

# Territoire et citoyenneté : les enjeux difficiles

## La Tunisie post-révolutionnaire

### AUTEUR

Maher ABDMOULEH, Université de Sfax (Tunisie)

### RÉSUMÉ

La constitution tunisienne post-révolutionnaire vise à transformer le territoire. Les enjeux de cette transformation sont considérables et suscitent quelques interrogations. La spatialisaton du territoire tunisien par la mise en place de trois types de collectivités territoriales est-elle capable de relever le défi de stopper la marginalisation de certaines zones ? Le maillage territorial qui préconise la recherche de synergies au profit des régions vivant en marge, en les posant en unité géographique avec des régions « développées », résout-il le problème des disparités ? La démocratisation du système politique, notamment au niveau local, intéresse-t-elle les jeunes pour qu'ils s'approprient leur espace et exercent leurs droits de citoyenneté ? En vue de mener cette recherche, nous faisons référence aux textes juridiques en rapport avec le territoire, en particulier la constitution de 2014, ainsi que les travaux de la doctrine juridique et les réflexions développées par d'autres spécialités.

### MOTS CLÉS

Territoire, décentralisation, gouvernance, commune, démocratisation

### ABSTRACT

The post-revolutionary Tunisian constitution has intended to transform the Tunisian territory. The challenges of this transformation are enormous and raise the following research questions. Is the spatialisation of the three territorial Tunisian entities able to meet the challenge of the marginalisation of certain areas? Does the territorial network seeking synergies for the benefit of marginalised regions, by putting them in geographical units within developed areas on the coast, solve the problem of regional disparities? Does the democratisation of the political system, particularly at local level, interest the youth and help them occupy their space and exercise their rights of citizenship? To conduct this research, we refer to judicial documents associated with the Tunisian territory, particularly the 2014 constitution, together with the works on judiciary doctrine, as well as the reflections developed by other disciplines.

### KEYWORDS

Territory, Decentralisation, Governance, Common, Democratisation

### INTRODUCTION

La chute du régime politique en Tunisie, provoquée par une révolution dite « de la liberté et de la dignité », a engagé les Tunisiens dans un processus de déconstruction et de reconstruction de la politique du rapport à l'Autre, à l'État et à l'ensemble des institutions nationales, régionales et locales (Sayari, 2014). Tout ceci se traduit par une appartenance complexe à un espace, à un territoire (en pleine gestation), qui interpelle les Tunisiens dans leur perception de leur citoyenneté (Rabah, 2014).

Ce couple « territoire et citoyenneté » constitue une problématique où se mêlent la géographie, les revendications identitaires et l'exercice des droits civiques et politiques, en l'occurrence le droit de vote et d'éligibilité, la participation à l'action publique à travers le tissu associatif et le principe de gouvernance... Ces droits sont aussi tributaires de devoirs, c'est-à-dire de responsabilités (Gouyia, 2014).

Il s'agit d'un mouvement qui ne cesse d'interpeller acteurs et intellectuels, traduisant une volonté d'appropriation d'un espace en tant que contenant et support des espérances et des attentes. D'ailleurs, quelques mois après le changement politique en Tunisie, plusieurs rencontres scientifiques y ont été organisées mettant en relief la question de la citoyenneté avec les enjeux du découpage territorial en vue de pallier aux dysfonctionnements qui prévalaient (Maaoui, 2011).

Cette thématique s'est posée avec effervescence notamment au niveau des territoires qui ont été marginalisés depuis la création de l'État juste après l'indépendance (1956). Ce phénomène s'est trouvé renforcé par le lancement des plans économiques de développement réservés « uniquement » et injustement aux régions qui se situent sur le littoral, d'où la multiplication d'un certain nombre de problèmes liés à une forte littoralisation, l'exode rurale et la concentration urbaine au niveau de la capitale (Tunis) et au niveau d'un nombre réduit de villes du littoral oriental (Nabeul, Hammamet, Sousse, Sfax... cf. carte 1).

Carte 1. Les principales villes littorales



Au niveau des travaux de l'Assemblée nationale constituante, ANC (élue en 2011), cette volonté d'une appropriation et d'une identification territoriale s'est soldée par l'adoption de plusieurs dispositions constitutionnelles qui visent à redessiner le découpage spatial sur de nouvelles bases, faisant du territoire une sorte de maillage de solidarité entre régions, communes et districts.

Par conséquent, la position de l'ANC (explicitée dans la constitution de 2014), va emprunter deux itinéraires qui se conjugent et se complètent, à savoir la décentralisation

administrative et la spatialisation du territoire. Ce faisant, notre communication s'organise autour de deux sections. La première traite de la nouvelle répartition du territoire : nous mettons l'accent notamment sur les défis à relever en termes de moyens financiers, conditions substantielles et qui s'avèrent difficiles. La deuxième section traite des pouvoirs dévolus aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation : nous soulignons que la réussite de cette perspective est tributaire de l'attitude d'un citoyen actif et responsable.

À travers cette recherche, nous essayons de répondre à quelques interrogations cruciales :

- Le nouveau découpage du territoire est-il réalisable ? Quels sont les obstacles ? Comment procéder pour la nouvelle répartition du territoire ? Comment choisir les districts et comment les délimiter ? Selon quel critère faire le choix de la capitale du district ?
- Comment créer une dynamique solidaire et une complémentarité entre régions marginalisées et d'autres soutenues et/ou favorisées pour parvenir à une certaine justice devant une politique de négligence qui continue à caractériser l'attitude du pouvoir central ?
- La dynamique inter-régionale (dans le cadre des districts) permet-elle de dépasser la logique tribale qui caractérise certaines régions malgré les « efforts » des pouvoirs publics de s'inscrire dans la perspective d'un État civil et unitaire... loin des idéologies affirmatives et des références purement identitaires (Gargouri, 2014) ?
- Au niveau du transfert du pouvoir en faveur des collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation, quels sont les nouveaux défis en termes d'adaptation de l'administration territoriale ?
- Les citoyens vont-ils pouvoir exercer leurs droits pour accéder à leur citoyenneté, longtemps engloutie et stigmatisée (Abdmouleh, 2010) ?
- Cette nouvelle littoralisation devient-elle un espace paisible capable de retenir les jeunes de plus en plus tentés par une migration illégale et dangereuse ?

## **1. LA NOUVELLE RÉPARTITION DU TERRITOIRE HANDICAPÉE PAR DES PROBLÈMES FINANCIERS**

Nous analysons la philosophie de la spatialisation territoriale (Gargouri, 2014), où il est mentionné par le biais des dispositions de l'article 131 de la constitution que « La décentralisation est matérialisée par les collectivités locales constituées de municipalités, de régions et districts qui couvrent l'ensemble du territoire ».

Les dispositions de cet article contiennent des enjeux considérables, dans la mesure où l'ensemble du territoire va être couvert. Ainsi allons-nous assister à la création de plusieurs communes (notamment dans les milieux ruraux), sachant qu'actuellement la Tunisie dispose de 264 communes et que le 1/3 du territoire n'est pas couvert par des communes. En fait, il est légitime de se poser la question de la faisabilité de cette nouvelle distribution du territoire, notamment lorsque la création de plusieurs communes demande des moyens financiers considérables devant une situation économique en Tunisie de plus en plus vulnérable ?

Selon certaines études prospectives, notamment par l'Institut tunisien des études stratégiques (ITES), ainsi que le *Livre blanc* (Zouari, 2011), le nombre optimal de régions serait de 23, ce qui correspond à peu près au nombre actuel de gouvernorats (24). Rappelons que les gouvernorats (autorités politiques et civiles), ont commencé à exister après

l'indépendance en vue de répondre aux nouveaux défis qui consistent entre autres à en finir avec l'assise tribale caractérisant le découpage administratif de l'ancien régime au profit d'un découpage spatial. Par ailleurs, il faut noter que le découpage actuel répond à une politique devenue caduque dans la mesure où les critères adoptés par les pouvoirs publics ne sont pas objectifs. Il faut en effet, rationaliser les critères, dans le but de rendre le découpage en régions équitable et juste.

Le district regroupe plusieurs régions (c'est-à-dire des gouvernorats selon le découpage en vigueur) ; c'est une nouvelle composante en tant que collectivité territoriale. Le découpage du territoire en cinq districts comme le proposent certains experts (carte 2) pose des défis considérables aux pouvoirs publics qui ont trait notamment au financement.

Carte 2. Découpage du territoire en districts

- le district de la Majerda,
- le district de Carthage,
- le district du Cap Bon-Sahel,
- le district du Grand Centre,
- le district des Oasis et Kaour.



Pour qu'elle soit effective, cette répartition nécessite de mettre à la disposition des collectivités territoriales des moyens financiers, notamment les ressources budgétaires provenant de l'impôt local. En Tunisie, les recettes fiscales de l'ensemble des communes sont très précaires et ne représentent que 2,4 % des recettes fiscales de l'État, contre 4,8 %, au Maroc, 12 % en Angleterre, 15,2 % en France, 43 % aux États-Unis d'Amérique et 48 % en Allemagne (Abdmouleh, 2015).

En effet, une décentralisation sans autonomie financière et sans moyens budgétaires propres aux collectivités territoriales équivaut à une coquille vide. Consciente des enjeux financiers dans le cadre de la décentralisation, l'ANC a adopté notamment l'article 135, où il est rappelé que « Les collectivités locales disposent de ressources propres et de ressources qui leur sont transférées par l'autorité centrale. Ces ressources s'accordent aux prérogatives des collectivités locales qui leur sont confiées par la loi ». Dans ce cadre, il faut noter aussi que la constitution incite les communes à tisser des rapports tant sur le plan interne que sur le plan international en vue de mettre en œuvre des projets locaux, comme le dispose l'article 140 : « Les collectivités locales peuvent coopérer et créer entre elles des partenariats, en vue de mettre en œuvre des programmes

ou réaliser des actions d'intérêt commun ». D'autres principes constitutionnels (et extra-constitutionnels) renforcent cette perspective à l'instar du principe de régulation, de la péréquation, du partenariat public-privé (PPP), incarnant des principes en vogue en droit administratif, financier et économique.

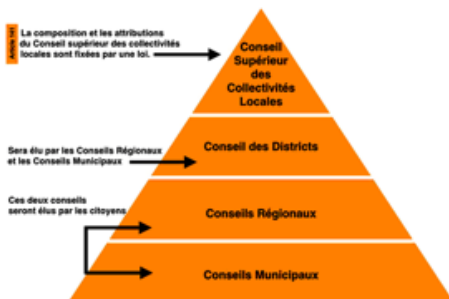
Par ailleurs, les quelques défis soulignés dans le cadre de la répartition du territoire sont dédoublés par des défis se rapportant à la décentralisation, à la démocratisation notamment participative et à la gouvernance où le citoyen devient une clé de voûte, c'est-à-dire une condition pour la réussite et l'applicabilité de ces nouveaux mécanismes.

## 2. L'ADMINISTRATION DÉCENTRALISÉE EN QUÊTE DU CITOYEN ACTIF RESPONSABLE

Au niveau de la décentralisation, nous soulignons que les pouvoirs dévolus aux collectivités territoriales ont pour objectif de mettre un terme à un système trop centralisé caractérisant le système administratif tunisien depuis des millénaires (Ben Letaif, 1998). L'article 132 de la constitution est venu confirmer cet élan en faveur de la décentralisation en disposant que « Les collectivités locales jouissent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et administrative ; elles gèrent les affaires locales selon les principes de la libre administration ».

La consécration de la libre administration (pour la première fois en droit tunisien) a pour objet de permettre aux collectivités territoriales de disposer des libertés en matière de gestion et de décision. Parallèlement, les citoyens vont pouvoir agir plus librement dans le cadre de la gestion des affaires locales, et ce mis à part l'exercice des droits « classiques » comme l'élection des collectivités territoriales, le droit de se présenter aux élections, le contrôle qu'ils exercent dans le cadre de la gouvernance (notamment locale) qui est devenue une sorte de clé de voûte. Cette perspective de démocratie participative (article 139 de la constitution<sup>1</sup>) dépendra aussi de l'attitude du citoyen et de son engagement vis-vis de sa collectivité.

Graphique 3. Élections des collectivités territoriales



1 Article 139 de la constitution tunisienne : les collectivités locales adoptent les mécanismes de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte, afin de garantir une plus large participation des citoyens et de la société civile à l'élaboration des projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution, conformément à la loi.

Reprenant partiellement le modèle français, les trois niveaux de collectivités territoriales (conseils municipaux, conseils régionaux et conseils des districts) prévues par l'article 131 de la constitution seront désormais élus (voir graphique 3).

Le recours aux élections (libres, transparentes...), aux niveaux local et national, constitue un tournant dans l'histoire contemporaine du pays, comme en témoignent plusieurs dispositions constitutionnelles ainsi que la phase transitionnelle (2011-2014) qui a précédé les élections législatives et présidentielles de 2014. Ce sursaut démocratique ne fait que renforcer les assises d'une décentralisation qui se construit dans le cadre de l'unité nationale, comme le souligne l'article 14 de la constitution, « L'État s'engage à renforcer la décentralisation et à l'appliquer sur l'ensemble du territoire national dans le respect de l'unité de l'État ».

Cette perspective décentralisatrice est renforcée aussi par d'autres principes à l'instar du principe de subsidiarité<sup>2</sup> qui doit permettre aux collectivités territoriales de se substituer à l'État (administration centrale) pour exercer certaines compétences.

### 3. PERSPECTIVES

Des questions s'imposent avec acuité, notamment celles qui ont trait au découpage des gouvernorats qui va se répercuter négativement sur les futures régions si les pouvoirs publics ne procèdent pas à des révisions.

En effet, certains planificateurs s'interrogent sur les modalités adoptées par l'ancien régime pour répartir Tunis (la capitale) en quatre gouvernorats, alors que des villes comme Sfax n'en comptent qu'un seul alors qu'elles connaissent une population comparable à celle de Tunis. Ceci est valable pour certaines villes, notamment celles du centre-est (Sousse) et du nord-est (conurbation Nabeul-Hammamet).

Cette répartition, inéquitable et injuste, du territoire en gouvernorat explique les problèmes de sur-urbanisation, la détérioration des richesses naturelles, les problèmes environnementaux, la détérioration du littoral...

La spatialisation du territoire tunisien en gouvernorats reflète une vision sectaire et ambiguë des pouvoirs publics avant la révolution. Il peut être judicieux de procéder à une révision de ce découpage afin que la région (qui remplace le gouvernorat, selon la nouvelle constitution) se construise sur de nouveaux critères pour qu'elle puisse, d'une part, jouer son rôle avec les autres collectivités qui elles aussi dépendent de la région (les districts, selon la nouvelle constitution) et, d'autre part, satisfaire les attentes de ceux qui se considèrent victimes du système politico-administratif qui prévalait et qui a contribué à l'enclenchement de la révolution.

### RÉFÉRENCES

Abdmouleh M., 2010, *Droits de l'homme et partenariat euro-méditerranéen, promotion ou instrumentalisation des droits de l'homme*, Paris, L'Harmattan.

Abdmouleh M., 2015, « Le développement local dans la constitution tunisienne de 2014 », *Revue de la faculté des sciences économiques, politiques et sociales de Sousse*, numéro spécial, pp. 2-15.

---

<sup>2</sup> Le principe de subsidiarité est mentionné dans l'article 139 de la constitution.

Ben Letaif M., 1998, « Les services publics locaux », in Ben Salah H., Marcou G. (dir.), *Décentralisation et démocratie en Tunisie*, Imprimerie officielle de la République tunisienne, pp. 45-89.

Gargouri M., 2014, « Révolution et gouvernance locale », *Revue des études juridiques*, n° 20, pp. 25-45.

Gouya S., 2014, « Le citoyen, acteur politique et constitutionnel : une approche à la lumière de l'exemple de la révolution tunisienne », *Actes du colloque « Constitution, citoyenneté et justice constitutionnelle »*, Tunis, Centre de publication universitaire, pp. 14-35.

Maaoui S., 2011, « Constitution, citoyenneté et justice constitutionnelle, entre exigence démocratique et recomposition territoriale », *Actes du colloque international sur le droit constitutionnel, Revue infos juridiques*, pp. 23-45.

Rabah T., 2014, « La décentralisation, instrument fort pour l'instauration de la démocratie participative et le renforcement du développement local. Pourquoi décentraliser ? », *Assada*, n° 10, pp. 12-26.

Sayari M., 2014, « Les collectivités locales dans la constitution du 27 janvier. Observation du chapitre 7 intitulé l'autorité locale », *Assada*, n° 11, pp. 23-45.

Zouari A., 2011, *Le livre blanc du développement régional*, Tunis, ministère du Développement régional [[eeas.europa.eu/delegations/tunisia/documents/more\\_info/livreblanc\\_devreg\\_nov11\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/documents/more_info/livreblanc_devreg_nov11_fr.pdf) consulté le 28/01/2016].

## **L'AUTEUR**

**Maher Abdmouleh**

Université de Sfax, Tunisie

maherabdmouleh@gmail.com