



جمعية النساء التونسيات للبحث حول التنمية  
Association des Femmes Tunisiennes pour  
la Recherche sur le Développement

# Le Pouvoir local Dans la Constitution de 2014

*Comment s'approprier les principes constitutionnels?  
Comment influencer la promulgation des lois ? Comment  
participer en tant que citoyennes et citoyens à la vie publique?*





**AFTURD**

**Ce document de référence a été réalisé  
dans le cadre du projet**

# **AUX URNES CITOYENNES**

**Par**

**Hasna Ben Slimane**

**Magistrat  
Auprès du tribunal  
Administratif**

**Souhir Fourati**

**Maitre de Conférences  
Faculté des sciences  
juridiques, politiques  
et sociales de Tunis**

Coordinatrice du projet : Mounira Hammami  
Assistante de projet : Hela Ben Yahmed



# SOMMAIRE

<b>Préambule</b> .....	6
<b>Présentation du document de référence</b> .....	8
<b>I.Chapitre introductif</b> .....	10
1- Cadre général .....	10
2- Développement et pouvoir local .....	11
3- Genre et développement .....	10
<b>II. Questions et réponses sur le pouvoir local</b> .....	13
1- Comment comprendre le pouvoir local dans le cadre du respect de l'État unitaire ? .....	13
2- Répartition territoriale des collectivités locales conformément à la constitution de 2014 : choix et défis.. .....	17
3- Prérogatives des collectivités locales : quelle délimitation et quelle répartition ? .....	22
4- Les finances locales : Recettes et dépenses .....	25
5- Principes et règles de la gestion locale .....	29
6- Représentativité locale et élections. ....	31
<b>III. Exemples et expériences comparées dans le domaine du genre et du développement local.</b> .....	37
<b>IV. Définition des concepts(Glossaire)</b> .....	41



## Préambule

La réalisation de ce document de référence sur le pouvoir local s'inscrit dans le cadre du projet initié par l'Association des Femmes Tunisiennes pour la Recherche et le développement AFTURD et qui a pour objectif de renforcer la participation politique des femmes.

Ce travail est en continuité avec les efforts déployés par l'association pour faire connaître les textes Juridiques et promouvoir la culture de la citoyenneté auprès des femmes et des jeunes afin de les inciter à s'impliquer davantage dans la vie publique et tout particulièrement dans cette période historique que traverse le pays.

Convaincues du rôle que peuvent jouer les femmes et les jeunes en tant qu'éléments fondamentaux dans le développement du pays et dans sa modernisation.

Convaincues également que le développement régional et la justice sociale ne peuvent être réalisés sans l'implication de toutes les forces vives du pays dont les femmes et les jeunes constituent un élément majeur étant donné que la participation des femmes et des jeunes dans les affaires publiques est le seul garant de l'expression réelle et effective de leur besoins et intérêts spécifiques. Leur engagement dans le processus électoral et leur participation effective au sein des conseils municipaux et régionaux étant autant d'opportunités de faire entendre leurs voix et d'améliorer leur condition et un facteur essentiel de transformation sociale.

Ce document de référence se propose de faire connaître les principes constitutionnels de base en rapport avec le pouvoir local et de clarifier les concepts clés tels qu'annoncés dans le chapitre 7 de la Constitution à savoir la décentralisation, la démocratie participative, la

gouvernance locale, et rendre ainsi accessibles les données juridiques auprès des activistes appelé(é)s à agir sur le plan local pour renforcer leurs capacités et faciliter leurs activités de sensibilisation et de formation programmées dans le cadre du projet « Aux urnes citoyennes » qui vise les femmes et les jeunes.

A cette occasion, l'AFTURD salue les contributions des associations locales dans la réalisation des ateliers nationaux et régionaux de formation planifiés dans le cadre de ce projet.

Nous adressons nos vifs remerciements à Mmes Hasna Ben Slimane et Souhir Fourati qui ont réalisé ce travail.

Nous remercions enfin, au nom de l'AFTURD, notre partenaire, la Fondation Friedrich Ebert, pour son soutien matériel à ce projet et à notre association.

La Présidente de l'AFTURD

**Salwa Kennou Sebei**



## Présentation du document de référence

La mise en place du pouvoir local conformément aux dispositions de la Constitution de 2014 constitue un outil essentiel pour rompre avec l'ancien système qui génère l'exclusion, la discrimination et la marginalisation. La réussite de ce projet est un facteur important pour atteindre le développement intégral et intégré touchant toutes les catégories sociales (hommes, femmes et jeunes) et tout particulièrement grâce aux dispositions constitutionnelles qui incitent l'Etat à œuvrer pour la parité dans les instances élues, à garantir l'égalité des chances entre les femmes et les hommes et à renforcer la représentativité des jeunes.

S'il est vrai que la contribution de toutes les composantes de la société civile dans ce domaine est indispensable, et que le rôle de cette dernière est primordial dans les étapes de transition démocratique et dans les sociétés démocratiques en général, l'Association des Femmes Tunisiennes pour la Recherche sur le Développement (AFTURD) porte une grande responsabilité dans la construction d'un tel projet car il est en conformité avec ses objectifs et ses domaines d'activités

Conscientes de cette responsabilité, nous avons pris l'initiative depuis 2015 d'organiser une série de rencontres et d'activités auxquelles ont participé un certain nombre d'organisations de la société civile de différentes régions du pays (Béja, Tunis, Sfax, Kef, Gafsa, Jbeniana, Kebili, Kasserine, et Sidi Bouzid). Rencontres ayant pour objet de lire le chapitre VII de la constitution, d'analyser son contenu et de s'approprier les objectifs, les principes de base et les nouveaux concepts qui y figurent.

Ce document de référence se veut une synthèse des questionnements, réponses et projets d'activités qui ont émané des rencontres de février, avril et mai 2015 à l'occasion desquelles nous avons eu l'honneur de rencontrer différentes personnes ressources et activistes de la société civile et d'échanger avec elles autour de la question du pouvoir local. Nous partageons donc ce document pour continuer l'échange et la participation commune.

Même si le lancement des discussions autour du pouvoir local dont nous présentons les résultats dans ce document ont abouti à une série d'activités de sensibilisation encourageantes dans les régions, démarrées en juin 2015 et répondant aux objectifs tracés par le projet, nous n'espérons pas moins, alors que nous suivons de près les travaux parlementaires autour du projet du code des collectivités locales après la promulgation de la loi relative aux élections locales, continuer ensemble ce travail. Nous souhaitons, grâce à votre soutien et à votre participation, aussi bien à l'amélioration du projet du cadre juridique organisant le pouvoir local qu'à la réalisation d'une meilleure participation des femmes et jeunes aux élections et à leur implication effective dans les affaires publiques locales après les élections.

Notre objectif est d'intégrer l'approche genre dans les mécanismes de mise en place d'une gouvernance locale décentralisée, respectant l'individu dans son rapport avec la communauté. Cet objectif n'est réalisable que grâce à la mutualisation de nos efforts et à notre aspiration à construire un projet de société fondé sur les principes de progrès, de paix et d'égalité.

***Hasna ben Slimane et Souhir Fourati***

Novembre 2017



## I- Chapitre introductif

### 1- Le cadre général

La marginalisation et le déséquilibre régional sont parmi les facteurs déterminants dans le déclenchement de la révolution tunisienne. La centralisation excessive, qui a caractérisé l'organisation territoriale avant le 14 janvier 2011, a montré ses limites à réaliser un développement équitable. C'est pourquoi la constitution du 27 janvier 2014 est l'expression d'une volonté de rompre avec cette réalité. L'article 14 dispose que l'Etat s'engage à renforcer la décentralisation sur l'ensemble du territoire et tout le chapitre VII de la constitution a été réservé au pouvoir local.

#### **Les principes du pouvoir local énoncés par la constitution**

La constitution de 2014 érige le principe de la décentralisation dans le cadre du respect de l'unité de l'État (article 14) en un principe constitutionnel. A cet article s'ajoute tout un chapitre consacré au pouvoir local composé de 12 articles mentionnant les règles et principes suivants:

<sup>1</sup> rapport final de la commission des collectivités publiques régionales et locales au sein de l'Assemblée Nationale Constituante. [www.arp.tn/site/main/AR/docs/rapport\\_final/](http://www.arp.tn/site/main/AR/docs/rapport_final/)

- les catégories de collectivités locales couvrant l'ensemble du territoire national sont définies par la constitution. Des catégories spécifiques peuvent être créées par texte législatif

- Le principe de libre administration des collectivités locales est un principe constitutionnel. Certaines des conséquences de ce principe sont également inscrites dans la constitution :

- L'attribution de la personnalité morale aux collectivités locales. Il est énoncé qu'elles ont l'autonomie juridique, administrative et financière

- La gestion des collectivités locales par des conseils, directement ou indirectement élus

- La délimitation du domaine de compétences des collectivités locales et la détermination des modalités de leur répartition. Les contentieux y afférents sont portés devant le juge administratif.

- La reconnaissance d'un pouvoir réglementaire aux collectivités locales exercé dans le cadre de leurs compétences.

- La garantie des ressources propres des collectivités locales, la liberté dans leur gestion et l'adéquation entre les ressources et les compétences attribuées.

- Le contrôle a posteriori de la légalité des actes des collectivités locales et la suppression du contrôle de tutelle.

- La soumission des collectivités locales aux principes de bonne gouvernance, de démocratie participative et de Open gov.

- La mise en place du Conseil supérieur des collectivités locales qui a pour mission d'examiner notamment les questions liées au développement et à l'équilibre entre les régions.

- Le droit pour les collectivités locales d'établir des relations de partenariat extérieur et de coopération.

## 2- Développement et pouvoir local

Le concept de développement à travers le pouvoir local est clairement adopté par les constituants. Il repose sur le principe de la participation des habitants locaux dans l'identification de leurs besoins spécifiques et dans la préparation de projets de développement et le suivi de leur exécution en conformité avec ces besoins. Il repose, également, sur la

nécessité de développer la coopération avec d'autres communautés afin de réaliser un développement intégral et harmonieux.

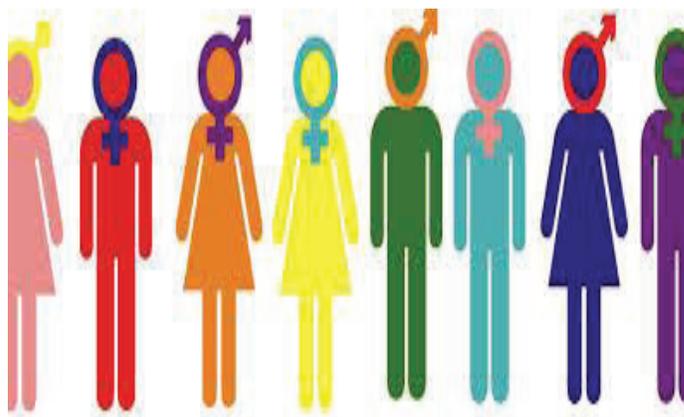
Cette approche privilégie l'identification, par les individus et les collectivités, de leurs besoins spécifiques à partir de leurs aspirations et en fonction de leur volonté propre. Cette manière de faire met en œuvre les principes de la libre administration des collectivités locales ainsi que les outils de la gestion participative. Elle entraîne l'adhésion et le soutien au processus de développement de la part des divers groupes de la collectivité locale.

L'application des mécanismes de la gestion démocratique sur le plan local a, également, l'avantage de garantir une optimisation des moyens et ressources et d'engendrer une amélioration des conditions de vie conformément aux objectifs tracés pour réaliser le développement intégral, équitable et durable.

### 3- Genre et développement

Cette approche qui place l'individu et les groupes au centre du processus de développement à travers leur participation et la prise en charge de leurs besoins, est incompatible avec les modèles de conception de planification et de gestion construits sur l'exclusion, la discrimination et la marginalisation. Aussi sa réussite est-elle liée à la capacité d'intégrer dans ce processus participatif de prise de décision et de choix des centres d'intérêt, tous les groupes et, en particulier, les catégories les plus marginalisées dont notamment les femmes et les jeunes. Cela implique que l'aspiration à l'égalité constitue la base transversale d'une méthodologie globale de travail qui doit accompagner tout le processus de mise en place et de travail des collectivités locales: désignation des responsables aux postes de décision, identification des priorités, gestion des ressources et relation avec les autres groupes... C'est une approche intégrale qui vise à dépasser les lacunes et limites des approches tronquées et conjoncturelles.

Atteindre un certain taux de participation des femmes dans les conseils locaux, par exemple, peut contribuer à propulser les femmes aux postes de décision sans pour autant garantir une prise en charge effective et consciente des obstacles spécifiques qui empêchent les femmes de profiter des bienfaits d'un développement durable et efficient. Par ailleurs, les projets économiques en faveur des femmes, si elles permettent, certes, à ces dernières d'avoir momentanément des revenus, elles ne garantissent nullement l'intégration des femmes dans le système économique et, par conséquent, ne réalisent pas un développement durable.



Etablir un pouvoir local, fondé sur les principes de la participation égale et de la libre administration, représente une occasion importante où l'égalité entre les hommes et les femmes devient un facteur et un moteur de développement. Ajoutons que l'adoption d'un tel processus de développement construit sur ces principes et la conscience de sa conformité aux aspirations de la collectivité permet à tous, et non aux femmes seulement, d'accepter l'idée d'égalité et de l'appliquer. Ceci est à même d'engendrer un changement dans la division des tâches et les relations hommes femmes.

## II- Questions réponses sur le pouvoir local

### 1-Comment comprendre le pouvoir local dans le cadre de l'État unitaire ?

- Le choix de l'Etat Unitaire

Au lendemain de l'indépendance, et dans un contexte caractérisé par le régionalisme et les tendances tribales, la constitution de 1959 s'est basée sur le principe de l'unité de l'Etat<sup>2</sup> dans l'objectif de fonder un système politique stable<sup>3</sup>. L'organisation administrative du territoire était de ce fait essentiellement liée au centre. La décentralisation n'avait

<sup>2</sup> L'Etat unitaire s'oppose à l'Etat fédéral (voir glossaire)

<sup>3</sup> Le préambule de la constitution de 1959 prévoyait la volonté du peuple à consolider l'unité nationale et à «instaurer une démocratie fondée sur la souveraineté du peuple et caractérisée par un régime politique stable»

qu'un rôle tout à fait secondaire. Ce choix motivé par la volonté de construire un Etat fort, a réservé une place privilégiée à l'administration déconcentrée (représentée par le gouverneur) contre la marginalisation des collectivités locales pourtant reconnues par la constitution en tant que personnes juridiques représentant des intérêts distincts des intérêts de l'Etat.

La constitution de 2014 énonce la décentralisation comme fondement principal de l'organisation du territoire. Néanmoins, l'article 14 dispose clairement que le choix de la décentralisation ne se conçoit que dans le cadre de l'Etat unitaire. Ce principe implique ce qui suit :

- l'administration centrale reste toujours représentée au niveau local et ce à travers les organes déconcentrés.
- Le principe de la libre administration sur lequel repose la décentralisation a des limites fondamentales:

a- l'application du principe de la légalité : le pouvoir local s'exerce conformément aux lois promulguées par l'Assemblée des Représentants du Peuple

b- la protection des droits et des libertés de façon uniforme nonobstant les subdivisions territoriales. L'égalité dans la jouissance de ces droits et libertés sur l'ensemble du territoire national est garantie par le pouvoir judiciaire.

c- la protection de la souveraineté de l'Etat

### **-Centralisation et décentralisation dans le cadre de la Constitution de 1959**

L'organisation administrative de l'Etat selon le modèle centralisé se traduit par la concentration des pouvoirs, tant en ce qui concerne les projets que les ressources et les décisions, entre les mains des administrations centrales supervisées par les ministres.

Les administrations régionales au niveau local ne sont ainsi que la représentation du pouvoir central par un mécanisme de déconcentration. Ces administrations sont créées par décision du pouvoir central et sont dirigées par des cadres nommés par celui-ci. Elles représentent le pouvoir central au niveau local, exécutent ses décisions et orientations et n'ont aucune autonomie par rapport au centre.

L'administration déconcentrée en tant que représentation du pouvoir central au niveau local se traduit par la création d'administrations régionales pour les différents ministères (Direction régionale de l'équipement, Direction régionale de l'enseignement, Direction régionale du commerce...etc.). Le ministère de l'intérieur est représenté dans le cadre de sa déconcentration par les gouverneurs (au nombre de 24) assistés par les délégués (au nombre de 264) et les Omdas (au nombre de 2073). Chaque catégorie de ces subdivisions administratives couvre l'ensemble du territoire.

La décentralisation par contre, donne lieu à l'attribution de la personnalité morale à des entités locales à l'intérieur de l'Etat. Elles représentent des groupements de la population dans une partie délimitée du territoire et qui adoptent leurs décisions de manière autonome à travers des organes élus. Ainsi définie, la décentralisation n'a été adoptée que d'une manière limitée sous la constitution de 1959. Le cadre constitutionnel était, en effet, inadapté à une concrétisation effective de la décentralisation en raison de ses carences en matière de libertés politiques. Sans ces libertés aucune démocratie locale ne peut se développer.

Parmi les limites, force est de noter, que les municipalités, collectivités locales créées depuis plusieurs décennies, ne couvraient toujours pas l'ensemble du territoire national. Elles ne concernaient pas, par ailleurs, tous les habitants. Ceci a engendré une situation déséquilibrée et non équitable distinguant les zones municipales des zones non municipales. Ajoutons à cela l'incapacité des municipalités à répondre aux besoins des habitants locaux pour des raisons multiples dont l'absence d'autonomie de décision et la subordination au pouvoir du gouverneur, l'insuffisance de leurs ressources, les limites des mécanismes de gestion, et le défaut de transparence et d'intégrité des élections des membres de leurs conseils.

En 1989, une deuxième catégorie de collectivités locales a été créée au niveau des gouvernorats. Elles sont gérées par des conseils régionaux et couvrent l'ensemble du territoire de la République dans des limites qui se superposent à celles des gouvernorats (au nombre de 24). Ces collectivités sont toutefois caractérisées par l'absence d'autonomie et d'efficacité vu qu'elles sont présidées par le gouverneur (c'est à dire le représentant du pouvoir central) et que leurs prérogatives et ressources sont limitées.



### - Centralisation et décentralisation dans la Constitution de 2014

Selon la constitution de 2014, chaque catégorie de collectivités locales créées dans le cadre de la décentralisation couvre l'ensemble du territoire de la République. Ces catégories sont detrois niveaux : municipalités, régions et districts. Partant des collectivités inférieures on trouve d'abord les municipalités, ensuite les régions avec un territoire couvrant un ensemble de municipalités et enfin les districts avec un territoire couvrant un ensemble de régions.

Il est à remarquer que l'obligation de couvrir l'ensemble du territoire de la République par chaque catégorie des collectivités locales est une garantie d'égalité entre les citoyens dans l'application de la décentralisation. Toutefois, la réalisation de ce processus présente de grands défis en raison de l'insuffisance de la couverture avant 2014 et du coût matériel qu'exige un tel choix.

La constitutionnalisation des règles relatives à la décentralisation aussi bien en ce qui concerne la création des collectivités locales que l'application des mécanismes qui assurent leur autonomie et l'efficacité de leur fonctionnement, est une garantie de l'engagement de l'Etat à travers son organe législatif, à mettre en œuvre ces dispositions et d'éviter les retours en arrière. Les lois intervenant dans ce domaine seront soumises au contrôle de la Cour constitutionnelle.

Cependant, une organisation administrative déconcentrée continuera à exister de façon parallèle à l'organisation décentralisée. Ainsi, la région qui sera créée dans le cadre de la décentralisation sera dirigée par un conseil régional. Mais le gouvernorat continuera, à exister en tant que circonscription territoriale de l'Etat. Il sera dirigé par le gouverneur sous l'autorité du pouvoir central.

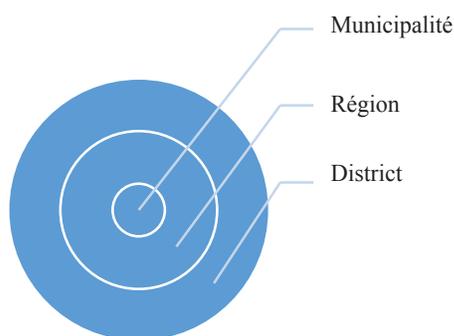
Le gouvernorat qui est jusque là, à la fois, une administration déconcentrée et une administration décentralisée n'aura plus, par respect des dispositions constitutionnelles relatives au pouvoir local qui consacrent l'autonomie de la région, cette dualité de fonction.

## 2- Le découpage du territoire national en municipalités, régions et districts : quels défis? quels choix?

### - Le respect de la constitution

Les catégories de collectivités locales existant sous l'égide de la constitution de 1959 se limitaient aux conseils régionaux et aux municipalités qui ne couvraient d'ailleurs pas tout le territoire national. Selon l'article 131 de la constitution de 2014, c'est la loi qui va déterminer comment le territoire de la république sera totalement couvert par les municipalités. Elle définira également les régions qui prendront la place des conseils régionaux et déterminera la méthode qui sera adoptée pour créer la nouvelle catégorie de collectivités locales que représentent les districts.

#### Les collectivités locales prévues par la Constitution



Le code des collectivités locales adopté par une loi organique se charge de définir chacune de ces catégories de collectivités, de fixer les procédures de leur création et de délimitation de leurs territoires ainsi que leur fusionnement ou suppression. Selon la constitution toutes ces procédures reviennent in fine au législateur.

Les dispositions transitoires objet de l'article 148 de la constitution, prévoient que le chapitre VII relatif au pouvoir local entre en vigueur à partir de l'entrée en vigueur des lois mentionnées par ses articles et notamment celle relative au découpage du territoire national.

### **- Quand les textes relatifs au nouveau découpage territorial entreront-ils en vigueur?**

En application des dispositions de la loi organique relative aux municipalités adoptée en 1975, le gouvernement a procédé à de nouvelles créations ainsi qu'à certains changements relatifs à l'étendu du territoire des municipalités et ce afin d'atteindre l'objectif d'une couverture intégrale du territoire national par les municipalités. Il a été opté pour des régions qui ont le même territoire que les gouvernorats existants et la création des districts a été reportée à une date ultérieure. Ce découpage a été joint en annexe au projet du code des collectivités locales afin que l'adoption du code fasse en même temps œuvre d'adoption législative du découpage territorial.

L'option pour ce découpage a nécessité la préparation au niveau de l'administration d'un certain nombre de choix avec tout ce que cela nécessite comme études techniques, économiques et démographiques. Des décrets gouvernementaux ont été édictés pour mettre en œuvre les décisions prises. La situation ainsi concrétisée a par la suite été consignée par la liste des collectivités locales annexée au projet du code qui a fait l'objet d'une approbation au conseil des ministres et a ainsi acquis la qualité d'un projet de loi. Ce projet transféré à l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP) doit faire l'objet d'une étude en commissions avant d'être soumis à l'approbation de la plénière puis promulgué en tant que loi.

### **-Comment se fait le découpage du territoire national**

Le découpage du territoire national pour les besoins de la décentralisation doit tenir compte à la fois de l'obligation constitutionnelle de couvrir l'intégralité du territoire par chacune des catégories de collectivités et de l'objectif de développement. Il advient donc de prendre en considération les données géographiques, économiques et

démographiques susceptibles de garantir l'autonomie des collectivités locales, leur durabilité et leur nantissement en ressources nécessaires à l'accomplissement de leurs missions dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées.

A ce titre, la municipalité est sensée offrir des services de proximité qui ne nécessitent pas de grands déplacements (par exemple les services municipaux ordinaires, la gestion des écoles primaires...etc.). Les régions quant à elles, sont sensées s'occuper des services susceptibles de relier les différentes zones qui lui sont rattachées (exemple: la réalisation d'infrastructures régionales, la gestion des lycées...etc.). Au niveau du district se traitent les programmes de développement et les orientations générales qui concernent la réalisation de la cohésion sociale et économique du district. L'Etat de son côté, se consacre à la programmation et à la réalisation des grands projets nationaux (par exemple les aéroports, les autoroutes, les programmes interdistricts, etc...)



### **-Quels sont les défis?**

La création de collectivités locales n'obéit pas qu'aux exigences issues d'une conception théorique des limites territoriales selon le niveau optimal d'efficacité. La réalité et les aspirations des différents groupements humains au niveau local, conditionnent aussi les choix dans ce cadre. Réaliser un équilibre entre ces deux types d'exigences pose des défis majeurs.

Il serait logique de penser que la création des districts reposerait entre autres critères essentiels, sur la nécessité de regrouper des régions à niveaux de développement disproportionnés capables de communiquer entre elles.

Le but serait de créer une complémentarité entre ces régions à travers le profit tiré de la dynamique des régions les plus développées et des opportunités que pourraient offrir les régions les moins développées.

Le rôle du conseil du district serait d'adopter des projets à capacité d'intégration capables de réunir les différentes régions qui composent la collectivité locale. Le district serait ainsi une entité fédératrice à même de promouvoir le développement dans le plus grand nombre de régions et de relier son territoire avec son environnement extérieur y compris au niveau international.

Parmi les projections étudiées, celle qui prévoit de créer à long terme cinq (5) districts. Chacun d'eux serait constitué de quatre à cinq régions. Quand au choix du chef lieu du district, lieu qui abritera l'administration du conseil, il pourrait se faire sur différentes bases : soit sur la base de la disponibilité d'une infrastructure, ceci porterait le choix sur la ville dont le niveau de développement est le plus élevé ; soit sur la base d'un faible niveau de développement. Le but serait alors d'utiliser le centre comme stimulateur de développement.

Concernant les régions, les études théoriques réalisées ont révélé l'utilité de garder, les limites et les chefs lieux des gouvernorats. Les conseils de régions dont la totalité des membres seront élus au suffrage général et direct, useront ainsi des prérogatives qui leurs seront définies par la loi à l'intérieur de ces mêmes territoires.

Cependant, le défi majeur était le découpage de tout le territoire national en municipalités. A la date où la nouvelle constitution a été promulguée, la couverture du territoire par les municipalités était variable entre zones couvertes et zones non couvertes. Avec une couverture totale

dans certains gouvernorats comme le gouvernorat de Monastir et une couverture quasi nulle dans de grandes zones désertes.

Le pourcentage des zones non couvertes par les municipalités dépassait les 70% de la surface du territoire national. Le 1/3 de la population globale y habitaient.

Trois grands axes de réflexion à ce propos ont été définis :

- Créer de nouvelles municipalités dans des zones non-municipales
- élargir les frontières des municipalités existantes pour qu'elles concordent avec les limites des délégations
- revoir totalement le découpage territorial pour en proposer un nouveau

En créant une municipalité dans chaque zone non couverte, on aurait atteint le nombre de 600 municipalités environ. Un grand nombre d'entre elles aurait été à caractère rural. Deux inconvénients sont à signaler quant à cette piste :

- le nombre total de municipalités aurait dépassé d'environ le double le nombre théoriquement calculé sur la base du critère de l'efficacité,
- le risque de discrimination entre l'urbain et le rural aurait pu aller à l'encontre des objectifs de développement.

Ajoutons enfin qu'à la lumière des expériences comparées, il est démontré que l'émiettement des municipalités contribue de façon sensible à l'échec de la décentralisation.

L'option qui consiste à reprendre totalement le découpage territorial pose l'inconvénient de l'inefficacité et du temps nécessaire à cette opération. Elle entraîne par ailleurs une multiplication des risques liés à l'exécution en raison des changements majeurs qu'elle suppose.

C'est le choix d'élargir les frontières des municipalités jusqu'aux limites des délégations, (qui couvrent l'ensemble du territoire) qui a été adopté. On a eu recours dans certains cas à un fusionnement ou à des fractionnements de certaines municipalités ainsi qu' à de nouvelles créations.

### 3- Les compétences des collectivités locales : quelle délimitation et quelle répartition?

- **Définition des compétences:** compétences propres, compétences conjointes et compétences transférées

Dans le cadre de la décentralisation, il est attribué aux collectivités locales des compétences propres. C'est-à-dire des attributions qu'elles exercent sans concurrence d'autres collectivités locales ou de l'Etat. Ce sont des compétences nécessaires pour satisfaire les intérêts locaux auxquels tend de répondre la création de la collectivité locale et sa dotation d'un organe élu qui la représente.

Ces compétences tirent leur importance du fait qu'elles représentent la raison d'être même de la collectivité locale en tant que personne morale distincte de l'Etat et des autres collectivités et indépendante par rapport à elles. La loi peut définir les domaines de compétences réservés à chaque catégorie de collectivités locales comme elle peut définir une compétence générale à chacune ou à certaines d'entre elles.

Les compétences conjointes et transférées se définissent par rapport au pouvoir central.

C'est la loi qui détermine les attributions qui sont transférées de la compétence de l'Etat à la compétence d'une collectivité locale. Ce transfert est obligatoirement accompagné d'un transfert, du budget de l'Etat à celui de la collectivité locale, des ressources nécessaires pour l'exécution des compétences. Pour illustrer un exemple on peut mentionner le transfert de la gestion d'une partie d'une route nationale, de la compétence de l'Etat à la compétence de la région. Le conseil de la région se charge, ainsi, des attributions concernées en lieu et place de la direction régionale de l'équipement, administration déconcentrée de l'Etat.

Les compétences conjointes : la loi peut définir des attributions que l'Etat exercerait conjointement avec une ou plusieurs collectivités locales (l'enseignement par exemple). La loi délimite le niveau d'intervention de chaque collectivité sur la base de la complémentarité. Dans l'exemple de l'enseignement, l'Etat serait responsable des programmes d'enseignement, la région se chargerait de la gestion des lycées et collèges quant à la municipalité elle aurait la charge de gérer les écoles primaires.

Bien qu'un nombre important de principes fondamentaux, dont certains ont un rang constitutionnel, soient à la base de la répartition des compétences entre les collectivités locales et entre elles et l'Etat, des complications peuvent apparaître dans la pratique. Des conflits de compétence peuvent ainsi surgir.

Par ailleurs, si la répartition des compétences est complexe, ce sont les affaires locales qui seront par conséquent entachées de flou. La participation politique visée par la décentralisation risque de ce fait d'être atteinte. Il est donc nécessaire de simplifier cette répartition et d'appliquer de manière progressive l'octroi de nouvelles compétences. Le projet de la décentralisation est un projet d'envergure à la mise en œuvre duquel, plusieurs années sont nécessaires.



## - La répartition des compétences entre collectivités locales

### ▀ La clause générale de compétence dans l'exercice des compétences propres :

Prévoir une clause générale de compétence à la collectivité locale lui permet d'intervenir, à travers son conseil élu et dans les limites de son domaine territorial, chaque fois que l'intérêt public le nécessite.

Cela permet de concrétiser la raison d'être même de la collectivité locale, selon certains. Cependant, d'autres considèrent ce genre de clause comme source de complexité dans la répartition des compétences.

Elle pourrait engendrer soit une concurrence entre les différentes

collectivités pour les mêmes compétences soit au contraire une réticence à les exercer. Pour ces raisons et en référence à certaines expériences comparées, la compétence générale peut n'être reconnue qu'aux municipalités, la plus petite catégorie des collectivités locales. Les autres catégories auraient à exercer les compétences qui leur sont expressément spécifiées par la loi.

### **Le principe de subsidiarité**

Le principe de subsidiarité est un principe constitutionnel. La constitution de 2014 l'énonce expressément. En application de ce principe, c'est la collectivité publique la plus proche du citoyen qui doit satisfaire le besoin objet de la compétence conjointe ou transférée. Il ne peut y avoir passage à la collectivité supérieure que dans le cas où la première n'est pas en mesure de fournir le service ou le produit en question.

Cependant, ce principe pose plusieurs problèmes dans l'application compte tenu de la difficulté d'évaluer les capacités réelles des collectivités soit par les collectivités elles-mêmes soit par l'Etat. En application du principe de subsidiarité, la répartition de compétences entre les collectivités ou entre les collectivités et l'Etat peut ne pas être uniforme. Ceci peut donner lieu à des confusions dans l'esprit des habitants.

### **L'absence de tutelle sur les collectivités locales**

Le principe de la libre administration exige que les collectivités locales exercent leurs prérogatives sans aucune tutelle et qu'elles ne soient soumises qu'au contrôle de légalité et au contrôle financier a posteriori. Ce principe pose des difficultés de coordination des compétences conjointes et de la garantie de leur efficacité. En effet aucune collectivité n'obéit à l'autorité de l'autre. C'est pourquoi des accords de partenariat établissant la procédure à appliquer dans la mise en œuvre des compétences conjointes, peuvent s'avérer nécessaires<sup>4</sup>

### **- Les procédures de résolution des conflits de compétences**

L'article 142 de la constitution prévoit en cas de conflits de compétences entre les collectivités locales et entre ces dernières et l'Etat, la possibilité

---

<sup>4</sup> Cf. La partie réservée au partenariat et à la coopération

de porter les litiges devant le juge. Cette habilitation est le corollaire de l'attribution aux collectivités locales de la personnalité juridique et de la reconnaissance de leur libre administration. Elle découle de l'exigence de garantir aux collectivités l'exercice de leurs compétences.

Selon les termes du même article, c'est à la justice administrative que revient ce contentieux. Une justice dont la structure sera achevée par des créations au niveau régional et sera ainsi composée de tribunaux administratifs de première instance de cours administratives d'appel et d'une haute cour administrative.

#### **- Le Conseil Supérieur des collectivités locales :**

Le Conseil supérieur des collectivités locales, dont la composition et les attributions sont du domaine de la loi, est une instance représentative des conseils des collectivités locales. Selon l'article 141 de la constitution, il a pour rôle de coordonner des questions liées au développement et à l'équilibre entre les régions et de donner son avis sur les projets de lois relatifs à la planification, au budget et aux finances locales. Selon le même article, son président peut être invité à assister aux délibérations de l'Assemblée des Représentants du Peuple. Ceci lui permet de faire le suivi des questions relatives aux collectivités locales au sein du parlement.

### **4-Les finances locales : les ressources et les dépenses**

Les collectivités locales ne peuvent exercer leurs compétences sans ressources adéquates leur permettant d'accomplir les charges auxquelles elles sont soumises.

Les finances locales sont de ce fait d'une importance primordiale pour la réussite des projets de développement. Le budget de la collectivité locale est un moyen essentiel de communication entre son organe décisionnel les différentes parties prenantes et les habitants. C'est en définitive, un moyen de participation et de contrôle.

#### **- Le système des finances locales**

Le système financier est l'ensemble des règles qui déterminent les ressources et les dépenses des collectivités locales ainsi que la procédure de préparation et d'exécution du budget. L'adoption de ce système est du ressort de la loi (dernier paragraphe de l'article 135 de la constitution).

Le développement du système financier dans le sens de la définition des ressources et des dépenses en fonction des objectifs, est en mesure de concrétiser plus efficacement les résultats escomptés du processus participatif. C'est, en effet, la participation à l'identification des besoins et à la formulation des propositions, ainsi qu'aux phases de suivi et de contrôle qui permet le plus d'adopter l'approche genre dans l'élaboration du budget.

### **- L'autonomie financière des collectivités locales**

L'autonomie financière des collectivités locales découle du principe de la libre administration. Il en résulte l'ensemble des règles suivantes :

- La collectivité locale gère ses ressources en toute liberté. Cela signifie que c'est au conseil de la collectivité locale de fixer les ressources et d'identifier les priorités et les dépenses.
- Un ensemble d'impôts sont alloués en totalité ou en partie aux collectivités locales
- Les ressources propres des collectivités locales (fiscales et non fiscales) ainsi que les subventions qui lui sont octroyées par l'Etat doivent être en adéquation avec les compétences qui leur sont attribuées par la loi. Cela signifie qu'elles doivent permettre aux collectivités locales, d'assumer les obligations dont elles sont redevables.

Il résulte de ce principe que toute création ou transfert de compétences de l'autorité centrale aux collectivités locales doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes. Il ne peut y avoir, en effet, d'autonomie pour les collectivités locales si le pouvoir central leur attribue des obligations qui dépassent leurs moyens. Il les placerait ainsi dans une situation d'incapacité à exercer leurs compétences.

### **- Les ressources des collectivités locales**

Les ressources des collectivités locales se composent de leurs ressources propres constituées des ressources fiscales et des recettes des biens revenant à la propriété locale, ainsi que des subventions octroyées par l'Etat et des ressources transférées en contre partie d'un transfert de compétences nouvelles.

La définition du système financier, ainsi que de l'assiette et du taux des impôts est du ressort de la loi (article 65 de la constitution)



### **Ressources financières et équilibre régional**

L'Etat œuvre à atteindre un équilibre entre les ressources et les charges locales en réservant certains impôts aux collectivités locales et en leur allouant des subventions.

Par ailleurs, l'Etat peut, afin d'octroyer aux collectivités locales les ressources nécessaires, affecter une partie des revenus réalisés via l'exploitation de richesses naturelles à la promotion du développement régional. (L'article 136 de la constitution). Ceci se fait par le biais de la loi de finances.

Cela peut se traduire sur le plan pratique par la création de fonds de participation au développement local inscrits dans le budget de l'Etat et financés par certains impôts, par une partie des ressources provenant de l'exploitation des richesses naturelles et par des contributions prélevées sur les ressources fiscales des collectivités locales elles-mêmes.

Ces fonds sont gérés par l'Etat en application du principe de solidarité et suivant les modalités de péréquation.

Ce mécanisme permet d'atteindre un certain équilibre entre les collectivités dans l'objectif de limiter les disparités qui existent entre elles. Il prend en considération pour la détermination des différents taux d'allocation des ressources, le niveau de développement de la collectivité locale et les ressources propres dont elles disposent.

## **Les règles de gestion des ressources locales.**

L'article 137 de la Constitution dispose que les collectivités locales gèrent librement leurs ressources, dans le cadre de leur budget voté. Cette gestion se fait selon les règles de bonne gouvernance et sous le contrôle de la justice financière.

## **Les règles de bonne gouvernance :**

La bonne gouvernance repose sur les principes de base suivants :

- L'application des règles juridiques y compris la nécessité que toutes les dépenses soient inscrites au budget.
- La rationalisation des dépenses et leur adéquation avec les besoins
- L'efficacité et l'efficience afin d'atteindre les objectifs avec les moindres coûts
- La transparence dans la gestion
- la redevabilité et la soumission au contrôle

## **Les mécanismes de contrôle de la gestion financière locale :**

■ La suppression du contrôle préalable : les budgets des collectivités locales n'obéissent plus au contrôle préalable du contrôleur des dépenses (représentant du ministère des finances chargé de donner son accord avant toute dépense). L'article 138 de la constitution ne mentionne que le contrôle a posteriori.

■ Le contrôle a posteriori de la justice financière: la gestion des finances publiques est soumise au contrôle a posteriori de la juridiction financière (la cour des comptes et ses chambres régionales). C'est un contrôle de régularité et d'efficacité qui consiste à vérifier la conformité aux lois. Toute violation enregistrée est considérée comme une faute de gestion pouvant entraîner des poursuites administratives ou pénales à l'encontre de son auteur.

■ L'approche participative et la gouvernance ouverte comme mécanismes de contrôle : Ces mécanismes permettent au public d'être informé sur la gestion des ressources locales et d'effectuer un contrôle à travers des indicateurs d'évaluation de l'efficacité dans la réalisation des objectifs. Ce contrôle est considéré comme l'un des mécanismes de la gouvernance locale.

## 5- Les règles de la gestion locale

La gestion des collectivités locales est soumise aux principes généraux applicables à l'administration publique prévus dans l'article 15 de la constitution <sup>5</sup>. Ce sont les structures les plus proches du citoyen. Elles sont invitées, plus que toutes les autres, à appliquer la démocratie participative. Les mécanismes adoptés dans ce cadre sont destinés à développer les relations entre représentants locaux et habitants. Ces relations ne se limitent plus aux rapports électeur-élu mais tiennent compte des besoins et des propositions des intéressés et de leur participation à la prise de décisions.

Cette approche repose sur une vision nouvelle des relations entre d'une part, les représentants dans les postes de décision et d'autre part les acteurs économiques et sociaux et les habitants, présents individuellement ou à travers les groupes et les associations auxquels ils appartiennent. La démocratie participative exige l'application des principes de la gouvernance ouverte.

### Les mécanismes de la démocratie participative.

Ces mécanismes vont du dialogue public, au référendum local en passant par les questionnaires, les questionnaires numériques, les consultations publiques, le budget participatif, les assemblées générales ouvertes, le referendum local.... L'efficacité de ce processus participatif en général et concernant les femmes en particulier, est largement tributaire des facteurs suivants :

- La transparence et la clarté des procédures et des outils de gestion locale.
- La participation effective des femmes dans tous les processus consultatifs et de dialogue en appliquant la parité à toutes les étapes de leur mise en œuvre (dans les conseils de quartiers par exemple)
- La mise en place de mécanismes matériels et techniques nécessaires pour informer les habitants sur les documents et les données locales de manière permanente dans des formes accessibles et lisibles

<sup>5</sup> L'article 15 de la constitution stipule que : « L'Administration publique est au service du citoyen et de l'intérêt général. Elle est organisée et agit conformément aux principes de neutralité, d'égalité et de continuité du service public, et conformément aux règles de transparence, d'intégrité, d'efficacité et de redevabilité. »

- Le renforcement des capacités des citoyens, hommes et femmes, d'accéder aux données et de les analyser.
- Le fait de concevoir des structures permanentes de concertation sur les besoins et les objectifs
- La multiplication des moyens de sensibilisation sur les obstacles spécifiques aux femmes et aux hommes
- Le renforcement des capacités des acteurs et actrices en matière de communication et d'expression dans le domaine public
- Le fait de fixer un taux minimum de participation des femmes et des hommes
- La sensibilisation des représentants locaux à l'importance de la participation des femmes et de l'application de l'approche genre dans l'analyse, la planification et l'exécution des projets
- Le fait de fixer des indicateurs précis pour évaluer les résultats atteints
- La mise en place des règles du travail associatif structuré et permanent qui privilégie le réseautage national et local.
- La formation des acteurs en matière d'acquisition des moyens d'influence des décisions locales et d'exercice d'un contrôle effectif.



### **-Coopération et partenariat**

Cherchant à atteindre les objectifs de promotion du développement, les collectivités locales ont la capacité d'établir des partenariats et de développer la coopération entre elles ou avec d'autres structures. Elles ne peuvent en effet rester dépendantes des financements de l'Etat. Elles sont obligées de promouvoir leurs méthodes de travail afin de préserver leur autonomie et consacrer leurs prérogatives de libre administration.

Il est mentionné dans la constitution que la loi définit les règles de coopération et de partenariat.

La coopération se concrétise à travers des accords qui réunissent un groupe de collectivités territoriales et mettent en commun des ressources afin de réaliser un projet donné, dans le cadre de la complémentarité économique.

Il est également possible pour les collectivités locales, de tisser les liens de coopération et de partenariat dans le cadre des relations extérieures avec des groupes locaux d'autres pays. Cela prendrait la forme d'accords de jumelage et de coopération décentralisée ou d'adhésion au sein de fédérations intéressées par les affaires locales et de participation à leurs activités. A cet effet et pour sauvegarder la souveraineté de l'Etat la loi définit le cadre de ces relations dans le respect des engagements internationaux.

## **6- Représentativité locale et élections**

La mise en place de structures de prise de décision dans les collectivités locales à travers les élections, constitue l'une des bases de la démocratie et une concrétisation de la participation politique. C'est surtout l'une des conditions pour la création d'un pouvoir local basé sur le principe de la libre administration. La tenue d'élections libres, générales, directes (conseils municipaux et régionaux) ou indirectes (conseils des districts) est le seul garant de l'autonomie effective des collectivités locales.

### **- La composition des conseils et leurs prérogatives**

Les conseils des collectivités locales sont des instances collégiales délibératives dont le nombre des sièges est fixé par la loi. Les décisions au sein de ces conseils sont prises après délibérations et suivant des règles fixées par la loi. Le conseil est présidé par un président qui assume les fonctions exécutives. Il est désigné par voie d'élections soit d'une manière directe en donnant la possibilité aux électeurs de choisir le président du conseil lors du scrutin, soit par les membres du conseil eux-mêmes lors de la première réunion.

## Points communs et différences entre les 1ères élections nationales et les 1ères élections locales après l'adoption de la constitution de 2014

Les élections nationales	Les élections locales
Les élections présidentielles et législatives n'ont pas eu lieu simultanément	Rien n'empêche les élections municipales et régionales de se dérouler simultanément. Mais on a choisi leur tenue de façon séparée
<p>Les élections présidentielles : toute la République constitue une seule circonscription.</p> <p>Les élections législatives : les circonscriptions correspondent en général aux limites du gouvernorat à l'exception de Tunis, Sfax et Nabeul divisés en 2 circonscriptions chacun en plus de la création de 6 circonscriptions à l'étranger.</p>	Les élections régionales : Chaque région constitue une circonscription Un grand nombre de circonscriptions
Les conditions requises pour être électeur ne sont pas définies en fonction du lieu de résidence	La définition des conditions requises pour être électeur se fait obligatoirement à partir du lien objectif du citoyen avec la circonscription électorale sur la base de l'adresse effective : lieu de résidence, de travail, paiement de taxes locales...
<p>Il n'est pas permis aux étrangers résidents en Tunisie de participer aux élections.</p> <p>Les Tunisiens résidents à l'étranger ont le droit de voter dans des bureaux de vote à l'étranger.</p>	La participation des tunisiens résidents à l'étranger est tributaire de la preuve d'une adresse effective dans une circonscription électorale à l'intérieur du territoire national. Le vote ne peut pas se faire à l'étranger. l'étranger résident en Tunisie ne participe pas aux élections locales
Le taux de candidatures et de réussite dans les élections législatives dépendent des choix personnels et des données partisans (ou de la liste indépendante) sans rapport avec l'environnement de proximité.	Le taux de candidatures et de réussite dépendent nécessairement de l'environnement de proximité

## - La participation aux élections et la représentativité des femmes dans les conseils locaux:

La participation aux élections locales dépend du degré de conscience du rôle des collectivités dans le changement de la vie du citoyen au quotidien. La sensibilisation au rôle des collectivités locales et aux spécificités du pouvoir local dans la constitution est, de ce fait, en lui même une sensibilisation à l'importance de la participation aux élections.

Les expériences comparées montrent que les Etats œuvrent pour dépasser le taux de 20% de femmes dans les conseils locaux pour garantir un rôle effectif à leur présence aux conseils. Mais le problème concernant la présidence de ces conseils par des femmes reste posé. Même quand le taux de présence des femmes aux conseils évolue (La France en exemple), on note un taux faible de femmes présidentes de conseils locaux.



L'article 34 de la constitution garantit les droits d'élection, de vote et de candidature. Il dispose également que l'Etat veille à garantir la représentation des femmes dans les assemblées élues. Dans l'article 46 il est mentionné que l'Etat garantit l'égalité des chances entre femmes et hommes pour assumer les différentes responsabilités dans tous les domaines. Le même article dispose que l'Etat œuvre à réaliser la parité entre femmes et hommes dans les conseils élus et qu'il s'engage à protéger les droits acquis de la femme, les soutient et œuvre à les améliorer. L'article 133 évoque de son côté, la nécessité de garantir la représentation des jeunes dans les conseils des collectivités locales.

Les options pour garantir l'égalité des chances sont nombreuses, nous présentons quelques unes parmi elles :

- L'adoption d'un taux préférentiel de financement public. Au Maroc par exemple le taux de financement public octroyé pour chaque siège occupé par une femme est 5 fois plus élevé que celui accordé en cas de l'attribution du siège à un homme. Le code électoral a été amendé dans ce sens et cette règle a été adoptée à travers la création d'un fond pour la promotion de la représentativité des femmes.



- L'adoption par les partis d'un quota minimal de candidates femmes en leur réservant 20% 30% ou 40% ou même 50% des candidatures.

Ce quota de candidatures peut s'appliquer volontairement par les partis politiques ou être imposé par la loi. Celle-ci peut prévoir que les candidatures de l'un des sexes ne peuvent être en dessous de 40% ou au dessus de 60%.

- L'adoption d'un quota minimal de sièges pour les femmes au sein des circonscriptions : au Maroc en 2011, par exemple, 12 % des sièges dans les conseils municipaux ont été réservés aux femmes à travers une loi qui prévoit la création d'une nouvelle circonscription dans chaque municipalité qui réserve un nombre de sièges pour les femmes. Le but poursuivi étant d'augmenter le taux de représentativité des femmes de 0,56% en 2003 à 12%. Ce qui équivaut à 3300 femmes siégeant dans les conseils municipaux.

Par ailleurs, la technique du quota est appliquée dans un certain nombre de pays soit en vertu de la constitution (exemple du Burkina Faso, Philippines, Ouganda) soit en vertu de la loi électorale (exemple de la Belgique, un grand nombre de pays de l'Amérique Latine, Slovaquie, France...)

### Les controverses concernant le quota réservé aux femmes

#### Les inconvénients

- Cette procédure ne respecte pas l'égalité entre les hommes et les femmes. C'est une forme de discrimination en faveur des femmes
- Méthode non démocratique qui ne respecte pas la volonté de l'électeur
- Le choix des représentants politiques selon le sexe et non selon les compétences risque d'exclure les compétences
- Les femmes refusent de figurer dans des listes électorales uniquement parce qu'elles sont des femmes
- une technique qui provoque des polémiques au sein des partis politiques

#### Les avantages

- Cette procédure a pour but non d'instituer une discrimination mais de limiter les obstacles qui entravent l'accès des femmes aux postes politiques
- La diminution des pressions engendrées par le faible taux de représentativité des femmes au sein des conseils
- La femme en tant que citoyenne a le droit à une participation égale
- Il est essentiel de permettre aux femmes d'acquérir une expérience dans le domaine politique
- Les élections sont une affaire de représentativité et non de niveau d'enseignement
- Beaucoup de compétences féminines ne trouvent pas leur place dans le domaine politique car dominé par les hommes
- Il n'y a pas d'atteinte à la liberté de choix car ce sont les partis qui vont choisir leurs candidates
- les polémiques ne durent jamais

Malgré les avantages reconnus par les uns, cette option comporte un certain nombre d'inconvénients pour d'autres. C'est pourquoi lors des élections de la constituante et des élections législatives de 2014, c'est la technique de la parité et de l'alternance dans le cadre d'un scrutin de liste qui a été adoptée. Ce mécanisme a permis d'atteindre un taux de représentation des femmes de 24,9% à l'Assemblée Nationale Constituante et un taux de 31% à l'Assemblée législative.

La réalisation du principe de la parité tel qu'il est mentionné dans la constitution nécessite l'adoption d'un cadre juridique adéquat qui met en application cet objectif.

La loi électorale prévoit pour les élections locales non seulement la parité verticale entre les femmes et les hommes dans les listes électorales mais aussi la parité horizontale. C'est-à-dire l'alternance au niveau des têtes de listes. Ceci constitue un pas vers la réalisation de la parité dans les conseils élus en conformité avec les dispositions de la constitution<sup>6</sup>.



<sup>6</sup> Voir loi organique n°2017-7 du 14 février 2017 modifiant et complétant la loi organique n°2014-16 du 26 mai 2014

### - Le renforcement des capacités :

L'un des mécanismes appliqués pour renforcer les capacités des représentants locaux consiste à créer des réseaux regroupant des responsables locaux (exemple l'Union Internationale des Instances locales ou le Réseau Africain des Femmes Membres des Instances de la Gouvernance Locale). L'Association des femmes conseillères municipales en Bolivie a lancé un appel pour l'adoption d'une loi qui oblige les partis à présenter 30% de femmes aux élections, ce qui a augmenté le taux de représentation des femmes conseillères municipales passant de 18% en 1991 à 46% en 2004. Cependant étant donné que ce mécanisme n'a pas été appliqué à la représentation au niveau de la présidence du conseil, le taux des femmes présidentes des conseils municipaux ne dépasse pas les 4%. Par ailleurs cette association renforce la promotion des candidatures féminines en leur fournissant des guides pratiques sur les élections municipales. L'échange de ce genre d'expérience s'avère très utile.

## III-Exemples et expériences comparées sur pouvoir local et genre

**1- Le Brésil (Porto Alegre) :** L'idée de budget participatif est apparue dans cette ville après les élections municipales de 1988. Le principe a été appliqué en Espagne suite aux élections municipales de 2000-2001. En Italie plus de 20 municipalités ont adopté le budget participatif après 2001. En France, Morsang-sur-Orge est la première ville à appliquer ce mécanisme en 2003 suivie par un certain nombre de villes françaises. En septembre 2014, par exemple, pendant la votation citoyenne du budget participatif, les habitants de Paris ont lancé le projet « Jardins sur les murs »

**2- L'Argentine (Rosario) :** Un hommage a été rendu en 2010 à l'expérience de la municipalité de Rosario dans le cadre de la 10ème conférence internationale de l'Organisation Mondiale de la Démocratie Participative. Cette municipalité a œuvré depuis 2003 pour promouvoir la participation politique des femmes et renforcer son rôle dans la société en contribuant à améliorer ses conditions économiques, à lutter contre la violence à leur encontre et à réserver des moyens de communication pour renforcer leur participation politique. Ce travail a été concrétisé essentiellement à travers

- La promotion de l'accès des femmes aux postes de responsabilité au niveau local et le renforcement de sa libre participation
- Le soutien des projets qui concernent les femmes (Un taux de 14% des projets couverts par 25% du budget)
- La décision d'imposer 30% de présence féminin dans les assemblées générales (taux réalisé 60%)
- Création de bibliothèques et garderies pour permettre aux femmes d'assister aux assemblées générales
- Adoption de la parité pour la désignation des membres des comités de quartiers.
- Sensibilisation des femmes sur les problématiques en rapport avec leurs conditions de vie et leur formation dans les techniques de communication pour qu'elles puissent exprimer leurs besoins et les intégrer dans les budgets participatifs.
- coaching en matière de conception de projets et des techniques d'adoption de ces projets lors de l'élaboration des budgets participatifs. Le pourcentage réservé au budget ouvert est entre 3,3 et 8% dont deux axes concernent les femmes : la promotion de la participation politique et les projets de développement réservés aux femmes. Ces mécanismes ont sensibilisé les femmes à l'importance de leur participation surtout à travers leurs associations.
- La formation des agents municipaux (2006) et leur incitation à intégrer l'égalité dans la formulation des budgets et à éviter les formules discriminatoires et stéréotypées à l'égard des femmes dans leurs documents officiels.





**3- Le Maroc :** L'expérience du Maroc en matière de budgétisation sensible au genre est une expérience réussie qui a été présentée à l'Assemblée Générale des Nations Unies en 2007 et à l'occasion d'autres rencontres internationales.

Le Maroc a capitalisé une expérience importante dans le domaine de la budgétisation sensible au genre. Depuis 2002 une étude a été réalisée sur la possibilité d'adopter la budgétisation sensible au genre. Ce mécanisme a été ensuite appliqué successivement sur le plan national et local. Ce processus a été accompagné par la multiplication de cycles de formation sur le thème et par l'adoption de la budgétisation selon les objectifs. Une étude effectuée et présentée dans ce cadre a évalué l'impact de cette approche par les données suivantes : Une diminution du taux d'analphabétisme en général, entre 2004 et 2007 passant de 42,7% à 40% et parmi les femmes de 54,7% à 53,1% pour la même période.

Une augmentation du taux de connexion des régions rurales au réseau d'éclairage public, entre 2002, 2005 et 2009, passant respectivement de 55% à 81% et 96% et au réseau de distribution de l'eau potable de 50% à 70% et 90%.

Dans le cadre de la gestion des affaires locales, un comité consultatif a été créé au sein de chaque conseil municipal, appelé Comité pour la justice et l'égalité des chances. Son rôle consiste à exprimer des avis et

soumettre des propositions sur les questions liées à l'égalité et l'égalité des chances entre les femmes et les hommes.

Il a été également décidé de procéder à un plan communal de développement appliquant une démarche participative intégrant particulièrement l'approche genre.

**4- Le Rwanda :** Une politique intégrant l'approche genre a été adoptée depuis 2006 (réajustée en 2010). Elle a pour objectif de renforcer les capacités afin de dépasser les idées contraires à l'égalité et promouvoir la place des femmes.

Cette politique repose sur la promotion de la participation des femmes et des hommes (sur le plan quantitatif et qualitatif) dans la prise de décisions aussi bien au niveau national qu'au niveau local. Elle vise également à faciliter l'accès des femmes aux ressources et au contrôle de leur exploitation afin d'intégrer ces dernières dans le domaine économique. Cette politique œuvre enfin à renforcer les capacités des secteurs publics et privés et des associations pour intégrer l'approche genre (gender mainstreaming) dans leur politique et leurs projets en particulier ceux qui concernent la décentralisation. Des résultats sensibles ont été constatés aussi bien dans l'amélioration des conditions de vie que dans l'intégration dans les administrations, des modes de gestion nouveaux s'appuyant sur la démarche participative et la transparence des procédures

**5- Le Sénégal :** le projet de développement lié au genre, lancé au Sénégal en 2010 dans trois municipalités (Louga, Gassane et Sagatta Gueth) s'insère dans le cadre du projet national de développement local. Ce projet est construit autour des principes de renforcement de la transparence, de l'efficacité, de l'intégration, de l'égalité et de la solidarité et sur la prise en compte de ces principes de manière transversale dans tout le projet.

# Glossaire

**Le principe de la libre administration** : C'est l'autonomie donnée à la collectivité locale pour gérer les affaires qui lui sont attribuées dans le domaine de sa compétence. Elle se concrétise par la représentation par un organe élu, l'attribution de l'autonomie juridique, administrative et financière, et l'attribution de ressources propres qui sont gérées de façon autonome. Ce principe s'applique conformément à la loi et dans le cadre de l'unité de l'Etat.

**La démocratie représentative** : c'est l'une des formes de démocratie où les citoyennes et les citoyens choisissent leurs représentants dans les instances de prise de décisions par le moyen des élections. Ces élections peuvent être directes, (par les citoyens et les citoyennes eux-mêmes) ou indirectes (par un groupe de personnes qui ont été élus par les citoyens)

**Le conseil de la collectivité locale** : c'est une instance collégiale élue de façon directe ou indirecte. Elle statue sur les questions qui relèvent de sa compétence et a un pouvoir de décision. Elle est présidée par un président chargé d'exécuter les décisions prises et de représenter l'organe exécutif de la collectivité locale.

**L'organisation décentralisée** : c'est une forme d'organisation administrative qui repose sur la reconnaissance «d'intérêts locaux» distincts «des intérêts nationaux» et dont la gestion est attribuée à des personnes juridiques autonomes par rapport à l'Etat appelées collectivités locales jouissant de la liberté de choisir leurs conseils locaux à travers les élections et de gérer leurs affaires selon le principe de la libre administration. Ce mode d'organisation administrative est appelée la décentralisation territoriale qui se distingue de la décentralisation technique et qui consiste à octroyer la personnalité morale à quelques

structures avec une autonomie financière pour gérer un service public sous la tutelle de l'Etat et qu'on appelle établissements publics.

**Le gouverneur:** c'est l'agent de l'Etat dans la région qui gère les affaires de la région en son nom. C'est un pouvoir déconcentré qui représente l'autorité de l'Etat dans sa circonscription territoriale et ne jouit d'aucune autonomie par rapport au centre.

**La déconcentration ou la centralisation relative:** C'est un mode d'organisation du pouvoir central qui consiste à déléguer ou transférer certaines attributions de l'Etat aux structures administratives existant dans les régions sans que cela n'entraîne leur indépendance ni leur autonomie par rapport à l'administration de l'Etat. Les décisions continuent à être prises au nom de l'Etat mais à un niveau local.

**L'organisation centralisée :** c'est un mode d'organisation administrative qui se base sur le pouvoir administratif installé au centre c'est-à-dire dans la capitale du pays et où l'administration centrale monopolise le pouvoir de décision essentiellement à travers les ministères. Ce mode d'organisation se divise en système totalement centralisé (qui n'est plus adapté à la réalité) et une décentralisation relative ou déconcentration.

**Le pouvoir central :** le président de la république et le chef du gouvernement se partagent la fonction administrative à la tête de l'Etat. Cependant l'essentiel de cette fonction administrative au sein de l'Etat s'exerce par les ministères selon leurs différentes attributions.

**Le budget de la collectivité locale :** c'est un document qui récapitule le montant des recettes décidées et des dépenses autorisées pour la collectivité locale pendant l'année comptable.

**Les ressources de la collectivité locale :** C'est l'ensemble des moyens financiers et humains dont dispose la collectivité locale .Ces moyens représentent des ressources propres ou des ressources transférées par l'Etat et correspondant à des compétences transférées.

**L'Etat unitaire** : l'Etat se distingue par sa souveraineté. L'Etat unitaire a une seule constitution, un pouvoir législatif unique, et un pouvoir juridictionnel unique. L'autonomie des collectivités locales ne peut porter atteinte à la forme unitaire de l'Etat.

**Le contrôle a posteriori** : c'est un contrôle de légalité des décisions de la collectivité locale qui s'exerce après que la décision n'ait été prise. Il se définit par opposition au contrôle préalable qui donne à l'autorité de tutelle le pouvoir de contrôler la décision avant qu'elle n'ait été prise. En vertu du contrôle préalable, le pouvoir de tutelle peut refuser d'avaliser les décisions pour qu'elles deviennent exécutoires ou en opposer un refus ou une interdiction.

**Les ressources transférées** : ce sont des ressources votées dans le cadre du budget de l'Etat puis transférées aux collectivités locales pour couvrir le transfert ou la création de nouvelles compétences pour ces collectivités.

**Les ressources propres** : Ce sont les ressources provenant de la collecte des impôts locaux, ainsi que les ressources provenant de ses biens et des services qu'elle fournit ainsi que des subventions de l'Etat.

**Le principe de solidarité** : un principe qui permet à l'Etat afin de fournir les ressources nécessaires aux collectivités, d'imposer des contributions de la part des collectivités locales ou autres, proportionnelle à leurs ressources et de les redistribuer au profit des collectivités proportionnellement à leurs besoins. Ce mécanisme ne vise pas une égalité arithmétique entre collectivités mais la réalisation de la justice à travers la redistribution des richesses.

**Le budget participatif** : c'est un instrument de démocratisation de la gestion des affaires publiques qui donne la possibilité aux habitants de voter, dans des chapitres prédéfinis, des projets de développement et de les adopter ainsi dans le budget à appliquer.

**Le budget sensible au genre :** C'est un outil utilisé dans plusieurs pays pour permettre de prendre en considération selon une méthodologie bien déterminée, les besoins et les intérêts des femmes et des hommes lors de la planification et de la préparation du budget.

**Les délégués et les ômdas :** Ils assistent le gouverneur. Leurs fonctions se rapportent à l'organisation déconcentrée

**La collectivité locale :** est constituée d'un groupe de personnes, d'une circonscription territoriale et d'une personnalité juridique. Elle est gérée par un conseil local élu. La constitution de 2014 mentionne 3 types de collectivités locales: les municipalités, les régions et les districts

**Les compétences propres :** ce sont les compétences attribuées aux collectivités locales et qui se rapportent à leur création en tant qu'entités autonomes. Elles sont fixées par la loi où déduites d'une attribution générale de compétences relativement au ressort territorial

**Les compétences transférées :** Elles appartiennent au domaine des compétences de l'Etat que ce dernier décide d'en transférer l'exécution à la collectivité locale compte tenu de sa proximité aux citoyens.

**Les compétences conjointes :** des compétences dont l'exercice est attribué en partie à l'Etat et aux collectivités locales. La distribution des attributions à assumer se définit selon le critère de l'efficacité et de la proximité au citoyen.

**Le principe de subsidiarité :** ce principe est une règle de répartition des compétences transférées et des compétences conjointes entre les différentes collectivités. Selon ce principe la collectivité au niveau supérieur n'intervient que si les attributions en question dépassent les capacités de la collectivité qui se situe à un niveau inférieur. Dans ce cas c'est du devoir de la collectivité supérieure de la soutenir et de la suppléer dans ses fonctions.

**Le pouvoir réglementaire:** C'est le pouvoir attribué à certains organes administratifs, dont les collectivités locales, leur permettant d'édicter, dans le cadre de l'exercice de leurs compétences, des décisions administratives à caractère général, impersonnel et permanents. Leur application s'étend dans le temps pour toutes les situations qui entrent dans leur domaine tant qu'il n'y a pas eu annulation ou retrait de ces décisions. Elles se définissent par opposition aux décisions individuelles qui ne s'appliquent que pour des situations particulières et dont l'effet s'éteint par cette application unique.

**Le référendum local :** référendum au cours duquel le pouvoir local soumet un projet de décision aux électeurs de la collectivité en question. Ces derniers sont appelés à répondre par oui ou par non. La décision d'accepter ou de refuser la décision leur revient directement

**La consultation locale :** technique par laquelle le pouvoir local soumet un sujet à l'avis des habitants de la collectivité. Le résultat n'a pas d'effet obligatoire sur la décision à prendre par l'organe représentatif du pouvoir local.

**La conférence ou l'assemblée générale ouverte :** Espace de discussion ouvert organisé au niveau local pour permettre aux citoyennes et citoyens d'exprimer leurs opinions sur des questions relatives aux affaires publiques.

**L'assemblée générale :** C'est une séance du conseil local où ont lieu les délibérations sur des questions fixées préalablement par un ordre du jour et au cours de laquelle sont prises les décisions. Cette séance est ouverte aux habitants locaux ; cependant la décision finale revient uniquement aux membres du conseil.

**La coopération décentralisée :** désigne toutes les formes de coopération, de partenariat et d'échange menées par les collectivités locales entre elles ou avec des groupes territoriaux étrangers intéressés par les affaires locales.

**La péréquation** : C'est une équation mathématique préalablement définie pour déterminer les critères d'accès à des ressources supplémentaires octroyées par l'État sur la base du principe de la solidarité. Ce mécanisme vise à réaliser l'autonomie effective de la collectivité locale.

**La gouvernance** : c'est la méthode avec laquelle il est fait usage des pouvoirs en relation avec les ressources d'une collectivité déterminée afin de réaliser la croissance économique et sociale.

**La gouvernance ouverte** : c'est une forme de gouvernance qui garantit aux citoyennes et aux citoyens le droit d'accès aux documents et aux procédures des organes publics dans le but de leur permettre un contrôle efficace et de leur ouvrir les possibilités de la participation.

**La démocratie participative** : C'est l'adoption d'un ensemble de mécanismes dans la gestion à travers lesquels les citoyen(ne)s, les groupes et les associations participent au processus décisionnel. Ainsi le rôle de ces derniers ne se limitera plus aux élections, d'un mandat à un autre, sans participation ou contrôle de leur part des décisions prises par leurs représentants.



## Le Pouvoir local dans la constitution de 2014

La réalisation de ce document de référence sur le pouvoir local s'inscrit dans le cadre du projet initié par l'Association des Femmes Tunisiennes pour la Recherche et le développement AFTURD et qui a pour objectif de renforcer la participation politique des femmes.

Ce travail est en continuité avec les efforts déployés par l'association pour faire connaître les textes juridiques et promouvoir la culture de la citoyenneté auprès des femmes et des jeunes afin de les inciter à s'impliquer davantage dans la vie publique et tout particulièrement dans cette période historique que traverse le pays.

Convaincues du rôle que peuvent jouer les femmes et les jeunes en tant qu'éléments fondamentaux dans le développement du pays et dans sa modernisation.

Convaincues également que le développement régional et la justice sociale ne peuvent être réalisés sans l'implication de toutes les forces vives du pays dont les femmes et les jeunes constituent un élément majeur.

Etant donné que la participation des femmes et des jeunes dans les affaires publiques est le seul garant de l'expression réelle et effective de leur besoins et intérêts spécifiques leur engagement dans le processus électoral et leur participation effective au sein des conseils municipaux et régionaux étant autant d'opportunités de faire entendre leurs voix et d'améliorer leur condition et un facteur essentiel de transformation sociale.

Ce document de référence se propose de faire connaître les principes constitutionnels de base en rapport avec le pouvoir local et de clarifier les concepts clés tels qu'annoncés dans le chapitre 7 de la Constitution à savoir la décentralisation, la démocratie participative, la gouvernance locale, et rendre ainsi accessibles les données juridiques auprès des activistes appelé(s) à agir sur le plan local pour renforcer leurs capacités et faciliter leurs activités de sensibilisation et de formation programmées dans le cadre du projet « Aux urnes citoyennes » qui vise les femmes et les jeunes.



Cité les roses, im.sprols, rue 7301, bloc9  
El Menzah 9B, 1004 Tunis, Tunisie  
Tél/Fax : (00216) 71 870 580  
Email: afturd@gmail.com  
Site web : www.afturd-Tunisie.org