

## OpenData et Démocratie Sociale

Document de travail

1ère version : Mai 2018

### Enjeux de modernisation démocratique de l'action publique en matière de droits économiques et sociaux, culturels, environnementaux et politiques.

#### Importance et conditions d'une politique d'ouverture raisonnée de données statistiques publiques.

*Pour une contribution citoyenne à la modernisation de l'action publique par le développement d'une expertise collective incluant et soutenant l'effort des citoyens et des acteurs publics soucieux de documenter et de partager leur argumentation dans le débat public; et d'optimiser les chances de réussite de l'action collective des citoyens comme des pouvoirs publics dans la défense, le renforcement et la promotion des droits économiques, sociaux, culturels, environnementaux et politiques.*

Texte rédigé par un groupe de travail réuni par le projet Cartographie Citoyenne (<http://kcit.org>) dans le cadre de sa contribution au débat public sur l'ouverture des données publiques consacrée par la loi sur l'accès à l'information.



Ici l'ouverture raisonnée des données publiques renvoie à un enjeu fondamental : celui de la coordination de l'action des uns et des autres au-delà des désaccords.

A notre sens, ce qui doit tout d'abord orienter une politique d'ouverture raisonnée des données, c'est la construction de lieux et moments de débat basés sur le partage de la connaissance du monde commun et, plus spécifiquement, des représentations de la réalité sociale, économique, culturelle, environnementale et politique <sup>[1]</sup>.

Il s'agit de fournir des chances au débat public de déboucher sur de l'action concrète incluant l'ensemble des contributions au fonctionnement de la société telle qu'elle s'est établie, afin d'orienter ou d'accompagner son évolution par les changements qui résultent du débat public.

La société tunisienne, comme la plupart des sociétés développées ou en développement (au sens international de ce terme), est en partie gouvernée par les nombres. Mais de quelle société s'agit-il ou plutôt vers quel type évolue-t-elle ?

Nous ne prétendons pas répondre à cette question, mais nous pouvons essayer de dégager des éléments clés qui peuvent permettre de nous placer dans l'horizon de ce qui nous semble important pour un débat public éclairé par les nombres.

On peut, pour cela, tenter d'observer schématiquement différents modèles-type de sociétés du point de vue de la place qu'y occupe le partage de l'information et, en particulier, des données quantitatives.

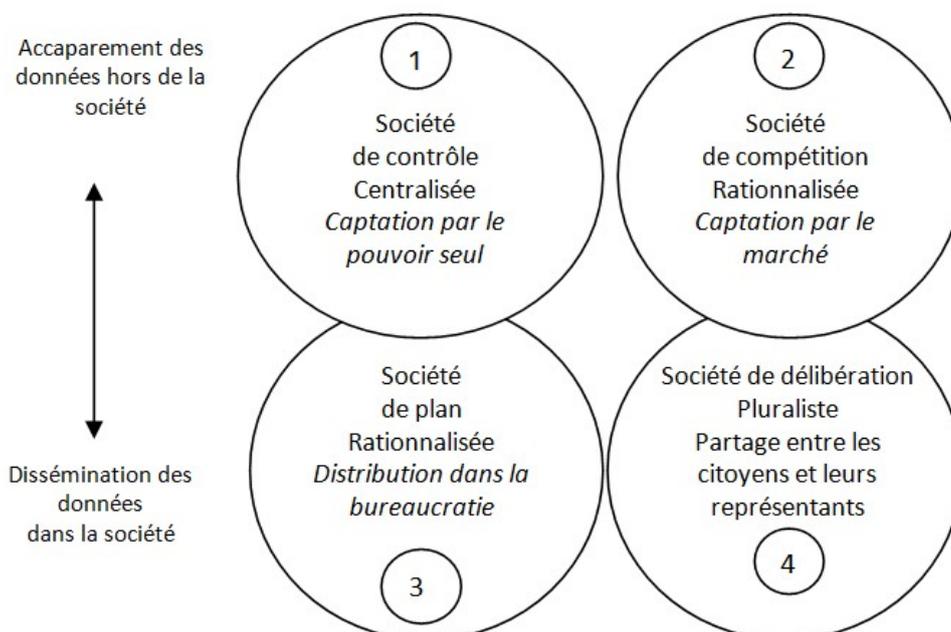
Dans ce schéma, une société peut, en premier lieu, être gouvernée par les nombres sans partage des données par les pouvoirs en place, laissant à la société le seul registre de l'appréciation empirique des faits et des situations. Il y a alors deux voies extrêmes avec entre les deux une gamme de possibilités (partie supérieure de la figure ci-dessous).

<sup>1</sup> A une extrémité on trouve des formes d'accaparement de l'information quantitative aux seules fins de contrôle et d'intérêt des parties prenantes au pouvoir. Dans ce cas bien souvent l'appareil de données est maintenu au minimum nécessaire à la satisfaction des fins des pouvoirs en place et n'a de rapports que lointains avec les besoins de la société. Dans ce cas, la

justice sociale est celle du pouvoir.

② A l'autre extrémité, il y a le gouvernement par les nombres au sens de la compétition ultralibérale où toute relation ou transaction, y compris culturelle et sociale, est un objet de marché et un enjeu de conflits d'intérêt. Dans ce cas, la justice sociale est réduite à l'arbitrage des intérêts.

### Gouvernement par les nombres. Graphique des extrêmes.



Ou bien, en second lieu, une société peut être gouvernée par les nombres via un mode de partage de l'information et des données. On peut la aussi considérer deux extrêmes avec une gamme de possibilités entre les deux (partie inférieure de la figure ci-dessus).

③ A une extrémité on trouve une société régulée par des indicateurs quantitatifs comme seule raison : indicateurs économiques, indicateurs sociaux, etc., c'est-à-dire une société de plan rationalisée à l'extrême où la justice sociale est subordonnée aux objectifs du plan et donc à ses indicateurs.

④ A l'autre extrémité, une société de parole et de débat attachée à produire des représentations partagées de la réalité, c'est-à-dire une société de connaissance où la justice sociale est délibérative et basée sur des droits économiques, sociaux, culturels et politiques.

Pour construire notre contribution à une politique d'ouverture raisonnée des données statistiques publiques, nous avons abordé le sujet de la façon suivante.

Le partage d'un socle commun d'informations sur l'état de la société est au cœur du processus de réforme dans une société qui progresse vers plus d'égalité et d'équité, en aménageant les conditions politiques, économiques et sociales de la transition. Il est alors nécessaire de combiner la volonté de réforme avec une exigence de garanties.

Les évolutions institutionnelles et administratives, les réglementations, les nouveaux statuts, les nouvelles formes d'organisation, les nouvelles formes de transaction monétaires ou non monétaires, l'expression politique et la conflictualité ou la négociation sociale doivent, pour cela, s'inscrire dans la perspective d'un débat public soucieux de garantir la continuité de ce socle commun tout autant qu'elles doivent contribuer à le faire évoluer dans le sens de plus d'efficacité sociale [2], d'égalité et d'équité.

Si l'on raisonne en termes d'équipement du débat public par un dispositif de statistiques publiques permettant à la société de se connaître et de se transformer en mobilisant les formes de gouvernement démocratique qu'elle s'est donnée, quels sont les déterminants principaux sur lesquels devrait reposer ce dispositif ? Ou autrement dit, quelles fonctions clés doivent remplir les dispositifs d'information pour équiper la relation entre la société et les dispositifs de réforme ?

Nous avons retenu six fonctions essentielles pour un dispositif statistique ouvert.

En plus des données statistiques et réglementaires sur le fonctionnement démocratique (élections, nominations etc.) et sur l'organisation du système d'action publique, notamment sur les moyens humains, financiers et l'organisation des institutions publiques [3] (départements, champs de compétences, organisation territoriale...), les budgets publics nationaux, déconcentrés et décentralisés, le fonctionnement de l'ARP etc. ; différents items que nous ne développons pas ici parce qu'il nous semble qu'ils vont de soit,

Il nous semble que le dispositif statistique doit permettre :

- d'introduire de la prévisibilité sans laquelle aucune confiance raisonnée ne peut s'établir (§2.1).

- de rendre compte des garanties et protections (§2.2).
- d'analyser les disparités et de reconnaître la pluralité des modes d'existence et d'action dans la société (§2.3).
- de mesurer les discriminations, les inégalités, et plus généralement de comprendre les processus de ségrégation sociale (§2.4).
- de rendre compte des rapports collectifs à l'environnement et aux ressources naturels, c'est-à-dire des rapports aux communs non humains (§2.5).
- d'analyser les dynamiques territoriales et le rôle des pouvoirs locaux (telles que les nouvelles collectivités territoriales élues) et non pas seulement des pouvoirs centraux (§2.6).

Dans les paragraphes qui suivent, nous avons tenté de décrire ces fonctions en les situant dans ce qui nous a semblé être des enjeux clés du développement économique, social et écologique du pays, en identifiant, pour chacune de ces fonctions, les besoins en informations statistiques destinées à un usage étendu dans la société, afin de construire une expertise citoyenne et soutenir un débat public fructueux.

## 2.1. Prévisibilité et confiance



L'action des citoyens, de leurs organisations, des administrations, etc. n'est possible qu'à la condition que le monde dans lequel on agit soit suffisamment sécurisé pour que l'on puisse envisager les résultats de son action en tenant compte de celles des autres. La prévisibilité est une condition déterminante de la sécurité, et donc de la confiance que chacun peut ou non placer dans le monde dans lequel il vit et agit.

Ainsi la prévisibilité est-elle une condition première de la congruence de l'action délibérée des citoyens et des organisations (institutions, entreprises, associations, syndicats, pouvoirs publics locaux et nationaux, etc.), et donc du développement. Par congruence, nous entendons la dynamique politique, sociale, économique et environnementale par laquelle l'action propre de chacune des parties contribue au façonnage d'une société non divisée et où l'amélioration de la condition des uns contribue à l'amélioration de celle des autres en un sens qui peut être délibéré.

Même s'ils se recoupent en partie, le problème de la prévisibilité n'est pas de même nature que celui de la prospective.

Cette dernière traite, d'une part, de ce que pourrait être le monde si l'on agissait de telle ou telle manière et, d'autre part, des actions qu'il conviendrait de mettre en œuvre pour y parvenir, en tenant compte non seulement de la situation actuelle mais aussi des risques ou facteurs pouvant modifier les conditions de passage à l'horizon prospectif envisagé.

La prévisibilité, en revanche, au sens où nous l'employons ici, est la propriété d'un système social d'assurer une certaine permanence de son fonctionnement, et de fournir une compréhension du type de transformations auxquelles on peut *raisonnablement* envisager de s'adapter. La prévisibilité, comprise dans ce sens, a partie liée avec la stabilité, mais elle ne s'y confond pas si on veut bien

considérer la prévisibilité du point de vue des acteurs (citoyens, entreprises, institutions). Ceux-ci s'engagent, en effet, dans des actions de moyen ou long terme dans leur vie privée, professionnelle ou économique, dans un monde en développement permanent et animé par de multiples innovations et réformes.

Tout l'enjeu se situe dans le « *raisonnablement* ». C'est-à-dire non pas dans une logique conservatrice, mais dans une logique de progrès social, économique, culturel et environnemental, fondé sur un socle dont les règles sont suffisamment intériorisées pour permettre à chacun de se projeter dans les résultats de son action, tout en comprenant suffisamment les rouages de la société afin de pouvoir tenir compte de l'action des autres pour le succès de sa propre action.

Le problème de la prévisibilité n'est donc pas un problème de croyance, mais de connaissance et de représentation partagées de la réalité et de ses problèmes, de sorte que, d'une part, l'action courante de chacun puisse être délibérée – c'est-à-dire engagée en connaissance des règles et des conditions de succès actuelles ou potentielles –, et qu'idéalement, d'autre part, les réformes puissent être délibérée collectivement.

Une telle activité délibérative, pour sa propre action comme pour l'action collective, nécessite de comprendre le monde dans lequel on vit, ses dynamiques d'évolutions et ses contraintes, afin de formuler les enjeux de réforme. Ou tout au moins d'en avoir une représentation suffisamment précise pour que l'action soit efficace. Dans cette mesure, le monde dans lequel on vit peut être source de confiance.

Pour le dire autrement, la confiance nécessaire à un développement équitable implique de partager la connaissance, au minimum sur :

- ses infrastructures démographiques et territoriales, économiques, ses productions et modes de production, ses ressources naturelles ;
- ses transformations sociétales (ménages, compositions des familles, transmissions économiques/héritages, rapport à la propriété notamment au logement et à la terre, etc.) ;
- la mesure des effets des politiques publiques et des réglementations ;
- l'impact des mutations technologiques et sociales et la distribution des moyens de communiquer, de se déplacer, de se cultiver etc ;
- les relations économiques internes (entre régions) et externes (avec les autres parties du monde).

Pour appréhender ces questions il est donc nécessaire de disposer de séries suffisamment détaillées sur différents champs, pour comprendre et discuter les interactions et les interdépendances entre ces champs, mais également les facteurs d'évolution et les incidences des choix politiques et des programmes – lesquels devraient systématiquement faire l'objet d'études d'impact rendues publiques de façon à permettre une évaluation citoyenne raisonnée et pacifiée.

## 2.2. Protection et garanties



Dans un monde pacifié, outre le domaine régalien de l'Etat qu'est la protection contre les atteintes aux biens et aux personnes, la sécurité repose avant tout sur les garanties apportées par la loi et ses garants (l'Etat, les institutions dédiées, les corps intermédiaires et la société civile) pour que *l'action délibérée* soit non seulement possible, mais aussi que ses règles ne changent pas d'une manière qui remettrait en cause, sans garanties ni protections, les attendus des investissements individuels ou collectifs dans le moyen et le long terme.

Un exemple est celui de la qualité du système éducatif, qui est encore aujourd'hui une des fonctions pour l'essentiel propre à l'Etat. La confiance dans le système éducatif repose certes avant tout sur son accessibilité et sur la qualité de l'instruction qu'il dispense à tous les citoyens, mais aussi, et tout autant, sur les garanties qu'il apporte aux enfants, aux familles et à la collectivité dans son ensemble, que les parcours de chacune des personnes formées débouchent sur des possibilités concrètes de vivre dignement en mobilisant leurs savoirs et compétences dans la société. Cela renvoie à différents problèmes : obsolescence de certaines formations, conditions d'organisation de la scolarité, ou encore, à l'émergence de cohortes de diplômés-chômeurs.

Mais ce raisonnement vaut aussi pour les garanties apportées aux investisseurs économiques et aux structures collectives dont dépend l'activité (par exemple la qualité de gestion des Groupement de Développement Agricole (GDA) ou autres formes de gestion

de l'accès à l'eau et leur impact sur l'activité agricole et les conditions de vie des ménages), c'est-à-dire des garanties qui reposent non seulement sur la qualité des infrastructures, mais aussi sur les cadres législatifs et réglementaires qui régissent ou impactent l'activité économique et sociale.

Les ménages tout autant que les individus, jeunes ou vieux, hommes ou femmes, doivent aussi avoir les garanties de protection et de conditions d'existence digne, pour eux-mêmes mais aussi pour qu'ils puissent apporter à leurs proches, ascendants et héritiers, les moyens de vivre et grandir dans un monde équitable.

Il en va de même pour les organisations et les différentes formes collectives dans lesquels les citoyens agissent et se reconnaissent (associations, mutuelles, syndicats notamment).

Plus généralement, au cœur de toute politique de développement, il y a non seulement les règles de droit qui déterminent les possibilités et les limites de l'action dans le monde commun, mais aussi les protections et les garanties collectives apportées par la collectivité pour que l'effort fourni par chacun :

- augmente à la fois ses propres degrés de libertés, ses conditions d'existence et les qualités communes du Monde ;
- et le protège des risques liés à son activité ou engendrés par les transformations économiques, sociales, juridiques et administratives, ou lui procure des protections collectives contre les risques naturels (sécheresse, intempéries, etc.).

Une grande part de ces garanties est en principe apportée par la protection sociale dans ses composantes de prévoyance et d'assurance (maladies, accidents, chômage notamment).



Le modèle tunisien de protection sociale est fortement inspiré des modèles ouest-européens nés à la fin du XIXe et au début du XXe siècle.

Dans la plupart des pays dits développés de l'Europe de l'Ouest, la protection sociale est non seulement au cœur de l'économie et de la dynamique de développement, mais son économie propre assure aussi la solvabilité de la plus grande part des fonctions de solidarité des Etats.

L'implantation de ce modèle en Tunisie a d'abord été portée par les syndicats de travailleurs durant la période de colonisation. Mais son expansion après la décolonisation a été contrainte à la fois par les politiques économiques des différentes phases du régime précédent la révolution de 2011, et par les effets dévastateurs des politiques structurelles imposées par le FMI.

De sorte qu'aujourd'hui, la protection sociale mise en œuvre par les institutions dédiées à ce rôle (CNSS, CNRPS, CNAM) ne concerne qu'une partie limitée de la population des travailleurs et de leur famille, une grande part d'entre eux restant aujourd'hui dans le travail informel non déclaré, non contributif au dispositif de protection sociale, ou hors du champ du travail, et par conséquent sans protection sociale pour eux ni pour leurs familles.

Une part de la population non couverte, les familles nécessiteuses, est cependant prise en charge par un régime d'aide sociale et médicale relevant de la Caisse Générale de Compensation.

Alors même que la plupart des analyses au niveau mondial soutiennent que le développement passe par la généralisation de la protection sociale [\[4\]](#), dans le contexte actuel, l'économie de la Tunisie, sous l'emprise du jeu des acteurs économiques dans la mondialisation et contrainte par l'absence d'économie régionale (conséquence du « non Maghreb ») et l'insécurité politique environnante, ne parvient pas à étendre la portée du régime de protection sociale aux emplois informels, pas plus qu'elle ne parvient à résorber le chômage ni à intégrer plus les femmes dans l'activité économique formelle.

Le débat qui s'est tenu en avril et mai 2017 sur la reconduction, la réforme et l'amplification de l'aide sociale par la Caisse Générale de Compensation – qui a conduit au doublement de l'engagement de l'Etat dans ce dispositif d'aide sociale – montre combien l'objectif de généralisation des régimes de protection sociale contributifs et (re)distributifs semble toujours devoir être repoussé à plus tard.

Alors que la différence entre protégés et non protégés pose de sérieux problèmes d'équité et de cohésion sociale, l'augmentation du niveau d'aide sociale dans un contexte de bas salaire n'incite pas, quant à elle, au travail déclaré. En outre, la persistance de

l'économie informelle prive aussi l'Etat des moyens d'une capacité d'intervention en soutien du développement social et économique.

Dans le même temps, une profonde mutation du travail s'annonce au niveau mondial du fait de la robotisation et de nouvelles technologies *intelligentes* (IA), tandis que l'idée de monnaie souveraine est aussi mise en question par le développement de nouveaux protocoles de production de valeurs d'échange inédites et découplés de l'économie du travail (crypto-monnaies et *smart-contracts*). Des mutations dont il est difficile aujourd'hui d'estimer l'impact à moyen terme sur la Tunisie.

De nombreux acteurs tunisiens pensent qu'en plus des politiques incitatives à la création d'activité, les programmes de soutien à certains secteurs, les programmes spécifiques en direction des jeunes chômeurs, ou encore le développement de l'économie sociale et solidaire, peuvent contribuer significativement à réduire le problème de réintégration des populations les plus précaires dans l'activité formelle, tout en contribuant à une transition vers une économie productrice de services et de valeurs dans des domaines ou des formes encore inexplorés.

Cette question fait l'objet de débats contradictoires dans la phase actuelle d'élaboration du projet de loi sur l'économie sociale et solidaire. L'un des enjeux étant que le développement de cette forme d'activité ne contribue pas à déstabiliser plus qu'il ne l'est déjà le statut et les formes connues du travail.

La question se pose alors de savoir comment orienter conjointement l'économie, la protection sociale et le travail dans un contexte où le plein emploi apparaît, de plus en plus, comme un horizon inatteignable.

Si ces questions sont complexes, elles n'en méritent pas moins un débat public soutenu, tant les choix à opérer dans les prochaines années impliqueront nécessairement des transformations profondes de l'économie, du travail et des rapports sociaux.

Pour alimenter un débat public éclairé sur ces enjeux, il est nécessaire de disposer d'un dispositif statistique public descriptif accessible au plus grand nombre, en séries annuelles, détaillé et territorialisé, couvrant :

- Le champ du travail et de l'activité économique : par secteur d'activité ; selon le milieu rural ou urbain ; la place qu'y occupent les hommes et les femmes ; les différentes générations d'âges ; selon le statut dans l'emploi (type de contrat de travail) ; la qualification (la catégorie socioprofessionnelle, le niveau de diplôme, etc.) ; la rémunération (horaire, mensuelle, annuelle) ; le volume d'heures de travail annuel ; le type d'organisation – entreprises (offshore, tunisienne etc.), services publics, collectivités, entreprises d'Etat ou institutions, associations, exploitations agricoles, etc. – ; leur taille (effectif d'emploi) ; les comptes sociaux simplifiés des établissements du secteur privé (y compris associatif) et des entreprises d'Etat ou assimilées selon leur statut ; le domaine d'activité et le territoire d'implantation effective ; les actifs, passifs, produits, résultat, achats, masse salariale, impôts et taxes, charges salariales contributives à la protection sociale ; les investissements sous la formes de statistiques des bilans simplifiés, ainsi que la part des changes internes aux pays et externes (exportations et importations).
- Le système de garantie et de protection sociale (CNRPS, CNSS, aides aux familles nécessiteuses, autres dispositifs d'aide) et de santé (CNAM et CGC).
- Les infrastructures sociales élémentaires (démographie, mariage, célibat, héritages, etc.).
- Les formes et modes de prise en compte de vulnérabilités, de handicaps, les dispositifs de prévention des risques (profil sociodémographique des populations concernées, dispositifs mis en œuvre, etc.).
- Les migrations internes et externes.
- Le logement et la construction.
- Les infrastructures de service et des dispositifs publics (solidarité, jeunesse, santé, transport, éducation, sécurité, collectivités locales, etc.) ; leurs équipements, effectifs et budgets (recettes et dépenses) selon leurs missions et leurs réalisations. Exemple en matière de santé : profil du public par actes de soins, type de prise en charge, activités, fréquentation. Exemple en matière d'éducation : parcours scolaires et diplômes, etc. Et ainsi de suite pour les différents domaines de service.

Les statistiques relatives aux infrastructures, aux services, aux actes dispensés et aux budgets alloués, doivent être doublées par des statistiques sur l'état des populations au regard des ces infrastructures, services, actes etc .

Par exemple en matière de santé, la publication annuelle de la carte sanitaire qui décrit l'ensemble du dispositif de santé tunisien (hôpitaux, personnels, dispensaires, etc..) doit être complétée par l'état statistiques des actes de soins prodigués, des actes de prise en charge, des tarifs et des parts prises en charges par des dispositifs publics ou privés ou restant à la charge des patients, et plus généralement un état statistiques épidémiologiques de l'état de santé des tunisiens ( statistiques par types d'affection, population multi-affectées, par de population touchées par des maladies de longue durée, etc.) selon la catégorie d'âge et détaillée au niveau territorial le plus fin, affections imputable à l'activité professionnelle).

Autrement dit, les statistiques des réponses apportées dans la société via l'Etat ou les autres systèmes de production de services, privés ou mutualistes notamment, doivent pouvoir être confrontées à une représentation statistique du problème auquel il faut faire face. La simple mesure de ce qui est fait ne permet pas de décrire l'état du problème à traiter et ne permet donc pas d'avoir un débat public sur les priorités.

## 2.3. Pluralité du monde commun, reconnaissance de l'expérience collective et des disparités



Nous l'avons dit, il n'y a développement que si chacune des parties agissantes, du citoyen aux plus grandes organisations privées ou publiques, peuvent agir de manière délibérée dans leurs champs de responsabilité et de compétences légitimes, en ayant non seulement un degré de certitude suffisant sur les chances de succès de leur action ou de leur investissement, mais aussi sur les garanties d'agencement positif de leur propre action avec l'action des autres (enjeu de coordination et de congruence).

Autrement dit, il n'y a de développement que lorsque l'organisation sociale permet à la fois l'action délibérée (avec un nombre croissant de degrés de libertés) et un niveau de certitude suffisant sur le fait que la propre action des uns et des autres peut augmenter la qualité du monde commun.

Dans cette perspective, si l'idée d'action délibérée implique celle de pluralité sociale, culturelle, économique et politique, elle ne veut cependant dire ni chaos, ni fractionnement communautaire, ni règne de la compétition, ni domination, ni hiérarchie immuable, ni normalisation, ni dépendance corrélative de la protection.

Pour approcher plus précisément l'idée de pluralité politique, sociale, culturelle et économique, il nous semble qu'il faut sans doute considérer ses implications, et en premier lieu, la reconnaissance de l'expérience et de son historicité. Il s'agit non seulement de l'expérience des personnes mais aussi des groupes sociaux et des communautés, y compris des groupes émergents dans la succession des générations de jeunes.

Le respect de la pluralité des manières d'agir dans le monde commun se révèle ainsi être une condition du développement, dans la mesure où ces manières d'agir ou leur institutionnalisation ne réduisent pas les libertés et les droits individuels, mais aussi et tout autant, les libertés et les droits collectifs.

En considérant ainsi que la condition de pluralité sociale est bien directement liée à la possibilité de l'action délibérée dans le monde commun, on pourrait être tenté de dire que la condition de pluralité est assurée par l'égalité devant le droit. Cependant l'égalité devant le droit ne fait pas l'égalité réelle.

En pratique, pour remplir leur fonction de justice sociale, les politiques de protection et les garanties doivent non seulement reposer sur la reconnaissance des situations individuelles, mais aussi sur la reconnaissance des situations collectives.

L'enjeu est moins celui de l'établissement *sine die* d'une norme que celui de l'installation d'un régime délibératif de transition, admettant y compris la conflictualité sociale.

L'histoire de la sécurité et de la protection sociale dans la plupart des pays qui s'en sont dotés est ainsi marquée par la double dynamique de prise en compte de situations collectives particulières et du souci de convergence des régimes de protection vers une couverture de tous par des garanties universelles.

Mais au-delà du domaine de la sécurité sociale, il faut aussi considérer le fait que l'installation des droits économiques et sociaux ne s'opère jamais par simple mécanique (re)distributive de normes, de droits et de ressources. Le développement social passe nécessairement par la mobilisation des ressources collectives, matérielles et immatérielles, des groupes sociaux et des communautés.

Il ne s'agit pas seulement de réparations ou de réduction des inégalités, mais de reconnaissance du fait que l'existence individuelle et collective est toujours aussi une question de solidarité et, par conséquent, de sens donné à l'existence par des groupes, collectifs ou communautés.

Dans cette production collective du sens par les collectifs sociaux, la culture n'est pas qu'un héritage. Elle est aussi et surtout une construction collective du rapport au monde et à ses contraintes. C'est en ce sens que la culture est aussi façonnée par la condition sociale et l'expérience de cette condition.



Si l'on admet cette réalité, il faut alors considérer que la transition vers un nouveau modèle social présente un coût pour les multiples groupes sociaux, qui doivent abandonner une signification du monde et des solidarités qui leur procurent certaines garanties, pour en adopter de nouvelles. Coût et signification sont ainsi étroitement liés. Mais, ici, le coût n'est pas qu'une quantification économique. Il est aussi symbolique, culturel et social, et se mesure à l'effort à fournir pour transformer ses modes de vie.

La rationalité de l'égalité et du droit ne trouve de signification que si elle prend sens dans l'expérience vécue du monde et si le chemin à parcourir pour adopter de nouvelles façons d'être et d'agir repose sur la confiance dans les nouvelles règles et garanties. Il est clair que le bénéfice numéraire (argent, droits aux soins, etc.) est une variable importante, mais elle n'est pas la seule.

Dans le cas de l'éducation [\[5\]](#), la question de la croyance à un futur fécond pour les enfants éduqués, décrédibilisée par la condition de chômage massif des jeunes diplômés tout autant que par la condition des parents des milieux pauvres, pèse autant dans la balance que le bénéfice de la « gratuité de l'école » ou que la croyance aux valeurs couramment associées à une citoyenneté éduquée.

A l'opposé de tout jugement péjoratif porté sur les populations réputées peu mobilisées sur l'éducation de leur enfants, il nous semble que dans cette évaluation, il faut prendre en considération le coût du changement et le risque de perdre les filets de sécurité que constituent les formes de solidarité collectives ou communautaires. Ces deux facteurs pèsent souvent plus pour les milieux socialement fragilisés que le mirage de formes de redistributions universelles, trop souvent dépendantes d'un mode d'insertion socio-économique dominé par l'emploi salarié, aujourd'hui inaccessible aux mondes sociaux marginalisés par l'histoire politique et économique du pays.

De la même façon le rapport à la terre ou au terroir qu'entretiennent les populations rurales ou du désert, pèse autant ou plus que le mirage de l'emploi pour tous dans le monde atomisé de l'industrie et des services.

Tout ici est question d'agencement des garanties apportées pour que l'adoption d'un nouveau modèle et de nouvelles règles ne détruisent pas les sécurités et formes de résistance et d'adaptation construites dans l'expérience de conditions sociales préexistantes. Même si les gens qui les vivent savent bien que leur existence actuelle est beaucoup plus contrainte qu'elle ne devrait l'être [\[6\]](#). Comme ils savent aussi que cette existence les place en position de vulnérabilité face aux prédateurs, qui agissent dans les mondes déréglés tels que celui du travail informel et du travail indigne, pour les femmes en particulier, et souvent aussi pour les enfants.

Sans doute alors vaut-il mieux penser et concevoir les politiques publiques de développement équitable comme politiques de transition et d'innovation sociales basées sur la mobilisation des ressources et des compétences des groupes sociaux et des communautés les plus éloignées des modèles de protection et de garanties universelles. C'est-à-dire non seulement dans une

logique de réparation et de réduction des inégalités mais aussi sur une logique d'ouverture de la société à une pluralité des manières d'y contribuer, sans concession cependant avec les acteurs prédateurs.

De ce point de vue, la question se pose de savoir si, dans un contexte de mutation radicale du travail et des formes de l'économie dans le monde, le modèle de sécurité sociale le plus adapté est encore le modèle de protection sociale d'inspiration bismarkienne actuellement en vigueur en Tunisie [7] ? Ou bien s'il faut le repenser dans la perspective d'un développement équitable capable d'y intégrer toutes les composantes de la société, en introduisant notamment les principes d'universalité bévéridgiens plus à même de soutenir une variété de formes de contribution des populations et groupes sociaux.

Ces questions se posent pour deux raisons.

**D'une part**, parce que le modèle bismarkien dont s'inspire le modèle tunisien de protection sociale, introduit à la fois :

- la conditionnalité des principales protections au fait d'être salarié ou assimilé, c'est-à-dire fondé sur l'idée d'un plein emploi salarial basé sur le lien de subordination ;
- la proportionnalité d'une grande partie de cette protection par rapport la rémunération.

De sorte que toute l'économie de la protection est captive de ce modèle de travail non seulement inégalitaire au sein même du salariat, mais aussi inaccessible aux non salariés ou aux travailleurs non assimilés. C'est-à-dire un modèle où non seulement le chômage prolongé (non couvert par une assurance) mais aussi les autres formes possibles de travail, constituent des zones de rupture d'égalité dans le présent (où une grande part des individus concernés et leurs familles ne disposent pas des mêmes droits minimum à la vie : minimum vital alimentaire, santé, éducation, mobilité, logement, etc.), mais aussi dans le futur (retraite et autres formes de capitalisation complémentaire garantissant l'avenir, moyens d'accès à la culture pour les enfants, héritage, etc.).

**D'autre part**, parce que ce modèle de protection principalement basé sur le salariat est non seulement limité, en Tunisie, mais il est aussi largement menacé dans le monde par les mutations du travail liées à la conjonction des formes actuelles de mondialisation et de modes de réorganisation de la production et des services par la robotisation et les algorithmes, ou encore par la déstabilisation des monnaies souveraines. Et au-delà, par la possibilité que l'idée même de monnaie telle que nous la connaissons encore aujourd'hui perde son sens du fait de l'extension des crypto-monnaies.

Il ne s'agit pas de plaider ici pour un modèle déterminé, mais de souligner le fait que la persistance, voire l'accroissement du déficit d'information statistique publique sur la part des actifs et de leur famille placés hors du système de protection sociale, ou même de l'activité économique, est le symptôme d'une crise du modèle de protection qu'il nous semble d'autant plus nécessaire de débattre qu'elle place dans l'informalité, et parfois dans l'indignité, une grande part des savoir-faire et des ressources de groupes sociaux et de certaines catégories de population (les femmes en particulier).

La marginalité par rapport aux modèles dominants, de même que l'illégalité, par exemple du travail informel, produisent toujours des normes d'indignité.

De plus, c'est par ce type de débat que l'on peut progresser sur ce qui apparaît comme un horizon indépassable - le modèle du travail salarié basé sur le lien de subordination – en réinventant les protections et les garanties sociales.

En réalité, la question du travail semble pouvoir être posée en d'autres termes. Et peut-être est-ce la notion même de *valeur travail* comme valeur de référence qui doit être discutée, dans une époque où la valeur de consommation, en Tunisie comme dans le reste du Monde, semble s'être substituée à la valeur travail telle qu'elle avait été élaborée par les mouvements ouvriers du XIXe siècle.

Peut-être faut-il alors repenser le travail comme l'ensemble des activités de production et de partage de la santé, de l'éducation, de l'entraide et de la solidarité, et orienter à partir de ce point de vue, la production des biens et des services nécessaires aux protections et au développement.

Car ce sont précisément la santé, l'éducation, l'entraide et la solidarité, et même le politique au sens de l'expression collective de volonté d'une société meilleure, qui sont les plus menacées par la reconfiguration des lignes de confrontation dans la mondialisation actuelle.

Ces lignes de confrontation ne semblent en effet plus pouvoir être lues sous le seul angle du rapport entre force productives et forces détentrices des moyens de production, mais plutôt sous l'angle d'une confrontation entre, d'un côté, les forces du marché déterritorialisées et hors de tout contrôle politique et, d'un autre côté, ce que David Graeber appelle la « *caring class* [8] ». C'est-à-dire une classe regroupant non seulement les travailleurs au sens classique du terme comme au sens du travail informel, mais aussi l'ensemble des forces de travail, celle de nombreuses femmes en particulier, non comptabilisées dans la valeur travail au sens classique du terme - travail domestique, éducation, entraide, entre-aide et solidarité de proximité, d'entre aide, accouchement, éducation hors école, de recyclage des bien promis à l'obsolescence, préservation des ressources naturelles et des biens communs etc.- sur lesquelles repose non seulement la qualité de vie individuelle et collective mais aussi une forme souhaitable de développement social et économique durable.

Il nous semble que c'est aussi à partir de cette perspective que l'on pourrait réinventer des formes du travail et de développement basées sur un rapport précautionneux aux ressources naturelles, considérées jusqu'ici dans l'économie de la consommation, du gaspillage et de l'obsolescence programmée, comme des biens strictement marchands que le marché peut s'approprier, de jure, au mépris de toute prévention des effets sur la nature et la qualité de vie.

Il nous semble que c'est en repensant les rapports de production dans cette perspective que l'on peut aussi parvenir à dépasser les mécanismes qui engendrent un travail occulté ou indigne, des femmes notamment, et trouver une alternative aux limites actuelles de la protection sociale.

En tout cas, ne pas ouvrir un débat public construit et étayé par des données sur l'enjeu crucial des protections et des modèles de société correspondant, contribue à placer les groupes sociaux et populations socialement discriminées dans les marges de la société

actuelle et future telle qu'elle est annoncée dans les cadres actuels d'évolution de l'économie de marché.

Quelle part de la population est concernée par cette marginalisation aujourd'hui en Tunisie ? Sans doute près de la moitié, voire plus, selon la façon dont on considère la condition des femmes.

Peut-on conduire un débat public sur les protections et les garanties sans disposer d'un dispositif public d'évaluation des situations vécues par les différents groupes de population, et en particulier des populations maintenues hors du système de protection sociale actuel ?

Ne pas mettre en rapport la condition sociale des milieux marginalisés du système de protection avec les enjeux propres aux garanties du travail salarié c'est aussi prendre le risque de voir les garanties construites dans le monde du travail salariés s'effriter, voire disparaître sous la double contrainte des mutations générales du travail dans le monde et des crises que suscitent et susciteront un niveau d'inégalité croissant des protections et des capacités d'agir librement et dignement dans l'économie et la vie sociale.

*Quelles données publiques nécessaires à court terme sur ces enjeux ?*

S'il n'est ni possible ni souhaitable de caractériser les milieux, groupes sociaux et communautés par un dispositif statistique public, il est possible et nécessaire, à partir d'indicateurs statistiques localisés et en séries temporelles, d'approcher les conditions et les modes d'existence et de consommation des populations.

Le partage de ces informations avec les populations concernées ou leurs représentations pluralistes, permettraient alors de faire reconnaître l'expression et l'expérience de milieux, groupes sociaux et communautés.

Qu'il s'agisse de construire des politiques publiques de solidarité, de résorption des inégalités entre individus ou groupes, de réduction des disparités territoriales, ou qu'il s'agisse de chercher à adapter les cadres du droit commun pour permettre à des milieux vulnérables de s'en saisir, il semble nécessaire d'alimenter le débat et la délibération publique à des niveaux décentralisés avec une série d'indicateurs régulièrement actualisés (séries) et finement territorialisées sur :

- Les conditions d'habitat et d'équipement des ménages : type d'habitat, statut (locataire, propriétaire, hébergé gratuitement, type de configuration (taille des villes, villages ou hameau), nombre de pièces, nombres de personnes, équipement du logement (sanitaire, type accès à l'eau, véhicules, télévision ordinateurs, téléphones, etc.).
- Les modes de cohabitation (nombre, âge, sexe et statut familial des personnes qui composent les ménages), nombre de familles dans le même logement.
- L'activité des ménages : nombre de personnes percevant un revenu du travail par type d'activité ou d'emploi, durée mensuelle et annuelle de travail effectivement rémunéré, couverture ou non de membres du ménage par la protection sociale, types et montant des aides sociales ou prise en charge de santé, attachement du logement ou non à l'activité économique des personnes responsables du ménage (agriculteurs, artisans), scolarisation des enfants (selon l'âge), statut et diplômes des jeunes adultes résidant dans le logement.
- Les revenus, dont estimation du revenu disponible par unité de consommation après déduction du loyer, de l'impôt et des charges fixes ; et dont composition des revenus (revenus du travail, transferts sociaux et transferts monétaires, revenus du capital)
- L'épargne et propriétés des ménages.
- Les indicateurs de consommation et charges des ménages.
- Les indicateurs de composition de l'alimentation et de nutrition.
- Les indicateurs de santé des populations.
- Les dynamiques d'agrégation, de désagrégation ou de recomposition sociale en milieu rural, et urbain : ancienneté d'installation, lieu de résidence précédent, indicateurs de décohabitation/départ des enfants (sexe, motif de départ, âge au départ et indicateurs de proximité ou d'éloignement, type de destination : rural urbain /village/ bourg/ ville moyenne/ grande ville).
- Les tableaux de bord statistiques des dispositifs et mesures de lutte contre le chômage (stages, SIVP [JP6](#)), aide à la création d'activité, mesures incitatives à l'embauche, etc.).
- Les revendications, conflits et mouvements sociaux liés au travail, à l'activité économique et aux conditions d'existence.

## 2.4. Discriminations, inégalités et ségrégation sociale



Il est souvent convenu de considérer comme « questions de société » :

- la revendication des femmes à l'égalité, laquelle commence par le droit d'exercer de plein droit l'action délibérée dont nous parlons avec les protections appropriées, dans tous les domaines de la vie sociale, institutionnelle, économique, culturelle ;
- la revendication des personnes porteuses de handicap au droit de vivre dignement, c'est-à-dire de ne pas être cantonnées à la charité, à des espaces sociaux, professionnels et physiques enclavés ;
- la revendication des personnes de vivre librement avec une identité sexuelle aujourd'hui jugée hétérodoxe par la loi elle-même ;
- la revendication des étrangers migrants à être respectés et de disposer de droits civils et humains compatibles avec l'Etat de droit et les conventions internationales ;
- et plus généralement, pour tous et toutes stigmatisé.e.s en raison d'attributs réels ou supposés, la revendication de ne pas subir au quotidien des mesures de rétorsion, des brimades, des restrictions dans l'exercice de leur profession, voire des violences.

Nous ne pensons pas que les droits sous-tendus par ces revendications relèvent d'un ordre du droit différents des droits économiques, sociaux, culturels et politiques dont nous avons parlés jusqu'ici. Ni qu'ils relèvent non plus d'une catégorie à part du fait de restrictions de ces droits au motif de la persistance d'une codification des « bonnes mœurs » par la loi (au nom du principe que l'accès à un droit ne peut être conditionné par une évaluation des caractéristiques personnelles) [\[9\]](#) .

Il nous semblent au contraire que ces questions relèvent des fondements de l'Etat de droit au même titre que les droits politiques, économiques, sociaux et culturels, et même que ces derniers ne sont établis comme plein droits qu'à la condition que les mesures discriminatoires directes ou indirectes persistant dans le droit commun soient abolies.



Sur cet enjeu, comme sur les précédents, parallèlement à une activité citoyenne de plaidoyer et de décryptage critique du droit, la statistique publique a un rôle à jouer pour alimenter le débat public et permettre de reconnaître les situations des personnes discriminées.

Cependant, différents principes et dispositions doivent encadrer et orienter la mise en place d'un dispositif statistique visant à équiper la résorption et la prévention des discriminations.

Sur le plan statistique et de la normalisation des fichiers publics sur lesquels repose la statistique, un premier principe est que le dispositif statistique public ne peut et ne doit pas construire des catégories qui n'ont pas d'existence fondée sur l'exercice d'un droit ou d'un bénéfice, ou qui réduiraient l'effectivité des droits (libertés individuelles, séparation du public et du privé, etc.) [\[10\]](#).

La mesure statistique ne doit pas faire le droit. Dans un Etat de droit, elle ne peut servir qu'à l'exercice d'un droit établi, dont l'institutionnalisation relève d'une part, de l'extensivité des principes d'égalité en droit dans tous les domaines d'application de la loi, et d'autre part, du débat public sur la meilleure façon d'assurer la réalisation effective de cette extensivité dans la conception des réformes [\[11\]](#).

Plus généralement, la persistance de discriminations renvoie à la fois :

- à l'enjeu d'épurer la loi existante et les réglementations de toutes les mesures discriminatoires qu'elles instituent ou autorisent ;
- aux garanties apportées par la loi quant à la protection de la vie privée et de libertés individuelles ;
- aux garanties de sécurité et de réparation pour les victimes de discrimination ;
- à l'inscription dans la loi de sanctions des actes et procédés discriminatoires directs ou indirects.

Le projet d'un dispositif statistique public permettant d'évaluer l'effectivité du droit des migrants pose concrètement le problème de la sécurité et des garanties dans un contexte législatif et réglementaire non réformé. Pour les migrants irréguliers par exemple, le fait de signaler leur présence les expose à l'application d'une loi répressive qui les condamne à une amende de 20 dinars par semaine dont le paiement n'entraîne pas le droit à être présent sur le territoire; et les expose à repayer indéfiniment l'amende car le paiement n'est pas suspensif des motifs de l'amende. A défaut de paiement ils peuvent être incarcérés. Il ne leur reste que la possibilité d'être clandestins au sens originel du terme, c'est-à-dire « terrés dans les calles du navire » sans autres moyens de survivre que la solidarité de quelque un.e.s et exposés à toutes les prédations.

L'enjeu est donc aussi d'épurer la loi existante et les réglementations de toutes formulations et dispositions qui rendent inapplicables, pour certaines populations, les principes de l'Etat de droit, et/ou d'introduire dans la loi les dispositions qui les rendent effectifs [\[12\]](#).

C'est dans cette perspective que nous soutenons que soit instituée la diffusion des statistiques publiques permettant la vigilance citoyenne et juridique sur la progression vers l'Etat de droit pour tous et toutes.

Ces dispositifs statistiques devraient porter notamment sur :

- les plaintes et les suites qui leur sont données, en matière de discrimination ou de traitement inéquitable en raison de supposées caractéristiques personnelles, de sexe ou d'âge, de libertés sexuelles, de distinction ethniques ou raciales, d'appartenance supposée à une communauté, d'opinions ou de religion ;
- les jugements et actes administratifs discriminatoires ainsi que les jugements et mesures administratives anti discriminatoires (enjeu de garanties apportées par la loi à une application positive de la jurisprudence) ;
- les lois et réglementations qui comprennent des mesures de pénalisation ou de répression répétitives du fait de l'absence de procédures de sauvegarde suspensive attachées à des procédures légales de régularisation des situations (cas des migrants

par exemple).

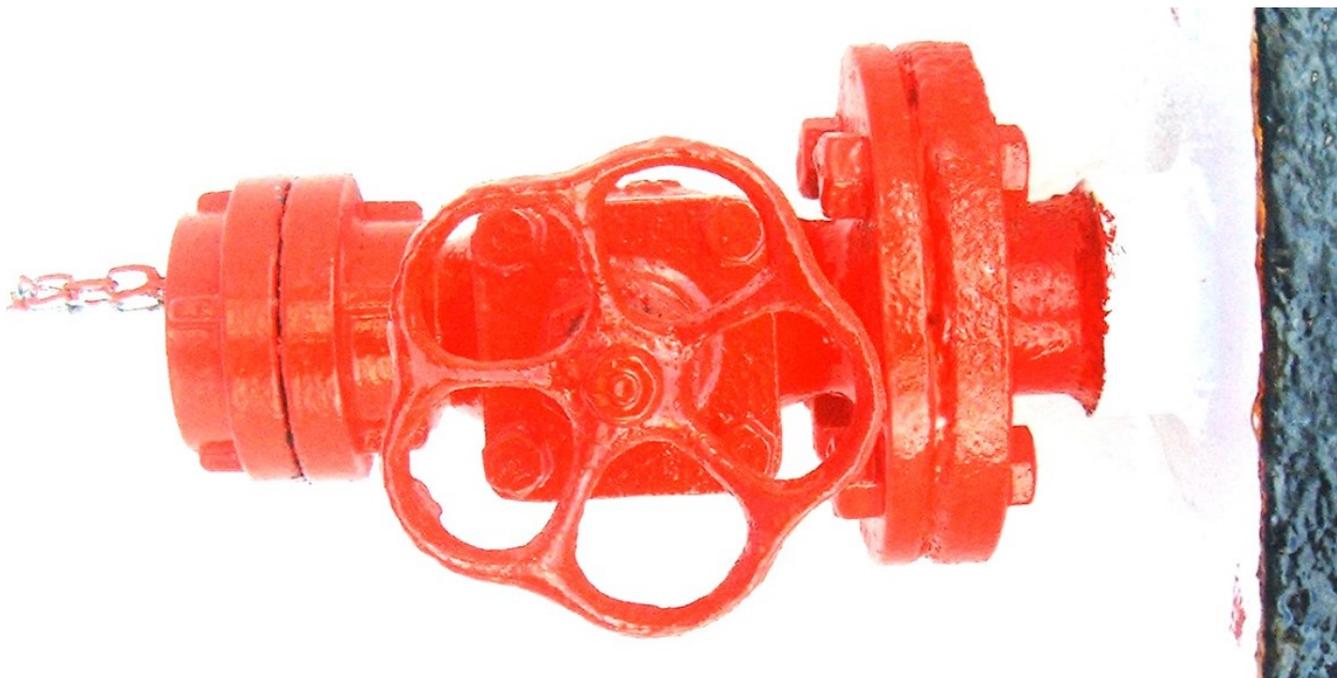
Ces statistiques d'enregistrement administratifs ou judiciaires devraient aussi porter spécifiquement sur :

- les violences et atteintes (insultes, mauvais traitements, harcèlement, abus d'autorité, privations, etc.) faites aux femmes, aux enfants (y compris le travail occulté), aux étrangers, à toute personne en raison de l'orientation sexuelle affirmée ou supposée des victimes, en raison de la race, du sexe, du handicap, des croyances, des opinions ;
- les procédures d'autorisation au mariage propres au droit tunisien actuel, les héritages, l'accès à la propriété, et plus généralement les actes civils vulnérables aux pratiques et/ou réglementations discriminatoires.
- Ces dispositifs statistiques devraient permettre en tout état de cause de systématiser le traitement statistique comparé des sanctions pénales et correctionnelles ainsi que des plaintes et de leurs suites selon l'objet de plainte, l'âge, le sexe, le statut.

Tandis que les dispositifs statistiques existants, y compris les documents préparatoires à la décision publique (rapport et études, documents d'instruction de la décision, etc.), de même que les cahiers des charges d'études d'impact préalables à la décision (idéalement rendues obligatoires dans certains domaines sensibles sur le plan discriminatoire), devraient être aménagés pour mesurer les discriminations civiles indirectes ou cumulatives, qui construisent des vulnérabilités durables, les ségrégations sociales et des inégalités au long terme, et toutes restrictions dont la conjugaison prive des groupes ou des populations des bénéfices individuels et collectifs de l'action délibérée (approche par l'intersectionnalité [\[13\]](#)).

Il s'agit notamment de pouvoir mesurer dans la durée (série) et selon les catégories d'âges et de sexe [\[14\]](#), dans les différents secteurs de l'activité professionnelle privée et publique, de l'habitat, de l'éducation, de la propriété (accès au logement et aux structures de production d'activité), le statut dans l'activité (emploi formel ou informel, travail occulté), les licenciements, les traitements et salaires, les niveaux de carrière atteints (par exemple par une analyse de la composition des hiérarchies professionnelles dans les organisations, entreprises, administrations, associations, collectivités publiques).

## 2.5. Rapport à l'environnement, à la santé et aux ressources naturelles.



C'est dans la même logique que celle de la refondation des protections développées ci-dessus que nous abordons les enjeux des statistiques publiques relatives à l'environnement et aux ressources naturelles.

Il nous semble en effet que la réappropriation et le contrôle de la *valeur travail* par les forces du marché puis sa disqualification au profit de la *valeur consommation* qui gouverne aujourd'hui le modèle productiviste mondial où le travail humain n'est pas encore remplacé par le travail des machines, est au fondement des crises environnementales actuelles et en tout cas de la difficulté à y faire face de manière équitable et démocratique.

En particulier en Tunisie, comme dans beaucoup d'économies nationales qui réalisent les activités destructrices interdites dans les pays aux économies dominantes, il nous semble que la résolution des dilemmes soulevés par cette question est certainement la clé du dépassement de la contradiction « *mourir au travail versus avoir les moyens de vivre* » et sa conséquence fréquente en Tunisie « *mourir prématurément aussi à la maison en raison des effets dévastateurs du modèle productiviste actuel sur l'environnement naturel et la santé* », comme à Gabes, dans le bassin minier, Sfax et Gafsa en raison de l'exploitation du phosphate, ou Ksibet Madyouni en raison des déchets chimiques de l'industrie textile ...

Mais c'est aussi la gestion démocratique des priorités et du projet de développement du Pays qui est d'autant plus mise en question que sont maintenant manifestes les effets du changement climatique et les lacunes des politiques publiques en capacité d'y faire face

de manière durable:

- Aggravement non maîtrisable du Stress hydrique en l'état des usages agricoles et industriels de l'eau.
- 
- Elévation des températures affectant les conditions de vie dans les habitats ruraux et les espaces urbains inadaptés,
- Obsolescences des technologies et des conditions de travail dans les domaines des travaux publics, de l'agriculture etc.
- Absence de stratégie de sécurité alimentaire basée sur la préservation des sols et des nappes phréatique [15] permettant le développement de cultures vivrières localisées mobilisant des technologies de haut niveau écologique, au profit de programmes d'agriculture intensive orientés vers l'export et contreproductifs en terme de développement local
- Impasse économique et écologique d'une politique énergétique [16] basée sur l'exclusivité de l'exploitation des hydrocarbures et une pensée monopolistique de la production et de la distribution (absence de perspectives de développement d'unités de productions localisées articulées via le couplage à un réseau commun ; qui permettraient à la fois de lier les production énergie à une économie durable basée sur des projets de territoire et de communautés en phase avec leur écosystème, et d'assurer la sécurité énergétique de l'ensemble des populations et des activités.)
- Absence d'information régulière et standardisées sur l'état de santé des écosystèmes ruraux et urbains, terrestres, aquatique et aériens, sur le plan biologique, géologique, social, animal et végétal

Sur tout ces sujets, rien ne semble réhabilitaire en soit. La question, étroitement liée à celle du modèle économique, du travail, des protections et des garanties, exige un débat public informé et une capacité de la société à délibérer sur les chemins à emprunter, les transitions à opérer, pour parvenir à une société écologiquement durable, au sens de la santé, de la préservation des écosystèmes et du renouvellement des ressources naturelles qui peuvent l'être.

Même si de telles transitions nécessitent sans doute de dépasser la paralysie des coopérations politiques et économiques régionale, dans le Maghreb notamment, il est aussi certain qu'une grande part des solutions peut être pensée et réalisée au niveau national et à différents niveaux collectifs et territoriaux.

En tout état de cause, pour nourrir le débat public mais aussi pour assurer la transparence quant aux risques encourus par les populations et la société tunisienne tout entière en l'absence de politiques publiques adéquates dans ces différents domaines, il nous semble nécessaire de concevoir un dispositif d'information statistique et décisionnaire reposant sur deux volets :

**Un volet législatif** comprenant deux dispositions essentielles :

- L'obligation de conditionner l'adoption de tout projet - investissement, mesure réglementaire ou législative dans les domaines cités - à la réalisation d'une étude d'impact écologique globale. C'est-à-dire une étude d'impact qui ne se limite pas à l'effet immédiat du projet ou de la mesure adoptée, mais qui évalue aussi l'impact du projet au regard de sa contribution à une politique globale de transition écologique (*en quoi le projet ou la mesure proposée contribue-t-elle à l'amélioration du bilan écologique globale et à la viabilité de son modèle économique, social et environnemental ?*)
- La nécessité d'introduire dans le principe de précaution dans la loi tunisienne.

**Un volet ouverture des données** nécessitant la mise en place d'un dispositif de production et de diffusion publique de données statistiques sur les différents champs évoqués précédemment, sous la forme de bilan écologique, économique et social (par exemple, le bilan des ressources naturelles connues, leur condition de renouvelabilité ou non, et pour celles qui sont renouvelables, les bilans quantitatifs, descriptifs et financiers des dispositions publiques et programmes mise en œuvre. Idem pour les écosystèmes à fort enjeu, etc.)

Etant donnée l'ampleur du chantier d'élaboration conceptuelle et pratique du cahier des charges d'un tel dispositif d'ouverture de données dans ce domaine en grande partie inconnu du grand public et de nombreux acteurs pourtant concernés, il nous semble que pour parvenir à dresser un cahier des charges de base pertinent, réalisable et évolutif, il est nécessaire d'instaurer une *convention nationale sur les données publiques nécessaires à l'émergence d'une stratégie d'écologie politique publique*.



## 2.6. Dynamique des territoires et rôle des collectivités territoriales

Si la décentralisation institutionnelle vers les collectivités locales constitue une avancée considérable dans la mise en œuvre des nouveaux droits politiques en Tunisie, il reste à inventer la contribution de ces nouvelles collectivités au développement équitable.

De là découle selon nous deux enjeux décisifs qui impliquent une réflexion sur l'ouverture des données publiques afin équiper efficacement l'autonomie des collectivités locales dans leur double rôle d'échelon d'application des compétences qui leur sont conférées par la loi et comme espace lieu de formation d'une volonté publique locale.

**Le premier enjeu, est celui de l'ouverture de ces nouvelles collectivités à la participation des citoyens dans le trois phases de la fabrique des politiques publiques [17] :** la formulation des enjeux, la conception de la part des réponses apportées par les nouvelles collectivités, le suivi de l'action mise en œuvre par les élus au regard du contenu de leur mandat électif et non pas seulement au regard des pouvoirs que leur confère leur mandat. Cette question renvoie à la nécessité d'aménager non seulement des dispositifs de participation, mais aussi de mettre en œuvre des politiques d'ouverture étendue des données sur l'action des collectivités locales, dans différents domaines :

- budgets publics, motivation des décisions budgétaire, suivi d'exécution et évaluation démocratique de manières de conduire l'action décidée et ses résultats ;
- dossiers d'études préalables, critériologie, synthèse des offres et synthèses des délibérations des commissions d'appel d'offre ;
- solidarité, vie sociale et culturelle, logement et urbanisme, politiques de service (publics ayant droit ou bénéficiaires d'aides sociale, secteurs tels que culturel, solidarité etc.)
- Environnement urbain, espace et ressources naturelles, pollutions, qualité de l'air et de l'eau.
- Ainsi que, pour soutenir le débat comme pour étayer les priorités et évaluer les impacts : toutes les données statistiques publiques déjà évoquées précédemment mais publiées ici spécifiquement au niveau géographique infra communal le plus fin tel que l'imada.

29	28	27	26	25	24	23	22	21	20	19	18	17	16	15	14	13	12	11	10	9
29	28	27	26	25	24	23	22	21	20	19	18	17	16	15	14	13	12	11	10	9
61	60	59	58	57	56	55	54	53	52	51	50	49	48	47	46	45	44	43	42	41
61	60	59	58	57	56	55	54	53	52	51	50	49	48	47	46	45	44	43	42	41

S'agissant des données sur l'action publique municipale elle-même et ses interdépendances avec les autres politiques publiques, il ne s'agit pas ici seulement de transparence, mais d'assurer la motivation de l'action publique locale par des arguments :

- d'une part, des arguments appuyés sur des buts politiques explicites (quels sont les finalités de décisions et projets envisagés pour la vie citoyenne, la résorption des inégalités, le cadre de vie collectif, l'éducation de tous etc. ?)
- et, d'autre part, des arguments appuyés sur l'analyse formalisée et publiquement débattue de l'état sociodémographique, socioéconomique et socio-environnemental du territoire de la municipalité et de ses populations. De façon à permettre la discussion sur les priorités et sur l'évaluation des conséquences estimées des décisions.

Puis de construire sur ces bases, des modalités de contribution de la société civile tant à l'évaluation qu'à la réussite de politiques locales laissant une place à la contribution des acteurs locaux ou reposant sur leur mobilisation.

En exigeant la motivation des décisions dans ces termes, il ne s'agit pas de systématiser le gouvernement local par les nombres, mais de rendre possible le débat public sur les options politiques proposés ou adoptées, non seulement au regard de la logique propre de programmes des équipes municipales, mais aussi au regard d'une évaluation des besoins actuels ou estimés et d'une analyse des impacts attendus.

Il s'agit aussi, de minimiser le poids de représentations purement discursives des faits et des populations dans le débat public, en œuvrant, au contraire, à l'élaboration de représentations au regard de critères de l'état de droit via la mesure statistique sociodémographique et socioéconomique et relative à la position des populations dans les droits (emploi, revenus, protection sociale, scolarisation, culture, sport, qualité de l'air et de l'eau, accessibilité aux transports, logement et urbanisme etc.). En effet, l'existence de représentations statistiques sur l'état de la situation des populations au regard des droits économiques et sociaux est une condition nécessaire à la représentation politique en ce sens qu'elle constitue un support indispensable à l'expression et aux témoignages émanant des différents groupes sociodémographiques.

Dans cette perspective, la responsabilité politique de décider selon des priorités politiques reste bien le fondement du mandat électif, mais les options sont alors rendues plus explicites au regard de leurs buts, impacts attendus et conséquences.

Il est alors nécessaire que les citoyens disposent des informations sur l'action de la collectivité dont ils ressortent, de même que sur son contexte socioéconomique, sociodémographique, socio-urbain et socio-écologique, mais aussi des informations statistiques et qualitatives permettant la comparaison avec les autres collectivités sur ces différents plans.

Débattre de la portée politique et sociale d'une politique budgétaire municipale implique non seulement de comprendre ses motifs et d'en estimer les impacts possibles, mais aussi de la comparer avec celles d'autres collectivités, du même type ou non sur le plan sociodémographique, urbain, institutionnels (par exemple située ou non dans une agglomération), etc. Il s'agit non seulement de soutenir un raisonnement comparatif comme si chaque municipalité était une île, mais d'introduire dans le débat public la solidarité républicaine dans le développement de l'Etat de droit, en particulier en contribuant à la lutte contre la ségrégation socio-spatiale et à la « guerre des territoires ».

**Le deuxième enjeu concerne l'accessibilité des collectivités locales et des citoyens ressortissants, aux données publiques qui orientent les domaines de l'action publique dans lesquels les collectivités locales sont dépendantes des échelons déconcentrés de l'Etat** (futurs districts, gouvernorats, délégation, voire imada / secteur).

Sur ce plan, on peut en effet observer dans de nombreux cas, deux écueils qui guettent les pratiques de décentralisation.

**Le premier écueil** est relatif à la **dépendance des collectivités par rapport à l'Etat déconcentré ou des collectivités d'échelle supérieure** (agglomération notamment) quant à l'exercice effectif de leurs compétences propres. Cette dépendance peut prendre différentes formes, parmi lesquelles deux sont quasi inhérentes au principe de décentralisation [\[18\]](#) :

La Dépendance par le contrôle des infrastructures : la maîtrise des infrastructures et des moyens financiers et humains

correspondants par l'Etat et ses administrations déconcentrées ou par les échelons territoriaux supérieurs : transport, infrastructures et personnels des grands corps (éducation, sécurité, services urbains transversaux, etc.) comme la propreté, l'aménagement des réseaux de sous-sol, etc. La collectivité locale est alors dépendante des politiques publiques sur lesquelles elle n'a aucune compétence directe mais seulement des compétences additionnelles ou auxiliaires, voir exécutives, pour que ces politiques s'adaptent au mieux aux besoins du territoire et de ses populations. La collectivité locale ne dispose alors que d'un pouvoir limité d'action sur des manières de faire, ou de négociation sur les priorités.

La Dépendance par le contrôle de l'information. Corrélativement à la maîtrise des infrastructures, les services déconcentrés de l'Etat disposent seuls des moyens de collecte et de traitement de l'information utile à la planification, avec le risque courant de rétention de ces informations. Qu'elle soit instituée ou qu'elle résulte d'une pratique de conservation des pouvoirs en principe délégués aux collectivités aux travers de leurs compétences légales, ou encore que le coût politique et organisationnel de partage de l'information avec les collectivités apparaisse trop élevé pour être couramment pratiqué, deux effets problématiques résultent de la détention exclusive de l'information par les services déconcentrés. Le premier effet est de priver la collectivité locale et ses citoyens ressortissants des informations permettant d'élaborer un jugement d'opportunité sur la manière de conduire les affaires relevant de la compétence de la Municipalité. Le second effet est le déplacement des instances de décision dans des cadres de décision informée, situés en dehors des cadres de fonctionnement propres à la collectivité locale. Et donc en dehors du périmètre de participation et de vigilance du citoyen ressortissant (comme la planification urbaine du Grand Tunis par exemple). On parle ici de commissions, comités de pilotages, instance administratives pluri-acteurs, et tout dispositif ou procédures dans lesquels s'élaborent à la fois les motifs et les contraintes de la décision publique locale avec la participation obligée des représentants des collectivités locales. De sorte qu'à l'extrême, l'instance délibérative (conseil municipal) n'est parfois plus qu'une chambre d'enregistrement de décisions prises ailleurs.

L'une des formes courantes de ce genre de dispositifs pilotés par l'Etat déconcentré ou par les collectivités ou structures administratives d'échelle supérieure, est la forme de type « politiques contractuelles » telles que pratiquée dans de nombreux pays, en France notamment.

Ces politiques, initiées par les Etats pour des motifs d'intérêt général, proposent aux collectivités des apports en moyens pour résoudre des problèmes qui affectent leur développement (problèmes d'insalubrité urbaine, insécurité, transport, inégalité d'accès des enfants aux loisirs éducatifs ou à l'école, etc.) et pour lesquelles leurs compétences légales et leurs moyens propres ne sont pas suffisants.

En contrepartie de moyens affectés à des objectifs définis par l'Etat, via des contrats de plan, programmes ou appels à projets, la Municipalité affecte une part de ses moyens et de ses ressources propres, et mobilise les réseaux d'acteurs locaux ou d'opérateurs extérieurs (prestataires marchands) dans ces objectifs via l'attribution de missions subventionnées ou des marchés selon les objectifs contractualisés avec l'Etat.

De telles politiques contractuelles peuvent être de puissants leviers de développement du lien social, de résorption des disparités territoriales, de lutte contre l'insalubrité urbaine, de recherche de cohérence territoriale des régions, des villes et du Pays, tout en mobilisant les collectivités locales comme acteur clé de coordination et de mobilisation des moyens publics et des acteurs sur le territoire, dans des objectifs d'intérêt national profitables aux populations locales.

Mais elles peuvent aussi devenir des instruments de tutelle, voire absorber une part considérable des ressources propres des collectivités locales, ne laissant à la participation des populations locales qu'une part réduite à la discussion sur les manières de faire et sur la répartition des rôles des acteurs locaux et des subventions dans des programmes définis à des niveaux supérieurs échappant au débat public et au contrôle démocratique local.

Les municipalités engagées dans de telles politiques peuvent alors rapidement muter en opérateurs gestionnaires de dossiers, négociateurs de programmes d'aménagement etc., réduisant l'espace de participation citoyenne aux seuls dispositifs de communication et de concertation sur des programmes prédéfinis, tout en conservant généralement une part des moyens propres à la Municipalité pour réguler les rapports de forces locaux (au risque de donner lieu, sous couvert de cadrés établis ailleurs, à des politiques *localistes* ou *clientélistes*).

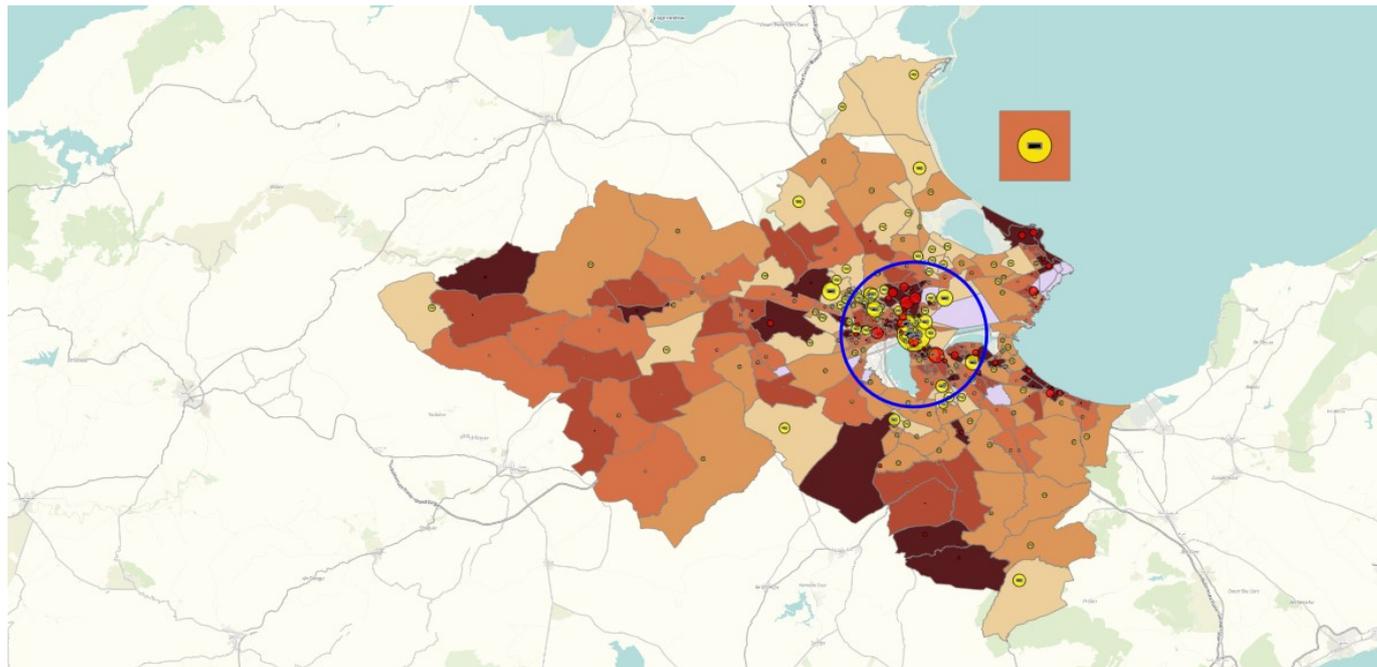
Mais au-delà de ce scénario problématique, le paradoxe de la décentralisation vers des Municipalités est que, pour construire des politiques locales spécifiques sans tomber dans la logique de compétition entre les territoires, c'est-à-dire pour construire des politiques à la fois soucieuses de l'intérêt général, respectueuses de l'engagement sur le contenu du mandat électif local et de l'engagement dans l'ouverture à participation citoyenne, les élus comme les citoyens doivent non seulement maîtriser l'information et un savoir faire spécifiquement local, mais ils doivent aussi conjuguer le niveau local avec d'autres échelles d'information et de coordination avec d'autres acteurs (de la société civile ou d'autres élus et collectivités).

Concernant les effets positifs pour une Municipalité résultant d'une action coordonnée à d'autre échelles, on peut observer que dans la plupart des cas où les élus locaux parviennent à construire une stratégie de mandat local spécifique en phase avec l'intérêt général à des échelles supérieures et avec le débat public local, c'est parce qu'une forme d'alliance ou de complémentarité a pu être trouvée, dans laquelle les forces vives de la société civile déploient une stratégie de soutien direct ou indirect de l'action des élus en matière de négociation avec l'Etat et les autres forces d'échelles supérieures en jeu dans la construction des politiques locales.

Dans de telles configurations fécondes, l'accès à l'information et son partage sont déterminants.

Ils ont d'autant plus d'importance que d'autres intérêts s'expriment aux échelons supérieurs, portés par des acteurs qui disposent de moyens de pression (chantage à l'emploi par exemple) et de relations pour les défendre (lobbying), comme les opérateurs immobiliers, les groupes industriels et commerçants, les corporations, les investisseurs immobiliers, les compagnies de transports privées, les opérateurs privés en matière d'environnement d'hygiène et de traitement de déchets, les régies privées de distribution d'eau et d'énergie etc. qui entretiennent des rapports étroits avec les pouvoirs publics technico-administratifs en valorisant des formes d'expertises et des solutions globales à leur avantage, construisant des offres de prix basés sur des grandes masses d'opérations en contrat de contrats aux effets aliénant pour la collectivité publique, assurant la publicité de programmes urbains,

touristiques, environnementaux etc. et toutes actions qui valorisent les acteurs politiques et technico-administratifs qui les valident . Et plus généralement qui promeuvent des modèles de développement économiques, sociaux et environnementaux non débattus dans la société, alors qu'ils ont des incidences majeures sur les conditions de vie des populations, sur l'environnement, l'inégalité du droit à la ville et la ségrégation socio-spatiale, la fiscalité.



**Le second écueil** important découlant de la dépendance des collectivités locales par rapport aux échelons déconcentrés de l'Etat et autres collectivités d'échelles supérieures, est **le risque lié à la composition des équipes municipales**. Ce risque peut prendre différentes formes : la technicisation progressive des équipes municipales, la composition de ces équipes à partir de groupes d'intérêts locaux ou socio-économiques, et plus généralement l'instrumentalisation de l'espace municipal par les partis politiques ou les milieux notables locaux .

Le rapport de dépendance des Municipalités à l'égard des échelons administratifs territoriaux supérieurs, ont souvent pour conséquence que, pour être un.e Maire « efficace » au sens de rééligible, il est souvent plus facile de construire une stratégie de type gestionnaire ou aménageur en s'appuyant sur les échelons supérieurs de décision et de programmation, plutôt que de construire des politiques publiques participatives porteuses de changements sociaux émancipateurs, solidaires privilégiant l'amélioration de la condition des populations les plus vulnérables et/ou soucieuses du développement écologique de la cité.

Dans le choix gestionnaire ou aménageur, la visée politique est souvent réduite à la valorisation des programmes réalisés. Avec une communication adaptée, les programmes deviennent le bilan politique du mandat.

Pour cela la tentation est forte d'inclure dans l'équipe candidate, des profils socioprofessionnels - gestionnaires des dispositifs publics territorialisés et/ou milieux patronaux et commerçants locaux, ou encore des milieux associatifs - disposant de relais d'influence locale ou de niveau supérieure, plutôt que des «habitants non experts» ou qui n'ont pas d'intérêts particuliers à négocier ni de pouvoir d'action attaché à leur position socioprofessionnelle.

Il est en effet souvent plus facile de construire une assise politique locale en impliquant des élites intéressées par la maîtrise des investissements urbains, les équipements, la construction de nouveaux centre-ville, de zonages d'activité économique ; accompagnée par une distribution sélective des services et des subsides à des *clientèles* avec des fonds négociés dans les politiques publiques extramunicipales ;

Dans d'autres cas, à l'inverse, il est aussi fréquent que les listes soient composées de candidats peu compétents ou politiquement faibles, de sorte que l.e.a Maire gouverne avec des experts ou des techniciens municipaux, voire avec les réseaux de son parti politique, selon des modalités unipersonnelles très répandues dans l'exercice de la fonction de Maire.

Dans ces différents cas, le bilan politique du mandat repose sur la capacité des équipes en place à maximiser leur capacité de négociation avec les échelons supérieurs de décision et sur leur capacité à mobiliser des compétences techniques pour la mise en œuvre des programmes selon des modalités technocratiques.

Le modèle d'élections locales par listes des partis politiques radicalise le phénomène dans la mesure où, au bout des deux ou trois cycles de mandats électoraux, la carrière dans les partis politiques et la carrière professionnelle ou associative peuvent s'articuler à travers la participation à un mandat municipal, puis pour certains, à un mandat de niveau territorial supérieur et/ ou à des postes de responsabilités dans les partis politiques.

De manière plus générale, l'implication dans des dispositifs négociés par les municipalités avec les échelons supérieurs de l'Etat aménageur et planificateur, fournit plus facilement aux élus de type *socioprofessionnels* des gages de reconnaissance par leurs tutelles, leur financeurs ou leurs milieux corporatifs, que ne peuvent en obtenir de simples habitants engagés.

En dehors du fait que le ou la leader politique peut alors être tenté.e d'organiser une souveraineté « monarchique » du conseil municipal, du fait qu'il dispose d'un pouvoir d'influence sur les carrières et les intérêts des groupes locaux, ce mode de formation des

équipes municipales stérilise toute dynamique de participation génératrice de nouvelles formes de représentation politique émergeant des milieux sociaux locaux, en particulier des milieux les plus populaires, mais aussi des milieux porteurs d'alternatives en matière de gestion urbaine, sociale et économique.



### **Construire des politiques participatives basées sur l'ouverture raisonnée des données et la participation citoyenne aux échelons de décision supra municipaux.**

Si elles parviennent à contourner ces sérieux écueils, les Municipalités peuvent jouer un rôle décisif dans le développement solidaire et équitable de la société tunisienne. Cependant, quelque soit la qualité démocratique des intentions politiques et des projets municipaux, les municipalités élues sont inévitablement prises en tenaille dans le jeu des contraintes politiques et administratives d'échelle supérieure, le jeu des intérêts locaux, la compétition politique, la pression des groupes d'intérêt socio-économiques ou communautaires. La force de l'engagement et de la rigueur des équipes élues ne peut se suffire à elle-même pour y faire face.

Aucune équipe municipale ne peut faire face aux exigences du mandat qui lui est confié sans s'appuyer sur un débat public continu impliquant un large éventail de citoyens. Cependant, une telle dynamique de débat démocratique repose nécessairement sur développement de compétences collectives répandues dans toute la société locale et sur une exigence de solidarité et de progrès écologique, social, démocratique et culturel.

De là il résulte la nécessité d'une politique publique d'accès, de partage et de valorisation de l'information. Cette politique devrait être spécifiquement structurée pour accompagner la réussite au long court de la décentralisation. Elle devrait au minimum reposer sur les dispositions suivantes :

- l'accès publique à l'information : non seulement l'information statistique sur les populations, l'habitat, l'activité économique (toutes les données déjà évoqués précédemment mais publiées au niveau géographique infra communal le plus fin tel que l'imada), ainsi que les données statistiques territorialisées sur les services publics et leurs actions, leurs budgets, les programmes et les crédits publics de développement des territoires et leur déploiement aux différentes échelles ; mais aussi l'information sur les procédures et les cadres réglementaires et administratifs de mise en œuvre des politiques territoriales, les lieux de décision, les documents de programmation et arrêtés de décision, les études etc.
- l'organisation de la représentation territoriale participative des citoyens - mandatés par les sociétés civiles des municipalités selon des procédures locales officielles et tenus à la redevabilité publique quant à leur participation - dans les instances de planification et de décision administrative extra-locale impliquant l'organisation du territoire municipal et de sa vie sociale (comités de pilotage des politiques territoriales de développement, des dispositifs territorialisés et des programmes d'investissement ou d'équipement, etc.).
- la formation et le développement des compétences citoyennes à la décentralisation et à la vie publique municipale via la création d'un centre de recherche et de formation décentralisé pour les acteurs de la société civile (citoyens individuels, associations, groupements d'acteurs divers, porteurs de projet d'intérêt collectif local) soucieux de s'engager dans la fabrique participative des politiques publiques locales et au développement des territoires.
- Une politique budgétaire instituée au niveau national et déconcentrée ( ne passant pas par les municipalités) permettant de soutenir l'engagement des associations, citoyens, listes minoritaires ou porteurs de projet d'intérêt local ou collectif, dans leur pratique contributive à la fabrique démocratique des politiques publiques locales et au développement du territoire.
- Introduire progressivement ( à échéance de deux cycles de mandat électoral) l'obligation faite aux listes de candidats aux élections municipales de présenter un projet de mandature détaillé selon les compétences obligatoires et facultatives des municipalités, avec l'obligation d'en soumettre le bilan annuel au débat public via la diffusion d'un rapport de bilan et d'une présentation en séance(s) publique(s) ouverte(s) à tous les citoyens.
- Le projet de mandature devra s'appuyer sur un diagnostic chiffré et cartographié de la situation socio-économique des ménages, des accès aux équipements et services publics municipaux et extra municipaux, des transports, des enjeux urbains et de logement, l'égalité des sexes dans la vie publique locale, le développement de services collectifs en économie sociale et solidaire, les politiques en direction de l'enfance et de la jeunesse, le sport, l'action socioculturelle et culturelle, le volet

écologique comprenant l'énergie, l'eau, les espaces verts, la pollution, les formes d'agriculture et de maraîchage urbains, les circuits courts producteurs-consommateurs en relation avec les régions agricoles et artisanale du pays, l'hygiène publique et la gestion des déchets.

- Les listes de candidature pourront pour cela s'appuyer sur les services publics d'étude et de planification urbaine de l'Etat et des agglomérations, les services de statistique publique, un réseau d'organismes ou associations de formation et d'études financé par l'Etat (et mobilisant un socle de compétences et des termes de référence de base communs), ainsi que sur les services des fonctionnaires de la municipalité affectés à cette fonction.
- L'obligation faite aux municipalités de publier les actes, comptes rendus et documents d'études ou réglementaires relatifs aux négociations, contrat ou programmes établis avec d'autres collectivités publiques.
- L'obligation aux municipalités de publier non seulement les appels d'offres et les appels à projet, les arrêtés d'attribution de marchés ou de subventions, mais aussi les motifs de sélection des offres retenues pour les marchés, le contenu détaillés des projets financés, leur position dans le plan d'action municipal et le budget, aussi bien lorsqu'il s'agit de marchés que de subventions.
- L'obligation aux organismes financés par les municipalités et plus généralement par des fonds publics, de publier annuellement un compte simplifié de leurs recettes et dépenses indiquant les fonds et leur affectation perçus par source et objet.
- L'instauration d'une chambre spéciale dans la nouvelle juridiction administrative déconcentrée, pour les contentieux relatifs à la gestion municipale et aux politiques et programmes de développement territorial. Juridiction visant à construire une jurisprudence et qui non seulement devraient couvrir la conformité administrative et la légalité des décisions mais aussi et l'accès à l'information et le respect des cadres de participation et de représentation de la société civile, non seulement relativement au fonctionnement des municipalités, mais aussi être aussi compétente sur le fonctionnement des instances décisionnaires supra municipales qui subordonnent les compétences légales et les pouvoir délibératifs municipaux (politiques contractuelles, programmes d'aménagement, etc.).

[1] En réalité le débat public porte essentiellement sur les représentations. Si l'on peut relativement trouver un consensus sur la validité que l'on peut accorder à une mesure (*zone d'accord et limites de confiance accordées à la mesure*), en revanche, la représentation relève de la compréhension et de l'interprétation qui dépendent naturellement de nombreux facteurs comme l'expérience, les références théoriques, politiques ou culturelles, le désir prospectif, la condition sociale des citoyens. Un tableau de données est certes un résultat de mesure, mais il est déjà une représentation. Or ce type de représentation est inaccessible à la plupart des citoyens profanes. Il nous semble qu'il faut donc investir collectivement dans l'invention de nouvelles formes de représentations et de débat sur les représentations, qui permettent au plus grand nombre de citoyens de participer au débat. C'est là le fondement du projet Cartographie Citoyenne en Tunisie qui initié le groupe de travail auteur de ce texte.

[2] Dans ce texte le terme efficience n'a pas la signification restrictive que la logique de la rationalité gestionnaire dominante a imposé à ce terme. Dans sa signification gestionnaire, efficience est équivalent à rendement. L'usage de ce terme renvoie au triangle « Pertinence, efficacité, efficience » par lequel on évalue les politiques au regard de finalités gestionnaires. Dans cette logique, les trois termes se traduisent par les trois questions suivantes : 1- Pertinence : l'action engagée est-elle cohérente et intelligible au regard des finalités de la politique engagée et de l'évaluation de la situation qui motive l'action? 2 - Efficacité : l'action engagée atteint-elle les buts assignés ? 3 - Efficience : l'action engagée se réalisent-elle dans un rapport résultat / moyen optimal ?

Cette conception pose problème au moins sur deux aspects. Le premier aspect problématique est que l'évaluation qui est faite selon ces trois critères et conditionnée aux seuls finalités gestionnaires de l'action engagée et donc conditionnée à la logique interne des programmes mis en œuvre. Le deuxième aspect problématique est que dans cette logique interne, les critères d'efficience ne prennent pas en compte l'action des acteurs concernés par les programmes d'action, mais seulement l'état dans lequel ils devraient se trouver à la fin si l'action était efficace du point de vue des finalités initiales.

Nous avons adopté le terme efficience dans une perspective plus ouverte du langage et qui prévalaient avant que la logique gestionnaire ne s'en empare. Nous l'utilisons au sens de capacité à rendre le Monde efficace pour les populations concernés, c'est à dire où la politique engagée a amélioré leur situation au regard de critères de justice sociale et économique en augmentant leurs degrés de liberté, c'est-à-dire en augmentant leur capacité à agir de façon autonome dans le monde commun.

[3] y compris les entreprises d'Etat les agences publiques, les universités, les ministères, les caisses nationales d'assurance et de protection, les banques publiques

[4] Voir notamment :

Le travail informel : de l'exclusion à l'inclusion sociale - Tahar Chegrouche Décembre 2016 Journal Carto Citoyenne. [http://kcit.org/site\\_J1/index0.html#art\\_PRL-LE%20TRAVAIL%20INFORMEL%20%20DE%20L'EXCLUSION%20A%20L'INCLUSION%20SOCIALE](http://kcit.org/site_J1/index0.html#art_PRL-LE%20TRAVAIL%20INFORMEL%20%20DE%20L'EXCLUSION%20A%20L'INCLUSION%20SOCIALE)

Rapport initial pour la Commission mondiale sur l'avenir du travail, BIT, décembre 2017, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms\\_591503.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_591503.pdf).

[5] Voir, à ce propos, l'expérience brésilienne Bolsa Família (bourse familiale) sous le premier mandat du président Lula :

[https://fr.wikipedia.org/wiki/Bolsa\\_Fam%C3%ADlia](https://fr.wikipedia.org/wiki/Bolsa_Fam%C3%ADlia)

[6] Qui peut admettre de renoncer à ses cadres d'expériences et à son histoire, à sa manière collective de construire son rapport au monde, à son rapport à la propriété matérielle et immatérielle (patrimoine culturel, savoir-faire, connaissances, etc.) et à ses libertés, pour adopter une nouvelle manière de vivre, d'agir et d'être au monde par simple décret, sans comprendre en quoi ces décrets contribuent à un monde commun meilleur pour lui et les siens, tout autant que pour tous les autres ? Quand bien même ce décret eut-il été conçu comme bon pour le citoyen ?

[7] Voir : [http://www.ilo.org/global/publications/world-of-work-magazine/articles/ilo-in-history/WCMS\\_120184/lang--fr/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/world-of-work-magazine/articles/ilo-in-history/WCMS_120184/lang--fr/index.htm) et aussi : <https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89tat-providence>

[8] David Graeber – Entretien à Médiapart le 16/04/2018. D. Graeber développe dans le prolongement de ses textes sur la bureaucratie et les « *bullshit jobs* » ce qu'il désigne par la *caring class*. Pour lui, il est nécessaire de redéfinir les contours et l'imaginaire de la classe ouvrière, sur des bases moins productives et plus féministes, si l'on veut penser les révoltes et les émancipations de demain. Entretien.

[9] Par exemple, l'interdit du droit d'accès à telle ou telle fonction publique en raison de son orientation sexuelle.

[10] On parle ici de la notion de publics bénéficiaires de dispositifs correctifs d'inégalité ou palliatif de l'accès effectifs aux droits, qui renvoie en général à la notion de *publics prioritaires* en raison de leur situation ; et pour lesquels il peut être mise en œuvre des politiques de *discrimination positive* en vue de résorber les écarts et protéger les plus vulnérables.

[11] Il n'est donc pas question de fabriquer une catégorie « homosexuel » ou une « catégorie ethnique ». Ces catégories n'auraient d'ailleurs aucune signification du point de vue de l'égalité devant les actes consacrés par le droit comme le droit de travailler, d'avoir un salaire et une carrière égale, le droit d'élever des enfants, le droit de se marier, le droit de pratiquer librement sa sexualité, etc.

C'est seulement dans ces cadres que peuvent et devraient être instituées des catégories de mesure spécifiques justifiées par des dispositifs de protection ou de mobilisation de moyens publics pour amplifier les efforts collectifs de solidarité permettant l'accès à l'exercice de plein droit de tous les citoyens. Un exemple explicite est celui des familles avec un seul parent en charge des enfants (souvent dénommées familles monoparentales) pour lesquelles il est certainement nécessaire de définir une catégorie associée à des politiques publiques de soutien (aide financière, prise en charge de tout ou partie du logement, ...), ce qui constituerait un progrès significatif par rapport à leur incorporation incertaine dans le dispositif d'aide sociale générique de l'aide aux familles nécessiteuses dont la critèresologie imprécise est à la fois et basée sur une évaluation de type enquête sociale à dominante économique, avec un risque important de pratiques discrétionnaires, inhérent à ce type d'évaluation. Voir, à ce propos, le précieux rapport « *Évaluation des programmes d'assistance sociale en Tunisie de la Caisse générale de compensation* », coordonné par Nidhal Ben Cheikhet Sami Bibi, mai 2017,

[http://www.cres.tn/uploads/tx\\_wdbiblio/Rapport\\_CRES\\_mai\\_2017.pdf](http://www.cres.tn/uploads/tx_wdbiblio/Rapport_CRES_mai_2017.pdf).

Mais de telles catégories de l'action publique positive ne doivent pas définir des personnes mais sur les situations dans lesquelles la société et les accidents de la vie les ont placées, et pour lesquelles la protection sociale courante est défailante ou insuffisante. Et de telles catégories ne doivent en aucun cas impliquer une réduction du droit, mais seulement une mobilisation de dispositions positives de soutien socio-économique et d'accès aux droits courants.

[12] Par exemple, pour les migrants, instaurer le droit de pouvoir déclarer leur existence de manière suspensive de toutes mesures de répression ou d'expulsion ; le droit de demander l'application du droit quant à leur situation et demandes ; le droit de bénéficier d'une protection compatible avec l'Etat de droit et les conventions internationales en l'attente de l'instruction de leurs demandes et des décisions prises en réponse ; le droit de disposer d'un recours ; et, plus généralement, le droit d'être accompagné par les associations de solidarité habilitées à ester en justice en tant que partie civile, et de disposer du droit à la défense avec un avocat.

[13] Voir : <https://fr.wikipedia.org/wiki/Intersectionnalit%C3%A9>

[14] Et idéalement d'ancienneté de carrière.

[15] "Les sols tunisiens à l'épreuve de la durabilité, de la gestion à la gouvernance", Amor Mtimet, Tunis, Novembre 2016.

voir la présentation Kapitalis :

<http://kapitalis.com/tunisie/2017/06/27/agriculture-gestion-des-sols-et-securite-alimentaire-en-tunisie/>

[16] <http://data.industrie.gov.tn/wp-content/uploads/conjoncture-energetique-janvier-2017.pdf>

[17] Dans le cadre du schéma institutionnel des Municipalités institué par la décentralisation, nous ne considérons pas la décision comme objet de la participation. Celle-ci relève du choix politique du conseil municipal mandataire élu. L'enjeu démocratique consiste à instaurer un cycle vertueux dans lequel le mandat politique joue son rôle en rendant compte des motifs de ces décisions au regard d'un débat public ouvert et correctement informé.

[18] Le principe de décentralisation diffère du principe d'autonomie publique appliqué à des échelons territoriaux supérieurs dans certains pays comme en Allemagne avec les Landers.

Espace contributif

>