

La Tunisie après les municipales démocratiques

Le pays devrait s'engager sur la voie de la décentralisation politique et administrative, pour ainsi réduire les inégalités régionales à un rythme plus accéléré.

Rafael Bustos

Six mois après les premières élections municipales démocratiques de son histoire, la Tunisie ne semble pas trouver la voie à suivre. Cependant, après les élections du 6 mai 2018, les Conseils municipaux se sont peu à peu formés de façon ordonnée durant l'été, avec un système électoral à deux tours pour élire les maires. Ces élections ont été reportées à plusieurs reprises au cours des deux dernières années, en raison de leurs implications pour la réorganisation du pays et l'émergence d'une nouvelle classe politique locale. Au vu des résultats, elles ont servi à consolider le retour d'Ennahda en tant que premier parti (38 % des mairies) et à certifier l'effondrement de Nidaa Tounes (21,5 %) ainsi que l'émergence d'une nouvelle force politique, les indépendants (34 %). Les quotas pour les femmes, les jeunes et les handicapés ont fait surgir de nouveaux visages dans de nombreuses communes (20 % de femmes maires). L'une d'entre elles, Souad Abderrahim, islamiste indépendante et femme d'affaires, sera la première femme « cheikh » de l'histoire de la capitale.

L'ombre du processus électoral qui, d'un autre côté, a été impeccable et était indispensable pour achever le cycle des élections démocratiques depuis la « Révolution de jasmin » (présidentielles, législatives et municipales), a été la faible participation (33 %), symptôme d'une société lassée des mauvais résultats économiques et sociaux et du retard dans le traitement des problèmes structurels : corruption, lente bureaucratie, mauvaise gestion urbaine, chômage des jeunes, faible transparence, inégalités régionales, etc.

Transfert local urgent

L'une des raisons expliquant le faible taux de participation a été le comportement de la classe politique dans la capitale qui n'a pas octroyé à ces élections leur véritable rôle, en les différant et en les interprétant dans une perspective partisane et nationale (comme test des élections législatives et présidentielles de fin 2019), sans faire comprendre au citoyen que le transfert urgent des ressources financières à un pouvoir démocratique local (la Tunisie se situe aux derniers rangs de la Méditerranée, avec 4 % du PIB, loin de l'Égypte, 11 %, ou de l'Espagne et la

France, entre 20-30 %) peut résoudre bon nombre des demandes sociales qui l'exaspèrent actuellement. Pour autant que ce transfert soit nécessaire, ce qu'acceptent les planificateurs tunisiens, il n'est pas exempt de difficultés telles que le déficit budgétaire qui pèse sur les caisses de l'État (6,1 % en 2017) et la dette publique qui, selon la Banque mondiale, a atteint l'an dernier un record de 73 % du PIB.

Normalité d'une démocratie en cours de consolidation

Il est vrai que la chute de la participation dans les régimes démocratiques après des processus révolutionnaires est tout à fait normale et que, dans la plupart des démocraties, la participation aux élections locales est généralement inférieure à celle des législatives et présidentielles. La Tunisie est une démocratie en cours de consolidation et ce n'est pas là un processus facile ni exempt de zones d'ombre. Ce qui est inquiétant dans le cas tunisien, c'est l'indolence de la classe politique de la capitale plongée dans un jeu de blocus à somme nulle. C'est précisément la Commission européenne qui contribue de façon importante à financer et à stabiliser le budget tunisien avec le FMI et la BM, qui a exhorté le gouvernement à approuver *in extremis* au Parlement la loi organique relative au Code des collectivités qui établit les nouvelles compétences des conseils municipaux, à quelques jours des élections. Le retard dans la création d'une institution clé, telle que la Cour constitutionnelle, en l'absence d'un accord parlementaire pour nommer un tiers des membres correspondants, constitue un autre exemple d'extrême indolence.

Résistances à la décentralisation et avantages évidents

Il est vrai que la Tunisie présente une forte histoire centralisatrice (sous le Beylicat et la colonisation française) et que cette inertie centripète dans un petit pays ne favorise pas la décentralisation poli-

Rafael Bustos, professeur de Relations internationales et coordinateur scientifique d'OPENAM.

tique et administrative. Cependant, ce processus peut apporter de nombreux avantages : une gestion plus efficace et plus proche du citoyen, une reddition de comptes plus transparente et une plus grande implication des citoyens dans la gestion quotidienne des affaires locales. Les avantages peuvent à leur tour se multiplier en générant un cercle vertueux de prospérité et d'apprentissage démocratique, qui renforcera le régime démocratique. Dans une scène post-révolutionnaire telle que la tunisienne, les outils de démocratie participative et d'*open government*, tels que les budgets participatifs, les référendums locaux et autres mécanismes qui apparaissent dans le Code des collectivités locales, ont beaucoup de sens, malgré tout le développement législatif et réglementaire qu'ils requièrent.

La situation de départ de la Tunisie est plutôt heureuse puisqu'il s'agit d'un petit pays, assez homogène sur le plan ethnique et qui n'a pas connu de conflits armés internes. Cette situation la différencie de ses voisins algériens, libyens et même marocains, pays où la décentralisation est un véritable fantôme qui fait sonner toutes les sonnettes d'alarme : de division, de confrontation ou de sécession. Cette différence fondamentale devrait suffire à faire avancer de manière décisive le processus de décentralisation locale.

La question de la décentralisation a été abordée dans presque toutes les nouvelles démocraties, dans le Sud de l'Europe, en Amérique latine et en Afrique subsaharienne. Les coûts et les inconvénients, les avantages économiques, sociaux et politiques, ainsi que les conditions qui peuvent faciliter ou entraver le transfert réussi des ressources et des compétences, ont fait l'objet de nombreuses discussions. Dans le cas de la Tunisie, la décentralisation devrait permettre de continuer à réduire les inégalités régionales, à un rythme plus accéléré et d'éliminer progressivement le sentiment de tort permanent et d'abandon que ressentent les citoyens de l'intérieur, conviction qui a nourri et déclenché la Révolution de Jasmin en 2011.

Dans le puzzle que constitue la décentralisation, il manque une pièce importante : la région. Il est vrai que, pour l'instant, la création des régions tunisiennes a été reportée, l'idée d'organiser des élections municipales et régionales en même temps, en 2018, ayant d'abord été lancée, mais seules les élections municipi-



Souad Abderrahim, première femme maire de Tunis. Juillet 2018. /YASSINE GAIDI/ANADOLU AGENCY/GETTY IMAGES

pales ont été convoquées en mai. La région représente l'échelon intermédiaire de la décentralisation, mais, pour l'instant, on l'a rangée dans un tiroir jusqu'à ce que les élections présidentielles et législatives de 2019 soient passées. En principe, ces régions devraient coïncider avec les gouvernorats existants (annexe B du Code des collectivités), mais des variations pourraient se produire. On sait encore peu de choses sur cette phase de la décentralisation, si ce n'est qu'elle n'est pas très ambitieuse. Elle semble plutôt suivre un modèle français dans lequel les Conseils régionaux, bien qu'élus directement par les citoyens, n'auront qu'un pouvoir réglementaire et non législatif. Les compétences de départ seraient basiques et ce n'est que progressivement que des questions plus avancées leur seraient transférées.

La macroéconomie ne convainc pas le citoyen

Bien que certains indicateurs socioéconomiques aient connu une amélioration significative (le taux de pauvreté est passé de 23 % en 2005 à 15 % en 2015 et la disparité régionale mesurée par l'indice de Gini est passée de 36 % à 30,9 % sur la même période, selon la BM), ce qui est alarmant c'est la perception sociale qui non seulement ne reconnaît pas les progrès, mais qui regrette également une détérioration de certains aspects économiques et de la sécurité des citoyens. Une enquête d'Afrobaromètre de mai 2018 indique que le pourcentage de Tunisiens

satisfaits de la démocratie est passé de 71 % en 2013 à 46 %, chiffre inquiétant. Et sept Tunisiens sur 10, selon la même source, estimaient que la situation économique était mauvaise ou très mauvaise. L'augmentation du pourcentage de jeunes diplômés sans emploi de 15 % en 2005 à 31 % en 2017, surtout à l'intérieur du pays et parmi les femmes, est un terreau propice à la répétition de révoltes comme celles du début de l'année. L'émigration (fuite de cerveaux) peut constituer une option, mais les révoltes aussi. Ces deux options peuvent compromettre la consolidation démocratique. D'où l'importance des mesures électorales, aussi insuffisantes soient-elles, telles que l'inscription sur les listes par le biais de quotas de plus de 50 % de candidats de moins de 35 ans.

Prosperité et sécurité : conditions pour la consolidation

La Tunisie a-t-elle su profiter de l'élan de ces élections spéciales de mai 2018 ou, au contraire, simplement ne perçoit-elle pas la direction à prendre pour consolider la transition et décoller économiquement ?

Certains facteurs marquent un changement positif de tendance, tels que la reprise du tourisme à l'été 2018, une manne pour une économie qui, seulement maintenant et peu à peu, approche de la croissance de 3 % dont elle jouissait avant l'automne brutal de 2015-2016, qui a suivi les attentats terroristes. Le retour des touristes européens, en particulier des touristes français (36 % par rapport à juillet 2017) a augmenté les recettes de ce secteur (42 %), bien qu'il faille tenir compte de la forte dévaluation que le dinar connaît depuis le début de l'année, presque 10 %, passant de 2,95 en janvier à 3,24 dinars par euro en septembre. L'amélioration de la sécurité, sans attentats majeurs depuis 2015, est une condition *sine qua non* de cette reprise. Il ne reste à déplorer que les destructions provoquées par les pluies torrentielles de l'été, en particulier à Nabeul.

La prospérité et la sécurité sont deux conditions préalables à toute consolidation de la démocratie, mais ce n'est pas une entreprise facile et, comme le montre l'expérience espagnole, il peut y avoir des rechutes à certains moments. Pour l'instant, il semble plus probable qu'il y aura des mobilisations plutôt qu'une régression autoritaire. Rien qu'en 2017, le nombre de mobilisations sociales a été de 3 136, chiffre très important et significatif, selon le Forum tunisien des droits économiques et sociaux (FTDES). La question est de savoir à quelle vitesse vont se dissoudre les inerties clientélistes, corporatives et élitistes solidement établies, que les gouvernements actuels hésitent à défaire : concernant les associations professionnelles, certains secteurs patronaux et syn-

dicaux, la fonction publique, dont les forces de sécurité, qui pèsent fortement sur les partis et l'action législative. Et si cela se fera à temps, avant de nouvelles révoltes populaires. L'autre question clé est de savoir qui supportera les coûts de ces réformes. Pour l'instant, la dépréciation du dinar et la hausse des impôts sont particulièrement ressenties par les classes moyennes.

Les financeurs externes seront plus exigeants

De leur côté, les financeurs étrangers montrent des signes de lassitude et ils pourraient durcir leurs conditions sans, bien sûr, laisser tomber le partenaire maghrébin. Un rapport de la Cour des comptes européenne de 2016 avait déjà averti que des prêts avaient été accordés, pour un montant de plus d'un milliard d'euros depuis 2011, à des conditions trop laxistes qui ne permettent pas un contrôle approprié. L'aide européenne est répartie entre l'assistance macrofinancière (AMF), le crédit aux projets et à la promotion des réformes via l'Instrument européen de voisinage et les prêts de la Banque européenne d'investissement. Le FMI (la Tunisie bénéficie d'un Extended Fund Facility, de 2016 à 2020, d'un montant de 2,5 milliards d'euros) et la BM, de leur côté, peuvent également durcir les conditions des prêts si les réformes ne sont pas mises en œuvre avec diligence.

L'Accord de Carthage, signé en 2016 pour sauver la crise du gouvernement d'unité nationale (Ennahda-Nidda Tounes), continue à être remis en question comme en témoigne la suspension grotesque du parti au pouvoir de l'actuel premier ministre, Youssef Chahed, à la mi-septembre 2018.

On attend beaucoup des nouveaux Conseils municipaux et c'est de là que devrait surgir la solution, étant donné qu'une grande partie du financement extérieur est destinée et conditionnée à l'amélioration de l'administration, la décentralisation territoriale avec le conséquent transfert de ressources et le renforcement de la gestion municipale des services aux citoyens. Tout cela dans le but ultime de réduire les disparités régionales qui, selon les données du gouvernement lui-même, présentent d'énormes différences de développement allant de 0,76 à Tunis (capitale et côte) à 0,26 à Kasserine, Sidi Bouzid ou Kairouan (intérieur et Sud). La question est de savoir si, à un peu plus d'un an des élections présidentielles et alors que la succession à la tête des deux principaux partis est en litige (Béji Caïd Essebsi aura 92 ans en novembre, et Rached Ghannouchi, 77 ans), la classe politique sera capable de mettre de côté ses intérêts immédiats et de débloquent le développement des nouveaux Conseils municipaux et leur mise en œuvre effective. ■