



HAL
open science

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)

Joseph-Désiré Som-, Damiano De Facci

► To cite this version:

Joseph-Désiré Som-, Damiano De Facci. 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). *L'Année du Maghreb*, 2017, 16, pp.245-267. 10.4000/anneemaghreb.3067 . halshs-02424126

HAL Id: halshs-02424126

<https://shs.hal.science/halshs-02424126v1>

Submitted on 29 Jun 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

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)

Democracy in the Concrete: the Political and Territorial Stakes of the Implementation of the Participatory Budget in Post-Ben Ali Tunisia (2011-2016)

Joseph-Désiré Som-1 et Damiano De Facci



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/anneemaghreb/3067>

DOI : 10.4000/anneemaghreb.3067

ISBN : 1952-8108

ISSN : 2109-9405

Éditeur

CNRS Éditions

Édition imprimée

Date de publication : 30 juin 2017

Pagination : 245-267

ISBN : 978-2-271-11588-1

ISSN : 1952-8108

Ce document vous est offert par Campus Condorcet



Référence électronique

Joseph-Désiré Som-1 et Damiano De Facci, « 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) », *L'Année du Maghreb* [En ligne], 16 | 2017, mis en ligne le 10 juillet 2017, consulté le 29 juin 2022. URL : <http://journals.openedition.org/anneemaghreb/3067> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/anneemaghreb.3067>

Ce document a été généré automatiquement le 29 septembre 2020.



L'Année du Maghreb est mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage dans les Mêmes Conditions 4.0 International.

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)

Democracy in the Concrete: the Political and Territorial Stakes of the Implementation of the Participatory Budget in Post-Ben Ali Tunisia (2011-2016)

Joseph-Désiré Som-1 et Damiano De Facci

« J'ai 70 ans et je ne pensais pas pouvoir débattre de mon vivant avec le maire de Gabes sur la bonne marche des affaires de la municipalité¹. »

- 1 Ces mots traduisent les propos d'un homme au visage grave et parcouru de rides, aux épaules voûtées par le poids de l'âge, qui s'adresse aux responsables du conseil municipal de la ville qui lui font face. Il prend la parole dans le cadre du processus du budget participatif (BP) de la ville de Gabes dans le Sud-Est de la Tunisie. Il s'agit de la première assemblée de ce type dans cette ville où la municipalité a été prise d'assaut à plusieurs reprises après les événements de janvier 2011². Ceci se passe l'après-midi du samedi 29 mars 2014, dans les murs d'une école publique du secteur El Manara qui abrite le premier forum des quartiers de la délégation spéciale de Gabes. Dans cette même salle, et pendant près de trois heures, des échanges tendus, des propos virulents, des mots et des gestes d'invectives, des paroles hautes, tout comme des déclarations dont les auteurs tiennent à souligner le caractère historique, vont se succéder.
- 2 Durant cette première journée du premier forum de citoyen-ne-s de la ville, il est question pour les responsables municipaux, accompagnés par les courtiers de la participation, de présenter le processus, ses objectifs et ses activités, ainsi que le budget

et le fonctionnement de la mairie, notamment la part des ressources locales, fiscales en particulier, d'indiquer la rubrique du budget et le montant dédié au budget participatif, et enfin, de répondre aux nombreuses questions et interpellations des citoyens. Le second jour est quant à lui consacré au vote des projets et au choix des délégués de citoyen-ne-s dans le cadre du processus du BP de la municipalité.

- 3 Cette procédure est la même pour l'ensemble des BP développés en Tunisie depuis 2013 avec l'appui de l'association Action Associative (AA). Cette association joue un rôle de premier plan dans l'importation et la diffusion de ce dispositif participatif au sein de plusieurs collectivités territoriales en Tunisie. Nous avons choisi de nous appuyer sur ces expériences de mise en place du BP au sein de plusieurs municipalités tunisiennes pour tenter de saisir les processus de reconfiguration territoriale et politique dans la Tunisie post-Ben Ali. A partir des cas de La Marsa, Menzel-Bourguiba, Gabes et Sfax, notre article analysera les enjeux politiques et territoriaux qui façonnent les processus de mise en place des dispositifs du BP. Notre analyse se focalisera sur les lieux et les moments où une configuration circulaire particulière permet la traduction du BP et son implantation en Tunisie et sur les modes d'implication des différents acteurs dans le cadre du chantier des réformes de décentralisation et de participation citoyenne : les acteurs étatiques, les municipalités, les partenaires internationaux, les ONG et les acteurs associatifs et les experts.
- 4 Né à Porto Alegre au Brésil à la fin des années 1980, le BP est promu par diverses organisations internationales qui mettent en avant sa capacité à permettre aux citoyens de délibérer sur la totalité ou une partie du budget municipal et de participer au processus d'action publique. Sa mise en place en Tunisie a commencé dès 2012 : à l'heure actuelle, près d'une dizaine de communes ont adopté le BP en Tunisie dont celle de La Marsa, Menzel-Bourguiba, Gabes et Sfax. Il faut cependant noter que le discours sur la mise en place de « dispositifs participatifs » dans le cadre de « l'équation décentralisation=démocratisation » était très présent dans la Tunisie de Ben Ali dans le cadre des *policy transfers* qui fonctionnaient comme une modalité du renouvellement du répertoire autoritaire et de la légitimation du pouvoir du *zaïm*³. L'incertitude inhérente à la situation de conjoncture fluide⁴ née de la fuite de Ben Ali, ainsi que l'affaiblissement des dispositifs de contrôle de l'Etat et les dynamiques populaires venant du bas offrent un contexte nouveau qui autorise à penser les rapports entre dispositifs participatifs, dynamiques territoriales et politiques à nouveaux frais. A travers le BP, nous nous proposons de restituer les dynamiques territoriales et politiques de la Tunisie post-2011.
- 5 Notre analyse s'appuie sur des observations participantes des forums de quartier, des assemblées des délégués, des formations des facilitateurs du BP, des réunions publiques : l'un des auteurs a suivi le processus d'importation du BP depuis 2012, ainsi que la mise en place du dispositif dans les communes de La Marsa, Menzel-Bourguiba et Gabes ; l'autre a suivi la mise en place du dispositif dans la commune de Sfax en 2015. Ces observations in situ nous permettent d'analyser les énoncés discursifs mobilisés par les acteurs ainsi que les interactions qui ont lieu entre eux. Notre corpus comprend également une cinquantaine d'entretiens auprès des acteurs (experts internationaux, responsables du ministère de l'Intérieur, responsables d'agences gouvernementales impliquées dans la gestion des collectivités locale, députés membres de la commission constituante sur le pouvoir local, responsables municipaux, agents municipaux, militants associatifs, délégués de citoyens, participants) impliqués dans le processus. Nous disposons aussi d'un riche matériel documentaire (comptes rendus de débats de la constituante, notes

succinctes de projet, courriers échangés entre les administrations, documents de formation des facilitateurs du BP, rapports de réunion). Ce dernier corpus permet de comprendre les divers registres de justification du BP mobilisés par les acteurs, suivant qu'ils s'adressent aux bailleurs de fonds, aux administrations centrales, aux responsables municipaux ou aux responsables associatifs.

Le BP dans la fabrique du politique en Tunisie : action publique et revendications démocratiques post-2011

- 6 L'institutionnalisation du BP en Tunisie doit être comprise dans un double mouvement : d'une part, l'émergence d'espaces de circulation transnationaux par lesquels ce dispositif est traduit en Tunisie après la révolution ; de l'autre, les expériences de participation locale depuis la révolution et la rencontre-appropriation du dispositif élaboré dans des espaces transnationaux de la part des acteurs locaux. Dans la Tunisie de Ben Ali, des dispositifs formels et informels de consultation au niveau local étaient mis en place afin d'alimenter son « éthos réformiste à travers de multiples chemins buissonniers: à travers l'appel systématique à l'État clairvoyant et "en avance" sur la société, seul à même de faire "bouger les choses" » (Hibou, 2009), d'une part, en créant des cadres de contrôle de proximité à l'échelle locale dans les municipalités (Berry-Chikhaoui, 2011), d'autre part, et plus largement comme modalité du contrôle autoritaire à la croisée de l'injonction de participation portée par les réformes néolibérales des bailleurs internationaux (Allal, 2016). Mais il faut attendre la chute du régime pour voir se mettre en place les premières expériences de BP des communes.
- 7 Nous allons retracer à grands traits et à partir de moments clés, le processus de mise en place du BP dans la Tunisie post-Ben Ali. Il est multi-niveaux et s'inscrit dans plusieurs temporalités, qui se chevauchent souvent, et sur les différentes arènes et champs au sein desquels se joue ce processus d'importation procédurale et de réformes politiques.
- 8 Les revendications des mouvements protestataires qui secouent la Tunisie depuis 2008, notamment les révoltes du bassin minier à Gafsa et Redeyef en 2008 (Allal, 2010a) tout comme celles de Sidi Bouzid et Kasserine de décembre 2010-janvier 2011 (Ayeub, 2011 ; Hmed, 2012) 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. Le départ de Ben Ali le 14 janvier 2011 ouvre la possibilité de la prolifération de discours et de la mise en place de nouveaux dispositifs participatifs de gouvernance locale, prônés à la fois par l'État, les associations locales et les acteurs internationaux. Ces dispositifs de participation à l'action publique locale s'inscrivent en partie dans des trajectoires de politiques décentralisatrices (Allegretti et Som-1, 2017), mais elles donnent aussi à voir l'énonciation de la démocratie au concret que nous nous proposons de documenter ici à travers l'exemple de la mise en place du BP au sein de quatre municipalités tunisiennes. A travers ces dispositifs, l'État opère aussi à une réactualisation d'un discours et d'une pratique sur et de la participation présents en Afrique depuis les premières énonciations du dogme développementaliste (Lavigne-Delville, 2011) et qui, en Tunisie, s'intensifie sous l'ère Ben Ali à la fin des années 1980 à la fois par l'injonction des bailleurs de fonds internationaux qui y voient le gage de la bonne gouvernance dans le cadre de la réforme néo-libérale (Rondinelli et al., 1983 ; Mansuri & Rao, 2013), et comme modalité de l'ordre autoritaire (Hibou 2006 ; Berry-Chikhaoui, 2011 ;

Allal, 2016 ; Keutcheu et Som-1, 2017). Le discours sur la participation des citoyens dans la coproduction de l'action publique locale, donc la démocratie locale comme garantie à une action publique efficace, est certes un « mot du pouvoir⁵ » (Allal, 2016) : ce discours sur la participation est pourtant intégré au fur et à mesure par les acteurs locaux, et notamment par les associations. Cela se produit de même grâce à l'intervention massive des acteurs internationaux après le 14 janvier 2011. Les députés de l'Assemblée nationale constituante, membres de la commission constituante en charge du pouvoir local, vont dès la première mouture de la nouvelle Constitution de janvier 2014, proposer des dispositions qui consacrent 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 locales⁶. Cette situation est inédite car s'il est vrai que le discours sur la participation s'est généralisé sous Ben Ali dans la planification des projets de développement ou urbains, aussi bien au niveau central qu'au niveau local, les comités de quartier, principal instrument de la participation autoritaire au niveau municipal, ne disposaient pas d'un statut juridique (Berry-Chikhaoui, 2011). En effet, les près de 3000 comités de quartier implantés en Tunisie en 1992, d'après les chiffres du ministère de l'Intérieur, sont des unités de contrôle de proximité qui bénéficient d'un encadrement des services déconcentrés de l'Etat et servent de relais entre le conseil municipal et les habitants. Leur absence de statut juridique permet de les situer quasi uniquement comme l'émanation de la volonté du *zaim*, le fait du Prince. Par opposition, le nouveau cadre est inédit car il reconnaît constitutionnellement la participation citoyenne comme élément principal des processus de décentralisation.

- 9 Mais le BP n'attend pas l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution pour entamer son processus d'importation en Tunisie. L'implantation du modèle du BP en Tunisie n'est donc pas linéaire et ne doit pas être considérée comme un simple résultat des revendications démocratiques. Il existe aujourd'hui plus de 160 villes africaines qui expérimentent des dispositifs de budget participatifs (Cabannes et Delgado, 2015). Bien que plusieurs travaux insistent sur la diversité des dispositifs de démocratie participative et des contextes dans lesquels ces dernières s'insèrent, très peu portent sur les villes africaines. Mis en œuvre dans des pays dont les institutions étatiques doivent négocier leur autonomie vis-à-vis d'un parti politique dominant, dans un régime démocratique ou post-autoritaire, les dispositifs de participation courent le risque d'une captation par des réseaux partisans informels ou pas, d'une part, et de favoriser l'émergence ou la consolidation de notabilités sectorielles, d'autre part (Massardier et al., 2012). D'autres analyses du phénomène participatif conçoivent la création d'espaces de participation locale comme une réponse à un « impératif participatif » (Blondiaux et Sintomer, 2002). L'objectif serait alors de permettre aux citoyens, au-delà des échéances électorales, d'intervenir directement sur les décisions publiques (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005).
- 10 Nous considérons le BP comme un dispositif qui ne peut pas être analysé en séparant les *policies* du *politics*. La dimension technique du dispositif sera, donc, abordée toujours du point de vue des pratiques, des lieux et des situations. D'abord parce que la « participation » peut apparaître à certains égards comme un label d'un phénomène dont il faut comprendre les styles d'action différents et les normes (Bono, 2010). C'est pourquoi la description du processus sera insérée dans l'analyse des dynamiques inhérentes aux conjonctures fluides comme nous l'avons précédemment indiqué. Ensuite, le BP prend sens en situation et doit être replacé au sein des enjeux socio-politiques locaux : ce dispositif crée des ressources pour des individus et des groupes, de la légitimation pour

les acteurs impliqués, et des conflits. Nous verrons ainsi notamment comment les acteurs créent de nouvelles ressources et mobilisent ces dernières ou de plus anciennes afin de conserver une position ou d'en acquérir une nouvelle. Enfin, le niveau transnational de « l'importation » sera réinséré dans des espaces de circulation (Saunier, 2008, Hassenteufel, 2005), où certains acteurs assument le rôle de courtiers, de passeurs, d'entrepreneurs institutionnels. Il ne s'agira pas de considérer l'importation du dispositif comme un phénomène surplombant, mais plutôt d'une greffe dans un contexte sociopolitique précis où des acteurs sur place s'approprient des règles du jeu, répliquent et renouvellent les enjeux de pouvoir locaux. Par conséquent, il faut mettre l'accent sur les apprentissages et sur la tension entre, d'un côté, les appropriations singulières et leurs critiques et, de l'autre, les possibilités de création de demande de participation, de compétences en gestion de la participation. A cet égard le BP apparaît comme un langage du politique qui se fabrique quotidiennement à partir de cette nouvelle syntaxe légitime et de légitimation.

- 11 Afin d'éviter le biais consécutif à l'usage de matériau d'ordre déclaratif dans l'analyse du BP, nous avons fait un choix double. D'abord, nous optons pour l'approche ethnographique qui cherche à se situer « en contrepoint des perspectives quantitatives, dominantes aujourd'hui, ou expérimentales, qui testent les effets de la délibération soit dans des dispositifs hors-sol, soit dans des laboratoires de sciences sociales. Tout l'enjeu d'une ethnographie de la participation est alors d'étudier la mise en place et le déploiement du dispositif participatif tel qu'il se fait, et non tel qu'il devrait être, sur 'site naturel', et pas simplement en situation d'expérimentation ou de sondage » (Cefai et al., 2012). C'est pourquoi nous accordons de l'importance aux observations in situ que nous avons effectué durant les séances de formation des facilitateurs, les forums de quartier, les réunions de délégués, les délibérations du conseil municipal, les séminaires du réseau des villes impliquées dans le processus de BP, les conférences nationales ou internationales consacrées au BP en Tunisie. En second lieu, nous proposons de compléter notre compréhension du BP en déplaçant le regard sur ce qui se passe au-dessus du dispositif (les dynamiques internationales, les processus constitutionnel et législatif) et en deçà (les mouvements, les revendications dans lesquels s'ancrent ou s'investissent simultanément les participants au dispositif), en suivant en cela l'exemple d'Alice Mazeaud lorsqu'elle analyse les dynamiques territoriales de la région Poitou-Charentes observées à partir de dispositifs participatifs (Mazeaud, 2010). D'où l'intérêt de suivre les acteurs internationaux et les courtiers de la participation qui œuvrent en Tunisie, de situer le processus tunisien dans les dynamiques transnationales dans lesquels il s'inscrit, tout en observant au plus près les jeux des acteurs à travers une microsociologie de leur engagement et de leurs interactions autour du processus.

La formalisation tunisienne du dispositif du BP

- 12 La formalisation du dispositif du BP en Tunisie résulte d'un ensemble de dynamiques à la fois d'importation, de réappropriation et de négociations à l'échelle locale. A partir d'une approche par les « configurations circulatoires » (Saunier 2008 ; O'Miel 2016), nous allons analyser ces dynamiques. Il s'agit d'identifier les acteurs et les organisations qui ont participé à l'importation de ce dispositif et les relations entre eux ; il est question aussi de repérer l'usage de ces relations et les ressources qu'elles suscitent, mais aussi l'institutionnalisation de ces relations, tout comme les trajectoires ou les carrières au sein

de ces configurations. L'attention portée au lieu, au moment et aux mécanismes concrets permet ainsi de distinguer différentes configurations.

La « configuration circulatoire » du BP : les acteurs et les moments-clé de la fabrique localisée d'une importation

- 13 Dès la chute du régime de Ben Ali, la Tunisie est la cible et le terrain d'expérimentation des organisations internationales qui proclament promouvoir la démocratie. La rencontre et la collaboration de ces organisations internationales avec des personnalités politiques et des experts nationaux construisent une configuration circulatoire plurielle. Il s'agit d'acteurs différents qui légitiment l'importation du BP en Tunisie par leur expertise reconnue à l'international, tout en fournissant des références étrangères. D'ailleurs, ces rencontres donnent l'opportunité à des groupes d'acteurs locaux d'investir des réseaux transnationaux. Ces courtiers en développement⁷ grâce à leur maîtrise du vocabulaire et des pratiques des bailleurs internationaux et des acteurs locaux vont jouer un rôle de premier plan dans la mise en place du BP en Tunisie.
- 14 Trois rencontres et séminaires représentent les moments-clé de la construction de l'ancrage local tunisien d'une configuration circulatoire du BP. Ces rencontres mettent en place des espaces hybrides où des experts étrangers et tunisiens, des fonctionnaires et des politiciens échangent au sujet du dispositif de BP comme instrument concret de démocratie participative. La première rencontre se tient le 14-15 septembre 2012, avec pour thème « Gouvernance Locale et Société Civile en Tunisie : Enjeux, Interactions et Perspectives ». Les organisateurs sont deux ONG internationales : Fondation for the Future (FFF) et CILG-VNGi. Parmi les nombreuses ONG qui ouvrent leurs bureaux à Tunis, FFF va particulièrement marquer l'histoire de l'importation du BP en Tunisie. Créée en 2005 et basée à Amman, elle est présidée depuis sa création par une activiste des droits de l'homme, la tunisienne Nabila Hamza. Ancienne directrice du Center of Arab Woman for Training and Research (CAWTAR), elle a aussi travaillé comme experte auprès de la Ligue Arabe pendant plus d'une dizaine d'années. Elle installe un bureau de FFF à Tunis dès 2011, présidé par Hosni Mouelhi, citoyen tunisien à sa première expérience dans le milieu des ONG. CILG-VNGi est la filiale MENA de VNG International, la filière internationale de l'association des gouvernements locaux des Pays-Bas, qui a été fondé en 1993. CILG-VNGi est implantée en Tunisie depuis 2011. Sa directrice, Neila Akrimi, docteure en droit, est une tunisienne qui possède aussi la nationalité néerlandaise. Elle a passé la plus grande partie de sa carrière professionnelle aux Pays-Bas, travaillant notamment pendant plusieurs années à la VNGi à La Haye comme directrice des programmes pour l'Afrique francophone, avant d'être nommée à la tête de CILG-VNGi.
- 15 Cette première rencontre réunit une quarantaine d'experts dont une vingtaine d'étrangers et environ 150 associations tunisiennes, institutions ou bailleurs de fonds internationaux, et représentants des autorités locales. Elle se veut un cadre de mise sur agenda d'une action publique sur la gouvernance locale en Tunisie. 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 particulier. La volonté de favoriser la mise en place du budget participatif des communes est affirmée. Sur les quatre sessions qui structurent ce programme de deux jours, trois sont consacrées aux approches et aux processus d'action publique locale : la dernière session est consacrée à un dispositif particulier, le BP des

communes. Trois personnes sont invitées à présenter « le budget participatif, outil pour la démocratie participative encore trop méconnu en Tunisie »⁸. Il s'agit de Daniely Votto Fontoura de la municipalité de Porto Alegre (Brésil) qui est la ville dans laquelle est née le budget participatif moderne ; Bruno José Daniel Filho de la Fondation du Développement Administratif de Sao Paulo (Brésil) ; Mamadou Bachir Kanouté, de l'organisation Enda TM/Ecopop (Sénégal). Bachir Kanouté est le principal auteur d'un manuel de formation au BP à destination des pays africains francophones ; son organisation pilote la mise en place du BP au Sénégal et est au centre de la plupart des initiatives de BP en Afrique. Les rapporteurs de cette session sont membres de l'Association Tunisienne des Urbanistes (ATU) et du Centre de formation et d'appui à la décentralisation (CFAD), une agence de l'État tunisien sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et du développement local.

- 16 Dans ce cadre, l'expérience de Porto Alegre est présentée comme un modèle et inscrite dans le récit de la démocratisation du Brésil du début des années 1990. Cette présentation du BP comme instrument et vecteur de démocratie se fait en présence de Mokhtar Hamammi, directeur général des Collectivités publiques locales du ministère de l'Intérieur, et d'Imed Hammami, président de la Commission constituante sur les collectivités locales et régionales de l'ANC, ainsi que les plus hauts responsables de plusieurs ministères et agences impliqués dans le processus de décentralisation en Tunisie. La rencontre est ouverte par Mehrzia Laabidi, vice-présidente de l'ANC et par Abderrazak Kilani, ministre chargé des relations avec l'ANC. La clôture des travaux est assurée par le Président de la République, Moncef Marzouki. Les représentants du pouvoir législatif, du gouvernement, des agences étatiques, de la Présidence de la République, des partenaires internationaux, des acteurs associatifs nationaux sont ainsi sensibilisés au BP et mis en relation autour de ces thèmes dans une arène transnationale où le dispositif du BP circule et est réfléchi comme instrument de démocratisation.
- 17 Le deuxième moment-clé de l'émergence d'une arène de circulation nationale du dispositif est la réalisation d'une formation de conseillers facilitateurs en gouvernance locale et BP, qui a lieu du 11 au 21 juin 2013 à Tunis. Elle est organisée par la FFF en partenariat avec Enda-Ecopop. Enda-Ecopop est l'une des composantes de Enda-Tiers Monde, une organisation internationale non gouvernementale basée à Dakar au Sénégal depuis presque cinquante ans. Le périmètre d'action de Enda-Ecopop concerne le développement économique et social des territoires à travers la promotion de la démocratie locale et la promotion des droits des populations. Pour cette formation, une vingtaine de participants est recrutée parmi les responsables des départements ministériels en charge des finances, de la décentralisation et du développement local, les responsables municipaux, les responsables d'ONG et d'associations travaillant sur la gouvernance locale. Le but est de former des personnes qui seront en mesure de conduire le travail de mise en place du BP dans les communes. Les principaux initiateurs et facilitateurs du BP dans sa première phase d'implémentation en Tunisie (2013-2015) sont issus de cette cuvée. Cette formation est assurée à titre principal par M. Bachir Kanouté qui s'impose comme le principal « importateur » du BP en Tunisie. Bachir Kanouté, citoyen sénégalais, est ingénieur en planification diplômé de l'université Cheik Anta Diop. Coordinateur exécutif de Enda-Ecopop, il est au cœur de la circulation transnationale du BP en Afrique où il a participé activement à la mise en place du dispositif dans une dizaine de pays. Il est par ailleurs représentant pour l'Afrique de l'Observatoire international de la démocratie participative (OIDP) dont le siège est basé en Espagne et qui rassemble les

viles et les organisations qui travaillent à la promotion des dispositifs participation dans le développement et la gestion des villes et des territoires.

- 18 Le troisième moment clé est 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. Elle est organisée par Enda-Ecopop, en collaboration avec la Direction générale des collectivités locales (DGCL) de Tunisie, le Programme d'appui à la décentralisation en Afrique, Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique (CGLUA) et l'Observatoire international de la démocratie participative en Afrique (OIDP). « Cette rencontre a été organisée avec le soutien du ministère des Affaires étrangères français, la Banque africaine de développement (BAD) et plusieurs autres partenaires »⁹. Cette conférence réunit les élus locaux et conseillers municipaux, les responsables des départements ministériels en charge des politiques de décentralisation, de la gouvernance et du développement local, les responsables d'organisations de la société civile, les partenaires techniques et financiers et des structures intervenant dans l'appui conseil aux collectivités locales, ainsi que des chercheurs et universitaires. Les travaux sont ouverts par le ministre de l'Intérieur tunisien en présence de ses homologues du Sénégal et de Madagascar. Sont également présents les ambassadeurs de France et d'Allemagne en Tunisie, le Secrétaire général de CGLUA, le vice-président de l'OIDP et le Coordinateur du Programme d'appui à la décentralisation en Afrique. Une déclaration est produite à l'issue de cette conférence qui consacre l'engagement des États et structures présentes pour faire du budget participatif un « catalyseur de gestion partagé et du contrôle citoyen de l'action publique¹⁰ ».
- 19 Il ressort ainsi que plusieurs arènes se chevauchent et s'enchevêtrent grâce à la circulation de certains acteurs multi-situés qui travaillent à promouvoir le BP comme dispositif de démocratie participative. Leur discours prend appui à la fois sur la thématique de la démocratie locale et de la participation portée par les acteurs internationaux et sur les discours locaux portés à la fois par les acteurs du processus constituant et de l'exécutif présidentiel et gouvernemental d'un côté, et par les associations locales de l'autre. L'invitation d'experts étrangers légitime et soutient la production d'une politique publique ; cependant, le rôle primaire est joué par les experts nationaux, qui travaillent à la théorisation et à l'ajustement au contexte local des références internationales (O'Miel 2016).

La mise en place du BP et les négociations à l'échelle locale

- 20 L'initiative de la mise en place du dispositif du BP à Sfax, Menzel-Bourguiba, La Marsa et Gabes, est portée par l'ONG tunisoise, L'Action Associative (AA). L'AA est créée en mars 2012 et vise à couvrir un éventail de sujets autour des droits de l'homme et des questions de citoyenneté. Son président, Kouraich Jaouahdou (KJ), joue un rôle primaire dans tout le processus : activiste des droits de l'homme, spécialiste en communication, il travaille comme expert dans le soutien à la « société civile », en Tunisie et à l'international, depuis deux décennies. Après des expériences avec Greenpeace puis la Croix Rouge, il rejoint Genève pour travailler aux relations publiques des Nations Unies pendant quatre ans. Cette double position d'activiste et d'expert lui donne la légitimité à la fois auprès des bailleurs internationaux et des acteurs tunisiens post-2011, ainsi que les connaissances en négociation pour pouvoir assurer un plaidoyer réussi et un ancrage local du projet. L'une des personnes ayant joué un rôle central dans cette spécialisation de l'AA dans le BP est

Manuela Honegger (MH), suisse germanophone, docteure en science politique de l'université de Lausanne depuis 2013. Sa thèse portant sur l'accès des groupes marginaux (demandeurs d'asiles, étrangers, citoyens pauvres) aux services publics dans un canton suisse, est mise en avant comme la garantie de son expertise en matière de citoyenneté et de processus d'action publique ouvert à la participation des usagers. Elle rencontre KJ par des amis communs : il obtient qu'elle participe à la session de formation des conseillers facilitateurs en juin 2013, bien que celle-ci soit réservée dans un premier temps aux seuls Tunisiens¹¹. Ensemble, ils montent le projet « l'œil sur le budget » qui consiste à la mise en place du BP dans les communes tunisiennes. Ils obtiennent l'appui de GIZ – la coopération allemande –, puis de l'Union Européenne, pour la mise en place des premières expériences de BP. Fort de ce soutien financier, ils entament le plaidoyer envers les autorités locales : ils contactent les responsables des communes afin de leur présenter le processus BP et les engager à le mettre en place dans leurs communes dès décembre 2013. Une fois l'accord de principe obtenu auprès des responsables de la commune, l'AA propose à la commune une feuille de route qui se décline en dix étapes: (1) signature d'une convention de BP entre la commune et la société civile de la commune concernée, (2) choix de la ligne et de l'enveloppe budgétaires soumises au BP, (3) formation des facilitateurs, (4) tenue des fora citoyens dans les quartiers, (5) évaluation des projets votés par les citoyens lors des fora 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) reconduction ou non du BP pour le prochain exercice. Ce schéma s'inspire fortement du manuel sur le BP de Bachir Kanouté.

- 21 Six communes sont contactées : Gabès, Kairouan, La Marsa, Menzel Bourguiba, Sfax et Tozeur. La démarche est la même dans chacune des communes, ainsi que les difficultés. Les réticences des présidents des délégations spéciales, qui ont été créées après la dissolution des conseils municipaux en 2011, sont nombreuses. Les responsables des communes pointent du doigt l'absence de cadre réglementaire, les risques de « dérapages », la difficulté à choisir la ligne budgétaire à soumettre à la délibération des citoyens, le manque de ressources pour financer le processus ou encore leur absence de légitimité démocratique¹². Cependant, les réticences les plus fortes sont le fait des fonctionnaires municipaux : d'après eux, l'absence de connaissance technique des citoyens et leur méconnaissance des procédures administratives seraient de nature à créer des conflits entre l'administration et les citoyens.
- 22 L'équipe des négociateurs de l'AA est composée de trois personnes qui doivent répondre aux mêmes questions d'une commune à l'autre et dissiper les inquiétudes des responsables des communes. Si MH insiste sur la capacité du processus à améliorer les relations entre le gouvernement local et les citoyens, l'un de ses collègues, IG, assure les responsables des communes sur le fait qu'ils garderont le contrôle du processus. IG a rencontré MH durant la formation des conseillers facilitateurs à laquelle il a aussi participé. Il est un fonctionnaire de carrière. Il connaît les codes de l'administration et se présente auprès des municipalités comme le garant d'un processus maîtrisé. C'est d'ailleurs grâce à son réseau personnel que les contacts sont établis avec les communes. Diplômé de l'École nationale d'administration (ENA) dont sont issus l'essentiel des secrétaires généraux des municipalités, il participe à un réseau d'interconnaissances des anciens élèves de l'ENA. Aussi, dans chacune des municipalités contactées pour la mise en

place du BP, il connaît personnellement le secrétaire général de la municipalité ou se fait introduire auprès de ce dernier par une connaissance commune. Le président de l'AA joue davantage de ses qualités de communicateur pour finir de convaincre les responsables municipaux de la capacité du BP à procurer une bonne image de la municipalité auprès des administrés et de l'opinion publique. MH quant à elle, faisant valoir sa position d'universitaire et d'experte internationale, présente le BP comme une opportunité pour les municipalités de regagner la confiance des administrés. Son discours, qui rejoint, pour une large partie, l'énonciation internationale de la circulation des dispositifs participatifs, insiste sur la capacité du BP à établir un dialogue entre exécutif municipal et population. Ce dialogue, en favorisant la confiance entre les citoyens de la commune et le gouvernement local, serait de nature à construire un pacte citoyen qui s'exprimerait dans un second temps par une hausse des recettes fiscales de la municipalité. Cette articulation entre transparence/participation dans la gestion de la municipalité et hausse des recettes fiscales locales de la commune sera mise en avant par l'AA pour convaincre les fonctionnaires municipaux de présenter les comptes de manière publique aux citoyens¹³. Il faut cependant remarquer que les comptes concernés sont uniquement ceux d'après 2012. Lorsque les responsables de la commune sont convaincus par le processus, ils soumettent le projet à délibération au conseil municipal. Après approbation du conseil municipal, un arrêté municipal est pris qui engage officiellement la commune dans le processus du BP. L'arrêté municipal indique la ligne budgétaire et l'enveloppe qui sera consacrée au BP.

- 23 Le choix de la ligne budgétaire et son enveloppe est un enjeu central du processus de négociation entre la commune et l'AA. Chacun des exécutifs municipaux décide seul du montant et de la ligne budgétaire à ouvrir à la participation des citoyens. Les responsables de chacune des communes mettent en avant la visibilité du processus auprès des populations dans le choix de la ligne budgétaire. La commune de La Marsa est celle qui prend le moins de risque en consacrant 1% de son budget au BP. Elle choisit d'ouvrir la rubrique « éclairage public ». A Menzel Bourguiba, le choix s'est porté sur le parc des poubelles alors qu'à Gabes, il s'est porté sur l'embellissement de la ville. A Sfax, un chiffre de 3 millions DT, soit près de 5 % du budget total et de 15 % du budget d'investissement de la municipalité est alloué par le conseil municipal au budget participatif, qui doit être le cadre de décision sur la voirie (chaussée et trottoirs) et l'éclairage public.
- 24 Ces choix de la ligne budgétaire et du montant alloué sont systématiquement remis en question autant lors de la réunion qui rassemble les responsables communaux et ceux des associations enregistrées auprès de la municipalité pour la signature de la Convention BP que lors de chaque Forum de citoyens. Il en ressort que les communes évitent la plupart du temps d'impliquer les citoyens à travers le BP sur une question où la demande des populations est très forte. À Gabes par exemple, à chacune des assemblées, la question de la pollution de la ville, des nappes phréatiques, de la pollution sonore et de l'air revient comme la plus importante attente des populations, sans être incluse pour autant dans le budget participatif.
- 25 Lorsque la commune accepte de s'engager dans le processus, une rencontre est organisée entre la commune et les associations recensées au sein de la commune. L'objectif de cette rencontre est de susciter l'adhésion de la « société civile » qui doit être partie prenante du processus. Après un travail de préparation avec l'AA, la commune invite les associations inscrites dans son fichier. Durant la rencontre, l'AA présente le processus BP, les

responsables de la mairie expliquent pourquoi ils ont décidé de mettre en place le BP, la ligne budgétaire choisie et leur souhait de travailler en toute intelligence avec la société civile. A l'issue de la réunion, une convention BP est signée entre la commune et la société civile où ils s'engagent réciproquement : la commune à conduire le processus à son terme et à respecter les choix des citoyens et la société civile à participer à l'animation du processus.

Une participation territorialement située : la convention du BP

- 26 La mise en route du processus BP est formalisée au sein de chaque commune par la signature d'une convention BP. Le premier travail de préparation des termes de cet accord entre la commune, l'AA et les associations représentant la société civile est fait en l'absence des associations. Aussi, loin d'être le fruit d'une délibération tripartite, la convention BP est le second acte de l'encadrement du processus, après le choix par la commune des associations invitées à cette réunion de concertation, par les acteurs qui en gardent la maîtrise et le leadership. C'est dans cette convention que les phases du BP, les règles de jeu et le rôle de chaque acteur sont fixés.
- 27 À La Marsa, Menzel-Bourguiba comme à Gabes, la procédure de signature de la convention ne donne pas lieu à d'importantes confrontations. Les responsables BP des communes invitent les associations de la commune à une première réunion de présentation et de concertation sur le BP. Cette réunion est animée conjointement par un ou plusieurs responsables de la commune et les responsables de l'AA. Elle a notamment pour objet de fixer la date de la signature de la convention. Lors de cette réunion, un responsable de la commune prend la parole afin d'indiquer la volonté du conseil municipal d'associer la société civile dans la gestion municipale en qualité de partenaire. KJ et MH présentent divers arguments d'après lesquels le BP participerait à rétablir la confiance entre les citoyens et le pouvoir local. Plusieurs responsables associatifs prennent la parole pour se féliciter de l'initiative ou pour en savoir plus sur le dispositif : le rôle des associations, le caractère rémunéré ou non des activités de facilitateurs du PB... Les responsables de l'AA expliquent qu'ils vont recruter et former des facilitateurs au BP au sein des associations. Il ressort des entretiens croisés entre les responsables d'AA et les facilitateurs BP que la plupart ont été présents à cette première réunion et tous sont membre d'une association ayant participé à cette première réunion tripartite. Les associations présentes sont pour l'essentiel de création récente, même si plusieurs de leurs responsables ont une activité militante antérieure à janvier 2011. Mais si certains de leurs promoteurs ou les membres présents ont un passé associatif ou militant, elles se réclament toutes de l'élan révolutionnaire : leur création récente est à cet égard le signe d'après elles de leur caractère émancipateur et démocratique.
- 28 L'un des points les plus débattus est l'élection ou non de délégués de citoyens. En effet, dans la formule choisie par l'AA, chaque forum citoyen de quartier choisit trois projets à financer, ainsi que trois délégués qui vont représenter le quartier durant le forum des délégués. Ce forum des délégués regroupe les représentants de chaque quartier. C'est au sein de ce forum des délégués qu'est effectué le dernier tri des projets qui seront soumis à la délibération du conseil municipal pour leur incorporation dans le budget de l'année suivante. Pour le choix de ces délégués de citoyens, la principale ligne de partage réside entre la société civile et les communes. Les communes proposent un processus bâti sur le consensus afin d'éviter les conflits entre les personnes qui pourraient négativement

impacter le processus. La société civile quant à elle propose de procéder à des élections, de sorte que le processus soit démocratique. Plusieurs orateurs s'expriment sur l'intérêt du vote comme mode de légitimation du processus et comme apprentissage de la démocratie. A l'issue des délibérations, c'est ce point de vue majoritaire auprès des représentants d'associations qui l'emporte. Ainsi, même au cas où il y aurait uniquement trois candidats, il sera néanmoins procédé à un vote afin que le processus soit démocratique. Un autre élément de discussion est la représentativité des délégués. Certains estiment que sur trois délégués, on doit pouvoir représenter le genre et la jeunesse. En d'autres termes, parmi les trois délégués, il faudrait un homme, une femme et un jeune. La délibération donnera des résultats différents suivant les communes.

- 29 À Sfax, contrairement à La Marsa ou à Gabes, le processus est plus laborieux. En effet, assez vite, certaines associations choisissaient l' « exit » du processus de mise en place du BP, tandis que d'autres se retrouvent confrontées aux controverses idéologiques et aux négociations pour aboutir à la convention. Dans ce contexte, le rôle des experts qui organisent les réunions est crucial : l'AA choisit de réaliser la phase de plaidoyer en prenant en considération les différences idéologiques entre « progressistes » et islamistes. Sa lecture de la configuration du milieu associatif sfaxien est claire et met aux prises 70 % d'associations à référent religieux plus ou moins explicite et 30 % d'associations « progressistes » (ces termes sont utilisés par le président de l'AA). Son travail à portes fermées s'ancre dans le milieu « progressiste », tandis que l'effet boule de neige se réalise avec le « passage de l'autre côté », à travers les associations proches de la municipalité, et notamment le Pôle civil pour le développement et les droits de l'homme. Le contenu de la convention alimente cette confrontation, notamment sur « la place des femmes ». La controverse porte sur les élections des délégués de quartier : chaque quartier doit être représenté par trois délégués, normalement une femme, un homme et un jeune (homme ou femme). A Sfax, la municipalité et une grande partie des associations ont voulu introduire dans la convention une clause pour ne pas bloquer le processus : cette clause permet de déroger au principe lorsqu'aucune femme (ou homme) ne se porte candidat. Cela vaut également pour les jeunes. Sur ce point, les associations « progressistes » se sont trouvées isolées, en insistant sur la nécessité d'avoir un représentant par catégorie. Cependant, face à l'argument qui affirme que l'exception concerne tout le monde, femmes et hommes, la clause n'a pas pu être bloquée. Sur ce plan, la composition du milieu sfaxien fait la différence : à La Marsa comme à Gabes, un tel conflit n'a pas eu lieu. Il a plutôt été convenu et inscrit dans la convention la nécessité que sur les trois délégués, il fallait une représentation des jeunes et des femmes.
- 30 D'après le président de l'AA, le projet du BP voudrait aussi proposer l'émergence d'un terrain commun entre idéologies différentes. « C'est un instrument d'intérêt général, il va servir à tout le monde. Les règles claires, elles sont énoncées dans la convention et je les souligne tout le temps à tout le monde : neutralité politique avant tout – ce qui ne signifie pas que le dispositif soit apolitique ; et celui qui fait une utilisation de l'instrument en faveur d'un groupe politique en particulier il est automatiquement viré¹⁴ ». Les stratégies de communication misent sur le discours de la pluralité sociale, de la différence comme richesse : la nécessité de la présence de femmes voilées et non voilées sur les affiches est, par exemple, soulignée à plusieurs reprises par les experts de L'action associative. « L'objectif c'est de ramener tout le monde et de n'exclure personne... Après, moi je connais l'instrument que j'ai dans les mains, les résultats que je peux avoir : quand je te montre les photos et tu vois dans les groupes de discussion citoyenne les dimanches

après-midi, au moment de la présentation des idées, on crée des mix : barbus, minijupes, voilées, jeunes » (entretien avec le président de l'AA).

Appropriations locales : tensions, encadrements et apprentissages

- 31 Les enjeux socio-politiques locaux façonnent le dispositif : les acteurs s'approprient le BP comme ressource et cela entraîne donc des conflits, des tentatives de maîtrise et des dynamiques d'apprentissage. Les délégations spéciales non élues y voient une source de légitimation : ne disposant pas de légitimité démocratique, elles décident de s'engager dans un processus éminemment politique et dont la prétention est de « démocratiser la démocratie ». En effet, les conseils municipaux qui gèrent les communes étudiées ne sont pas issus d'élections pluralistes et sont le fruit d'un arrangement entre les administrations nationales et locales (gouvernement, ministère de l'Intérieur, gouvernorat) et les nouveaux acteurs locaux (cellules locales des partis politiques, associations, activistes). Le BP apparaît alors ici comme une opportunité de légitimation en associant les citoyens à travers la délibération à la gestion municipale. Il s'agit aussi pour ces responsables municipaux de se présenter comme les garants de la préservation des « acquis de la révolution ». Le discours sur la préservation des acquis de la révolution revient aussi bien chez les membres des conseils municipaux qu'auprès des facilitateurs du BP, des délégués de citoyens élus et de plusieurs participants aux assemblées de quartier. Ce discours est en outre présent dans le média et dans les assemblées publiques en Tunisie depuis janvier 2011. Il s'articule notamment sur la liberté d'expression, le libre accès des documents administratifs ou encore la possibilité pour les populations issues des régions de l'intérieur ou des jeunes chômeurs, de participer à la formation de la décision politique par la délibération. Ce discours sur la préservation des acquis de la révolution sert aussi d'argument pour les acteurs impliqués au sein du BP qui envisagent de participer à la compétition politique lors des prochaines élections municipales. C'est ainsi que plusieurs acteurs entament des « carrières de la participation » qui pourraient être réinvesties dans les prochaines élections municipales.
- 32 Au delà des acteurs qui souhaitent faire carrière dans la politique, le processus BP offre de l'emploi à plusieurs membres de l'AA et permet aussi à des agents administratifs de devenir des rouages importants dans la vie de la mairie.
- 33 Les négociations entre acteurs locaux et entrepreneurs institutionnels, les formations des facilitateurs, le déroulement des travaux du BP avec l'investissement progressif de l'administration sont autant des « vagues d'apprentissage » qui enrichissent la dynamique tunisienne post-révolution. Cependant, ces phénomènes entraînent une inévitable politisation du processus du BP, qui produit en premier lieu des tensions.

Tensions : la politisation du BP à Sfax, luttes territoriales à La Marsa

- 34 La première tentative de mise en place du BP à Sfax date de 2014 : le processus s'arrête en cours de route, pendant sa première phase, juste avant d'entamer le plaidoyer avec les autorités publiques, puisqu'une coalition d'associations a saisi la justice des décisions de la délégation spéciale. La deuxième année, seulement une partie des associations de la commune est invitée par la mairie : c'est le début d'une controverse politique qui

amènera la plupart des associations considérées comme « gauchistes » et « modernistes » à désertier le dispositif. Il s'agit d'une dynamique de politisation du processus visant la délégitimation du dispositif, considéré comme expression et instrument de la délégation spéciale, malgré sa prétention de se présenter comme un outil universel.

- 35 À La Marsa, la mise en place du BP fait l'objet d'un assez large consensus. En effet, dès que l'AA obtient l'accord du président de la délégation spéciale de LM, elle bénéficie d'un financement de l'Union Européenne. À partir de ce moment, un calendrier de mise en œuvre du BP est décidé entre la mairie de LM et l'AA. À charge pour la mairie de convoquer toutes les associations de son répertoire pour participer à une rencontre tripartite (mairie, AA et associations inscrites auprès de la mairie). Durant cette réunion, l'AA présente le processus BP, la participation institutionnelle des associations au processus notamment à travers la signature de la convention BP, ainsi que le calendrier de sa mise en œuvre. La signature de la convention BP se fait de manière assez consensuelle sans aucun point de crispation car l'essentiel des associations participantes sont dirigées par des personnes appartenant au même milieu. En effet, la plupart des associations impliquées ici au début du processus sont représentées par des personnes qui occupent des postes de cadre dans le privé ou exercent des professions libérales. La plupart des organisations participantes sont des associations de riverains ou de défense de l'environnement ou à caractère culturel. Le point principal de crispation à ce stade est le découpage territorial car plusieurs représentants d'associations s'opposent à la division de la commune en cinq zones car d'après eux, ce faisant, la mairie encouragerait l'illégalité et l'incivisme en accordant une prime à une zone d'habitations anarchiques. En effet, la commune est d'un point de vue légal divisé en quatre arrondissements (La Marsa, Gammarth, Sidi Daoud et Cité Erriadh) qui abritent chacun une annexe de la mairie. Or, depuis 2011, s'est développée de manière spectaculaire une nouvelle zone d'habitation que l'on nomme « Bahar Lazrik ». Cette dernière zone d'habitation s'implante sur des parcelles que l'État avait jugé inconstructibles ou faisant partie du domaine public et destinées à abriter des parcs verts. Pour le processus BP, la mairie décide de prendre en compte les résidents de cette zone qui représenteraient près de 40% de la population de La Marsa¹⁵. C'est ainsi que pour les forums de quartier, la mairie est divisée en cinq zones. Il s'agit alors d'une institutionnalisation territoriale par le bas. Les responsables de la mairie ne font que prendre en compte de manière administrative des dynamiques territoriales imposés par des citoyens au défi des lois.
- 36 À Sfax, la mise en place du BP n'est qu'une pièce d'une confrontation politique plus large. La révolution avait mené à la délégitimation des anciens conseils municipaux à dominance RCD : issue d'une concertation entre le gouverneur et la « société civile » locale, une délégation spéciale remplace le conseil municipal en 2011. En octobre 2012, le nouveau gouvernement élu de la Troïka impose un renouvellement des nominations à la délégation spéciale de Sfax : la nouvelle composition suit les résultats proportionnels des élections de l'Assemblée Nationale Constituante de l'année précédente. Ancien militant d'Ennahdha et ex-prisonnier politique, le président de la municipalité entretient des liens privilégiés avec les militants islamistes et les associations à référent religieux, tout en tenant à réaffirmer son équidistance vis-à-vis de tout citoyen. Il s'agit, donc, d'une délégation spéciale à majorité islamiste, dont la légitimité est remise en cause par une partie de la « société civile » sfaxienne l'année suivante.
- 37 Un recours est porté par la « Coalition de la société civile » – un collectif d'associations de gauche – devant le Tribunal administratif, contre cette décision. Elle obtient gain de

cause : en septembre 2013, le Tribunal administratif annule les décrets gouvernementaux instituant la nouvelle délégation spéciale, puisque les autorités n'avaient pas motivé de manière suffisante ce remplacement. Cependant, en attendant l'exécution de l'arrêt du Tribunal administratif, qui n'arrivera jamais, la délégation spéciale reste en place. C'est dans ce contexte qu'une partie des associations qui participaient à la phase de plaidoyer du BP décident de boycotter le processus, en ne reconnaissant pas la délégation spéciale. La mise en place du BP est suspendue en cours de route, tandis que l'AA doit rendre le budget à la GIZ. L'année suivante, le conflit se poursuit. Malgré un appel à participer par la voie des médias, la question des invitations des associations de la part de la municipalité fait rage : une partie des associations, et notamment la partie qui s'était retirée l'année précédente, dit n'avoir pas été mise au courant, tandis que les associations « proches de la municipalité » étaient invitées directement par la municipalité. Les premières ne signent pas la convention et choisissent l'« exit » du processus, même si le registre est laissé ouvert pendant un mois. Encore à l'occasion de l'atelier d'élaboration du plan de communication, le conflit s'affiche. Le 17 avril 2015, un jour avant l'échéance du délai pour la signature de la convention par les associations, la réunion s'ouvre par les protestations d'une ancienne association qui s'occupe du soin des personnes en situation de handicap, qui dit ne pas avoir été impliquée dans le processus. La chargée de communication de la commune de Sfax – seule représentante de la municipalité dans la salle – est obligée de se défendre, en niant la sélection des associations faite par la municipalité. Elle explique par la suite cette accusation par le renversement habituel de l'accusation de politisation : « Les questions politiques sont toujours au centre des controverses associatives : les associations n'ont pas compris que les projets comme le Forum, le BP, sont des projets de la mairie et pas du conseil politique. » Les organisateurs aussi tendent à dépasser cette accusation, sans pourtant nier les responsabilités de la municipalité : « Cela aurait été une controverse si nous on n'était pas là : les associations ont été contactées par la municipalité, mais aussi par nous-même ¹⁶».

- 38 Le milieu associatif est censé avoir un rôle clé dans le processus : les associations ont un rôle intermédiaire entre les autorités locales et la population et assurent la sensibilisation, le relais d'information et la facilitation du travail des autorités. Cependant, le premier caractère saillant du milieu associatif sfaxien est sa polarisation idéologique, qui reproduit une dynamique de bipolarisation politique nationale en acte. Ce sont les associations normalement désignées comme « proches d'Ennahdha » qui ont investi le BP à Sfax : des quarante-deux associations signataires de la convention, une vingtaine sont reconnues comme des associations à référent religieux ou proches du parti islamiste, tandis que deux seulement sont reconnues comme « gauchistes » ou « modernistes ». Des associations-passerelles entre les deux pôles sont présentes, ainsi que des associations reconnues comme « neutres » vis-à-vis du champ politique. Plus de la moitié des facilitateurs sont issus du premier groupe d'associations, ainsi que les volontaires dans la campagne de communication. Un récit de l'instrumentalisation du dispositif par la délégation spéciale en vue des prochaines élections municipales est opposé à un récit du sabotage aveugle du BP par les courants anti-Ennahdha : la « société civile » sfaxienne dépasse difficilement ce stade de reproduction du conflit politique dans le milieu associatif. Le paradoxe du BP sfaxien consiste dans le choix de l'« exit » par des associations prônant l'approche participative, tandis que des associations ne possédant pas une grammaire participative investissent le dispositif en quête de légitimation.

Entre encadrements et apprentissages

- 39 Le BP est présenté comme un dispositif de démocratie directe au niveau local. Dans la formule choisie par l'AA, deux décisions clés ne sont pas soumises, au moins durant la première année, à la délibération des citoyens : la décision de l'allocation du budget participatif et les axes d'intervention. C'est donc la délégation spéciale qui arrête le budget alloué et le choix des priorités budgétaires. Il s'agit alors d'un système mixte entre démocratie directe et délégation, qui « produit » des figures différentes de la citoyenneté : le « citoyen actif », qui discute, propose et vote les projets ; le facilitateur, qui devient une sorte d'expert en approche participative de la gouvernance locale ; l'expert dont la compétence est mise au service de la conduite du processus ; le délégué, qui est élu pour représenter les projets et les citoyens de son quartier et dont l'acquisition d'une certaine expertise de la chose publique en fait une sorte d'administrateur local. De multiples acteurs assurent et encadrent cette « production » de la participation. Le premier niveau d'encadrement est représenté par les experts et les formateurs : il s'agit d'un rôle clé pour faire devenir le BP un lieu d'apprentissage à la fois des mécanismes de la participation, du vote et des rouages de l'action publique. Trois ONG et une agence assurent le respect des standards internationaux en ce qui concerne la participation citoyenne (respect des règles du dispositif, prise de parole, régularité du vote). L'administration de la municipalité a la responsabilité technique et peut décider de la faisabilité d'un projet proposé : ses marges de manœuvre sont considérables et son rôle d'encadrement sert à dessiner les limites de la citoyenneté.
- 40 Dès lors que l'arrêté municipal et la convention BP sont signés dans une commune, l'AA organise deux premières formations. La première est destinée aux responsables de la municipalité. Elle porte sur les règles du jeu du BP, la stratégie de communication en direction des citoyens, la présentation des comptes administratifs de la municipalité aux citoyens.
- 41 La deuxième formation se fait à destination des associations inscrites au fichier de la commune. C'est en effet la commune qui invite les associations. Cette formation vise à travailler sur les enjeux du BP en termes de transparence et de redevabilité de la commune vis-à-vis des citoyens d'une part et en vue de recruter des bénévoles qui feront office de facilitateurs durant tout le processus, d'autre part. Nous avons observé là encore des différences notables d'une commune à l'autre. A La Marsa, le spectre des associations est assez large. Leur seul point commun est d'avoir été créées après 2011. Elles sont implantées dans différents quartiers de la commune et travaillent sur des thématiques assez différentes. A Gabes, les associations présentes appartiennent aux mêmes réseaux et ont des liens entre elles. Elles sont ouvertement conservatrices avec des liens plus ou moins ténus avec le parti Ennadha.
- 42 Au plan concret, la mairie encadre d'un bout à l'autre le processus de mise en place et d'animation du BP. Le conseil municipal décide seul de la part du budget, fléchée sur une de ses compétences, qui est consacrée au BP. C'est donc la mairie qui décide seule du poste budgétaire qui sera soumis aux populations pour le choix des projets à financer. Par suite, c'est la mairie qui est chargée d'organiser les forums citoyens dans son ressort territorial, lequel est divisée en zones ou quartiers. Le forum a lieu durant deux jours dans chaque zone et on doit compter en moyenne trois à quatre heures de travaux par jour. Le premier jour est consacré à la présentation par la mairie et les facilitateurs des

objectifs du processus du BP. C'est aussi un moment d'échanges entre la mairie et les populations. Durant ces échanges, il n'est pas rare que les responsables municipaux présents fassent un rappel à l'ordre lorsqu'ils estiment que la prise de parole d'un citoyen est trop longue ou s'écarte de l'objet de l'assemblée. Plusieurs participants dont les propos étaient jugés « hors sujet » sont interrompus pendant leur prise de parole. Dans un cas, le participant accusait la municipalité de corruption. Dans l'autre, il indiquait que c'était aux citoyens de choisir les rubriques du budget et le niveau d'engagement sur lesquels les citoyens devaient se prononcer à travers le BP. Le second jour est consacré au vote par les populations des projets à financer et des délégués de citoyens par zones délimitées au sein du BP. Durant cette phase, les citoyens sont encouragés à présenter des projets crédibles et d'intérêt public. Ici, les participants qui disposent de compétences techniques ou d'un savoir-faire oratoire se distinguent rapidement des autres.

- 43 Une fois cette étape réalisée, les projets sont soumis au comité technique de la mairie qui doit faire une estimation de chaque projet. Cette estimation technique sert de base au forum des délégués. Durant ce forum qui réunit tous les délégués de la mairie pour le choix des projets à réaliser en fonction de l'enveloppe budgétaire allouée, les délégués, assistés des experts de la mairie, choisissent les projets à financer et mettent en place un comité de suivi des projets. La dernière étape est le vote du budget d'investissement communal de l'année N+1 lors d'une délibération publique du conseil municipal.
- 44 Avec les rôles d'encadrement de la délégation spéciale et des associations, les figures de la citoyenneté assument une forme plus définie. Les cas de Sfax, Gabes et La Marsa montrent que la délégation spéciale peut disposer de marges de manœuvre directes et indirectes sur la sélection des associations avec lesquelles elle veut collaborer plus strictement. Il s'agit pour elle de se légitimer par la mise en place de dispositifs de participation citoyenne et de légitimer certaines associations comme partenaires fiables pour la gouvernance locale. On assiste, donc, clairement à l'investissement de cet espace de la part des personnes et organisations proches des membres de la délégation spéciale ou de l'administration de la mairie. Certaines associations considèrent ainsi que le dispositif est assez stratégique tandis que pour d'autres il n'en est rien. Dans le cas de Sfax, les deux positions peuvent être considérées dans la perspective des prochaines élections municipales, selon la dynamique de légitimation/dé légitimation. Cependant, l'avantage de la position de légitimation est la réalisation d'un dispositif de décentralisation, que la ville réclame depuis longtemps, ainsi que la proximité à un nouvel ensemble d'associations et de personnel compétent en participation citoyenne. Dans ce cadre, les associations sont considérées comme un « niveau intermédiaire » : elles ont un rôle motivateur et mobilisateur.
- 45 La participation des responsables municipaux n'est pas identique d'une commune à l'autre. À La Marsa, les techniciens et la responsable de la communication sont présents et participent activement, alors que les membres du conseil sont peu présents. À Menzel-Bourguiba et à Gabes par contre, l'ensemble du conseil municipal est présent, ainsi que le personnel technique. L'administration de la municipalité a une fonction incontournable dans la réalisation du BP et son acceptation du dispositif est nécessaire, puisque le processus prend des heures supplémentaires de travail, ainsi que des jours de repos. Cependant, à La Marsa, Menzel-Bourguiba et Gabes, les cadres de l'administration municipale sont relativement moins investis dans le processus. En revanche, des acteurs qui sont au début du processus stagiaire ou contractuel se saisissent du processus BP comme d'une ressource pour construire un périmètre de compétences susceptible de

renforcer leur position au sein de l'administration. Certains d'entre eux nous parlent de leur volonté de se servir de cette expérience pour ensuite envisager une carrière au sein des ONG internationales. L'habitude des procédures anciennes, à l'approche top-down, à l'auto-référentialité de la part de plusieurs cadres de l'administration locale suscite de nombreux blocages du processus. En particulier, les directions des services techniques de la voirie, de l'éclairage public ou le secrétaire général ne cachent pas leur méfiance et scepticisme face à ce dispositif qui donne la parole aux citoyens pour la proposition de projets. Les confrontations s'affichent pendant les réunions entre la municipalité et les associations, par exemple lors de la signature de la convention BP, et surtout durant les forums citoyens entre les responsables municipaux et les participants. Le secrétaire général d'une association sfaxienne raconte un épisode, dont plusieurs participants se souviennent : « il y avait un jeune administrateur directeur d'un service de la municipalité. Lorsque quelqu'un dans la salle a dit que 'la société civile veut que...' il a répondu consciemment 'vous dites ce que vous voulez et la municipalité fait ce qu'elle veut'. Je n'ai pas pu me taire : je lui ai dit que, même s'il est un directeur très respecté, son rôle c'est l'exécution, et il exécutera ce que la société civile décide, sinon on ne signera pas la convention. Le maire m'a donné raison. Auprès de l'administration, la société civile ne compte rien ». Au-delà des résistances et des blocages, l'administration semble miser sur le contournement du dispositif et sur la superficialité et l'indifférence relatives. Les retards du personnel lors des visites des lieux des quartiers, ou bien les retards dans la préparation des estimations financières des projets lors du forum des délégués des quartiers semblent aller dans cette direction.

- 46 Dans des situations de forte conflictualité comme à Sfax, des acteurs jouent un rôle clé comme figure d'interconnexion entre l'administration, le milieu associatif et les experts. Jeune énarque, le directeur financier a la légitimité et le charisme pour vaincre les premières réticences de ses collègues et leur imposer l'adhésion au projet. Surtout, il accepte les innovations voulues par les organisateurs pour une présentation des finances communales d'une manière simple et claire (« budget citoyen »). Il ne suffit pas aux autorités locales de montrer seulement les chiffres de leurs budgets communaux, qui sont compliqués à comprendre, elles sont censées aussi fournir une présentation simple et compréhensible pour les citoyens. Petit à petit, à travers un véritable processus d'apprentissage, le personnel de l'administration de la municipalité semble accepter le dispositif et ses procédures. En effet, par la suite, après le choix des projets et le passage à la concrétisation, l'administration a démontré sa conviction dans l'appropriation de l'approche : c'est le directeur financier lui-même qui donne en exemple la participation de ses collègues des services techniques pendant six semaines de suite aux travaux du BP le week-end, en dehors des heures de travail. Cela montre les changements et le nouvel investissement de l'administration dans l'approche participative. L'administration semble plus difficile à convaincre à La Marsa. En effet, si le président de la délégation spéciale semble s'engager personnellement dans le processus en participant la première journée de forums de quartier, le secrétaire général de la mairie est beaucoup plus réticent. Cette réticence se manifeste par son absence aux réunions avec les citoyens, mais aussi divers conflits et admonestations aux agents municipaux en charge du BP dont il est l'auteur ou partie. C'est ainsi qu'il refuse à plusieurs reprises de recevoir des délégués de citoyens qui souhaitent le rencontrer afin de parler de la gestion de proximité de la mairie. Cette méfiance est réciproque car plusieurs délégués de citoyens nous parlent de lui comme de l'un des rouages du système Trabelsi¹⁷ qu'il a servi comme secrétaire général d'une mairie dirigée par un neveu de l'ancienne Première dame du pays.

- 47 À Sfax, ce double effet d'encadrement et d'intermédiation est à l'œuvre de manière exemplaire : les associations proches d'Ennahdha, et notamment les associations caritatives, sont les plus à l'aise sur le terrain, dans le porte-à-porte, dans le langage et dans la mobilisation de citoyens autour de certains impératifs. Ce sont ces mêmes associations qui apprennent à travers ce dispositif un langage et une expertise conformes aux standards internationaux, ce qui leur donnent beaucoup d'atouts pour sortir de cet étiquetage d'associations à référent religieux.

Conclusion

- 48 La mise en place du BP en Tunisie est ainsi au centre de dynamiques circulatoires transnationales en même temps qu'elle permet d'observer des appropriations locales qui rendent compte de la fluidité politique du pays après la chute du régime Ben Ali d'une part, et des configurations territoriales qui se façonnent à la fois par le bas et le jeu stratégique d'acteurs politisés d'autre part. À cet égard, le BP donne à voir une circulation internationale d'un dispositif à travers des courtiers de la participation qui disposent d'un double capital local et transnational. En effet, ce sont des acteurs tunisiens disposant de réseaux et de ressources personnelles et institutionnelles dans le monde de la « société civile internationale » qui favorisent l'importation du dispositif au niveau national. L'implémentation du BP se fait à travers un processus de vernacularisation à la fois du cadrage formel du dispositif autant que des dynamiques locales. Les acteurs impliqués dans le processus, municipalités, experts, facilitateurs, délégués, essaient d'influencer la trajectoire du dispositif à travers des marges plus ou moins importantes de cadrage. D'un territoire à l'autre, les conflits se focalisent tantôt sur la politisation du dispositif au profit d'une tendance politique, tantôt sur l'opposition de l'administration locale qui perçoit le dispositif comme une forme de contrôle populaire de son action et une remise en question de son expertise. A cet égard, le BP apparaît à la fois comme révélateur des dynamiques territoriales en Tunisie après les révoltes arabes et une ressource pour des acteurs locaux et nationaux qui s'en servent dans le cadre d'un marché de la participation dont la Tunisie est un segment porteur du fait de la forte fluidité politique qui la caractérise après la chute-fuite de Ben Ali le 14 janvier 2011.

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 transfers à portée limitée », *Critique internationale*, 3/2010 (n° 48), p. 97-116

ALLAL Amin, 2016, « Penser global, agir dans un bocal ». Participation locale, régulation néolibérale 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*, 2017/2 (à paraître).

AYEB Habib, 2011, « Géographie sociale et géopolitique de la révolution tunisienne : la révolution de l'Alfa », *Maghreb-Machrek* n° 210, 2011/4.

BACQUE Marie-Hélène et al., 2010, *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, Paris, ADELS/Yves Michel.

BARTHE Yannick, 2003, « Les conséquences inattendues des procédures de concertation. Retour d'expérience dans le domaine des déchets nucléaires », Séminaire Concertation, décision et environnement.

BENIDIR Mohammed, 2010, « Leaders associatifs et élus locaux au Maroc : épreuves de face-à-face et controverses dans les arènes du développement », *Politique africaine*, 2010/4 (n° 120), p. 87-104

BERGER Mathieu, 2012, « Mettre les pieds dans une discussion publique : la théorie goffmanienne de la position énonciative appliquée aux assemblées de démocratie participative », in CEFAÏ Daniel et al. (dir.), *Goffman et l'ordre de l'interaction*, Paris, PUF, p. 395-430.

BERRY-CHIKHAOUI Isabelle, 2011, « Les comités de quartier en Tunisie : une illusion démocratique », *Mouvements*, 2011/2 (n° 66), p. 30-39.

BLONDIAUX Loïc et SINTOMER Yves, 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, 57 (15), p. 17-35.

BLONDIAUX Loïc, 2008, « Démocratie délibérative vs démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaine », *Raisons Politiques*, n° 30, p. 131-147.

BONO Irère, 2010, « Le « phénomène participatif » au Maroc à travers ses styles d'action et ses normes », *Les Études du CERI*, n° 166.

CALLON Michel et al., 2010, *Agir dans un monde incertain*, Paris, Le Seuil « La couleur des idées ».

CEFAÏ Daniel et al., 2012, « Ethnographies de la participation », *Participations*, 2012/3 N° 4, p. 7-48.

DOBRY Michel, 1986, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, « Références ».

HASSENTEUFEL Pierre, 2005, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale » Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques, *Revue française de science politique*, 2005/1 Vol. 55, p. 113-132.

HIBOU Béatrice, 2009, « Le réformisme, grand récit politique de la Tunisie contemporaine », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 5/2009 (n° 56-4bis), p. 14-39.

HIBOU Béatrice, 2006, *La force de l'obéissance*, Paris, La découverte.

HMED Choukri, 2012, « Réseaux dormants, contingence et structures. Genèses de la révolution tunisienne », *Revue française de science politique*, 2012/5 (Vol. 62), p. 797-820.

KEUTCHEU Joseph et SOM-1 Joseph-Désiré, 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*, 2017/2 (à paraître).

LAVIGNE-DELVILLE Phillipe, 2011, Du nouveau dans la « participation » ? : Populisme bureaucratique, participation cachée et impératif délibératif. Une anthropologie entre pouvoirs et histoire : conversations autour de l'œuvre de Jean-Pierre Chauveau, Karthala ; IRD, p. 161-188.

MANSURI Ghazala et RAO Vijayendra, 2013, *Localizing Development: Does Participation Work?. Policy Research Report*, Washington, DC: World Bank.

MASSARDIER Gilles *et al.*, 2012, « La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle. *Le cas des agriculteurs familiaux dans le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux au Brésil, territoire Aguas Emendadas* », *Participations*, 2012/1 n° 2, p. 78-102.

MAZEAUD Alice, 2010, *La fabrique de l'alternance : la « démocratie participative » dans la recomposition du territoire régional (Poitou-Charentes 2004-2010)*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université de La Rochelle.

O'MIEL Julien, 2016, « Modèle ou mirage ? Circulation et réappropriation de la politique régionale participative toscane », *Participations*, 2016/1 (n° 14), p. 177-206.

RONDINELLI Dennis A. *et al.*, 1983, *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience. World Bank Staff Working Paper*, n°581.

SAUNIER Pierre-Yves, 2008, « Les régimes circulatoires du domaine social 1800-1940 : projets et ingénierie de la convergence et de la différence », *Genèses*, vol. 2, n° 71, p. 4-25.

NOTES

1. . C'est de cette manière que la facilitatrice du budget participatif qui me faisait office de traductrice m'a résumé, en les traduisant de l'arabe au français, les propos de ce citoyen de Gabès. Il s'agissait pour elle moins de me restituer la lettre que la signification de son propos. Ces mots sont prononcés après la présentation du BP par les organisateurs de la réunion.
2. . La municipalité et le gouvernorat de Gabes ont fait l'objet de plusieurs assauts des populations en colère et mécontentes de la gestion des autorités locales : certains de ces assauts sont allés jusqu'à la prise en otage des responsables.
3. . Pour les développements sur les *policy transfers*, de la participation et leur domestication par le régime autoritaire de Ben Ali, voir Allal Amin, « Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des *policy transfers* à portée limitée », *Critique internationale*, 3/2010 (n° 48), p. 97-116.
4. . Pour les développements sur la manière dont les conjonctures fluides entraînent à la fois les transformations des structures, les rapports qu'elles entretiennent entre elles, ainsi qu'elles sont un moment d'opportunités politiques, voire Dobry Michel, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, « Références », 1986.
5. . C'est, en effet, l'un des nombreux registres de discours en Tunisie durant l'ère de Ben Ali
6. . Nous pouvons citer l'article 139 qui dispose que « Les collectivités locales adoptent les mécanismes de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte, afin de garantir une plus large participation des citoyens et de la société civile à l'élaboration des projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution, conformément à la loi ».

7. . Pour des approfondissements sur le rôle de ces acteur dans les projets de développement au Maghreb, voir Mohammed Benidir, « Leaders associatifs et élus locaux au Maroc : épreuves de face-à-face et controverses dans les arènes du développement », *Politique africaine* 2010/4 (N° 120), p. 87-104 et Amin Allal, « Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des policy transfers à portée limitée », *op. cit.*

8. . Fiche de présentation de l'évènement élaboré par FFF

9. . http://www.endaecopop.org/index.php?option=com_content&view=article&id=85:conference-internationale-de-tunis-sur-la-participation-citoyenne-et-la-budgetisation-et-gestion-des-affaires-locales-et-regionales-en-afrique&catid=45:articles-accueil .

10. . *Idem.*

11. . *Idem.*

12. . Entretien avec Manuella Honegger en juin 2014.

13. . Entretiens avec Manuella, Kouraich et Hmed (chargé de programme de l'AA) et lecture des documents de projet que l'AA a soumis aux partenaires internationaux en vue d'obtenir des financements pour la mise en place du BP en Tunisie.

14. . Entretiens avec Kouraich Jaouahdou, président de l'AA, avril-mai 2015.

15. . D'après une estimation avancée par un responsable de la mairie de La Marsa lors d'un entretien en avril 2014.

16. . Entretiens avec Kouraich Jaouahdou, président de l'AA, avril-mai 2015.

17. . Du nom de l'épouse de Ben Ali dont le système mafieux et familial a contribué à la chute du régime.

RÉSUMÉS

Le budget participatif est une modalité de la démocratie locale, gage d'une meilleure participation des citoyens à la coproduction de l'action publique locale. Son usage semble remporter un certain succès dans une dizaine de communes tunisiennes depuis 2014, au point que se fait jour la volonté de plusieurs acteurs étatiques et associatifs de l'institutionnaliser à l'échelle nationale. La promotion de dispositifs participatifs au niveau local est loin d'être une « idée neuve » en Tunisie et fut jadis au service d'un projet de légitimation du régime et de contrôle de proximité des citoyens. Mais dans ses nouvelles mises en œuvre, sans rompre totalement avec les anciennes logiques, il permet d'identifier certaines des dynamiques territoriales et politiques qui façonnent le processus de décentralisation dans la Tunisie de l'après-Ben Ali. A partir d'une entrée par les policy transfers, nous montrons que le budget participatif est le fruit d'une combinatoire. D'un côté, il est le produit de la rencontre entre des arènes circulatoires de la participation et des entrepreneurs locaux du monde associatif ; de l'autre, il est au cœur d'enjeux et de luttes politiques territorialement situées. Espace d'énonciation d'un nouveau rapport au politique, il est aussi pour plusieurs acteurs locaux, notamment les exécutifs municipaux en mal de légitimité, une opportunité de construction d'un capital politique et une modalité de cadrage des dynamiques populaires.

The Participatory budgeting is a modality of local democracy, a guarantee of better citizen participation in the co-production of local public action. Its use seems to have achieved some success in some ten Tunisian communes since 2014, to the point that the will of several state and

associative actors to institutionalize it nationally. The promotion of participatory mechanisms at the local level is far from being a «new idea» in Tunisia and was once in the service of a project to legitimize the regime and control of proximity of citizens. But in its new implementation, without completely breaking with the old logics, it allows to identify some of the territorial and political dynamics that shape the process of decentralization in post-Ben Ali Tunisia. From an input by policy transfers, we show that the participatory budget is the result of a combinatorial approach. On the one hand, it is the product of the encounter between circular arenas of participation and local entrepreneurs in the voluntary sector; On the other, it is at the heart of stakes and political struggles territorially located. It is also a space for the enunciation of a new relationship with the political, it is also for several local actors, in particular municipal executives in need of legitimacy, an opportunity to build political capital and a modality for framing popular dynamics.

INDEX

Mots-clés : Budget participatif, policy transfers, dynamiques territoriales, apprentissages, encadrement.

Keywords : Participatory Budgeting, Policy Transfers, Territorial Dynamics, Learning, Framework.

AUTEURS

JOSEPH-DÉSIRÉ SOM-1

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.

DAMIANO DE FACCI

Doctorant de sociologie à l'université Paris Diderot, CESSMA, IRMC Tunis.