

## Participer dans un « bocal<sup>1</sup> ». Acteurs, enjeux et cadrage du budget participatif dans la Tunisie de l'après-Ben Ali

*Som-1 Joseph-Désiré*

*« C'est une chose pour baisser la révolte des personnes...  
pour amortir...<sup>3</sup> »*

La chute du régime de Ben Ali en Tunisie en 2011 ne signifie pas seulement l'affirmation des libertés politiques, mais aussi la contestation du centralisme, de la gestion verticale du pouvoir et la quête de la participation à la gestion des territoires. Le local et la nécessité d'un gouvernement local qui soit en mesure de délivrer des services aux populations et comme incarnation d'un nouvel design institutionnel en construction alimente le débat politique national depuis 2011. L'approche des premières élections municipales de l'après-Ben Ali, ainsi que l'insistance des bailleurs de fonds internationaux qui voient en la décentralisation la voie privilégiée à la démocratie locale contribuent à susciter l'intérêt du chercheur sur les dynamiques et les enjeux politiques qui s'y logent.

En effet, les revendications des mouvements protestataires émergés depuis 2008 en Tunisie se sont souvent axées sur la question du développement inégal entre les régions, notamment de l'accès à l'emploi et aux services dans les régions défavorisées de l'intérieur, en articulant une demande de plus d'État et de plus de participation des citoyens aux prises de décisions publiques locales. Cette articulation marque la nouvelle constitution de 2014 qui consacre le principe de subsidiarité, la communalisation de l'ensemble du territoire, la généralisation des élections dans les collectivités locales et la participation citoyenne aux décisions locales. De la sorte, la société civile organisée est considérée comme partie prenante principale des processus de décentralisation et de participation citoyenne. Loin d'être l'apanage des régions de l'intérieur, le local est une instance

---

<sup>1</sup> Je reprends cette formulation d'un article qui décrit les modes de participation autoritaire dans la Tunisie sous Ben Ali sans vouloir réduire le budget participatif dans la Tunisie de l'après-Ben Ali à l'une de ses modalités. Voir Allal Amin, « Penser global, agir dans un bocal ». Participation locale, régulation néo-libérale et situation autoritaire en Tunisie (2006-2010), *Gouvernement et action publique* 2016/2 (N° 2), p. 153-181.

<sup>2</sup> Chercheur au Leibniz-Zentrum Moderner Orient (ZMO)-Berlin; doctorant de sociologie politique à l'université Sorbonne Paris Cité ; doctorant associé à l'Institut de Recherche sur le Maghreb Contemporain (IRMC)-Tunis

<sup>3</sup> Délégué des citoyens du budget participatif d'un quartier de la commune de La Marsa

privilegiée pour observations les mutations politiques et sociales en cours depuis 2011.

Dès la fuite du président déchu, des initiatives d'institutionnalisation de la participation se mettent en place au sein des communes. Le budget participatif (BP) des communes va rapidement occuper une place de choix parmi ces dispositifs. A l'heure actuelle, près d'une dizaine de communes ont adopté le BP en Tunisie dont les communes de La Marsa et Gabes. La Marsa, commune de la banlieue aisée de Tunis qui a mis progressivement en place le dispositif du BP depuis 2013. Elle a été le lieu de résidence d'été des beys de Tunis du début du XIXe siècle à la déchéance de la monarchie en 1957. Elle fait aujourd'hui office de modèle au Maghreb (3<sup>ème</sup> place au Prix d'Excellence Africaine du BP en 2015). Gabes, l'un des pôles économiques, grande ville industrialisée qui a développé une rhétorique de marginalisation politique face au gouvernement central eu égard notamment à la forte pollution qui y sévit du fait des politiques néolibérales et anti-planification écologique de l'Etat, a mis en place son dispositif de BP plus difficilement entre 2014 et 2015, en raison de l'instabilité du conseil municipal du fait de désaccords politiques continus entre ses membres.

Notre article a pour objectif d'analyser les dynamiques de participation dans la Tunisie révolutionnaire et des encadrements dont elles sont l'objet. Nous avons choisi de nous intéresser à un dispositif particulier qui fait l'objet de vaste traitement dans la littérature des sciences sociales : le budget participatif (BP) des communes. Malgré la familiarité de l'objet avec les sciences sociales, il n'a pas encore fait l'objet d'un traitement dans le cadre d'un contexte révolutionnaire comme celui de la Tunisie. De quoi le BP est-il le nom en Tunisie ? Il s'agit d'analyser la manière dont les acteurs pensent et interagissent autour du design institutionnel de la participation d'une part, et comment le BP sert de laboratoire de la participation en temps révolutionnaire en même temps qu'il s'inscrit dans les dynamiques politiques locales. Une attention particulière est portée sur les effets de cadrage du BP sur le choix des acteurs qui participent, ainsi que sur les objets et formes autorisés de participation. En effet, ce dispositif de participation à l'action publique locale peut s'inscrire dans des trajectoires de politiques décentralisatrices de la Tunisie de l'après-Ben Ali (Som-1 & De Facci, 2017) ou participer du mythe réformateur de l'Etat (Hibou, 2009) tout en s'inscrivant dans le prolongement de l'autoritarisme participatif du régime de Ben Ali (Allal, 2016 ; Berry-Chikhaoui, 2011).

Cet article est issue d'un projet de recherche sur la démocratie locale en Tunisie

qui débute en février 2013 lorsque je rédige un rapport pour le compte de l'ONG *Foundation for the Future* (FFF) sur les besoins de renforcement de capacité de la société civile tunisienne sur le pouvoir local. FFF est au cœur de l'histoire d'importation du BP en Tunisie. Plus tard, dès mars 2014, je vais travailler comme sociologue embarqué avec l'association L'Action Associative qui va initier l'implantation du budget participatif dans les communes tunisiennes. C'est donc une parole située que la mienne qui souhaite ici présenter les effets du budget participatif des communes à la fois sur les modes d'apprentissage de la démocratie, mais aussi sur le cadrage que ce dispositif impose.

Sur le plan méthodologique, je travaille avec. Et d'abord Je fais de l'observation participante, mais je mobilise également différentes sources et méthodes. Je participe depuis mars 2014 à diverses assemblées de citoyens dans les mairies où se met en place le budget participatif (BP). J'observe tant la formation des facilitateurs, les forums citoyens, les réunions des délégués du BP ou les réunions des conseils municipaux. Je participe aussi aux activités des comités citoyens. Ce travail est complété par la conduite d'entretiens semi directifs avec toutes les parties prenantes de cette coproduction de l'action publique locale. Les entretiens sont de type parcours de vie pour ce qui est des citoyens dont nous voulons comprendre la manière dont les trajectoires d'engagement ou de mobilisation rendent compte des dynamiques locales en matière de participation. J'ai conduit une quarantaine d'entretiens dont vingt dans la seule mairie de La Marsa. L'autre dizaine d'entretiens concernent les mairies de Menzel-Bourguiba et Gabès. J'ai aussi interviewé les responsables de la mairie (politiques et administratifs), les délégués élus du BP, les membres des comités citoyens, les facilitateurs et les organisations d'exécution et de financement du processus du BP ; de même que les responsables nationaux des collectivités locales et des députés de l'ANC membres de la commission constituante sur l'autorité locale.

### **La vague des dynamiques participatives par le bas**

Dès la chute du régime autoritaire en Tunisie, les institutions locales ont été prises d'assaut par diverses mobilisations collectives et violences. C'est ainsi que dès le début de l'année 2012, une vague de manifestations a secoué les collectivités locales tunisiennes. Elles ont été conduites par des militants politiques et associatifs qui réclament la dissolution des conseils municipaux et la démission des responsables administratifs locaux soupçonnés d'être de connivence avec le régime précédent. Les manifestants veulent que les gouvernements locaux soient à même de répondre plus efficacement aux nombreuses demandes sociales de la population. Ces contestations peuvent être violentes comme à Gabes où les autorités vont installer une barrière de barbelés autour de la délégation afin

d'empêcher les manifestants d'y accéder. C'est que dans cette ville du Sud tunisien, chef lieu du gouvernorat<sup>4</sup> du même nom, les manifestants contestent violemment le régime Ben Ali lors de la première séquence révolutionnaire qui va aboutir à la fuite du potentat : commissariats, palais de justice, recette des finances brûlés, la douane et le siège du rcd (parti politique au pouvoir) brûlés, grandes surfaces pillées et saccagées, immeubles incendiés, pneu brûlés de jour comme de nuit devant le gouvernorat. On le remarque, les bâtiments qui incarnent le pouvoir étatiques sont la cible privilégiée des manifestants. Il faut dire que la répression qui sévit durant cette première séquence révolutionnaire aurait fait de plus de 20 morts à Gabes<sup>5</sup>. Sur l'ensemble du territoire tunisien, des militants politiques et associatifs réclament la dissolution des conseils municipaux et la démission des responsables administratifs locaux soupçonnés d'être de connivence avec le régime précédent. Les manifestants veulent que les gouvernements locaux soient à même de répondre plus efficacement aux nombreuses demandes sociales de la population. Suite à quoi des exécutifs communaux sont dissouts par le décret n°2011-659 du 2 juin 2011 du président par intérim Fouad Mebazaâ et remplacées par des délégations spéciales dont le mandat initial est fixé à un an: ce dernier sera renouvelé par le décret n° 2012-910 du 2 août 2012 du chef du gouvernement provisoire, Hamadi Jebali, pour être étendu jusqu'aux élections municipales qui se tiendront à la suite de l'adoption de la nouvelle constitution postrévolutionnaire.

Par la suite, la contestation qui s'est cristallisée autour de la figure locale de l'autorité publique va se poursuivre. C'est ainsi que dans le gouvernorat de Gabes, les manifestants vont empêcher Chokri Necib, nommé comme gouverneur par le gouvernement provisoire de prendre ses fonctions et d'exercer son mandat. Son successeur, Moncef Khemiri, aura à peine plus de chance car les nombreuses pressions dont il est l'objet vont le forcer à démissionner après quelques semaines d'exercice comme gouverneur de Gabes. Cette instabilité se retrouve aussi au niveau de la mairie. Plusieurs manifestants et représentants d'associations de la ville de Gabes empêchent les conseillers municipaux issus du RCD<sup>6</sup>, le parti de

---

<sup>4</sup> Le gouvernorat est une unité administrative déconcentrée à la tête de laquelle se trouve un gouverneur. Elle correspond peu ou prou à une préfecture en France. Au sein de chaque gouvernorat, se trouvent des délégations qui sont des unités plus petite, et dans les délégations se trouvent des communes. Ainsi donc il y a le gouvernorat de Gabes, la délégation de Gabes et la commune de Gabes, car il s'agit d'un chef lieu éponyme.

<sup>5</sup> <https://nawaat.org/portail/2011/01/14/gabes-la-ville-la-plus-surveillee-de-la-tunisie/>

<sup>6</sup> Le Rassemblement constitutionnel démocratique le parti politique fondé en février 1988 par Ben Ali et qui sera dissous en mars 2011 par jugement judiciaire après l'éviction de Ben Ali du pouvoir et sa fuite vers l'Arabie Saoudite.

Ben Ali depuis dissout, de siéger. Ce qui a pour conséquence la paralysie du conseil municipal.

Par la suite, dans la commune de Gabes comme dans des dizaines de communes sur le territoire tunisien, des négociations sont ouvertes pour la désignation d'un nouvel exécutif local entre les autorités administratives locales, les leaders politiques et les leaders associatifs locaux. De ces dynamiques de contestation du pouvoir local, un grand nombre de conseils municipaux sont formés en marge de la législation. Pour éviter de perdre le contrôle sur les dynamiques institutionnelles qui viennent du bas, le gouvernement va reprendre l'initiative à travers plusieurs décrets du ministre de l'intérieur ou du premier ministre pour la nomination des conseils municipaux qui sont dès lors appelés délégations spéciales.

Afin de gérer la commune, des personnes issues du milieu manifestant, des leaders associatifs, des entrepreneurs qui collaborent avec la commune depuis la période Ben Ali, sont choisis par une forme d'élection-désignation pour reconstituer le conseil municipal. D'après les entretiens que nous avons réalisés, le mode de désignation n'est pas le même pour chaque conseiller municipal. L'un des conseillers municipaux de Gabes m'explique que le poste lui a été proposé par une délégation constituée de leaders associatifs et de responsables administratifs de la mairie car il collabore depuis de nombreuses années avec la mairie en qualité de prestataire sur les chantiers de génie civil<sup>7</sup>. Pour un autre de la même commune, leader associatif très connu, qui a souvent opposé une forme de résistance à l'ancien conseil municipal, il a pris l'initiative de l'éviction du conseil municipal issu de « l'ancien régime<sup>8</sup> » et a participé à la mise en place du nouveau conseil municipal. Il va d'ailleurs occuper les fonctions de vice président puis de président du conseil municipal avant de déposer sa démission afin de consacrer plus de temps à sa famille d'après ces déclarations. C'est donc un conseil municipal issu d'arrangements locaux qui prend en compte à la fois les dynamiques protestataires, les rapports de forces politiques locaux et le souci de pouvoir travailler avec les instances administratives de la mairie qui va assurer la gestion de la mairie. Ce qui n'empêche pas une forte instabilité au sein du conseil du fait des conflits réguliers qui s'y déroulent et aboutissent souvent à des démissions d'un nombre plus ou moins important de membres. En cette

---

<sup>7</sup> Nous avons changé le domaine afin de garantir son anonymat car la personne exerce encore comme conseiller municipal et est engagé dans les luttes politiques locales. Nous souhaitons éviter de le nuire.

<sup>8</sup> Le terme est de lui. Ce terme revient souvent lors des interviews et occupe une place centrale dans ce vocabulaire de la révolution à côté d'autres termes comme « les acquis de la révolution », etc.

occurrence, les décrets<sup>9</sup> successifs qui nomment les membres du conseil municipal sont à la fois une tentative de rationaliser ces conflits et de stabiliser l'équipe dirigeante de la mairie. La délégation spéciale étant un régime juridique d'une municipalité dont le conseil n'est pas élu mais nommé afin de conduire la gestion de la commune pour une durée maximale d'un an<sup>10</sup>. Afin de répondre aux nombreuses sollicitations dont elles sont l'objet, et profitant de la conjoncture fluide qui caractérise cette temporalité révolutionnaire, ces délégations spéciales ont élargi leurs compétences au-delà de ce que permet la loi organique de 1975, toujours en vigueur, pour intervenir comme institution d'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques, au niveau local, sur un grand nombre de domaines, tels que la santé, l'éducation, le développement durable ou la politique de l'emploi.

L'existence de la délégation spéciale n'empêche pas la contestation des conseils municipaux, notamment sur le registre de leur manque de légitimité électorale, c'est-à-dire populaire. Malgré les consultations plus ou moins ouvertes dont elles ont été l'objet, les populations contestent leur autorité, notamment par le non respect de leur délibération. Ces conseils municipaux sont l'objet de la méfiance des populations du fait de l'histoire des mairies tunisiennes dans la mise en place et l'entretien d'un autoritarisme de proximité (Berry-Chikhaoui, 2011). Les sources de la contestation des délégations spéciales sont multiples. Il s'agit tantôt des organes déconcentrés de l'Etat avec lesquels ils se disputent une compétence territoriale ou de prérogatives comme c'est le cas dans la commune de La Marsa. Ici la délégation, organe déconcentré de l'Etat et le conseil municipal à la tête de la délégation spéciale se dispute la compétence sur l'aménagement urbain, sur fond de dépassement des limites de construction par des opérateurs immobiliers ou des restaurants ou autres magasins qui empiètent sur la voie publique. La Marsa offre aussi l'exemple d'une opposition entre le conseil municipal et des associations de riverains qui s'opposent au projet de démolition du pont de Marsa-corniche auquel elles prêtent une valeur historique alors que la mairie veut le remplacer par un pont plus moderne et large. D'après la mairie, un tel pont permettrait de fluidifier la circulation et contribuerai au développement

---

<sup>9</sup> Décret du 8 avril 2011 portant nomination de délégations spéciales dans certaines communes du territoire tunisien, *Journal officiel de la République tunisienne*, n° 26, 15 avril 2011, p. 469-474 ; Décret du 27 novembre 2012 modifiant le décret du 8 avril 2011 portant nomination de délégations spéciales dans certaines communes du territoire de la République tunisienne, *Journal officiel de la République tunisienne*, n° 95, 30 novembre 2012, p. 3058-3059

<sup>10</sup> Article 12 de la loi organique n°75-33 du 14 mai 1975 portant loi organique des communes modifiée à plusieurs reprises et notamment par la loi organique n° 95-68 du 24 juillet 1995 et la loi organique n°2006-48 du 17 juillet 2006.

économique de la commune. Ce conflit entre le conseil municipal et certaines associations de riverains est porté auprès des autorités judiciaires du tribunal administratif.

En réponse à ces assauts matériels et symboliques, plusieurs délégations spéciales font le choix d'ouvrir la gestion de la mairie aux citoyens à travers des instances de participation informelles et formelles, dont les formes et les prérogatives varient, allant des consultations thématiques à la délibération au sein du conseil municipal. Ces dynamiques de participation locale, suscitées par des acteurs subalternes vont rencontrer des dynamiques internationales et nationales de transferts de dispositifs à travers la mise en place du budget participatif des communes.

## **Le budget participatif des communes en Tunisie : ingénierie d'une vernacularisation**

### *Des usages de la participation en Tunisie. De l'autoritarisme participatif à la participation encadrée*

Nous ne pouvons nous permettre de dire que le processus d'importation du BP en Tunisie est linéaire et se situerait strictement dans l'après-Ben Ali. Il a existé en Tunisie divers dispositifs au sein des collectivités locales sous l'ère Ben Ali dont le but était de faire participer les citoyens à la décision locale. Il faut cependant rappeler qu'il ne suffit pas d'une formalisation de la participation des citoyens dans un dispositif de prise de décision locale, même budgétaire pour parler de démocratie locale et/ou participative.

S'il est vrai que la Tunisie de Ben Ali avait coutume de mettre en place des dispositifs formels de participation, il faut attendre la chute du régime autoritaire du Zaïm pour voire se mettre en place les premières expériences de budget participatif. En effet, durant le règne de Ben Ali (1987-2011), l'Etat tunisien, encouragé par la doxa néolibérale qui fait de la participation l'une des modalités des processus de démocratisation et l'une des conditionnalités de l'aide des bailleurs étrangers, va favoriser la mise en place de plusieurs dispositifs participatifs au niveau local, tant pour les politiques de développement qu'au niveau de la gestion municipale. Les travaux de thèse de Amin Allal documentent largement la manière dont ces dispositifs participatifs mis en place dans le cadre des politiques de développement dans le bassin minier de Gafsa vont servir le dessein autoritaire du régime pour encadrer les mouvements sociaux locaux, offrir des voies de conversions professionnelles à des acteurs politisés et dissidents et de la sorte contenir leurs contestations, ou encore imposer une

grammaire de la « bonne participation» (Allal, 2016). Berry-Chikhaoui quant elle, nous montre de quelle manière la mise en place et le développement des comités de quartier en Tunisie dès la fin des années 1980 et de leur développement dès le début des années 1990 suite à une injonction du président Ben Ali procède d'une volonté de l'Etat autoritaire d'étendre son dispositif de contrôle des citoyens par ce qu'elle appelle des « coquilles » vides mises à la disposition des élites rcdistes<sup>11</sup> locales (Berry-Chikhaoui, 2011).

C'est ici que la classification proposée par Marie-Hélène Bacqué est d'une grande aide (Bacqué Marie-Hélène, 2005). Cette classification propose cinq modèles idéaux-typiques, en fonction de critères qui relèvent de la volonté politique, des contextes sociopolitiques et de causalités d'ordre procédural. On distingue ainsi les modèles « managérial », de la « modernisation participative », de la « démocratie de proximité », de « l'empowerment », et de la « démocratie participative ». Ces « différents modèles participatifs ne prennent sens que sur la base de leur insertion dans des évolutions globales qui les dépassent largement...en tenant compte à la fois des dynamiques générales de la mondialisation néolibérale et des contextes sociaux et politiques particuliers». Ils peuvent ainsi s'énoncer et se réaliser suivant cinq scénarios différents : le scénario néolibéral, autoritaire, social-libéral, social-démocrate ou de la gouvernance participative. D'après ce modèle, les deux cas sus-évoqués sont à la jonction des scénarios néolibéral et autoritaire, en même temps qu'il procède à la fois du modèle managérial et de la modernisation participative, qui sont des tendances lourdes du récit réformateur de la Tunisie de Ben Ali (Hibou, 2006).

Le budget participatif des communes s'inscrit donc dans une longue tradition de réforme politique et managériale en Tunisie qui passe par l'importation de designs institutionnels promus par les partenaires internationaux de la Tunisie. A cette différence près que si les deux premiers dispositifs sont directement instigués par l'Etat, le troisième est le produit d'une arène circulatoire qui implique au premier chef des courtiers de la participation tunisiens qui sauront tirer parti de leur insertion dans des réseaux transnationaux de la gouvernance participative pour importer un dispositif dont ils affectent la qualité de participer à la naissance une véritable démocratie locale (Som-1 & De Facci, 2017).

Dès la chute du régime de Ben Ali, la Tunisie sert de terre d'élection favorite et de terrain d'expérimentation aux organisations internationales qui se proclament

---

<sup>11</sup> Militant du RCD, Rassemblement constitutionnel démocratique, le parti au pouvoir et présidé par Ben Ali.



promouvoir et défendre cette valeur universelle qu'est la démocratie. La Tunisie, premier pays du monde dit arabe à avoir chassé le dictateur en 2011, se voit confier le destin de rampe de lancement au printemps arabe. Parmi les nombreuses ONGs qui ouvrent leurs bureaux à Tunis, une va particulièrement marqué l'histoire de l'importation du BP en Tunisie : la Fondation pour le Future (FFF<sup>12</sup>). C'est ce bureau qui va organiser, en partenariat avec l'organisation VNG-I<sup>13</sup>, une rencontre sur le thème « Gouvernance Locale et Société Civile en Tunisie : Enjeux, Interactions et Perspectives » du 14-15 septembre 2012. Cette rencontre se veut un cadre de mise sous agenda d'une action publique sur la gouvernance locale. L'ambition est de promouvoir une approche particulière de la gouvernance locale avec la mise en avant à la fois d'une approche inclusive et participative de la gouvernance locale et une emphase sur certains dispositifs en particuliers.

Les responsables des ONGs *Foundation for the Future et VNGi*, toutes deux tunisiennes, jouent un rôle de premier plan dans l'identification de ce dispositif comme une solution pour reconstruire un lien de confiance entre les populations et l'échelon local de la puissance publique qu'est la mairie. L'ONG sénégalaise ENDA Ecopop, dont le secrétaire exécutif, Bachir Kanouté, est au centre de la diffusion du BP en Afrique sert de pivot à cette arène circulaire. Bachir joue un rôle de facilitateur entre le gouvernement tunisien, les bailleurs étrangers et les ONGs FFF et VNGi pour imposer le BP comme le dispositif panacée grâce auquel la démocratie locale prendra corps en Tunisie. Ce travail de facilitateur est attesté par l'ensemble des intervenants que j'ai interviewé aussi bien en Tunisie qu'à Maputo ou à Paris dans différentes arènes (Conférence internationale de la participation à Maputo-Mozambique, Congrès du GIS Participation et Démocratie) où son rôle est connu dans la diffusion du BP en Afrique. Il est aussi celui qui va former les premiers facilitateurs du BP en Tunisie. C'est durant cette formation que Manuella Honneger, suisse allemande, nouvellement titulaire d'un doctorat de science politique, va acquérir la formation et tisser les relations qui lui permettront de participer en qualité d'experte de l'association tunisoise

---

<sup>12</sup> Son sigle vient de sa dénomination en anglais : Fondation for the Future (FFF). Basée à Amman (Jordanie), elle est fondée et dirigée par une tunisienne, Nabila Hamza. Celle-ci est connue comme une experte et activiste des droits de l'homme dans le Maghreb. Pour en savoir plus sur l'organisation et sa présidente, voir <http://latunisiededina.blogspot.fr/2015/08/qui-est-nabila-hamza.html>; <http://foundationforfuture.org/en/WebPresence.aspx>

<sup>13</sup> Le Centre International de Développement pour la Gouvernance Locale Innovante, bureau régional de VNG International en Tunisie, est une agence de développement et de coopération qui se concentre plus particulièrement sur le développement des municipalités et de l'administration locale et régionale dans toute la région MENA.

L'Action Associative (L'AA) à l'implantation du BP en Tunisie. L'AA est présidée par Kouraiche, un tunisien qui dispose d'une longue expérience dans le milieu associatif et les partenaires internationaux. Il a ainsi travaillé pour Oxfam en Tunisie, mais aussi pour les Nations Unies à Genève pendant quelques années. C'est lui qui réussit à imposer une suisse dans une formation qui était initialement réservée aux seuls tunisiens. C'est aussi lui qui va mobiliser son réseau de connaissance pour s'attacher les services d'une personne présentée comme fin connaisseur de l'administration tunisienne afin de pouvoir convaincre les exécutifs municipaux de l'intérêt qui serait le leur d'expérimenter le BP. Il est notable que le cœur de l'argumentaire de L'AA auprès des exécutifs municipaux sera de leur présenter le BP comme un processus sous contrôle. En cette occurrence le budget participatif des communes dans la Tunisie de l'après-Ben Ali est présenté par ses promoteurs même comme un dispositif de domestication des dynamiques participatives qui viennent du bas, qui offre des avantages gestionnaires et politiques à l'exécutif municipal. En effet, Kouraiche et son équipe composée de Manuela et du mystérieux fonctionnaire dont le nom ne nous sera jamais donné, insiste sur les bénéfices en termes de recettes fiscales induites par le BP perçu par les populations comme un indicateur de gestion transparente des finances publiques d'une part, sur les gains de légitimité politique inhérents à la participation des populations à la délibération municipale d'autre part. Les promoteurs de L'AA insistent sur le BP comme processus. Il s'agit alors d'une dynamique imparfaite qui peut s'améliorer mais est surtout progressive. Ce caractère progressif du dispositif mis en avant permet d'anticiper les critiques sur le dispositif. Il permet aussi d'insister sur le caractère collaboratif du dispositif qui est présenté à chaque acteur comme un projet participatif sans sa conception même. L'usage du terme « processus BP » participe ainsi d'un nouveau vocabulaire de la participation dans la Tunisie de l'après-Ben Ali. Ainsi donc, le BP des communes se met en place en Tunisie sous le signe d'un encadrement institutionnel et politique de la participation des populations et d'une modalité de construction d'un capital politique.

### ***Détournements juridiques et encadrement de la participation locale***

La mise en place du BP en Tunisie n'est pas linéaire et sans heurts. Lors de l'atelier de formation des conseillers facilitateurs en gouvernance locale et budget participatif du 11-21 juin 2013, chacun d'entre eux se voit attribuer un périmètre, une zone territoriale dans laquelle il/elle est chargé(e) de promouvoir le BP. Très vite, les promoteurs se heurtent à plusieurs défis dont nous aborderons deux majeurs dans le présent article: convaincre les responsables communaux de se lancer dans le processus BP alors même que les dispositions applicables aux

communes ne semblent pas prévoir un tel dispositif. En second lieu, se pose la question du financement de cette activité car les personnes formées, non membres des administrations publiques l'ont été moins du fait de l'encadrement d'une association dont ils sont membres, mais plutôt au regard de leur capacité connue ou recommandée à absorber la formation et à être en mesure de conduire de manière autonome une démarche de mise en place de BP dans une commune de Tunisie<sup>14</sup>. Parmi les personnes formées, on retrouve des consultants, des universitaires, des leaders associatifs et plusieurs fonctionnaires en service auprès d'une commune ou des agences gouvernementales en charge de l'encadrement et du financement des activités des communes. Les responsables communaux ou des administrations publiques formés ne prennent pas l'initiative d'initier un processus de BP dans la commune dans laquelle ils sont issus. Ce qui n'empêche pas qu'on les verra plus tard animer des processus BP initiés par d'autres dans leur commune ou dans une autre commune où ils sont invités à intervenir comme consultants.

Les démarches vers les communes pour la mise en place du BP sont entreprises dès le mois de décembre 2013. Se pose alors le problème de l'absence d'encadrement législatif de la démocratie participative dans les deux textes qui organisent les communes et les conseils régionaux en Tunisie. Il s'agit de la loi n° 75-33 du 14 mai 1975, portant promulgation de la loi organique des communes, telle que modifiée et complétée par les textes subséquents et notamment la loi organique n° 2008-57 du 4 août 2008, la loi n° 75-35 du 14 mai 1975, portant loi organique du budget des collectivités locales, telle que modifiée et complétée par les textes subséquents et notamment la loi organique n° 2007-65 du 18 décembre 2007. Le second texte est la loi organique n° 89-11 du 4 février 1989, relative aux conseils régionaux, telle que complétée par la loi organique n° 93 -119 du 27 décembre 1993. Ce silence juridique dans les lois organiques qui organisent le fonctionnement des communes traduit le centralisme autoritaire qui marque la gestion des communes sur les régimes autoritaires successifs de Bourguiba et Ben Ali. Il faut peut-être rappeler que durant cette période les communes disposent de très peu d'autonomie par rapport au pouvoir central. Ce contrôle des communes s'exerce aussi par le contrôle du conseil municipal. S'il est vrai qu'il est formellement élu par les populations, la véritable désignation se fait par le double biais du parti au pouvoir et des responsables de l'administration. C'est ainsi qu'un ancien président du conseil municipal de la commune de Gabes m'explique son ascension comme maire de la ville :

---

<sup>14</sup> Entretien en juin 2014 avec Julien Baudot, responsable programme de la Fondation pour le Future (FFF) qui était responsable de l'organisation de cette session de formation

*« j'avais été contacté par le gouverneur du gouvernorat qui m'a proposé dans un premier temps de devenir conseiller municipal. Il avait entendu parler de mon intérêt pour la gestion de la ville et estimait que mon accomplissement professionnel constituait un gage de ma compétence. Après ce premier mandat de conseiller, il a fallu changer de maire suivant une ancienne loi non écrite qui voudrait que d'une mandature à l'autre le maire soit originaire/habitant de l'une des deux grandes zones historiquement rivales à Gabes. C'est ainsi qu'il me propose de devenir maire. Une fois que j'accepte de remplir la fonction, je suis investi par le parti lors d'une élection de routine. Ensuite, ce sont les élections municipales dont l'issue est connue d'avance. C'est pourquoi, j'avais toujours considéré ma fonction moins qu'un poste politique qu'une responsabilité managériale pour la gestion de la commune<sup>15</sup>».*

Afin de contourner l'obstacle de l'absence de cadre législatif pour le déploiement du BP en Tunisie, plusieurs pistes sont explorées du fait de l'existence de textes dispersés susceptibles d'être mobilisées pour justifier la mise en place d'un dispositif de démocratie participative. Tantôt, il s'agit invoquer le code de l'aménagement du territoire et d'urbanisme promulgué par la loi n°122 du 1994, 28 novembre 1994 qui parle de technique participative en citant le dispositif de l'enquête publique. L'autre piste est la somme des circulaires et décret du ministère de l'intérieur dont l'objectif était d'offrir un cadre à la manifestation de la volonté réformatrice de l'Etat. Il s'agit notamment de la circulaire du ministre de l'intérieur n°1675 du 7 juin 1991, du décret n°967/1992 du 22 mai 1992 qui prévoit la création d'un service administratif dans chaque gouvernorat pour le suivi des comités de quartier. Les comités de quartier sont un dispositif mis en œuvre sous l'ère Ben Ali, dans la perspective des réformes libérales et démocratiques exigées des bailleurs afin de faire participer les citoyens à la gestion municipale. Il s'agit de constituer au sein des quartiers des groupes de citoyens qui sont consultés par la commune et souvent le pouvoir central sur divers aspects de la gestion des territoires. Il est parlant que le service qui doit s'occuper de leur reconnaissance légale et de leur animation se situe d'après la loi non au niveau des communes, mais bien plutôt au niveau du gouvernorat, c'est à dire au niveau de

---

<sup>15</sup> Entretien en 2014 avec un ancien maire de la commune Gabes en marge des cérémonies de lancement du BP dans la ville. Il n'assistera pas au processus car il estime qu'il y a un gâchis à confier la gestion de la ville à des personnes incompétentes qui parlent à peine français et au niveau d'éducation douteux. Je le rencontre dans un café non loin de la commune où sont attablés d'autres anciens conseillers municipaux de la ville, ainsi que des universitaires et des journalistes. Il semble s'agir ici d'un lieu de rencontre d'une certaine élite de la ville mise à l'index depuis 2011 du fait de leur participation à l'ancien régime.

l'Etat central. Très vite, il apparaît que ces comités de quartier sont politisés par le parti RCD de Ben Ali et sont perçus comme des excroissances du parti au pouvoir. Ces comités servant de courroie du clientélisme et du patronage qui caractérise la gestion des affaires publiques durant toute cette période<sup>16</sup> en même temps qu'ils sont un des rouage du dispositif de contrôle de proximité de la population<sup>17</sup>.

De plus, la loi constitutive n° 2011-6 du 16 décembre 2011, portant organisation provisoire des pouvoirs publics, telle que modifiée dispose dans son Art.21

*« les conseils municipaux, les délégations spéciales, les conseils régionaux et les structures auxquelles la loi confère la qualité de collectivité locale exercent leurs fonctions conformément à la loi en vigueur, jusqu'à son amendement par l'Assemblée nationale constituante. En outre, le chef du Gouvernement peut, après concertation avec le président de la République, le président de l'Assemblée nationale constituante et les élus de la région à la Constituante, dissoudre les conseils ou les délégations existantes, nommer de nouvelles délégations ou proroger leurs missions, si nécessaire ».*

De sorte que le cadre législatif d'exercice des collectivités décentralisées reste muet sur les dispositifs tels que le BP. Toutefois sur la base des interstices du code de l'aménagement du territoire et d'urbanisme promulgué par la loi n°122 du 1994, 28 novembre 1994 qui envisage un processus d'implication des citoyens, renforcé par les moutures successives des dispositions constitutionnelles de l'ANC largement en faveur de la démocratie participative, les conseils municipaux vont s'engager dans la voie du BP. Il faut dire que la lecture extensive des dispositions du code de l'aménagement est aussi rendue possible par les cadres de l'administration municipale qui ont à cœur de se racheter une réputation. C'est le cas notamment du secrétaire général de la commune de La Marsa qui est identifié par plusieurs habitants comme l'un des hommes de main de la famille Trabelsie, du nom de l'épouse du président déchu. Plusieurs citoyens et délégués du BP de

---

<sup>16</sup> Les travaux d'Amin Allal explorent les divers ressorts et modalités de ce patronage et clientélisme d'Etat. Cf. Allal Amin, « Réformes néolibérales, clientélismes et protestations en situation autoritaire » Les mouvements contestataires dans le bassin minier de Gafsa en Tunisie (2008) ; Allal Amin, « Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des policy transfers à portée limitée », Critique internationale, 2010/3 n°48, p. 97-116. DOI : 10.3917/cii.048.0097. On peut fort utilement citer les travaux de Béatrice Hibou, *La force de l'obéissance*, op. cité

<sup>17</sup> Isabelle Berry-Chikhaoui, « Les comités de quartier en Tunisie : une illusion démocratique », *Mouvements* 2011/2 (n° 66), p. 30-39.

la commune n'auront de cesse de me rappeler qu'il fût pendant plusieurs années le secrétaire général d'une commune dirigée par le neveu de l'ancienne première dame et à ce titre complice des indécrottes du maire auprès de qui il servait. Plusieurs enjeux traversent alors cette élasticité d'interprétation des textes.

Une fois l'accord de principe obtenu auprès des responsables de la commune, L'Action Associative propose à la commune une feuille de route qui se décline d'après les points suivants : (1) signature d'une convention du BP entre la commune et les associations inscrites au répertoire de la commune concernée, (2) choix par l'exécutif communal du poste et de l'enveloppe budgétaire soumise au BP, (3) formation des facilitateurs qui animeront le dispositif, (4) tenue des forums citoyens dans les quartiers, (5) évaluation des projets votés par les citoyens lors des forums au niveau des services techniques de la commune, (6) arbitrage sur les projets à financer par l'assemblée des délégués, (7) délibération et vote du conseil municipal sur les projets retenus, (8) réalisation des projets, (9) suivi et évaluation des projets par les délégués des citoyens et les citoyens eux-mêmes, et enfin, (10) la reconduction ou non du BP pour le prochain exercice, ainsi que son possible élargissement en termes de rubriques ouvertes et de niveau de budget alloué. Ce schéma s'inspire fortement du manuel sur le BP en Afrique dont l'écriture a été coordonnée par M. Bachir Kanouté et financé par Onu-Habitat. La réalisation de ce schéma offre à chaque étape des possibilités d'encadrement et d'orientation de la participation dans le sens souhaité par l'exécutif municipal, ce qui n'empêche pas le dispositif d'être investi par des acteurs qui tentent avec plus ou moins de succès de le subvertir.

### **Participer, oui, mais encore...**

Nous souhaitons dans cette partie mettre en lumière les différentes stratégies et méthodes mis en œuvre lors du déploiement du BP par l'exécutif municipal et ses adjouvants pour orienter le sens de la participation. Notre position comme sociologue embarqué au sein de l'équipe de L'Action Associative nous offre un poste d'observation privilégiée pour saisir ce processus d'encadrement. Le premier angle d'observation est celui du processus du *policy making* au sein du BP. Nous observons la manière dont la municipalité détermine la rubrique du budget qui est ouvert à la participation des populations, la réception ou la contestation de ce choix par les populations. La convocation des associations par la mairie, la signature de la convention BP, le choix et la formation des facilitateurs sont autant d'opportunités pour l'exécutif municipal et L'AA de procéder à des choix, de donner des directives, d'inclure et d'exclure certains acteurs, bref de déterminer les acteurs et de fixer les règles du jeu du processus BP. Il nous

importe ensuite de voir comment les population s'approprient le processus, proposent des projets, les défendent devant les autorités et auprès des participants des forums organisés à cet effet. Le second angle d'observation est celui de l'institutionnalisation du BP comme modalité nationale de l'action publique locale par les autorités gouvernementales, les agences gouvernementales et le soutiens des bailleurs internationaux.

Dès que l'exécutif municipal décide d'expérimenter le BP, il lui revient de convoquer les associations de son répertoire en vu de la signature d'une convention BP qui a vocation à fixer les termes de la collaboration entre la mairie et la « société civile ». Cette formulation en terme de société civile est performative et vise explicitement de faire disparaître toute forme de conflit en subsumant un ensemble hétérogène d'organisations aux affinités politiques et idéologiques souvent opposées, aux buts différents dans une désignation floue aux limites indéfinissables. A La Marsa comme à Gabes, c'est un agent municipal qui est en charge de la convocation des associations. Cette convocation se fait sur la base du répertoire téléphonique des associations qui se sont signalées auprès de la mairie. A La Marsa, l'agent municipal en charge de ce travail est une stagiaire à qui la municipalité n'a accordé aucun budget téléphonique pour le faire. Son statut d'agent précaire ne lui permet pas non plus d'avoir accès aux rares lignes de la mairie qui peuvent appeler un téléphone portable. C'est donc sur ses propres derniers qu'elle doit puiser pour appeler les représentants d'associations dont le contact téléphonique est enregistré auprès d'elle. Il faut dire qu'il n'existe pas à proprement parler un service en charge des associations. Stagiaire, travaillant sous la responsabilité de la directrice de la communication de la mairie, elle est chargée par le président du conseil municipal de s'occuper des relations avec les associations et les citoyens<sup>18</sup>. Durant les premiers mois, son rôle consiste surtout à répondre aux sollicitations des associations. Il s'agit la plupart du temps de faciliter une démarche administrative ou de mettre à leur disposition du matériel pour une opération d'hygiène salubrité ou de nettoyage de la plage. On peut ainsi remarquer que les associations présentes lors de la réunion mairie-société civile sont pour la plupart des associations de riverains qui s'occupent de propreté ou d'activités culturelles et de loisirs. Les associations qui s'opposent au projet du

---

<sup>18</sup> La figure du citoyen, notamment du bon citoyen a beaucoup opéré dans la Tunisie de Ben Ali comme un instrument d'ordre pour orienter la bonne conduite dans la société. Ce mot fait ainsi parti du vocabulaire de l'anatomie de la domination en Tunisie. Pour plus de développement, voire Berry-Chikhaoui Isabelle, « Les comités de quartier en Tunisie : une illusion démocratique », *Mouvements*, 2/2011 (n° 66), p. 30-39 ; Béatrice Hibou, Anatomie politique de la domination, *La Découverte*, 2011, 298p.

conseil municipal de remplacement du pont de Marsa-corniche ne sont pas convoquées à cette réunion. Chaque fois qu'elles sont évoquées dans une conversation, elles sont présentées comme des « associations rebelles » qui s'opposent à la politique de modernisation du président du conseil municipal car elles seraient nostalgiques de l'ancien régime. Etre nostalgique de l'ancien régime est ainsi l'insulte suprême, le seau de l'infamie et la disqualification ultime pour participer à un projet qui se veut démocratique.

Lors d'une première rencontre entre la mairie et les associations, animée concurremment par les responsables de L'AA et ceux de la mairie, il est procédé à la présentation du BP des communes et aux différentes phases prévues pour sa mise en œuvre au sein de la municipalité. Les responsables de la mairie qui se relaient insistent tour à tour sur le processus BP comme expérience démocratique, sur la volonté de la mairie de rendre transparente sa gestion financière et d'associer les citoyens dans la gestion de la municipalité. Les responsables de L'AA quant à eux insistent sur le rétablissement de la confiance entre les administrés et la municipalité, sur l'opportunité pour les citoyens de faire l'apprentissage de la démocratie, etc. Du côté des représentants d'associations, on se félicite de cette initiative et on pose des questions pour mieux comprendre de quoi il est question. Nous avons pu observer que l'essentiel des personnes qui sont présentes lors de cette rencontre et la suivante durant laquelle sera signé la convention BP sont peu politisées. La plupart occupent des postes de cadres dans le privé ou exercent dans les professions libérales ; quelques uns sont en retraite ou se préparent à l'être. La convention BP est conçue comme l'acte solennel par lequel la « société civile », compris comme l'incarnation du peuple en dehors des ogres partisans, et la mairie s'engagent réciproquement à assurer la pleine réussite du BP à travers un partage de tâches qui est censé lui aussi être la marque de la coproduction de ce dispositif par la mairie et les citoyens. Dans les faits, c'est la mairie qui impose sa conception du dispositif, le périmètre d'action des associations, la rubrique et le montant du budget qui est ouvert à la participation des populations, les limites territoriales de chaque forum de citoyens, le lieu et la durée moyenne du forum de quartier ou de citoyens.

Lors de la signature de la convention BP à La Marsa, la délimitation des zones va opposer la mairie à plusieurs associations participantes. Ces associations<sup>19</sup> de riverains plutôt issus des quartiers parmi les plus aisés de cette commune

---

<sup>19</sup> La liste des associations qui ont signé la convention de BP de La Marsa est révélatrice de ce fait. Les dénominations sont assez explicites : association de sauvegarde de la ville de la Marsa, association wamdha, association Mawj La Marsa, Comité citoyen de Sidi Douad, association Ettektef, Comité citoyen de Gammarth, Action citoyenne Marsa-Corniche, association du quartier de la rue du stade, association de l'environnement



bourgeoise s'opposent à ce que la mairie consacre un forum de quartier à « Bahar Lazrik ». Pour les représentants de ces associations, la mairie, par cet acte va donner une prime à l'incivilité urbaine voir à l'illégalité. Il faut dire que si le quartier Bahar Lazrik est considéré en 2014 comme l'une des zones d'habitation les plus importantes démographiquement de la commune de La Marsa, il n'en était pas ainsi en 2010. Cette zone dont les terrains sont classés dans la zone non constructible de la commune est prise d'assaut depuis 2011 à la faveur de la faiblesse de l'Etat du fait de la situation de crise politique dans laquelle il se trouve. Pendant que ces associations avancent des arguments de légalité, la mairie insiste sur le principe de réalité qui voudrait qu'elle fasse avec l'existant et intègre la population de cette zone d'habitat peuplée dans la gestion participative de la commune. A La Marsa, le conseil fait le choix d'ouvrir la participation des populations à la rubrique « éclairage public ». Selon Mohamed Riahi, président de la délégation spéciale, la rubrique a été choisie en fonction des besoins<sup>20</sup> exprimés par les citoyens auprès des services de la mairie. Durant le même entretien, il explique la faiblesse du montant alloué par sa volonté de faire preuve de prudence lors d'une première expérience. Le président de la délégation spéciale de la ville de Gabès, Karim Kerrat, ouvre la rubrique consacrée à l'embellissement de la ville. Ce choix peut paraître ironique voir provocateur dans une ville où les mobilisations collectives contre la pollution atmosphérique, de la mer, de la nappe phréatique n'ont pas faibli depuis 2011. On peut noter à tout le moins que ces deux présidents de délégation ne soumettent pas à la sanction de la délibération publique les questions que les populations des deux villes considèrent comme prioritaires. Ceci va ressortir lors des échanges de la première journée où l'insistance des participants à demander le changement de rubrique va se heurter tantôt à un recadrage plus ou moins autoritaire de l'exécutif municipal ou à une explication des responsables de l'AA qui insiste sur la dimension processus du BP qui est appelé à évoluer d'un exercice à l'autre d'après la manière dont les participants montreront qu'ils savent participer. Nous avons assisté ainsi à une répartition des rôles entre les responsables de la mairie et ceux de L'AA pour encadrer la discussion et éviter les « dérapages ».

L'AA a quant à elle le monopole du choix et de la formation des facilitateurs locaux du BP. Une partie de la formation étant effectuée par Manuela en français, ne seront retenus comme facilitateurs que les personnes qui possèdent cette compétence linguistique. Les responsables de l'AA m'expliquent qu'ils ont repéré les facilitateur durant les échanges lors de la première réunion à laquelle les représentants d'associations ont été convoqué par la mairie. Il s'agit donc souvent

---

<sup>20</sup> Entretien conduit en mars 2015 en marge du Forum Social Mondial 2015 de Tunis

de personnes qui se sont montrées intéressées par le BP et qui disposeraient de compétences préalables en communication ou en gestion de conflits. Durant la formation des facilitateurs, les formateurs indiqueront qu'il ne faut pas laisser dériver le forum des citoyens. Les participants doivent s'en tenir aux délibérations prévues dans le cadre du BP. Un espace de liberté leur est laissé afin qu'ils puissent évacuer leur colère contre l'exécutif municipal. C'est ainsi que le forum du quartier est étalé en deux après-midi. La première séance se déroule en présence des membres du conseil municipal et de l'administration de la mairie. Durant cette première journée, les responsables de l'AA présente le BP sous le modèle de la présentation faite lors de la première rencontre entre la mairie et les associations. La parole est donnée aux responsables de la mairie qui insistent sur leur volonté de s'ouvrir à la consultation publique. Ce sont ensuite les participants qui prennent la parole. Si certains se félicitent de ce processus, un plus grand nombre en profite pour signaler les manquements ou dénoncer la corruption des membres de la mairie. Plusieurs participants contestent le choix de la rubrique du budget, le montant de l'enveloppe allouée et demandent une réorientation thématique du BP ou une hausse de l'enveloppe. Le second jour, en dehors de l'agent municipal en charge de l'organisation du BP, les membres du conseil et les responsables de la mairie sont absents. Il est alors question pour les participants d'élire trois projets par zone BP/quartier et aussi trois délégués qui vont représenter leur quartier lors des autres phases du processus BP. On vote d'abord les projets et ensuite seulement les délégués. Ces délégués de citoyens ou délégués BP sont élus après le vote des projets. Ils peuvent avoir vu leur projet choisis parmi les trois retenus ou pas du tout. Ces délégués participent ensuite au forum des délégués qui a pour but de prioriser les projets à financer sur la base de l'ensemble des projets retenus au niveau des forums de quartier, de l'enveloppe budgétaire disponible et des avis des experts de la commune. La mairie fixe le calendrier de la tenue des forums de zone ou forums citoyens tout comme celui des forums de délégués et des autres étapes du BP. Le premier forum des délégués convoqués par la mairie de La Marsa ne se tiendra pas faute de participants. Les délégués de citoyens ont été convoqués à moins d'une semaine de la date prévue pour cette réunion et durant les horaires de travail. Or il se trouve que la plupart des délégués de quartiers occupent des emplois salariés et n'ont pas pu honorer la convocation. J'ai pu aussi constater de visu que certains délégués ont été convoqués la veille voire le jour même du forum de délégués car l'agent municipal en charge de le faire ne disposait de crédit téléphonique pour le faire et n'a pas osé en faire la demande au secrétaire général de la mairie qui est hostile au BP. L'un des responsables de L'AA va finalement lui donner un crédit téléphonique pour convoquer le forum des délégués à une date ultérieure. C'est

que les experts de L'AA sont payés par les bailleurs internationaux en qualité de consultants pour conduire l'implantation du BP dans plusieurs communes tunisiennes. A ce titre, la tenue du forum des délégués et le l'incorporation du fruit des délibérations du BP dans le budget d'investissement de la commune pour l'année N+1 sont des livrables qui conditionnent leur rémunération et la reconduction potentielle de leurs contrats de consultant auprès de ces bailleurs internationaux. Ces enjeux financiers ne concernent pas seulement les experts de L'AA. Ils s'étendent aussi dans le cas de La Marsa à l'agent administratif dont le statut va évoluer au fur et à mesure que les activités liées au BP occupent une place importante dans la communication de la mairie et son attractivité pour porter des projets financés aussi bien par l'Etat central que par les bailleurs internationaux.

Durant le forum de délégués de La Marsa en 2014, plusieurs confrontations auront lieu. L'une d'elles va opposer plusieurs délégués de citoyens et les membres de services techniques de la mairie autour de l'estimation financière d'installations d'éclairage public votées lors des forums de quartier et sur la pertinence du choix technologique de lampe solaire. Plusieurs délégués de citoyens contestent les estimations financières réalisées par les services de la mairie en charge de l'éclairage public sur des projets votés au niveau des quartiers. Parmi eux, un jeune délégué du quartier de Bahar Lazrik, ingénieur en génie civil va particulièrement se faire remarquer. Il est au centre de la seconde opposition entre les services de la mairie et les délégués. Contrairement au devis préparé par les services techniques, il montre que l'utilisation des lampes photovoltaïques sur certains lampadaires est plus économique que les lampes classiques.

Par contre, alors que lors des premières réunions sur le BP organisées à la mairie de La Marsa, les participants contestaient la pertinence d'ériger Bahar Lazrik comme une zone territoriale devant abriter un forum de quartier, les délégués des citoyens vont voter le financement de l'ensemble des projets d'éclairage public issus de ce quartier, de même que la proposition faite par l'un des délégués de ce quartier de faire recours aux lampes photovoltaïques. Cette différence d'appréciation peut s'expliquer par le fait que les personnes qui se présentent aux suffrages de leurs concitoyens durant les forums citoyens des quartiers sont en moyenne plus politisés que les autres. Un participant engagé dans le BP et délégué des citoyens de son quartier dans celui-ci exprime l'ambivalence de sa participation en parlant de la stratégie de musèlement des dynamiques contestataires du bas par la mairie par l'enrôlement de leaders potentiels dans un dispositifs qui leur laissent au final peu de marge de manœuvre pour construire

une opposition face à la mairie. C'est en ces termes qu'il parle des délégués BP de citoyens dont il fait parti: « *Ils ont pris les bonnes personnes de ces quartiers, mais après ces personnes n'ont pas de pouvoir...* ». Passé cette étape du vote final des projets à intégrer dans le budget d'investissement public de la commune pour l'année suivante, Les délégués, assistés des experts de la mairie, mettent en place un comité de suivi des projets et veillent à ce que le conseil municipal intègre ces projets dans sa programmation de l'année N+1 lors du vote du budget officiel de la mairie.

Dès la mise place du BP en Tunisie, les instances étatiques nationales et les bailleurs internationaux sont impliqués. Les derniers ont financé l'ensemble des réunions publiques qui ont permis la maturation de l'idée de ce transfert de dispositif. Ce sont eux qui financent la formation délivrée par Bachir Kanouté mais aussi la rémunération des experts de L'AA et les charges de communication liées à la production des flyers pour la convocation des forums de citoyen. Au niveau de l'Etat, Moktar Hamami est le pivot de sa participation à l'institutionnalisation par le haut du BP en Tunisie. Tour à tour Directeur de la Direction générale des collectivités locales (DGCL au sein du ministère de l'intérieur, directeur du Centre de formation et d'appui à la décentralisation (CFAD) qu'il va réformer avant d'occuper une fois encore les fonctions de directeur des collectivités du ministère de l'intérieur avant d'occuper la même fonction dans le tout nouveau ministère des Collectivités. Il entretient des liens étroits avec Bachir Kanouté en collaboration avec qui il a organisé la Conférence internationale de Tunis sur la participation citoyenne, la budgétisation et la gestion des affaires locales et régionales en Afrique, qui a lieu au Palais de Congrès de Tunis du 4 au 6 décembre 2013. J'ai eu l'occasion de travailler avec lui à l'organisation d'un séminaire de deux jours sur le budget participatif en Afrique lors du Forum Social Mondial de Tunis en 2015. A cette occasion, j'ai compris que l'Etat intègre le BP en Tunisie dans un cadre plus large de planification participative au niveau local. Le BP a vocation d'après plusieurs responsables<sup>21</sup> l'Etat à s'étendre à l'ensemble des communes de Tunisie. Il est d'après cette perspective l'un des dispositifs pilote de la gouvernance participative locale à côté du Plan d'investissement communal (PIC) participatif qui est expérimenté sur la même période dans plusieurs communes de Tunisie. Si les discussions sont encore en cours sur les modalités concrètes du chevauchement, voire de l'imbrication de tous ces dispositifs participatifs, il paraît cependant déjà

---

<sup>21</sup> Entretiens réalisés auprès de hauts responsables du Centre de formation et d'appui à la Décentralisation et de la Caisse la Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales en Tunisie.

clairement, et pour revenir à la typologie de Marie-Hélène Bacqué, que l'Etat privilégie une vision gestionnaire de ce dispositif. Ces visions concurrentes sur le BP en Tunisie sont aussi observables quant à l'hostilité de la Banque Mondiale à ce dispositif. C'est ainsi que pour la préparation de l'exercice budgétaire 2017, la Banque Mondiale a exigé de l'ensemble des communes souhaitant bénéficier de dotation budgétaire qu'elles adoptent un budget d'investissement communal minimum qui concurrence le BP et met à la marge la question de la participation des citoyens à la délibération publique. Le BP est donc au centre de deux visions managériales de la gouvernance participative locale en Tunisie.

### **Bibliographie**

- Allal Amin, 2010a, « Réformes néolibérales, clientélismes et protestations en situation autoritaire. Les mouvements contestataires dans le bassin minier de Gafsa en Tunisie (2008) », *Politique africaine*, 1/2010 (N° 117), p. 107-125.
- Allal Amin, 2010b, « Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des policy transferts à portée limitée », *Critique internationale*, 3/2010 (n° 48), p. 97-116
- Allal Amin, « Penser global, agir dans un bocal ». Participation locale, régulation néo- libérale et situation autoritaire en Tunisie (2006-2010), *Gouvernement et action publique* 2016/2 (N° 2), p. 153-181.
- Allegretti Giovanni et Som-1 Joseph-Désiré, 2017, « Les chemins buissonniers de la démocratie participative en Afrique : entre importation procédurale et innovation(s) locale(s) », *Revue Internationale de Politique Comparée*, 2017 (soumis)
- Bacque Marie-Hélène et al., 2010, *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, Paris, ADELS/Yves Michel.
- Berry-Chikhaoui Isabelle, « Les comités de quartier en Tunisie : une illusion démocratique », *Mouvements* 2011/2 (n° 66), p. 30-39.
- Som-1 Joseph-Désiré et Keutcheu Joseph, 2017, « Courir dans le sac. Autoritarisme participatif versus participation encadrée : une étude comparée du budget participatif des communes en Afrique à partir du Cameroun et de la Tunisie », *Revue Internationale de Politique Comparée*, 2017 (soumis)
- Som-1 Joseph-Désiré et De Facci Damiano, «La démocratie au concret : les enjeux politiques et territoriaux de la mise en place du Budget Participatif dans la Tunisie post-Ben Ali (2011-2016)», in, *L'Année du Maghreb*, dossier « États et territoires du politique. La décentralisation en débat », 2017/1