



L'Année du Maghreb

16 | 2017

Dossier : États et territoires du politique

Dossier : États et territoires du politique

Première partie. Décentralisation et reconfiguration des territoires de l'action publique

1.1 La décentralisation, des enjeux d'aménagement territorial et d'intégration des territoires dans le cadre national

Chantiers de reconstruction politique en comparaison : La « décentralisation » en période post-révolutionnaire en Tunisie et en Libye

Political Reconstruction Projects in Comparison: "Decentralization" in the Post-Revolutionary Phase in Tunisia and Libya

SAMI YASSINE TURKI ET CHIARA LOSCHI

p. 71-88

<https://doi.org/10.4000/anneemaghreb.2965>

Résumés

Français English العربية

Les soulèvements de 2011 dans le monde arabe ont eu une dimension territoriale certaine, mettant en relief l'importance des aspects territoriaux des politiques publiques et leurs échecs en termes d'équité et de développement. La décentralisation, comme dispositif de re-légitimation institutionnelle, a alors connu un moment de succès.

Dans ce cadre, la Tunisie et la Libye représentent deux pays qui ont connu de véritables bouleversements politiques en 2011 : dans ces deux cas, les régimes politiques sont tellement enracinés dans les institutions que la reconstruction post-révolutionnaire de l'Etat est sensée être radicale. Les évolutions en termes de stabilité se posent presque aux extrémités, mais la décentralisation y a rapidement émergé comme composante essentielle de la réforme du système politique, en étant un élément phare du changement constitutionnel (Tunisie) ou précédant ce dernier (Libye). Les auteurs se proposent ici de comparer le processus de construction des politiques de décentralisation après la chute desdits régimes, en mettant l'accent sur l'importance de l'héritage institutionnel et politique d'une part, le rôle des acteurs locaux, d'autre part.

La comparaison des deux pays durant la phase de transition, renvoyant aux contextes politiques opposés, permet de saisir les rôles des vieux et nouveaux acteurs et l'articulation entre anciens et récents dispositifs institutionnels ainsi que l'émergence de nouvelles pratiques au niveau local. La question de la réponse que donne l'Etat à ces processus, à travers l'engagement – ou l'affichage de l'engagement – vers la décentralisation (Tunisie) et le gouvernement local (Libye), est ainsi problématique.

Dans les deux pays, la configuration des autorités municipales en phase de transition connaît des différences radicales dont l'analyse contribue à la compréhension de l'appareil de légitimation et reconstruction étatique aux différentes échelles. En ce sens, il est encore plus promettant d'analyser comment se positionnent les groupes locaux dans les deux différents contextes, entre reconfiguration institutionnelle nationale, programmes de développement et réorganisation des intérêts locaux qui précèdent la Révolution.

The 2011 Arab uprisings had a strong territorial dimension, highlighting the importance of the territorial aspects of public policies and their failures in terms of equity and development. Thus, decentralization, as a device of institutional re-legitimation, gained a moment of success. In this context, Tunisia and Libya represent two countries that experienced deep regime change after 2011: in both cases, political regimes are so entrenched in institutions that the post-revolutionary reconstruction of the state is supposed to be radical. In these countries, changes towards stability are almost at the opposite, but decentralization has quickly emerged as an essential component of the political system reconfiguring, being a key element of the constitutional change (Tunisia) or preceding it (Libya). The authors propose here to compare the process of decentralization policies building after the fall of the authoritarian regimes, emphasizing the importance of the institutional and political heritage on the one hand, the role of local actors, on the other hand.

The comparison of the two countries under the transition, referring to the contrasting political contexts, allows grasping the roles of the old and new actors, the articulation between old and new institutional mechanisms, and the emergence of new practices at the local level. Thus, the question of the state's response to these processes, through the commitment - or its simulation - to decentralization (Tunisia) and local government (Libya) is problematic.

In these countries, the configuration of the municipal authorities during the transition underwent radical differences, whose analysis contributes to the understanding of the legitimation strategies and reconstruction of the states at different scales. In this sense, it is even more promising to analyse how local groups are positioned in the two different contexts, between national institutional reconfiguration, development programs and reorganization of local interests that precede the Revolution.

لقد كان البعد المجالي أساسيا في التحركات التي شهدتها المنطقة العربية في 2011 مما أبرز أهميته بالسياسات العمومية وفشل هذه الأخيرة في إرساء التنمية والعدالة المجالية مما جعل اللامركزية تتموقع كوسيلة لإعادة الشرعية المؤسساتية.

وفي هذا الإطار، تمثل تونس وليبيا مثالين أساسيين وجد مختلفين للتحويل السياسي لما بعد 2011. وفي كلتا الحالتين، تعتبر الأنظمة القائمة شديدة التجذر بالمؤسسات مما أضفى شكلا جوهريا على عملية إعادة بناء الدولة. وبسرعة، أضحت اللامركزية جزءا أساسيا من عملية إصلاح النظام السياسي كإحدى أبرز مكونات التغيير الدستوري (تونس) أو سابقة إياه (ليبيا). ويسعى الباحثان هنا إلى مقارنة مسارات بناء سياسات اللامركزية بعد سقوط الأنظمة عبر التركيز على أهمية الإرث المؤسساتي والسياسي من جهة وعلى دور الفاعلين المحليين من جهة أخرى.

وتسمح مقارنة البلدين خلال الفترة الإنتقالية وبالرجوع إلى الإطار السياسي المختلف من تحديد أدوار الفاعلين القدامى والجدد والترابط بين المنظومات المؤسساتية القائمة والمستحدثة بالإضافة إلى قراءة الممارسات الجديدة على المستوى المحلي. وتكمن الإشكالية هنا في شكل الإجابة التي تعطيها الدولة لهذه المسارات من خلال التوجه - أو التعبير عن التوجه - نحو اللامركزية.

في كلا البلدين، تشهد هيكلة السلطات المحلية تغيرات جذرية يساهم تحليلها في فهم آلية إضفاء الشرعية وإعادة بناء الدولة في مختلف المستويات. وفي هذا الإطار من الأهمية بمكان أن يتم تحليل كيفية تموقع المجموعات المحلية في السياقين المختلفين بين إعادة التشكيل المؤسساتي، برامج التنمية وإعادة تنظيم المصالح المحلية السابقة للثورة.

Entrées d'index

Mots-clés : Décentralisation, Transition, Politique Locale, Tunisie, Libye

Keywords : Decentralisation, Transition, Local Politics, Tunisia, Libya

فهرس الكلمات المفتاحية : لامركزية، انتقال، سياسة محلية، تونس، ليبيا.

Texte intégral

- 1 Les soulèvements de 2011 ont conduit à la remise en cause des régimes politiques et édifices institutionnels de plusieurs pays arabes. Ils ont notamment souligné les limites des systèmes politiques hyper-centralisés qui, en vidant les institutions infranationales de leur substance, réduisaient les possibilités de participation des habitants aux affaires

locales. Plus encore, ils ont conduit les populations et élites dirigeantes à s'interroger sur les équilibres institutionnels et territoriaux jusque-là en vigueur, ainsi que sur le « bon » gouvernement local (Harb et Atallah, 2015, p.3). C'est dans ce contexte que la décentralisation est partout (re)devenue une thématique privilégiée d'action publique territoriale. La Tunisie et la Libye offrent, en la matière, deux cas d'étude intéressants que nous nous proposons de comparer dans cet article.

- 2 Ces deux pays ont, en effet, connu des bouleversements politiques emblématiques depuis 2011, dans la mesure où leurs dirigeants ont été contraints à quitter leur poste politique dont ils étaient détenteurs depuis plusieurs décennies sous le coup de la pression populaire et de la pression physique, voire militaire. La trajectoire politique de ces deux pays emprunte toutefois des sentiers distincts : la question du pouvoir local et de ses enjeux y est alors posée différemment par des acteurs aux profils et ressources variés, qui recourent à des justificatifs et dispositifs d'action propres. Dans les deux cas cependant, les pratiques locales de pouvoir s'enracinent dans des modes d'administration et d'organisation socio-politique hérités.
- 3 L'entrée par le local offre un poste d'observation privilégié pour examiner « les articulations entre les dimensions nationales et locales de la politique » (Signoles, 2006, p.241). Cette échelle d'analyse permet également de saisir le rôle des acteurs locaux dans la fabrication des régimes politiques. Il s'agira donc ici de souligner les changements de conception de l'État et du pouvoir local qui s'affichent et s'affirment dans les deux pays depuis 2011 – notamment, via la promotion de réformes de décentralisation impulsées par les pouvoirs en place. Au-delà, l'analyse des permanences et des ruptures dans la fabrication de ces réformes institutionnelles permettra de saisir la tonalité du changement en Tunisie et en Libye.
- 4 Le présent article analysera d'abord l'organisation territoriale et administrative localement en vigueur dans ces deux pays durant la période d'autoritarisme de longue durée. Il étudiera ensuite les transformations institutionnelles et juridiques en cours depuis 2011. Enfin, il traitera des difficultés de mise en œuvre de la « décentralisation » en restituant les conditions politiques, économiques, sociales et institutionnelles dans lesquelles ces réformes s'inscrivent. La méthodologie utilisée se base sur l'analyse des débats et règles du jeu institutionnelles et politiques adoptées, l'examen des corpus réglementaires, ainsi que sur des entretiens qualitatifs conduits avec des acteurs locaux, qu'il s'agisse de dirigeants politiques, associatifs, syndicaux, de chefs tribaux, ou encore d'experts internationaux du gouvernement des villes.

Analyser la décentralisation en Tunisie et en Libye : des destins contrastés

- 5 Plusieurs raisons concourent au bien-fondé de notre entreprise de comparaison.
- 6 Tout d'abord, la Tunisie et la Libye héritent de formes de gouvernance autoritaire articulées autour d'une administration fortement centralisée qui réduit les institutions locales à n'être que des appendices exécutifs du bras politique et dirigeant national (en Tunisie) ou un outil personnel de contrôle politique et social (en Libye). Mais, tandis qu'en Tunisie, le découpage administratif instauré pendant le protectorat français (1881-1956) est l'instrument d'une politique visant à supplanter le tribalisme – symbole d'« arriération » comme système de distribution du pouvoir local et de renforcement du contrôle social¹ –, en Libye, l'appareil d'État a plutôt innervé le territoire national en partant d'alliances tribales qui se sont progressivement posées comme alternatives ou ressources de pouvoir. Au-delà, l'idée de « nation » et d'unité territoriale est régulièrement remise en cause en Libye par des revendications d'autonomie tribale ou territoriale (Baldinetti, 2010), comme en atteste la présence, depuis 2014, de deux gouvernements concurrents à l'Est et à l'Ouest du territoire, en dépit de l'instauration d'un gouvernement dit d'Entente Nationale depuis le début de l'année 2016. Au contraire, en Tunisie, que ce soit sous le régime de Bourguiba ou sous celui de Ben Ali, le parti-État s'est toujours opposé aux demandes d'autonomie politique locale et a

progressivement supplanté toutes formes de solidarité « primaires », en assumant le rôle d'arbitre dans l'économie et la gestion politique du pays.

- 7 Si la volonté des deux régimes de garder la mainmise sur le local représente un trait commun de gouvernementalité entre les deux États, leur trajectoire politique diffère par leurs ressources et stratégies financières. En Tunisie, la dépendance financière de l'État vis-à-vis des institutions financières internationales va croissant à partir du « tournant libéral » des années 1980 et explique largement les mesures de « décentralisation » de la décennie suivante. En Libye, au contraire, les sanctions économiques introduites à partir des années 1980 par la communauté internationale – États-Unis en tête – contre un État doté de rentes pétrolières a contraint le gouvernement de Kadhéfi à limiter la portée de l'ouverture économique (*infitaḥ*). Cette stratégie a assuré au pays une forme d'indépendance vis-à-vis de l'économie internationale (Vandewalle, 2012, p.152), tout en confirmant le poids de Kadhéfi et de ses cercles personnels sur la gestion de l'État. Dans les deux cas cependant, le tournant libéral des années 1980-1990 et/ou l'entrée des préceptes des bailleurs de fonds internationaux comme la « bonne » gouvernance n'ont pas eu de grandes conséquences sur l'état des rapports de pouvoir centre/périphérie. En Tunisie, en raison notamment de la restriction du pluralisme politique au niveau national, les autorités locales sont demeurées très largement placées sous le contrôle politique et économique des autorités centrales, même si à partir des années 1990, elles ont été de plus en plus impliquées dans la gestion des politiques urbaines (Signoles, *et al.*, 1998 ; Iraki *et al.*, 2009) et des services publics locaux, comme dans le reste du monde arabe (Signoles, 2009, 2010 ; Verdeil, 2010). Des conseils régionaux ont été créés en 1989, mais qui sont restés très dépendants du centre politique et de l'administration déconcentrée. Au-delà, les professionnels de la ville – urbanistes, en particulier – ont joué un rôle clé dans l'accompagnement des réformes de l'administration locale en Tunisie, ainsi que dans la compréhension de leurs conséquences et effets politiques (Zaki, 2011). En Libye, les discours politiques ont mis l'accent sur un impératif « révolutionnaire » plus que réformiste. Après les bombardements américains en 1986, Kadhéfi a impulsé une politique d'« extension de la Révolution » (*tawsi' ath-thawra*), qui consistait en une réorganisation des structures de contrôle du pouvoir central dans le but de réduire les effets des mesures économiques et politiques les plus exécrées par la population locale (Vandewalle, 2012, p.140)². L'enjeu, pour l'autorité centrale, était alors d'éviter toute forme de représentation déléguée au niveau local, en concentrant les structures politiques autour de Kadhéfi, ses appareils de sécurité et ses réseaux clientélistes.
- 8 Après 2011, ces différents héritages centralisateurs ont continué à peser sur les conceptions et pratiques administratives dans les deux pays. Pourtant, en Tunisie comme en Libye, les mobilisations populaires des « moments révolutionnaires » ont été propices à l'émergence d'institutions ou d'acteurs (politiques et associatifs) locaux nouveaux, ainsi qu'à l'affirmation de fortes demandes de participation directe à la vie politique locale. Les révoltes de 2011 ont aussi interrogé les institutions et leur représentation territoriale par des appels répétés à l'adoption de politiques de développement équitable³. Dès lors, dans les deux cas observés, la « décentralisation » est (re)devenue une figure rhétorique porteuse de changement, dont les efforts de traduction pratique entendaient œuvrer à la réforme des systèmes politiques. Ainsi, en Tunisie comme en Libye, la « décentralisation » a été reconnue comme un principe d'organisation territoriale et administrative essentiel – que ce soit, respectivement, par la nouvelle Constitution de 2014 ou la loi 59 de 2012 du Conseil National de Transition.
- 9 La mise en œuvre de politiques décentralisatrices soulève néanmoins des enjeux différents d'un cas à l'autre. En Tunisie, en effet, la réforme des administrations locales a été articulée (et est encore très largement liée) à des questions d'intégration sociale et de développement économique (des régions en « marge », en particulier), tandis qu'en Libye, l'enjeu principal apparaît être la construction d'un récit national qui permette l'inclusion de territoires et communautés politiques *de facto* dotées de fortes capacités d'autonomie à l'égard du pouvoir central. Par ailleurs, en Tunisie, la mise en œuvre des réformes décentralisatrices s'est trouvée ralentie par le manque de coordination entre acteurs locaux – qui constituent des figures politiques affaiblies par les difficultés apparues lors des procédures de nomination des conseils municipaux (Turki et Verdeil,

2015, p.23-24⁴), un État encore en recomposition et une faible expertise à disposition des partis politiques (Turki, 2014). Des formes de résistance des autorités locales vis-à-vis des institutions nationales et de leurs administrations déconcentrées ont également vu le jour pendant la phase de transition – notamment, pendant la période 2011-2014 (Volpi *et al.*, 2016). En Libye, en revanche, l'enjeu majeur de la « décentralisation » est d'accompagner la reconstruction d'un leadership et d'un gouvernement national, dans un contexte de fragmentation politique et territoriale que la résurgence de conflictualités locales⁵ de longue date a accentuée. Les questions de long terme liées aux effets des inégalités sociales et politiques dans les territoires « en marge » (Tabib, 2016) se retrouvent combinées ici avec la volonté nouvelle, localement affirmée, d'exercer une influence directe sur la construction de l'État en devenir (Lacher, 2016).

- 10 Enfin, la question de la militarisation du politique ainsi que le degré de violence politique diffèrent dans les deux cas d'étude analysés. En la matière, la Libye est proche d'une situation de crise politique prolongée, voire de guerre civile, qui se traduit – sur le terrain – par la remise en cause du monopole de la violence physique de(s) gouvernement(s) en place et le recours à des milices privées, qui assurent le contrôle gouvernemental des territoires et, au-delà, sécurisent l'accès aux bâtiments ministériels. En Tunisie, en revanche, malgré une période d'infléchissement post-révolutionnaire dans laquelle les attentats « djihadistes » et difficultés de contrôle de la frontière avec la Libye ont dominé la scène politique, les forces exécutives nationales tiennent l'ensemble du territoire et y sont reconnues, partout, comme des acteurs légitimes. Cette différence de fond explique que, pour la communauté internationale, les institutions locales en Libye sont vues comme des outils de construction/consolidation de la paix et de l'unité territoriale et remplissent conjointement un rôle de *peace-* et de *state-building*⁶. Invitées à s'associer aux négociations et accords de paix censés faire taire les conflits entre groupes armés locaux, elles constituent ainsi des acteurs clés des tentatives internationales de reconstruction – « par le bas » – d'un destin politique qui soit, à la fois, « démocratique », « consensuel » et « partagé » (Toaldo, 2016, p.46) – là où, en Tunisie, les bailleurs de fonds extérieurs s'attachent davantage à accompagner les efforts de décentralisation impulsés « d'en haut ».

Situation des collectivités locales en Tunisie avant 2011 ou la mainmise de l'État sur les affaires régionales et locales

- 11 L'analyse de l'organisation territoriale actuelle nécessite un retour historique qui doit remonter bien avant le Protectorat français (1881-1956). Si la période Husseinite (1705-1881) était caractérisée par une organisation sociale et territoriale traditionnelle, fonctionnant autour des tribus, l'instauration du Protectorat français a été accompagnée par une nouvelle logique visant, non seulement le contrôle des territoires, mais aussi à en tirer le meilleur profit. Un nouveau système de découpage administratif a, en ce sens, été superposé aux formes d'organisation anciennement existantes (Ben Rebah, 2008). À l'Indépendance en 1956, le nouveau régime⁷ annonce une rupture avec le système d'organisation tribale dans un souci de « modernisation » du pays et promeut un découpage du territoire basé sur des circonscriptions administratives qui doivent conduire à l'instauration, puis au renforcement, de l'autorité de l'État en périphérie et à la centralisation du processus de décision. Le découpage adopté a suivi, depuis lors, des modifications au niveau du maillage des institutions déconcentrées (Belhedi, 1989), traduisant des enjeux politiques de sécurité et de contrôle des populations, mais aussi de « développement » économique et social à travers la recherche de « plus » de proximité. Les communes créées à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e ne bénéficiaient pas alors d'autonomie.

- 12 De l'Indépendance jusqu'en 2011, le territoire tunisien a été organisé selon deux logiques. La première est la déconcentration, qui conduit à un découpage du territoire en 24 Gouvernorats, chacun d'entre eux étant subdivisé en Délégations qui, à leur tour, sont découpées en Secteurs⁸. La seconde logique est la décentralisation qui prend forme à deux échelles spatiales : les Conseils Régionaux, créés en 1989⁹, qui ont la même délimitation spatiale que les Gouvernorats, et les Communes qui, jusqu'à récemment, couvraient moins de 10 % du territoire national tout en concentrant les deux tiers de la population.
- 13 Les Communes – gouvernées par des conseils élus – ont été, jusqu'en 2011, sous la forte domination du parti politique au pouvoir, le *Rassemblement Constitutionnel Démocratique* (RCD). Les structures élues étaient donc peu représentatives de la population et la consultation populaire revêtait un caractère formel et limité, à l'instar de l'affichage des documents d'urbanisme avant approbation. Les habitants manifestaient leur défiance à l'égard de ces institutions en ne s'acquittant pas des impôts locaux et en dérogeant aux réglementations urbaines et environnementales en vigueur. En plus de la domination du centre politique, les communes subissaient un encadrement administratif du fait de la tutelle technique (et politique) exercée par les gouverneurs, les directions régionales des départements ministériels – et notamment les services du Ministère de l'Équipement et de l'Habitat qui jouait un rôle fondamental sur les questions de planification et de gestion urbaine –, ainsi que par les agences nationales sectorielles (eau, électricité, assainissement, protection du littoral, gestion des décharges de déchets ménagers...). Les finances communales représentaient moins de 4% des finances de l'État et la moitié des ressources était absorbée par la masse salariale.
- 14 À l'échelle régionale, le Gouverneur (*wali*), représentant nommé de l'État, présidait alors le Conseil Régional¹⁰ – ce qui fait que les instances déconcentrées de l'État primaient sur celles de la décentralisation (Turki et Verdeil, 2015, p.14-15). Par l'importance de son rôle politique, la plus haute autorité de l'État en région dominait les travaux du Conseil, alors que la loi en vigueur ne lui attribuait aucun droit de vote. De plus, le Gouverneur étant le chef hiérarchique des responsables régionaux des différents ministères, il intervenait dans leurs nominations, mutations et même leurs congés, imposant par ce jeu une subordination des institutions déconcentrées et décentralisées à sa personne et laissant peu de place à l'exercice des droits et libertés locales.
- 15 Ainsi, les Communes et les Conseils Régionaux étaient-ils davantage considérés, à l'époque, comme des relais de l'État que comme des collectivités locales jouissant de la libre administration. Cette perception s'est retournée largement contre les équipes en place au moment de la révolte en 2010-2011 – les sièges des municipalités étant pris d'assaut, voire incendiés, au même titre que les bâtiments administratifs des services déconcentrés et des forces de police.

La période de transition tunisienne : entre nouvelles demandes politiques et difficultés de gestion locale

- 16 En plus des problèmes structurels dont souffraient les collectivités locales avant 2011, la période de transition a vu émerger de nouvelles difficultés dans un contexte où les autorités nationales autant que les institutions locales étaient appelées à faire acte de rupture avec le modèle d'organisation précédent.

La légitimité communale en question : qui gère les villes ?

- 17 Après les événements de décembre 2010-janvier 2011, les modes d'administration des collectivités ont connu plusieurs évolutions. Dès mars 2011, le gouvernement

transitoire¹¹ s'est engagé dans un processus de dissolution des conseils municipaux fraîchement élus en 2010. Dans la plupart des cas, la dissolution ne faisait que confirmer un état de fait : les conseils existants, majoritairement formés de représentants de l'ex-parti au pouvoir, n'exerçaient plus leurs fonctions. Les conseils municipaux ont été remplacés par des « Délégations Spéciales » nommées par le gouvernement de transition initialement pour une année – comme le stipulait la loi organique des communes en vigueur¹² – et composées de représentants politiques, de syndicalistes et responsables associatifs locaux. Dans les autres cas, les rares membres encore actifs des conseils existants et parfois même, le maire tout seul, continuaient à gérer les affaires locales. L'absence de critères clairs pour la sélection des membres des Délégations Spéciales a mis en cause la légitimité de ces conseils. De plus, leur performance a été critiquée, dans la mesure où la plupart des représentants nommés étaient des activistes politiques ou associatifs peu au fait des procédures décisionnelles et dépourvus d'expérience de gestion administrative. Après les élections de l'Assemblée Constituante d'octobre 2011, le gouvernement de la Troïka¹³ a procédé au remplacement des équipes des Délégations Spéciales nommées en 2011 par d'autres membres, reflétant davantage le nouvel équilibre politique, dans la mesure où le nombre de sièges accordés à chaque parti dans une délégation spéciale était corrélé aux résultats des élections de l'Assemblée Constituante. À la suite des élections législatives et présidentielles de fin 2014, sensées rompre avec les formes transitoires de gouvernement, le nouveau pouvoir en place¹⁴ a remplacé progressivement les Délégations Spéciales – et aussi ce qui restait des conseils municipaux et maires en place avant 2011 – par des équipes de fonctionnaires présidées par un Délégué. Ce changement a donné l'impression d'une reprise en main formelle du contrôle des municipalités par l'État. Lors de la discussion à l'Assemblée des Représentants du Peuple sur le projet de loi relatif aux élections municipales et régionales, ouverte au printemps 2016, les voix de certains députés se sont élevées pour exiger de Youssef Chahed, à l'époque Ministre des Affaires Locales, la dissolution de l'ensemble des Délégations Spéciales (qui comportent une représentation politique) et leur remplacement par des équipes de fonctionnaires, comme condition *sine qua non* à l'organisation des élections annoncées pour fin 2016¹⁵. Cette demande politique a été jugée tellement importante qu'elle s'est trouvée à la tête du programme du gouvernement dit d'unité nationale discuté au parlement le 29 août 2016, présidé par Youssef Chahed, devenu chef de gouvernement.

Effritement du contrôle public versus prédation des espaces publics

- 18 Dans un environnement général d'affaiblissement de l'appareil d'État et de ses forces de coercition, le pouvoir d'action des collectivités locales – déjà en soi limité et imparfait en situation routinière – s'est trouvé largement hypothéqué durant la période de transition politique. L'une des premières difficultés qu'elles ont eu à affronter est venue de la délégitimation rapide et de la disparition quasi-totale de la police municipale qui quadrillait jusqu'alors, de manière systématique, l'ensemble des espaces publics¹⁶. Le vide de pouvoir est, par ailleurs, allé de pair avec une augmentation du nombre des constructions non réglementaires sur les domaines publics, les terrains à vocation agricole ou verte ainsi qu'une densification sans précédent des tissus existants, non toujours pour combler des besoins de logement puisque 17,7% du parc est vacant en 2014¹⁷. Ces transformations de l'espace urbain, fruits d'actions individuelles ou d'entreprises collectives, ont eu lieu avec quasi absence d'intervention des autorités locales. Les actions de contrôle relevaient davantage des actifs et associations locales, comme le montre le mouvement citoyen *Winou el Trottoir*¹⁸ (« où est le trottoir » en dialecte Tunisien,) qui à travers des photos publiées sur le réseau social Facebook dénonçant les occupations abusives des trottoirs par des exercices commerciaux, a obligé les autorités (centrales principalement) à prendre un ensemble de dispositions en vue de maîtriser le phénomène. Cet exemple, qui est loin d'être isolé, renseigne sur la

nouvelle reconfiguration des acteurs et le rôle joué par les médias et réseaux sociaux dans la dynamique de leurs rapports.

- 19 Dans ce nouveau contexte, les services publics locaux ont subi d'importantes dégradations, ce qui a contribué à la montée du mécontentement des populations locales. Par exemple, dans le secteur de la collecte et de la gestion des déchets, les conflits sociaux sur base de revendications salariales ont augmenté sensiblement en 2012 et 2013 diminuant, du même coup, la productivité des agents publics (en dépit du recrutement de plus de 11500 personnels supplémentaires) et donc aussi, l'état de propreté des espaces publics. Il s'ensuit des crises sanitaires sans précédent – comme sur l'île touristique de Djerba, restée en 2013-2014, plusieurs mois durant, sans que les déchets ne soient collectés. Dans ce contexte, la question des décharges sauvages devient un objet de discussion politique omniprésent dans les campagnes électorales nationales, comme en témoigne l'usage du slogan « déchets provisoires » dans une campagne de publicité favorable au parti (d'opposition à l'époque) Nidaa Tounes à l'approche des élections présidentielles de fin 2014, afin de souligner le lien entre l'état dégradé de l'environnement urbain et la performance du gouvernement provisoire de l'époque.

Évolutions des politiques publiques et mutations des pratiques locales, malgré la crise

- 20 En dépit de la crise de fonctionnement des collectivités locales, liée à des facteurs d'ordre à la fois conjoncturel et structurel, force est de constater que les politiques publiques impulsées localement comme les pratiques politiques et administratives ont connu d'importantes mutations depuis 2011. Pourtant, le cadre réglementaire (et, en particulier, les lois organiques sur les communes et les conseils régionaux) est demeuré inchangé. Les transformations observées vont dans le sens d'une plus grande autonomisation à l'égard du centre politique, de l'introduction de la participation populaire et de la mise en place de mécanismes de solidarité collective – sur le plan financier notamment. Ainsi, face à la baisse des ressources municipales en 2011¹⁹, l'État a créé un fond de solidarité entre collectivités locales destiné à corriger les effets pervers du système de financement existant, qui fait que les communes pauvres, dans lesquelles les entreprises s'implantent peu, n'arrivent pas à mobiliser suffisamment de ressources pour leurs frais de fonctionnement et surtout, pour leurs dépenses d'investissement. Par ailleurs, plusieurs communes ont porté des projets de participation citoyenne relatifs à l'adoption de budgets, de plans stratégiques de développement ou de programmes d'investissement – souvent poussées en cela par des associations locales et des ONG internationales. Les autorités de pouvoir central²⁰ ont, elles aussi, encouragé les communes à adopter des approches de participation citoyenne dans l'identification de leurs projets d'investissement. Elles ont aussi accordé aux communes une plus grande marge de manœuvre dans la conduite de leurs projets de réhabilitation des quartiers populaires. Parallèlement, la Banque Mondiale – qui a contribué au financement de l'investissement municipal par le biais d'un prêt consenti au gouvernement tunisien – a introduit une grille d'évaluation des « performances » des autorités communales, de façon à pouvoir corréliser le montant des subventions apportées aux communes à leurs efforts de modification de leurs pratiques managériales.
- 21 Au final, l'État tunisien, comme les associations de la société civile²¹ ou encore les agences de coopération internationale et les grandes ONG internationales, ont davantage contribué à introduire de nouvelles pratiques au niveau local que les communes, qui ont peu cherché à peser sur le processus de décentralisation. Plusieurs raisons président à cet état de fait. D'abord, l'absence de structures politiques élues (donc légitimes) aux commandes de ces institutions a empêché de produire la force d'action nécessaire. Ensuite, la Fédération Nationale des Villes Tunisiennes – structure nationale de représentation des autorités communales et des intérêts locaux, qui a longtemps été instrumentalisée par le pouvoir en place – est encore en état d'hivernation. Enfin, les habitudes et possibilités de coopération intercommunale ayant

été très limitées et strictement encadrées dans le passé²², cet héritage a continué à peser sur les pratiques communales durant la période de transition. Ceci explique que les autorités de pouvoir local n'ont pas initié d'actions collectives de concertation et de lobbying pour défendre leur autonomie vis-à-vis des autorités de pouvoir central, en dehors de celles impulsées par certaines institutions nationales²³ ou encore des programmes internationaux d'assistance technique.

Organisation des territoires libyens avant 2011 ou le mélange des genres : structures révolutionnaires et organisation tribale

22 Le fonctionnement territorial en Libye porte l'héritage d'une histoire complexe qui a accompagné la construction de l'État libyen et la genèse de ses institutions. Le caractère erratique des institutions et leur édification chaotique ont non seulement affecté l'organisation fragmentée des pouvoirs de l'État mais ont touché également les modes du gouvernement urbain.

23 Les trois régions traditionnelles de la Libye – la Tripolitaine, la Cyrénaïque et le Fezzan – ont des histoires d'interaction différentes avec l'administration territoriale. Lors de la première restructuration administrative de 1865, pendant la deuxième domination ottomane, les régions de la Tripolitaine et du Fezzan formaient la *wilaya* de *Tarabulus al-Gharb*, dont le *wali* était nommé par le Sultan. La région de la Cyrénaïque avait un statut différent : sous le contrôle du *wali*, elle était établie en *mutasarrifiyya* et gérée par un *mutasarrif* (Baldinetti, 2010, p.29). En Tripolitaine et Cyrénaïque, les premiers conseils municipaux²⁴ ont été créés dans une période de l'empire Ottoman marquée par un essai de modernisation administrative. L'institution municipale a alors supplanté l'administration de l'ancien régime, mais en se basant sur les structures préétablies, en particulier le *cheikh al-bilâd* qui gérait la ville et était à la fois prévôt des marchands et magistrat municipal. Son rôle reflétait ainsi l'appartenance sociétale des acteurs d'administration locale (Lafi, 2003, p.159).

24 La colonisation italienne (1911-1943) a apporté un modèle de gestion militaire et d'administration spécifique (Khosso, 2016). Entre 1913 et 1914, les décrets royaux italiens préconisèrent la présence d'officiers locaux dans l'administration coloniale, traduisant des arrangements politiques sans vraie dévolution de pouvoirs (Baldinetti, 2010, p.40-41). La brève domination fasciste (1934-1943), qui supplanta la monarchie en Italie, conduisit à une intensification des constructions d'infrastructures et à l'unification administrative du territoire libyen. Mais cette domination détruisit l'administration précoloniale. La bureaucratie ne fonctionna alors ni par, ni pour les Libyens : ceux-ci n'y avaient aucune place (Anderson, 1986, p.226).

25 Par la suite, la monarchie du roi Idriss al Senussi (1951-1969) montra une préférence pour la délégation d'autorité aux puissantes familles locales plutôt que pour un recrutement basé sur la loyauté idéologique ou la compétence administrative (Anderson, 1986, p.257). La première période de la Monarchie (1951-1963), durant laquelle le système fédéral fut adopté, attribua des pouvoirs importants aux wilayas qui, malgré leur faible opérationnalité due à l'interventionnisme du roi, gardèrent une marge de manœuvre non négligeable vis-à-vis des lois fédérales (Morone, 2017). Les wilayas furent ensuite minimisées lorsqu'en 1963, le fédéralisme laissa sa place à un système unitaire et les élections locales abandonnées. L'enjeu d'un tel changement était la construction formelle d'un État national (Sury, 2003, p.189). Toutefois, la faible administration revenait aux formes du régionalisme et des alliances tribales, effaçant systématiquement toute forme de développement bureaucratique et administratif.

26 À partir de son arrivée au pouvoir en 1969 jusqu'à sa chute en octobre 2011, Mu'ammâr Kadhéfi imposa un modèle de gouvernement instable, caractérisé néanmoins par la recherche d'unité territoriale. Dans une période qui connut une

évolution démographique spectaculaire, un processus d'urbanisation et de concentration urbaine soutenue ainsi qu'une croissance économique indéniable²⁵, le modèle qu'il tenta d'implanter – surtout pendant la seconde moitié de son règne – s'est appuyé sur des unités locales appelées *chaabiyet* ainsi que des structures locales de décision (congrès populaires locaux) et d'administration (à l'instar des comités populaires). Bien que ce système politique prônât une administration directe des affaires locales par la population, Kadhéfi eût toujours un poids écrasant sur le processus décisionnel local. Il détenait notamment la maîtrise de la participation à ces structures d'administration locale – c'est ainsi qu'il élimina de celles-ci les quelques notabilités tribales et élites locales qui pouvaient lui faire de l'ombre ou encore favorisa certaines tribus au dépend d'autres. Par ailleurs, il créa des structures parallèles de pouvoir – à l'instar des Comités révolutionnaires dont les membres, issus des couches sociales les plus défavorisées, diffusaient l'idéologie du « Guide » (Tabib, 2016). Ces comités ont cependant subi les effets d'une reformulation de cadre en 1994, avec la création des Comités de leadership social du peuple (*al-qiyadat al-Sha'biya wa-l-Ijtima'iya*), dont le but était précisément de réduire le pouvoir des Comités révolutionnaires devenus source de (trop grande) contestation (Martinez, 2007, p.73). Ces comités se composaient de chefs des familles ou des personnes éminentes dans les régions du pays. Leur but était de contribuer à maintenir la stabilité sociale au sein de la Jamahiriya en contrôlant les membres à la fois des familles et des tribus. Leur rôle a été élargi après 1996 afin d'inclure la distribution des subventions de l'État et la fourniture de documents juridiques (Vandewalle, 2012, p.149). Ils s'ajoutaient à deux autres réseaux informels sur lesquels le pouvoir de Kadhéfi s'appuyait : le premier, et le plus important, reste le Mouvement des officiers libres unionistes (*rabitat al-dubbat al-ahrar al-wahdawiyyin*) dont les membres occupaient des postes centraux au sein des forces armées ; le deuxième était le Forum des compagnons de Kadhéfi (*rabitat rifaq al-Qadhafi*), dont les membres occupaient des postes dans les secteurs civils (formation, diplomatie...). Au final, durant cette période, les structures locales ont surtout été des lieux de confirmation de l'obédience au régime de Kadhéfi et de négociation de la redistribution de la rente (pétrolière) qu'il attribuait à chaque entité territoriale/tribale. Les services locaux étaient essentiellement gérés par des entreprises nationales²⁶, ce qui permettait au pouvoir central (seul détenteur de la compétence technique nécessaire à la gestion de celles-ci) de remercier (par des emplois, des contrats, des services locaux améliorés ou autres formes de prébendes) les régions/tribus qui lui étaient favorables – et de réprimer les autres. Par ce biais également, le système de Kadhéfi favorisa l'émergence d'une élite administrative nationale acquise à sa cause, et largement corrompue.

Émergence des institutions locales libyennes comme acteurs politiques incontournables après 2011

La légitimité fonctionnelle des conseils locaux des villes libyennes

²⁷ La chute du régime de Kadhéfi a épousé des formes territoriales évolutives. Les villes ont commencé à « sortir » une à une de l'autorité du « Guide » et à rallier la rébellion. Pour faire face à la disparition de l'autorité publique, des équipes se sont formées dans chacune des villes et ont constitué des *Majales Mahalliya* (conseils locaux formés essentiellement d'activistes locaux et de notables) dans un contexte caractérisé par l'émergence de groupes armés ancrés localement, défendant la ville ou assurant la prédation des ressources (Tabib, 2016).

28 Les rapports que les conseils locaux ont entretenus avec les groupes armés ont cependant varié d'un lieu à l'autre. Ainsi, dans certaines villes (notamment les plus petites relativement épargnées par le conflit armé), les Conseils ont été dirigés conjointement par des chefs de groupes armés et les nouveaux gestionnaires des affaires courantes (cas de Shati ou Murzoq). Dans d'autres cas de figure, les groupes armés ont pris le contrôle de ces instances autoproclamées en siégeant au sein des Conseils ou en contrôlant de près leurs décisions et actions (cas de Zintane). Dans d'autres cas encore (notamment dans les grandes villes fortement impliquées dans l'insurrection telles que Benghazi et Misurata), le champ de la gestion des affaires courantes et celui de l'action militaire ont davantage été séparés. Partout cependant, les Conseils ont été soutenus financièrement par les forces politiques de la rébellion.

29 À la chute du régime, le Conseil National de la Transition, le nouveau tenant du pouvoir, s'est retrouvé face à des structures locales fortes d'une légitimité de fait et jouissant souvent d'un soutien public à la fois populaire et militaire. La reconnaissance de ces nouvelles forces locales et de leur pouvoir d'action a ainsi été inéluctable. De ce fait, les Conseils locaux ont reçu le soutien financier du Conseil National de la Transition. La création du Ministère du Gouvernement Local et la promulgation d'une loi sur la décentralisation²⁷ en 2012, qui a institué des municipalités en remplacement des Conseils Locaux hérités de la « révolution », accentuent le processus d'autonomisation du pouvoir local en Libye.

La légitimité électorale des conseils municipaux

30 Les élections municipales (qui se sont tenues entre 2013 et 2014²⁸ dans un climat national de crises à répétition et d'effritement du pouvoir central) ont, de leur côté, permis l'émergence d'autorités politiques locales dotées d'une légitimité – interne et internationale – incontestable malgré une faible participation au scrutin dans certaines villes, notamment celles qui avaient continué à soutenir l'ancien régime, à l'instar des localités de la région de Shati.

31 Mais cette montée en puissance des municipalités est problématique pour certains acteurs. Ainsi, l'année 2016 a vu la tentative²⁹ de « militarisation » des conseils municipaux de la région Est³⁰ par le groupe armé contrôlant la Cyrénaïque, dénommé « Armée Nationale Libyenne », dirigé par le Général Haftar. Cette action a été condamnée par le gouvernement d'Entente Nationale installé à Tripoli. La situation sécuritaire précaire et la crise politique permanente affectent donc considérablement le processus de structuration du pouvoir local.

32 Depuis lors, le fonctionnement des communes libyennes traduit un contraste saisissant entre le cadre réglementaire nouveau qui donne des pouvoirs importants à ces institutions – pouvoirs rendus plus larges à la suite de la promulgation d'une loi de 2013 attribuant les prérogatives des *Muhafazat*³¹ aux communes en attendant la tenue des élections régionales –, leurs moyens d'action limités et leur forte dépendance au centre. La subordination des collectivités locales est d'abord celle du personnel municipal, dont la rémunération est directement assurée par le Ministère du Gouvernement Local³² (y compris les primes assez élevées des maires³³ et conseillers municipaux³⁴). Le rôle dominant du pouvoir central en périphérie perdure également du fait de l'omniprésence des sociétés nationales de gestion des services publics. Enfin, sur le plan financier, les collectivités locales sont dépendantes d'une politique de transfert des subsides de l'État, dans un contexte marqué par la quasi absence de ressources propres des municipalités.

33 Ainsi, si la reconstruction du pays passe par l'action des collectivités locales et leur ancrage sur le territoire national (Bader, 2014), la réalité libyenne montre³⁵ le besoin d'un cadre législatif plus approfondi afin de redéfinir et préciser le rôle des municipalités et de permettre au local de jouir d'une plus grande légitimité fonctionnelle.

Les modèles de décentralisation de l'après 2011 : des difficultés de mise en œuvre

- 34 En Tunisie, face à la situation existante des collectivités locales et à leurs dysfonctionnements structurels et conjoncturels, la constitution de janvier 2014 a proposé un modèle avant-gardiste de décentralisation. Le modèle préconisé dans le chapitre 7 constitue une rupture nette avec la manière dont les régions et les villes étaient administrées jusque-là. Baptisé « pouvoir local », ce chapitre consacre la libre administration des collectivités et le contrôle *a posteriori* de leurs actes. Il définit également un autre niveau de collectivités, supérieur à celui existant des gouvernorats, et prévoit la généralisation du système communal à l'ensemble du territoire national.
- 35 Trois années après l'adoption de la constitution, deux actions publiques, aussi complexes l'une que l'autre, vont dans le sens de ces préconisations : la préparation du projet de loi organique sur les collectivités locales, d'une part, et la communalisation intégrale du territoire national, d'autre part. Si, dans le premier cas, il s'agit de préparer un texte détaillant les principes constitutionnels et définissant les outils de leur opérationnalisation, le second projet revêt, lui, un caractère plus concret. Cependant, sur les 86 communes créées entre 2015 et 2016, beaucoup sont encore loin d'être fonctionnelles : personnel très limité ou inexistant, services locaux pas encore en place, et parfois même, des bâtiments non encore opérationnels. Il est vrai que le contexte national d'austérité, couplé aux promesses de réduction des recrutements dans la fonction publique sous la pression des bailleurs internationaux, compromettent la réussite – au moins à court terme – de cette politique de municipalisation. De la même manière, la question du transfert des compétences du centre vers les collectivités locales et des ressources financières afférentes – éminemment complexe et sensible politiquement – est loin d'être réglée, tant sa mise en œuvre se heurte à la permanence des formes héritées d'administration. Parallèlement, la question du transfert des ressources humaines risque de connaître des résistances dans un environnement sociopolitique marqué par la montée en puissance du poids et des revendications des organisations syndicales. *A contrario*, les réformes liées aux modes de gouvernance territoriale et à la démocratisation des pratiques politiques locales (élection libre des conseils municipaux et régionaux, modalités de participation citoyenne, diminution du rôle du gouverneur...) semblent plus faciles à mettre en œuvre, car elles découlent directement de la dimension politique de la transition. D'ailleurs, certains changements sont d'ores et déjà effectifs, sans pour autant être dotés encore d'encadrement législatif, à l'instar de ce que nous avons évoqué plus haut en matière de préparation des programmes d'investissements communaux.
- 36 En Libye, la loi 59-2012 et son décret d'application constituent également une avancée notable vers un système décentralisé malgré les lacunes des textes et les critiques formulées à leur encontre. Mais la faiblesse des institutions locales préexistantes, couplée au caractère chaotique de l'administration centrale sur fond de baisse des ressources publiques et de généralisation de l'insécurité, ont conduit à une situation complexe. Le prolongement de la crise politique, sécuritaire et économique, a également vidé les textes adoptés de leur substance. Deux situations récurrentes constituent des exemples probants de l'impact de la crise sur ces derniers. D'une part, le ministère du Gouvernement Local du Gouvernement d'Entente Nationale a ainsi suspendu les décisions prises par son prédécesseur à Tripoli, notamment une décision ministérielle de 2015 qui définissait les organigrammes des communes et consacrait une tutelle administrative du pouvoir local sur les services extérieurs des autres Ministères. D'autre part, en matière de finances locales, les communes ne sont pas toujours à même d'assurer les responsabilités qui leur sont attribuées. Elles sont à la fois confrontées à la faiblesse de leurs propres ressources, ainsi qu'à celle de l'État, qui conduit ce dernier à réaliser des transferts financiers quelques jours avant la clôture de l'année budgétaire ou encore à signer des chèques « sans provision ».

Conclusion

37 En Tunisie comme en Libye, les événements de 2011 ont mis au premier plan la question de la gouvernance urbaine et territoriale. Des signes clairs d'orientation vers des systèmes décentralisés et une plus grande autonomie des collectivités locales sont repérables dans les textes constitutionnels et législatifs portant sur les processus de transition politique dans les deux pays. Cependant, dans les deux cas, le passage des textes à la pratique rencontre de sérieuses difficultés, en dépit de demandes de participation citoyenne à la vie politique locale partout grandissantes.

38 Si, en Tunisie, la permanence des institutions déconcentrées et leur poids dans l'administration territoriale constitue l'une des contraintes majeures à la mise en œuvre de la décentralisation dans le contexte post-2011, c'est davantage le caractère structurel de la crise politico-sécuritaire qui affecte la Libye et constitue un frein à la mise en œuvre des réformes d'administration locale. Pourtant, dans ce dernier cas, certains acteurs sont en position d'hégémons locaux, grâce à leur forte légitimité locale et – surtout – leur liens avec des milices. La décentralisation des pouvoirs s'impose donc de fait, en Libye, sans impulsion effective du centre politique. Mais elle ne s'accompagne pas de la mise en œuvre de réformes fiscales et administratives qui seraient pourtant nécessaires à l'assise de l'autonomie financière des institutions politiques locales. De même, aucun transfert de prérogatives en matière de gestion de services publics de proximité n'est-il encouragé « d'en haut ». Ainsi, en dépit du rôle politique qu'elles jouent localement, les municipalités libyennes n'arrivent pas à peser sur les politiques nationales et notamment, sur les processus (juridique et politique) de réformes des administrations locales. En Tunisie, en revanche, la décentralisation est un objet de débat public discuté quasi exclusivement à l'échelle nationale, entre l'Assemblée des Représentants (du peuple), le gouvernement, les autorités nationales des partis politiques et les principales organisations de la société civile. Les autorités politiques locales – municipales, en particulier – s'affaiblissent au fur et à mesure que la transition politique se prolonge sans que le mandat de ceux qui les portent ne fasse l'objet d'une compétition politique ouverte et démocratique³⁶. La situation pourrait néanmoins évoluer à court terme en Tunisie, puisque la tenue d'élections municipales est annoncée désormais pour fin 2017/début 2018 (après avoir été maintes fois repoussée). La plupart des acteurs politiques locaux devraient donc – dans ce contexte – investir les arènes de débat sur la décentralisation et pousser dans le sens d'une plus grande autonomisation des municipalités à l'égard des administrations déconcentrées. En Libye en revanche, l'absence de stabilité politique rend improbable la tenue d'élections locales d'ici à la fin 2017/début 2018, période à laquelle le mandat actuel des conseils municipaux devrait prendre fin. Il est à craindre que le poids des armes ne soit l'outil qui, localement, permette à chacun de marquer de son empreinte son territoire politique³⁷.

39 Au-delà, les réformes de décentralisation bénéficient d'un important appui technique international dans les deux contextes étudiés. Bien sûr, la manière dont ces acteurs extérieurs sont perçus localement agit sur leur capacité d'action et d'influence. En Tunisie, l'enjeu majeur à court terme est de voir dans quelle mesure l'aide financière extérieure, nécessaire au financement des infrastructures locales et des services de proximité – notamment dans les 86 communes nouvellement créées –, sera (ou non) plus ou moins couplée à des « avancées » d'ordre technique en matière de décentralisation. En Libye, l'enjeu consistera davantage, pour les experts internationaux, à négocier leur place dans les processus de réforme des administrations publiques locales, dans un État où les élites nationales dirigeantes n'acceptent pas toutes, loin de là, le compagnonnage d'acteurs étrangers. Par ailleurs, étant donné la situation de crise politique prolongée qui affaiblit considérablement la légitimité interne et la capacité politique des autorités de pouvoir central, les organismes internationaux d'aide au développement s'orientent, dans ce cas, de plus en plus, vers un appui – direct – aux municipalités, d'ordre technique plus que financier. Plus encore, alors que les projets d'assistance technique se concentraient jusque-là sur les plus grandes agglomérations du pays, celles aussi les plus accessibles et les plus « sécurisées » en

termes d'ordre public, ce sont désormais les villes du Sud-Libyen, comme Sebha, Ubari et Murzoq, plus reculées, qui sont progressivement placées au cœur des priorités de l'action publique internationale. L'enjeu du contrôle des migrations subsahariennes vers l'Europe est ici au cœur de cette préoccupation nouvelle, dans la mesure où ces villes, réputées comme étant davantage livrées à elles-mêmes, sont aussi vues comme des lieux propices aux trafics des migrants. L'orientation politique extérieure attribuée aux réformes de « décentralisation » répond ainsi à des préoccupations européennes d'ordre sécuritaire et géopolitique, qui recoupent que peu les priorités des acteurs locaux et demandes de « participation populaire ». La question se pose alors de savoir si, dans un proche avenir, les candidats qui sortiront vainqueurs des urnes et/ou s'imposeront par la force des armes comme acteurs politiques légitimes localement, seront acceptés comme des partenaires de discussion « valables », sur les plans techniques, idéologiques et politiques, par la communauté des bailleurs de fonds.

Bibliographie

ANDERSON Lisa, 1986, *The state and social transformation in Tunisia and Libya, 1830-1980*, Princeton, Princeton University Press.

BADER Mahmoud, 2014, « Is Local Government in Libya the Solution? », Cipe Development Blog, 4 Avril, <http://www.cipe.org/blog/2014/04/04/is-local-government-in-libya-the-solution/#.WSH67FPytsM>

BALDINETTI Anna, 2010, *The origins of the Libyan Nation. Colonial legacy, exile and the emergence of a new nation-state*, Londres et New York, Routledge.

BELHEDI AMOÛ, 1989, « Le Découpage Administratif en Tunisie », *Revue de Géographie du Maroc*, Vol. 13, n° 2, p.3-25.

BEN REBAH Maher, 2008, *Cartographie dynamique et investigation territoriale : le cas de l'évolution du découpage administratif tunisien*, Thèse de Doctorat de géographie, Université Paris Diderot Paris 7 et Université de Tunis.

HARB Mona et ATALLAH Sami, 2015, *Local governments and public goods: assessing decentralization in the Arab world*, The Lebanese Center for Policy Studies.

IRAKI AZIZ *et al.* (dir.), 2009, « Les effets territoriaux des politiques publiques dans les périphéries urbaines. Exemples au Maghreb », *Les Cahiers d'EMAM*, n°17.

KHOSO Ali, 2016, *La fragmentation urbaine comme réponse à l'effondrement de l'État : Le cas de Sebha-Libye*, Thèse de Doctorat, Université François – Rabelais de Tours.

LACHER Wolfram, 2016, « Libya's local elites and the politics of alliance building », *Mediterranean Politics*, Vol. 21, n° 1, p.64-85.
DOI : 10.1080/13629395.2015.1081451

LAFI Nora, 2003, « Rattachement et autonomie locale. Réflexions sur la ville ottomane : Tripoli 1551-1991 », in Turrel Denise (dir.), 2003, *Villes rattachées, villes reconfigurées. XVI-XX^e siècle*, Tours, Presses Universitaires François Rabelais, p.99-113.

MARTINEZ Luis, 2007, *The Libyan paradox*, New York, Columbia University Press.

MORONE Antonio, 2017, « Idris' Libya and the role of Islam : international confrontation and social transformation », *Oriente Moderno*, n° 97, p.111-132. [à paraître]
DOI : 10.1163/22138617-12340141

SIGNOLES Aude, 2006, « Réformes de l'État et transformation de l'action publique », in Picard Elizabeth, *La politique dans le monde arabe*, Paris, Armand Colin, p.239-262.

SIGNOLES Aude, 2009, « L'islamisme municipal, enjeu et garant de la modernisation des pratiques politiques ? », *Critique Internationale*, Vol. 1, n° 42, p.9-19.
DOI : 10.3917/criti.042.0009

SIGNOLES Aude, 2010, « 'Quand le lieu compte'. La réforme de la gestion de l'eau en Palestine : des configurations locales multiples », *Géocarrefour*, Vol. 85, n°2, p.129-140.
DOI : 10.4000/geocarrefour.7837

SIGNOLES Pierre *et al.* (dir.), 1998, *L'Urbain dans le monde arabe : politiques, instruments et acteurs*, Paris, CNRS.

SURY Salaheddin Hasan, 2003, « A new system for a new state. The Libyan experiment in Statehood, 1951-69 », in Baldinetti Anna (dir.), *Modern and contemporary Libya: sources and historiographies*, Roma, ISIAO, 2003, p.179-194.

TABIB Rafaa, 2016, *La chamelle d'Allah : aux sources du chaos libyen*.

TOALDO Mattia, 2016, « Supporting local authorities and local ceasefire. Challenges and opportunities », in RedaelliRiccardo (dir.) *The Post-skhirat political and security scenario*.

Libya's local and traditional authorities, Milan, CRISSMA, Working Paper N° 23, 2006, p. 41-47.

TURKI S. Yassine, 2014, « Evolution of cities and territories in Tunisia through parties' electoral programmes and civil society's proposals », *Built Environment*, Vol. 40, n° 1, p. 85-100.

DOI : 10.2148/benv.40.1.85

TURKI S. Yassine et VERDEIL Éric, 2015, « Tunisie : la Constitution (du printemps) ouvre le débat sur la décentralisation », in HarbMona et Atallah Sami (dir.), *Local governments and public goods : assessing decentralization in the Arab world*, The Lebanese Center for Policy Studies, p. 11-45.

VANDEWALLE Dirk, 2012, *A history of modern Libya*, deuxième édition, New York, Cambridge University Press.

VERDEIL Eric, 2010, « Les services urbains en réseau dans les pays arabes : diversité des réformes libérales et de leurs effets territoriaux. Introduction du dossier », *Géocarrefour*, Vol. 85, n° 2, p. 99-108.

VOLPI Frédéric, *et al.*, 2016, « Local (r)evolutions in Tunisia, 2011-2014 : reconstructing municipal political authority », *The Middle East Journal*, Vol. 70, n° 3, p. 365-381.

ZAKI Lamia (dir.), 2011, *L'Action urbaine au Maghreb. Enjeux professionnels et politiques*, Tunis-Paris, IRMC-Karthala.

Notes

1 . Une deuxième politique initiée pendant le protectorat, généralisée après l'indépendance et utilisée pour affaiblir le tribalisme, fut celle de l'éducation (Anderson, 1986, p. 137).

2 . Du point de vue politique, l'absence de libertés individuelles et d'expression s'ajoutait aux arrestations arbitraires. Au niveau économique, le régime redistribuait les ressources de la rente pétrolière aux groupes d'intérêts les plus importants et décourageait toute initiative économique privée en créant des supermarchés étatiques qui distribuaient des produits de consommation de base. En conséquence, un marché parallèle s'est développé qui permettait l'accès à tous les autres types de biens.

3 . Sur ce point, voir l'article de Mourad Ben Jelloul dans ce dossier.

4 . Voir plus loin dans l'article.

5 . Outre le conflit à caractère national entre les régions Est et Ouest – qui cache également des rivalités entre villes, telles que Misrata à l'Ouest et Benghazi à l'Est –, plusieurs rivalités locales ont pris forme, voire ont dégénéré en conflits entre milices armées, parfois soutenues par les institutions locales nouvellement créées. C'est le cas des tensions entre la ville de Zaouia et ses voisins et qui se sont traduites par la coupure de la route littorale d'accès à Tripoli depuis la frontière tunisienne, ou encore des rivalités entre Zouara – ville amazigh – et les villages voisins arabophones, tels que Zolton, sur fond de contrôle du poste frontalier.

6 . Plusieurs municipalités libyennes ont été invitées à signer l'accord politique de Skhirat conclu en décembre 2015.

7 . L'instauration des gouvernorats a eu lieu par décrets beylicaux le 21 juin 1956, quelques semaines à peine après l'indépendance du pays le 20 mars 1956 et une année avant la proclamation de la République le 25 juillet 1957.

8 . Ils sont appelés aussi *imeda*, du mot arabe *omda*, avec un total de 2 073 unités.

9 . Loi organique no 89-11. 1989, Journal Officiel de la République Tunisienne.

10 . Le Conseil régional est une collectivité locale qui s'étend sur le territoire du gouvernorat et dans lequel siègent les membres du Parlement élus dans la circonscription électorale du gouvernorat, ainsi que les maires et présidents des conseils ruraux des communes et localités du gouvernorat.

11 . Présidé Par Béji Caid Essebsi (27 février 2011 au 24 décembre 2011).

12 . Loi organique des communes, 1975-33, Journal Officiel de la République Tunisienne.

13 . Gouvernement provisoire formé par les trois partis vainqueurs : Ennahdha, le Congrès Pour la République et Ettakatol.

14 . Gouvernement guidé par le parti Nidaa Tounes créé par Beji Caid Essebsi, avec trois autres partis : Ennahda, Afek Tounes et l'Union Patriotique Libre.

15 . Les élections municipales ont été annoncées à plusieurs dates, puis constamment reportées en raison de blocages politiques qui se sont traduits par une lenteur dans l'approbation de la loi électorale locale, déposée à l'Assemblée des Représentants du Peuple en janvier 2016 et finalement approuvée une année plus tard.

16 . Cette délégitimation de la police municipale s'explique par le fait que c'est l'altercation de l'un de ses agents avec Mohamed Bouazizi qui a provoqué l'immolation de ce dernier et le début de la « contagion révolutionnaire » à l'ensemble de la région.

17 . Depuis 2011, près de 90000 logements sont construits chaque année, dont la moitié seulement détient un permis de bâtir.

18 . L'initiateur de la campagne « Où est le trottoir ? » Zied Mallouli: « La lutte continue malgré tout! », site web de la Radio Tunisienne chaîne internationale, 21 août 2015. <http://www.rtc.tn/campagne-libere-trottoir-zied-mallouli-lutte-continue-malgre/>.

19 . La baisse des ressources municipales en propre de 100 millions de dinars en 2011 (soit -27%) est expliquée par la baisse des activités d'un côté (le pays est entré en récession en 2011 avec un taux d'accroissement du PIB de -1,9%) et la faiblesse du recouvrement lié à la diminution de l'engagement des citoyens et entreprises dans le paiement des taxes et l'affaiblissement du contrôle par les communes.

20 . Plus précisément, la Direction Générale des Collectivités Locales et la Caisse des Prêts et de Soutien aux Collectivités Locales. Un guide de participation citoyenne dans l'élaboration du programme d'investissement communal a ainsi été édicté à cet effet et un expert a été affecté pour l'appui de chaque commune dans l'animation de l'exercice participatif.

21 . Les organisations locales de la société civile ont été particulièrement actives en matière de défense des principes de décentralisation ; elles se sont notamment fait entendre en la matière en 2015, lors de la consultation nationale relative au projet de loi organique des collectivités locales.

22 . En 2006 notamment, le pouvoir en place a supprimé la possibilité de créer des syndicats de communes.

23 . Par exemple, des consultations régionales ont été organisées par la Direction Générale des Collectivités Locales à l'automne 2015 autour du projet de loi sur les élections locales et du code des collectivités locales.

24 . D'abord à Tripoli, en 1870, et à partir de 1872, à Benghazi, Khoms, Derna, Gharyan, Misurata et Murzuk (Baldinetti, 2010, p. 29).

25 . La population est passée de 45% de population urbaine en 1970 à plus de 90% aujourd'hui. Le pays a vécu une croissance économique de 3.3% entre 1960 et 2003 grâce, notamment, aux revenus du pétrole.

26 . C'est le cas notamment de la Société Générale de Propreté. Malgré le caractère local de la question du ramassage des ordures ménagères, c'est cette institution nationale – à travers ses succursales – qui assure l'essentiel de l'activité.

27 . Loi 59-2012, concernant le système de gouvernement local, 18 Juillet 2012. [http://security-legislation.ly/sites/default/files/files/lois/62-Law%20No.\(59\)%20of%202012_EN.pdf](http://security-legislation.ly/sites/default/files/files/lois/62-Law%20No.(59)%20of%202012_EN.pdf).

28 . Les élections n'ont pas été organisées sur l'ensemble du territoire national sur une seule journée, mais ville par ville et à des dates différenciées. La logique retenue, selon un responsable du Ministère du Gouvernement Local, a été la suivante : « à chaque fois que les conditions le permettaient dans une ville donnée, on allait y organiser des élections locales ».

29 . Général Haftar a réussi à remplacer les maires élus de certaines municipalités (Benghazi, Shehat, Khalij...) par des « commandants armés ».

30 . Pourtant, la plupart des municipalités de l'Est dépendait du gouvernement provisoire installé à l'Est avant l'investiture du Gouvernement d'Entente Nationale et avait continué depuis à garder leurs distances avec le Ministère du Gouvernement Local à Tripoli.

31 . Découpage équivalent aux régions introduit par la loi 59-2012, mais qui n'est pas entré en application.

32 . Sauf pour certains agents communaux situés en bas de la hiérarchie et qui dépendent financièrement de la municipalité.

33 . 6 000 Dinars libyens par mois, soit près de 10 fois le salaire d'un simple fonctionnaire.

34 . 4 000 Dinars libyens par mois.

35 . Nous nous sommes appuyés pour ce constat sur le résultat des travaux d'expertise d'organismes internationaux, notamment ceux du *Center for Innovative Local Governance* CILG-VNG International.

36 . Sur ce point, voir l'article d'Eric Gobe dans ce dossier.

37 . C'est le cas en mars 2017 quand des milices de Misurata proches du mufti islamiste Sadok Ghariani ont appelé à « renverser » et remplacer le conseil municipal élu.

Pour citer cet article

Référence papier

Sami Yassine Turki et Chiara Loschi, « Chantiers de reconstruction politique en comparaison : La « décentralisation » en période post-révolutionnaire en Tunisie et en Libye », *L'Année du Maghreb*, 16 | 2017, 71-88.

Référence électronique

Sami Yassine Turki et Chiara Loschi, « Chantiers de reconstruction politique en comparaison : La «décentralisation» en période post-révolutionnaire en Tunisie et en Libye », *L'Année du Maghreb* [En ligne], 16 | 2017, mis en ligne le 05 juillet 2017, consulté le 21 avril 2021. URL : <http://journals.openedition.org/anneemaghreb/2965> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/anneemaghreb.2965>

Cet article est cité par

- Clark, Janine A., Dalmasso, Emanuela, Lust, Ellen. (2019) Not the only game in towns: explaining changes in municipal councils in post-revolutionary Tunisia. *Democratization*, 26. DOI: 10.1080/13510347.2019.1641087
 - Carboni, Andrea, Moody, James. (2018) Between the Cracks: Actor Fragmentation and Local Conflict Systems in the Libyan Civil War. *Small Wars & Insurgencies*, 29. DOI: 10.1080/09592318.2018.1455318
-

Auteurs

Sami Yassine Turki

Institut Supérieur des Technologies de l'Environnement, de l'Urbanisme et du Bâtiment - Université de Carthage. Laboratoire LTSIRS - École Nationale d'Ingénieurs de Tunis – Université Tunis El Manar.

Chiara Loschi

Postdoc CNRS - Institut de Recherche sur le Maghreb Contemporain, IRMC Eunpack.

Droits d'auteur



L'Année du Maghreb est mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage dans les Mêmes Conditions 4.0 International.