

Processus de décentralisation en Tunisie : actionner les leviers quantitatifs et qualitatifs

La Tunisie est le pays de l'Afrique du Nord où, après les bouleversements du printemps arabe, l'espoir pour une transformation démocratique et pacifique de la société et des structures politiques est le plus grand. Le pays mérite donc une attention toute particulière de la part de la communauté internationale pour accompagner cette transformation avec sa réforme du mode de gouvernance.

Le processus de transformation entamé en 2011 concerne tous les niveaux de l'Etat et leurs modes de gouvernance respectifs. Les points clés sont la démocratisation de la vie publique, l'enracinement du principe de l'Etat de droit ainsi qu'un mouvement fort vers une plus grande transparence dans la gestion des affaires publiques. Avec la constitution de 2014, le nouveau Code des Collectivités Locales (CCL) et les élections locales de mai 2018, la décentralisation est également au cœur du processus de transformation du pays.

Notre consultant, Alexandre Martinez, intervient actuellement auprès du Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation pour réaliser la toute première analyse des besoins de formation à grande échelle des élus des collectivités locales tunisiennes, l'occasion de revenir sur les enjeux de cette réforme majeure issue de la révolution tunisienne : le processus de décentralisation.

Le renforcement des capacités : indispensable pour la mise en œuvre des politiques de décentralisation et des prestations de services de base

Il n'est pas rare d'entendre parler en Tunisie, par rapport à l'administration des collectivités locales, du terme de « sous-administration ». Dans ce pays de 12 millions habitants, environ 35.000 agents seulement (sur les 800.000 que compte la Fonction Publique dans son ensemble) travaillent dans les collectivités décentralisées, alors que ces dernières, dans le cadre du processus de décentralisation en cours, sont de plus en plus sollicitées pour rendre les services élémentaires de base aux habitants.

Les relations de proximité entre les élus et les agents locaux d'une part et la population locale d'autre part, les exigences nouvelles quant à l'accueil des usagers, ainsi que la demande de participation formulée par les citoyens ont pour effet de « mettre sous pression » les responsables des collectivités locales. Les citoyens sont, notamment depuis les premières élections locales libres en mai 2018, en train de questionner les capacités structurelles, organisationnelles, financières et techniques des collectivités à rendre rapidement et de manière appropriée les services de base dont la population a besoin (eau et assainissement, santé, écoles et formation professionnelle, transport, voirie, marchés, culture, animation des tissus entrepreneuriaux et du marché du travail local, etc.). Une bonne partie de ces attentes reposent sur les autorités locales qui sont de plus en plus en charge de fournir les services de base aux citoyens et par là d'améliorer le cadre de vie.

Rendre les nouvelles communes opérationnelles - un défi majeur

L'accroissement de l'efficacité et l'efficience des administrations locales grâce au développement des capacités de leurs agents est une priorité pour les communes nouvellement créées dans le cadre de politique de communalisation intégrale initiée par le Gouvernement. Les nouvelles municipalités, dont une partie importante se trouve dans la zone d'intervention prioritaire du projet (régions du Centre-Ouest et Nord-Ouest qui comptent parmi les plus défavorisées du pays), ont été pour la plupart implantées dans des parties du territoire qui jusqu'ici étaient sous administration directe de

l'Etat.¹ Dans d'autres cas, les communes nouvellement créées faisaient auparavant partie de municipalités beaucoup plus étendues.

Dans les deux cas, une équipe municipale pour gérer ces nouvelles communes n'y existe donc que de façon embryonnaire pour le moment. De ce fait, l'on peut considérer qu'à l'étape actuelle, l'administration communale sera à bâtir à partir de quasiment zéro. Pour réussir la montée en puissance des nouvelles communes et la prise en main des affaires communales par une administration communale compétente et efficace, il importe donc de renforcer les capacités des actuels et futurs fonctionnaires et élus des collectivités locales à exercer leurs missions régulières, de faire fonctionner les équipements et de jeter ainsi les bases pour une prestation effective des services de base à la population locale.

La formation des acteurs de la décentralisation est donc un défi majeur pour toute la politique de décentralisation tunisienne, car elle contribuera significativement à la prestation de services de qualité par les communes et par conséquent au développement local. Face à l'agitation sociale qui s'est installée un peu partout en Tunisie, il est d'une importance cruciale de convaincre les populations que les changements tant attendus sont en train de se produire et que les collectivités locales peuvent contribuer rapidement à ces changements des conditions de vie des Tunisiens.

Actionner les leviers quantitatif et qualitatif pour améliorer les services rendus à la population

L'impératif d'entreprendre des réformes socio-économiques, le besoin de développer des services publics dans des zones périphériques longtemps négligées, ainsi que la nécessité de transférer progressivement des responsabilités vers les instances décentralisées implantées partout dans le pays invitent l'Etat tunisien à actionner tous les leviers pour parvenir à une meilleure distribution des compétences et une meilleure structuration et performance des services publics. En effet, pour mener à bien la réforme de la gouvernance, les pouvoirs publics tunisiens doivent assurer le transfert des compétences et des moyens vers les collectivités décentralisées, accompagné d'un renforcement des capacités des personnels de ces collectivités et en particulier des nouvelles communes. Afin de relever ce défi, le gouvernement a décidé d'augmenter le taux d'encadrement dans les nouvelles collectivités locales de 15% jusqu'en 2018/2019, et de 25% jusqu'en 2024, et il s'attèle à mobiliser des fonds importants pour financer la création de postes, la réaffectation de fonctionnaires et la formation des services d'appui aux collectivités.

Les évolutions structurelles engagées par les diverses réformes en Tunisie au cours des dernières années ont fait évoluer les besoins en compétences des agents autant que le nombre et la distribution quantitative des effectifs. Ainsi par exemple, la mise en place progressive d'une gestion par les résultats et par programmes exige des fonctionnaires, notamment ceux dans les administrations des collectivités et des services d'appui aux collectivités, de faire évoluer leurs pratiques de management et leurs relations avec les usagers.

Pour répondre à ces défis, deux leviers méritent d'être actionnés :

- D'une part, **le levier « quantitatif »** avec la nécessaire augmentation du nombre de fonctionnaires afin d'atteindre une masse critique permettant d'améliorer la gouvernance sur l'ensemble du territoire et un rééquilibrage de la distribution des effectifs entre les zones plus développées et les contrées délaissées par le passé où se situent la plupart des nouvelles communes ;
- D'autre part, **le levier « qualitatif »** avec le développement des compétences professionnelles clés des agents et élus communaux et des responsables régionaux pour la

¹ Celui-ci était représenté à travers des fonctionnaires étatiques jouant le rôle de *délégué* au niveau des à peu près 260 délégations (*Mu'tamadiyya*) et à travers des chefs de secteurs au niveau des plus petites entités, les secteurs (*imada*) qui étaient au nombre de plus de 2.000.

planification et la réalisation des services administratifs et des actions de développement communal et régional².

Le Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation (CFAD) demeure l'outil de prédilection pour actionner le levier « qualitatif » : engagé depuis sa création dans la formation des agents mis à disposition des collectivités, le CFAD voit aujourd'hui son champ d'intervention s'élargir à celui de la nouvelle génération d'élus territoriaux. Une étude d'analyse des besoins est actuellement réalisée et sa restitution est prévue pour avril 2019, il sera alors traduit en programme de formation dont l'exécution commencera dès l'été.

Un processus à suivre de près.

² Le besoin de renforcement des capacités concerne également les services étatiques déconcentrés qui sont chargés d'appuyer les collectivités locales.