

Décentralisation en Tunisie : entre promesses révolutionnaires et réversibilité politique

L'auteur, Facilitateur auprès des communes, formateur en gouvernance locale participative, doctorant en sciences de l'information et de la communication à l'université de Strasbourg, France.

Courriel : taha_bou@yahoo.fr / taha.bouchaddakh@etu.unistra.fr

Résumé

Depuis la révolution de 2011, la décentralisation est apparue en Tunisie comme un levier central de la transition démocratique, portée par des aspirations fortes à une gouvernance de proximité, plus inclusive et plus équitable (Limam, 2021). L'article propose une lecture critique et documentée de ce processus, en examinant les avancées institutionnelles — notamment l'adoption du Chapitre VII de la Constitution de 2014, qui consacre la libre administration des collectivités locales — et les blocages persistants à sa mise en œuvre.

À travers l'étude des délégations spéciales (2011–2018), l'analyse montre que ces structures transitoires ont parfois expérimenté des pratiques innovantes (budget participatif, open data), tout en souffrant d'un déficit de légitimité et de coordination (Khriji, 2017 ; Picard, 2022). L'adoption tardive du Code des collectivités locales (2018), bien qu'essentielle, n'a pas été suivie de la publication de l'ensemble des textes d'application, ce qui a laissé les municipalités dans un vide juridique paralysant (Bouchaddakh, 2020).

Les élections municipales de 2018 ont marqué une avancée démocratique, mais elles ont aussi révélé la fragmentation politique des conseils municipaux et la faible participation citoyenne (33,7 %) due à une perte de confiance envers les partis (Gana & Turki, 2015). En parallèle, les conflits de compétences entre l'État central et les municipalités ont été exacerbés par le flou normatif et une résistance administrative de l'appareil central à déléguer effectivement ses pouvoirs (Derbali, 2020 ; Guidara, 2017).

La question de la pénurie de ressources financières reste au cœur des limites de l'action locale : les communes ne disposent que de 4 % du budget national, et 33 d'entre elles concentrent à elles seules 68 % de la dette communale (Dhouib, 2017). Malgré le rôle dynamique de la société civile dans l'animation de la participation citoyenne (Jebri, 2022), les restrictions postérieures au 25 juillet 2021 ont réduit les marges d'action locales, notamment après la dissolution des conseils municipaux en mars 2023.

L'article conclut que la décentralisation tunisienne reste un processus inachevé, suspendu entre une volonté citoyenne de transformation démocratique et une récurrence des logiques centralisatrices. Il plaide pour une relance du projet décentralisateur sur des bases claires : volonté politique, cadre réglementaire complet, renforcement des capacités locales et reconnaissance du rôle structurant de la société civile.

Mots-clés :

Décentralisation, gouvernance locale, Constitution de 2014, municipalités, participation citoyenne, crise post-25 juillet 2021.

Table des matières :

Introduction

1. Les délégations spéciales (2011-2018) : entre solutions provisoires et défis structurels

- 1.1. Genèse et mise en place
- 1.2. Réalisations
- 1.3. Échecs et défis

2. La Constitution de 2014 et la décentralisation

- 2.1. Contexte de rédaction de la Constitution
- 2.2. Contenus fondamentaux
- 2.3. L'impasse de la mise en œuvre

3. Les élections de 2018

- 3.1. Adoption du Code des collectivités locales
- 3.2. L'échéance électorale

4. Après les élections de 2018 : défis de la mise en œuvre de la décentralisation

- 4.1. Absence des textes d'application
- 4.2. Compétences limitées des municipalités
- 4.3. L'expérience d'extension municipale en Tunisie
- 4.4. Conflit de compétences entre pouvoir central et municipalités
- 4.5. Tensions entre décentralisation et déconcentration
- 4.6. Les conseils municipaux et leur composition fragmentée
- 4.7. Manque de ressources financières

5. Le rôle de la société civile

6. Le 25 juillet 2021 et son impact sur la gouvernance locale et la décentralisation

7. Perspectives de la décentralisation en Tunisie

Conclusion

1. Introduction

La décentralisation et la gouvernance locale occupent une place centrale dans les débats académiques et politiques, en particulier dans les pays en transition. En Tunisie, après la révolution de 2011, la décentralisation est devenue un objectif sociétal majeur, perçue comme un levier pour améliorer la gestion publique, promouvoir le développement, lutter contre la marginalisation des régions intérieures et renforcer la démocratie au niveau local. Elle vise à transférer les compétences et les prérogatives de l'État central vers des conseils locaux, donnant

ainsi aux citoyens davantage de possibilités de participer aux décisions qui affectent leur quotidien.

Cependant, les événements politiques rapides – en particulier l’interruption du processus démocratique amorcé le 25 juillet 2021 – ont soulevé de nombreuses interrogations quant à l’avenir de la décentralisation en Tunisie et à son impact sur la gouvernance locale. Avec la destitution du gouvernement, la dissolution du Parlement et la suspension de la Constitution de 2014 par le président Kaïs Saïed, l’inquiétude s’est accrue quant à la capacité des municipalités à poursuivre leurs missions dans un contexte de recentralisation du pouvoir et face à un discours officiel de plus en plus hostile à la décentralisation. Cette orientation a atteint son paroxysme en mars 2023, avec la dissolution des conseils municipaux élus.

Ces développements constituent un défi majeur pour l’avenir de la gouvernance locale en Tunisie. La crise actuelle impose une relecture critique de l’expérience décentralisatrice, en évaluant à la fois ses acquis démocratiques et les obstacles ayant empêché la concrétisation des résultats escomptés.

Cet article se propose d’étudier l’expérience tunisienne en matière de décentralisation – une expérience singulière dans le monde arabe – et d’analyser son impact sur le développement local après la révolution du 14 janvier 2011. Il s’appuie sur des entretiens semi-directifs menés entre Juin 2024 et Février 2025 avec des experts, des représentants de la société civile, ainsi que des membres et présidents de conseils municipaux ayant vécu cette expérience de l’intérieur. L’analyse est également nourrie par des ressources documentaires numériques retraçant les évolutions avant et après le 25 juillet 2021. L’article propose en outre une série de recommandations visant à renforcer l’efficacité des municipalités et à soutenir leur rôle en tant qu’acteurs essentiels du développement local durable.

Pour éclairer la problématique de cette recherche, plusieurs questions clés sont posées :

- Quels sont les défis auxquels s’est heurtée la mise en œuvre de la décentralisation en Tunisie ?
- Comment renforcer le rôle des municipalités en tant qu’institutions actives du développement local ?
- Quel impact la décentralisation a-t-elle eu sur la participation citoyenne aux décisions locales ?
- Dans quelle mesure les ressources financières et humaines disponibles influencent-elles la performance municipale dans la prestation des services ?
- Quels sont les facteurs culturels et sociaux qui freinent ou soutiennent l’efficacité de la gouvernance locale en Tunisie ?
- Et comment améliorer la coordination entre l’État central et les autorités locales pour favoriser un développement durable et équitable ?

En abordant ces questions, l’article vise à proposer une vision globale et prospective sur les perspectives de la décentralisation en Tunisie, et sur son rôle fondamental dans le renforcement de la démocratie et de la participation citoyenne à la gestion des affaires publiques.

2. Les délégations spéciales (2011-2018) : entre solutions exceptionnelles et défis structurels

2.1. Genèse

Dans le contexte du vide institutionnel laissé par la chute de l'ancien régime en janvier 2011, le gouvernement provisoire dirigé par Béji Caïd Essebsi a décidé, en mars 2011, de dissoudre les conseils municipaux alors dominés par le parti au pouvoir avant la révolution, le Rassemblement constitutionnel démocratique (RCD). Ces conseils ont été remplacés par des délégations spéciales, désignées comme cadre exceptionnel pour gérer les affaires municipales. L'objectif principal de cette mesure était d'assurer la continuité du service public local face à la forte contestation populaire à l'égard des conseils issus du régime déchu.

Ainsi, 264 délégations spéciales ont été constituées par décisions gouvernementales, composées de profils variés : acteurs de la société civile, représentants de partis politiques, experts en administration et en économie, dans une logique de représentation des différentes composantes sociales. Ces délégations étaient censées exercer leurs fonctions pour une durée d'un an, conformément à la loi constitutive n°6 de 2011 du 16 décembre 2011, relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics. L'article 21 de cette loi stipule : « *Les conseils municipaux, les délégations spéciales, les conseils régionaux et les structures auxquelles la loi confère le statut de collectivité locale exercent leurs missions en vertu de cette loi* ».

Ces désignations n'étaient pas systématiquement imposées par l'État central ; elles étaient parfois issues de consensus locaux entre représentants de partis politiques et d'organisations de la société civile. Certains membres des Ligues de protection de la révolution, créées au lendemain du 14 janvier 2011 pour protéger les quartiers durant la période d'insécurité, ont également été nommés (Yousfi, 2017). Après les élections du 23 octobre 2011 pour l'Assemblée nationale constitutive, la composition de certaines délégations a été révisée pour refléter les résultats électoraux.

2.2. Réalisations

Malgré leur caractère transitoire, les délégations spéciales ont donné naissance à plusieurs pratiques innovantes de démocratie locale, telles que le budget participatif ou encore l'ouverture des données (open data), souvent soutenues par des agences de coopération internationale. Des initiatives en faveur d'une « démocratie de proximité » ont ainsi vu le jour, à l'image du projet « Un œil sur le budget », lancé par l'association *Action Associative*¹ avec l'appui de la GIZ² (Agence allemande de coopération internationale), dans les municipalités de Gabès, Kairouan, La Marsa, Menzel Bourguiba, Sfax et Tozeur.

Parmi les expériences les plus novatrices, celle de la municipalité de La Marsa s'est distinguée en matière de gouvernance locale participative. Par arrêté municipal du 9 janvier 2014, La Marsa a instauré un budget participatif (PB) pour trois années consécutives (2014-2016), en ouvrant l'un des volets d'investissement de proximité – l'éclairage public – à un vote citoyen. Cette initiative a été récompensée par le 1^{er} Prix de la bonne pratique en participation citoyenne décerné par l'Observatoire international de la démocratie participative³ (OIDP) en 2017.

Plus de 2 000 citoyens ont participé à cette démarche, sur un total de 93 000 habitants, soit un taux de participation d'un peu plus de 2 %. La moitié des associations locales ont été impliquées dans le processus, notamment à travers des facilitateurs chargés de faire le lien entre les citoyens et l'administration municipale. Depuis 2014, environ 10 % du budget municipal (soit 1 million

¹ <https://www.actionassociative.org/>

² <https://www.giz.de/en/worldwide/22600.html>

³ <https://oidp.net/fr/practice.php?id=1173>

de dinars) ont été directement gérés par les citoyens. En 2015 et 2016, les budgets participatifs ont dépassé les 2 millions de dinars par an, selon l’OIDP (2027).

Parmi les autres exemples notables, la municipalité de Sayada⁴, située à 200 km de Tunis dans le gouvernorat de Monastir, a été la première à adopter une politique d’ouverture des données et à instaurer un accès WiFi communautaire. Elle a également adopté la transparence comme code de conduite, cherchant à associer les citoyens à la résolution des difficultés locales, en misant sur l’implication directe et la transparence (Khrijji, 2017).

Selon Aymen Yazidi, militant de la société civile, les délégations spéciales postrévolutionnaires ont constitué une expérience précieuse pour le développement de la gouvernance locale. Elles ont permis aux communautés locales de renouer avec les institutions, de proposer des services essentiels et de développer l’infrastructure locale à travers des partenariats de financement. Il cite, à titre d’exemple, la municipalité de Bizerte, qui a bénéficié en 2016 d’un soutien de plus de 10 millions de dinars de l’Union européenne⁵, en partenariat avec la Banque africaine de développement et l’État tunisien, dans le cadre de l’étude et du lancement du projet de construction d’un nouveau pont. Ces initiatives ont renforcé l’esprit d’initiative au sein des délégations spéciales, et contribué à faire émerger une prise de conscience citoyenne quant à l’importance de l’action municipale participative.

2.3. Échecs

Bien que les délégations spéciales aient été instaurées légalement, elles ont souffert d’un déficit de légitimité, en raison du flou entourant les modalités de désignation de leurs membres et de la composition des conseils municipaux chargés de la gestion locale, dans un contexte marqué par les tensions politiques propres à la période révolutionnaire. Le manque de coordination entre les ministères et les conflits politiques ont également entravé la mise en œuvre de politiques visant à réduire les inégalités régionales, et ce malgré l’augmentation du budget de l’État consacré au développement.

Dans ce contexte, Hédi Majdoub⁶, secrétaire d’État chargé des collectivités locales dans le gouvernement de Habib Essid (2015), estime que l’expérience des délégations spéciales a été un échec, tout en reconnaissant qu’il n’existait pas d’autre alternative immédiatement après la révolution du 14 janvier que de recourir à ces structures, comme l’a prévu le législateur. Selon lui, ces délégations n’étaient pas élues, et coupées des citoyens ; plusieurs d’entre elles ont été le théâtre de tiraillements et de conflits politiques, parfois marquées par des logiques de quotas partisans. Majdoub souligne également que les collectivités locales ont rencontré de nombreuses difficultés, notamment une explosion de la masse salariale, atteignant plus de 80 %, voire 100 % du budget dans certaines municipalités, en raison de l’intégration massive de personnel.

De son côté, B.J., ancienne membre de l’Assemblée constituante et ancienne Secrétaire d’Etat des Affaires locales, souligne que les délégations spéciales qui ont dirigé les municipalités entre la révolution et les élections de 2018 dépendaient fortement des financements centraux et ne jouissaient pas d’une autonomie réelle. Le travail municipal a ainsi été confronté à de grands défis, parmi lesquels le manque de ressources, l’absence d’un cadre réglementaire clair, et la

⁴ <https://www.facebook.com/CommuneSayada/>

⁵ <https://www.eib.org/fr/press/all/2024-130-l-europe-soutient-la-construction-du-nouveau-pont-a-bizerte>

⁶ <http://www.radiotunisienne.tn/2015/09/08/الهادي-مجدوب-النيابات-الخصوصية-تجربة/>

faiblesse de la concertation avec la population locale. Ces lacunes ont conduit à des dysfonctionnements importants, comme des retards dans la collecte des déchets et l'exécution des projets de développement. L'exemple de la crise des déchets à Djerba est particulièrement emblématique : depuis la fermeture et l'incendie de la décharge de Guellala en 2012, aucun plan durable ou solution définitive n'a été mis en œuvre, malgré les efforts des autorités locales, régionales et nationales.

Pour Mabrouk K'santini, ancien président de la délégation spéciale de Sfax, le principal défi auquel ont été confrontées les autorités locales après le 14 janvier était celui de la légitimité. D'un point de vue juridique, K'santini considère que les délégations spéciales étaient conformes aux textes en vigueur, puisqu'elles avaient été créées pour pallier l'absence de conseils municipaux élus, et que les lois les encadraient clairement. Toutefois, le véritable problème, selon lui, résidait dans le manque de légitimité politique et populaire : les membres des délégations étant nommés et non élus, leur action était souvent contestée par certaines parties, dans un climat politique tendu.

La composition de nombreuses délégations spéciales a par ailleurs connu plusieurs remaniements, en raison de démissions ou de l'absentéisme de certains membres (Clarke et al., 2019). Dans plusieurs cas, des conflits internes ont paralysé le fonctionnement des délégations, provoquant notamment des retards dans la collecte des ordures, l'incapacité à empêcher des constructions illégales, ou encore la lenteur dans l'exécution de projets de développement. En novembre 2016 seulement, 13 délégations spéciales ont été remaniées par les autorités, avec la nomination de nouveaux membres. Toutefois, ces changements n'ont pas permis d'apaiser les tensions ni d'améliorer sensiblement les performances de ces structures (Abderrahim, 2017).

Dans ce contexte de va-et-vient entre l'administration centrale et les délégations locales, la justice administrative a dû intervenir à plusieurs reprises. En 2013, le Tribunal administratif⁷ a suspendu des décisions du ministère de l'Intérieur portant sur la dissolution des délégations spéciales de Sfax, Sakkiet Eddayer et Kerkennah, estimant que ces décisions étaient illégales. Le tribunal a jugé que le gouvernement n'avait pas fourni de justifications suffisantes à ces dissolutions, ce qui violait l'article 21 de la loi sur l'organisation provisoire des pouvoirs publics. Toutefois, ces décisions judiciaires n'ont pas été appliquées, les autorités administratives ayant refusé de s'y conformer.

Dans une affaire similaire, en mai 2013, la justice administrative a ordonné la réintégration du président de la délégation spéciale de Sidi Thabet (Soukra) à son poste. Là encore, le pouvoir exécutif a ignoré le jugement, ce qui a soulevé de sérieuses interrogations sur l'efficacité du système judiciaire et sur l'engagement de l'exécutif à respecter les décisions de justice, en particulier dans le cadre d'une période de transition fragile.

3. La Constitution de 2014

3.1. Le contexte de rédaction de la Constitution de 2014

Le décret-loi n°6 de l'année 2011, qui a encadré les élections de l'Assemblée nationale constituante, a institué un système électoral proportionnel basé sur les listes, avec la méthode des plus forts restes, sans seuil électoral. Ce choix a conféré à l'Assemblée une double mission

⁷ <https://www.webdo.tn/fr/actualite/national/trois-delegations-speciales-hors-la-loi-mais-quid-de-lexecution-de-la-decision/170586>

: légiférer en tant que parlement provisoire et rédiger une nouvelle Constitution pour la République tunisienne. Ce système électoral marquait une rupture radicale avec le système majoritaire en vigueur depuis l'indépendance, traduisant une volonté claire de renforcer le pluralisme politique et d'assurer une représentation élargie des différentes sensibilités sociales et politiques au sein de l'Assemblée constituante, dans une optique de reconstruction des équilibres politiques en Tunisie (Limam, 2021).

La Constitution de 2014 constitue une étape fondatrice dans l'établissement d'un nouveau régime constitutionnel consacré aux valeurs de la démocratie et de l'État de droit, après des décennies d'autoritarisme. Elle occupe une place centrale dans l'architecture juridique tunisienne, en tant que garante des droits et libertés fondamentaux. Dans le cadre du processus de transition démocratique, la rédaction d'une nouvelle Constitution a revêtu une portée symbolique majeure, traduisant une étape décisive dans la réalisation des aspirations populaires post-révolutionnaires. La Constitution de 2014 se distingue par son caractère novateur et reflète l'émergence d'une pensée constitutionnelle moderne, l'inscrivant dans ce que plusieurs chercheurs qualifient d'« école constitutionnelle nouvelle » (Limam, 2021).

Cette pensée se fonde sur le renforcement de l'État de droit et des mécanismes démocratiques, à travers des dispositions constitutionnelles détaillées et couvrant un large éventail de questions institutionnelles, politiques et sociales. Afin de garantir le succès de ce projet dans un contexte de rupture avec la concentration du pouvoir et l'unilatéralisme décisionnel, l'Assemblée constituante a adopté une démarche fondée sur la négociation et la participation élargie. Ce processus participatif a été la clé de l'élaboration de compromis nationaux traduisant la volonté collective du peuple, et jetant les bases d'un nouvel ordre politique fondé sur la démocratie et le pluralisme (Limam, 2021).

Le processus d'élaboration du projet constitutionnel s'est effectué ex nihilo, sans reprendre un texte antérieur, avec une logique de concertation et d'échange. Il ne s'est pas limité aux seuls membres de l'Assemblée, mais s'est également ouvert à la société civile, aux citoyens, à des personnalités nationales, ainsi qu'à des organisations internationales (Limam, 2021 ; L'tifi, 2014 ; Tabai, 2023).

Entre 2011 et 2014, l'Assemblée nationale constituante a cherché à concilier la légitimité élective de ses membres avec une démarche participative, en conservant la souveraineté décisionnelle tout en accueillant et intégrant des propositions issues de divers acteurs sociaux et politiques. Cette ouverture s'est concrétisée par la réception de nombreuses suggestions formulées par des associations, des partis et des citoyens, qui ont été transmises aux commissions thématiques spécialisées. Ces dernières ont tenu plusieurs séances d'audition, permettant aux différents acteurs d'exprimer leurs positions et de proposer des amendements. Par ailleurs, les 14 et 15 septembre 2012, un dialogue ouvert a été organisé entre l'Assemblée et la société civile autour du projet de Constitution du 8 août 2012, dont les remarques ont été, pour une large part, prises en considération (Limam, 2021 ; L'tifi, 2014 ; Tabai, 2023).

L'Assemblée constituante a également organisé, en décembre 2012 et mars 2013, un dialogue national ouvert sur le projet constitutionnel, qui ne s'est pas limité aux débats internes à l'Assemblée, mais a été étendu à des rencontres dans les régions, en dehors de Tunis, ainsi qu'avec la diaspora tunisienne à l'étranger. L'objectif était de renforcer la légitimité sociétale du texte, en veillant à ce que la Constitution ne soit pas perçue comme le produit d'un groupe restreint ou d'un parti, mais comme un reflet fidèle de la diversité politique, sociale et culturelle du pays (Limam, 2021).

Cette approche participative visait à instaurer de nouvelles pratiques de dialogue et de construction du consensus, en dotant la Constitution d'un rôle unificateur dans le cadre d'un nouveau contrat social fondé sur des principes partagés (Limam, 2021 ; L'tifi, 2014 ; Tabai, 2023).

Cependant, ce processus constituant n'a pas été exempt de tensions et de conflits. L'élaboration de la Constitution a suscité des débats particulièrement vifs autour de questions fondamentales telles que le rôle de la religion dans le système politique, la forme du régime politique (parlementaire ou présidentiel), ainsi que les droits et libertés et leurs garanties institutionnelles. Ces discussions ont été amplifiées par le contexte politique troublé, notamment suite aux assassinats politiques qui ont profondément marqué l'opinion publique et perturbé le climat social.

L'assassinat de Chokri Belaïd, figure de gauche, le 6 février 2013, puis celui du député Mohamed Brahmi, le 25 juillet de la même année, ont provoqué une onde de choc nationale et aggravé les divisions internes. Ces événements tragiques ont conduit à une paralysie temporaire des travaux de l'Assemblée, qui n'ont repris qu'après la médiation du Quartet du Dialogue National – composé de l'UGTT, de l'UTICA, de l'Ordre national des avocats et de la Ligue tunisienne des droits de l'homme – qui a joué un rôle décisif dans la relance du dialogue politique et la recherche d'un compromis constitutionnel (Limam, 2021 ; L'tifi, 2014 ; Tabai, 2023).



Image n°1 : Les trois présidences célébrant la signature du premier texte constitutionnel démocratique et participatif de la Tunisie. Source : Google

3.2. Les contenus

Dans un effort de rupture avec le régime présidentiel centralisé qui avait dominé la Tunisie pendant des décennies, la Constitution de 2014 a instauré un système politique fondé sur la séparation et l'équilibre des pouvoirs. Les compétences ont été réparties de manière horizontale entre les trois pouvoirs – législatif, exécutif et judiciaire – et verticalement entre le pouvoir central et les collectivités locales dans le cadre d'un processus de décentralisation. Cet

agencement visait à favoriser une répartition plus équitable du pouvoir, à garantir une meilleure représentation territoriale et à renforcer la démocratie en instaurant un équilibre entre les différents niveaux de gouvernance.

La Constitution de 2014 a établi un cadre juridique avancé qui consacre le rôle du Parlement et de l'opposition dans le renforcement de l'État de droit et de la démocratie. Le Parlement se voit confier des fonctions majeures : législation, contrôle de l'exécutif et représentation. Le texte constitutionnel reconnaît également le rôle de l'opposition parlementaire comme composante essentielle de l'Assemblée des représentants du peuple, à laquelle il garantit une participation effective et appropriée dans les structures et les activités parlementaires.

En matière de droits fondamentaux, la Constitution adopte une approche holistique, intégrant les droits civils, politiques, économiques, sociaux, culturels et environnementaux, avec des garanties législatives et constitutionnelles explicites. Pour préserver l'équilibre entre les droits et les libertés, elle encadre leur restriction par des conditions strictes : existence d'une base légale, respect de l'essence des droits, nécessité et proportionnalité.

Le texte garantit également la liberté de création des partis politiques, ce qui a entraîné une augmentation significative de leur nombre après 2011, atteignant 123 partis⁸, contribuant à la consolidation du pluralisme politique et à l'animation de la vie démocratique. Par ailleurs, la Constitution renforce le rôle de la société civile en l'encourageant à participer à la vie publique et à la défense des droits humains.

En ce qui concerne le contrôle constitutionnel, la Constitution prévoit la création d'une Cour constitutionnelle, institution clé pour garantir la primauté de la Constitution. Cette Cour est chargée d'un contrôle préventif des projets de loi, ainsi que d'un contrôle a posteriori de la constitutionnalité des lois en vigueur. Les juridictions ordinaires peuvent également contribuer à ce contrôle, renforçant ainsi le principe de séparation des pouvoirs. La création de la Cour constitutionnelle représente un tournant décisif dans le renforcement de l'État de droit, la confiance dans les institutions et la prévention des dérives autoritaires – autant d'éléments indispensables à la consolidation de la transition démocratique en Tunisie (Lemam, 2021).

Dans ce cadre, le Chapitre VII de la Constitution de 2014 constitue une avancée majeure en matière de décentralisation, en définissant clairement les rapports entre l'État central et les collectivités locales, dans le but d'assurer leur autonomie effective dans la gestion des affaires locales. La Constitution reconnaît les collectivités locales comme de véritables autorités publiques dotées de la personnalité juridique, leur conférant ainsi la capacité de prendre des décisions et de gérer leurs propres compétences. Cela leur permet d'adapter leur action aux spécificités de chaque territoire, en assurant la gestion administrative et financière de manière indépendante et en améliorant ainsi la qualité des services publics à l'échelle des communes, des régions et des districts.

Le principe de la libre administration constitue une garantie constitutionnelle centrale de l'autonomie locale. Il s'agit d'un concept nouveau dans le droit tunisien, qui permet aux collectivités locales de gérer librement leurs affaires propres. Cela inclut notamment la liberté de contracter avec des partenaires externes, de gérer leur personnel, de prendre des décisions réglementaires ou individuelles, d'organiser leurs structures internes et d'administrer leurs équipements et services. Elles disposent également d'une liberté dans l'utilisation de leurs

⁸ https://ar.wikipedia.org/wiki/قائمة_الأحزاب_السياسية_في_تونس

ressources financières, ce qui renforce leur capacité à répondre aux besoins locaux de manière efficace (Limam, 2018).

La Constitution consacre aussi le principe de subsidiarité, en instaurant un transfert progressif des compétences du pouvoir central vers les collectivités locales. Ce transfert doit être accompagné de ressources financières suffisantes pour permettre aux collectivités d'exercer pleinement leurs nouvelles attributions. Des mécanismes de solidarité financière ont également été intégrés dans la Constitution afin de corriger les déséquilibres régionaux, à travers l'attribution de ressources supplémentaires aux collectivités les moins favorisées.

Le Chapitre VII vise donc à habiliter les collectivités locales à exercer pleinement leur autonomie, notamment dans la conception et l'exécution des projets de développement, sans ingérence directe du pouvoir central. Toutefois, la réussite de cette démarche dépend de la mise à disposition des instruments juridiques et administratifs nécessaires, ainsi que du renforcement des capacités institutionnelles locales (formation, infrastructures, expertise). Il est également essentiel de mettre en place des mécanismes de contrôle et de reddition des comptes, pour garantir la transparence, éviter les abus de pouvoir et assurer une gouvernance équilibrée entre les niveaux local et central.

La Constitution introduit par ailleurs une référence explicite à la démocratie participative, en garantissant aux citoyens le droit de participer activement à la vie publique locale, notamment à travers des élections libres et transparentes, mais aussi via des mécanismes de participation communautaire dans la prise de décision locale. Ces dispositifs visent à renforcer le lien entre les citoyens et les gouvernements locaux, en permettant aux habitants, aux associations et à la société civile de jouer un rôle actif dans l'élaboration des politiques publiques locales.

Ces mécanismes reposent sur la mise en place de plates-formes de concertation et de dialogue, permettant aux citoyens de faire entendre leur voix et de participer à la gouvernance territoriale. Cela favorise la transparence, la légitimité des décisions et l'appropriation des politiques publiques par les populations concernées.

La Constitution de 2014 contient ainsi plusieurs dispositions ambitieuses qui visent à institutionnaliser la participation citoyenne, notamment à travers la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte. Ces innovations permettent à la société civile et aux citoyens de contribuer à la conception, au suivi et à l'évaluation des politiques de développement local. Ces avancées constitutionnelles constituent une rupture avec l'ancien modèle de gestion verticale et autoritaire, en instaurant les bases d'une démocratie locale fondée sur la transparence, la responsabilité et l'inclusion.

L'article 139 en particulier représente un jalon fondamental en affirmant le droit des citoyens et de la société civile de participer à l'élaboration et au suivi des programmes de développement et d'aménagement du territoire, en accord avec les besoins locaux. Ce droit permet aux citoyens de peser directement sur les décisions qui influencent leur vie quotidienne, et renforce leur rôle dans la construction de politiques publiques mieux adaptées aux réalités locales. Cette approche constitue le socle d'une nouvelle culture politique en Tunisie, où le pouvoir n'est plus monopolisé par les élites, mais partagé avec les citoyens.

Le principe de la gouvernance ouverte, également consacré par la Constitution, est l'un des piliers de la transparence et de la redevabilité. Il garantit aux citoyens un accès libre à l'information sur les politiques et programmes de développement, y compris les budgets locaux

et l'utilisation des fonds publics. Ce principe renforce la confiance entre les citoyens et les autorités locales, et permet à la société civile de contrôler et influencer l'action publique.

L'article 139 précise que les mécanismes de gouvernance ouverte visent à améliorer la qualité de la prise de décision, à rendre les autorités locales plus accessibles, et à permettre un suivi continu de l'exécution des politiques locales. Il s'agit d'une garantie essentielle pour une gestion équitable et efficace des ressources publiques.

En somme, l'inclusion dans la Constitution tunisienne des principes de démocratie participative et de gouvernance ouverte traduit un engagement réel en faveur de la transparence, de la participation et de la responsabilité dans la gestion des affaires publiques. Cette dynamique favorise l'autonomisation des citoyens, le renforcement de la société civile, et constitue un modèle régional en matière de démocratie locale. Elle participe pleinement à la consolidation de la décentralisation en permettant aux citoyens de contribuer à la définition des priorités et à l'élaboration des solutions adaptées à leur environnement.

3.3. L'impasse de la mise en œuvre

Bien que la Constitution de 2014 ait représenté une étape fondamentale dans la consolidation de l'État de droit et de la démocratie en Tunisie, sa mise en œuvre a été entravée par de nombreux obstacles qui ont freiné la réalisation de ses objectifs. Parmi les défis les plus significatifs figurent les retards dans la mise en place des instances constitutionnelles, telles que la Cour constitutionnelle et les organes de contrôle, retard qui a compromis l'efficacité de la fonction juridictionnelle et ouvert la voie à divers dysfonctionnements politiques et administratifs. Ce blocage est largement attribuable à l'absence de volonté politique de la part des acteurs institutionnels, ainsi qu'au manque de consensus sur les mesures d'application (Limem, 2018 ; Tabai, 2023), ce qui a contribué à l'affaiblissement de la performance politique et à un vide institutionnel préoccupant.

La rédaction de la Constitution a également été marquée par des tensions idéologiques aiguës au sein de l'Assemblée nationale constituante, entre courants conservateurs aspirant à une affirmation forte de l'identité islamique de l'État, et courants modernistes défendant une vision de l'État civil. Ce clivage a profondément influencé la formulation des dispositions constitutionnelles, engendrant des contradictions internes qui ont rendu l'application du texte plus difficile et conflictuel dans la pratique (Limam, 2018 ; Tabai, 2023).

Pour Mabrouk K'santini, ancien président de la délégation spéciale de la municipalité de Sfax, la Constitution de 2014 a constitué une avancée majeure pour le renforcement du pouvoir local, notamment à travers le Chapitre VII, qui reconnaît les collectivités locales comme quatrième pouvoir, aux côtés des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Toutefois, la mise en œuvre de ces principes est restée largement dépendante d'une volonté politique effective, qui s'est révélée inégale. Malgré les efforts pour améliorer la gouvernance locale et encourager la participation citoyenne, le processus est resté lent, fragmenté et insatisfaisant. Même avec l'adoption de nouveaux cadres juridiques, l'application concrète des textes est demeurée faible, ce qui a confronté les responsables locaux à des obstacles persistants dans la réalisation effective de la décentralisation.

Dans ce contexte, F.B. (membre du conseil municipal de Houmt Souk, 2018–2023) et Ahmed Gaidara (directeur financier de la municipalité de Sfax et expert en gouvernance locale) soulignent que, bien que les réformes lancées à partir de 2014 aient été positives dans leur

intention, elles ont manqué de rapidité dans l'exécution, poussant de nombreux responsables à réclamer l'accélération du processus. À ce sujet, Walid Hadouk (conseiller au Centre pour le dialogue humanitaire) attire l'attention sur les difficultés rencontrées par la société civile, en raison de l'absence d'un cadre constitutionnel clair, ce qui entrave les efforts des acteurs de terrain pour promouvoir la décentralisation.

4. Les élections de 2018

4.1. L'adoption du Code des collectivités locales

L'adoption du Code des collectivités locales⁹ (*Majallat al-Jama'ât al-Mahalliyya*) par le Parlement le 26 avril 2018 a marqué une étape décisive dans l'opérationnalisation de la décentralisation et dans l'application concrète du Chapitre VII de la Constitution. Ce texte constitue une référence juridique fondamentale, dotant les collectivités locales d'un cadre légal clair pour exercer pleinement leurs fonctions après les élections municipales. Cependant, le retard dans l'adoption du Code, intervenu à peine une semaine avant les élections municipales, a limité la capacité des partis politiques et des listes candidates à élaborer des programmes électoraux réalistes et adaptés.

Le Code des collectivités locales, qui comprend 400 articles, définit les compétences respectives des différents niveaux de gouvernance locale – municipalités, régions et districts – et leur relation avec le pouvoir central et les citoyens. Il encadre également la gestion du patrimoine et des finances locales, offrant ainsi un socle juridique essentiel pour la planification territoriale et la prise de décision adaptée aux spécificités locales. En ce sens, ce cadre normatif est conçu pour garantir la justice territoriale et un meilleur équilibre dans la répartition des ressources, contribuant ainsi à réduire les inégalités régionales.

L'élaboration du Code avant les élections était censée assurer une mise en œuvre effective de la décentralisation une fois les conseils municipaux installés. Dans le contexte de renforcement de la démocratie locale, les municipalités ont besoin d'outils juridiques solides pour assumer leurs nouvelles fonctions conformément à la Constitution de 2014. Le Code leur fournit ces outils, en renforçant leur rôle en tant que premier niveau d'implication citoyenne dans la gestion des affaires publiques locales (Lemam, 2018).

Dans ce même esprit, F.B. (membre du conseil municipal de Houmt Souk, 2018–2023) souligne l'importance du Code en tant que cadre juridique garantissant le principe de la libre administration, en offrant aux municipalités des prérogatives élargies leur permettant de gérer leurs affaires sans ingérence du pouvoir central. Selon lui, ce texte représente une étape essentielle dans le transfert des compétences de l'État central vers les collectivités locales. Cependant, il déplore l'absence de textes d'application précisant les modalités concrètes de mise en œuvre des compétences transférées, ce qui a limité l'efficacité de ces dispositions dans la pratique.

Ce manque de clarté a eu un impact direct sur la capacité opérationnelle des municipalités à agir de manière flexible et efficace, perpétuant ainsi des formes d'intervention centralisée dans plusieurs domaines clés.

⁹ <http://www.collectiviteslocales.gov.tn/> /مجلة-الجماعات-المحلية/

D'un autre côté, certains observateurs ont critiqué le processus d'élaboration du Code, affirmant qu'il a été principalement rédigé par des experts juridiques, sans réelle concertation avec les élus locaux et les administrations concernées. Cette approche technocratique a conduit à négliger les aspects pratiques de la gestion municipale, et à ne pas répondre adéquatement aux réalités de terrain.

De son côté, Walid Hadouk (conseiller auprès du Centre pour le dialogue humanitaire) a souligné l'importance de tirer parti des traditions locales de gouvernance qui existaient en Tunisie avant la révolution, insistant sur le fait que la décentralisation ne constitue pas un modèle importé. Il a appelé à repenser les modalités d'application des concepts de gouvernance décentralisée, afin de les adapter aux spécificités du contexte tunisien.

4.2. L'échéance électorale

Les élections municipales du 6 mai 2018 constituent un jalon important dans le processus de transition démocratique et d'élargissement de la participation citoyenne en Tunisie. Longtemps reportées, ces élections ont marqué une avancée significative vers l'ancrage de la démocratie locale. Elles se sont tenues conformément à la Constitution tunisienne de 2014, qui consacre la décentralisation comme un principe fondamental de gouvernance et promeut l'élargissement de la démocratie à l'échelle locale.

L'enjeu majeur de ce scrutin réside dans le fait qu'il a permis aux conseils municipaux de fonctionner selon une nouvelle base constitutionnelle, définissant leurs compétences, leurs ressources financières et humaines, ainsi que les mécanismes de participation citoyenne. La loi électorale de 2014 introduisait plusieurs dispositions favorisant l'implication des jeunes dans la vie politique locale, comme l'abaissement de l'âge minimal de candidature aux conseils municipaux à 18 ans (contre 23 ans pour les élections nationales). En outre, chaque liste devait obligatoirement inclure un candidat ou une candidate de moins de 35 ans parmi les trois premiers noms, tout en respectant le principe de parité et d'alternance entre les sexes.

Ces exigences trouvent leur fondement dans l'article 133 de la Constitution, qui impose à l'État de garantir la représentation des femmes et des jeunes dans les conseils élus. La loi électorale prévoyait également que l'absence de jeunes sur les listes — qu'elles soient partisans, de coalition ou indépendantes — pouvait entraîner leur disqualification ou leur exclusion du financement public. Grâce à ce cadre juridique, plus de 50 % des candidats avaient entre 18 et 35 ans, tandis que 24 % appartenaient à la tranche d'âge de 36 à 45 ans. Les jeunes de 18 à 35 ans ont représenté 35 % des élus municipaux.

Les élections municipales de 2018 ont ainsi constitué une étape fondamentale dans la consolidation de la participation civique à la gestion des affaires locales, en cohérence avec l'esprit de la démocratie participative promue par la Constitution tunisienne. Ce scrutin a offert aux citoyens l'opportunité d'exercer effectivement

leurs droits dans la conduite des affaires de leur communauté, avec l'objectif de renforcer le développement local et de réduire les inégalités territoriales. Le paysage électoral s'est caractérisé par une grande diversité de candidatures, incluant des listes partisans, des coalitions et des listes indépendantes.

Cependant, malgré leur importance symbolique et institutionnelle dans le processus de décentralisation, ces élections ont été marquées par une faible participation, limitée à 33,7 %. Ce taux traduit une certaine désaffection des citoyens à l'égard du processus électoral. Parmi les causes de cette abstention figurent la perte de confiance envers les partis politiques et leurs représentants, souvent accusés de ne pas tenir leurs promesses, ce qui a alimenté un sentiment de frustration généralisée. Le manque de sensibilisation à l'importance des élections locales a également contribué à cette démobilisation, notamment dans les zones rurales ou isolées où les services publics de base (transport, santé, éducation) restent insuffisants, renforçant l'idée que les élections locales n'apporteraient pas de changements concrets.

D'autres difficultés ont entravé le bon déroulement du scrutin, telles que le manque de centres de vote dans certaines zones reculées, compliquant l'accès des électeurs aux bureaux de vote. En outre, la crise économique et sociale persistante — marquée par une montée du chômage et une baisse du pouvoir d'achat — a détourné l'attention des citoyens vers leurs préoccupations quotidiennes, au détriment de leur engagement électoral.

Dans ce contexte, Aymen Yazidi, acteur de la société civile dans le gouvernorat de Bizerte, a qualifié ces élections d'expérience respectable, ayant renforcé la conscience citoyenne quant à l'importance de la participation à la gestion locale. Il a néanmoins noté un recul de la culture démocratique après le 25 juillet 2021, en raison de décisions unilatérales ayant fragilisé les relations entre les conseils municipaux et les citoyens. De son côté, T.B, militant de la société civile et facilitateur en gouvernance participative, a salué le succès des élections municipales de 2018, les considérant comme un tournant dans l'histoire politique contemporaine de la Tunisie, marqué par l'élection démocratique des maires et des membres des conseils municipaux. Il a souligné que ce processus avait contribué à rehausser le niveau de conscience politique et sociale des citoyens. Toutefois, il a aussi rappelé que le pouvoir local restait pris entre centralisation et décentralisation, en raison de l'absence de textes réglementaires clairs, ce qui entravait l'autonomie effective des communes.

Concernant les résultats, les listes indépendantes ont obtenu la majorité des sièges (32,27 %), suivies du mouvement Ennahdha (28,64 %), puis du parti Nidaa Tounes (20,85 %). Bien que la participation n'ait pas dépassé 33,7 % des électeurs inscrits¹⁰, ce scrutin a révélé une reconfiguration de la carte politique dans certaines régions.

¹⁰ <https://www.dohainstitute.org/ar/PoliticalStudies/Pages/Municipal-Elections-in-Tunisia-Results-and-Implications.aspx>

Cependant, à l'annonce des résultats préliminaires, des défis sont apparus concernant la formation de majorités et l'élection des présidences des conseils municipaux. En effet, la loi électorale ne confère pas automatiquement la présidence du conseil à la liste arrivée en tête ; elle impose une élection interne entre les membres élus. Cela a nécessité, dans de nombreux cas, des compromis entre plusieurs partis afin de garantir une majorité suffisante. Des rivalités notables ont notamment émergé dans certaines grandes municipalités, comme la ville de Tunis, où Ennahdha et Nidaa Tounes se sont affrontés pour la présidence du conseil municipal.

5. Après les élections de 2018 : les défis de la mise en œuvre de la décentralisation dans la réalité

5.1. L'absence des textes d'application : un frein structurel à la mise en œuvre de la décentralisation

À la suite des élections municipales de 2018, de nombreux défis ont entravé la mise en œuvre effective du processus de décentralisation en Tunisie. L'un des obstacles majeurs identifiés par les acteurs municipaux et les spécialistes de la gouvernance locale fut l'absence de textes d'application accompagnant le Code des collectivités locales (« Elmajalla »). Ce vide juridique a constitué un frein significatif à l'opérationnalisation des dispositions constitutionnelles relatives à la décentralisation.

Dans ce contexte, Ahmed Guidara (directeur des finances à la municipalité de Sfax et expert en gouvernance locale) a souligné que l'absence des décrets d'application nécessaires a empêché une mise en œuvre effective des principes énoncés dans la Constitution et la magalla. Il a pointé du doigt le refus de la part de l'exécutif — notamment de la Présidence du gouvernement — de promulguer les décrets attendus, une observation corroborée également par Aymen Yazidi. De son côté, Rajaa Jebri a précisé que seuls 12 décrets gouvernementaux sur les 38 prévus ont été publiés, et qu'ils portaient essentiellement sur des questions administratives mineures. Les textes les plus structurants, censés organiser les rapports entre les municipalités et les autres structures de l'État, n'ont pas été émis, ce qui a alimenté des conflits de compétence persistants entre les niveaux local et central.

L'absence de ces textes réglementaires a aussi donné lieu à des tensions fréquentes entre les conseils municipaux et les gouverneurs, notamment dans des régions comme Gabès, où les différends liés à la répartition des compétences ont parfois entravé la coordination institutionnelle. Ce flou juridique a engendré des retards dans l'exécution de nombreuses politiques locales et affaibli la capacité des municipalités à piloter les projets de développement au niveau territorial.

Pour B. J. (ancienne membre de l'Assemblée nationale constituante et ancienne Secrétaire d'Etat des Affaires locales), les fluctuations politiques et gouvernementales ont également pesé sur le processus. Elle estime que les conseils municipaux se sont retrouvés dans une situation d'attente perpétuelle, dépendants de directives centrales qui tardaient à arriver, ce qui a retardé considérablement la prise de décision locale.

De son côté, Mabrouk K'santini (ancien président de la délégation spéciale de la municipalité de Sfax) rappelle que bien que la Constitution de 2014 ait consacré un chapitre entier à la gouvernance locale, son application est restée dépendante de la volonté politique. Malgré

l'adoption de textes législatifs progressistes, leur mise en œuvre est restée partielle, et les élus locaux ont continué à faire face à de multiples obstacles bureaucratiques et politiques pour concrétiser les principes de la décentralisation.

Dans le même esprit, F. B. (membre du conseil municipal de Houmt Souk, Djerba, 2018–2023) a réaffirmé l'importance du Code des collectivités locales comme socle juridique garantissant le principe du libre gouvernement local. Il a cependant souligné que l'absence de textes réglementaires précisant les modalités d'exercice des compétences transférées avait limité la portée opérationnelle des réformes. Cette lacune a entravé la souplesse et l'efficacité de l'action municipale, laissant persister l'intervention de l'administration centrale dans de nombreux domaines.

Face à ces constats, la Fédération nationale des communes tunisiennes (FNCT)¹¹ a mené en 2020 — à mi-mandat des conseils municipaux — une consultation nationale sur la décentralisation vue par les communes, afin d'évaluer l'état d'avancement du processus et d'identifier les obstacles à son enracinement. Parmi les recommandations phares issues de cette consultation figurait l'appel à la révision du Code des collectivités locales et l'achèvement urgent de l'adoption des textes d'application nécessaires, pour permettre aux collectivités d'assumer pleinement leur rôle de moteurs du développement local.

Dans ce cadre, Moez Attia¹², militant de la société civile et participant à la consultation nationale, a insisté sur le fait que l'exercice des compétences autonomes et partagées par les collectivités nécessite une synergie entre tous les niveaux de l'État. Il a pointé la défaillance persistante de l'administration centrale, qui, malgré l'engagement affiché en faveur de la décentralisation, n'a émis que 12 décrets sur les 38 attendus, contribuant ainsi à freiner la dynamique réformatrice enclenchée depuis 2014.

5.2. Des compétences limitées pour les municipalités

L'un des défis structurels de la mise en œuvre de la décentralisation en Tunisie réside dans la limitation effective des compétences des municipalités, malgré les principes affirmés dans la Constitution de 2014 et le Code des collectivités locales. Cette situation a fortement entravé l'autonomie des collectivités territoriales et leur capacité à répondre aux attentes des citoyens.

Dans ce sens, Ahmed Guidara (directeur des finances à la municipalité de Sfax et expert en gouvernance locale) souligne que, bien que le CCL compte près de 400 articles, les prérogatives des maires y demeurent largement restreintes. Selon lui, une « jalousie institutionnelle » caractérise l'attitude de l'administration centrale, peu encline à déléguer ses compétences aux instances locales. Ce refus de transfert réel des pouvoirs laisse les conseils municipaux dans une situation paradoxale : porteurs de légitimité démocratique, mais privés des leviers d'action nécessaires pour satisfaire les besoins des citoyens.

De son côté, B. J. (ancienne membre de l'Assemblée nationale constituante et ancienne Secrétaire d'État des Affaires locales) pointe les résistances bureaucratiques persistantes. Elle affirme que de nombreux directeurs généraux dans les ministères centraux ont refusé de céder leurs prérogatives, freinant ainsi la dynamique de décentralisation. À cela s'ajoutent des obstacles politiques : certains partis, comme Nidaa Tounes, se sont opposés à la

¹¹ 5. Après les élections de 2018 : les défis de la mise en œuvre de la décentralisation dans la réalité

¹² Ibid.

décentralisation, perçue comme une menace pour la stabilité du pouvoir central. Cette posture idéologique a ralenti les réformes structurelles nécessaires au déploiement effectif des politiques locales.

Un autre blocage institutionnel majeur réside dans le statut de la police municipale, structure censée garantir l'exécution des décisions des conseils municipaux. Avant 2011, cette force dépendait directement des mairies. Cependant, en 2012, sa tutelle a été transférée au ministère de l'Intérieur, en réponse à un climat de défiance citoyenne à son égard. Cette réforme, bien que motivée par des considérations de légitimité post-révolutionnaire, a eu pour conséquence de priver les municipalités d'un bras exécutif leur permettant de faire appliquer les règlements locaux, notamment en matière de voirie, de propreté ou de construction.

Depuis, toute intervention de la police municipale doit passer par l'approbation du chef de district de sécurité, ce qui a instauré une complexité administrative lourde. Les refus de collaboration de la part de certaines autorités sécuritaires ont conduit à l'inexécution de nombreuses décisions municipales, affaiblissant ainsi la légitimité et l'efficacité des conseils élus.

Lasaad Hajjem (ancien maire de Midoun, Djerba, 2018–2023) appelle à une réforme en profondeur du cadre opérationnel des communes. Il plaide pour l'abandon du recours systématique à la police environnementale, au profit d'un corps exécutif municipal autonome, capable de lutter efficacement contre les infractions urbaines. Il insiste sur le fait que l'instauration d'un pouvoir d'exécution réel au niveau local permettrait des avancées concrètes dans la gestion des marchés publics, la lutte contre l'habitat informel ou encore l'organisation de l'espace public.

5.3. L'expérience de l'expansion municipale en Tunisie

L'un des défis majeurs ayant émergé après les élections municipales de 2018 concerne la création de nouvelles municipalités dans le cadre du processus de généralisation du régime communal, conformément à l'article 131 de la Constitution tunisienne. Ce dernier impose l'universalisation du système municipal sur l'ensemble du territoire national afin de corriger les inégalités territoriales, notamment en matière d'accès aux services publics entre les zones urbaines et rurales, ainsi qu'entre les régions littorales et les régions de l'intérieur historiquement marginalisées.

Entre 2015 et 2016¹³, l'État tunisien a mis en œuvre une opération ambitieuse dite de *généralisation complète des municipalités*. En 2015, 25 nouvelles municipalités ont été créées, suivies en 2016 par 61 autres, accompagnées de modifications des limites territoriales de 190 municipalités existantes, intégrant ainsi des zones rurales jusqu'alors exclues du périmètre communal. Cette opération a marqué une rupture majeure avec le système antérieur, où seules environ 10 % du territoire national étaient couverts par des municipalités, principalement concentrées dans les zones urbaines.

Cependant, cette expansion rapide n'a pas été accompagnée d'un renforcement suffisant des capacités administratives et financières des nouvelles entités locales. Selon Murad Ben Jelloul

¹³ Ben Jelloul, M., & Turki, S. Y. (2019). Vers une reconfiguration des territoires en Tunisie au temps de la décentralisation et de la communalisation intégrale. In S. Brunet et al. (Éd.), *Prolifération des territoires et représentations territoriales de l'Union européenne* (p. 59-77). Presses universitaires de Rouen et du Havre. <https://doi.org/10.4000/books.purh.17650>

et Yassine Turki (2019), les résultats des élections municipales de 2018 ont confirmé la persistance d'une domination urbaine dans les conseils municipaux, au détriment des populations rurales nouvellement intégrées. Leur étude, portant sur 20 municipalités, montre que bien que 37,1 % des nouveaux habitants intégrés vivaient en milieu rural, leur représentation dans les conseils municipaux n'a atteint que 16,27 %, contre 83,73 % pour les habitants issus des zones urbaines.

Yassine Turki et Alya Gana (2015)¹⁴ soulignent que cette expansion territoriale a été conçue selon une logique technocratique et bureaucratique, sans réelle concertation avec les acteurs locaux concernés. Cette approche a limité la participation citoyenne et freiné l'autonomisation des nouvelles municipalités. Intissar Khriji (2025) ajoute que la négligence des dimensions sociales et économiques lors de la redéfinition des frontières communales a produit un morcellement administratif peu en phase avec les réalités locales et les besoins socio-économiques des territoires.

Les municipalités nouvellement créées, notamment dans les régions rurales de l'intérieur du pays, ont rencontré d'importantes difficultés dans la fourniture de services publics. Les problèmes d'accessibilité, la dispersion de l'habitat, la rareté des ressources humaines qualifiées et la faiblesse des budgets alloués ont gravement affecté leur fonctionnement. Ahmed Guidara évoque, à titre d'exemple, la situation critique dans des régions comme Kasserine, où le manque de personnel et de financement a limité la capacité des municipalités à répondre aux attentes des habitants.

Pour Walid Haddouk (conseiller au Centre pour le dialogue humanitaire), cette expansion territoriale s'est opérée sans vision stratégique d'accompagnement, ni évaluation préalable des besoins humains et matériels des nouvelles communes. Il dénonce un découpage administratif désordonné, ayant contribué à un manque d'harmonisation dans la gouvernance locale. Dans certains cas, des municipalités ont été créées sans réelle capacité de gestion, ce qui a alourdi les responsabilités locales sans garantir les moyens nécessaires.

Cette dynamique, mal encadrée, pourrait à terme renforcer les inégalités territoriales au lieu de les réduire. Comme l'indique la chercheuse Marion Picard¹⁵, l'expansion du maillage municipal « risque d'accentuer les écarts existants entre zones rurales et urbaines, ces dernières disposant de meilleures ressources financières et humaines. Le manque de cadres qualifiés et de moyens budgétaires constitue un obstacle majeur à la réussite de la généralisation du régime municipal en Tunisie. »

5.4. Conflits de compétences entre pouvoir central et municipalités

La mise en œuvre de la décentralisation en Tunisie s'est heurtée, après les élections municipales de 2018, à des tensions récurrentes entre le pouvoir central et les autorités locales, révélant un conflit structurel de compétences. Ce phénomène s'est cristallisé avec la publication de la circulaire n°9 du 25 mars 2020 par la Présidence du gouvernement, dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Ce texte imposait aux municipalités de coordonner toute initiative

¹⁴ Turki, S. Y., & Gana, A. (2015). Les territoires ruraux en Tunisie à l'épreuve de la communalisation : entre complexité de la réforme et enjeux politiques. *Maghreb - Machrek*, 2015(4), 53-71.

'Municipal Boundaries and the Politics of Space, in Lust, E. and Kao, K. (eds.). *Decentralization, Local Governance, and Inequality in the Middle East and North Africa*. Oxford University Press (2025).

¹⁵ Picard, M. (2018). La réforme de la décentralisation en Tunisie : Entre espoir et incertitude. *Science politique*. 2018. Dumas-02539187

locale avec les autorités centrales avant de prendre des mesures sanitaires supplémentaires, ce qui a été interprété par plusieurs observateurs comme une remise en cause de l'autonomie des collectivités locales garantie par la Constitution et le Code des collectivités locales.

Selon Manel Derbali (2020), cette démarche administrative traduisait une vision hiérarchique du pouvoir, en contradiction avec l'esprit du chapitre VII de la Constitution, qui consacre l'autonomie administrative et financière des collectivités locales. Afef Marrakchi, professeure de droit public, a souligné que ces pratiques « verticales » contredisent les principes mêmes de la gouvernance locale, créant un climat de défiance institutionnelle et empêchant les municipalités d'agir efficacement dans des situations d'urgence.

Issam S'ghaier (2020) ¹⁶note que cette tension découle en partie du flou juridique hérité d'une mise en œuvre incomplète du Code des collectivités locales, entré en vigueur sans les textes d'application nécessaires. Ce vide normatif a favorisé l'ambiguïté dans la répartition des compétences, exacerbant les conflits entre les conseils municipaux élus, désireux d'exercer pleinement leur légitimité démocratique, et les administrations centrales, attachées à des prérogatives historiques fondées sur le principe de l'unité de l'État.

Bien que l'article 142 de la Constitution prévoit un mécanisme juridictionnel en cas de litige de compétences, confiant cette tâche au tribunal administratif, la réalité juridique reste marquée par l'absence de règles claires et partagées. Selon Essaghir, l'absence d'un consensus politique et juridique sur la vision nationale de la décentralisation a multiplié les litiges et provoqué des ruptures institutionnelles, voire des confrontations médiatiques entre les différents niveaux de pouvoir.

Dans ce contexte, Aymen Yazidi (activiste associatif) pointe également la responsabilité de certaines formations politiques, notamment celles issues du courant centralisateur, qui ont freiné le processus de décentralisation en raison d'une lecture conservatrice de l'organisation territoriale. Ce blocage politique a limité la capacité des municipalités à exercer pleinement leurs fonctions, entravant leur efficacité et leur crédibilité auprès des citoyens.

Pour Ahmed Guidara (directeur des finances à la municipalité de Sfax), il est essentiel de reconnaître le rôle structurant des municipalités, qui constituent le niveau de gouvernance le plus proche des citoyens. Il insiste sur le fait que soutenir les municipalités ne signifie pas concurrencer l'État, mais plutôt établir une complémentarité institutionnelle au service de l'intérêt général. Il préconise ainsi la mise en place de programmes de formation à l'intention des élus locaux, afin de renforcer leur capacité d'action et de transformer les critiques en propositions constructives.

De son côté, F.B. (ancien membre du conseil municipal de Houmt Souk, Djerba, 2018–2023) appelle à renforcer la coopération entre les autorités locales, régionales et nationales, soulignant que seule une synergie interinstitutionnelle permettra de mener à bien des projets de développement cohérents. Il affirme que « le développement local doit être une compétence municipale », et plaide pour une dotation accrue en compétences et en ressources humaines des municipalités afin qu'elles puissent jouer leur rôle de moteur du développement territorial.

5.5. Le conflit entre décentralisation et déconcentration

Le processus de décentralisation en Tunisie post-2011 s'est trouvé confronté à une tension structurelle persistante entre les instances élues décentralisées (conseils municipaux) et les représentants déconcentrés de l'État central – en particulier les gouverneurs, les délégués (ou « *moaâtameds* ») et les *omdas* (Chef de localité). Cette dualité a engendré un conflit de légitimité et de compétences, entravant l'application effective des réformes prévues par la Constitution de 2014. Selon Fawzi Bousfara, cette confrontation s'est traduite par des retards significatifs dans la mise en œuvre des politiques locales et des projets de développement territorial, en raison d'un partage flou et déséquilibré des responsabilités entre les deux sphères de gouvernance.

L'héritage centralisateur du système politique tunisien, hérité des périodes Bourguiba et Ben Ali, constitue un obstacle majeur au changement. Walid Haddouk, expert en gouvernance et conseiller auprès du Centre du dialogue humanitaire, souligne que le passage d'un système centralisé à un modèle décentralisé requiert un bouleversement profond des logiques administratives et politiques, longtemps structurées autour de l'hégémonie du pouvoir central.

Dans cette architecture, le gouverneur a historiquement joué un rôle stratégique d'intermédiaire entre l'État central et les territoires, cumulant les fonctions de représentant de l'État, de chef du parti au pouvoir à l'échelle régionale, et de superviseur des institutions locales. Sous Bourguiba, ce rôle a été renforcé par la suppression des délégués régionaux du parti, dont les prérogatives furent transférées aux gouverneurs. Jusqu'en 2011, le gouverneur concentrait ainsi les leviers du pouvoir politique, administratif, sécuritaire et financier à l'échelle régionale, et ce, sans véritable contre-pouvoir local.

Meddeb (2015) rappelle que les gouverneurs étaient nommés directement par la présidence de la République, et que les délégués étaient choisis par le ministère de l'Intérieur, avec l'aval des instances partisans du RCD. En vertu de la loi organique de 1975, les gouverneurs disposaient d'un pouvoir de tutelle préventive sur les municipalités, ainsi que d'une autorité sur toutes les représentations régionales des ministères et les agences publiques (eau, assainissement, santé, etc.). Toute communication entre une municipalité et ces structures devait transiter par le gouverneur.

Par ailleurs, les gouverneurs contrôlaient des ressources financières bien plus importantes que les budgets municipaux, notamment via les fonds régionaux de développement, et avaient la main sur les équipements logistiques et les autorisations indispensables aux projets municipaux. Les réformes de 1989 ont encore consolidé leur rôle dans la planification régionale.

À l'échelle locale, les délégués présidaient les conseils locaux de développement, souvent en coordination avec les *omdas*, et géraient certaines prestations sociales et programmes publics. Les communes, quant à elles, étaient marginalisées, consultées rarement sur les grands choix d'investissement, même lorsque ceux-ci concernaient directement leur territoire. Selon Ben Jelloul (2013), cela traduisait une hiérarchie institutionnelle dans laquelle les autorités déconcentrées détenaient le pouvoir réel, au détriment des élus locaux.

Cette prédominance s'étendait également aux zones rurales non municipales – représentant près de 90 % du territoire national –, placées sous administration directe des gouverneurs via les programmes de développement rural. Toutefois, il convient de noter que les gouverneurs eux-mêmes restaient dépendants de l'administration centrale, notamment du ministère de l'Intérieur, ce qui en faisait des relais plus que des autorités autonomes.

Cette configuration explique la réticence des représentants déconcentrés à accepter les réformes de décentralisation, souvent perçues comme une menace à leur autorité. Selon plusieurs sources institutionnelles, le ministère de l'Intérieur a bien élaboré en 2019 deux projets de loi, l'un définissant le statut des gouverneurs et de leurs assistants, l'autre encadrant la déconcentration, avec l'appui d'un bailleur de fonds international. Pourtant, ces projets n'ont jamais été soumis à l'approbation du gouvernement ou du parlement.

L'absence de mise à jour des cadres juridiques régissant la déconcentration et la non-publication des textes d'application du Code des collectivités locales ont ainsi exacerbé les tensions entre élus locaux et agents de l'État, en particulier dans des régions comme Gabès où les conflits autour de la répartition des compétences sont fréquents. Ce blocage a directement impacté la capacité opérationnelle des municipalités à exécuter leurs projets, surtout en l'absence d'un pouvoir exécutif autonome comme la police municipale.

Le flou entourant le rôle du délégué constitue un autre point de friction, dans la mesure où sa fonction n'a pas été redéfinie juridiquement à la lumière du nouveau système. Il en résulte une coexistence conflictuelle entre les autorités élues et les fonctionnaires nommés¹⁷, accentuée par des pratiques concurrentes et une communication institutionnelle insuffisante.

Ahmed Guidara (directeur financier à la municipalité de Sfax) considère qu'avec l'entrée en vigueur du Code des collectivités locales, le rôle du délégué est amené à s'estomper¹⁸, au profit d'une municipalité renforcée dans ses compétences et ses moyens d'action. Toutefois, il rappelle que la transition vers une gouvernance pleinement décentralisée est un processus long, qui exige une période transitoire durant laquelle le délégué peut encore jouer un rôle utile, notamment dans les territoires nouvellement municipalisés. Selon lui, le délégué pourrait devenir un facilitateur du développement local, en favorisant le dialogue entre services publics, citoyens et municipalités, et en accompagnant les efforts d'investissement, de création d'emplois et d'amélioration des conditions de vie.

5.6. Les conseils municipaux face à une composition fragmentée

La mise en place des premiers conseils municipaux élus en 2018 a révélé une configuration politique inédite, marquée par une forte diversité idéologique et partisane. Selon F.B., expert en gouvernance locale et ancien membre d'un conseil municipal, la gestion de cette pluralité s'est avérée particulièrement complexe. Les divergences profondes entre membres issus de courants politiques variés ont entraîné la formation de blocs internes au sein des conseils, créant des dynamiques proches de celles observées à l'échelle nationale, notamment au sein de l'Assemblée des représentants du peuple.

Cette diversité, bien que représentative d'un progrès démocratique, a fragilisé la cohésion et la capacité décisionnelle des conseils. Aymen Yazidi, acteur de la société civile, qualifie ce fonctionnement de « micro-parlement local », où les tensions partisans freinent l'action publique.

Rajaa Jebri, consultante spécialisée en décentralisation et gouvernance locale, souligne que cette instabilité découle en grande partie du mode de scrutin proportionnel au plus fort reste, en

¹⁷ Bouchaddakh, T. (2020, 9 avril). Covid-19 : Dérapage anti-décentralisation en Tunisie ? Nawaat. <https://nawaat.org/2020/04/09/covid-19-derapage-anti-decentralisation-en-tunisie/>

¹⁸ Guedara, A. (2017). Quel rôle pour l'institution du délégué (mo'tamad) dans le paysage administratif tunisien de la prochaine étape ? Nawaat. <https://nawaat.org/2016/10/17/>

Dans ce contexte, les municipalités s'appuient essentiellement sur le CPSCL²¹ (Caisse des Prêts et de Soutien aux Collectivités Locales), lui-même en difficulté, ce qui ralentit l'accès au financement des projets de proximité. D'après la Banque mondiale, l'endettement communal constitue un problème structurel pour les autorités locales, en raison de leur intégration dans un système national de gestion des finances publiques inadapté aux spécificités locales. Ce système les oblige à recourir à des emprunts au-delà de leurs capacités de remboursement, tout en dissimulant l'ampleur réelle de la crise par des reprogrammations répétées des dettes²².

Dans une interview accordée à *Nawaat*, Mokhtar Hammami, président de la commission nationale de prospective et de décentralisation relevant du ministère des Affaires locales, reconnaît que l'encours de la dette communale reste stable autour de 150 millions de dinars, avec 33 municipalités concentrant 68 %²³ de la dette totale, tandis que 92 municipalités ne présentent aucune dette (Dhouib, 2017). Sept municipalités souffrent, quant à elles, d'un surendettement structurel.

Le Code des collectivités locales a certes élargi les ressources théoriques des municipalités, en leur conférant le droit de percevoir certaines taxes, comme la taxe sur la publicité ou les droits de voirie, mais les ministères concernés continuent de bloquer leur transfert effectif, affaiblissant ainsi l'autonomie financière promise. De plus, le ministère des Finances a résisté à toute réforme profonde du cadre fiscal local, en maintenant inchangés des textes fondamentaux comme le Code de la comptabilité publique ou le Code de la fiscalité locale, en inadéquation avec les principes de la décentralisation.

Par ailleurs, aucune réforme n'a été introduite concernant les modalités de perception des taxes communales. Ainsi, les agents de recouvrement, rattachés au ministère des Finances, accordent une priorité moindre aux recettes locales qu'à la fiscalité nationale, ce qui pénalise fortement les municipalités.

Selon Ridha Louh, expert en finances publiques locales, cette inertie a bloqué l'autonomisation financière des communes et entravé les réformes structurelles nécessaires à la réussite de la décentralisation.

²¹ http://www.cpscl.com.tn/template.php?code_menu=163&block=1

²² <https://documents1.worldbank.org/>

²³ Dhouib, H. (2017, 17 juillet). La dette locale : 33 municipalités concentrent 68 % du volume de l'endettement. *Nawaat*. <https://nawaat.org/2017/07/17/المدىونية-المحلية-33-بلدية-تحتكر-68-من-حجم/>

La Caisse des Prêts et de Soutien aux Collectivités Locales (CPSCL) : un établissement public au service du développement local

La Caisse des Prêts et de Soutien aux Collectivités Locales (CPSCL) est un établissement public spécialisé dans le financement du développement local en Tunisie. Elle remplit plusieurs missions fondamentales visant à accompagner les collectivités locales dans la conception, la mise en œuvre et le suivi de leurs projets d'investissement. Parmi ses principales fonctions, on peut citer :

- **Mobilisation des ressources financières** nécessaires à la réalisation des plans d'investissement des collectivités locales.
- **Appui technique** aux collectivités dans les différentes étapes de gestion de projets : diagnostic, étude, exécution et suivi.
- **Assistance à la gestion financière**, par le biais d'analyses périodiques des bilans budgétaires locaux et de recommandations pour renforcer l'autofinancement et optimiser l'usage des ressources allouées au développement.
- **Encadrement de l'investissement local**, à travers un accompagnement technique et financier visant à garantir l'efficacité des programmes d'investissement.

Dans le cadre de ses missions, la CPSCL met en œuvre plusieurs actions concrètes :

- **Visites de terrain** pour l'évaluation des projets en cours et l'identification des obstacles à leur bonne exécution, afin de proposer des solutions adéquates.
- **Analyse de la situation financière** des collectivités locales, à partir des résultats réalisés et des prévisions initiales, en évaluant la mobilisation des ressources et leur utilisation, dans le but de mesurer la capacité d'endettement résiduelle des communes, en tenant compte des emprunts contractés.
- **Examen de la méthodologie de mise en œuvre**, depuis la phase de conception jusqu'à la fin des travaux et le démarrage de l'exploitation.
- **Mise en place d'indicateurs d'évaluation** pour garantir la pertinence et la rentabilité des projets financés.
- **Évaluation de l'impact socio-environnemental** des projets, en lien avec les objectifs de développement durable et les besoins des populations locales.

Ainsi, la CPSCL joue un rôle pivot dans la dynamique de décentralisation, en assurant un soutien structurant aux collectivités territoriales, aussi bien sur le plan financier que technique.

6. Le rôle de la société civile

La Tunisie a connu, après la révolution, une nouvelle dynamique en matière de participation citoyenne. Dans le cadre de la valorisation de cette participation communautaire après 2018, l'association *Jamaity*,²⁴ qui administre une plateforme de référence pour la société civile tunisienne, a recensé plus de 8000 opportunités disponibles pour les associations en 2019, comprenant des appels à projets, des offres d'emploi, des programmes de formation et des appels à candidatures. Sa base de données inclut également 216 bailleurs de fonds et partenaires techniques et financiers, parmi lesquels des ambassades, des organisations internationales, des ONG et diverses institutions.

Par exemple, l'Union européenne a financé un programme de soutien à la société civile à hauteur de 7 millions d'euros sur trois ans (2014-2016). Ce soutien a bénéficié à des associations actives dans les domaines suivants : environnement (25,2 %), culture (9,9 %), gouvernance (9 %), emploi et entrepreneuriat (8,1 %), lutte contre l'extrémisme et sécurité (6,3

²⁴ <https://jamaity.org/>

%), sciences et technologies (4,5 %), décentralisation (2,7 %), et éducation (1,8 %) (OCDE, 2023).

Selon Ahmed Guidara (directeur des finances à la municipalité de Sfax et expert en gouvernance locale), la décentralisation a permis de renforcer la transparence et la gouvernance locale à travers l'ouverture d'un dialogue direct entre les citoyens et les autorités locales. Cette ouverture a contribué à restaurer la confiance entre les deux parties, les municipalités devenant plus transparentes dans la mise à disposition de l'information, que ce soit via des plateformes numériques ou par des documents officiels. Ce processus a renforcé la capacité des citoyens à participer activement aux décisions ayant un impact direct sur leur quotidien²⁵.

Le programme annuel d'investissement (PAI) constitue l'un des dispositifs phares de participation citoyenne à l'échelle locale. Par exemple, dans la municipalité de Sfax, le PAI a été élaboré de manière participative pour la réfection des rues, le colmatage des nids-de-poule, l'entretien des voiries existantes et la construction de nouvelles routes. Ces actions ont été réparties sur sept districts municipaux, pour un montant total estimé à 737 000 000 dinars tunisiens.

La société civile a joué un rôle central dans cette dynamique participative. Selon Rajaa Jebri, militante civique et experte en gouvernance locale, la société civile a été un partenaire stratégique des municipalités dans la mise en œuvre de nombreux projets. Les financements des bailleurs internationaux ont permis de renforcer les capacités des municipalités, d'améliorer la qualité des services et de former les cadres municipaux, un rôle que l'État aurait dû assumer.

Walid Haddouk (conseiller au Centre du dialogue humanitaire) a souligné l'évolution du concept de réappropriation exceptionnelle de l'espace public local en Tunisie post-révolution. L'espace public est désormais perçu comme une plateforme d'expression et de participation citoyenne, traduisant une prise de conscience accrue du rôle des citoyens dans l'influence des décisions locales. Ce changement renforce la responsabilité collective et souligne l'importance de la participation effective dans la réalisation d'un développement durable. Cette idée rejoint celle de la chercheuse Hala Yousfi²⁶, qui évoque une « reprise de possession de l'espace public longtemps confisqué par l'État central », à travers des canaux de communication directe entre citoyens et détenteurs du pouvoir.

²⁵ <https://www.facebook.com/participatifsfax/>

²⁶ Yousfi, H. (2017). Redessiner les relations État/collectivités locales en Tunisie : enjeux socio-culturels et institutionnels du projet de décentralisation. Papiers de recherche 2017, pp 1-84.



Image n°3 : Le rôle de la société civile a été déterminant dans l’ancrage de la démocratie participative

Source : Association Djerba Solidarité et Développement

Dans le même sens, Ahmed Guidara (directeur des finances de la municipalité de Sfax et expert en gouvernance locale) estime également que, malgré les apports positifs de la démocratie participative, l’accent mis sur la participation s’est parfois fait au détriment de l’amélioration des services de base, qui devraient pourtant constituer une priorité pour les collectivités locales. Ce défi s’est particulièrement manifesté par un engouement populaire considérable pour la participation à la gouvernance locale, mais cet enthousiasme n’a pas toujours été canalisé de manière efficace. En effet, les écarts en matière de niveau d’éducation et de conscience citoyenne ont parfois engendré une certaine confusion lors des réunions participatives, alors que d’autres ont pu aboutir grâce à l’engagement des participants.

Le rôle de la société civile a également été ambivalent, selon Aymen Yazidi (acteur de la société civile dans le gouvernorat de Bizerte). Certaines organisations se sont aventurées au-delà de leur mandat classique, prenant parfois une place prépondérante qui a généré des tensions avec les autorités locales. De plus, la politisation de certaines associations les a transformées en véritables blocs politiques, ce qui a nui à leur capacité à répondre de manière neutre aux besoins des citoyens et à soutenir les processus de gouvernance.

À ce sujet, la chercheuse Marion Picard²⁷ relève que : « *En réalité, certains maires redoutent de perdre leur légitimité face à une société civile qui ‘représente elle aussi les citoyens’. Ces inquiétudes apparaissent particulièrement dans le cadre de la démocratie participative, comme en témoigne ce maire qui redoute que les associations défient son autorité. Selon lui, ‘le travail associatif ne doit pas se substituer au droit des citoyens à la ville, car cela pose aussi un sérieux problème à la mise en œuvre de la décentralisation’.* »

Depuis le 25 juillet 2021, le rôle de la société civile s’est nettement réduit, en raison de l’augmentation des restrictions imposées à l’espace civique. Avant cette date, les organisations de la société civile étaient fortement engagées au niveau local : elles surveillaient le travail des

²⁷ Picard, *Ibid.*

conseils municipaux, formaient leurs membres, collaboraient à la mise en œuvre de projets et encourageaient la participation citoyenne à la prise de décision. Or, cette dynamique s'est progressivement affaiblie. Plusieurs interlocuteurs soulignent que les citoyens se montrent désormais plus réticents à participer ou à exprimer publiquement leurs opinions, après avoir vu certains de leurs concitoyens poursuivis en justice pour des publications critiques sur Facebook à l'égard du gouvernement ou de responsables publics.

De nombreuses associations ont ainsi été contraintes d'interrompre leurs projets liés à la redevabilité locale et à la participation citoyenne, en l'absence de conseils municipaux élus à surveiller, ceux-ci ayant été remplacés par des administrateurs nommés par l'autorité centrale.

Dans ce contexte, Aymen Yazidi a réaffirmé l'importance de la démocratie et de la liberté comme garanties fondamentales de l'expression citoyenne et de la défense des droits. Il décrit la scène politique tunisienne comme marquée par une instabilité croissante, qualifiant le phénomène de « populisme tunisien » d'étrange et préoccupant. Il a également mis en garde contre les conséquences du refus de reconnaître les corps intermédiaires – tels que les syndicats et les associations – ce qui a conduit à une rupture des canaux de communication entre les décideurs publics et la société civile. Il a, enfin, adressé un appel aux acteurs internationaux afin qu'ils poursuivent leur soutien au tissu associatif tunisien, qu'il considère comme « le pilier fondamental de la résilience et de la citoyenneté ».

7. Le 25 juillet 2021 et ses effets sur la gouvernance locale et la décentralisation

Le 25 juillet 2021, le président Kaïs Saïed a annoncé la destitution du gouvernement et le gel des travaux du Parlement. Il a invoqué l'article 80 de la Constitution tunisienne de 2014, déclarant lors d'un discours télévisé que ces mesures avaient été prises face à un « péril imminent » menaçant l'intégrité de l'État et le fonctionnement normal des institutions. À cette occasion, il a également suspendu l'immunité parlementaire des députés.



Image n°5 : L'armée ferme le Parlement – Source : Google

Dans son article intitulé « *Constitution de l'exception et nouvelle République du chef* », le politologue Youssef Chedhly²⁸ explique :

« Toutes les données politiques indiquent qu'un individu, en s'octroyant un pouvoir exceptionnel, a précédé et redéfini les institutions selon sa propre vision. Dès lors, l'appartenance à ces institutions censées être démocratiques et représentatives devient conditionnée par l'adhésion à sa conception du politique. En l'absence de tout mécanisme juridique ou constitutionnel de contrôle, l'individu devient l'unique garant du fonctionnement institutionnel. Le droit émane alors de sa volonté, et non de celle du collectif. Il s'agit là d'une personnalisation extrême du pouvoir – l'une des formes les plus préoccupantes de régime politique – comme le disait Aristote : "Remplacer la souveraineté de la loi par celle d'un homme est une grave erreur, car l'homme est soumis à mille passions". »

Ces transformations politiques, juridiques et constitutionnelles ont eu des effets profonds sur le processus de décentralisation. Plusieurs acteurs comme Lasaad Hajjem (ancien maire de Djerba Midoun) et B.J. (ancienne membre de l'Assemblée constituante et ancienne Secrétaire d'Etat des Affaires locales) y voient une régression majeure, qualifiée de « retour au centralisme ».

Parmi les mesures les plus marquantes postérieures au 25 juillet 2021, on trouve la suppression du ministère des Affaires locales, désormais intégré au ministère de l'Intérieur. Selon Hajjem, cette décision a représenté un « coup dur pour la décentralisation », car elle a obligé les municipalités à faire transiter toutes leurs communications avec les autorités centrales par le gouvernorat. Pour lui, cela marque une restauration de l'administration centralisée, entravant l'autonomie décisionnelle des conseils municipaux.

Avant cette fusion, les municipalités pouvaient planifier leurs projets et dialoguer directement avec les ministères. Désormais, toute action passe obligatoirement par les gouverneurs, ce qui a provoqué, selon B.J., un gel des activités municipales, aggravé par l'interférence croissante des gouverneurs et délégués dans les affaires locales.

La situation a empiré avec la dissolution officielle des conseils municipaux en mars 2023, une mesure qualifiée par Mabrouk K'santini (ancien président d'une délégation spéciale municipale à Sfax) de « suppression de la participation politique locale ». Depuis, les secrétaires généraux des municipalités assurent la gestion locale, avec pour conséquence un blocage administratif et la suspension de nombreux projets de développement.

Selon Aymen Yazidi (acteur associatif à Bizerte), plusieurs projets ont été instrumentalisés politiquement pour renforcer l'image du pouvoir central, sans véritable considération pour les besoins des citoyens. Il cite, entre autres, l'exemple du pont de Bizerte, dont la réalisation est retardée ou exploitée à des fins de communication politique.

Les petits et moyens projets financés par l'étranger ont aussi souffert d'un arrêt ou de retards importants, en raison de l'instabilité administrative et du non-paiement des contractants.

Pour F.B. (ancien membre du conseil municipal de Houmt Souk), le démantèlement des conseils élus a renforcé le contrôle a priori exercé par le gouvernorat, sapant les principes

²⁸ <https://egal-agenda.com/النظام-الرئاسي-في-تونس-وإنتاج-ال/ال>

fondamentaux de la décentralisation et bloquant des projets stratégiques nécessitant des choix politiques.

Malgré cette recentralisation, des formes de résistance ont émergé. Adnane Bouassida (maire de Raoued et président de la FNCT) a dénoncé un retour à l'avant-2011, marqué par le pouvoir vertical de l'État. Kamel Ammara, maire de Bizerte, a lui aussi défendu vigoureusement la gouvernance locale, engageant des luttes juridiques et politiques en faveur de la démocratie, contrairement à d'autres municipalités qui ont préféré éviter le conflit avec le pouvoir central.

Même si les municipalités n'ont pas ouvertement affronté l'exécutif après le 25 juillet, elles n'ont pas échappé à la disparition des instances élues : depuis la dissolution de mars 2023, aucune nouvelle élection municipale n'a été organisée, bien que l'ISIE ait affirmé être prête à les mettre en œuvre. L'analyse du nouveau texte constitutionnel de 2022 ne révèle aucune garantie explicite pour la pérennité ou la consolidation du processus de décentralisation.

« Le nouveau régime se caractérise par de profondes contradictions : il prétend promouvoir l'autonomie locale tout en renforçant le centralisme. »

Le décret-loi n°9 du 8 mars 2023, qui a acté la dissolution des conseils municipaux, ne précise ni les compétences ni les prérogatives des nouveaux « conseils locaux », bien qu'il en définisse les modalités électorales. La Constitution de 2022 reste tout aussi floue, ne consacrant qu'un seul article aux pouvoirs locaux.

Selon Intissar Khriji²⁹ (experte en gouvernance locale), les élections des conseils locaux tenues en décembre 2023 (puis février 2024) ont permis l'installation de 279 nouveaux conseils. Cependant, ces scrutins ont été marqués par une très faible participation (12%), sans possibilité pour les partis de présenter des listes. Contrairement aux conseils élus en 2018, ces nouvelles instances ne bénéficient d'aucune autonomie administrative ou financière et ne disposent pas de budget propre. À ce jour, leur fonction demeure incertaine face aux municipalités désormais administrées par des fonctionnaires nommés, ce qui représente, selon Khariji, une régression majeure de la gouvernance locale.

8. Perspectives de la décentralisation en Tunisie

Les transformations politiques et administratives qu'a connues la Tunisie après le 25 juillet 2021 ont révélé une crise structurelle dans les relations entre le pouvoir central et les autorités locales. Les mesures prises par le président Kaïs Saïed à cette date ont suscité un large débat quant à leur légitimité et leurs conséquences. Concrètement, ces décisions ont conduit à une paralysie des institutions de l'État, au gel de nombreux projets de développement, et à l'aggravation des crises économiques et sociales. Elles ont également engendré une profonde division de l'opinion publique entre partisans et opposants.

La dissolution des conseils municipaux en mars 2023 a marqué un recul manifeste des principes de décentralisation, entraînant une désorganisation de l'action municipale et l'arrêt de nombreux projets. L'absence d'élus locaux a aussi freiné la prise de décisions stratégiques, laissant place à des secrétaires généraux souvent dépourvus de la légitimité politique nécessaire pour impulser des dynamiques locales. Les citoyens ont ressenti directement les effets de ces

²⁹ Intissar Kherigi, Saïed and the Mirage of "Direct Democracy", ISPI, 4 October 2024
,<https://www.ispionline.it/en/publication/saied-and-the-mirage-of-direct-democracy-185795>

politiques : baisse de qualité des services, complexification administrative, et accentuation des déséquilibres budgétaires³⁰. Dans ce contexte, un nouveau cadre constitutionnel issu du projet de « construction par la base » promu par le président Saïed redistribue les rôles entre le centre et le local, mais soulève de nombreuses interrogations sur l'avenir de la décentralisation³¹.

Il apparaît ainsi clairement que le renforcement de la décentralisation et des prérogatives des municipalités constitue un levier essentiel pour favoriser le développement durable, lutter contre la pauvreté et l'exclusion, et améliorer l'accès des citoyens aux services publics. Ce renforcement permettrait aux communautés locales de mieux répondre à leurs besoins propres, désenclavant les régions et réduisant les inégalités territoriales. Il participerait également à l'ancrage d'un sentiment d'appartenance et de participation citoyenne.

Les témoignages recueillis dans cette étude mettent en lumière l'importance de la coopération entre les différents niveaux de pouvoir, mais aussi l'incapacité du modèle centralisé à garantir une croissance inclusive répondant aux spécificités des territoires.

Beaucoup des intervenants soulignent que l'expérience tunisienne en matière de décentralisation constitue une étape déterminante dans la redistribution des compétences, la démocratisation locale et la responsabilisation du citoyen, malgré les nombreux obstacles rencontrés. Ils appellent à changer le regard porté sur les municipalités, trop souvent perçues comme des concurrentes de l'État, alors qu'elles en sont des composantes essentielles, œuvrant dans l'intérêt général.

Par ailleurs, un encadrement juridique plus précis est nécessaire pour organiser les relations entre autorités locales et centrales, notamment à travers des textes réglementaires clarifiant les modalités de coordination, de délégation et de contrôle. Une telle clarification contribuerait à instaurer un climat de confiance et de complémentarité bénéfique à la stabilité politique et sociale du pays.

Conclusion

En conclusion, l'expérience tunisienne de la décentralisation doit rester vivante et évolutive. Il est impératif de doter les municipalités des pouvoirs, ressources humaines et financières nécessaires pour concrétiser les réformes engagées. Car la décentralisation ne se résume pas à un simple transfert de compétences : elle exige une transformation systémique et une synergie active entre l'ensemble des acteurs, pour produire des résultats tangibles dans la vie quotidienne des citoyens.

Cela dit, il convient de souligner certaines limites de cette étude. Tout d'abord, malgré l'insistance sur les bienfaits attendus de la décentralisation, le texte n'approfondit pas suffisamment les obstacles majeurs auxquels ce processus fait face en Tunisie, tels que la corruption, le manque de transparence, ou encore l'inefficacité administrative locale, qui peuvent sérieusement compromettre sa mise en œuvre.

³⁰ <https://timep.org/2022/03/15/local-governance-amid-extreme-political-uncertainty-in-tunisia/>

³¹ <https://bti-project.org/en/reports/country-report/TUN>

Ensuite, le texte semble refléter le point de vue d'un certain type de participants, sans toujours restituer la pluralité des opinions, notamment celles plus critiques à l'égard de la décentralisation, ou celles exprimant des réserves face à ses dérives potentielles.

En somme, il convient de ne pas sacraliser la décentralisation : elle ne représente pas une fin en soi, mais un outil de gouvernance, au service du développement local, de la redevabilité et de la qualité de vie. Il est donc crucial de poursuivre le débat et de réinterroger en permanence les modalités de sa mise en œuvre, afin d'en tirer les meilleurs bénéfices pour la société tunisienne.

Références bibliographiques :

- Ben Achour, Y. (2014, 28 janvier). التجربة الدستورية التونسية [Sur l'expérience constitutionnelle tunisienne]. Al Jazeera. <https://www.aljazeera.net/opinions/2014/1/28/2-في-التجربة-الدستورية-التونسية>.
- Ben Jelloul, M., & Turki, S. Y. (2019). Vers une reconfiguration des territoires en Tunisie au temps de la décentralisation et de la communalisation intégrale. In S. Brunet et al. (Éd.), Prolifération des territoires et représentations territoriales de l'Union européenne (p. 59-77). Presses universitaires de Rouen et du Havre. <https://doi.org/10.4000/books.purh.17650>
- Bouchaddakh, T. (2020, 9 avril). Covid-19 : Dérapage anti-décentralisation en Tunisie ? Nawaat. <https://nawaat.org/2020/04/09/covid-19-derapage-anti-decentralisation-en-tunisie/>
- Carnegie Endowment for International Peace. (2017, 5 mai). Tunisia's Decentralization Process at a Crossroads (en arabe). <https://carnegieendowment.org/sada/2017/05/tunisia-decentralization-process-at-a-crossroads?lang=ar>.
- Derbali, M. (2020, April 28). Covid-19 en Tunisie : Bras de fer entre municipalités et pouvoir central. Nawaat.
- Dhoub, H. (2017, 17 juillet). La dette locale : 33 municipalités concentrent 68 % du volume de l'endettement. Nawaat. <https://nawaat.org/2017/07/17/المديونية-المحلية-33-بلدية-من-حجم-تحتكر-68-من-حجم>
- Fondation Konrad-Adenauer. (s.d.). دستور 27 جانفي 2014 من الريادة إلى الأزمة: دراسة حالة تونس. <https://www.kas.de/documents/....>
- Galtier, M. (2018, 10 mai). Quelles sont les sources de financement des collectivités locales en Tunisie ? (Trad. S. Bajji Akkaz). Nawaat. <https://nawaat.org/2018/05/10/ماهي-مصادر-تمويل-الجماعات-المحلية-في>

- Guidara, A. (2017). Quel rôle pour l'institution du délégué (mo'tamad) dans le paysage administratif tunisien de la prochaine étape ? Nawaat. <https://nawaat.org/2016/10/17/>
- ISPI. (2022). Saïed and the Mirage of Direct Democracy. <https://www.ispionline.it/en/publication/saied-and-the-mirage-of-direct-democracy-185795>.
- Issawi, F. (2015). Tunisian media and political polarization: Glorifying the self, rejecting the other. University of Essex.
- Jamaity. (s.d.). المنصة التونسية للمجتمع المدني. <https://jamaity.org/>. Consulté le 15 juillet 2025.
- JCL-MENA. (s.d.). Constitution tunisienne de 2014 : étude juridique. <https://www.jcl-mena.org/assets/submissions/issueS01/1.Tunisia.ar.pdf>.
- Kherigi, I. (2024). *Saïed et le mirage de la « démocratie directe »*. ISPI.
- Marsad Baladia. (s.d.). قاعدة بيانات استقالات رؤساء المجالس البلدية. <https://baladia.marsad.tn/demissions>. Consulté le 15 juillet 2025.
- Nawaat. (2017, 17 juillet). المديونية المحلية: 33 بلدية تحتكر 68% من حجم الديون. <https://nawaat.org/2017/07/17/المديونية-المحلية-33-بلدية-تحتكر-68-من-حجم/>.
- Nawaat. (2018, 10 mai). ماهي مصادر تمويل الجماعات المحليّة في تونس؟ <https://nawaat.org/2018/05/10/ماهي-مصادر-تمويل-الجماعات-المحليّة-في/>.
- Nawaat. (2020, 9 avril). COVID-19: dérapage anti-décentralisation en Tunisie. <https://nawaat.org/2020/04/09/covid-19-derapage-anti-decentralisation-en-tunisie>.
- OCDE (2023), Scan de l'espace civique en Tunisie, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris. <https://doi.org/10.1787/28b4bdf4-fr>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE). (2023). Revues de la gouvernance publique : Tunisie. <https://documents1.worldbank.org/>. (→ lien à préciser selon le document exact).
- Page Facebook Participatif Sfax. Activités participatives de la ville de Sfax. <https://www.facebook.com/participatifsfax/>. (→ à éviter comme source principale si non accompagnée d'un contenu archivé).
- Picard, M. (2018). La réforme de la décentralisation en Tunisie : Entre espoir et incertitude. Science politique. 2018. Dumas-02539187
- ROSA LUXEMBURG STIFTUNG – North Africa. (2023). Kais Saïed détruit-il l'idée même de la démocratie ? <https://rosaluxna.org/fr/publications/kais-saied-detruit-il-lidee-meme-de-lademocratie>.

- Sghaier, A. (2020, 23 juin). Le pouvoir local à l'épreuve des crises... La décentralisation à l'ère du coronavirus. Legal Agenda. <https://legal-agenda.com/>
- Turki, S. Y., & Gana, A. (2015). Les territoires ruraux en Tunisie à l'épreuve de la communalisation : entre complexité de la réforme et enjeux politiques. *Maghreb - Machrek*, 2015(4), 53-71.
- Turki, SY et Gana, A. (2017).. Les territoires ruraux en Tunisie à l'épreuve de la communalisation : entre complexité de la réforme et enjeux politiques, *Revue Maghreb-Machrek* n.226, Dossier : Les territoires du changement, changement dans les territoires, mars 2017, p.53-72
- Webdo. (2024). Trois délégations spéciales hors la loi : quid de l'exécution ? <https://www.webdo.tn/fr/actualite/national/trois-delegations-speciales-hors-la-loi-mais-quid-de-lexecution-de-la-decision/170586>.
- Wikipédia. (s.d.). Liste des partis politiques en Tunisie. https://ar.wikipedia.org/wiki/قائمة_الأحزاب_السياسية_في_تونس. Consulté le 15 juillet 2025.
- Yousfi, H. (2017). Redessiner les relations État/collectivités locales en Tunisie : enjeux socio-culturels et institutionnels du projet de décentralisation. *Papiers de recherche* 2017, pp 1-84.
- صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية. (s.d.). Présentation des missions. http://www.cpscl.com.tn/template.php?code_menu=163&block=. Consulté le 15 juillet 2025.
- مجلة الجماعات المحلية. (s.d.). وزارة الشؤون المحلية والبيئة. <http://www.collectiviteslocales.gov.tn/مجلة-الجماعات-المحلية>. Consulté le 15 juillet 2025.