

TUNISIE

Capitale : Tunis



Superficie : 163 610 Km²
Population : 10 100 000 hbts
Densité : 61,7/km²
Croissance moyenne : 1,1 %

NOTE DE CONJONCTURE

Initiant un processus de décentralisation depuis la fin du protectorat, le mouvement d'extension du nombre des communes s'est nettement accéléré passant de 69 communes en 1956 à 134 en 1966, soit dix ans plus tard. Aujourd'hui, elles sont au nombre de 264. Pour autant dépourvue de consécration expresse dans la constitution et la législation, la décentralisation constitue l'un des thèmes majeurs et récurrents du discours politique en Tunisie

Mais la portée réelle de la décentralisation ne paraît pas à la hauteur de son affirmation dans le discours politique des autorités. Sur le plan juridique, le principe de libre administration est absent du dispositif constitutionnel et législatif. Cette situation n'est pas de nature à renforcer l'autonomie des collectivités locales et l'effectivité de la décentralisation. Cependant, cette rhétorique décentralisation prouve à souhait que le processus de décentralisation est désormais dans l'agenda des autorités tunisiennes.

INDICATEURS GENERAUX

Développement Humain	IDH	0,745	
	PIB/hbt (unités de \$ US)	7732	
	Croissance annuelle	5,8	
	PIB total (millions \$US)	77371	
	Espérance de vie	73,1	
	Alphabétisme (%)	Hommes	83,1
		Femmes	63,1
Accès Internet/1000 hbts)	63,70		
Décentralisation	Population communalisée		
	Superficie moy. communale		
	Population urbaine	63,7	
	Nombre et Niveaux de collectivités locales	Gouvernorats	24
		communes	264

I- La politique de décentralisation

Evaluation:

L'administration territoriale est plus déconcentrée que décentralisée. La législation avalise la marginalisation de la gouvernance locale.

Indicateurs:

1.1. Etablissement de la gouvernance locale : ⇒

1.2. Cohérence du cadre juridique: ⇓

1.3. Cohérence de l'organisation administrative: ⇓

La législation

Sur le plan constitutionnel, les collectivités locales sont consacrées par l'article 71 de la constitution dispose que : « Les conseils municipaux, les conseils régionaux et les structures auxquelles la loi confère la qualité de collectivité locale gèrent les affaires locales dans les conditions prévues par la loi ».

Sur le plan législatif, les communes sont régies par la loi organique des communes promulguée par la loi n°75- 33 du 14 mai 1975 complétée et modifiée à quatre reprises respectivement par les lois organiques :

- n°85- 43 du 25 avril 1985,

- n°91- 24 du 30 mai 1991,

- n° 95- 68 du 24 juillet 1995

- et la loi organique votée le 18 juillet 2006.

Les gouvernorats sont régis par la loi organique n° 89-11 du 4 février 1989 relative aux conseils régionaux. Il faut y ajouter

- le code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme promulgué par la loi n° 94-122 du 28 novembre 1994 modifiée.

- et le code de la fiscalité locale promulgué par la loi n° 97-11 du 3 février 1997.

L'organisation administrative

Structurée après l'indépendance en 1956 en gouvernorats (décret du 21 juin 1956) et en communes (décret du 14 mars 1957), l'organisation du territoire est longtemps restée fortement centralisée. Un transfert des pouvoirs au bénéfice de l'échelon local et régional a été progressivement engagé à partir du milieu des années 1970, renforçant principalement l'administration déconcentrée (loi du 13 juin 1975 relative

aux cadres supérieurs de l'administration régionale, décret du 24 mars 1989, modifié notamment par le décret du 18 juin 1990 et par le décret du 22 mars 1997), et initiant un processus de décentralisation.

Sur le plan du découpage administratif, le territoire est, aujourd'hui, divisé en 24 gouvernorats (structure hybride légalement à la fois structure

administrative déconcentrée et collectivité territoriale). Chaque gouvernorat (Wilaya) est subdivisé en plusieurs délégations

(structures déconcentrées). Les communes sont au nombre de 264.

Tableau 1 : Organisation administrative

Découpage territorial		Coll. locale	Organe délibérant	Organe exécutif	Organe de tutelle
Dénomination	Nbre				
Communes	264	oui	Conseil municipal	Maire	Ministère de l'intérieur
Gouvernorats	24	oui	Conseil régional	Gouverneur	Ministère de l'intérieur
Arrondissement			Conseil d'arrondissement.	Vice- président	

Statuts particuliers

La capitale n'obéit pas à un régime particulier mais le président de son conseil municipal est désigné par décret parmi les membres du conseil municipal par dérogation à la règle générale applicable au reste des communes selon laquelle le président du conseil municipal est élu par les conseillers municipaux au scrutin secret et à la majorité absolue des suffrages exprimés.

La zone métropolitaine de Tunis est dotée d'une structure intercommunale, le district

de Tunis créée en 1972, devenu en 1995 Agence Urbaine du Grand Tunis

Les communes les plus importantes peuvent être divisées en arrondissements L'arrondissement est dirigé par un vice président qui a la qualité d'officier d'état civil. Il dispose de structures administratives propres dont notamment un organe consultatif appelé conseil d'arrondissement composé de conseillers municipaux nommés par le président de commune

II- L'administration locale

Evaluation:

L'administration locale est très subordonnée à l'administration centrale tant dans l'organisation que dans le fonctionnement des services. Le contrôle administratif de l'Etat est plus proche d'un contrôle de type hiérarchique que de tutelle.

Indicateurs:

- 3.1. Fonctionnement des organes politiques : ↗
- 3.2. Qualité des organes techniques: ⇒
- 3.3. Le niveau de contrôle de l'Etat: ↘

Les organes politiques

Il y a un organe politique de l'échelon régional et celui de l'échelon communal.

La région

A l'échelon régional, c'est les gouvernorats. Il est à la fois autorité déconcentrée et décentralisée (loi organique n° 89-11 du 4 février 1989 relative aux conseils régionaux). Le champ d'intervention des gouvernorats en leur qualité de collectivités décentralisées est circonscrit à certains domaines et aux zones non communalisées, administrées par 165 conseils ruraux exerçant leurs prérogatives au travers des conseils régionaux (représentation, budget).

Le gouvernorat est doté de deux organes, le gouverneur, agent principal de l'administration régionale autour duquel

s'articulent les pouvoirs déconcentrés et décentralisés du gouvernorat, et le conseil régional, autorité locale décentralisée.

Le gouverneur, nommé par le Président de la République, relève de la tutelle du ministère de l'Intérieur. Il est à la fois le représentant de l'Etat dans le gouvernorat et le président du conseil régional. Président le conseil régional, il en est également l'organe exécutif.

La commune

Collectivité décentralisée la plus ancienne, la commune est gérée par un conseil municipal. Le maire préside à la fois l'assemblée délibérante et l'organe exécutif.

L'article 1er de la loi n° 75-33 du 14 mai 1975, portant loi organique des communes

modifiée, indique que la commune est "chargée de la gestion des intérêts municipaux".

A cet égard, la loi reconnaît à la commune, en particulier dans ses articles 36 & 42 et 55, un certain nombre de compétences dont notamment :

- Le développement social, économique et culturel de la localité ;
- Le programme d'équipement de la collectivité ;
- L'aménagement urbain notamment par l'intermédiaire de l'élaboration des plans d'aménagement urbain ou des périmètres d'intervention foncière ;
- La gestion du patrimoine communal en particulier les domaines, public et privé, de la commune ;
- L'organisation, la construction et l'entretien de la voirie locale ;
- La protection de l'environnement ;
- Les missions de police administrative locale (circulation, tranquillité publique, hygiène et salubrité publiques, cimetières.)
- La gestion des foires et marchés ;
- La gestion des finances locales (établissement, vote et exécution du budget, contrats et marchés publics, fiscalité locale.)

Par ailleurs, les communes détiennent des compétences en matière de services publics communaux. Les conseils municipaux gèrent certains services publics obligatoires. Ils disposent, par ailleurs, de la faculté de créer des services publics qu'ils peuvent gérer soit directement, soit par l'intermédiaire d'établissements publics autonomes.

Le conseil municipal fixe notamment le programme d'équipement de la collectivité et définit conformément au plan national de développement les différentes actions à entreprendre en vue d'aider au développement de la localité (art. 36). A cet effet, le président du conseil municipal veille à la mise en place et au bon fonctionnement de tous les services communaux et peut demander la création des régies comptables nécessaires au fonctionnement de ces services (art. 66).

De même, il résulte de l'article 129 nouveau de la loi organique des communes que la commune dispose d'un

service de voirie et de travaux chargé notamment de:

- l'entretien, la réparation et la construction des chaussées et des trottoirs, des parcs, plantations, jardins, squares et de leurs accessoires et dépendances ;
- l'aménagement des jardins, des vues, espaces verts, l'embellissement des entrées des villes, et l'enlèvement de tout phénomène et origine de la pollution sur la voie publique ;
- le ramassage, le tri, le traitement, l'enlèvement, l'enterrement des ordures dans les dépotoirs contrôlés ;
- l'entretien, la réparation, le curage ou la construction des égouts ;
- le nettoyage et l'arrosage des voies et places publiques ;
- l'éclairage des voies et places publiques et des établissements communaux ;
- la construction, l'entretien et la réparation des bâtiments communaux tels que les jardins d'enfant, les dispensaires, les maisons de jeunes, les clubs culturels, les cimetières, les théâtres, les kiosques, les places publiques, les maisons communales et autres établissements communaux;
- les travaux d'assainissement de toute nature.

A côté de ces services publics essentiels et obligatoires de par la volonté même du législateur, la commune peut créer ou participer à la gestion d'autres services publics. Ainsi, l'article 42 nouveau § 7 de la loi prévoit la possibilité pour les communes d'intervenir pour exploiter directement ou par participation financière dans des entreprises industrielles ou commerciales, un service public d'intérêt local.

En effet, dans le domaine de la gestion urbaine, c'est le conseil municipal qui élabore le plan d'aménagement urbain en collaboration notamment avec les services déconcentrés de l'Etat. Après une enquête publique dont la transparence et le caractère participatif sont loin d'être suffisants, le projet de PAU est voté par le conseil municipal avant d'être approuvé, depuis l'été 2005, par décret.

Par ailleurs, le conseil municipal assure un rôle consultatif en matière d'établissement des périmètres d'intervention foncière et délibère sur les plans d'aménagement de

détail. C'est également au président de la commune que revient la compétence

Les relations avec la tutelle

Les communes sont soumises à une double tutelle, administrative et financière.

La tutelle administrative exercée par l'Etat a connu une certaine déconcentration depuis la fin des années 1980 : la majeure partie du contrôle a priori des délibérations communales a été transférée aux gouverneurs, renforçant ainsi la proximité du contrôle sur les décisions locales.

Ainsi, un contrôle préventif sur les actes est exercé par le gouverneur notamment sur les délibérations du conseil municipal. D'abord, le gouverneur ou son représentant peuvent assister aux réunions. Le gouverneur peut également demander une réunion du conseil municipal et peut abréger le délai de convocation du conseil. Les délibérations sont ensuite adressées dans les huit jours au gouverneur. Pour certaines de ces délibérations, le gouverneur dispose d'un pouvoir d'approbation tacite.

Pour d'autres en revanche, l'approbation est obligatoirement expresse (art 42 nouveau et 43 de la Loi Organique des Communes). Il s'agit notamment des délibérations relatives au budget de la commune, aux cessions d'immeubles, aux baux dont la durée dépasse les deux ans, aux classement et déclassément des dépendances domaniales, aux participations et à la gestion de la voirie.

Les arrêtés pris par le président du conseil municipal sont également soumis au contrôle préalable qu'il s'agisse d'arrêtés d'exécution des délibérations du conseil municipal (art.80 et 81), d'arrêtés pris sur délégation du conseil (art.82) ou d'arrêtés autonomes pris par le président du conseil dans le cadre de ses pouvoirs propres (art. 80).

Les arrêtés de nomination du personnel communal des catégories A2, A3, B, C, D ainsi que le personnel ouvrier sont également soumis au visa du gouverneur. Le personnel de catégorie A1 quant à lui

d'accorder les autorisations de lotir, de bâtir et de démolir.

est nommé par arrêté du ministre de l'intérieur.

Les sanctions qui peuvent résulter de ces contrôles sont multiples. Il s'agit notamment de la nullité de plein droit qui frappe les délibérations souffrant d'un vice de compétence (en dehors des attributions ou en dehors des cessions (art.38 nouveau)), ou à caractère politique. Ou celles non conformes aux textes législatifs ou réglementaires.

Il s'agit également de l'annulabilité notamment en cas de participation à la délibération d'un conseiller municipal qui a un intérêt personnel à l'affaire débattue. Cette annulabilité relève du pouvoir d'appréciation discrétionnaire du gouverneur.

La sanction de la nullité peut également frapper les différentes catégories d'arrêtés pris par le président du conseil.

Enfin, la tutelle peut se manifester par des sanctions spécifiques prononcées contre les conseils municipaux ou leurs membres telles que la dissolution du conseil municipal par un décret motivé, la suspension par arrêté du ministre de l'intérieur, la démission d'office des conseillers absentéistes ou la révocation ou la suspension du président du conseil municipal et de ses adjoints

La substitution d'action enfin constitue une sanction de la carence de la commune. Elle intervient notamment en matière budgétaire : lorsque le budget n'est pas voté en équilibre, l'autorité de tutelle le renvoie pour une deuxième délibération. S'il n'est toujours pas voté en équilibre, l'autorité de tutelle en arrête d'office les dépenses et les recettes. En dehors du budget, le gouverneur peut exercer un pouvoir de substitution lorsque le président du conseil municipal refuse ou néglige de faire un des actes qui lui sont prescrits par les lois et règlements et ce, après mise en demeure

III-Les ressources humaines

Evaluation :

Il y a une surabondance de personnels d'exécution. Il n'y a pas de politique de transfert de personnels. Mais l'Etat met en oeuvre une politique formation au profit des cadres locaux.

Indicateurs:

- 4.1. La qualification des personnels: ⇒
- 4.2. Les transferts de Ressources humaines: ⇒
- 4.3. La maîtrise d'ouvrage locale: ⇒

L'existence et niveau de formation des principaux cadres municipaux

Les collectivités locales semblent souffrir d'une véritable indigence en ressources humaines avec une forte disproportion entre agents de conception et agents d'exécution. Le total des effectifs employés dans les administrations régionales et locales représente à peine 10 % des effectifs employés dans les administrations centrales de l'Etat. La répartition par catégorie au niveau régional révèle une prédominance des qualifications administratives classiques (plus de 50%) sur celles plus spécialisées et plus techniques (2% environ). Le reste

est un personnel ouvrier (soit 45% environ).

De son côté, la structure du personnel communal se caractérise par une prédominance absolue de la catégorie des personnels ouvriers non qualifiés (80 % environ en moyenne), 10 % de cadres techniques et spécialisés. Le profil intellectuel et de formation serait comme suit : 68% du personnel communal aurait une formation du niveau de l'enseignement primaire, 25% un niveau de formation secondaire et seulement 7% aurait une formation égale ou supérieure au baccalauréat.

Le transfert de personnels

Le transfert de personnel n'est pas effectif. Il convient de signaler cependant qu'un effort réel de formation et de recyclage a été déployé notamment depuis le milieu des années 1990 pour palier aux insuffisances. Traditionnellement des cycles de formation des personnels des collectivités locales sont assurés par l'Ecole nationale. Cet effort a été renforcé depuis la création par la loi n° 94-36 du 27

juin 1994 d'un centre national de perfectionnement et de recyclage des cadres régionaux et des élus municipaux. L'institution est devenue aujourd'hui centre de formation et d'appui à la décentralisation. Le plan de développement municipal met également l'accent sur la nécessité d'améliorer le taux d'encadrement, de formation et de recyclage des personnels communaux.

IV- La démocratie locale

Evaluation :

Les élections locales sont marquées par la prédominance d'un parti politique. Le pouvoir de nomination de certaines autorités locales par le chef de l'Etat est une entorse supplémentaire à la démocratie locale. La participation locale s'organise de manière spontanée.

Indicateurs:

- 5.1. La fiabilité du système électoral: ↓↓
- 5.2. Le niveau de la participation politique des citoyens: ↓↓
- 5.3. La consistance du mouvement municipal: ⇒
- 5.4. Transparence et redevabilité des autorités et de la gestion locale : ↓↓

La représentativité des conseils locaux

Le gouverneur de la région est nommé par le Président de la République, et relève de la tutelle du ministère de l'Intérieur

Le conseil municipal est élu au suffrage universel direct pour une durée de cinq ans. Le maire est élu au sein du conseil municipal, à l'exception du maire de Tunis

nommé par décret parmi les membres du conseil.

La loi organique n° 90- 48 du 4 mai 1990 a introduit un mode de scrutin mixte : « scrutin de liste sur la base de représentation proportionnelle avec préférence accordée à la liste qui a obtenu

le plus de voix ». Ce mode de scrutin est en fait, un mode majoritaire à pondération proportionnelle : l'électeur procède au vote sans panachage en choisissant une seule liste. En cas de liste unique, celle-ci est déclarée élue quelle que soit le nombre des voix quelle a obtenu. En cas de pluralité de listes, les sièges sont attribués comme suit : d'abord 50% des sièges est attribuée à la liste ayant obtenu le plus de voix. Ensuite, le reste des sièges est attribué à toutes les listes selon la représentation proportionnelle d'après le

quotient électoral sur la base du plus fort reste. Cependant, depuis la modification du code électoral par la loi organique n° 98-93 du 6 novembre 1998, aucune liste ne peut obtenir plus de 80% des sièges sauf en cas de fraction du nombre des sièges due à l'application de la proportion précitée.

Enfin, les listes ayant obtenu moins de 3% des voix (avant la modification du code électoral en 1998 c'était 5%) ne sont pas prises en considération pour l'attribution des sièges.

La participation locale (relation entre les organes municipaux et la société civile)

Le droit tunisien des collectivités locales ne prévoit pas de procédure de démocratie directe. Des formes de participation et d'action au niveau des quartiers sont apparues, de manière indépendante au départ, sous forme d'associations dénommées Comités de quartiers. A l'origine de cette forme d'action locale fut l'initiative de création du comité de quartier d'El Mourouj II, quartier nouveau dans la banlieue sud de la capitale. La préoccupation principale des habitants qui avaient créé ce comité était, dès leur installation au courant des années 1980, d'obtenir la fermeture d'une des plus importantes décharges publiques de la capitale située à proximité du quartier. Ils décidèrent de s'organiser sous forme d'association qui fut légalement constituée en avril 1989. Rapidement, ce comité de quartier devint membre fondateur du Panel tunisien pour le programme de gestion urbaine pour les

pays arabes, membre du programme de l'éducation relative à l'environnement de l'UNESCO, membre fondateur de l'Africacus et coordonnateur des ONG nord-africaines pour le suivi de la conférence internationale tenue à Istanbul en 1996 (Habitat II).

Depuis la nouvelle classification des associations établie par la loi n° 92-25 du 2 avril 1992, le comité de quartier d'El Mourouj II a été érigé en association de développement communautaire. Dès sa création, ce comité a fixé trois objectifs principaux :

- développer la gestion participative de la cité
- améliorer la qualité du cadre de vie de la cité
- établir un réseau de communication et partenariat tout en établissant des rapports de collaboration avec les services municipaux, les administrations et les entreprises concernées.

V- Les Finances locales

Evaluation :

Les transferts de ressources sont effectifs. Les communes font preuve d'une grande efficacité dans la mobilisation de leurs ressources propres. Mais la part des finances locales dans les finances nationales reste marginale.

Indicateurs:

6.1. La cohérence des transferts financiers de l'Etat : ↑

6.2. La performance dans la mobilisation des ressources locales propres: ⇒

6.3. Le poids économique et financier des collectivités locales: ⇒

Les transferts de ressources

La moitié des ressources communales est transférée par le fond commun des collectivités locales sous forme de dotations de fonctionnement et

éventuellement sous forme de dotations d'investissement. L'autre moitié provient de la caisse de prêt et de soutien aux collectivités locales qui monopolise la

fonction de prêteur aux collectivités locales.

La réforme des finances locales a débuté avec la promulgation de la loi organique du budget des collectivités locales (loi n° 75-35 du 14 mai 1975) et s'est poursuivie par l'adoption de la loi n° 97-11 du 3 février 1997 qui a promulgué le code de la fiscalité locale. Cette loi a été modifiée à plusieurs reprises notamment par la loi n° 2002-76 du 23 juillet 2002 relative à

l'institution des mesures d'allègement de la charge fiscale et d'amélioration des ressources des collectivités locales. Ces différents textes s'intègrent dans un processus de désengagement de l'Etat des finances locales ; Ils constituent également, les outils d'un renforcement voulu des ressources propres des collectivités locales ainsi que d'une optimisation souhaitée de la gestion des fonds locaux.

La mobilisation des ressources locales propres

L'amélioration du rendement des ressources fiscales propres des collectivités locales a constitué l'un des objectifs majeurs de la réforme de 1997

Malgré l'évolution enregistrée, les ressources propres des communes demeurent modestes. En 2004, les ressources propres des communes ont atteint 74% de l'ensemble des ressources courantes. La part des recettes fiscales s'élève à elle seule à 55% des ressources

Les ressources propres des collectivités locales n'ont représenté en 2004 que 2.5% des recettes ordinaires de l'Etat. Pour la même année, l'assistance financière de l'Etat a représenté 52% de l'ensemble des ressources des communes.

La précarité des finances locales a conduit les pouvoirs publics à tenter des réformes de la fiscalité locale notamment en 1975 et en 1997. Ces réformes prévoient la création d'impôts et de taxes nouveaux, le réaménagement de l'impôt foncier ou l'augmentation des montants de diverses redevances communes.

L'article 12 de la loi organique sur le budget des collectivités locales, permet de

confirmer le respect des principes classiques de partage du pouvoir budgétaire entre l'exécutif et l'assemblée.

La présidentialisation progressive qu'a connu l'administration communale depuis la modification de 1985 ainsi que la persistance de la lourdeur de la tutelle exercée par l'Etat dans ce domaine ont engendré l'érosion du pouvoir financier du collège local. En réalité, l'intervention de l'assemblée locale dans le processus d'élaboration du budget local consiste dans le vote d'un projet préparé par le secrétaire général de la commune et examiné par le bureau communal. Les collectivités locales ne disposent d'aucun pouvoir fiscal autonome. Le paragraphe 7 de l'article 34(nouveaux) de la constitution. La modicité des ressources propres des collectivités locales est due essentiellement à la structure même de la fiscalité locale. Les impôts locaux et spécifiquement les impôts fonciers sont par nature improductifs. Leur rentabilité est, en grande partie, tributaire de l'acquiescement volontaire des sommes dues par les contribuables