



Décentralisation en Tunisie : consolider la démocratie sans affaiblir l'Etat

Rapport Moyen-Orient et Afrique du Nord N°198 | 26 mars 2019

Headquarters

International Crisis Group

Avenue Louise 149 • 1050 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 502 90 38 • Fax: +32 2 502 50 38

brussels@crisisgroup.org

Preventing War. Shaping Peace.

Table des matières

Synthèse	i
I. Introduction	1
II. La décentralisation en Tunisie : un malentendu ?.....	2
A. Un rapport ambivalent des Tunisiens à l'Etat.....	2
B. Sous le régime de Ben Ali (1987-2011) : un Etat faible	3
C. L'origine de l'équivoque.....	4
D. La mise en œuvre du processus de décentralisation	6
III. Une administration territoriale faible et inefficace.....	10
A. Des services territoriaux déficients	10
B. Un partage des tâches confus entre administration et collectivités locales	14
IV. Une réforme de plus en plus clivante.....	17
A. Des conflits entre hauts fonctionnaires et élus locaux	17
B. Des relations encore plus tendues avec les élus islamistes	19
C. Une crise de confiance accentuée envers la classe politique.....	20
1. Des promesses économiques et sociales déçues	20
2. Le clientélisme exacerbé.....	22
V. Ancrer la démocratie au niveau local sans affaiblir l'Etat.....	25
VI. Conclusion	28
ANNEXES	
A. Carte de la Tunisie	29
B. A propos de l'International Crisis Group	30
C. Rapports et briefings sur le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord depuis 2016	31
D. Conseil d'administration de l'International Crisis Group.....	33

Principales conclusions

Que se passe-t-il ? En Tunisie, la décentralisation progresse sur le plan politique : des conseils municipaux ont été élus et la démocratie s’ancre au niveau local. Mais ce processus omet de renforcer les services territoriaux de l’Etat. Cela nourrit les résistances des hauts fonctionnaires et contribue au blocage de l’action publique.

En quoi est-ce significatif ? Faute de tenir ses promesses en termes de réduction des inégalités socio-régionales et d’amélioration des services publics, cette réforme accentue la crise de confiance envers la classe politique et risque d’alimenter les tensions sociales et politiques et la nostalgie à l’égard du régime de Ben Ali.

Comment agir ? Des consultations doivent réunir divers acteurs pour parvenir à un nouveau compromis sur ce processus et éviter qu’il ne soit vidé de sa substance. Le gouvernement devrait renforcer les compétences humaines des services territoriaux de l’Etat et les promoteurs internationaux de la décentralisation devraient accroître leur soutien technique et financier.

Synthèse

En Tunisie, le processus de décentralisation est de plus en plus clivant. En cours depuis l'adoption d'une nouvelle Constitution en janvier 2014, il permet à l'Etat central de céder des pouvoirs aux acteurs et institutions à des échelons inférieurs dans la hiérarchie politico-administrative et territoriale. Mais en se focalisant sur la démocratisation du pouvoir local au détriment du renforcement de l'Etat aux niveaux régional et local, il suscite des résistances. Faute de tenir ses promesses de réduction des inégalités socio-régionales, cette réforme, telle que conduite actuellement, risque d'alimenter les tensions sociales et politiques et la nostalgie à l'égard du régime autoritaire de Zine el-Abidine Ben Ali (1987-2011), dans un contexte de détérioration des conditions de vie et de crise de confiance envers la classe politique. Les acteurs politiques tunisiens doivent parvenir à un nouveau compromis sur la décentralisation, et les partenaires du pays devraient la soutenir sur le plan technique et financier. Il s'agit notamment d'accroître les capacités de l'Etat à mettre en place des politiques publiques et à améliorer la qualité de ses services.

La focalisation sur la démocratisation du pouvoir local résulte d'un malentendu né du soulèvement de 2010-2011 : observateurs et acteurs politiques ont interprété les revendications comme une « demande de moins d'Etat central », considérant qu'il étouffait le dynamisme économique et politique des régions. Or, si les manifestants rejetaient le régime autoritaire, ils ne demandaient pas nécessairement un Etat moins fort. Cette analyse erronée a conduit à reléguer au second plan la consolidation de l'Etat et de ses services publics aux niveaux régional et local.

Ainsi, si la décentralisation progresse sur le plan politique, avec l'élection de conseils municipaux en mai 2018 et l'ancrage de la démocratie au niveau local, elle est loin de satisfaire la demande d'« Etat de justice », c'est-à-dire d'un Etat qui respecte « la dignité » des citoyens quelle que soit leur origine sociale et régionale, et mène des politiques publiques au service du bien commun.

Huit ans après la chute de Ben Ali, la situation macroéconomique s'est dégradée. Dans nombre de localités, les services publics et sociaux sont quasi inexistants. Les réseaux clientélistes se sont multipliés avec l'émergence de nouveaux acteurs. Des élus locaux, notamment, se disputent les restes de la machine clientéliste de l'ancien régime à des fins électorales. Or les ressources que distribuent ces réseaux se tarissent, ce que la relative tolérance à l'égard de l'économie informelle ne compense qu'en partie. Les troubles sociaux risquent donc de s'accroître.

Le gouvernement n'a pas encore fixé les nouvelles procédures de coordination et de coopération entre les acteurs des politiques publiques aux niveaux régional et local. Les modalités de transfert des compétences de l'administration centrale et territoriale vers les collectivités locales (les conseils régionaux n'ont pas encore été élus) demeurent floues et suscitent de nombreuses interrogations parmi les experts. Enfin, les ressources financières des communes et le niveau de formation de leurs agents sont toujours aussi faibles.

Le manque de consolidation des services territoriaux de l'Etat nourrit les résistances des hauts fonctionnaires. Cela nuit au travail des communes et complique la tâche des élus locaux, incapables de juguler la détérioration du contexte socioéconomique.

Résultat : le processus de décentralisation accroît les attentes légitimes des citoyens envers des services publics de meilleure qualité, sans pour autant les satisfaire. Il renforce ainsi la crise de confiance envers la classe politique, y compris les élus locaux. Il réveille par ailleurs les réflexes anti-islamistes de hauts responsables de l'Etat alors que le parti An-Nahda a conquis près du tiers des municipalités après le scrutin communal de mai 2018. Il alimente enfin la nostalgie à l'égard du régime autoritaire et risque d'exacerber les tensions sociales et politiques.

Pour élargir le consensus autour de cette réforme et éviter une mise en œuvre bancale :

- ❑ Le parlement, la présidence de la République et le gouvernement devraient organiser une série de consultations réunissant élus locaux, organisations de la société civile, hauts fonctionnaires, responsables politiques et syndicaux, sur les modalités concrètes de poursuite de la décentralisation : procédures de coordination et de coopération entre acteurs publics sur le plan régional et local d'une part, clarification des aspects juridiques, techniques et financiers relatifs au futur transfert de compétences aux collectivités locales de l'autre. Les gouverneurs, qui verront nécessairement du pouvoir et des ressources leur échapper, ne doivent pas être les grands perdants de cette réforme. Afin de coordonner plus efficacement l'action publique au niveau régional, ils devraient bénéficier de davantage de pouvoir hiérarchique et décisionnel sur leurs services territoriaux (déconcentration et délégation de pouvoirs).
- ❑ Le gouvernement devrait initier une stratégie de développement des territoires en partenariat avec les acteurs régionaux et locaux, publics et privés, et œuvrer à améliorer les prestations de services publics sur le plan régional et local. Pour ce faire, il devrait renforcer les compétences humaines des services territoriaux (formation continue, incitations à la mobilité de fonctionnaires compétents, par exemple via des primes pour les agents exerçant dans les zones marginalisées).
- ❑ Le gouvernement devrait renforcer les capacités des cours des comptes et tribunaux administratifs sur tout le territoire, placer l'agent comptable en charge du recouvrement des taxes et redevances locales ainsi que la police municipale sous l'autorité des communes, et créer la Haute instance des finances locales dans les plus brefs délais.
- ❑ Vu l'austérité budgétaire, les promoteurs internationaux de la décentralisation devraient augmenter le montant du soutien prévu au futur Fonds d'appui à la décentralisation, de péréquation et de solidarité entre les collectivités locales, et appuyer techniquement la Haute instance des finances locales. En particulier, la Banque mondiale, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Conseil de l'Europe, la mission de l'Union européenne en Tunisie, l'Agence française de développement (AFD), l'Agence de coopération internationale allemande pour le développement (GIZ) et le Centre international de développement pour la gouvernance locale innovante (CILG-VNG International), peuvent jouer un rôle important.

Tunis/Bruxelles, 26 mars 2019

Décentralisation en Tunisie : consolider la démocratie sans affaiblir l'Etat

I. Introduction

Depuis la chute de l'ancien président Ben Ali (1987-2011), les responsables politiques tunisiens conçoivent et mettent en œuvre un programme de décentralisation sous une forme exclusivement politique, en renforçant le pouvoir de décision et l'influence des citoyens et de leurs élus dans la formulation et l'application des politiques publiques. Ils ont délaissé la forme administrative de ce processus – qui consiste à consolider les services territoriaux de l'Etat (gouvernorats, services régionaux ou extérieurs des ministères) et à les doter d'une autonomie suffisante pour qu'ils puissent assurer de façon optimale la prestation des services publics sur tout le territoire (déconcentration et délégation de pouvoir), de concert avec les collectivités locales (conseils municipaux et, à l'avenir, conseils régionaux).¹

Pour comprendre cette approche, ce rapport, qui repose sur près de 70 entretiens avec des spécialistes tunisiens et étrangers de la décentralisation, des hauts fonctionnaires, des responsables politiques et des élus locaux dans plusieurs gouvernorats du pays, analyse les origines de cette réforme. Il présente le contexte dans lequel elle s'inscrit, notamment l'antagonisme entre élus et hauts responsables de la fonction publique, et la question, assez négligée jusqu'à présent, de l'accaparement politique des restes de la machine clientéliste de l'ancien régime.

Ce rapport montre que la démocratisation du pouvoir local n'enclenche pas automatiquement le cercle vertueux qui conduit au développement économique des régions marginalisées et à l'instauration de l'« Etat de justice », c'est-à-dire d'un Etat qui respecte « la dignité » de ses citoyens, quelle que soit leur origine sociale et régionale, et mène des politiques publiques au service du bien commun.²

Il conclut que pour prévenir les conflits qui pourraient résulter de la mise en œuvre d'une décentralisation cosmétique et bancal, il est nécessaire de parvenir à un nouveau compromis autour de cette réforme, tout en la soutenant et en la complétant par un certain nombre de mesures.

¹ La déconcentration correspond au niveau le plus faible de décentralisation. Elle vise à confier à une agence locale l'exécution d'une responsabilité du « centre ». Cette agence ou entité est une « administration déconcentrée » – gouvernorat en Tunisie. Bernard Dafflon et Guy Gilbert, « L'économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie : état des lieux, bilan et enjeux », Agence française de développement (AFD), août 2018. La délégation de pouvoir est une forme plus poussée de décentralisation, par laquelle l'Etat central transfère le processus de prise de décision et d'administration à des organisations semi-autonomes qui doivent lui rendre des comptes.

² Sarah Yerkes et Marwan Muasher, « Decentralization in Tunisia: Empowering Towns, Engaging People », Fondation Carnegie pour la paix internationale, 17 mai 2018 ; Daniel Treisman, *The Architecture of Government, Rethinking Political Decentralization* (Cambridge, 2007) ; et Irène Bono, Béatrice Hibou, Hamza Meddeb et Mohamed Tozy, *L'Etat d'injustice au Maghreb. Maroc et Tunisie* (Paris, 2015).

II. La décentralisation en Tunisie : un malentendu ?

En Tunisie, le soulèvement de 2010-2011 et la période anti-autoritaire qui l'a suivi ont donné lieu à un malentendu, source d'un processus de décentralisation lacunaire. La plupart des observateurs ont analysé à tort la révolution comme une « demande de moins d'Etat central » et confondu régime autoritaire et Etat fort. Cette interprétation a masqué la faiblesse de l'Etat tunisien ainsi que l'ambivalence du rapport que ses citoyens entretiennent avec lui. Cela explique en partie pourquoi, depuis le départ de l'ancien président Ben Ali, les responsables politiques ont mis en œuvre un processus de décentralisation en délaissant la question du renforcement de l'Etat au niveau territorial.

A. *Un rapport ambivalent des Tunisiens à l'Etat*

Au cours de l'hiver 2010-2011, les insurgés, réclamant l'instauration d'un Etat de justice, ont vivement interpellé l'Etat tunisien. Ils lui ont demandé de revoir sa manière d'intervenir dans leur vie quotidienne : renforcer les libertés économiques, politiques, associatives et syndicales ; maintenir les produits de première nécessité à un prix abordable ; créer des emplois publics ; et améliorer les services publics et sociaux de base (santé, éducation, transport), en particulier dans les gouvernorats marginalisés de l'intérieur du pays et les espaces périurbains (où résident de nombreux ressortissants de l'intérieur, issus de l'exode rural).³

Le rapport des Tunisiens à l'Etat est ambivalent. Comme ailleurs en Afrique du Nord, les citoyens ont tendance à considérer l'Etat comme un appareil coercitif et arbitraire au service d'une élite gouvernante quasiment étrangère à la société.⁴ A ce titre, ils le rejettent. Dans le même temps, ils comptent sur son rôle redistributif. En effet, bien qu'il peine à exercer son autorité dans certaines zones géographiques où il est faiblement implanté, l'Etat tunisien est omniprésent en ce qu'il octroie diverses ressources clientélistes de manière discriminatoire : emplois, crédits, autorisations administratives, licences de transport, permis de construire, aides diverses, etc.⁵

L'Etat tunisien est devenu de plus en plus indispensable au cours des siècles. En s'imposant par la force face à des populations hostiles et en jouant le rôle de principal agent de transformation de la société, il a privé d'autonomie politique une grande partie des habitants du pays et réduit leur capacité d'initiative économique. Par conséquent, si les citoyens le défient ou lui livrent bataille lorsqu'il alloue les ressources clientélistes de façon trop parcimonieuse, ils ne peuvent se passer de lui.⁶

Ainsi, la plupart des Tunisiens, notamment les ressortissants des espaces déshérités, même s'ils peuvent prendre l'Etat pour cible de manière brutale, aspirent à réaménager son rôle plutôt qu'à l'affaiblir. Ils voudraient qu'il leur donne le « droit d'avoir plus de droits » et qu'il cesse de réserver l'accès au crédit et au marché à un

³ Entretiens de Crisis Group, habitants de Tunis, Kasserine, Sidi Bouzid, février-juin 2011. Voir le rapport Moyen-Orient et Afrique du Nord de Crisis Group N°124, *Tunisie : relever les défis économiques et sociaux*, 6 juin 2012.

⁴ Lisa Anderson, *The State and Social Transformation in Tunisia and Libya, 1830-1980* (Princeton, 1987) ; et Jean François Bayart, *L'Etat en Afrique : la politique du ventre* (Paris, 2006).

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

cercle de privilégiés.⁷ Ils réclament aussi l'amélioration des services publics et demandent que l'Etat remplisse sa fonction redistributrice de façon impartiale, « légale et rationnelle » ou, à défaut, clientéliste, mais le plus équitablement possible.⁸

B. Sous le régime de Ben Ali (1987-2011) : un Etat faible

Malgré l'efficacité du dispositif de surveillance de la population, l'Etat tunisien était faible sous le régime de Ben Ali.⁹ Il n'a pas su tenir les promesses économiques et sociales de l'indépendance. Les services publics étaient inégalement répartis sur le territoire.¹⁰ Sa capacité à collecter l'impôt et à mettre en œuvre les politiques publiques était limitée. La redistribution sociale reposait en partie sur le népotisme, le favoritisme et le régionalisme.¹¹

Au début des années 2000, la baisse du budget public, liée au maintien d'une politique budgétaire restrictive malgré le ralentissement de la croissance économique, a graduellement réduit la quantité de ressources clientélistes que l'Etat et le régime étaient en mesure de distribuer. Ceci a érodé leur pouvoir d'intermédiation avec les populations locales et contribué à précipiter la chute de Ben Ali.¹² Le parti hégémonique, le Rassemblement constitutionnel démocratique (RCD), la très puissante centrale syndicale, l'Union générale tunisienne du travail (UGTT), l'administration centrale et la belle-famille du président de la République se sont livrés bataille pour le contrôle de ces ressources.¹³ L'Etat et le régime les ont octroyées de façon plus par-

⁷ Michel Camau, *L'exception tunisienne. Variations sur un mythe* (Paris, 2018). Voir le rapport Moyen-Orient et Afrique du Nord de Crisis Group N°177, *La transition bloquée : corruption et régionalisme en Tunisie*, 10 mai 2017.

⁸ La plupart des mouvements sociaux et émeutes hivernales depuis 2011, notamment en décembre 2016-janvier 2017, se sont focalisés sur cette demande. Observations de Crisis Group, Tunis, Kasserine, 2016-2017. Entretiens de Crisis Group, militants politiques, associatifs, syndicaux, principaux gouvernorats du pays, 2011-2018. « Tunisie. Les "Voix de Kasserine" », *Orient XXI*, 15 juin 2018.

⁹ Voir le rapport Moyen-Orient et Afrique du Nord de Crisis Group N°163, *Réforme et stratégie sécuritaire en Tunisie*, 23 juillet 2015. Etat et régime sont deux notions distinctes. L'Etat représente un ensemble de dispositifs institutionnels, le régime, la « coalition entre forces sociales – incarnant un ensemble d'idées plus ou moins cohérentes » qui le dirige. Paul du Gay et Alan Scott, « Transformations de l'Etat ou changement de régime, quelques confusions en théorie et sociologie de l'Etat », *Revue française de Sociologie*, vol. 52 (2011).

¹⁰ Ibid.

¹¹ Rapport de Crisis Group, *La transition bloquée : corruption et régionalisme en Tunisie*, op. cit.

¹² Voir Hamza Meddeb, *Courir ou mourir : course à el khobza et domination au quotidien dans la Tunisie de Ben Ali* (thèse de doctorat, Paris, 2012).

¹³ La belle-famille de Ben Ali, les Trabelsi, a cherché à capter ces ressources afin d'entretenir ses propres réseaux clientélistes. En 2008, deux de ses membres, Belhassen Trabelsi et Sakhr el Materi, sont entrés au comité central du RCD. Dès lors, ses interventions au sein de l'administration publique pour divers services et faveurs sont devenues plus fréquentes et directes. Entretiens de Crisis Group, anciens responsables du RCD, ancien haut fonctionnaire, Tunis, 2017-2018. Jusqu'en 2006, le RCD distribuait un certain nombre d'emplois dans les entreprises publiques de manière indirecte en « pistonnant » certains candidats. Cette année-là, le régime a mis en place des commissions mixtes (administration centrale/direction nationale de l'UGTT) censées statuer de manière plus objective sur les modalités d'octroi des emplois au sein des entreprises publiques. Résultat, le RCD a perdu de son influence à ce niveau. L'Union nationale de la solidarité sociale (association qui gérait le fonds de solidarité nationale dit 26-26) chargée de distribuer les aides aux familles dites « nécessiteuses » est passée du contrôle du parti à celui de l'administration centrale. D'après un ancien directeur de

tiale, de haut en bas, perdant de vue les demandes locales, ce qui a entraîné l'exclusion sociale de franges grandissantes de citoyens et alimenté des violences, en particulier celles du bassin minier de Gafsa en 2008-2009, prélude du soulèvement de 2010-2011.¹⁴

De surcroît, entre 2006 et 2010, sur injonction de la direction du RCD, les notables locaux qui dirigeaient les structures régionales et locales du parti au pouvoir, les gouvernorats, délégations, secteurs et municipalités, ont cédé la place à de nouveaux responsables plus jeunes et « peu expérimentés », qui n'ont pas su calmer les revendications sociales alimentées entre autres par des responsables locaux de la centrale syndicale UGTT.¹⁵ Contrairement à leurs prédécesseurs, ils avaient peu d'ancrage au niveau local. Moins légitimes aux yeux des populations, ils étaient en même temps moins réceptifs à leurs besoins. Ils possédaient peu d'entrées dans la capitale, et disposaient donc d'un accès plus restreint aux ressources clientélistes de plus en plus centralisées.¹⁶

Fin 2010, la révolte s'est donc propagée rapidement. Les émeutiers ont attaqué l'Etat central et ses symboles. Ils ont incendié de nombreux commissariats de police, locaux du parti hégémonique et sièges d'administrations territoriales. De fil en aiguille, ils ont poussé Ben Ali à fuir le pays.¹⁷

C. L'origine de l'équivoque

Le départ de Ben Ali a ouvert une période anti-autoritaire de plusieurs mois, au cours de laquelle de nombreux citoyens ont semblé vouloir s'autonomiser de l'Etat central pour « reprendre possession d'eux-mêmes au niveau local ».¹⁸ De simples agents de l'administration centrale ont pris à partie leur supérieur hiérarchique. Des centaines de cadres de la fonction publique et la majorité de responsables administratifs régionaux et locaux ont été contraints d'abandonner leurs fonctions.¹⁹ En janvier et

cabinet au ministère des Affaires sociales, le RCD attribuait environ un tiers de ces aides sociales par favoritisme ou en échange de soutien politique. Entretien de Crisis Group, ancien chef de cabinet au ministère des Affaires sociales, anciens membres du comité central du RCD et ancien secrétaire général du RCD, Tunis, 2017-2018.

¹⁴ Amin Allal, « Réformes néolibérales, clientélistes et protestations en situation autoritaire. Les mouvements contestataires dans le bassin minier de Gafsa en Tunisie (2008) », *Politique africaine*, no. 117 (2010). Rapport de Crisis Group, *Tunisie : relever les défis économiques et sociaux*, op. cit.

¹⁵ Entretiens de Crisis Group, habitants de Sidi Bouzid, Sidi Bouzid, juin 2011. Jean Phillippe Bras et Aude Signoles, « Etats et territoires du politique. La décentralisation en débat », *L'Année du Maghreb*, no. 16 (2017). Mourad Ben Jelloul, « Contestations collectives et soulèvement du 17 décembre 2010. La révolte des quartiers populaires de Sidi Bouzid (Tunisie) », *Les cahiers d'EMAM*, no. 22 (2014). Sur le plan administratif, le territoire est divisé en 24 gouvernorats, 264 délégations, et 350 municipalités (264 avant 2016). En tant que collectivité publique, le gouvernorat est une personne morale ; il est doté d'une autonomie financière, géré par un conseil régional et soumis à la tutelle administrative du ministère de l'Intérieur.

¹⁶ « Contestations collectives et soulèvement du 17 décembre 2010. La révolte des quartiers populaires de Sidi Bouzid (Tunisie) », op. cit.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Entretien de Crisis Group, ancien responsable d'un comité de protection de la révolution, Tunis, novembre 2017.

¹⁹ Voir le rapport Moyen-Orient et Afrique du Nord de Crisis Group, N°124, *Tunisie : relever les défis économiques et sociaux*, 6 juin 2012.

février 2011, avant d'être canalisées, des formes de démocratie directe et d'auto-organisation citoyenne se sont mises en place. Dans de nombreuses localités, les habitants se sont réunis sur les places publiques pour désigner à main levée de nouveaux maires, chefs de secteurs, délégués et gouverneurs.²⁰ Des jeunes Tunisiens ont créé des comités d'autodéfense de quartiers et des conseils de protection de la révolution.²¹ A Jemna, dans le Sud du pays, des citoyens ont occupé des terres agricoles publiques et entamé une expérience d'autogestion.²²

A partir de mars 2011, des acteurs plus chevronnés sur le plan politique – militants de la société civile, syndicalistes, membres d'associations professionnelles (avocats, journalistes), anciens activistes d'extrême-gauche et dirigeants de partis politiques d'opposition – ont repris la main. Ils ont cherché à recadrer cette dynamique à leur profit tout en essayant de la rendre compatible avec une forme de gouvernance démocratique. Ils ont notamment investi les conseils de protection de la révolution et précipité leur fusion au sein de l'Instance supérieure pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique (ISROR), une sorte de mini-parlement mis en place dans l'attente des élections pour une Assemblée nationale constituante (ANC) en octobre 2011.²³

Au sein de l'ISROR puis de l'ANC, les jeunes insurgés de l'intérieur du pays et des espaces périurbains, les plus actifs durant les émeutes, étaient très faiblement représentés, voire absents.²⁴ Ils n'ont pas pu faire entendre leur voix face à des élites politiques en partie coupées des masses et à des spécialistes en transition démocratique animant colloques et formations diverses.²⁵

Députés et spécialistes en transition démocratique se sont entendus sur la nécessité de consolider les institutions démocratiques afin d'éviter que le pays ne retombe dans l'autoritarisme qu'il avait massivement rejeté.²⁶ La plupart de ces spécialistes, présents dans les couloirs du parlement, considéraient que l'Etat tunisien était similaire à l'Etat franquiste espagnol ou communiste polonais, c'est-à-dire fort et hyper-

²⁰ Le gouverneur est nommé par le chef du gouvernement. Il reste aujourd'hui le principal gestionnaire des affaires locales. Les questions sécuritaires et sociales (médiation en cas de conflit social notamment) et les projets de développement relèvent de ses compétences. Même si son autorité s'est affaiblie depuis la révolution de 2010-2011, il est encore chargé de l'application des décisions économiques et sociales du gouvernement au niveau local. Le responsable de la délégation (délégué) et le responsable du secteur (chef de secteur) sont sous sa tutelle. Voir section III. Loi organique n°89-11 du 4 février 1989, relative aux conseils régionaux et loi n°2015-33 du 17 août 2015, portant fixation des emplois civils supérieurs conformément aux dispositions de l'article 92 de la Constitution ; et Souhaïl Belhadj, « Une décentralisation au-dessus de tout soupçon », dans Vincent Geisser et Amin Allal (dir.), *Tunisie, une démocratisation au-dessus de tout soupçon ?* (Paris, 2018).

²¹ Voir le rapport Moyen-Orient et Afrique du Nord de Crisis Group N°106, *Soulèvements populaires en Afrique du Nord et au Moyen-Orient (IV) : la voie tunisienne*, 28 avril 2011.

²² « Intervention de Tahar Etahri, président de l'association de sauvegarde des oasis », Association autogestion, 9 janvier 2017.

²³ Rapport de Crisis Group, *Soulèvements populaires en Afrique du Nord et au Moyen-Orient (IV) : la voie tunisienne*, op. cit.

²⁴ Entretiens de Crisis Group, membres de l'ISROR, Tunis, juin 2011.

²⁵ Observations de Crisis Group, conférences diverses, Tunis, février et mai 2011. Entretiens de Crisis Group, responsable d'une fondation allemande, membre d'une organisation non gouvernementale américaine, Tunis, 2011-2018.

²⁶ Observations de Crisis Group, ANC, Tunis, 2011-2014 ; entretiens de Crisis Group, députés de l'ANC, 2011-2018.

centralisé, étouffant sans cesse l'émancipation politique et économique de ses régions.²⁷ Les députés, de leur côté, entendaient contraindre l'administration publique à rendre des comptes et créer de nouveaux espaces de citoyenneté pour répondre aux revendications exprimées lors du soulèvement et dans son sillage. Il s'agissait notamment, pour éviter qu'une seule personne concentre à nouveau tout le pouvoir entre ses mains, de disperser ce pouvoir de manière horizontale (rupture avec le régime présidentiel) et verticale (décentralisation politique).²⁸

Cette redistribution du pouvoir accompagnée de considérations d'équité socio-régionale devait permettre d'éliminer plus ou moins mécaniquement les causes socioéconomiques du soulèvement de 2010-2011.²⁹ Les responsables politiques et les observateurs les résumaient à juste titre, quoique de manière simpliste, en trois points : marginalisation économique de la jeunesse, inégalités régionales de développement et montée de la corruption.³⁰

D. *La mise en œuvre du processus de décentralisation*

Après la chute de Ben Ali en 2011, la focalisation sur la démocratisation, motivée par la crainte d'un retour à l'autoritarisme, a relégué au second plan la question du renforcement des capacités techniques et financières des services de l'Etat aux niveaux régional et local.

Une série d'avancées constitutionnelles et juridiques a permis l'élection de collectivités territoriales ayant la possibilité, en principe, de conduire à moyen terme leur propre politique (dévolution).³¹ Mais depuis cette époque, les responsables politiques n'ont ni mis en place, ni véritablement envisagé les réformes institutionnelles permettant aux services territoriaux de l'Etat (gouvernorats, services régionaux ou extérieurs des ministères) de disposer à la fois des moyens humains, techniques et financiers et du pouvoir de décision suffisants pour appuyer de manière efficace le travail de ces collectivités (déconcentration et délégation de pouvoir).

²⁷ Entretiens de Crisis Group, députés de l'ANC, sociologue français, 2011-2018.

²⁸ Entretiens de Crisis Group, députés de l'ANC, responsable d'une ONG américaine, octobre 2018.

²⁹ Voir notamment l'article 136 de la Constitution de janvier 2014. Comme le note une experte en décentralisation, « les députés pensaient que l'Etat central était incapable de concevoir un développement local de manière non centralisé et que le seul moyen de diminuer les inégalités régionales, en plus de la fourniture d'infrastructures et de services par l'Etat central, était que des entités régionales et locales puissent définir leurs propres priorités en matière de développement ». Entretien de Crisis Group, Tunis, février 2019.

³⁰ Entretiens de Crisis Group, députés de l'ANC, dirigeants politiques, hauts fonctionnaires, membres d'organisations et d'instances internationales, Tunis, 2011-2018. Rapport de Crisis Group, *Soulèvements populaires en Afrique du Nord et au Moyen-Orient (IV) : la voie tunisienne*, op. cit.

³¹ Dans les faits, ce n'est pas encore le cas, malgré le soutien des bailleurs de fonds. Voir section III. La Banque mondiale a mis en place un programme de développement urbain et de développement local au profit des collectivités territoriales. Depuis 2011, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Conseil de l'Europe, la mission de l'Union européenne en Tunisie, plusieurs organisations non gouvernementales (International Republican Institut (IRI), National Democratic Institute (NDI), International Center for Innovative local Governance (CILG-VNG)) et agences de développement (GIZ, AFD) accompagnent la décentralisation sur le plan technique et financier. La dévolution est la forme la plus poussée de décentralisation dans le sens où elle opère un transfert de compétences et de responsabilités aux collectivités locales élues.

Ainsi, la Constitution de 2014 consacre treize articles à la consolidation de la démocratie locale.³² Elle assimile en filigrane pouvoir central à oppression, corruption et inégalités régionales, et sous-entend que justice sociale et développement durable sont indissociables d'un pouvoir décentralisé et d'une démocratie participative.³³ Elle promeut l'équité et la discrimination positive au profit des jeunes et des régions défavorisées et instaure l'autonomie des collectivités territoriales : libre administration de leurs ressources propres, mécanismes de démocratie participative et fin du contrôle à priori (obligation pour ces collectivités de demander l'autorisation de l'administration publique pour prendre une décision relevant pourtant de leurs compétences).³⁴ Elle prévoit l'extension des municipalités à tout le territoire et leur administration par des conseils municipaux élus au suffrage universel direct, la mise en place de conseils régionaux, également élus au suffrage universel direct et indépendants des gouvernorats, et de districts (entités suprarégionales) dirigés par des conseils de district élus au suffrage universel indirect.³⁵

Depuis la promulgation de cette Constitution, les pouvoirs publics s'efforcent d'appliquer ces principes. Les représentants des communes participent depuis octobre 2015 aux plans de développement local en coopération avec différents services étatiques et préparent le programme d'investissement municipal en respectant les procédés de la démocratie participative. Ils peuvent élaborer les plans d'urbanisme et d'aménagement urbain, sans que ceux-ci soient approuvés par décret gouvernemental ou présidentiel.³⁶

³² Article 14 et Chapitre 7 de la Constitution de janvier 2014 (articles 131 à 142). La précédente Constitution ne consacrait qu'un article à ce sujet.

³³ Pour rompre avec « l'oppression, l'injustice et la corruption », la Constitution propose d'« édifier un régime républicain démocratique et participatif » dans lequel l'Etat garantit l'équilibre et l'« équité entre les régions », assure « la justice sociale et le développement durable » et fonde le pouvoir local sur la décentralisation. Préambule, article 12 et article 131 de la Constitution tunisienne de janvier 2014.

³⁴ Les communes tunisiennes ont des compétences propres en matière de comptabilité, gestion du personnel communal, archives, état civil, gestion des biens affectés à un service public ; participation au capital d'entreprises qui gèrent des services publics ou qui sont d'intérêt local, emprunt, passation de marchés, gestion des biens de la commune ; travaux, éclairage, démolition ou réparation d'édifices menaçant de s'effondrer, construction et entretien des boulevards, des routes, excepté les routes nationales et régionales, places et voies publiques, parcs, jardins, places publiques, dispensaires, jardins d'enfants communaux, maisons de jeunes, kiosques, cimetières, marchés ; aménagement des espaces verts, classement et reclassement du domaine communal, plan d'aménagement local conforme au code d'aménagement du territoire et de l'urbanisme ; transport, inhumation des personnes décédées, salubrité des comestibles exposés, épidémie, prévention intervention, protection de l'environnement, prévenir les épidémies, la pollution, les incendies, les inondations, la divagation d'animaux dangereux ; ramassage, tri, traitement des ordures et dépotoirs, travaux d'assainissement, contrôle des poids et mesures sur les marchés, distribution d'eau, de gaz, d'électricité et autres ouvrages d'intérêt public.

³⁵ Elle établit aussi un organisme représentatif des conseils des collectivités territoriales (le Haut conseil des collectivités locales) et situe symboliquement son siège en dehors de la capitale – c'est-à-dire dans une localité déshéritée de l'intérieur du pays où le soulèvement de 2010-2011 a éclaté. Chapitre 7 de la Constitution tunisienne, 26 janvier 2014.

³⁶ Circulaire du ministre de l'Intérieur n°11 du 7 octobre 2015, concernant l'élaboration du nouveau programme de développement urbain et de gouvernance locale et fixant les exigences du programme annuel d'investissement pour l'année 2016. Les articles 238 et 383 du Code des collectivités locales consacrent juridiquement cette circulaire.

Plusieurs avancées ont permis de réorganiser le pouvoir local. En mai 2016, le ministère des Affaires locales et de l'Environnement, issu du ministère de l'Intérieur, a achevé l'extension des communes à l'ensemble du pays. Quelque 187 municipalités ont été agrandies et 86 ont été créées : 350 communes quadrillent désormais le territoire, contre 264 en 2013.³⁷ Un tiers des 11 millions de Tunisiens ont ainsi intégré des municipalités et obtenu le droit d'élire leurs représentants.³⁸ En janvier 2017, le parlement a voté la loi électorale organisant le scrutin communal, en respectant les principes de parité hommes-femmes et de discrimination positive établis par la Constitution.³⁹ Le 26 avril 2018, à l'issue de débats houleux en commission parlementaire, l'Assemblée des représentants du peuple (ARP) a adopté le Code des collectivités locales.⁴⁰ Le 6 mai 2018, l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) a organisé avec succès les premières élections municipales libres et concurrentielles de l'histoire du pays.⁴¹ Plus de 7 200 élus locaux ont pris place au sein des 350 conseils municipaux.

Etape fondamentale dans le processus d'autonomisation politique des collectivités locales : depuis l'annonce officielle des résultats de ce scrutin, en juin 2018, l'accord du gouverneur, représentant de l'Etat central et détenteur du pouvoir au niveau ré-

³⁷ Décret gouvernemental n°2016-602 du 26 mai 2016, portant modification des limites territoriales de certaines communes.

³⁸ Auparavant, seulement la moitié du territoire, quasi exclusivement des zones urbaines, était municipalisée. L'administration territoriale assistée formellement de conseils ruraux dont les membres étaient désignés par le gouverneur gérait l'autre moitié. Sous le régime de Ben Ali, des élections municipales avaient lieu, mais le parti hégémonique et la présidence de la République préparaient à l'avance les listes des candidats. L'opposition dite « légale » y était faiblement représentée. A partir de 1999, les autorités réservaient un quota de 20 pour cent des sièges à cette opposition, quel que soit son score. Eric Gobe et Vincent Geisser, « Des fissures dans la "Maison Tunisie" ? Le régime de Ben Ali face aux mobilisations protestataires », *L'Année du Maghreb*, no. 2 (2005-2006).

³⁹ Voir l'article 49 de la loi organique n°2017-7 du 14 février 2017, modifiant et complétant la loi organique n°2014-16 du 26 mai 2014 relative aux élections et référendums.

⁴⁰ Le Code des collectivités locales est une loi organique intégrant l'ensemble des textes juridiques régissant l'organisation des collectivités territoriales en conformité avec les principes constitutionnels. En mars 2019, une trentaine de décrets permettant à ce code d'entrer en vigueur sont en attente d'approbation par la présidence du gouvernement. Entretien de Crisis Group, experts en décentralisation, Tunis, novembre 2018-mars 2019. Loi organique n°2018-29 du 9 mai 2018 relative au Code des collectivités locales. D'après un expert juridique présent lors des débats en commission, Nida Tounes se plaçait grosso modo dans le camp de l'administration centrale, notamment du ministère des Finances, adoptant une position très mitigée, voire hostile, sur la décentralisation politique. An-Nahda et le Front populaire (opposition parlementaire, coalition de partis d'extrême-gauche et nationalistes arabes) étaient nettement plus favorables à cette réforme. Entretien de Crisis Group, expert juridique, Tunis, juin 2018. Voir section III.

⁴¹ Après le soulèvement de 2010-2011, le deuxième gouvernement de Mohamed Ghannouchi a dissous les municipalités et les a remplacées par des « délégations spéciales ». Celles-ci ont été gérées par des personnes désignées par les citoyens jusqu'aux élections pour une Assemblée constituante d'octobre 2011 puis par des membres des partis représentés au parlement. A partir de 2015, la présidence du gouvernement a graduellement placé les délégués, des cadres administratifs responsables des délégations (échelon inférieur au gouvernorat), à la tête des municipalités, arguant notamment de l'incapacité de leurs prédécesseurs à les gérer. Mohamed Haddad, « Municipalité, qu'as-tu fait de ta liberté ? », *Nawaat* (nawaat.org), 29 février 2016. Décrets gouvernementaux de 2015 et 2016 portant nomination de délégations spéciales dans certaines communes du territoire de la République tunisienne.

gional, n'est plus nécessaire pour que les décisions du conseil municipal deviennent effectives.⁴² Ces conseils peuvent désormais utiliser leurs compétences propres, celles qui relèvent exclusivement de leurs prérogatives, fictives sous l'ancien régime.⁴³

⁴² C'est la fin du « contrôle à priori ».

⁴³ Articles 105 et 106, loi organique n°2018-29 du 9 mai 2018 relative au Code des collectivités locales. L'élaboration des plans d'urbanisme des localités non érigées en commune relevait auparavant de la compétence des conseils régionaux. Loi organique n°89-11 du 4 février 1989, relative aux conseils régionaux. Bernard Dafflon et Guy Gilbert, « L'économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie : état des lieux, bilan et enjeux », AFD, août 2018. Si sous Ben Ali, les collectivités territoriales (conseils de gouvernorat et conseils municipaux) étaient juridiquement autonomes, dans les faits, elles étaient sous contrôle de l'autorité centrale et de son représentant, le gouverneur.

III. Une administration territoriale faible et inefficace

Si la décentralisation politique progresse, en réponse au rejet du régime autoritaire, l'action publique est loin de gagner en efficacité. Huit ans après le départ de Ben Ali, l'Etat est toujours peu présent dans l'intérieur du pays, excepté sur le plan sécuritaire. L'administration régionale et locale est très inégalement implantée selon les gouvernorats et les communes, et les services publics et sociaux sont quasiment inexistantes dans certaines zones.

A. Des services territoriaux déficients

Les 24 services régionaux ou extérieurs des ministères n'ont pas toujours les moyens d'être efficaces sur le terrain. Ils ne se superposent pas systématiquement avec les gouvernorats : des directions générales comme celle des douanes ont leur propre découpage territorial, ce qui rend plus difficile la coordination des services étatiques. Depuis l'indépendance du pays en 1956, ces services apparaissent et disparaissent selon la conjoncture politique, au gré des remaniements ministériels, et sont parfois dissous avant même d'être opérationnels. Ils n'ont pas de budget propre et manquent de ressources humaines.⁴⁴

Les entités publiques intervenant aux niveaux régional et local sont multiples et ne se situent pas forcément au sein du gouvernorat dans lequel elles font autorité. Pour le gouvernorat de Sidi Bouzid (Centre-Ouest), berceau du soulèvement de 2010-2011, la Cour d'appel et la Direction régionale du ministère de la Justice sont basés dans le gouvernorat de Gafsa, et les établissements publics administratifs (commisariats) compétents en matière de santé et d'enseignement supérieur, ainsi que les services techniques spécialisés dans celui de Sfax. Le gouverneur n'exerce qu'une autorité partielle sur ces commissariats, qui dépendent des départements ministériels de la capitale.⁴⁵ De plus, la gestion des entreprises publiques et des nombreux offices et agences étatiques fournissant la plupart des services publics de proximité (eau, assainissement des eaux usées, transport, électricité) lui échappe totalement, alors qu'en tant que représentant de l'Etat, il devrait pouvoir les coordonner au niveau régional.⁴⁶

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Entre 1989 et 2010, le régime de Ben Ali a autonomisé les services extérieurs (régionaux) de cinq ministères. Il a transformé le commissariat pour le développement agricole (CRDA) ou le commissariat de l'éducation, notamment, en établissements publics décentralisés. Ces derniers sont sous la tutelle du ministère compétent. Loi n°89-44 du 8 mars 1989, portant création des commissariats régionaux au développement agricole ; loi n° 2010-14 du 9 mars 2010, relative aux commissariats régionaux de l'éducation ; et décret n°2010-2205 du 6 septembre 2010, portant création des commissariats régionaux de l'éducation. « Pour une déconcentration de l'administration tunisienne », GLZ, 31 juillet 2016.

⁴⁶ « Pour une déconcentration de l'administration tunisienne », op. cit. Les principales entreprises publiques sont la Société tunisienne de l'électricité et du gaz (STEG), la Société nationale d'exploitation et de distribution des eaux (Sonede) et l'Office national de l'assainissement (ONAS). Les principaux offices et agences étatiques sont l'Agence foncière d'habitation (AFH), l'Agence foncière touristique (AFT), l'Agence foncière industrielle (AFI), l'Office de l'aviation civile et des aéroports (OACA), l'Office national de l'artisanat tunisien (ONAT), l'Agence de protection et d'aménagement du littoral (APAL), l'Agence nationale de protection de l'environnement (ANPE), l'Office national du tourisme tunisien (ONTT), l'Agence de promotion des investissements agricoles (APIA), l'Agence de promo-

Les ministères gèrent ces organismes en respectant à la lettre les procédures, ce qui représente le principal facteur de retard et de blocage administratif à tous les niveaux de gouvernance et contribue à la faiblesse de l'action publique, en particulier dans les régions déshéritées.⁴⁷

En outre, la levée du contrôle à priori de l'administration publique sur les décisions des conseils municipaux a ouvert une ère de conflits entre élus locaux et hauts fonctionnaires, qui risquent de se régler plus souvent devant le tribunal administratif. D'après le Code des collectivités locales, le maire peut intenter un recours devant cette juridiction contre le refus de l'autorité centrale d'exécuter les décisions communales. De même, le gouverneur ainsi que toute personne physique ou morale peuvent s'opposer aux arrêtés municipaux devant le tribunal administratif.⁴⁸ Or ce tribunal pourrait être dépassé par ces nouvelles sollicitations. Seulement 60 pour cent de ses arrêts sont appliqués actuellement, en raison notamment de son manque d'effectif.⁴⁹ Si le gouvernement a créé douze chambres régionales de ce tribunal « sur le papier », plusieurs experts observent qu'elles ne sont pas encore fonctionnelles.⁵⁰

Au niveau communal, les services administratifs sont encore moins performants, voire inexistants. Jusqu'au redécoupage administratif de 2016, la quasi-totalité des zones rurales du pays, soit environ la moitié de sa superficie, étaient gérées par les services territoriaux assistés de manière formelle par des conseils ruraux. Depuis, les municipalités couvrent la totalité du territoire mais en zone rurale, elles s'étendant parfois sur des centaines de kilomètres carrés et manquent cruellement de ressources. Elles ne disposent généralement que d'un local, de quelques tracteurs et d'une dizaine d'hectares de terres municipales, et n'ont quasiment pas de personnel.⁵¹

L'administration centrale peine à pourvoir ne serait-ce que les postes de secrétaire général de ces mairies, dont le rôle est essentiel au niveau local. Nombre de hauts fonctionnaires refusent d'être envoyés dans ces zones peu attractives vu, d'une part, leur enclavement, leur manque d'infrastructures publiques et d'équipements de loisirs et, d'autre part, les multiples sollicitations pressantes, parfois agressives, des populations locales.⁵² En attendant, plusieurs élus de ces communes expliquent qu'ils doivent répondre aux frustrations des citoyens face à l'absence d'hôpital, d'école, d'eau

tion de l'industrie et de l'innovation (APII) et l'Agence de réhabilitation et de rénovation urbaine (ARRU).

⁴⁷ « Diagnostic sur la gouvernance régionale dans les gouvernorats du Nord-Ouest, Centre Ouest et de Médenine. Etat des lieux et perspectives », GIZ, 2015. « Pour une déconcentration de l'administration tunisienne », op. cit.

⁴⁸ Articles 266 et 278, Code des collectivités locales.

⁴⁹ Entretiens de Crisis Group, juriste, hauts fonctionnaires, Tunis, mai-juin 2018. « 50 % des décisions judiciaires n'ont pas été appliquées, déplore Abdessattar Ben Moussa », Tunis Afrique Presse (TAP), 14 décembre 2018.

⁵⁰ Entretiens de Crisis Group, juriste, membre d'une ONG, Tunis, novembre 2018. Décret gouvernemental n°2017-620 du 25 mai 2017, portant création de chambres de première instance subsidiaires du tribunal administratif aux régions et fixation de leur compétence territoriale.

⁵¹ La plus étendue, Smâr, couvre 1 990 km². Entretiens de Crisis Group, hauts fonctionnaires, responsable d'une agence de développement, élus locaux, gouvernorats de Tunis, Kairouan, Kasserine et Sidi Bouzid, septembre 2018.

⁵² Entretiens de Crisis Group, responsable d'une agence de développement, hauts fonctionnaires, élus locaux, Tunis, Kairouan, Kasserine, Sidi Bouzid, juin-septembre 2018.

courante, de route goudronnée, d'électricité, de collecte de déchets, tant de services publics qui, pour la plupart, ne relèvent pas de leur compétence.⁵³

A l'exception des grands centres urbains comme Tunis, Sfax, Kairouan ou Sousse, les ressources financières des municipalités sont limitées et le niveau de qualification des agents administratifs locaux est faible, en particulier dans l'intérieur du pays. D'après le Plan d'opérationnalisation de la décentralisation du ministère des Affaires locales et de l'Environnement, le taux d'encadrement (pourcentage de cadres parmi les agents) dans les municipalités était de moins de 10 pour cent en 2018.⁵⁴

L'Etat tunisien n'a jamais misé politiquement sur les communes. Il octroie seulement 3,6 pour cent de son budget global aux collectivités locales – contre respectivement 10 et 20 pour cent au Maroc et en Turquie, et près de 35 pour cent en Europe occidentale.⁵⁵ Les transferts de l'Etat sont néanmoins essentiels pour les municipalités : en moyenne, ils représentent le tiers de leurs ressources, avec de fortes disparités entre les communes, nombre d'entre elles étant financées quasi exclusivement par l'Etat central. Le système de répartition actuel, supervisé par la Caisse des prêts et de soutien aux collectivités locales (CPSCL), demeure peu équitable et transparent.⁵⁶

Sans volonté politique, mobilisation des élus locaux, de la société civile et des bailleurs de fonds, il est peu probable que les transferts de l'Etat aux municipalités augmentent de manière significative dans un avenir proche. Selon le Plan d'opérationnalisation de la décentralisation du ministère des Affaires locales et de l'Environnement, le montant des transferts doit passer de 4 à 10 pour cent du budget de l'Etat entre 2018 et 2021, à 14 pour cent en 2024 et doit atteindre 21 pour cent en 2027.⁵⁷ Mais certains experts affirment qu'étant donné la dégradation des équilibres macroéconomiques et l'austérité budgétaire qui se profile, ce montant risque plutôt de stagner, voire de diminuer en valeur absolue.⁵⁸

En outre, si le Code des collectivités locales prévoit la création d'une Haute instance des finances locales pour administrer un Fonds d'appui à la décentralisation, de péréquation et de solidarité entre les collectivités locales, rien ne garantit que ce nouveau système de répartition soit fonctionnel techniquement dans les années à

⁵³ Entretiens de Crisis Group, élus, gouvernorat de Tunis, Kairouan, Kasserine et Sidi Bouzid, septembre 2018.

⁵⁴ Il devrait passer à 15 pour cent en 2021 et à 25 pour cent en 2027. « Tunisie. Evaluations PEFA 2015-2016 des collectivités locales », Banque mondiale, 5 octobre 2017. « Plan d'opérationnalisation de la décentralisation », ministère des Affaires locales et de l'Environnement, 2015.

⁵⁵ Voir « Tunisie : note d'orientation sur le financement des collectivités locales », Banque mondiale, 13 octobre 2015.

⁵⁶ Voir Néji Baccouche, « Decentralization in Tunisia: Challenges and Prospects », Hanns-Seidel-Stiftung, 2015. Comme le note un juriste, « jusqu'à présent, c'est le ministère des Finances qui distribue l'argent aux collectivités locales. Beaucoup sont injustement traitées. C'est à la tête du client. Par exemple, la ville de Sfax participe à 20 pour cent du PIB national et ne reçoit pratiquement rien comme argent public ». Entretien de Crisis Group, Sfax, juin 2018.

⁵⁷ Ce document, présenté au gouvernement en 2015, établit des objectifs en matière de transfert de compétences, de ressources financières et humaines sur une période de 27 ans divisée en trois étapes. « Plan d'opérationnalisation de la décentralisation », op. cit.

⁵⁸ Entretiens de Crisis Group, juristes, économistes, Tunis, juin-novembre 2018.

venir.⁵⁹ D'après un responsable d'une agence de développement, le ministère des Affaires locales et de l'Environnement chargé de le mettre en place ne l'a pas encore simulé (cette opération consiste à entrer les données réelles dans un programme informatique) avec l'appui du ministère des Finances. Or, comme le prévient un expert, « pour éviter qu'un tel système de péréquation financière ne génère des effets pervers, ce type de simulation est indispensable ».⁶⁰

Même si les conseils municipaux peuvent désormais fixer les montants des taxes et redevances locales et en créer de nouvelles, leur capacité à générer leurs propres revenus reste très réduite.⁶¹ Dans la plupart des municipalités – en particulier dans les anciennes zones tribales de l'intérieur et les espaces périurbains où les logements bâtis sur des terres de l'Etat sont nombreux –, le taux de recouvrement fiscal est très faible.⁶² Les élus locaux font face à un cercle vicieux : les habitants se disent prêts à payer ces taxes et redevances en échange de services municipaux, mais pas tant que ces services sont absents ou défaillants ; or, pour assurer ces services, les mairies ont besoin de ressources propres et donc de rentrées fiscales.⁶³

Les élus municipaux n'ont pas les moyens de contraindre les citoyens à s'acquitter des taxes et redevances locales et de faire respecter les arrêtés municipaux (notamment la non-utilisation des voies publiques à usage commercial par les cafés). L'agent comptable chargé de recouvrer ces taxes et redevances est sous l'autorité du ministère des Finances, et les conseillers municipaux ont des difficultés à coordonner la collecte d'impôts avec ce ministère.⁶⁴ En outre, la police municipale, depuis juin 2012 sous l'autorité du ministère de l'Intérieur, répond peu à leurs demandes d'intervention sur le terrain.⁶⁵

⁵⁹ Cette instance sera chargée de répartir le budget de l'Etat affecté aux communes, de manière équitable, à l'aide d'un programme informatique intégrant des critères de discrimination positive. Article 150, loi organique n°2018-29 du 9 mai 2018 relative au Code des collectivités locales.

⁶⁰ Entretien de Crisis Group, expert en décentralisation, Tunis, juin 2018.

⁶¹ « Tunisie. Evaluations PEFA 2015-2016 des collectivités locales », op. cit. Actuellement, les taxes et redevances locales constituent environ 15 pour cent du budget des municipalités. En revanche, les municipalités ne peuvent pas fixer les montants des prélèvements obligatoires sans contrepartie pour le contribuable (impôts sur le foncier et les activités), près de la moitié des ressources qu'elles génèrent par elles-mêmes.

⁶² Entretiens de Crisis Group, élus, gouvernorat de Tunis, Kairouan, Kasserine et Sidi Bouzid, septembre 2018.

⁶³ Entretiens de Crisis Group, élus locaux, gouvernorat de Tunis, Kairouan, Kasserine et Sidi Bouzid, septembre-octobre 2018.

⁶⁴ Entretiens de Crisis Group, élus du gouvernorat de Tunis, experte en décentralisation, Tunis, janvier-février 2019.

⁶⁵ Entretiens de Crisis Group, élus locaux, gouvernorat de Tunis, Kairouan, Kasserine et Sidi Bouzid, septembre-octobre 2018. Décret n°2012-518 du 2 juin 2012, portant suppression du corps des contrôleurs des règlements municipaux et l'intégration des agents en relevant au corps de la sûreté nationale et de la police nationale. Dans une banlieue balnéaire de Tunis, étant donné l'inaction de la police municipale, le conseil municipal a dû recourir à la police de l'environnement, créée en avril 2016 pour tenter de faire cesser certaines incivilités (dépôt sauvage d'ordures notamment) et dépendant du ministère des Affaires locales et de l'Environnement. Les prérogatives de ce corps restent floues. Sur le terrain, certains de ses agents entrent ainsi en conflit avec des agents de la police municipale et nationale. Entretien de Crisis Group, syndicaliste, mars 2019, et observations de Crisis Group, La Marsa, mars 2019. Loi n°2016-30 du 5 avril 2016, modifiant et complétant la loi n°2006-59 du 14 août 2006, relative à l'infraction aux règlements d'hygiène dans les zones relevant des collectivités locales.

A court terme, les capacités financières des communes, notamment les plus pauvres, ont donc peu de chance de s'accroître sensiblement.⁶⁶ Des représentants d'organisations et instances internationales espèrent néanmoins que le renforcement en cours de la coopération décentralisée avec les collectivités territoriales européennes, notamment, va impulser une dynamique économique locale qui contribuera à les augmenter.⁶⁷

B. *Un partage des tâches confus entre administration et collectivités locales*

Alors que le nouveau Code des collectivités locales offre plus d'autonomie politique et financière aux communes et qu'il étend théoriquement leur domaine de compétences, les prérogatives de l'administration centrale et régionale sont restées quasiment intactes. Les nouvelles procédures de coordination et de coopération entre les différents acteurs des politiques publiques aux niveaux régional et local (conseils municipaux et régionaux, gouvernorats, délégations, secteurs, agences, établissements et entreprises publiques) n'ont pas encore été définies.⁶⁸ Le plan d'opérationnalisation de la décentralisation prévoit que 15 pour cent des compétences de l'administration centrale et régionale seront transférées aux collectivités territoriales entre 2018 et 2021, 35 pour cent en 2024 et 50 pour cent en 2027.⁶⁹ Mais ce transfert vers les municipalités, censé simplifier les mécanismes de prises de décision publique dans les « domaines prioritaires de l'éducation, de la santé, du transport, de l'environnement et de l'aménagement du territoire », n'a pas encore débuté.⁷⁰

Sur le plan juridique, le Code des collectivités locales stipule que les compétences doivent être transférés uniquement si les communes disposent de moyens financiers suffisants pour les exercer et que les modalités de ce transfert doivent être déterminées « par la loi », c'est-à-dire par de nouvelles réglementations.⁷¹ Des experts estiment que cela signifie que ce transfert de compétences se fera commune après

⁶⁶ Selon le Code des collectivités locales, l'Etat est censé compenser la moitié du montant des taxes et redevances que les mairies ne pourront recouvrer. Plusieurs experts affirment que les communes risquent ainsi de délaisser le recouvrement fiscal, par nature conflictuel. D'autres affirment le contraire. Le maire aurait intérêt à recouvrer au mieux la taxe sur les immeubles bâtis vu que les conseils municipaux élus pourront gérer cet argent au bénéfice de la commune. Article 154, loi organique n°2018-29 du 9 mai 2018 relative au Code des collectivités locales. Entretiens de Crisis Group, experts en décentralisation, Tunis, Sfax, juin-septembre 2018.

⁶⁷ La coopération décentralisée est désormais encadrée sur le plan juridique et ainsi facilitée. Elle n'est plus soumise à autorisation préalable du ministère des Affaires étrangères. Elle est jusqu'à présent relativement peu développée. En 2016, seuls douze gouvernorats et 43 municipalités étaient impliqués dans 189 partenariats avec des collectivités territoriales étrangères. Article 40, loi organique n°2018-29 du 9 mai 2018 relative au Code des collectivités locales. Lamia Kratou et Jacques Poirot, « Les perspectives de la coopération économique décentralisée en Tunisie dans le cadre du développement durable », *Mondes en développement*, no. 175 (2016). Entretiens de Crisis Group, experts de l'Union européenne, membre d'une ONG, Tunis, juin 2018.

⁶⁸ D'après l'article 21 du Code des collectivités locales, ces procédures seront fixées par décret gouvernemental sur avis du tribunal administratif et du Haut conseil des collectivités locales, qui n'existe pas encore. Article 21, Code des collectivités locales.

⁶⁹ « Plan d'opérationnalisation de la décentralisation », op. cit. « Tunisie. Evaluations PEFA 2015-2016 des collectivités locales », op. cit.

⁷⁰ Code des collectivités locales.

⁷¹ Article 16, loi organique n°2018-29 du 9 mai 2018 relative au Code des collectivités locales.

commune, à l'issue d'une négociation entre élus et représentants des départements ministériels.⁷² Pour certains fonctionnaires, le pouvoir central proposera des listes de compétences à transférer que les municipalités accepteront ou refuseront.⁷³ Pour d'autres enfin, en raison de la contraction du budget public, les hauts fonctionnaires de l'administration centrale risquent de tenter de se délester de certaines de leurs prérogatives en les transférant aux élus locaux « comme une patate chaude ».⁷⁴ Mais les élus locaux risquent de refuser de les exercer, vu leur manque de moyens financiers.⁷⁵

Pour l'heure, le flou persiste. Les ministères les plus impliqués dans la gestion des affaires locales (les ministères de l'Intérieur, de l'Equipement, et des Domaines de l'Etat et, surtout celui des Affaires locales et de l'Environnement et celui des Finances), chargés des questions relatives à ce transfert de compétences, manquent de capacité de coordination et ne collaborent que très peu sur cette question.⁷⁶ Après avoir visité une vingtaine de municipalités, le responsable d'une agence de développement s'interroge : « Des élus sans ressources ni personnel face à une administration territoriale et ses agences dont les missions stratégiques n'ont pas été revues dans le cadre de la décentralisation, qu'est-ce que cela va donner ? ».⁷⁷ Un autre expert s'inquiète :

comment se fera la répartition des tâches entre municipalités et administration centrale et territoriale, surtout dans des domaines où les compétences sont partagées comme l'aménagement du territoire ou les zones archéologiques ?⁷⁸ De manière contractuelle ? Il y aura de nouvelles législations sectorielles ? Qui fera quoi exactement ? Personne ne le sait vu que jusqu'à présent on ne sait pas qui fait quoi de façon précise.⁷⁹

Cette situation laisse peu d'espoir quant au renforcement de la capacité de l'Etat à mettre en place des politiques publiques. Au contraire, les mécanismes de prise de décision publique risquent de se complexifier.⁸⁰ Ainsi, conférer davantage d'auto-

⁷² Entretiens de Crisis Group, experts en décentralisation, professeur de droit, Sfax, Tunis, mai-octobre 2018.

⁷³ Entretiens de Crisis Group, haut fonctionnaire du ministère des Affaires locales et de l'Environnement, experts en décentralisation, Tunis, mai-octobre 2018.

⁷⁴ Entretien de Crisis Group, ancien haut fonctionnaire du ministère des Affaires sociales, Tunis, février 2019.

⁷⁵ Entretiens de Crisis Group, experts en décentralisation, ancien haut fonctionnaire du ministère des Affaires sociales, Tunis, mai 2018-février 2019.

⁷⁶ Entretiens de Crisis Group, responsable d'une agence de développement, haut fonctionnaire, Tunis, juin-novembre 2018.

⁷⁷ Entretien de Crisis Group, responsable d'une agence de développement, Tunis, juin 2018.

⁷⁸ Voir le Code des collectivités locales. Comme le note une élue d'une banlieue balnéaire de la capitale, « Les zones humides relèvent du ministère de l'Agriculture. La partie littorale et gérée par l'Agence foncière touristique (AFT) et l'Agence de Protection et d'Aménagement du Littoral (APAL). Ainsi, deux tiers du territoire de la commune échappe à l'autorité du conseil municipal ». Entretien de Crisis Group, Tunis, novembre 2018.

⁷⁹ Entretien de Crisis Group, expert juridique, Tunis, septembre 2018.

⁸⁰ Comme l'analyse un expert, « en France, au moment où la décentralisation a été mise en place au début des années 1980, il y avait une administration régionale établie, dotée d'une stratégie territoriale. Les maires et les conseillers régionaux élus avaient une interlocutrice de taille : une administration déconcentrée qui était prête à collaborer. Ceci a permis l'alignement des moyens et une véritable synergie de travail. Hélas, en Tunisie, ces conditions ne sont pas encore réunies. » Entretien de Crisis Group, expert français en décentralisation, Tunis, juin 2018.

nomie politique et financière à des collectivités locales élues et augmenter leur domaine de compétence sans renforcer les capacités des services territoriaux de l'Etat risque de diminuer l'efficacité de l'action publique, surtout si l'administration régionale et locale est dysfonctionnelle et si, de surcroît, les hauts fonctionnaires rechignent à collaborer avec les élus.

IV. Une réforme de plus en plus clivante

La focalisation sur la démocratisation du pouvoir local aux dépens du renforcement des services territoriaux de l'Etat accroît les désaccords autour de cette réforme. Si, par nature, la décentralisation fait gagner du pouvoir aux élus locaux au détriment des hauts fonctionnaires, en Tunisie, les maires et conseillers municipaux échouent à mettre en place des politiques publiques capables de juguler la dégradation de la situation économique et sociale, et beaucoup se disputent les restes de la machine clientéliste de l'ancien régime à des fins électorales. La plupart des hauts responsables de la fonction publique estiment ainsi que le processus de décentralisation met l'Etat tunisien en danger et jugent d'autant plus légitime leur opposition aux élus locaux.

A. *Des conflits entre hauts fonctionnaires et élus locaux*

Pour la plupart des hauts responsables de la fonction publique, il est nécessaire de mieux ancrer l'administration sur le plan régional et local avant d'accorder plus de marge de manœuvre à des élus. « Le nouveau Code des collectivités locales va avoir raison de l'Etat, note l'un d'eux. C'est très grave. Il faut renforcer l'Etat central aux niveaux régional et local et ensuite on décentralisera sans risque ». ⁸¹ De nombreux hauts fonctionnaires soulignent que les affaires publiques doivent être conduites par des personnalités qualifiées et neutres qui « ont le sens de l'Etat ». ⁸² Le processus de décentralisation en cours serait problématique en ce qu'il donnerait plus de pouvoir à des hommes et femmes politiques peu compétents « qui privilégient l'intérêt de leur parti à celui de l'Etat ». ⁸³

Les réflexes d'ancien régime de ces hauts fonctionnaires et la question de la conservation des liens de patronage et des réseaux clientélistes expliquent, en partie, cette réticence vis-à-vis de la décentralisation. Les hauts responsables de la fonction publique exerçant dans l'administration territoriale sont sous l'autorité hiérarchique du ministère des Affaires locales et de l'Environnement, une excroissance du ministère de l'Intérieur. Comme l'observe une élue locale, la plupart « sont d'ex-membres du parti de Ben Ali. Ils ont une mentalité de policiers, sont suspicieux et ont peu d'estime pour les politiciens ». ⁸⁴ Beaucoup d'entre eux font abstraction des dysfonctionnements de l'Etat avant le soulèvement de 2010-2011, estimant que l'ancien parti hégémonique était en règle générale au service de l'Etat, et peinent à accepter qu'en démocratie, des élus défendent leur programme et leurs intérêts partisans. ⁸⁵

Les hauts fonctionnaires de l'administration centrale ou territoriale ne comptent pas céder davantage de pouvoirs. Les gouverneurs, en particulier, dont l'autorité a été affaiblie depuis le soulèvement de 2010-2011 et qui ont dû renoncer à leur contrôle à priori des décisions municipales, entendent bien conserver leurs prérogatives, par exemple, leur contrôle des comptes bancaires des municipalités. ⁸⁶ L'amicale des gou-

⁸¹ Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire, Tunis, mai 2018.

⁸² Ibid.

⁸³ Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire, Tunis, septembre 2018.

⁸⁴ Entretien de Crisis Group, élue locale, Tunis, novembre 2018.

⁸⁵ Entretiens de Crisis Group, hauts fonctionnaires, Tunis, 2017-2018.

⁸⁶ Durant la période anti-autoritaire qui a suivi le soulèvement de 2010-2011, les populations locales avaient une perception très négative des gouverneurs. Comme le note un ancien gouverneur,

verneurs, une association assez influente qui réunit gouverneurs en fonction et anciens gouverneurs affirme que la décentralisation telle qu'elle est conduite actuellement peut mener à la dislocation de l'Etat.⁸⁷ Un directeur général de l'administration centrale prévient : « les ministères ne donneront aucune nouvelle compétence aux collectivités locales. Les élus locaux n'ont pas les qualifications nécessaires pour bien gérer les communes sur le plan des recettes et des dépenses. Rien ne sera donné à des incompetents ».⁸⁸

Cette hostilité se traduit sur le terrain par une relation très conflictuelle avec les élus, qui nuit à la bonne administration des communes. Mettre en place le moindre projet nécessite, en effet, la collaboration de plusieurs ministères, offices et agences étatiques au niveau central et régional. En l'absence de consensus et de coordination entre le conseil municipal et l'administration publique, « aucun projet ne peut voir le jour », reconnaît un expert juridique.⁸⁹ Reflétant un point de vue partagé par nombre de présidents de conseils municipaux, un maire Nida Tounes du gouvernorat de Kairouan considère que « le plus grand obstacle à notre travail, ce sont les gouverneurs et les délégués. Il faut les supprimer le plus vite possible ».⁹⁰

Nombre d'élus estiment de leur côté que ces hauts fonctionnaires sont corrompus et que seuls des représentants du peuple peuvent gérer les affaires locales de manière honnête sans en tirer de profit personnel.⁹¹ Ils insistent sur leur bras de fer

« depuis la révolution, l'autorité du gouverneur a diminué. S'il est officiellement nommé par le chef du gouvernement, en réalité, le ministère de l'Intérieur et les partis politiques jouent un rôle dans sa nomination. Sa fonction est en un sens politisée et il ne représente plus l'Etat en tant qu'entité objective. En outre, les corps sécuritaires ont tendance à se passer de lui pour coordonner les actions de nature sécuritaire ; il reçoit moins d'informations relatives à la sécurité, ce qui diminue son influence sur le terrain ». Entretien de Crisis Group, ancien gouverneur, experte en décentralisation, Tunis, juin 2018- mars 2019.

⁸⁷ Entretien de Crisis Group, hauts fonctionnaires, anciens gouverneurs, Tunis, juin-septembre 2018. Hamza Marzouk, « Décentralisation : entre leur d'espoir et limites », *L'économiste maghrébin*, (leconomistemaghrebin.com), 30 mai 2017.

⁸⁸ Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire, Tunis, septembre 2018.

⁸⁹ Entretien de Crisis Group, expert juridique, Tunis, août 2018. Une élue locale d'une liste indépendante de gauche raconte : « Les secrétaires généraux des communes, ce sont les référents de l'Etat. Si le maire est le chef de l'administration, en fait ce sont ces secrétaires généraux qui font la pluie et le beau temps. On avait demandé un jour au secrétaire général de la commune : comment tu nous as trouvés, nous élus, quand tu nous as rencontrés les premières fois ? Il nous avait répondu : "ça allait, nous n'avions pas reçu l'ordre de vous bloquer !" ». Entretien de Crisis Group, Tunis, novembre 2018. Comme s'interroge une experte en décentralisation, « pourquoi le ministère des Finances n'est-il pas contraint de transférer certaines de ses ressources, lesquelles, d'après la loi, devraient revenir aux municipalités comme la taxe de voirie ? Actuellement, ils les conservent jalousement ». Entretien de Crisis Group, expert en décentralisation, Tunis, mars 2019.

⁹⁰ Entretien de Crisis Group, maire Nida Tounes, gouvernorat de Kairouan, septembre 2018. Ces querelles prennent parfois une tournure médiatique. Ce fut le cas en octobre 2018 du litige opposant le maire (indépendant) de La Marsa, une station balnéaire proche de la capitale, au gouverneur de Tunis. Un arrêté municipal ordonnant la mise sous scellés d'un café exerçant sans autorisation avait été « cassé par le gouverneur sur requête du propriétaire du commerce après une plainte du gouverneur contre le conseil municipal ». Entretien de Crisis Group, membre du conseil municipal de La Marsa, octobre 2018. « Bras de fer entre le maire de la Marsa et le gouverneur de Tunis », *Kapitalis.com*, 19 octobre 2018.

⁹¹ Entretien de Crisis Group, élus, hauts fonctionnaires, Tunis, Kasserine, Kairouan, juin-septembre 2018.

quotidien avec les hauts fonctionnaires.⁹² « La décentralisation, c'est quelque chose qui s'arrache », confie une conseillère municipale indépendante dans la banlieue de la capitale.⁹³ Un élu d'An-Nahda à Kasserine explique que la mairie doit constamment lutter contre les fonctionnaires de l'administration centrale, régionale et locale :

C'est un combat de tous les instants. Le directeur régional du ministère de la Santé tient absolument à ce que tout contact avec la municipalité passe par le gouverneur. Je lui dis à chaque fois : « non ce n'est pas dans la loi ». En fait, il faut s'imposer.⁹⁴

B. *Des relations encore plus tendues avec les élus islamistes*

En 2018, la conquête soudaine de plus du tiers des communes par le parti islamiste An-Nahda a réveillé les réflexes anti-islamistes de nombreux cadres de l'administration publique. Si lors du scrutin communal de mai 2018, les listes indépendantes se sont hissées en première position avec 32,27 pour cent des voix, devant An-Nahda (28,64 pour cent) et Nida Tounes (20,85 pour cent), An-Nahda a réussi à tisser des alliances au niveau local.⁹⁵ A l'issue des élections des maires au suffrage universel indirect entre mi-juin et début juillet 2018, le parti a pris la tête de 36 pour cent des communes – dont les deux plus grands centres urbains du pays, Tunis et Sfax – en obtenant le soutien de nombreux conseillers municipaux non islamistes, notamment des indépendants.⁹⁶

Les hauts fonctionnaires entretiendraient des relations encore moins cordiales avec les élus islamistes. Certains parmi eux – des secrétaires généraux des municipalités aux directeurs généraux des ministères – « saboteraient » ainsi leur travail. Comme le note un sympathisant d'An-Nahda :

Leur objectif est d'éviter que nous satisfassions les attentes des populations locales et gagnions en popularité en amont des élections législatives de 2019. Ils vont ré-

⁹² Certains entretiennent néanmoins des relations plutôt cordiales avec les hauts fonctionnaires, affirmant notamment avoir gagné « leur respect » ou étant, comme eux « fils du quartier ». Entretien de Crisis Group, élus locaux, Tunis, Sidi Bouzid, septembre-novembre 2018.

⁹³ Entretien de Crisis Group, élue locale dans une commune du gouvernorat de Tunis, Tunis, octobre 2018.

⁹⁴ Entretien de Crisis Group, élu An-Nahda à Kasserine, Kasserine, septembre 2018.

⁹⁵ La plupart de ces indépendants, des notables locaux, avaient rejoint Nida Tounes en 2014 puis l'avaient quitté, notamment durant la campagne électorale de 2018, car la direction du parti refusait qu'ils prennent la tête de listes locales. Une autre partie est plutôt sympathisante d'An-Nahda. Une autre enfin se compose d'anciens activistes « de gauche » en rupture avec les partis politiques. Ces indépendants ont percé dans l'intérieur du pays et les villes de taille moyenne plutôt que dans les grands centres urbains. Entretien de Crisis Group, élus locaux, dirigeants de partis politiques, Tunis, Kasserine, Kairouan, Sidi Bouzid, juillet-octobre 2018. Louis-Simon Boileau et Mahdi Elleuch, « Tunisie : une élection sans vainqueur. Analyse des élections municipales du 6 mai 2018 », Fondation Jean Jaurès, 24 mai 2018. Le clivage géographique de 2014, Nida Tounes/Nord du pays, An-Nahda/Sud du pays, s'est atténué, mais perdure.

⁹⁶ Selon plusieurs élus locaux, An-Nahda proposait notamment des positions privilégiées au sein des commissions communales. En amont du scrutin, An-Nahda avait également choisi des candidats appartenant aux mêmes familles élargies que ses concurrents, afin que la solidarité familiale joue en sa faveur dans les municipalités où il était en tête. Entretien de Crisis Group, élus locaux, Tunis, Kairouan, Sidi-Bouzid, membre d'une ONG américaine, septembre-octobre 2018.

duire le budget des communes que nous avons remportées, créer des problèmes pour que les services publics locaux se dégradent, etc. Ils ont d'ailleurs commencé dans certaines municipalités.⁹⁷

Cette attitude encourage An-Nahda à renforcer sa présence dans l'administration centrale afin de les neutraliser. Ceci affaiblit les réseaux clientélistes des hauts fonctionnaires non islamistes réticents à collaborer avec eux et alimente d'autant plus leur rancœur.⁹⁸

C. *Une crise de confiance accentuée envers la classe politique*

Le processus de décentralisation en cours aggrave la crise de confiance envers la classe politique en ce qu'il accroît les attentes légitimes des citoyens en matière de services publics et de développement économique, sans pour autant les satisfaire.

1. Des promesses économiques et sociales déçues

Faute d'être parvenues à relancer l'économie du pays à la suite du choc de la révolution et à poser les jalons de l'« Etat de justice », les principales forces politiques ont perdu en légitimité. Les deux principaux partis au pouvoir depuis octobre 2014, Nida Tounes et An-Nahda, ont été les premières victimes de cette défiance. Si, lors du scrutin municipal de mai 2018, ils ont tout de même conquis environ la moitié des postes de conseiller municipal et de maire, le premier a perdu les deux tiers de son électorat et le second la moitié par rapport aux élections législatives de fin 2014.⁹⁹

La situation économique et sociale s'est détériorée ces dernières années. Malgré la dépréciation du dinar de plus de 40 pour cent vis-à-vis de l'euro depuis 2016, l'économie tunisienne a perdu en compétitivité. Entre 2013 et 2018, l'endettement de l'Etat, des banques et des ménages a augmenté tandis que le coût de la vie s'est accru de plus de 30 pour cent.¹⁰⁰ La fuite des cerveaux et l'évasion de capitaux se sont accélérées. La part des activités informelles dans l'économie a augmenté. Le taux de chômage, en particulier chez les jeunes, n'a pas diminué. La qualité des services publics et sociaux s'est sensiblement dégradée, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation et des transports.¹⁰¹

⁹⁷ Entretien de Crisis Group, sympathisant islamiste, Tunis, juin 2018.

⁹⁸ Entretiens de Crisis Group, membres du conseil municipal de Tunis, novembre 2018.

⁹⁹ Ce scrutin a été marqué par une forte abstention. 23 pour cent seulement des Tunisiens en âge de voter ont exprimé leur suffrage, ce qui a relativement profité au parti islamiste. Voir le briefing Moyen-Orient et Afrique du Nord de Crisis Group N°62, *Tunisie : dépasser les querelles pour restaurer la confiance*, 2 août 2018. « Tunisie : une élection sans vainqueur. Analyse des élections municipales du 6 mai 2018 », op. cit.

¹⁰⁰ « Evolution de l'indice des prix à la consommation familiale (IPC) », Institut national de la statistique (INS), 2018.

¹⁰¹ La qualité des soins dans les hôpitaux publics diminue par exemple de manière régulière. Un médecin spécialiste explique que « les fournisseurs de matériel médical ne répondent plus aux appels d'offre car l'Etat ne les payent pas. La plupart des médecins quittent le secteur public ou la Tunisie pour l'Europe ou les pays du Golfe. Ceux qui restent font des consultations privées complémentaires, ce qui entretient toute une faune d'intermédiaires et rabatteurs dans les hôpitaux publics. Ceux-ci touchent une commission lorsqu'ils dénichent un client et ont donc intérêt à ce que la qualité des soins se dégrade afin que les patients consultent dans le privé ». Entretien de Crisis Group, médecin spécialiste, novembre 2018. En mars 2019, le décès de douze bébés prématurés à la suite

Les disparités régionales ne se sont pas réduites malgré l'accroissement significatif des investissements publics en direction des régions marginalisées, notamment entre 2011 et 2013.¹⁰² Le taux de pauvreté et de chômage est toujours plus important dans l'intérieur du pays que sur le littoral, le niveau de développement et d'équipement y est plus faible, et l'accès aux services publics et à la formation professionnelle y reste difficile. La côte concentre toujours la quasi-totalité des moyennes et grandes entreprises ainsi que les centres de pouvoir économique comme les banques, les assurances ou les sièges sociaux des entreprises.¹⁰³

La lenteur avec laquelle la décentralisation est mise en œuvre fait obstacle à un rééquilibrage entre les régions. Les conseils régionaux censés favoriser le développement régional dans le cadre du processus de décentralisation n'ont pas encore été élus.¹⁰⁴ En attendant, les conseils régionaux actuels composés de députés, élus municipaux, gouverneurs, secrétaires généraux des mairies et représentants de ministères se réunissent environ chaque trimestre selon les gouvernorats, mais leurs prérogatives demeurent vagues.¹⁰⁵ Quant aux districts, qui doivent regrouper plusieurs gouvernorats afin de faciliter la création de pôles économiques suprarégionaux coordonnant les initiatives relatives au développement régional et local, ils sont loin de voir le jour. Ni leur tracé territorial ni la nature de leur collaboration avec les conseils régionaux et municipaux ne sont définis.¹⁰⁶

Plusieurs observateurs craignent un net regain des tensions sociales alors que la politique d'achat de la paix sociale, mise en œuvre depuis 2011 par les gouvernements successifs, est compromise.¹⁰⁷ Les autorités ont distribué indirectement de nombreux emplois dans la fonction publique, doublant ses effectifs entre 2011 et 2016. La masse salariale a atteint près de la moitié du budget de l'Etat. Ceci a engendré des effets

d'une infection nosocomiale dans un hôpital public a défrayé la chronique. « La Tunisie sous le choc après la mort de douze bébés dans un hôpital », *Le Monde*, 10 mars 2019. Le mécanisme est similaire dans l'éducation publique avec le phénomène des cours privés. Dans le domaine des transports, les espaces périurbains sont toujours aussi enclavés. Les trains, bus, taxis collectifs sont peu ponctuels et mal entretenus et les taxis individuels dont le tarif est fixé par l'Etat choisissent leurs clients en fonction du rendement de la course. Observations de Crisis Group, Tunis, Kasserine, Sfax, 2016-2018. Entretiens de Crisis Group, habitants, syndicalistes, ancien chef de cabinet du ministère des affaires sociales, Tunis, Kairouan, Kasserine, 2017-2018.

¹⁰² Yassine Turki et Eric Verdeil, « La décentralisation en Tunisie », *The Lebanese Center For Policy Studies*, 22 juillet 2013.

¹⁰³ Abderrazak Zouari, *Livre blanc du développement régional. Une nouvelle vision du développement régional* (Tunis, 2011). Amor Belhedi, « Disparités spatiales et développement régional en Tunisie. Défis et enjeux », conférence à Beit Al-Hikma, 7 décembre 2017 ; « Le développement régional et local en Tunisie. Défis et enjeux », *Revue des Régions Arides*, no. 44 (2018). « Développement régional : priorités et mesures », Institut tunisien de la compétitivité et des Etudes quantitatives (ITCEQ), 2015 ; « Indicateur de développement régional : méthodologie et résultats », ITCEQ, 2018.

¹⁰⁴ Le scrutin régional pourrait avoir lieu en 2020 ou 2021, après les scrutins législatifs et présidentiel de 2019.

¹⁰⁵ Entretien de Crisis Group, élu d'une banlieue de Tunis, Tunis, novembre 2018. D'après le Code des collectivités locales, ces conseils régionaux devraient exercer les compétences du gouvernorat, notamment la gestion des différents services et équipements publics à caractère régional. Mais ce n'est pas encore le cas. Entretiens de Crisis Group, experts en décentralisation, Tunis, novembre 2018.

¹⁰⁶ Entretiens de Crisis Group, experts en décentralisation, Tunis, La Haye, 2018.

¹⁰⁷ Entretiens de Crisis Group, journalistes d'investigation, membres d'ONG, Tunis, juillet-novembre 2018.

pervers sur le plan macroéconomique, en contribuant à la hausse de l'inflation et à la diminution du pouvoir d'achat. Depuis 2016, les bailleurs, notamment le Fonds monétaire international (FMI), font pression, avec un certain succès, pour stabiliser cette masse salariale.¹⁰⁸

L'incapacité des partis politiques à limiter la dégradation des conditions de vie de la majorité des citoyens renforce la nostalgie à l'égard de l'ancien régime. C'est le cas, notamment, chez les Tunisiens qui se sentent exclus des nouveaux réseaux clientélistes qui se sont construits sur ses restes.

2. Le clientélisme exacerbé

Les principales forces politiques et syndicales ont contribué à fractionner la machine clientéliste de l'ancien régime, source d'encore plus d'inégalités qu'à la veille du soulèvement de 2010-2011.¹⁰⁹ « Ses morceaux se vendent au plus offrant », pour reprendre l'expression d'une élue locale.¹¹⁰ Les réseaux administratifs, affairistes, politiques et syndicaux luttent plus âprement encore qu'à la veille de la révolution pour s'accaparer ces ressources.¹¹¹ C'est le cas des emplois publics, des aides pour les familles dites nécessiteuses, des fonds des caisses noires des administrations centrales et régionales et des associations autrefois relais du parti de Ben Ali. C'est également le cas des ressources relevant de la compétence des communes : emplois de gardiens de parking, places dans les marchés populaires, licences commerciales diverses, notamment les « kiosques » (petites boutiques), autorisations de construction immobilière, de forages d'eau en zone rurale et, surtout, déclassement des terres agricoles dans le cadre des plans d'aménagement du territoire.¹¹²

Par ailleurs, la décentralisation politique en cours n'est pas synonyme de renouvellement des élites. Comme l'observent plusieurs élus et dirigeants de partis politiques, plus de 70 pour cent des 7 200 conseillers municipaux, notamment les indépendants, seraient soit les mêmes notables locaux qui dirigeaient les structures régionales et locales du parti au pouvoir, les collectivités territoriales et les administrations déconcentrées avant 2005 sous le régime de Ben Ali, soit des membres de leur famille proche ou élargie.¹¹³ Lors du scrutin communal de mai 2018, nombre de jeunes émeutiers de 2010-2011, au nom desquels, en un sens, la décentralisation a été en-

¹⁰⁸ Entretien de Crisis Group, membre du FMI, Tunis, octobre 2018. « Le conseil d'administration du FMI achève les consultations de 2017 au titre de l'article IV avec la Tunisie », FMI, 12 juin 2018.

¹⁰⁹ Voir section II. B., et le rapport de Crisis Group, *La transition bloquée : corruption et régionalisme en Tunisie*, op. cit. La contrebande transfrontalière demeure toutefois une importante soupape de sécurité sociale. Voir le rapport Moyen-Orient et Afrique du Nord de Crisis Group N°148, *La Tunisie des frontières : jihad et contrebande*, 28 novembre 2013.

¹¹⁰ Entretien de Crisis Group, élue locale, Tunis, novembre 2018.

¹¹¹ Voir section II. B., et le rapport de Crisis Group, *La transition bloquée : corruption et régionalisme en Tunisie*, op. cit.

¹¹² Entretiens de Crisis Group, journalistes, élus locaux, responsables politiques, anciens hauts fonctionnaires et responsables du RCD, anciens responsables au ministère de l'Intérieur, Tunis, 2015-2018.

¹¹³ Entretiens de Crisis Group, dirigeant de Nida Tounes, élus locaux indépendants, An-Nahda et Nida Tounes, militants associatifs, ancien secrétaire général du RCD, habitants de Tunis et de Sfax, Tunis, mai-novembre 2018.

treprise, se sont abstenus de voter en raison, en particulier, de la présence sur les listes de beaucoup d'anciens responsables du parti de Ben Ali ou de leur famille.¹¹⁴

Si ces individus, issus des populations locales, ont la légitimité nécessaire pour faire office de médiateur et apaiser les conflits, cela signifie aussi que les méthodes de redistribution clientélistes risquent de perdurer sous une forme plus décentralisée, mais aussi, voire plus inéquitable que par le passé.¹¹⁵ Le déficit budgétaire est en effet plus important qu'à la fin des années 2000 et des réseaux concurrents, plus nombreux qu'avant le départ de Ben Ali, distribuent les ressources clientélistes qui s'amenuisent.¹¹⁶

Au cours de la campagne électorale de 2014, Nida Tounes affirmait vouloir « restaurer le prestige de l'Etat » en fermant la parenthèse de la révolution. Pour certains de ses électeurs, ceci signifiait l'instauration d'un « Etat de justice » ; d'autres espéraient un retour au système clientéliste de l'ancien régime au sein duquel ils occuperaient désormais ou de nouveau une place de choix.¹¹⁷ Nombre de ces électeurs affirment avoir rapidement perdu leurs illusions. Durant le scrutin communal de mai 2018, ils se sont abstenus ou ont donné leur voix à des listes indépendantes.¹¹⁸

An-Nahda, quant à lui, se concentre depuis le soulèvement de 2010-2011 sur le rejet de l'Etat autoritaire. Mais, dans le même temps, il se focalise sur la défense de ses intérêts partisans et ne se penche que très peu sur la demande d'« Etat de justice ». En cela, An-Nahda est un défenseur résolu du processus de décentralisation en cours, car il a intérêt à multiplier la création de nouveaux espaces de pouvoir plus faciles à conquérir vu qu'ils ne sont pas contrôlés par les forces politiques établies. Il contribue ainsi à la consolidation de la démocratie au niveau local et à la libéralisation de l'économie nationale. Mais ses visées électorales de court terme le conduisent à se concentrer, en priorité, sur l'accumulation de ressources clientélistes qu'il tend à distribuer en circuit fermé au sein du cercle de ses sympathisants et militants historiques.¹¹⁹

Les discours populaires selon lesquels une nouvelle révolution se prépare se multiplient.¹²⁰ L'Etat serait en voie de délitement et seul un Etat centralisé, fort et « souverain » serait en mesure de réduire la corruption et de garantir le bon fonctionnement

¹¹⁴ Entretiens de Crisis Group, jeunes habitants de zones périurbaines de Tunis, Tunis, juin-novembre 2018. Quelques-uns se sont portés candidats sur des listes indépendantes ou partisans, notamment celles du Courant démocrate, un parti politique créé en mai 2013 par Mohamed Abbou, ancien dirigeant du Congrès pour la République (CPR), la formation de l'ex-président de la République, Moncef Marzouki. Le Courant démocrate est représenté par trois députés au parlement et a obtenu 205 conseillers municipaux au scrutin communal de mai 2018, arrivant en quatrième position, derrière les indépendants, An-Nahda et Nida Tounes.

¹¹⁵ Entretiens de Crisis Group, habitants de Tunis, Kasserine, Sfax, Sidi Bouzid, Tunis, Kasserine, Sidi Bouzid, avril-septembre 2018.

¹¹⁶ Rapport de Crisis Group, La transition bloquée : corruption et régionalisme en Tunisie, op. cit.

¹¹⁷ Entretiens de Crisis Group, électeurs de Nida Tounes, Tunis, 2015-2018.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Depuis 2014, la plupart des dirigeants du parti estiment que celui-ci doit par tous les moyens rester associé au pouvoir afin de préserver son existence. Entretiens de Crisis Group, membres du bureau politique d'An-Nahda, élus locaux, militants d'An-Nahda, journaliste, Tunis, 2017-2018.

¹²⁰ Entretiens de Crisis Group, habitants de Tunis, Sfax, Kasserine, Tunis, Kasserine, ancien haut fonctionnaire au ministère des Affaires sociales, juin 2018-février 2019.

des services sociaux et infrastructures publiques.¹²¹ Au final, non seulement le processus de décentralisation politique perd de ses soutiens « naturels » et se fragilise, mais, à court ou à moyen terme, des franges grandissantes de Tunisiens risquent de plébisciter le retour à un régime brutal contre la promesse de « sauver l'Etat du délitement » et de reconstruire une machine clientéliste efficace, opération qui serait présentée de manière illusoire comme le retour à l'« Etat de justice ».¹²²

¹²¹ Entretiens de Crisis Group, habitants de Tunis, Sfax, Kasserine, Tunis, Kasserine, juin-octobre 2018.

¹²² Voir le rapport Moyen-Orient et Afrique du Nord de Crisis Group N°180, *Endiguer la dérive autoritaire en Tunisie*, 11 janvier 2018 ; et le briefing de Crisis Group, *Tunisie : dépasser les querelles pour restaurer la confiance*, op. cit.

V. Ancrer la démocratie au niveau local sans affaiblir l'Etat

Le processus de décentralisation en cours est de plus en plus clivant. S'il ancre la démocratie au niveau local, ses bénéfices socioéconomiques se font attendre.¹²³ Cette réforme accentue la concurrence pour le contrôle des restes du système clientéliste de l'époque de Ben Ali. Le citoyen ordinaire, quant à lui, est loin de la soutenir aussi résolument que plusieurs observateurs internationaux l'affirment.¹²⁴ La décentralisation, en un sens, a surtout accru ses attentes légitimes en matière de services publics, ce qui risque de générer de nouvelles désillusions, de placer les élus locaux en porte-à-faux avec les populations locales, et d'accroître ainsi les tensions sociales et politiques.

Dans ce contexte, il est peu probable que les membres des conseils municipaux parviennent de front à exercer sereinement leurs prérogatives existantes, à satisfaire la demande d'« Etat de justice » au niveau local, à contraindre l'administration centrale à leur céder une partie de ses compétences et à les laisser les exercer comme ils l'entendent.

De surcroît, jusqu'à présent, les aspects techniques de cette réforme sont surtout discutés en cercle fermé entre hauts fonctionnaires du ministère des Affaires locales et de l'Environnement et spécialistes tunisiens et étrangers. Il est donc fort possible que ces hauts fonctionnaires la vident peu à peu de son contenu, la poursuivant à contrecœur au rythme des pressions des bailleurs de fonds.¹²⁵

Pour élargir le consensus autour de ce programme et accroître ses chances de succès, le gouvernement doit rassurer les hauts fonctionnaires en montrant que la décentralisation n'affaiblit pas l'Etat. Les mairies doivent disposer des moyens humains, techniques et financiers leur permettant d'exercer leurs prérogatives. Les services territoriaux de l'Etat (gouvernorats, services régionaux ou extérieurs des ministères) ne doivent pas être en reste. Ils doivent bénéficier de capacités du même ordre ainsi que d'un pouvoir de décision suffisant pour être en mesure d'appuyer efficacement à leur niveau le travail des collectivités locales. Les gouverneurs, particulièrement hostiles à la décentralisation telle qu'elle est conduite actuellement, ne doivent pas être les grands perdants de cette réforme. Celle-ci doit leur offrir la possibilité de mieux coordonner l'action publique au niveau régional sans en référer constamment aux départements ministériels. Elle doit également leur permettre de renforcer leur pouvoir hiérarchique et décisionnel sur leurs services territoriaux.¹²⁶

¹²³ Entretiens de Crisis Group, experts en décentralisation, dirigeants politiques, Tunis, Sfax, La Haye, février-novembre 2018. Peter Blunt et Mark Turner, « Decentralization, Deconcentration and Poverty Reduction in The Asia Pacific », dans G. Shabbir Cheema et Dennis A. Rondinelli (dir.), *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices* (Washington, 2007). Hela Yousfi, « Redessiner les relations Etat/collectivités locales en Tunisie : enjeux socio-culturels et institutionnels du projet de décentralisation », AFD, 1^{er} juin 2017.

¹²⁴ « Decentralization in Tunisia: Empowering Towns, Engaging People », op. cit.

¹²⁵ Nicolas van de Walle, *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999* (Cambridge, 2001). « Diagnostic sur la gouvernance régionale dans les gouvernorats du Nord-Ouest, Centre Ouest et de Médenine. Etat des lieux et perspectives », op. cit.

¹²⁶ Ibid. *Livre blanc du développement régional. Une nouvelle vision du développement régional*, op. cit.

Les gouverneurs devraient incarner les vertus redistributrices de l'Etat et non uniquement son pouvoir de coercition, en devenant de véritables animateurs du développement régional et local. Ils doivent travailler en synergie avec les élus locaux dans le cadre d'une stratégie régionale et locale de développement de long terme, initiée par le gouvernement en partenariat avec les acteurs régionaux et locaux, publics et privés. Cette stratégie concernerait notamment l'aménagement du territoire, le développement industriel, la réforme du secteur agricole, l'amélioration des conditions de vie, la création des districts en tant que régions politico-économiques, l'équipement et le désenclavement des villes de l'intérieur du pays, et le développement d'agglomérations transfrontalières avec la Libye et l'Algérie.¹²⁷

En amont des élections législatives et présidentielle de fin 2019, le parlement, la présidence de la République et le gouvernement devraient organiser une série de consultations réunissant élus locaux, organisations de la société civile, hauts fonctionnaires, responsables politiques et syndicaux pour parvenir à un véritable compromis sur les modalités concrètes de la poursuite du processus de décentralisation. Celles-ci devraient porter, d'une part, sur la définition des nouvelles procédures de coordination et de coopération entre les différents acteurs des politiques publiques aux niveaux régional et local.¹²⁸ D'autre part, elles devraient clarifier les aspects juridiques, techniques et financiers relatifs au futur transfert de compétences aux collectivités locales (conseils municipaux et à l'avenir, conseils régionaux).

Par ailleurs, le gouvernement doit améliorer la qualité des services publics aux niveaux régional et local. Il devrait renforcer les compétences humaines des services territoriaux (formation continue, incitation à la mobilité de fonctionnaires compétents, par exemple en instituant des primes pour les agents mutés dans l'intérieur du pays) et créer la Haute instance des finances locales pour administrer un Fonds d'appui à la décentralisation, de péréquation et de solidarité entre les collectivités locales. Il devrait aussi rendre opérationnelles, sur l'ensemble du territoire, les cours des comptes, qui doivent pouvoir contrôler les conseils municipaux, et les tribunaux administratifs, qui doivent être en mesure de trancher plus rapidement et équitablement le nombre grandissant de litiges entre élus, hauts fonctionnaires et citoyens.¹²⁹ Enfin, il devrait placer sous l'autorité des communes la police municipale, comme avant juin 2012, ainsi que l'agent comptable chargé du recouvrement des taxes et redevances locales, pour renforcer la capacité des conseils municipaux à prélever l'impôt et à faire respecter les législations locales.¹³⁰

Alors que le budget public se contracte et que la coopération décentralisée avec les collectivités locales étrangères progresse lentement, il est urgent que les principaux partenaires internationaux de cette réforme augmentent le montant du soutien prévu au futur Fonds d'appui à la décentralisation, de péréquation et de solidarité entre les collectivités locales et apportent un soutien technique à la Haute instance des finances locales. La Banque mondiale, le Programme des Nations unies pour le

¹²⁷ Amor Belhedi, « Aménagement du territoire et régionalisation en Tunisie. Enjeux et défis », 2015.

¹²⁸ La présidence du gouvernement et le ministère des Affaires locales et de l'Environnement sont en train de rédiger une loi sur la déconcentration censée fixer ces nouvelles procédures. Entretiens de Crisis Group, hauts fonctionnaires, experts en décentralisation, Tunis, janvier-mars 2019.

¹²⁹ « Pour une déconcentration de l'administration tunisienne », op. cit.

¹³⁰ Entretiens de Crisis Group, élus locaux, gouvernorat de Tunis, Kairouan, Kasserine et Sidi Bouzid, septembre-octobre 2018.

développement (PNUD), le Conseil de l'Europe, la mission de l'Union européenne en Tunisie ainsi que l'Agence française de développement (AFD), l'Agence de coopération internationale allemande pour le développement (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ) et le Centre international de développement pour la gouvernance locale innovante (CILG-VNG International) en particulier, ont un rôle important à jouer en ce sens.

VI. Conclusion

Donner tout son sens au processus de décentralisation et prévenir les conflits qu'il risque de susciter nécessite de poser les jalons de l'« Etat de justice ». A cet effet, les principales forces politiques doivent d'abord revoir l'idée qu'ils se font de la citoyenneté, en cessant de considérer les citoyens comme des clients. Mettre en place des politiques publiques au service du bien commun constitue sans doute la meilleure manière de prévenir le retour d'un régime autoritaire.

Tunis/Bruxelles, 26 mars 2019

Annexe A: Carte de la Tunisie



Annexe B : A propos de l'International Crisis Group

L'International Crisis Group est une organisation non gouvernementale indépendante à but non lucratif qui emploie près de 120 personnes présentes sur les cinq continents. Elles élaborent des analyses de terrain et font du plaidoyer auprès des dirigeants dans un but de prévention et de résolution des conflits armés.

La recherche de terrain est au cœur de l'approche de Crisis Group. Elle est menée par des équipes d'analystes situées dans des pays ou régions à risque ou à proximité de ceux-ci. À partir des informations recueillies et des évaluations de la situation sur place, Crisis Group rédige des rapports analytiques rigoureux qui s'accompagnent de recommandations pratiques destinées aux dirigeants politiques internationaux, régionaux et nationaux. Crisis Group publie également *CrisisWatch*, un bulletin mensuel d'alerte précoce offrant régulièrement une brève mise à jour de la situation dans plus de 70 situations de conflit (en cours ou potentiel).

Les rapports de Crisis Group sont diffusés à une large audience par courrier électronique. Ils sont également accessibles au grand public via le site internet de l'organisation : www.crisisgroup.org. Crisis Group travaille en étroite collaboration avec les gouvernements et ceux qui les influencent, notamment les médias, afin d'attirer leur attention et de promouvoir ses analyses et recommandations politiques.

Le Conseil d'administration de Crisis Group, qui compte d'éminentes personnalités du monde politique, diplomatique, des affaires et des médias, s'engage directement à promouvoir les rapports et les recommandations auprès des dirigeants politiques du monde entier. Le Conseil d'administration est présidé par Mark Malloch-Brown, ancien vice-secrétaire général des Nations unies et administrateur du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).

Robert Malley, président-directeur général de Crisis Group, a pris ses fonctions le 1er janvier 2018. Anciennement directeur du programme Moyen-Orient et Afrique du Nord de Crisis Group, il a plus récemment servi en tant qu'adjoint spécial auprès de l'ancien président américain Barack Obama ainsi que son conseiller dans la campagne anti-ISIL, et coordinateur pour le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord et la région du Golfe à la Maison-Blanche. Précédemment, il a été adjoint spécial pour les affaires israélo-palestiniennes auprès du président Bill Clinton.

Le siège d'International Crisis Group est situé à Bruxelles et l'organisation a des bureaux dans sept autres villes : Bogota, Dakar, Kaboul, Nairobi, Londres, New York et Washington, DC. Elle est également présente dans les villes suivantes : Abuja, Alger, Bangkok, Beyrouth, Caracas, Gaza, Djouba, Guatemala, Hong Kong, Jérusalem, Johannesburg, Kaboul, Mexico, Rabat, Tbilissi, Toronto, Tripoli, Tunis et Yangon.

Crisis Group reçoit le soutien financier d'un grand nombre de gouvernements, de fondations et de donateurs privés. Actuellement, Crisis Group entretient des relations avec les agences et départements gouvernementaux suivants: Agence française de développement, Ministère australien des Affaires étrangères et du commerce, Agence autrichienne pour le développement, Agence japonaise de Coopération internationale, Département fédéral des Affaires étrangères de la Confédération suisse, Département pour le développement international du Royaume-Uni, Fonds d'affectation spéciale d'urgence pour l'Afrique de l'Union européenne, Instrument contribuant à la stabilité et à la paix de l'Union européenne, Principauté du Liechtenstein, Ministère danois des Affaires étrangères, Ministère fédéral des affaires étrangères de l'Allemagne, Ministère des Affaires étrangères des Émirats arabes unis, Ministre des Affaires étrangères du Qatar, Ministère finlandais des Affaires étrangères, Ministère français de l'Europe et des Affaires étrangères, Ministère luxembourgeois des Affaires étrangères, Ministère néerlandais des Affaires étrangères, Ministère néo-zélandais des Affaires étrangères et du commerce, Ministère norvégien des Affaires étrangères, Ministère suédois des Affaires étrangères, et Irish Aid.

Crisis Group entretient aussi des relations avec les fondations suivantes: Carnegie Corporation of New York, Charles Koch Foundation, Henry Luce Foundation, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, Korea Foundation, Open Society Foundations, Ploughshares Fund, Robert Bosch Stiftung, Rockefeller Brothers Fund, UniKorea Foundation et Wellspring Philanthropic Fund.

Annexe C : Rapports et briefings de Crisis Group sur le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord depuis 2016

Rapports Spéciaux

Exploiter le chaos : al-Qaeda et l'Etat islamique, Rapport spécial N°1, 14 mars 2016 (aussi disponible en anglais et en arabe).

Seizing the Moment: From Early Warning to Early Action, Rapport spécial N°2, 22 juin 2016.

Counter-terrorism Pitfalls: What the U.S. Fight against ISIS and al-Qaeda Should Avoid, Rapport spécial N°3, 22 mars 2017.

Israël/Palestine

How to Preserve the Fragile Calm at Jerusalem's Holy Esplanade, Briefing Moyen-Orient N°48, 7 avril 2016 (aussi disponible en arabe et en hébreu).

Israel/Palestine: Parameters for a Two-State Settlement, Rapport Moyen-Orient N°172, 28 novembre 2016 (aussi disponible en arabe).

Israel, Hizbollah and Iran: Preventing Another War in Syria, Rapport Moyen-Orient N°182, 8 février 2018 (aussi disponible en arabe).

Averting War in Gaza, Briefing Moyen-Orient N°60, 20 juillet 2018 (aussi disponible en arabe).

Rebuilding the Gaza Ceasefire, Rapport Moyen-Orient N°191, 16 novembre 2018 (aussi disponible en arabe).

Irak/Syrie/Liban

Arsal in the Crosshairs: The Predicament of a Small Lebanese Border Town, Briefing Moyen-Orient N°46, 23 février 2016 (aussi disponible en arabe).

Russia's Choice in Syria, Briefing Moyen-Orient N°47, 29 mars 2016 (aussi disponible en arabe).

Steps Toward Stabilising Syria's Northern Border, Briefing Moyen-Orient N°49, 8 avril 2016 (aussi disponible en arabe).

Fight or Flight: The Desperate Plight of Iraq's "Generation 2000", Rapport Moyen-Orient N°169, 8 août 2016 (aussi disponible en arabe).

Hizbollah's Syria Conundrum, Rapport Moyen-Orient N°175, 14 mars 2017 (aussi disponible en arabe et en farsi).

Fighting ISIS: The Road to and beyond Raqqa, Briefing Moyen-Orient N°53, 28 avril 2017 (aussi disponible en arabe).

The PKK's Fateful Choice in Northern Syria, Rapport Moyen-Orient N°176, 4 mai 2017 (aussi disponible en arabe).

Oil and Borders: How to Fix Iraq's Kurdish Crisis, Briefing Moyen-Orient N°55, 17 octobre 2017 (aussi disponible en arabe).

Averting Disaster in Syria's Idlib Province, Briefing Moyen-Orient N°56, 9 février 2018 (aussi disponible en arabe).

Winning the Post-ISIS Battle for Iraq in Sinjar, Rapport Moyen-Orient N°183, 20 février 2018 (aussi disponible en arabe).

Saudi Arabia: Back to Baghdad, Rapport Moyen-Orient N°186, 22 mai 2018 (aussi disponible en arabe).

Keeping the Calm in Southern Syria Rapport Moyen-Orient N°187, 21 juin 2018 (aussi disponible en arabe).

Iraq's Paramilitary Groups: The Challenge of Rebuilding a Functioning State, Rapport Moyen-Orient N°188, 30 juillet 2018 (aussi disponible en arabe).

How to Cope with Iraq's Summer Brushfire, Briefing Moyen-Orient N°61, 31 juillet 2018.

Saving Idlib from Destruction, Briefing Moyen-Orient N°63, 3 septembre 2018 (aussi disponible en arabe).

Prospects for a Deal to Stabilise Syria's North East, Rapport Moyen-Orient N°190, 5 septembre 2018 (aussi disponible en arabe).

Reviving UN Mediation on Iraq's Disputed Internal Boundaries, Rapport Moyen-Orient N°194, 14 décembre 2018 (aussi disponible en arabe).

Avoiding a Free-for-all in Syria's North East, Briefing Moyen-Orient N°66, 21 décembre 2018 (aussi disponible en arabe).

Lessons from the Syrian State's Return to the South, Rapport Moyen-Orient N°196, 25 février 2019 (aussi disponible en arabe).

The Best of Bad Options for Syria's Idlib, Rapport Moyen-Orient N°197 (aussi disponible en arabe), 17 mars 2019.

Afrique du Nord

Tunisie : justice transitionnelle et lutte contre la corruption, Rapport Moyen-Orient et Afrique du Nord N°168, 3 mai 2016 (aussi disponible en arabe).

Violence jihadiste en Tunisie : l'urgence d'une stratégie nationale, Briefing Moyen-Orient et Afrique du Nord N°50, 22 juin 2016 (aussi disponible en anglais et en arabe).

The Libyan Political Agreement: Time for a Reset, Rapport Moyen-Orient et Afrique du Nord N°170, 4 novembre 2016 (aussi disponible en arabe).

Sud de l'Algérie : turbulences à l'horizon, Rapport Moyen-Orient et Afrique du Nord N°171, 21 novembre 2016 (aussi disponible en anglais et en arabe).

La transition bloquée : corruption et régionalisme en Tunisie, Rapport Moyen-Orient et Afrique du Nord N°177, 10 mai 2017 (aussi disponible en arabe).

How the Islamic State Rose, Fell and Could Rise Again in the Maghreb, Rapport Moyen-Orient et Afrique du Nord N°178, 24 juillet 2017 (aussi disponible en arabe et français).

How Libya's Fezzan Became Europe's New Border, Rapport Moyen-Orient et Afrique du Nord N°179, 31 juillet 2017 (aussi disponible en arabe).

Endiguer la dérive autoritaire en Tunisie, Rapport Moyen-Orient et Afrique du Nord N°180, 11 janvier 2018 (aussi disponible en anglais et en arabe).

Libya's Unhealthy Focus on Personalities, Briefing Moyen-Orient et Afrique du Nord N°57, 8 mai 2018.

Making the Best of France's Libya Summit, Briefing Moyen-Orient et Afrique du Nord N°58, 28 mai 2018 (aussi disponible en français).

Tunisie : dépasser les querelles pour restaurer la confiance, Briefing Moyen-Orient et Afrique du Nord N°62, 2 août 2018 (aussi disponible en anglais et en arabe).

After the Showdown in Libya's Oil Crescent, Rapport Moyen-Orient et Afrique du Nord N°189, 9 août 2018 (aussi disponible en arabe).

Surmonter la paralysie économique de l'Algérie, Rapport Moyen-Orient et Afrique du Nord N°192, 19 novembre 2018 (aussi disponible en anglais et arabe).

Iran/Yemen/Golfe

Yemen: Is Peace Possible?, Rapport Moyen-Orient N°167, 9 février 2016 (aussi disponible en arabe).

Turkey and Iran: Bitter Friends, Bosom Rivals, Briefing Moyen-Orient N°51, 13 décembre 2016 (aussi disponible en farsi).

Implementing the Iran Nuclear Deal: A Status Report, Rapport Moyen-Orient N°173, 16 janvier 2017 (aussi disponible en farsi).

Yemen's al-Qaeda: Expanding the Base, Rapport Moyen-Orient N°174, 2 février 2017 (aussi disponible en arabe).

Instruments of Pain (I): Conflict and Famine in Yemen, Briefing Moyen-Orient N°52, 13 avril 2017 (aussi disponible en arabe).

Discord in Yemen's North Could Be a Chance for Peace, Briefing Moyen-Orient N°54, 11 octobre 2017 (aussi disponible en arabe).

The Iran Nuclear Deal at Two: A Status Report, Rapport Moyen-Orient N°181, 16 janvier 2018 (aussi disponible en arabe et en farsi).

Iran's Priorities in a Turbulent Middle East, Rapport Moyen-Orient N°184, 13 avril 2018 (aussi disponible en arabe).

How Europe Can Save the Iran Nuclear Deal, Rapport Moyen Orient N°185, 2 mai 2018 (aussi disponible en farsi et en arabe).

Yemen: Averting a Destructive Battle for Hodeida, Briefing Moyen-Orient N°59, 11 juin 2018.

The Illogic of the U.S. Sanctions Snapback on Iran, Briefing Moyen-Orient N°64, 2 novembre 2018 (aussi disponible en arabe).

The United Arab Emirates in the Horn of Africa, Briefing Moyen-Orient N°65, 6 novembre 2018 (aussi disponible en arabe).

How to Halt Yemen's Slide into Famine, Rapport Moyen-Orient N°193, 21 novembre 2018 (aussi disponible en arabe).

On Thin Ice: The Iran Nuclear Deal at Three, Rapport Moyen-Orient N°195, 16 janvier 2019 (aussi disponible en farsi et en arabe).

Annexe D : Conseil d'administration de l'International Crisis Group

PRESIDENT DU CONSEIL

Lord (Mark) Malloch-Brown
Ancien vice-secrétaire général des Nations unies et administrateur du Programme des Nations unies pour le développement

PRESIDENT-DIRECTEUR GENERAL

Robert Malley
Ancien coordinateur pour le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord et la région du Golfe à la Maison-Blanche

AUTRES MEMBRES DU CONSEIL

Fola Adeola
Fondateur et président, FATE Foundation

Hushang Ansary
Président, Parman Capital Group LLC ; ancien ambassadeur d'Iran aux Etats-Unis et ministre des Finances et des Affaires économiques

Carl Bildt
Ancien ministre des Affaires étrangères de la Suède

Emma Bonino
Ancienne ministre italienne des Affaires étrangères ; ancienne commissaire européenne pour l'aide humanitaire

Cheryl Carolus
Ancienne haute-commissaire de l'Afrique du Sud auprès du Royaume-Uni et secrétaire générale du Congrès national africain (ANC)

Maria Livanos Cattai
Ancienne secrétaire générale à la Chambre de commerce internationale

Ahmed Charai
Chairman and CEO of Global Media Holding and publisher of the Moroccan weekly L'Observateur

Nathalie Delapalme
Directrice exécutive et membre du conseil de la fondation Mo Ibrahim

Alexander Downer
Ancien ministre des Affaires étrangères d'Australie et haut-commissaire du Royaume-Uni

Sigmar Gabriel
Ancien ministre des Affaires étrangères et vice-chancelier allemand

Robert Fadel
Ancien membre du parlement du Liban ; propriétaire et membre du conseil du groupe ABC

Frank Giustra
Président-directeur général, Fiore Group

Hu Shuli
Rédactrice en chef de Caixin Media ; professeure à l'université Sun Yat-sen

Mo Ibrahim
Fondateur et président, Fondation Mo Ibrahim ; fondateur, Celtel International

Yoriko Kawaguchi
Ancienne ministre japonaise des Affaires étrangères ; ancienne ministre de l'Environnement

Wadah Khanfar
Cofondateur, forum Al Sharq ; ancien directeur général du réseau Al Jazeera

Nasser al-Kidwa
Président de la fondation Yasser Arafat ; ancien médiateur adjoint de l'ONU sur la Syrie

Bert Koenders
Ancien ministre néerlandais des Affaires étrangères et sous-secrétaire général des Nations Unies

Andrey Kortunov
Directeur général du Conseil russe pour les affaires internationales

Ivan Krastev
Président du Centre pour les stratégies libérales (Sofia) ; membre fondateur du conseil d'administration du Conseil européen des relations internationales

Tzipi Livni
Ancienne ministre des Affaires étrangères et vice-Premier ministre d'Israël

Helge Lund
Ancien président-directeur général de BG Group Limited et Statoil ASA

Susana Malcorra
Former Foreign Minister of Argentina

William H. McRaven
Amiral retraité de la marine américaine ayant servi comme 9ème commandant du commandement des opérations spéciales américaines

Shivshankar Menon
Ancien ministre indien des Affaires étrangères et conseiller à la sécurité nationale

Naz Modirzadeh
Directeur du programme sur le droit international et les conflits armés de la faculté de droit de Harvard

Saad Mohseni
Président et directeur général de MOBY Group

Marty Natalegawa
Ancien ministre indonésien des Affaires étrangères, représentant permanent auprès de l'ONU et ambassadeur au Royaume-Uni

Ayo Obe
Présidente du conseil, Gorée Institute (Sénégal) ; avocate (Nigéria)

Meghan O'Sullivan
Former U.S. Deputy National Security Adviser on Iraq and Afghanistan

Thomas R. Pickering
Ancien sous-secrétaire d'Etat américain ; ambassadeur des Etats-Unis aux Nations unies, en Russie, en Inde, en Israël, au Salvador, au Nigéria et en Jordanie

Ahmed Rashid
Auteur et journaliste spécialiste de la politique extérieure, Pakistan

Juan Manuel Santos Calderón
Ancien président de la Colombie ; Lauréat du Prix Nobel de la paix 2016

Wendy Sherman
Ancienne sous-secrétaire d'Etat des Etats-Unis pour les affaires politiques et négociatrice en chef pour l'accord nucléaire avec l'Iran

Ellen Johnson Sirleaf
Ancienne présidente de Libéria

Alexander Soros
Membre, Open Society Foundations

George Soros
Président, Open Society Institute ; président du Soros Fund Management

Jonas Gahr Støre
Chef du Parti travailliste norvégien et du groupe parlementaire du Parti travailliste ; ancien ministre norvégien des Affaires étrangères

Jake Sullivan
Ancien directeur du personnel de planification de la politique au département d'Etat des Etats-Unis ; adjoint suppléant au président Obama et conseiller à la sécurité nationale au vice-président Biden

Lawrence H. Summers
Ancien directeur du Conseil de la sécurité économique et secrétaire du Trésor des Etats-Unis ; président émérite de l'Université de Harvard

Helle Thorning-Schmidt
Directrice générale de Save the Children International ; ancienne Première ministre du Danemark

Wang Jisi
Membre du comité de conseil en politique étrangère du ministère des Affaires étrangères chinois ; ancien directeur, Ecole des affaires internationales, Université de Pékin

CONSEIL PRESIDENTIEL

Groupe éminent de donateurs privés et d'entreprises qui apportent un soutien et une expertise essentiels à Crisis Group.

ENTREPRISES	DONATEURS PRIVES	
BP	(5) Anonyme	Stephen Robert
Shearman & Sterling LLP	Scott Bessent	Luděk Sekyra
Statoil (U.K.) Ltd.	David Brown & Erika Franke	Alexander Soros
White & Case LLP	Herman De Bode	Ian R. Taylor

CONSEIL CONSULTATIF INTERNATIONAL

Donateurs privés et entreprises qui fournissent une contribution essentielle aux activités de prévention des conflits armés de Crisis Group.

ENTREPRISES	DONATEURS PRIVES	
Anonyme	(3) Anonyme	Faisel Khan
APCO Worldwide Inc.	Mark Bergman	Cleopatra Kitti
Atlas Copco AB	Stanley Bergman & Edward Bergman	Michael & Jackie Lambert
Chevron	David & Katherine Bradley	Samantha Lasry
Edelman UK	Eric Christiansen	Leslie Lishon
Eni	Sam Englehardt	Malcolm Hewitt Wiener Foundation
HSBC Holdings Plc	The Edelman Family Foundation	The New York Community Trust – Lise Strickler & Mark Gallogly Charitable Fund
MetLife	Seth & Jane Ginns	The Nommontu Foundation
Noble Energy	Ronald Glickman	Brian Paes-Braga
RBC Capital Markets	David Harding	Kerry Propper
Shell	Geoffrey R. Hoguet & Ana Luisa Ponti	Duco Sickinghe
	Geoffrey Hsu	Nina K. Solarz
	David Jannetti	Clayton E. Swisher
		Enzo Viscusi

CONSEIL DES AMBASSADEURS

Les étoiles montantes de divers horizons qui, avec leur talent et leur expertise, soutiennent la mission de Crisis Group.

Amy Benziger	Lindsay Iversen	Nidhi Sinha
Tripp Callan	Azim Jamal	Chloe Squires
Kivanc Cubukcu	Arohi Jain	Leeanne Su
Matthew Devlin	Christopher Louney	Bobbi Thomason
Victoria Ergolavou	Matthew Magenheim	AJ Twombly
Noa Gafni	Madison Malloch-Brown	Dillon Twombly
Christina Bache	Megan McGill	Annie Verderosa
Lynda Hammes	Hamesh Mehta	Zachary Watling
Jason Hesse	Tara Opalinski	Grant Webster
Dalí ten Hove	Perfecto Sanchez	

CONSEILLERS

Anciens membres du Conseil d'administration qui maintiennent leur collaboration avec Crisis Group et apportent leurs conseils et soutien (en accord avec toute autre fonction qu'ils peuvent exercer parallèlement).

Martti Ahtisaari Président émérite	Christoph Bertram	Wolfgang Ischinger
George Mitchell Président émérite	Lakhdar Brahimi	Aleksander Kwasniewski
Gareth Evans Président émérite	Kim Campbell	Ricardo Lagos
Kenneth Adelman	Jorge Castañeda	Joanne Leedom-Ackerman
Adnan Abu-Odeh	Joaquim Alberto Chissano	Todung Mulya Lubis
HRH Prince Turki al-Faisal	Victor Chu	Graça Machel
Celso Amorim	Mong Joon Chung	Jessica T. Mathews
Óscar Arias	Sheila Coronel	Miklós Németh
Richard Armitage	Pat Cox	Christine Ockrent
Diego Arria	Gianfranco Dell'Alba	Timothy Ong
Zainab Bangura	Jacques Delors	Roza Otunbayeva
Nahum Barnea	Alain Destexhe	Olara Otunnu
Kim Beazley	Mou-Shih Ding	Lord (Christopher) Patten
Shlomo Ben-Ami	Uffe Ellemann-Jensen	Surin Pitsuwan
	Stanley Fischer	Fidel V. Ramos
	Carla Hills	Olympia Snowe
	Swanee Hunt	Javier Solana