

L'État mis à distance ?

Des instruments d'action publique au service de la transformation des pouvoirs locaux

Responsable

Hend Ben Othman

(Institut de recherche sur le Maghreb contemporain)

Mercredi 12 juillet 2023

8h30-10h30

Salle Athéna 048

Intervenants

Myriam Ababsa

(Institut français du Proche-Orient, Amman)

Nizar Ben Tekaya

(EMAM/CITERS, Université de Tours)

Damiano De Facci

(IRISSO / IRMC Tunis)

Sami Yassine Turki

(Université de Carthage)

Résumé de l'atelier

Dans les États du monde arabe post-2011, la problématique du redéploiement du pouvoir central au profit des collectivités locales, de la société civile et des acteurs privés, apparaît cruciale pour tout un ensemble d'acteurs – qui plus est, dans des contextes socio-économiques et de pandémie sanitaire où les inégalités socio-spatiales ont peu évolué en dix ans.

Dans ce panel, il s'agira d'interroger le rôle de l'État dans ses rapports avec les acteurs décentralisés en s'intéressant aux négociations et controverses politiques relatives à la mise en place des processus de décentralisation. L'objectif sera également de questionner le renouvellement éventuel des relations des citoyens aux autorités locales et à l'État, à l'aune des changements de pratiques orchestrés par des modifications juridiques ou législatives récentes. Quels sont les effets territoriaux et institutionnels des dynamiques impulsées ? À quelles résistances les transferts de compétences du central vers le local donnent-ils lieu ? Au-delà, quelles modalités concrètes de territorialisation de l'action publique ressortent des transformations légales ou rapports de force politique observés sur le terrain ? À quelles formes de compromis et/ou de coalitions d'acteurs multi-niveaux celles-ci donnent-elles lieu ?

Programme

Myriam Ababsa

Une décentralisation sans conseils locaux élus : la réforme de 2021 en Jordanie

En août 2021, la nouvelle loi 22 de l'Administration locale a été promulguée, qui remplace la loi de décentralisation de 2015 que la Jordanie avait mis dix ans à élaborer. Cette nouvelle loi renforce le rôle des conseils de gouvernorats qui avaient été créés en 2015, et permet en particulier à l'ensemble des maires élus d'y participer. En revanche, elle clôt un épisode démocratique qui n'a duré que six ans : celui des plus de 300 conseils locaux élus à l'échelle des arrondissements municipaux. Désormais, seuls quelques membres sont élus à l'échelle des districts municipaux. On leur reprochait d'entraver les politiques d'aménagement des villes, et de pousser à l'extension des villes sur des terrains agricoles dans un contexte de crise du logement.

Les élections locales pour choisir les membres des conseils de municipalités, de localités et de gouvernorats du 22 mars 2022 ont été boudées par les deux tiers des votants (seulement 30% de participation et 15% dans la Municipalité du Grand Amman). Ce désintérêt vient du manque de moyens des autorités, de l'absence de participation citoyenne et d'une lassitude

devant la corruption. Ces scrutins sont les seconds depuis l'adoption de la loi de décentralisation en 2015, après celle de 2017. Les cinq années écoulées ont été marquées par un manque de coordination entre les municipalités et les conseils de gouvernorat, ayant chacun tenté d'obtenir des fonds du gouvernement pour des projets de développement et d'équipement. J'étudierai ainsi la question de la participation démocratique dans un contexte de recul démocratique.

Nizar Ben Tekaya

Le développement urbain au prisme de la participation. Le cas du PAI participatif à Té Boulba

Avec l'adoption de la Constitution de 2014, une série de réformes est entreprise dans la ligne des directives des bailleurs de fonds. L'approche participative dans les Projets d'investissement communaux (PIC) a été mise en œuvre vers la fin de l'année 2015, dans le cadre du Programme de développement urbain et de gouvernance locale (PDUGL), avec l'instauration des Plans annuels d'investissement (PAI) participatifs. Financé en partie par un prêt de la Banque Mondiale, ce programme, couvrant la majorité des communes tunisiennes (272 des 350 communes du pays), a été lancé le 16 octobre 2015 pour une durée de cinq ans. Par la suite, il fut prolongé jusqu'à 2022.

Ce programme est ancré dans une vision normative qui se réfère aux nouveaux référents de démocratisation ouverte et participative. C'est ainsi que l'approche participative est devenue en quelque sorte le concept structurant de l'action publique locale, que ce soit au niveau de la gestion ou au niveau des projets d'aménagement et de développement. Cela étant, la mise en œuvre du PAI participatif est censée instaurer une implication et participation grandissantes des habitants et un rôle prépondérant attribué à la société civile, qui sont devenues une conditionnalité pour obtenir des subventions publiques. D'ailleurs, le PIC/PAI participatif est rapidement baptisé « la Participative » (*Al Tacharoukia*) pratiquement par tous les concernés : les autorités municipales, les habitants, les leaders associatifs, les médias, etc. Ce qui dénote une mise en relief de la variable « participation », qui vient résumer tout un plan d'investissement reposant sur plusieurs composantes.

Le PDUGL est présenté par ses initiateurs comme une aubaine pour améliorer les conditions de vie dans les communes tunisiennes. Il n'en constitue pas moins un enjeu pour un grand nombre d'acteurs, qui cherchent souvent à le maîtriser et l'adapter à leurs propres intérêts. C'est pourquoi nous cherchons à comprendre comment les dispositifs prédéfinis furent « instrumentalisés », « négociés », « adaptés », « réadaptés » et « appropriés », voire « contournés » par les différents intervenants agissant dans une arène livrée à des concurrences et à des rivalités de différentes natures. Il constitue, entre autres, une ressource à mobiliser pour asseoir une légitimité (vs illégitimité) ou construire, si ce n'est satisfaire, une relation clientéliste.

Comme terrain d'étude, nous avons choisi la ville de Té Boulba (gouvernorat de Monastir). Elle se caractérise par une économie diversifiée (industrie, agriculture, pêche, activités artisanales, etc.) et une vie associative active (une quarantaine d'associations pour une population d'autour de 40 000 habitants en 2014). Té Boulba est en effet un espace d'activités variées qui relèvent très largement du secteur privé (et des initiatives de ses habitants). En outre, Té Boulba se caractérise par une expansion urbaine considérable, mais de faibles densités et peu structurée, ce qui soulève des problèmes complexes, comme la mise à disposition des habitants des services adéquats et d'un environnement sain, qui sont des éléments déterminants de leur bien-être. Ce fait augmente davantage l'importance des projets des PAI, surtout que la stratégie adoptée par les autorités locales consiste à laisser faire, autrement dit « construire d'abord et aménager ensuite ».

Damiano De Facci

Les projets de « décentralisation économique » à Sfax : une nouvelle action publique de développement ?

Ma communication visera à analyser deux projets, Irada (Initiative régionale d'appui au développement économique durable) et Sfax international (Agence de marketing territorial), qui essaient de mettre ensemble les acteurs

de développement de la région de Sfax autour de l'objectif de la « décentralisation économique ».

Face aux crises multiples – politique, économique, sanitaire –, l'emploi et le développement sont de plus en plus considérés comme le résultat de processus spécifiques à la région, dans le double sens de l'initiative d'acteurs locaux qu'il faut mettre dans les conditions de pouvoir entreprendre et d'initiatives qui prennent en considération les besoins de la région. Dans ce contexte, on observe l'émergence de coalitions à l'échelle locale qui associent des acteurs économiques et des acteurs associatifs et des secteurs de l'administration locale et déconcentrée. Ces coalitions se positionnent comme porte-parole de la société civile et économique de Sfax, en position critique notamment vis-à-vis de l'État et de l'UGTT. Les projets Irada et Sfax international s'insèrent dans ce contexte, en essayant de faire émerger une nouvelle dynamique de développement « par le bas » qui implique certains acteurs associatifs et privés de la région de Sfax.

L'action publique menée dans le cadre des deux projets, les liens que ces projets tissent et les conflits et controverses auxquels elle donne lieu, reconfigurent les rapports au « centre ». Elles le reconfigurent dans le sens d'une régionalisation économique mettant en relation des centres d'intérêts locaux aux réseaux internationaux. Dans ce cadre, la définition du « local » semble s'imposer comme enjeu majeur de l'action publique de développement, dans le double sens de la renégociation de la gestion des ressources et de la place politique du « local ».

Sami Yassine Turki

Quelle émergence du pouvoir local en Tunisie et en Libye ? Enseignements d'une décennie de transformations politiques

En Tunisie comme en Libye, la période qui a suivi les révolutions du début de la décennie précédente a été marquée par de multiples transformations politiques qui ont fait émerger de nouveaux acteurs et d'autres modes de gouvernements. Ces changements n'ont pas uniquement affecté le gouvernement central des affaires publiques, mais se sont prolongés également au niveau des territoires longtemps gouvernés par des logiques hyper centralisées auxquelles des formes diverses de captation et d'association des élites locales sont associées.

Dès lors, et dans un double processus d'ouverture et de participation politique des marges, la décentralisation s'est rapidement imposée dans les deux pays comme un fondement du renouvellement politique. Si les origines et les raisons explicatives de l'engagement des deux pays dans un processus de décentralisation se rejoignent, les cheminements empruntés dans les deux pays diffèrent à plusieurs titres. Si en Libye les acteurs politiques locaux ont précédé les tentatives de concrétiser la décentralisation et jouissent d'une légitimité reconnue en dépit de leurs faibles moyens, la Tunisie a été marquée par l'élection tardive – sept ans après la révolution – des premiers conseils municipaux élus dans une phase d'essoufflement de la volonté publique de mettre en œuvre les principes de la décentralisation, voire ceux de la transition politique.