

RÉFORMES, ÉLECTIONS MUNICIPALES ET DISCOURS DÉCENTRALISATEUR EN TUNISIE

Deux événements importants ont, au cours de l'année 1975, marqué la vie des collectivités locales (et par là-même la vie politique nationale) en Tunisie.

Il s'agit d'une part des réformes législatives de mars et mai qui ont touché aussi bien les structures et les prérogatives que le mode d'élection de l'administration communale⁽¹⁾ et d'autre part du renouvellement des conseils municipaux qui a eu lieu dans la foulée avec les élections du 18 mai.

Naturellement, un important débat politique s'est instauré à cette occasion au niveau de l'Etat, du parti et des administrations locales elles-mêmes et la presse, la radio et la télévision s'en sont fait largement l'écho, comme en pareille occasion.

De cet ensemble d'écrits, de discours officiels et de commentaires émerge un maître-mot et à la fois une idée axiale : la décentralisation (Al Lamarkaziyah). A l'analyse, celle-ci apparaît sous des aspects multi-formes, à la fois option idéologique, slogan politique, cadre juridique d'action administrative ou reformulation des rapports entre le centre et sa périphérie⁽²⁾.

Ce débat abonde en explications, justifications, glorifications de l'idée d'Al Lamarkaziyah et, de ce fait, l'idée est érigée en concept de premier ordre dans le lexique politique officiel en Tunisie. Il est donc légitime à titre préliminaire de cerner de plus près la notion de décentralisation telle que l'entendent les dirigeants tunisiens et d'essayer de déceler les causes de son succès en même temps que ses limites.

I. — LA NOTION DE LAMARKAZIYAH, SON SUCCÈS ET SES LIMITES

Ce concept concerne certes les collectivités publiques locales en premier lieu et se rattache à la démocratie locale. Mais il dépasse nettement le

(1) Pour les réformes électorales, loi n° 75-25 du 31 mars 1975, *JO*, 1975, n° 22, p. 619. Pour les réformes institutionnelles, loi n° 75-33 du 14 mai 1975, *JO*, 1975, n° 34, p. 1056.

(2) M. LAKHDAR : *L'aménagement des rapports entre l'Etat et les communes dans le cadre de la réforme des communes du 14 mai 1975*. Mémoire DES de Droit Public, 1977, Faculté de Droit et des Sciences Politiques et Economiques de Tunis.

simple cadre local ou régional pour inspirer le réaménagement de l'ensemble des rapports de l'Etat et des citoyens à travers d'ailleurs, le réaménagement des relations des citoyens et de l'Administration. Dans l'esprit des dirigeants tunisiens en effet, la notion de Lamarkaziyah concerne une série de phénomènes disparates n'ayant entre eux que des rapports ténus.

Elle a tout d'abord perdu son sens juridique (3). Compris par les dirigeants politiques tunisiens, le concept de décentralisation perd sa fixité juridique et, tout en prenant un contenu à la fois politique, économique, administratif, se généralise à tout phénomène de déconcentration. Il acquiert une généralité qui peut comprendre les phénomènes les plus divers pourvu qu'ils aient lieu en dehors de la capitale. Tout ce qui n'est pas central devient donc Décentralisation. A ce titre, la multiplication des services extérieurs de l'administration centrale sera assimilée à la décentralisation. Toute initiative dans ce domaine est inscrite sous cette rubrique et, comme telle, louée. Al Lamarkaziyah englobe donc toute initiative de décentralisation territoriale de l'Administration mais également toute réalisation ou manifestation, même ponctuelle, économique, culturelle ou sociale se situant hors de la capitale. A la limite, la réunion périodique des gouverneurs qui se tient à Sousse ou Monastir prendra rang parmi les manifestations de consolidation du mouvement décentralisateur et sera citée comme manifestation de la volonté des dirigeants de contrecarrer la tendance qui consiste à tout ramener au Centre et de leur vouloir de renvoyer le maximum d'affaires à la périphérie. Il est évident que la portée réelle de la décentralisation ne se mesure pas au nombre de ce type de manifestations mais leur présence et leur interprétation officielle témoignent de l'importance que le concept a pris dans l'idéologie politique en Tunisie. La décentralisation est devenue en Tunisie un mythe politique. Pourquoi ?

Plusieurs éléments sont à prendre en considération pour expliquer le succès du concept d'Al Lamarkaziyah.

a) Tout d'abord, la valeur politique attractive du concept. Si on accepte l'antinomie Pouvoir-Liberté, la décentralisation qui est anti-pouvoir est assimilée à un principe libéral de gouvernement parce qu'elle constitue l'une des techniques de limitation du pouvoir. « La monarchie se perd, écrivait Montesquieu, lorsque le prince, rapportant tout uniquement à lui, appelle l'Etat à sa capitale... » (4), car elle atteint le seuil du despotisme.

Libérale, l'idée de décentralisation n'est pas étrangère au mouvement démocratique. Elle personnalise, donc humanise, le régime démocratique

(3) Celui-ci implique :

- l'existence d'une collectivité humaine occupant un territoire limité à l'intérieur de la collectivité nationale;
- l'existence d'un intérêt local;
- la reconnaissance par l'Etat de l'autonomie de cette collectivité par l'octroi de la personnalité morale avec ses attributs;
- la constitution d'une autorité chargée de gérer les intérêts locaux de la collectivité dans le cadre juridique fixé par l'Etat;
- et son renouvellement par le suffrage de la population locale.

(4) « ... la capitale à sa cour, et la cour à sa personne ». *Esprit des lois*, Liv. VIII, Chap. IV.

qui, au niveau national, risque de revêtir les caractères d'anonymat et d'abstraction. Il vaut mieux, en effet, voter pour les idées d'hommes qu'on connaît de près et qu'on voit vivre plutôt que pour les idées d'hommes qui se tiennent à distance et qui ne paraissent que sous un jour politique à l'occasion précisément des élections. La décentralisation que ne renie donc pas la démocratie a sur elle l'avantage d'être à la mesure de l'homme et de prémunir contre les risques de despotisme de l'Etat.

Cette force attractive du concept explique pourquoi la pensée politique, quels qu'en soient les horizons, est en règle générale toujours décentralisatrice; si l'idée de décentralisation a de tout temps été au centre des débats politiques, son principe n'est pas discuté; les divergences d'opinion ne portent que sur ses modalités d'exercice (5).

En Tunisie, le Mouvement de l'Unité Populaire (MUP) la consacre dans son manifeste de mars 1975 : « L'Etat doit être l'émanation des pouvoirs populaires décentralisés... ». Quant à l'administration, elle est appelée à « se décentraliser et se déconcentrer... » (6).

Le Mouvement des Démocrates Socialistes lui fait écho : « Il est nécessaire de décentraliser la vie politique... »; et dans le programme politique du mouvement, une place de choix est réservée aux institutions communales (7).

Ces considérations ne sont pas d'ordre théorique mais font partie des préoccupations pratiques des dirigeants tunisiens. Les élections municipales ont souvent été présentées comme une école de démocratie pour les électeurs, un apprentissage de la responsabilité politique pour les élus et nous verrons que pour les élections de 1980 certains responsables nationaux avaient l'intention d'inscrire dans les faits le contenu politique du concept de décentralisation.

b) Pratiquer la décentralisation sous toutes ses formes constitue donc pour les dirigeants tunisiens une démarche déculpabilisante. En effet l'indépendance a été acquise en 1956, la constitution de la Première République Tunisienne date du 1^{er} juin 1959 : vingt ans d'exercice du pouvoir. Mais un type d'exercice du pouvoir, centralisateur, par des hommes nourris de l'idéologie nationaliste, dont le recrutement se fait par cooptation à l'intérieur du parti politique unique; un Etat omniprésent, responsable, à titre premier, des profits mais également des pertes. Ce type d'exercice du pouvoir produit inmanquablement des réactions de remise en question. Le Président de la République lui-même s'en est fait l'écho le 8 juin 1970 dans l'un de ses plus fameux discours. A partir de là on conteste le règne de l'Etat centralisateur et du « règne de l'homme providentiel » (8), des oppositions à l'intérieur même du régime se font jour, des crises, des ruptures et des batailles politiques s'en suivent. L'idéologie nationaliste

(5) Voir Y. MENY : *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français* (1945-1969) LGDJ 1974.

(6) Manifeste du MUP, Tunis, mars 1975, p. 59.

(7) Voir « *Démocratie* », n° 2, samedi 8 juillet 1978, p. 4.

(8) A. AMOR : *Le régime politique tunisien*, thèse, Paris, 1973.

laisse indifférents les jeunes de la classe d'âge des années 50. Le type de recrutement de l'élite dirigeante est remis en cause par l'opposition. Dans cette ambiance « fin de règne » la décentralisation est l'un des thèmes d'action qui permet au régime quelque peu essoufflé de montrer, en quelque sorte, sa verdeur. Les positions défensives sont le lot des régimes vieillissants qui ne cherchent qu'à se maintenir, ce qui est mauvais signe. Transformer le discours politique en réfutations des attaques qui lui sont adressées, c'est se mettre en position de coupable; position politiquement inconfortable. Le régime est obligé, alors, de prendre des positions offensives et d'en inspirer des actions.

Force est donc, pour un régime qui ne peut ou ne veut pas remettre fondamentalement en cause ses propres normes de comportement politique, de rechercher des démarches et thèmes déculpabilisants pour les opposer, positivement, à ses accusateurs: la décentralisation en est un. Du même coup, cela permet au régime talonné par l'opposition des « Socialistes Démocrates » de faire de la surenchère libérale.

Il serait souhaitable de nous interroger sur la portée de la décentralisation en Tunisie et sur les obstacles qu'elle pourrait rencontrer. Un certain nombre d'observations s'imposent.

● Tout d'abord une observation d'ordre historique.

Toute idée de décentralisation suppose l'existence de liens sociaux fondés sur la solidarité territoriale. Elle se heurtera donc en Tunisie à la résistance de solidarités concurrentes, en voie de dépérissement certes, mais encore présentes dans la représentation que les hommes se font de leurs rapports sociaux. Il ne faut pas perdre de vue la remarque suivante: l'histoire de la Tunisie comme celle de la majeure partie des peuples afro-asiatiques, a subi une cassure du fait de la pénétration coloniale au XIX^e siècle. Celle-ci a déclenché dans la société les plus profonds bouleversements de son histoire. L'un d'eux a été précisément la substitution — sous la poussée de facteurs économiques, urbains, idéologiques, etc. — du lien social territorial au lien du sang qui a historiquement constitué la base de la solidarité sociale en Tunisie. Les survivances de ces solidarités en voie de dépérissement travaillent encore dans le sens de la dénaturation du modèle « importé » et constituent donc de puissants facteurs de résistance à la solidarité territoriale dont la décentralisation est l'expression première (9).

Le Président Bourguiba a souvent dénoncé la résurgence dans la société moderne (particulièrement au niveau local) de comportements, attitudes, représentations dictés par les anciennes solidarités (a'rouchiad) qui ne sont pour lui que des archaïsmes. Souvent elles viennent troubler l'ordre nouveau et les règles du jeu du modèle territorial qui n'a donc pas tout à fait droit de cité dans la conscience collective.

(9) IBN KHALDOUN écrit dans la *Muqqadima* que le Kalife OMAR disait: « Apprenez la généalogie et ne soyez pas comme les Nabatéens; quand on leur demande quelle est leur origine ils disent: de tel village! ». Exemple d'opposition entre deux types de représentations de la solidarité sociale.

● La deuxième observation, c'est que la décentralisation suppose l'existence d'un domaine d'intervention réservé aux autorités décentralisées qui doivent pouvoir « légiférer » en fonction des besoins de la collectivité. Or, l'Etat nouveau se caractérise par une activité législative intense et massive qui ne permet pas, en fait et malgré les textes qui leur reconnaissent un pouvoir de réglementation, aux communes d'exercer cette fonction de législation locale.

Tous les secteurs de l'activité sociale sont règlementés par le centre dans leurs moindres détails. La commune devient donc une cellule d'exécution et non un centre de conception et la notion d'intérêt local devient donc une notion résiduelle : est d'intérêt local ce qui n'est pas d'intérêt national, c'est-à-dire très peu de chose. D'ailleurs dans le domaine resté de leur ressort, les communes attendent très souvent « les instructions » du centre sous forme d'arrêtés — types ou de circulaires ou même par des voies informelles. Ce phénomène s'explique, il est vrai, par d'autres considérations, celles tenant notamment à l'univers politique du conseiller municipal (voir infra). Mais il s'explique également par la quasi-inexistence d'un intérêt local protégé et réservé à la compétence exclusive des autorités municipales. Serait-il souhaitable qu'il en soit autrement ? La question mérite d'être posée.

Ainsi, dans le domaine de la police administrative, là où devrait s'exercer le plus naturellement le pouvoir de réglementation, de contrôle et de surveillance des activités sociales au niveau local, il n'y a pas à proprement parler place pour une intervention autonome et spécifique des autorités municipales. Il existe des textes spéciaux et détaillés qui, de ce fait, amputent de larges portions des possibilités d'action communales. Ainsi en est-il en matière d'hygiène publique, de sécurité, d'urbanisme, de contrôle économique etc.

Dans tous ces domaines les autorités municipales n'ont souvent même pas la qualité d'exécutant, encore moins de décideurs. Dans un pays sous-développé où la reconstruction ne peut être que nationale et étatique le phénomène est donc dans la nature des choses. Or, une décentralisation réelle implique que, sous le contrôle de l'Etat, la commune développe une action autonome et spécifique protégée et réservée, ce qui est en Tunisie encore inconcevable.

● La troisième observation est que les communes enregistrent des insuffisances notables en moyens financiers et humains. Ceci va les conduire à un certain nombre de blocages. Or, cette incapacité physique et matérielle ne se remédie pas par la décentralisation mais par d'autres moyens. Trois solutions ont été trouvées, en Tunisie, pour remédier à ces blocages : l'assistance, le délestage, le regroupement. Nous n'évoquerons que les deux premières car ce sont elles qui constituent un empêchement à la décentralisation.

L'assistance est l'œuvre de l'Etat qui l'accorde directement ou indirectement sous formes de subventions, prêts, assistances en personnel, en matériel, etc. C'est le remède classique à la carence des communes et celles-ci y ont largement recours.

C'est en effet sur leurs propres demandes que l'Etat prête son assistance aux communes et ces demandes sont parfois insistantes. Le monde des conseillers municipaux est le lobby le plus actif en faveur de cette assistance donc, en fait, de cette centralisation. Au lendemain des élections de novembre 1975 une rencontre avait été organisée par la télévision tunisienne sur les collectivités locales et la décentralisation à travers les réformes de mai 1975. Les observateurs ont pu remarquer que les conseillers invités, tous apôtres de la décentralisation, ne cessaient en fait et parfois sur le ton du reproche, de revendiquer une aide plus massive de l'Etat en nature et en argent. Il arrive même que l'Etat voulant confier certaines responsabilités nouvelles aux communes, se heurte à leurs oppositions. Ainsi en est-il en matière de gestion des maisons de la culture ou des maisons de jeunes. Les communes n'acceptent pas toujours les nouvelles responsabilités parce qu'elles craignent les charges supplémentaires. De ce fait il faut constater qu'assez paradoxalement, l'Etat est plus radical que les collectivités locales en matière de décentralisation puisque souvent il « leur offre une décentralisation » qu'elles refusent. Ceci vient encore prouver que la décentralisation fait partie de ces mythes politiques attractifs dont chaque homme politique veut se couvrir mais qui, en fait, sur le plan de la gestion administrative n'est pas toujours possible voire même souhaitable. Mais ceci est un grand débat, une polémique ! qui dépasse notre propos. Contentons-nous d'enregistrer que le centralisme peut être commandé par les autorités décentralisées.

La seconde forme de remède au blocage est le délestage. Dans ce cas on assiste à la création d'institutions à compétence verticale auxquelles l'Etat confie la responsabilité de missions et actions qui étaient jusque-là du ressort des communes. Ceci conduit évidemment à un grignotage des compétences municipales déjà assez réduites. On observe ce phénomène de délestage dans les domaines de l'urbanisme, de l'hygiène et du nettoyage, de la sécurité, etc. Ainsi, l'Agence Foncière d'Habitation, établissement public national, se substitue-t-elle en partie aux communes dans le domaine de l'urbanisme. L'office national de l'assainissement a hérité des attributions municipales en matière de nettoyage et d'assainissement et son intervention actuellement limitée à quelques grands centres urbains est appelée à s'étendre. De même, la protection civile (lutte contre l'incendie, les noyades en mer, secours en cas de calamités, etc.) qui est le secteur d'intervention le plus naturel des municipalités d'après les termes même de l'article 74 de la loi municipale, a fait l'objet de plusieurs modifications pour finir par constituer en 1977 une direction de la protection civile au Ministère de l'Intérieur avec des centres régionaux (10).

Les réformes de 1975 ont tenté, comme nous le verrons, de tirer les communes de cette incapacité en leur assurant une plus grande aisance financière par l'augmentation de leurs ressources. Mais sur ce point encore, il n'est pas sûr que la « suffisance » financière aboutisse à assurer plus d'autonomie à la commune. L'accroissement de la capacité financière

(10) Décret du 4 mars 1977.

des communes oblige l'Etat à intervenir de plus près pour contrôler la gestion financière municipale. Réaménager le système d'aide et de péréquation conduit également l'Etat à intervenir pour assurer l'équilibre entre communes riches et communes pauvres. Toute « décentralisation » passe donc par l'action de l'Etat sur le plan financier.

● La quatrième observation est que le véritable obstacle à la décentralisation réside dans l'univers politique du conseiller municipal. Nous aurons largement l'occasion de revenir sur ce point. Nous pouvons déjà noter les points suivants.

Le premier est que des élections disputées n'ont jamais réellement eu lieu en Tunisie. La légitimité élective n'est pas encore le critère de recrutement et la source d'autorité des pouvoirs qu'ils soient locaux ou nationaux. Cette légitimité est tenue en échec par la légitimité historique qui, malgré certaines usures, constitue encore la référence politique la plus forte du recrutement politique et l'incontestable source d'autorité. La légitimité élective, qui seule permet à des autorités locales d'avoir un statut véritablement autonome face au pouvoir l'Etat qui peut être assis sur une légitimité autre qu'élective (héréditaire, monarchique, historique etc.), fait défaut.

La conséquence, deuxième point, est que le conseiller municipal apparaît plus comme une recrue que comme un leader⁽¹¹⁾, ce qui a une répercussion directe sur son statut, son rôle, son influence dans la vie politique. Nous verrons par la suite que le responsable local est choisi et placé à la tête de la localité par les organes du parti selon des mécanismes de vérification et de test des allégeances politiques, d'examen de la fidélité voire de la docilité politique. Désigné dans ces conditions il se trouve ainsi objectivement dans une situation de dépendance et il a lui-même, du point de vue subjectif, une représentation diminuée de son rôle. La psychologie politique du conseiller municipal n'est pas, en conséquence, revendicatrice. Au contraire, à cause de sa situation objective et de la représentation qu'il se fait de lui-même, il est conduit, d'une part, à sous-estimer ses propres revendications et à surestimer les ordres du centre, à se poser non comme titulaire d'un statut particulier dans une organisation de type « fédératif » mais comme un subalterne dans une organisation hiérarchique. Du point de vue juridique cela se manifestera par un décalage profond entre les pouvoirs et le statut juridiques octroyés par la loi aux autorités municipales et le contrôle auquel elle les soumet d'une part, et d'autre part les pouvoirs, statut et contrôle vécus par ces mêmes autorités. Tous les mécanismes juridiques fixés par le cadre législatif sont, de ce fait, dénaturés. De simples discussions ou entretiens avec des conseillers suffisent à convaincre puisqu'ils nous apprennent, par exemple, que les autorités municipales ne conçoivent pas de ne pas se conformer à des instructions ou de passer outre à des refus (tacites, exprès, écrits ou verbaux) des autorités centrales, encore moins lorsqu'ils émanent du Ministre de l'Intérieur. Parfois,

(11) Voir Jean LECA : Administration locale et pouvoir politique en Algérie, AAN 1971, p. 203, particulièrement p. 226.

la découverte de leurs pouvoirs et statut juridiques fixés par la loi est pour eux un sujet d'étonnement. Quant au recours juridictionnel contre les décisions des autorités, il est impensable, malgré son existence légale.

Le troisième point est que les types de recrutement et de représentation politique des intérêts en Tunisie font que les responsables vivent dans un univers politique clos qui ne favorise pas « l'autonomie » des cercles et sous-systèmes qui le composent. Ceci est vrai, en particulier, des collectivités locales. Le conseiller municipal est pris dans l'engrenage d'un univers fermé où il se trouve — selon les différents rôles sociaux qu'il est appelé à jouer — en confrontation avec les mêmes cercles de personnes. Selon ses différents rôles (en tant que syndicaliste, membre ou responsable du parti, administrateur, député etc.), il les retrouve toujours, soit en tant que supérieurs, soit en tant qu'égaux, soit en qualité d'inférieurs. Toujours est-il que les mêmes cercles se forment, se superposent et se recoupent à l'intérieur d'un même système animé par un seul parti, le PSD, symbolisé et figuré par un seul homme, Bourguiba, mobilisé par un même discours idéologique, le nationalisme, composé de personnes recrutées par cooptation après examen des allégeances. Il est, dans ces conditions, difficile aux sous-systèmes d'avoir une norme spécifique de conduite, ou une loi particulière pour guider leurs choix, actions, revendications, négociations. Le système politique monolithique — on peut tout autant dire uninomique — empêche « l'autonomie » (12).

Tels nous semblent être les principaux obstacles à la décentralisation en Tunisie. Celle-ci ne peut donc tendre à plus d'effectivité qu'à la condition que des solutions soient retrouvées aux problèmes que nous venons d'évoquer. Le problème le plus crucial est celui de la représentation politique. En effet, donner au conseiller municipal une plus large assise électorale, lui assurer une légitimité démocratique électorale, c'est bouleverser les règles du jeu politique et par voie de conséquence la représentation que les autorités municipales se font de leurs rôles et statut. C'est leur assurer une loi spécifique d'action dans les règles du jeu politique national ce qui est, à proprement parler, la signification profonde de la décentralisation.

II. — DIMENSION ADMINISTRATIVE, ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE DU DISCOURS DÉCENTRALISATEUR

C'est à travers ces aspects que les réformes sont présentées comme novatrices. A lire les commentaires de la presse écrite ou parlée, les discours et exposés officiels de présentation ou de justification des réformes, on constate qu'elles sont toujours présentées comme radicales, voire révo-

(12) Ces observations schématiques doivent être soutenues par une analyse empirique et quantitative. Il faut en particulier étudier les inter-relations Parti-Administrations Centrales - Organisations Nationales - Assemblée Nationale - Administration Régionale - Collectivités Locales et les manières dont ils se superposent et se recoupent. Un long travail de recherche reste à mener.

lutionnaires. D'une part elles constituent — d'après les responsables de leur élaboration — une rupture totale avec l'état du droit ancien tel qu'il ressort notamment du décret du 14 mars 1957 (13), d'autre part, se projetant dans le futur, elles tendent à secouer la léthargie des conseils municipaux. Il n'est pas étonnant de voir le Ministre de l'Intérieur lors de la discussion du projet de loi municipale devant l'Assemblée Nationale, le présenter comme un défi jeté aux municipalités (14).

1. — RÉFORME DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE

Du point de vue administratif, il s'agit essentiellement pour les dirigeants de réaménager les rapports de dépendance entre l'Etat et les communes. Les idées principales qui animent ce mouvement sont que l'Etat doit transférer certaines compétences aux communes, les faire davantage participer aux choix nationaux qui pourraient avoir des répercussions locales, et alléger les contrôles sur la gestion municipale pour ne plus entraver les interventions communales qui gagneront ainsi en efficacité.

a) *Transfert des compétences et participation communale.*

L'accroissement des attributions communales est devenu une profession de foi et la nouvelle loi municipale pour le rapporteur du projet de loi, pour le ministère de l'intérieur, la presse, étend considérablement les compétences des autorités locales. Le Ministre de l'Intérieur allait même jusqu'à émettre l'espoir que les municipalités seront à même de mettre en œuvre les compétences qui leur sont reconnues.

Il faut cependant remarquer que sur le plan administratif la loi municipale promulguée le 14 mai 1975 (15) n'innove pas par rapport au texte ancien de 1957 ou du moins n'ajoute rien à sa généralité; le texte de 1957, inspiré de la formule française de 1884 disposait : « Le Conseil Municipal règle par ses délibérations les affaires de la Commune ». Par conséquent du strict point de vue des attributions la réforme ne pouvait innover outre mesure. On observe ainsi un décalage profond entre le discours d'exposition de la réforme et son contenu réel. Le premier valorise à l'excès l'apport de la réforme. Si nous comparons en effet les compétences décisives des autorités municipales dans la loi de 1975 avec celles qui ont été reconnues aux communes depuis l'indépendance, force est pour nous de constater qu'il n'y a pas de changement notable (16).

(13) JO 15 mars 1957, p. 296.

(14) Nous nous servons dans ce qui suit (a) du rapport commun de la commission des affaires politiques et de la commission des affaires financières et économiques sur le projet de loi municipale, (b) de la présentation et de la justification du projet de loi par le Ministre de l'Intérieur, (c) des interventions des députés. Voir JO Débats de l'AN, lundi 12 mai 1975, n° 26, pp. 646 à 665.

(15) JO 20 mai 1975, n° 34, p. 1056.

(16) Ces attributions s'articulent toujours autour des lignes générales suivantes : attributions budgétaires et programme d'équipement, gestion des services publics, urbanisme, police administrative, gestion du patrimoine, voirie et domaine public, état civil.

L'innovation ne se manifeste qu'au niveau de la compétence consultative. La compétence consultative des autorités communales existait certes dans le texte de 1957 (17) et dans des textes spéciaux. La nouveauté dans le texte de 1975 est qu'on la généralise et qu'on l'impose comme procédure obligatoire. En vérité et contrairement à ce qui est souvent affirmé officiellement, il n'y a donc pas à proprement parler d'attributions nouvelles mais consolidation des mécanismes de participation des communes aux décisions prises au niveau supérieur et qui sont susceptibles d'avoir des répercussions locales. D'ailleurs, dans la plupart des cas, l'avis de l'autorité municipale ne lie pas l'administration supérieure. Il a tout simplement pour objet d'informer les autorités locales des choix et décisions de l'autorité supérieure, d'informer celle-ci des obstacles éventuels à sa décision, de même qu'il lui fait état du consentement ou de l'hostilité de l'autorité municipale à l'égard des mesures à prendre. La procédure consultative se situe à mi-chemin entre l'édiction de décisions autoritaires et indiscutées imposées par l'Etat et les décisions véritablement autonomes issues de la volonté de l'administration communale. Fidèlement et loyalement appliquée, elle concilie les impératifs de l'intérêt général et du droit de l'Etat avec ceux de l'intérêt local. La consultation peut orienter les décisions finales; bien comprise, la procédure consultative n'est pas une simple formalité.

En définitive, la consultation obligatoire des communes est le seul apport de la loi et il y a donc entre les promesses relatives aux compétences et leur inscription dans le droit un large fossé. Il est à remarquer que les dirigeants tunisiens adoptent ici une attitude classique qui consiste à condamner comme dépassé et inadéquat un texte ou un état de droit ancien alors qu'on ne lui a pas donné l'occasion de développer tous ses effets. Souvent on le remplace par un texte nouveau présenté comme un changement radical par rapport à l'état du droit ancien mais qui s'avère sans grande originalité. Cette remarque s'impose au sujet des compétences municipales nouvelles.

D'ailleurs les propositions en vue d'étendre réellement les compétences municipales n'ont pas été retenues (18).

b) Allègement de la tutelle.

Les promoteurs de la réforme ainsi que les commentateurs ont également affirmé que la loi du 14 mai 1975 apporterait un considérable allègement des contrôles de l'autorité supérieure sur les communes. L'allègement des mécanismes de la tutelle consolide la décentralisation puisqu'il réaménage les rapports du contrôleur et du contrôlé dans le sens d'une autonomie plus grande du pouvoir des autorités décentralisées.

(17) Art. 44 al. 2 qui dispose : « Le conseil municipal donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements ou qu'il est demandé par l'administration supérieure. Il émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local ».

La procédure consultative est également prévue par l'art. 53 du texte du 14 mars 1957.

(18) Proposition faite par le rapporteur des commissions des affaires politiques et des affaires financières et économiques et rejetées par le ministre de l'intérieur, AN, séance du 9 mai 1975, *JO, Débats*, p. 647 et s.

Les mécanismes de tutelle institués en 1957 ont été unanimement critiqués. On leur a reproché d'être pesants et tatillons et de bloquer l'action des communes. Il fallait donc les réviser. Mais là encore on peut constater combien le décalage est vaste entre les messages officiels qui accompagnent les réformes et les réformes elles-mêmes. Ces dernières en effet ont apporté des modifications très légères aux mécanismes de tutelle de 1957 et, à l'analyse, il apparaît que ce n'est pas toujours dans le sens de l'allègement mais, sinon dans le sens de l'alourdissement, du moins de la complication.

En définitive l'allègement des mécanismes de tutelle tourne autour de deux idées-clés : l'institution du délégué comme autorité de tutelle et, en règle générale, l'exécution automatique des décisions municipales dans un délai de quinze jours. Cela peut être appréciable mais peut-on réellement parler à ce propos de réformes radicales ?

c) *Réforme des structures municipales.*

Les communes tunisiennes souffrent de certaines lacunes dans leurs méthodes de gestion administrative : absentéisme et amateurisme des conseillers municipaux, mauvaise distribution des tâches à l'intérieur de l'exécutif municipal, organisation défectueuse des services administratifs. La réforme du 14 mai 1975 a eu pour ambition d'améliorer ces méthodes de gestion administrative en retouchant les structures municipales de la manière suivante (19) :

- Rationaliser l'exercice des fonctions du président.

Maintenir l'unité et le poids des responsabilités du président du conseil municipal tout en lui permettant d'être mieux secondé et de pouvoir se décharger de certaines de ses fonctions sur des collaborateurs : ce fut là l'objet de la création du bureau municipal (20) qui est un organisme administratif collégial composé des adjoints (élus) du président, des vice-présidents (désignés par le président) placés à la tête des arrondissements municipaux et des présidents des commissions (organismes de travail du conseil municipal).

Il était souhaitable de créer le bureau municipal pour maintenir auprès du président un organisme collégial consultatif périodique. Cela a pour utilité, dans une organisation de type présidentieliste, de laisser une certaine place à une direction de type collégial, bien que les pouvoirs du bureau municipal soient très limités et que son influence réelle dépende du président.

Le président est également secondé dans l'exercice de ses fonctions et à titre individuel par les adjoints et les vice-présidents (21). Les adjoints ne sont pas une nouveauté de la loi de 1975. L'institution des vice-présidents va permettre aux grandes villes de déconcentrer leurs services; les

(19) Sur ces points voir, S. CHAABANE : *De quelques problèmes de gestion municipale*, ENA, CREA, 1977.

(20) Il est consulté par le président au sujet de la fixation de l'ordre du jour du conseil municipal (art. 61 al. 2) et l'assiste dans la préparation du budget (art. 62).

(21) Il existe des vice-présidents dans les villes de Tunis, Sfax, Hammam-Lif, la Goulette, Sousse, Bizerte, Manouba, Mahdia, Gabès, Menzel Bourguiba, Djerba, Zarzis.

vice-présidents sont en effet placés à la tête des arrondissements communaux, découpages administratifs à l'intérieur même des communes. C'est donc de la déconcentration à l'intérieur de la décentralisation. A toutes ces autorités le président va donc pouvoir déléguer certaines de ses attributions; aux adjoints dans l'intérêt de la bonne marche des services centraux de la municipalité, aux vice-présidents dans un but de déconcentration territoriale (22).

● « Administrativiser » la gestion municipale.

La direction d'une institution quelconque par des citoyens élus à titre temporaire conduit à l'amateurisme. C'est le tribut à payer pour s'offrir un gouvernement démocratique. La gestion municipale n'échappe pas à cette règle puisque ses dirigeants sont élus à titre temporaire, d'une part, ils poursuivent leurs activités professionnelles habituelles au cours de leurs mandats, d'autre part, et enfin exercent leurs fonctions bénévolement. Cela peut conduire, surtout parce que le civisme moderne est une idée neuve dans la majeure partie des Etats du Tiers-Monde (23), à un certain désintéressement, voire abandon, des affaires de la collectivité. Paradoxalement, l'amateurisme et la technocratie conduisent aux mêmes résultats par des voies différentes.

L'absentéisme, les erreurs et insuffisances de gestion ont été dénoncés et condamnés et la réforme de 1975 a tenté d'y apporter remède.

Tout d'abord la loi fait obligation aux présidents des communes les plus importantes d'exercer leurs fonctions à plein temps. Cette règle qui touche les municipalités dont le budget est supérieur à un million de dinars ne concerne en effet que les villes de Tunis, Sfax, Sousse et Bizerte.

L'application stricte de cette règle aurait pour résultat de faire du président un fonctionnaire donc d'être plus familiarisé avec les problèmes d'administration locale. Il n'est cependant pas sûr que cette réforme aboutisse aux résultats escomptés si les présidents des conseils municipaux occupent en même temps des postes de responsabilité au niveau national (membres du bureau politique du PSD, députés, ministres). Des incompatibilités sont à prévoir pour l'efficacité de cette disposition.

La réforme a été également précédée d'une large discussion sur l'administration et le personnel communal. Au cours des conférences nationales

(22) Sur les différentes utilisations de la technique de la délégation, voir Yadh BEN ACHOUR : les fonctions de la délégation en droit public tunisien, *RTD* 1976, n° 2, p. 99.

(23) Le civisme moderne de type national et institutionnel, outre qu'il n'est pas favorisé par tous les facteurs physiques du sous-développement, n'est pas ancré dans les traditions historiques et donc pas dans la conscience collective des peuples du Tiers-Monde. Par ailleurs l'Etat Nouveau « ne cultive pas » convenablement ce type de civisme. Le peut-il tant que le problème du sous-développement économique n'a pas reçu de solution définitive ? L'embrigadement collectif dans les nations prolétaires est-il capable de créer ce type de civisme ? A quel prix le peut-il ? Il est en tout état de cause assez sûr que les discours du président BOURGUIBA offrant aux Tunisiens la Suisse comme modèle de civisme politique et social (action individuelle ou collective, spontanée ou organisée en faveur du bien commun = propreté, hygiène publique, discipline, honnêteté, intérêt porté à la chose publique), en dehors de leurs aspects pittoresques et de l'art du verbe et de la communication de leur auteur, sont loin de constituer des moyens adéquats à la solution du problème.

des communes qui ont précédé l'élaboration de la loi municipale, comme au cours des discussions à l'Assemblée Nationale, l'accent a été mis sur les faiblesses de l'administration municipale au niveau des structures et du personnel.

Pour pallier ces faiblesses la loi a créé un nouvel organisme administratif, le secrétaire général. Elle consacrait en réalité une institution déjà existante dans plusieurs municipalités. Le secrétaire général devient donc la pièce permanente de la municipalité et le plus haut « fonctionnaire » (au sens strict) municipal (24).

Il assure le secrétariat du Conseil Municipal, peut assister les rapporteurs des commissions formées par le Conseil Municipal, est membre du Bureau Municipal, peut recevoir délégation de pouvoir (25) du Président, mais surtout devient le chef réel de l'administration municipale. La science administrative connaît bien ce phénomène de substitution d'une autorité subordonnée mais permanente à recrutement administratif aux prérogatives d'une autorité supérieure mais provisoire à recrutement électif.

Dans les systèmes où coexistent un organe politique élu et un organe administratif, le second est théoriquement le subordonné du premier. Mais en fait sa permanence et sa technicité lui permettent de réaliser à son profit cette opération de substitution. A cause de ce phénomène, il est à prévoir que le Secrétaire Général deviendra, comme il l'est déjà dans certaines grandes communes, la pièce maîtresse et le rouage essentiel de toute l'administration municipale.

Le problème du personnel communal a longtemps préoccupé les dirigeants au niveau local et central. Les communes souffrent en règle générale d'une très forte carence en matière de personnel administratif et technique. Du point de vue juridique la mise en place des statuts a été réalisée avant même la réforme de 1975 (26).

Cependant le problème du personnel n'est pas une question de statut et de textes, mais une question de moyens financiers et de capacité de formation. Jusqu'aux années récentes les communes se faisaient assister par l'administration centrale qui, d'ailleurs, a et a eu tendance à intégrer certains personnels dans ses propres employés municipaux transférés à l'ONAS (27) et comme cela a toujours été le cas pour les personnels de police et le personnel comptable.

(24) Il occupe en effet l'emploi fonctionnel le plus élevé dans la hiérarchie. Ces emplois fonctionnels sont, d'après le décret du 27 avril 1974 (et les arrêtés d'application du 17 mai 1974) : Secrétaire Général (4 catégories), Directeur Général, Directeur, Sous-Directeur, Chef de Service, Administrateur d'Arrondissement. Ajoutons que chaque Commune dispose d'un nombre de fonctionnaires proportionnels à sa dimension. Le critère retenu pour classer les communes par ordre d'importance est la moyenne des trois derniers budgets ordinaires. Cinq catégories ont été ainsi retenues. Les communes qui ne dépassent pas la moyenne de 20 000 d. n'ont pas droit à des emplois fonctionnels donc pas de Secrétaire Général. Par l'effet de cette règle 60 % des communes tunisiennes n'ont pas de secrétaires généraux.

(25) Sur le fondement de l'article 55 de la loi municipale.

(26) Décret du 23 juin 1973, modifié le 14 juin 1975.

(27) Office national de l'assainissement.

L'effort actuel consiste donc à créer, d'une part, des corps de fonctionnaires proprement municipaux comme ceux qui seront chargés du contrôle de la réglementation municipale (28) et à instituer un système de formation du personnel municipal, par l'intermédiaire de stages ou par l'intermédiaire de l'Ecole de formation des cadres du ministère de l'intérieur.

- Améliorer le travail du Conseil Municipal.

Ce résultat devait notamment être atteint par l'institution des commissions permanentes ou temporaires que le Conseil Municipal peut former en fonction des problèmes soulevés dans les matières relevant de sa compétence. Cette création qui a été quelquefois présentée comme une grande innovation n'en est pas une en réalité. L'article 41 du décret de 1957 prévoyait pour le conseil la possibilité d'en créer. La loi de 1975 est juste plus détaillée sur cette question.

Ces commissions sont de simples organes de travail du conseil sans pouvoirs propres, à l'instar des commissions parlementaires. La véritable innovation est d'avoir prévu dans l'article 35, inspiré du code d'administration communale algérien, la possibilité pour les commissions de bénéficier du concours d'agents publics ou de techniciens ou simplement de simples habitants de la commune susceptibles d'apporter des avis et conseils utiles. Cette dernière règle ouvre la voie à la participation des citoyens à la vie du Conseil municipal.

Elles peuvent également aider le conseil à prendre des décisions plus réfléchies et sur le fondement d'une information plus sûre. C'est dans ce même ordre d'idées que le ministère de l'intérieur a particulièrement mis l'accent sur une règle ancienne revivifiée : la publicité des débats du Conseil Municipal. La mise en application effective de cette règle s'est toujours heurtée à une certaine résistance des autorités locales. Il a donc fallu la réaffirmer solennellement devant l'Assemblée Nationale lors de la discussion du projet de loi. Mais surtout, par une circulaire, le Ministre de l'Intérieur a enjoint aux autorités de faire précéder les réunions du conseil de réunions publiques préparatoires. La réforme, d'une manière générale et malgré son caractère représentatif marqué, est parfois teintée de quelques touches participationnistes.

C'est plus par leurs aspects économiques et financiers que proprement administratifs que les réformes de 1975 se caractérisent. Et, de ce point de vue, elles sont animées par deux idées principales. La première pose un principe nouveau non seulement dans le droit communal mais dans la conception générale même qu'on se fait des collectivités locales. D'après ce principe, les communes doivent être des cellules de développement économique et social et leurs programmes d'équipement doivent s'intégrer dans le plan national de développement. La deuxième idée consiste à mettre à la disposition des communes les moyens matériels et financiers de leur politique.

(28) Décret du 27 janvier 1977, p. 274.

2. — LA COMMUNE, PÔLE INTÉGRÉ DE DÉVELOPPEMENT

La philosophie générale qui a présidé à l'élaboration de la réforme, et qui a été le plus expliquée, commentée, présentée comme étant le pilier du nouvel édifice, la voie du progrès économique, réside dans certaines idées constamment reprises avec des formules identiques ou voisines. Ces idées sont que la commune doit participer à l'œuvre de relèvement économique, que celui-ci ne doit pas être l'apanage de l'Etat, que les municipalités doivent dépasser leurs « fonctions classiques » pour exercer des « fonctions nouvelles » (29), que la commune doit donc constituer un pôle de développement, que le développement local et le développement national vont de pair, que c'est le moyen de faire participer le citoyen à la planification économique et que la décentralisation accélère le décollage économique, etc. Ces idées s'étaient abondamment dans la presse et les discours officiels.

L'Etat a donc, dans la réforme communale de 1975, entendu faire de ces idées le principe premier qui doit guider l'action municipale et le consacra dans l'article premier de la loi du 14 mai 1975 qui précise que la commune « participe dans le cadre du plan national de développement à la promotion économique sociale et culturelle de la localité » (30) et au titre des attributions du Conseil Municipal, l'article 36 dispose : « Il définit, conformément au plan national de développement, les différentes actions à entreprendre en vue d'aider au développement de la localité » (31).

Il est également chargé d'établir le programme d'équipement de la municipalité et cela ouvre la voie à la possibilité d'élaborer des plans communaux de développement.

La conception tunisienne de la fonction économique communale reprend à son compte certains aspects de la littérature combien abondante et universelle consacrée au problème de la décentralisation dans son rapport avec le développement national (32), littérature quasi-unaniment favorable à la décentralisation en matière de planification du développement.

(29) Voir cette distinction entre les fonctions et attributions classiques administratives et les attributions nouvelles économiques, dans le discours du Ministre de l'Intérieur devant l'AN : *JO Débats*, n° 26, 12 mai 1975, p. 647 et s. Les fonctions classiques sont héritées du colonisateur, il faut donc les repenser à la lumière de l'objectif du développement. La Tunisie a tenté un type d'expérience de développement décentralisé mais non de type communal avec la coopération qui aboutit à l'échec de l'été 1969. Elle s'est donc rabattue, au niveau théorique, et peut-être sous la pression de cette idée à la mode, sur la décentralisation territoriale comme processus de développement économique.

(30) On comparera avec l'article 136 du code communal algérien « l'Assemblée Populaire participe à l'élaboration et à l'exécution du plan national de développement ».

(31) On comparera avec l'article 135 du Code Communal Algérien qui charge l'Assemblée Populaire d'élaborer un plan communal de développement.

(32) ONU : *Décentralisation en vue du développement national et local*, New York 1964.

Y. PRATS : *Décentralisation et développement*. Ed. Cujas, Paris, 1973.

M. ALLIOT : « Communes et développement », *Rev. Jur. Pol. indép. coop.*, avril 1968, p. 537.

M. CHAKER : *Administration publique et développement économique*, Thèse pour le doctorat d'Etat en Droit, multigraphié, Paris I, notamment p. 127 et s.

P. VELLAS : « Le développement communautaire des pays sous-développés », *Mélanges Maury*, Sirey-Dalloz, 1961, T. 1, p. 519.

ONU : *Participation du peuple au progrès; tendances actuelles du développement communautaire*, 1972, F. 71. IV, 2.

Elle est éloignée des conceptions du développement communautaire pratiquées en Inde (Panchayat) ou à Madagascar (Fokonolona) ou de l'autogestion yougoslave et de ses techniques de démocratie semi-directe, et bien que visiblement inspirée du code algérien du 18 janvier 1967 elle en diffère par l'idéologie et l'environnement politique qui l'inspirent.

Tout d'abord, elle ne concerne que les zones érigées en communes, ce qui exclut la majeure partie de la population, justiciable du conseil de gouvernorat. Les communes en Tunisie sont donc peu représentatives de la population rurale, c'est-à-dire de la population la plus concernée par la lutte contre le sous-développement.

Il ne s'agit pas non plus de créer une cellule de participation démocratique massive, point de départ d'initiatives populaires en matière de développement, mais de conserver à la commune le caractère exclusivement représentatif de sa direction. La fonction économique dont il est question dans le code ne provient pas de l'effort conjugué des habitants et du pouvoir, mais du pouvoir seul, c'est-à-dire des autorités municipales. L'administration communale tunisienne reste donc une organisation représentative et non une organisation de masse (33).

Mais le modèle tunisien va encore plus loin puisqu'il laisse à l'Etat la décision et le contrôle en matière de développement. L'économie en Tunisie est affaire d'Etat et si ce dernier veille à encourager la décentralisation industrielle de même qu'il a mis sur pied un programme de développement régional, il faut remarquer que le plan national de développement ne prend pas encore en considération les projets d'investissements communaux.

En cette matière, l'idéologie politique tunisienne est tout à fait différente de celle de l'Algérie. Elle ne renie pas le culte de l'Etat, ne cherche pas à présenter la construction de l'Etat ou son orientation à partir des cellules « de base ». C'est le sommet qui imprime son souffle à la base et non l'inverse. Il n'est donc pas étonnant de ne pas retrouver dans la loi organique des communes la formule de l'article 1^{er} du code algérien inspiré lui-même du modèle yougoslave, d'après laquelle « la commune est la collectivité territoriale politique, administrative, économique et sociale de base » (34).

(33) Une expérience de type « développement communautaire » aurait pu être tentée en Tunisie à partir des anciens cheikhats. Voir B. TÉKARI : *Du cheikh à l'Omda. Institution traditionnelle et intégration partisane*. Mémoire pour le DES de Science Politique 1975, Faculté de Droit de Tunis.

(34) Conception reprise par la Charte, Titre II, II (l'Etat socialiste), 2 (l'Etat et la démocratie § 5 et 6 (la politique de décentralisation) et l'art. 7 de la Constitution du 22 nov. 1976 « l'Assemblée populaire est l'institution de base de l'Etat. Elle constitue le cadre dans lequel s'exprime la volonté populaire et se réalise la démocratie.

Elle est l'assise fondamentale de la décentralisation ainsi que de la participation des masses populaires à la gestion des affaires publiques à tous les niveaux ».

Sur les communes algériennes : A. MAHIOU : *Cours d'institutions administratives*, Office des publications universitaires, Alger, p. 109 et s. Missoum SBH : *Institutions administratives du Maghreb - Le gouvernement de l'Algérie, du Maroc et de la Tunisie*, CMERA, Hachette, 1977, p. 153.

M. BEDJAOU : La nouvelle organisation de la Commune en Algérie, *RJP* 76, 1968, p. 545. AAN, 1971 p. 203.

H. TAY : La nouvelle institution communale en Algérie, *Rev. Alg. Sc. Jur. Po. Eco.* 1967 n° 4 p. 743.

A. MAHIOU : Les collectivités locales en Algérie, AAN, 1969 p. 307.

Il n'est pas question non plus de faire de la commune une cellule sociale de production. Ses secteurs d'intervention économique sont en effet limités comme nous le verrons et notamment dans le domaine agricole et il n'y a pas place dans les conseils municipaux pour une représentation spécifiquement corporative. La fonction économique de la commune tunisienne ne revêtira donc pas l'aspect d'un dogme comme en Algérie mais aura un caractère plus opérationnel ou, si l'on préfère, plus instrumental. De tous temps, la politique tunisienne s'est voulue réaliste, voire empirique.

Comment se manifeste concrètement cette fonction nouvelle des communes tunisiennes ?

Comme nous l'avons signalé, une possibilité est laissée aux communes d'élaborer des plans locaux de développement. Cette règle n'est cependant qu'une disposition-programme qui n'a pas encore reçu un début d'application. Elle présuppose que les communes disposent de cadres nombreux et spécialisés ce qui est loin d'être le cas actuellement.

Cette fonction se manifeste également dans le domaine de l'urbanisme puisqu'il revient au conseil municipal d'approuver le plan d'aménagement. L'établissement de ce plan est cependant l'œuvre des services centraux (art. 134 al. 2), il doit faire l'objet d'un décret et son exécution est également largement tributaire des services du ministère de l'équipement. L'expérience montre par ailleurs que les autorités municipales interviennent relativement peu dans l'élaboration du plan et pas du tout dans ses aspects techniques.

La loi a également prévu la participation de la commune dans le secteur commercial ou industriel. Cette participation peut se faire soit par exploitation directe soit par participation financière (art. 42, 10°). Cette intervention de la commune dans le financement du secteur commercial ayant un intérêt local était prévu par le texte de 1957. L'apport de la loi du 14 mai 1975 est d'avoir réglementé en détail les modalités de participation des communes dans les entreprises qui font appel à leurs concours financiers (Titre IV de la loi, art. 91 à 100).

Il faut noter que les autorités municipales sont libres d'agir dans leur secteur d'intervention naturel : celui des grands services publics. La loi a prévu les modalités de cette intervention : régie, établissement public communal, concession de service public (art. 144 à 151). Les grands services publics (éclairage, eau, gaz, assainissement, tourisme, protection civile, etc.) étant aujourd'hui confiés par l'Etat à divers organismes nationaux, l'intervention de la commune prend donc un caractère résiduel. Elle peut cependant se développer dans plusieurs secteurs, non pourvus par l'Etat ou même en concurrence avec les grands services publics nationaux. Il en est ainsi en matière de transport, de loisirs (piscines, stades, festivals saisonniers ou non) de culture (maisons de jeunes, maisons de la culture) d'éducation (crèches, jardins d'enfants) etc. Tout le problème réside dans les moyens et c'est à ce niveau que l'Etat a tenté d'apporter des solutions en donnant aux communes les moyens de leur politique économique. Les réformes de

1975 ont tenté de remédier à l'état précaire des finances communales en agissant à trois niveaux :

- résoudre le problème de l'endettement,
- augmenter la capacité financière des communes,
- moderniser la présentation et la nomenclature des documents budgétaires (35).

III. — DIMENSION ÉLECTORALE DU DISCOURS DÉCENTRALISATEUR

Si elle ne constitue pas l'axe principal autour duquel tournent les réformes de 1975, la question électorale occupe cependant une place de choix, parce qu'elle permet de mieux apprécier la portée de l'ensemble des réformes, toutes placées sous l'emprise d'une même option; l'option décentralisatrice implique en effet un choix libre et autonome par les dirigés, au niveau local, de leurs dirigeants. L'élection n'est donc pas isolable de l'ensemble des réformes. Plus concrètement, la décentralisation administrative et économique débouche, au plan politique, sur le problème de la démocratie.

C'est d'ailleurs ainsi que l'entendent les dirigeants qui, en même temps qu'ils concentraient leur énergie sur la préparation et la formalisation des réformes, ne négligeaient pas à court et à moyen terme la question électorale. Celles-ci devaient être inspirées par le principe de la participation massive des citoyens aux choix des dirigeants locaux. L'interaction Décentralisation-Démocratie est donc au centre du débat.

Mais on constatera qu'autant les dirigeants entendent donner toute sa portée à la décentralisation au niveau administratif financier et économique, autant ils restent prudents et même timorés au niveau politique et électoral. La décentralisation ne reçoit pas les mêmes solutions ici et là et il y a une véritable rupture entre ces deux aspects. Au premier niveau les réformes se veulent radicales et le pouvoir central entend imprimer aux collectivités publiques locales une véritable réorientation de leurs méthodes de gestion, un accroissement de leur pouvoir de décision et une revalorisation de leur action dans l'ensemble de l'œuvre de reconstruction nationale qui, dans un pays sous-développé, signifie d'abord un effort de redressement économique.

Au deuxième niveau, le maintien des formules politiques traditionnelles est plus accentué, mais la tentation du renouveau est forte. Les dirigeants en place entendaient même bouleverser les règles du jeu pour les élections de 1980.

(35) Nous renvoyons sur tous ces points à l'étude de S. CHAABANE et M. KHERROUF : *Aspects financiers de la réforme communale de 1975*, Etudes et Documents du CREA, ENA, n° 9, 1977.

a) *La tentation du renouveau à travers le code électoral.*

Le renouveau se manifeste tout d'abord dans les modifications du code électoral consacrées par la loi du 31 mars 1975. Il semble à première vue que ces modifications fort timides ne touchent en rien le fond du problème; toutefois, pour certains, ces modifications constituent des prémices de changements profonds (36) du système et des mœurs politiques dans le pays, à réaliser par étapes, d'une part en favorisant la participation du plus grand nombre possible de citoyens aux élections, c'est le sens de la modification de certains articles concernant les listes électorales (37), d'autre part en essayant de « neutraliser » l'administration communale, en la faisant échapper, dans une certaine mesure, à l'influence du parti, afin de lui permettre d'assurer avant tout sa mission administrative. C'est le sens de la modification d'une série d'articles relatifs à la composition des conseils municipaux, à la durée du mandat des conseillers et à leurs conditions d'éligibilité (38).

Tels sont les traits dominants de la réforme électorale de mars 1975. Pour ce qui est des listes électorales, les amendements (39) ont porté sur la détermination de l'année électorale sur les périodes au cours desquelles les listes pourraient être consultées par les électeurs, sur les réclamations devant la commission de révision.

Sans nous apesantir sur leurs détails remarquons que le but avoué de ces amendements était d'accroître la participation des citoyens aux élections et d'assurer une plus grande fidélité des listes électorales.

Le problème de la fidélité des listes a préoccupé les dirigeants et notamment le Ministre de l'Intérieur, indépendamment des manipulations et fraudes auxquelles des élections peuvent donner lieu (40). Ce n'est en effet qu'avec des listes incomplètes, infidèles reflets de la population électorale réelle, qu'on peut atteindre des taux de votes favorables au régime supérieurs à 90 % (41). Réaliser la fidélité des listes cela revenait à diminuer ce taux, mais, du même coup, à lui donner plus de crédibilité et ceci n'est

(36) A l'origine de ce programme figure l'ancien ministre de l'intérieur M. Tahar BEL-KHOUDJA qui ne cachait pas sa volonté d'introduire des changements dans les mœurs politiques, en vue d'une certaine démocratisation et libéralisation. Ces idées vont apparaître à l'occasion de la réforme communale de 1975 à travers notamment certaines modifications introduites sur le code électoral. On peut cependant se demander si le limogeage de l'ancien Ministre de l'Intérieur à la fin de l'année 1977 ne va pas remettre en cause ce programme d'ensemble qui dans une seconde étape, devait réaliser des réformes régionales et notamment la révision de la loi de 1963 relative aux conseils des gouvernorats, en généralisant les élections des membres du conseil et même de son président (actuellement les membres du conseil sont désignés, et le conseil est présidé par le gouverneur).

(37) Titre I. Chapitre II. Articles 9, 11, 12, 18.

(38) Titre IV. Chapitre I. II. Articles 110, 111, 112, 119.

(39) Il s'agit des articles 9, 11, 12 et 18 du code électoral.

(40) Comme par exemple refuser à un citoyen le renouvellement de sa carte de soin pour n'avoir pas voté aux municipales. Le « bourrage » des urnes est une pratique également suivie en Tunisie.

(41) Ce phénomène est comparable à ce qui se passe au sein du PSD. En effet alors que le secteur regroupe 7 000 citoyens la cellule du PSD n'a que 300 adhérents à peu près, ce qui est relativement peu par rapport à l'idée qu'on présente de ce parti qui se veut un parti de masse. Ceci s'explique pourtant par le fait que 300 adhérents sont plus faciles à encadrer, orienter. Le nombre élevé d'adhérents est de nature à

pas sans importance pour l'évolution des mœurs politiques en Tunisie. Nous ne pouvons dire si ces mesures atteindront leurs objectifs.

Cette idée de participation des citoyens à la vie des communes a d'ailleurs dépassé le simple cadre électoral pour toucher au fonctionnement même des institutions communales. Nous avons déjà signalé la mise en place des commissions permanentes au travail desquelles les citoyens pouvaient être associés. Il faut ajouter ici que la question de la publicité des débats des conseils municipaux a fait l'objet d'une réaffirmation solennelle. Sur ce point le Ministre de l'Intérieur a déclaré : « on a demandé, dans ce projet que les conseils municipaux établissent plus de contacts avec les citoyens; tel est le sens d'un article que nous avons introduit et qui oblige les conseils municipaux à faire participer réellement les citoyens à leurs réunions... afin de permettre aux communes d'assurer leurs responsabilités en collaboration avec les forces progressistes et laborieuses dans tous les domaines... » (42).

Les réformes se caractérisent également par une tendance à neutraliser politiquement l'administration communale.

Longtemps les « responsables » municipaux furent en même temps ceux de la cellule du PSD dans la localité. Cependant cette identification de l'Etat et du parti qui a semblé si nécessaire au lendemain de l'indépendance a dévoilé ses inconvénients et ses limites, à cause notamment de l'abus d'autorité. C'est ainsi qu'après le congrès du PSD tenu à Monastir en 1971 on a décidé de mettre fin à ce type de cumul. Cette idée a trouvé d'abord une première application sur le plan régional (43), et progressivement sous l'influence d'une fraction du pouvoir, a fait du chemin et les esprits ont commencé, non sans difficulté, à s'accommoder de cette conception et de la nécessité de séparer structurellement et organiquement le parti de l'Etat.

L'idée de neutralité politique des conseils municipaux était inscrite dans l'ancien texte de 1957 puisqu'il leur était interdit « de publier des proclamations et adresses, d'émettre des vœux politiques » (art. 47).

Cette idée a été reprise en 1975. Le Ministre de l'Intérieur disait aux parlementaires lors de la discussion du projet de loi que la commune ne devait plus être une structure politique mais une structure de développement au service des citoyens (44), et qu'il ne fallait pas confondre action

favoriser le « choc des idées », le vrai dialogue et la contestation, donc une certaine démocratie à l'intérieur du parti. Parallèlement à cette action dans les structures communales les mêmes responsables qui sont dirigeants du parti ont voulu créer ce nouveau climat à l'intérieur du PSD.

(42) *J.O. Débats de l'Assemblée nationale*, séance du 9 mai 1975, n° 26, p. 651. Le ministre a aussi déclaré lors de l'examen du projet de modification du code électoral « dans le prochain code communal, nous allons prévoir des commissions permanentes dans chaque commune qui regrouperaient des citoyens, afin de faire associer les cadres compétents de la localité... et ainsi on associera les citoyens d'une manière effective ». *J.O. Débats*, séance du 26 mars 1975, n° 23, p. 556.

(43) L'article 13 du règlement intérieur du PSD a été révisé. Désormais le gouverneur ne sera plus président du Comité de coordination. Le Comité de coordination sera présidé par le secrétaire général.

(44) Cette intervention a été mentionnée dans le rapport de la commission politique à l'assemblée nationale et citée à l'occasion du débat sur la réforme communale. Cf. *J.O. Débats* : Séance du 9 mai 1975, n° 26, p. 648.

municipale et action politique (45). L'action municipale est appelée à se limiter aux actions d'intérêts communs dans le domaine administratif, économique, social, des transports, de l'urbanisme, de l'hygiène publique. Les questions « politiques » telles que la mobilisation des masses, les discussions des choix et options idéologiques, les manifestations de soutien de la base au sommet, ne sont pas affaires d'administration communale. Elles relèvent d'autres institutions telles que le parti ou les organisations nationales (46).

Ce débat s'est cristallisé autour de l'amendement de l'article 112 du code électoral. La discussion du projet a été l'occasion d'une polémique à l'Assemblée Nationale. L'amendement exigeait une condition nouvelle pour pouvoir porter sa candidature aux élections : le domicile réel dans la commune où le candidat se présente. Cet amendement a été suggéré à la suite des critiques adressées lors des élections de 1972, où des personnalités ont été portées candidates, par le bureau politique, dans des localités auxquelles elles ne sont rattachées par aucun lien. Exiger que les candidats aient leur domicile réel dans la commune cela revenait à diminuer la liberté de choix du parti. Un député « intégriste » l'a bien vu qui soutenait que les conseillers municipaux sont les hommes du parti et que « en cas de réussite de la municipalité dans sa mission ce sera la réussite du parti et de sa politique et que le succès dans la gestion communale n'est pas tributaire, de l'élection du domicile dans la commune. Il faut donc laisser au parti la liberté du choix des personnes qui seront à même d'appliquer sa politique en fonction de leur compétence et de leur fidélité, car il ne faut pas perdre de vue que c'est le parti qui est responsable du développement des localités et régions » (47).

La volonté de dissocier les préoccupations politiques des préoccupations administratives, économiques et sociales et de « neutraliser » la commune apparaît très clairement à travers ces interventions : la résistance à l'article 112 tel que proposé par le Ministre de l'Intérieur prouve à quel point l'enjeu était grand (48).

(45) Discours d'Ain Draham du 6 avril 1977.

(46) Le ministre de l'intérieur M.T. BELKHODJA dira encore dans son discours d'Ain Draham : « Il ne faut surtout pas confondre, l'action municipale avec l'action politique, car celle-ci a ses propres structures. Les conseillers municipaux ont une responsabilité bien définie; ils sont tenus d'élaborer des études, de mettre au point des programmes; ils sont jugés en fonction des réalisations entreprises durant leur période d'exercice. Il faut bien comprendre que la municipalité n'est pas une école politique. La seule école est le parti et ses structures, mais la municipalité ne doit pas être coupée des organisations politiques ».

(47) Intervention du député, H. KASSEM, J.O. *Débats* p. 593. A quoi le Ministre de l'Intérieur répondra : « Si on introduit la politique en toute chose notre action sera paralysée... Assurément la commune est une école de politique générale mais elle a des devoirs ayant trait aux problèmes quotidiens des citoyens relatifs à l'éclairage, à l'habitat, l'aménagement l'entretien, la santé, etc., et à cet effet le citoyen voudrait trouver le conseiller municipal associé perpétuellement à ces tâches; la municipalité ne peut donc être une structure politique ayant pour vocation la tenue de réunions pour faire œuvre d'orientation et de « consciencisation » (il faut sous-entendre : comme le fait la cellule du parti) J.O. *Débats* p. 595.

(48) Le projet a été en fin de compte assoupli puisque l'article 112 ancien n'a pas été modifié, mais on a introduit un nouveau paragraphe à l'article 119 relatif aux candidatures obligeant celui qui voudrait présenter sa candidature, soit à avoir un domicile réel dans la commune ou le secteur, soit à avoir acquitté pour la deuxième année consécutive à l'année d'inscription un impôt ou une taxe pour des biens situés ou pour une activité exercée sur le territoire de la commune ou du secteur.

Quoi qu'il en soit, cette tendance qui a milité en faveur de la commune ne semble pas avoir convaincu tous les dirigeants du parti, dont certains continuent toujours à affirmer que « les prochains conseils municipaux qui vont être élus ne sont que des cellules du parti... » (49) ou que « la municipalité est une des cellules fondamentales du parti » (50) traduisant ainsi le conflit à l'intérieur du pouvoir entre les « séparatistes » animés par l'ancien Ministre de l'Intérieur et ceux qui veulent tout ramener au parti.

Cette tentation du renouveau s'est-elle inscrite dans les faits, lors des élections du 18 mai ?

Si à ce niveau on observe une volonté certaine de changement dans le renouvellement sans précédent du profil des conseillers municipaux, les élections en elles-mêmes ne dérogent pas aux pratiques politiques traditionnelles.

b) *Les élections du 18 mai 1975.*

Comme chaque année électorale, les élections municipales ont été fixées au mois de mai (le 18). A peine deux mois après la modification du code électoral et quatre jours après la promulgation du nouveau code communal. Comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire, les autorités tunisiennes avaient voulu faire de ces élections le point de départ de la « nouvelle expérience ».

En réalité, les changements essentiels concernent les candidats dont le profil général se démarque par rapport aux précédentes élections.

La préparation des élections par le parti a débuté trois mois avant le jour du scrutin et a commencé tout d'abord par l'établissement des listes des candidatures. Cette phase est extrêmement importante pour le parti comme l'a souligné l'ex-Ministre de l'Intérieur tunisien M. Tahar Belkhodja au cours d'une table ronde télévisée organisée à la veille des élections municipales de 1975 (52). C'est à ce niveau que « le véritable dialogue » s'instaure à l'intérieur du parti, que les tendances s'affrontent. C'est aussi au cours de cette étape que la base destourienne « dit son mot » en proposant au sommet les candidatures. En effet, l'idée de « centralisme démocratique » trouve aussi application à l'intérieur du PSD. En ce sens, le Ministre de l'Intérieur a déclaré : « Pour ce qui est de la préparation des listes électorales, leur élaboration a eu lieu dans le cadre de la légalité et de la démocratie et a été le fruit d'une concertation avec la base qui a duré près de quatre mois » (53). D'autres membres du Bureau politique ont émis la même opinion : Les listes électorales dressées par le parti

(49) Discours de M. Moh. SAYAH, directeur du parti, à Kalaâ Kebira, à l'occasion d'un meeting organisé au cours de la campagne électorale municipale le 14 mai 1975; voir *L'Action* du 15 mai 1975, p. 5.

(50) Discours de M. A. SASSI, ministre et membre du bureau politique, à Gabès lors d'un meeting organisé au cours de la campagne électorale le 14 mai 1975, *op. cit.*

(51) A l'exception les élections municipales du 5 mai 1957, où des listes concurrentes à celles du PSD ont été présentées (Voir *infra*).

(52) Déclaration reproduite par *La Presse* du 17 mai 1975.

(53) *Op. cit.*

sont le fruit d'une consultation effectuée au préalable auprès de la base et illustrent clairement les aspirations de la nation » (54). Mais en réalité l'attitude du parti sur ce point a enregistré un recul par rapport à celle qu'il a adoptée lors des élections de 1966.

Au cours de ces élections, il fut possible aux cellules non seulement d'intervenir dans le choix des candidats mais de proposer aux instances supérieures du parti un nombre de candidats de trois à cinq fois supérieur à celui des sièges à pourvoir. Une fois les listes visées, elles retournaient aux cellules pour être soumises aux « destouriens » qui éalisaient autant de candidats que de sièges à pourvoir. Ces élections internes au parti débouchaient sur l'établissement des listes définitives proposées à la masse des citoyens.

Ce système a été cependant mis en veilleuse au cours des élections de 1969 et 1972, le rôle des cellules fut relativement réduit; enfin, à l'occasion de la préparation des élections de 1975 il a été décidé que désormais, les candidatures seraient proposées par les seules circonscriptions du parti (55).

L'explication qu'on donne à ce changement de système est que, les circonscriptions du parti correspondent beaucoup plus au découpage administratif communal que les cellules. Par ailleurs beaucoup de cellules se trouvent en zones non érigées en communes, ce qui rend leur participation à l'établissement de candidatures inutiles, alors que les circonscriptions du parti coïncident au moins avec un périmètre communal. L'autre raison est relative à la coordination. En effet, il est préférable que les instances supérieures du parti aient pour interlocuteurs les secrétaires généraux des circonscriptions, réduits en nombre et qui centralisent du premier coup les candidatures, que plus d'un millier de présidents de cellules. On peut cependant, reprocher à ce système le fait d'avoir sacrifié la consultation des cellules de base.

Quoiqu'il en soit, dans l'un comme dans l'autre des deux systèmes, l'initiative des structures de base est limitée, le choix des candidats devant être fait selon les instructions et consignes du bureau politique. C'est ainsi que ce dernier a adressé une circulaire aux différentes structures de base à l'occasion des élections municipales, dans laquelle il les incite à choisir les candidats parmi les résidents effectifs, exception faite pour les futurs présidents des conseils municipaux et les candidats de certaines petites localités. En plus le bureau politique a insisté sur la nécessité d'augmenter le nombre, des candidatures féminines, et surtout des compétences. C'est ce que nous explique l'un de ses membres :

(54) Extrait d'un discours de M.S. BALLY, Ministre de la Justice, à Sidi Bou Said, à l'occasion de la campagne électorale : *L'Action* du 17 mai, p. 5. Voir également, discours de M. Mohamed SAYAH directeur du parti, *L'Action* du 15 mai, p. 5.

(55) Les circonscriptions sont des instances à l'échelle de la délégation qui est elle-même une subdivision administrative du gouvernorat. Les circonscriptions ont été constituées au cours de l'année 1972, afin que toutes les autorités administratives déconcentrées soient « marquées » par les instances du parti. Ainsi, le Comité de coordination coïncide avec le gouvernorat, la circonscription avec la délégation, et la cellule à peu près avec le « secteur ».

« Le bureau politique soucieux de donner plus de vigueur et de dynamisme aux conseils municipaux, a élaboré les listes selon des critères qui tiennent compte de l'introduction de l'élément féminin dans les différents conseils municipaux et aussi des jeunes. D'autre part dans le but d'associer la technicité à l'action sociale en vue de donner plus d'efficacité aux décisions des conseils municipaux, le bureau politique a introduit dans les listes des candidats, plusieurs ingénieurs et techniciens qui sauront mettre la gestion scientifique au service des citoyens... » (56).

Les règles de recrutement des candidats en 1975 ont été élaborées en vue de faire associer le maximum « des forces vives de la nation ». C'est ainsi que « certains candidats n'ont même pas de carte du parti, ce qui démontre l'ouverture de celui-ci » (57), alors que traditionnellement la qualité première requise avant toute autre est le militantisme ou au moins l'appartenance au parti. A vrai dire cette condition n'a pas été totalement éliminée puisque « le bureau politique a tenu compte du militantisme, de la compétence et de la volonté de servir qui anime les candidats » (58) et même s'il y a eu ouverture on s'est gardé d'entériner les candidatures qui risquent de battre en brèche l'édifice de l'unité nationale (59).

Une fois les listes définitivement arrêtées, les candidats du PSD déposent leurs listes de candidatures aux gouvernorats et délégations qui les communiquent à leur tour, aux différentes municipalités intéressées, conformément aux dispositions du titre IV du code électoral.

L'opération terminée, l'attention du parti est portée sur l'organisation de la campagne électorale. Tous les moyens d'information sont utilisés pour assurer le plein succès à ces élections. La presse, la radio et la télévision réservent une place de choix à cet événement qui est largement commenté. Parallèlement les membres du bureau politique, qui sont en même temps dans la plupart des cas des têtes de listes, commencent leurs tournées à travers toute la République où sont organisés des meetings auxquels sont invités tous les citoyens par des appels lancés par les différents comités de coordination du parti, les circonscriptions et les cellules (60). « Cette

(56) Extrait du discours prononcé le 12 mai 1975 par M. Driss GUIGA, Ministre de l'Éducation Nationale et membre du bureau politique à Sousse, *L'Action* du 13 mai 1977.

(57) M. Tahar BELKHODJA, *op. cit.*

(58) T. BELKHODJA, *op. cit.*

(59) M. Driss GUIGA, *op. cit.*

(60) A titre d'exemple nous reproduisons un appel du comité de coordination de Tunis :

« Citoyens, citoyennes,

Au moment où nous récoltons les fruits des sacrifices consentis par la nation entière, il convient de rappeler que la lutte contre le colonisateur n'était en fait, qu'un combat acharné pour l'indépendance et la démocratie. Notre volonté de libération s'inspire largement des origines et de la civilisation de notre peuple qui ne peut s'exprimer qu'à travers sa dignité. Notre finalité c'est l'homme. On ne peut concevoir un Tunisien en dehors de certaines caractéristiques dont, particulièrement, son sens du civisme.

Citoyens, citoyennes :

La campagne électorale actuelle n'est que le reflet de notre aptitude au dialogue pour le bien-être. La démocratie c'est surtout l'essentiel de notre adhésion. La commune, cet instrument de notre tendance décentralisatrice, traduit notre degré d'évolution.

« Citoyens, citoyennes,

Le Parti Socialiste Destourien vous invite à prendre part massivement aux différentes réunions qui se tiennent à travers les zones communales de Tunis et banlieue et se poursuivront jusqu'au samedi 17 mai 1975 ».

campagne électorale contrairement à ce qui se passe dans certains autres pays ne vise pas à obtenir de nouvelles voix d'électeurs autant qu'elle constitue une occasion renouvelée pour établir un contact direct entre les citoyens et les responsables à tous les niveaux » (61).

Par cette campagne le parti reprend à son compte toutes les réalisations des municipalités et de l'Etat et présente le « programme du parti » pour les cinq années à venir.

Le thème principal développé au cours de cette campagne a été la réforme du code communal. « Grâce à la nouvelle loi municipale qui étend le mandat municipal à cinq ans au lieu de trois, octroie au conseil de nouvelles prérogatives qui atténuent l'emprise de la centralisation, élargissent le champ de l'action municipale et assurent aux communes les ressources suffisantes, l'Etat ouvre de larges perspectives à ces cellules de base pour leur permettre d'apporter leur part au grand essor du pays... » (62).

La même idée a été développée par le Président du Parti de la République dans un « appel » lancé à la nation en ces termes : « Pour les élections, il va de soi que ce n'est pas pour la première fois que de telles opérations se déroulent en Tunisie. Mais ce qui est nouveau, c'est que les futurs élus, grâce à la décentralisation et aux pouvoirs qui seront attribués aux édiles, seront en mesure de procéder à des réalisations substantielles... et d'entreprendre de vastes programmes pour satisfaire les besoins de leurs communes et de leurs électeurs... » (63).

Le deuxième thème développé a été celui du « renouveau », il est à noter à cet effet que les listes des candidats ont été présentées comme celles du « renouveau et de l'efficacité ». Renouveau, tenant d'abord à la réforme du code communal, mais aussi à la nouvelle politique de recrutement des édiles non seulement parmi les militants mais encore parmi les « compétences » tout en tenant compte des éléments : âge et sexe, pour rajeunir les cadres et favoriser une plus grande participation féminine.

Une fois « les discours » terminés, les « têtes de listes » présentent aux citoyens leurs colistiers, qui prennent la parole pour réaffirmer les mêmes slogans. A la suite de quoi, un débat est ouvert auquel prend part l'assistance. Les citoyens profitent de l'occasion pour faire des suggestions relatives par exemple au problème de l'aménagement des routes, au transport, au renforcement des services sanitaires, etc.

A leur tour les candidats reprennent la parole pour mettre en relief les « réalisations des communes » et les perspectives d'avenir, « exhortant les citoyens à soutenir les candidats qui ont été choisis par le parti ». Les orateurs concluent toujours en lançant un appel invitant les citoyens à

(61) Discours de M. le Ministre des Télécommunications à Gabès, prononcé le 16 mai 1975 : *L'Action* du 17 mai 1975, p. 5.

(62) Extrait du manifeste du PSD à l'occasion des élections municipales. Voir *L'Action* du 11 mai 1975, p. 1.

(63) Voir *L'Action* du 11 mai 1975, p. 12.

voter massivement pour les listes du parti « pour exprimer leur cohésion autour du combattant suprême et du parti » (64).

Parallèlement à l'organisation des meetings, à l'inauguration des projets ou à la pose des premières pierres de nouvelles réalisations, qui entrent dans le cadre de cette campagne électorale, les responsables des différentes structures régionales et locales du parti donnent un sens plus concret et « voyant » à cette propagande en apposant des affiches électorales.

Ces affiches reprennent les slogans et thèmes qui ont été déjà développés dans les différents discours : « la commune, école de démocratie », « le vote est un droit mais aussi un devoir ». D'autres slogans invitent les citoyens à venir voter massivement : « ni abstention, ni rayage » proclame une affiche. L'idée selon laquelle le citoyen n'a pas le choix entre le vote et l'abstention n'est donc pas erronée d'autant plus que parfois et en fin d'après-midi, le jour du scrutin, les militants des cellules destouriennes sont dépêchés aux domiciles des inscrits qui ne sont pas venus voter, pour leur rappeler « le devoir sacré ».

Tous ces éléments doivent être pris en considération, pour apprécier correctement et bien comprendre les résultats électoraux d'une manière globale, c'est-à-dire : taux de participation, accroissement du nombre des conseillers, profil des conseillers, etc.

c) *L'analyse des résultats électoraux.*

Une remarque préliminaire s'impose : c'est que les résultats électoraux ont été tout à fait conformes aux prévisions officielles. C'est ainsi que deux jours avant la date du scrutin, le quotidien *L'Action*, organe du PSD, a publié le 16 mai 1975 un tableau suivi d'un commentaire et qui rend déjà compte de ce que seront les résultats officiels des élections du 18 mai. Ceci ne doit pas étonner vu que, et comme nous avons eu à la démontrer, les électeurs n'interviennent que pour ratifier le choix du PSD. Donc, sur ce plan, l'étude des résultats électoraux n'a qu'un intérêt limité, et il serait préférable, pour faire « œuvre utile », d'essayer de voir dans quelle mesure les réformes de 1975 ont eu une influence sur les résultats électoraux, à la suite de quoi on focalisera l'analyse sur les résultats, et de voir le « renouveau » qu'elles consacrent.

Nous avons déjà mentionné que l'une des raisons invoquées à l'appui de la modification du code électoral est celle de favoriser l'accroissement du nombre des inscrits afin de faire participer le plus grand nombre possible de citoyens en âge de voter. Les chiffres officiels indiquent qu'effectivement le nombre des inscrits a sensiblement augmenté par rapport aux élections de 1972 (voir tableau n° 1).

(64) Appel du « Combattant Suprême » :

« Je vous demande une participation massive aux élections municipales », titre le journal *L'Action* op. cit., p. 12.

TABLEAU 1

Année	1957	1960	1963	1966	1969	1972	1975
Nbre d'inscrits	365 315	437 815	507 726	587 747	688 525	679 651	828 536
Nbre de bureaux de vote	1 217	1 465	1 613	1 751	2 202	2 135	3 620

On pourrait dès lors se demander si cet accroissement est dû à ces modifications ou plutôt à l'atteinte de la majorité électorale de nombreux jeunes qui sont venus renforcer le nombre des citoyens en droit de voter (65). Cette dernière explication n'est pas, cependant, totalement satisfaisante. En effet, il est vrai que le nombre des électeurs potentiels s'accroît à l'occasion de chaque nouvelle consultation électorale, en raison du passage d'un nombre de citoyens à la catégorie de ceux qui peuvent exercer leurs droits électoraux (66). Toutefois on constate que pour 1975 l'accroissement des inscrits par rapport à 1972 a été très important : 148 885 inscrits. Alors que d'habitude la moyenne de l'accroissement tourne approximativement autour de 80 750 nouveaux inscrits (67). Aussi la première explication n'est pas satisfaisante, puisque la modification ayant trait aux listes électorales, devait permettre théoriquement une plus grande participation, dans la mesure où on a réglementé d'une manière favorable au citoyen le droit à la contestation de l'inscription sur les listes; mais étant donné qu'il n'y a pas eu de contestation en 1975, on ne peut donc trouver dans la modification de l'article 9 du code électoral l'explication de cette poussée d'inscrits. Il nous semble que l'explication la plus plausible est à chercher du côté de l'administration. En effet cette dernière, sous l'impulsion de l'ancien Ministre de l'Intérieur, a recensé d'une manière plus « correcte » que d'habitude les citoyens, en prenant soin de « n'oublier personne » conformément à ce qui a été annoncé par le Ministre de l'Intérieur lors des débats sur la modification du code électoral (voir supra) et dans le souci de renforcer le nombre des électeurs.

En plus de l'accroissement du nombre des inscrits, on constate aussi que lors des élections de 1975, il y a eu une augmentation très sensible du nombre des conseillers municipaux, mais aussi un taux de participation aux élections très élevé. Si l'accroissement du nombre des conseillers municipaux s'explique par la révision de l'article 110 du code électoral, le taux de participation très élevé est dû semble-t-il à la campagne menée par les autorités qui n'ont cessé pendant plusieurs semaines à l'avance de préparer l'opinion publique à cet événement; cette campagne a été intensifiée au fur et à mesure que l'échéance électorale se rapprochait et on a tout fait pour que ces élections connaissent le succès total marquant

(65) L'article 2 du code électoral dispose : « Sont électeurs tous les Tunisiens et Tunisiennes âgés de vingt ans accomplis ».

(66) Exception faite toutefois du cas des élections de 1972 où le nombre des inscrits a baissé par rapport à ceux de 1969 de 8 874 inscrits.

(67) Aux élections de 1969 il y a eu 100 778 nouveaux inscrits par rapport à 1966 en 1966, 80 021 de plus qu'en 1963; 1963, 69 911 de plus qu'en 1960 et en 1960 72 500 de plus qu'en 1957; (Voir tableau n° 1).

ainsi l'adhésion populaire et son approbation des réformes. Le parti a aussi joué un rôle déterminant dans le déroulement des opérations électorales pour aboutir à ces résultats. Le tableau n° 2 nous permettra de voir l'augmentation du nombre des conseillers, des communes et du pourcentage inscrits-votants par rapport aux autres élections municipales qui se sont déroulées depuis l'indépendance.

TABLEAU 2

Année	1957	1960	1963	1966	1969	1972	1975
Nbre de communes	94	116	116	134	152	154	158
Nbre de conseillers	770	902	902	1 028	1 332	1 350	2 236
Pourcentage inscrits-votants	78 %	84 %	84,81 %	90,79 %	91,79 %	79,31 %	94,14 %

Si cet aspect des élections ne mérite pas qu'on s'y attarde beaucoup en raison du système politique qui ne peut aboutir qu'à des résultats pareils, un autre aspect, au contraire, doit être mis en relief et permet à l'analyse de tirer plusieurs conclusions, sur le changement de stratégie et de politique du parti dans le recrutement des candidats.

Pour des raisons politiques mais aussi par pragmatisme, le PSD a suivi une politique dans le choix des candidats pour les élections de 1975 qu'on résumera en ces quelques mots : renouvellement, rajeunissement, amélioration de la participation féminine et de la représentation de toutes les couches socio-professionnelles du pays.

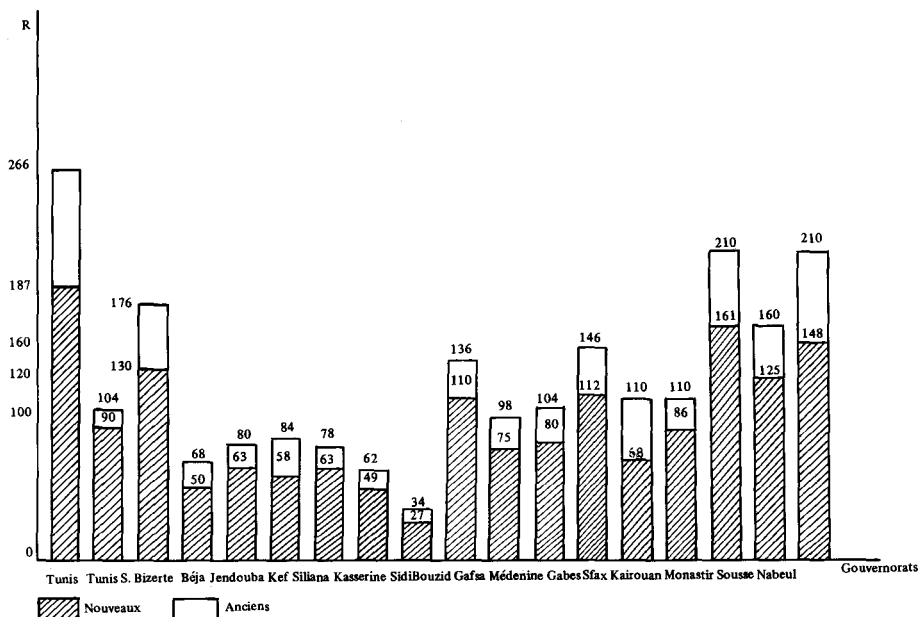
● Le renouvellement.

Pendant longtemps, c'est-à-dire depuis les élections de 1957, le PSD reconduisait pratiquement toujours la majorité des conseillers sortants, si bien que certains conseils municipaux ont gardé depuis l'indépendance à peu près la même physionomie. Ceci étant dû essentiellement à l'absence de cadres et le parti n'avait pas un grand choix à faire d'autant plus qu'il se souciait davantage du militantisme des candidats. On a ainsi abouti à une sorte de fonctionnarisation et de véritables groupes d'intérêts se sont installés à la tête des localités. Ce phénomène, d'ailleurs, n'est pas propre aux communes, on l'a aussi constaté avec les omdas, ancien cheikhs qui, du fait de leur reconduction dans leurs postes, se sont arrogés des prérogatives exorbitantes et se sont comportés en véritables « roitelets ». Pour éviter ces dangers, dans ce second cas, on a procédé à des purges massives alors que dans le premier on a élargi l'éventail du choix des candidats. C'est ainsi qu'en 1975, le recrutement ne s'est pas fait uniquement dans les sphères qui soutiennent traditionnellement le parti, mais on a élargi le choix au-delà. Ainsi, contrairement à la tradition, les candidatures d'un nombre très important de conseillers sortants n'ont pas été reconduites (voir tableau n° 3). Cette attitude du parti s'explique par le fait qu'en 1975 on a recherché, d'une part, des personnes capables de bien gérer les communes et pour cela il fallait donc sacrifier quelque peu le critère traditionnel de

militantisme, d'autre part l'intégration de ces nouvelles recrues dans l'organisation partisane et leur soutien, ce qui ne fait que renforcer la légitimité du parti.

TABLEAU 3

Taux des anciens et des nouveaux membres des conseils municipaux



Source : l'hebdomadaire *Dialogue*, n° 37, 19 mai 1975, p. 16.

Comme l'indique le tableau n° 3, le taux de renouvellement des conseillers municipaux s'élève à 75,22 % soit 1 682 sur un total de 2 236, en pourcentage il n'y a eu reconduction que de 24,78 % des anciens conseillers dont 0,31 % de femmes et 24,47 % d'hommes, soit 1 572 hommes et 110 femmes nouveaux contre 547 hommes et 7 femmes anciens (voir aussi le tableau n° 6).

● Le rajeunissement.

Le rajeunissement a été aussi l'un des objectifs importants poursuivis par le PSD dans le choix des candidats. La campagne électorale a été même menée sous le signe du renouveau et du rajeunissement. Le tableau n° 4 nous indique le pourcentage par tranche d'âge des conseillers de 1975 par rapport à 1972. On peut constater qu'effectivement plus de la moitié des conseillers municipaux ont une moyenne d'âge entre 25 et 40 ans.

On constate par ailleurs que la moyenne d'âge générale est approximativement de 40 ans, comme nous l'indique le tableau n° 5, « ce qui est l'image de la population tunisienne foncièrement jeune » (68).

TABLEAU 4

Tranche d'âge	Mai 1972	Mai 1975
25 - 40	46,61 %	53,94 %
41 - 50	35,58 %	29,69 %
51 - 55	8,45 %	8,45 %
plus de 56	9,33 %	7,92 %

TABLEAU 5

Municipalités des gouvernorats	moyenne d'âge
Tunis	40,3
Tunis-Sud	37,8
Bizerte	40,3
Béja	39,4
Jendouba	41
Le Kef	39,2
Siliana	38,4
Kasserine	39,1
Sidi Bouzid	35,6
Gafsa	40,4
Medenine	41,5
Gabès	42,6
Sfax	40
Kairouan	41,6
Mahdia	39,2
Monastir	41
Sousse	41,9
Nabeul	43,9

● Le renforcement de l'élément féminin.

Une autre préoccupation dans le choix des candidats est relative à l'accroissement du nombre des conseillères municipales; en 1972 le nombre des conseillères était de 23, en 1975, il est passé à 117. Le nombre des communes, où il n'y a pas de femmes a sensiblement baissé. Le tableau n° 6 nous permet de constater que 110 nouvelles conseillères ont été élues pour la première fois et que 7 seulement ont été reconduites ce qui prouve qu'encore une fois le parti s'est adressé à une « nouvelle clientèle ».

● L'origine socio-professionnelle des conseillers municipaux.

Dans le choix des candidats, le PSD a veillé à ce que soient représentées toutes les couches socio-professionnelles de la nation. Cette idée a été l'une des plus importantes, développées au cours de la campagne électorale, par laquelle le parti a voulu attester sa volonté de consolider « l'unité nationale ». Les premiers enseignements qu'on peut tirer à l'examen du tableau n° 7 c'est que les salariés (fonctionnaires, travailleurs, ingénieurs,

TABLEAU 6

Municipalités	Nombre de conseillers	Anciens		Nouveaux	
		femmes	hommes	hommes	femmes
Tunis	266	5	74	174	13
		1,23 %	27,21 %	65,11 %	4,23 %
Tunis-Sud	104	0	14	31	9
		—	13,46 %	77,92 %	3,63 %
Bizerte	176	0	46	120	10
		—	26,24 %	68,32 %	5,12 %
Béja	68	0	18	44	6
		—	26,32 %	64,48 %	8,56 %
Jendouba	80	0	17	60	3
		—	21,20 %	75 %	3,60 %
Le Kef	84	0	26	49	9
		—	30,80 %	58,28 %	10,60 %
Siliana	78	0	15	60	3
		—	19,13 %	76,72 %	3,66 %
Kasserine	62	0	13	46	3
		—	20,60 %	74,12 %	4,52 %
Sidi Bouzid	34	0	7	26	1
		—	20,20 %	76,16 %	2,32 %
Gafsa	136	0	26	105	5
		—	19,16 %	77,23 %	3,92 %
Médenine	98	1	22	69	6
		1,2 %	22,44 %	70,40 %	6,12 %
Gabès	104	0	24	76	4
		—	23,8 %	73,8 %	3,88 %
Sfax	146	0	34	105	7
		—	23,42 %	71,13 %	4,11 %
Kairouan	110	0	42	65	3
		—	36,20 %	59,10 %	2,80 %
Mahdia	110	0	24	84	2
		—	21,90 %	76,40 %	1,90 %
Monastir	210	0	49	156	5
		—	23,76 %	74,60 %	2,38 %
Sousse	160	0	35	118	7
		—	21,14 %	73,12 %	4,60 %
Nabeul	210	1	61	134	14
		0,47 %	29,10 %	63,17 %	6,14 %
Total	2 236	7	547	1 572	110
Moyenne Générale		0,31 %	24,47 %	70,60 %	4,92 %

TABLEAU 7

GOUVERNORATS	SALARIES	FONCTIONS LIBERALES	INVESTISSEURS
Tunis Nord (266 conseillers)	206	28	32
	83,43 %	11,40 %	11,57 %
Tunis Sud (104 conseillers)	64	0	40
	61,48 %	—	38,52 %
Bizerte (176 conseillers)	138	7	31
	62,77 %	3,60 %	33,63 %
Béja (168 conseillers)	44	6	18
	65,76 %	8,24 %	26 %
Jendouba (180 conseillers)	61	3	16
	76,60 %	3,60 %	19,80 %
Le K.E.F. (84 conseillers)	62	3	19
	26,72 %	3,48 %	23,24 %
Siliana (178 conseillers)	47	2	29
	63,08 %	2,44 %	36,92 %
Kasserine (62 conseillers)	44	5	13
	71,74 %	7,66 %	20,60 %
Sidi-Bouazid (134 conseillers)	25	1	8
	75,82 %	2,32 %	21,86 %
Gafsa. (136 conseillers)	111	2	23
	81,12 %	1,64 %	17,24 %
Medenine (98 conseillers)	80	4	14
	89,62 %	4,8 %	14,28 %
Gabès (104 conseillers)	77	0	27
	73,98 %	—	26,02 %
Sfax (146 conseillers)	106	7	33
	73,46 %	4,18 %	22,36 %
Kairouan (110 conseillers)	71	2	37
	64,40 %	1,90 %	33,70 %
Mahdia (110 conseillers)	85	2	23
	78 %	1,90 %	20,10 %
Monastir (210 conseillers)	175	3	32
	84,45 %	1,41 %	14,14 %
Sousse (160 conseillers)	103	9	48
	64,66 %	6 %	29,34 %
Nabeul (210 conseillers)	135	10	65
	65,62 %	4,16 %	30,22 %
Total	1 634	94	508
2 236	73,09 %	4,20 %	22,71 %

enseignants) viennent en premier lieu avec 73,09 % soit 1 634 conseillers, ensuite viennent les « investisseurs » c'est-à-dire, les agriculteurs, les commerçants et les industriels avec 22,7 % soit 508 conseillers, enfin les professions libérales, avocats, médecins, avec 4,2 % soit 94 conseillers.

Un examen plus approfondi des résultats (tableau n° 8) nous permet de constater que les enseignants occupent la première place avec une moyenne de 36,92 %, soit 736 conseillers. Le choix des enseignants s'explique par le fait qu'ils sont bien implantés et répartis sur l'ensemble du territoire, et figurent dans les localités parmi les élites. Les chiffres nous permettent de constater aussi que c'est surtout dans les municipalités de l'intérieur que leur nombre est le plus élevé; viennent ensuite les fonctionnaires moyens qui représentent 19,23 % soit 430, et les hauts cadres administratifs 10,33 % soit 231; enfin les « travailleurs » qui représentent 6,89 % soit 154, ces derniers étant relativement sous-représentés. Les autres enseignements qu'on pourra tirer de l'examen du tableau n° 7, c'est la relative sous-représentation des agriculteurs (9,4 % soit 211) alors que l'agriculture est censée occuper le plus grand nombre des citoyens actifs. L'explication qu'on a donnée c'est que les municipalités sont implantées plutôt dans les zones urbaines et non rurales; or ce n'est que dans ces dernières zones que le nombre des agriculteurs est le plus élevé.

La sous-représentation des industriels est aussi caractéristique (2,95 % soit 66) alors que les commerçants sont les plus représentés avec 10,38 % soit 232.

Enfin c'est les professions libérales qui sont le moins représentées quoique en pourcentage la participation a augmenté, surtout parmi les médecins (3,08 % soit 69) alors que pour les avocats le pourcentage est de 1,12 soit 25.

TABLEAU 8

	Enseignants	Ingénieurs	Hauts cadres	Médecins	Commerçants	Agriculteurs	Avocats	Ouvriers	Industriels	Fonctionnaires
Nombre de conseillers	736	82	231	69	232	211	25	154	66	430
%	32,92%	3,67 %	10,33 %	3,08 %	10,38 %	9,43 %	1,12 %	6,89 %	2,95 %	19,23 %

L'horizon 80.

Au-delà des modifications apportées au code électoral et au-delà des nouveaux « choix » électoraux, le souffle nouveau que certains dirigeants voulaient imprimer au fonctionnement des collectivités locales apparaît surtout à travers leur manière de voir les élections de 1980.

Leurs intentions étaient en effet d'offrir à l'électeur une relative possibilité de choix en doublant le nombre des candidats par rapport au nombre de sièges à pourvoir, à l'instar de l'Algérie ou de l'Iran que le Ministre de l'Intérieur a d'ailleurs visités en 1976. Tout en maintenant l'essentiel du système, notamment le monopole du PSD sur le recrutement des élites politiques, le Ministre de l'Intérieur entendait redonner aux élections une

partie de leur signification libérale en concrétisant pour la première fois en Tunisie l'idée « d'élections disputées » (69). Cette tentative ne devait pas s'arrêter au niveau des municipales mais s'étendre aux élections législatives.

Cette idée fut lancée publiquement dans un discours prononcé par M. T. Belkhodja à Ain Draham le 6 avril 1977 lors de la conférence des municipalités de Jendouba, en ces termes : « Les candidats aux prochaines élections législatives et municipales seront plus nombreux. C'est là la véritable démocratie » (70). En considération de l'importance de cette conception nouvelle, la presse fut fort peu prolixe sur ce fait capital dans l'évolution de la politique tunisienne. Le discours passa pratiquement inaperçu. On peut donc, à cause de ce silence, présumer que la bataille était déjà ouverte entre le clan des « durs » et des « modérés » au sein du pouvoir.

Ainsi, si nous voulons résumer l'état des questions relatives au problème des élections municipales, nous dirons qu'il y a esprit réformateur plus que réformes proprement dites, que les réformes électorales sont révélatrices par le débat auxquelles elles ont donné lieu plus que par leur contenu, par les intentions qui se cachaient derrière et qui seront dévoilées plus tard plus que par des réalisations concrètes. Avec la chute de « l'équipe Belkhodja », et les événements sanglants du 26 janvier, l'heure n'est plus aux réformes ni à la libéralisation. Pour combien de temps ? Nul ne peut le dire avec certitude. En Tunisie, les revirements brusques et les rectifications politiques sont nombreux et souvent imprévisibles. Stoppé aujourd'hui dans son élan, le mouvement de réforme peut reprendre dès demain : cela dépend de l'état des luttes d'influence entre groupes ou entre personnes. Le destin politique des collectivités locales tunisiennes n'a pas, ne pourra pas, en tout état de cause, échapper à ces aléas.

Yadh BEN ACHOUR et Fadhel MOUSSA *.

(69) Idée admise dans son principe par le Président BOURGUIBA en ces termes : « En Tunisie chaque citoyen a le droit de faire acte de candidature, qu'il appartienne ou non au parti. Les citoyens peuvent aussi porter leurs choix sur d'autres candidats que ceux du parti. C'est ce qui s'est effectivement passé durant les premières années de l'indépendance. Donc il n'y a aucune raison pour que cela ne se passe pas de nouveau. Si d'autres organisations, d'autres courants de pensée ne présentent pas de candidats, c'est parce qu'ils se rendent compte qu'ils n'ont pas d'audience auprès du peuple » P.F. GONDEK : *les systèmes politiques africains* 2^e partie p. 9.

(70) Voir « *Le Temps* », du 7 avril 1977.

* Faculté de Droit et des Sciences politiques et économiques de Tunis.