

L'essoufflement du consensus en Tunisie : désaffection et défis à relever

Miguel Hernando de Larramendi

Groupe de recherche sur les sociétés arabes et musulmanes (GRESAM)
Université de Castilla-La Mancha

Bosco Govantes

Université Pablo de Olavide, Séville

Le processus de désaffection pour les institutions et la classe politique s'est accentué en 2018 en Tunisie, mettant en relief les limites du consensus autour duquel a tourné la vie politique du pays ces dernières années.

Même si la Constitution établit un système politique de type semi-présidentiel, la dynamique consensuelle qui s'est établie entre Nidaa Tounes et Ennahda après les élections législatives de 2014 a permis à Béji Caïd Essebsi de renforcer le rôle du président de la République (Gobe, 2017). Élu au suffrage universel, et possédant donc une légitimité personnelle venue des urnes, il a encouragé la formation de gouvernements de coalition et d'union nationale, mais dépourvus d'un fort leadership politique. Tout au long de son mandat, les tentatives des chefs de gouvernement successifs d'acquiescer un rôle plus autonome ont été source de friction. Ainsi, la démission forcée d'Habib Essid, technocrate qui a dirigé le gouvernement en 2015 et 2016, n'a pas empêché ces tensions de se reproduire sous son successeur à la tête du gouvernement d'union nationale, Youssef Chahed (Gobe, 2018). Ces tensions, placées aux côtés de la détérioration de la situation économique et des inégalités régionales qui étaient à l'origine de la révolution en 2011, ont contribué à élargir la fracture existante entre la population et l'élite politique. Cet écart a été mesuré dans l'enquête réalisée par Afrobarometer en 2018. D'après

elle, 81 % des Tunisiens ne se sentaient identifiés à aucun parti politique (Afrobarometer, 2018).

Les limites d'une cohabitation asymétrique

Après le renversement du président Morsi en Égypte, dans un contexte régional défavorable aux mouvements islamistes, l'alliance gouvernementale qui s'est établie entre Nidaa Tounes et Ennahda après les élections législatives de 2014 a permis de désamorcer le climat de polarisation identitaire entre islamistes et modernistes qui avait failli faire dérailler le processus de transition en 2013. En 2016, l'accord de Carthage a étendu cette alliance à d'autres acteurs politiques et sociaux et ouvert la porte à la formation d'un gouvernement d'union nationale chargé de mettre à exécution un programme de consensus tourné vers l'amélioration de l'économie, vers le renforcement de l'efficacité du gouvernement et vers la lutte contre le terrorisme.

Ennahda misait sur une stratégie auto-limitatrice et a accepté d'avoir dans les gouvernements successifs, présidés par Nidaa Tounes, un poids inférieur à celui qu'il aurait dû avoir au vu de son nombre de députés au Parlement. Toutefois, cette cohabitation asymétrique n'a pas fait disparaître la méfiance mutuelle existante entre les deux formations. Méfiance qui a ralenti l'adoption de réformes économiques et sociales et a de plus empêché toute concertation au sujet de questions majeures liées au développement de la Constitution de 2014. Cinq ans après sa promulgation, la Cour constitutionnelle n'a toujours pas été créée, la nomination des quatre membres devant être désignés par l'Assemblée des représentants du peuple (ARP) étant toujours bloquée. Cette méfiance a également retardé l'adoption de la loi organique relative aux Collectivités locales jusqu'en avril 2018.

Elle n'a été promulguée que dix jours avant la tenue des élections municipales, les premières après la chute de Ben Ali. Les retards qui ont marqué l'adoption de cette loi et l'ultérieur développement de sa réglementation témoignent de la réticence du gouvernement central à l'égard du déploiement des principes de discrimination positive envers les régions les moins développées, principes énoncés dans la Constitution. Le fonctionnement des régions est toujours supervisé par un gouverneur non élu, qui joue le rôle d'intermédiaire entre les municipalités élues démocratiquement et l'État central, sans que le gouvernement n'ait encore programmé de date pour des élections régionales (Yerkes et Ben Yahmed, 2019). La défiance entre les deux formations a, de plus, affecté le fonctionnement des instances indépendantes créées par la Constitution, par exemple, celui de l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE), chargée d'organiser les élections. Ainsi, son président, Mohamed Tlili Mansri, ayant démissionné après les élections municipales, le Parlement a tardé sept mois à désigner un successeur. Nabil Baffoun n'a été élu président qu'en janvier 2019 alors qu'il ne manquait plus que neuf mois pour la tenue des élections législatives et présidentielles, prévues pour l'automne.

Les élections municipales de 2018

L'un des événements marquants de 2018 a été la tenue, après plusieurs reports, des premières élections municipales depuis la révolution, première étape vers la transformation d'un État à la longue tradition centraliste. L'élection de nouvelles équipes municipales a permis de remplacer les « délégations spéciales », qui géraient provisoirement les affaires locales depuis 2011 par des organes locaux élus démocratiquement.

La réforme de la loi électorale a permis que, pour la première fois, les membres de l'armée et des forces de sécurité puissent aller voter. L'élection de femmes a été encouragée à l'aide de nouvelles mesures. La parité verticale avait été complétée par un impératif de parité horizontale qui a obligé les forces politiques à ce que la moitié des têtes de listes présentées à l'échelle nationale soient des femmes. Ces mesures ont contribué à ce que 47,5 % des conseillers municipaux soient des femmes. La pré-

sence de femmes dans les organes de gouvernement municipal a aussi été encouragée par la loi organique sur les Collectivités locales, qui a établi l'obligation de ce que les fonctions de président et de vice-président des conseils municipaux soient attribuées à un homme et à une femme respectivement. La législation électorale a aussi établi des mesures de discrimination électorale en faveur des jeunes en obligeant à ce qu'au moins l'un des trois premiers candidats de chaque liste ait moins de 35 ans et que dans les séries suivantes de six candidats, il y ait au minimum un candidat de moins de 35 ans. La participation des jeunes aux organes municipaux a aussi été facilitée par l'exigence qu'au moins le président du conseil municipal ou l'un de ses adjoints ait moins de 35 ans.

Pourtant, l'introduction de ces mesures de discrimination positive en faveur des femmes et des jeunes n'a pas suffi à booster la participation aux élections. Le nombre d'électeurs à avoir glissé leur bulletin de vote dans les urnes (1 909 742) a été bien plus bas que celui des élections législatives de 2014, auxquelles avaient participé 3 579 257 citoyens. Le taux officiel de participation, calculé sur la base d'électeurs inscrits, a été de 35,7 %. Il passe à 23,5 % si on le calcule par rapport au nombre d'électeurs potentiels (Hernando de Larramendi et Govantes).

Le ternissement de l'image des partis politiques et la faible implantation d'une grande partie d'entre eux ont été révélés par les difficultés qu'ils ont eues à présenter des candidats aux 350 conseils municipaux que compte le territoire tunisien. Seul Ennahda a été capable de se présenter partout, suivi de près par Nidaa Tounes (345). La troisième force politique à présenter le plus de candidatures a été le Front populaire (132). Un autre indicateur de la désaffection pour les partis politiques ont été le grand nombre de listes indépendantes qui se sont présentées aux élections et le soutien qu'elles ont eu. Les 860 listes indépendantes ont obtenu, à elles toutes, 32,3 % des votes déposés à l'échelle nationale. Elles ont donc dépassé, en nombre de suffrages, tout autre parti.

Les résultats électoraux témoignent de l'importante érosion qui touche les deux principaux partis du pays. Même si Ennahda a obtenu 28,6 % des votes, il a perdu 430 000 électeurs par rapport aux élections législatives de 2014. Le parti conserve son hégémonie dans le sud du pays et a fortement pénétré dans des secteurs où, en 2014, c'est Nidaa Tounes qui l'avait

emporté. Grâce au soutien de nombreux conseillers issus de listes indépendantes, le parti dirigé par Rachid Ghannouchi est parvenu à prendre le contrôle de 36 % des municipalités, dont les deux villes les plus importantes du pays, Sfax et Tunis (ICG, 2019), et il a placé Souad Abderrahim – qui avait été députée à l'Assemblée nationale constituante en 2011 – à la tête de la capitale du pays. Pour sa part, Nidaa Tounes a été largement boudé par ses électeurs en raison de son alliance avec Ennahda et aussi de ses luttes intestines pour la direction du parti. Il a obtenu 20,9 % des suffrages, mais a perdu 800 000 voix par rapport aux élections législatives de 2014, avec une dégringolade historique dans des circonscriptions du Grand Tunis comme l'Ariana et Ben Arous.

La rupture du consensus et la reconfiguration des alliances

Le résultat des élections municipales a accentué les luttes intestines de Nidaa Tounes, a déstabilisé le gouvernement d'union nationale et a conduit à une reconfiguration des alliances en vue des élections législatives et présidentielles prévues pour 2019.

La distanciation entre Nidaa Tounes et Ennahda, prélude de la rupture du consensus entre les deux formations, est apparue au grand jour pendant le processus d'élaboration d'un nouvel accord de Carthage. Promue par le président Essebsi dans le but de contrer la crise politique et économique dans laquelle le pays restait plongé, la signature de l'accord de Carthage II est restée bloquée en raison du refus d'Ennahda de soutenir la destitution de Youssef Chahed que, opposé à son programme de réformes économiques, réclamait le président de la République avec le soutien du principal syndicat du pays, l'Union générale tunisienne du travail (UGTT). Grâce au soutien d'Ennahda et du bloc de la Coalition nationale, groupe parlementaire fondé par des transfuges de Nidaa Tounes, Youssef Chahed a pu rester à la tête du gouvernement et a créé un nouveau parti politique, Tahya Tounes.

La rupture du consensus a été rendue officielle en septembre 2018 au moment où, à l'occasion d'une interview télévisée, le président Essebsi a annoncé publiquement la fin des relations entre Ennahda et la présidence de la République. L'officialisation de cette rupture avait été précédée des tentatives du pré-

sident de la République de marquer clairement ses différences avec le parti conduit par Rached Ghannouchi sur des questions d'identité liées au rôle de la religion dans la vie publique. Conformément aux recommandations formulées par la Commission des libertés individuelles et de l'égalité (COLIBE), créée en 2017 à la demande du président de la République, Essebsi annonçait en août 2018 qu'il soutenait une loi susceptible de garantir l'égalité des droits des hommes et des femmes en matière d'héritage, proposition rejetée par le conseil de la Choura d'Ennahda. Le soutien d'Ennahda a aussi été décisif pour permettre à Youssef Chahed d'effectuer en novembre au Parlement un remaniement partiel de son cabinet. Bien qu'il n'ait pas concerné les ministres de la Défense et des Affaires étrangères, ce remaniement avait été ouvertement critiqué par le président de la République car il n'en avait pas été prévenu à l'avance. Le remplacement de treize ministres et cinq secrétaires d'État n'a pas modifié la corrélation des forces au sein du gouvernement. Même s'il a boycotté sa ratification au Parlement, Nidaa Tounes a gardé un nombre de ministères (douze) supérieur à celui d'Ennahda (huit) alors que ce dernier parti a plus de députés au Parlement. Le gouvernement comprend des indépendants comme René Trebelsi, le troisième ministre de confession juive depuis l'indépendance, des figures majeures du benalisme comme Kamel Morjane, dirigeant d'Al-Mubadara, et des membres de Machrouu Tounes, parti issu en 2016 d'une scission de Nidaa Tounes. Cette réorganisation a produit un gouvernement divisé qui n'a que peu de chances d'être en mesure de relever les défis du pays, qui plus est dans un contexte politique médiatisé par l'imminence des élections législatives et présidentielles de 2019.

La question sociale : un problème irrésolu

Le consensus entre les principaux partis politiques était sous-tendu par l'objectif de renforcer la stabilité politique. Mais cela n'a pas été suffisant pour améliorer la situation économique ni pour parvenir à une plus grande stabilité sociale. L'absence de réponses aux demandes socio-économiques qui ont présidé à la révolution en 2011 continue à alimenter périodiquement des mobilisations de protestation contre la politique économique du gouvernement ainsi que

contre la marginalisation des régions les moins développées, où perdurent les inégalités et un fort taux de chômage (Hernando de Larramendi et Thieux, 2018). Le grand nombre de manifestations organisées dans le pays témoigne de l'érosion de la confiance envers le système politique, notamment chez les jeunes. D'après les chiffres du Forum tunisien pour les droits économiques et sociaux (FTDES), il y a eu 9 356 manifestations de protestation en 2018. La majorité de ces mouvements sociaux se sont produits dans les gouvernorats de Kairouan (1 668), de Sidi Bouzid (881), de Gafsa (791), de Tunis (749) et de Kasserine (667) (FTDES, 2018). Huit ans après la révolution, les mêmes régions continuent à souffrir de l'inégalité économique, de la marginalisation sociale et du manque de services publics (Ben Romdhane, 2018). La mise en œuvre des réformes exigées par le FMI pour débloquer progressivement le prêt de 2,9 milliards de dollars accordé en 2016 pour relancer l'économie du pays est une autre source importante de tensions sociales. Les mesures d'austérité comprises dans la loi sur les Finances ont déclenché de fortes protestations dans tout le pays en janvier 2018. L'UGTT est la première à rejeter le programme de privatisation, l'augmentation des impôts et la réduction du salaire des employés du secteur public – autant d'instruments servant à réduire le déficit fiscal. Ce syndicat, qui est l'un des signataires de l'accord de Cartaghe, s'est opposé à ce que Chahed reste à la tête du gouvernement d'union nationale et l'accuse d'avoir renoncé à la « souveraineté nationale » face aux créanciers internationaux. Pour marquer son opposition au gouvernement, l'UGTT a organisé des grèves sectorielles dans le secteur éducatif et deux grèves générales (novembre 2018 et janvier 2019), largement suivies par les agents de la fonction publique, qui constituent environ 6 % de la population totale du pays.

Références

- AFROBAROMETER, 2018, *Afrobarometer Round 7 : Survey in Tunisia 2018*, <https://afrobarometer.org/publications/tunisia-summary-results-2018>.
- BEN ROMDHANE, Mahmoud. *Tunisie La Démocratie en quête d'État*, Tunis : Sud Éditions, 2018.
- FORUM TUNISIEN POUR LES DROITS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX (FTDES), « Observatoire social tunisien. Rapport du mois de décembre 2018 des mouvements sociaux, suicides et violences » <https://ftdes.net/rapports/en.decembre2018.pdf>.
- GOBE, Éric. « La Tunisie en 2016 : La présidentialisation de l'impuissance politique (an II) ». *L'Année du Maghreb* 17, (2017) : p. 313-333. <http://journals.openedition.org/anneemaghreb/3293>.
- GOBE, Éric. « La Tunisie en 2017 : Impotence de l'État et tentations autoritaires ». *L'Année du Maghreb* 19, (2018) : p. 235-256. <https://journals.openedition.org/anneemaghreb/4305#quotation>.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel et GOVANTES, Bosco. « Las elecciones municipales de Túnez de mayo de 2018 : contexto y lecturas », *Análisis del Real Instituto Elcano*, n° 77/2018. www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/mediterraneo+y+mundo+arabe/ari77-2018-hernandodelarramendi-govantes-elecciones-municipales-tunez-mayo-2018.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel et THIEUX, Laurence. « Protestas en la periferia. Contestación y desequilibrios en el Magreb », *Notes internacionales CIDOB* 203, 2018. www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n1_203/protestas_en_la_periferia_contestacion_y_desequilibrios_en_el_magreb.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG), « Decentralization in Tunisia : Consolidating Democracy without Weakening the State », *Report* n° 198, 2019. www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/tunisia/198-decentralisation-en-tunisie-consolider-la-democratie-sans-affaiblir-letat.
- YERKES, Sarah & BEN YAHMED, Zeineb. « Tunisia's Political System : From Stagnation to Competition », Carnegie Endowment for International Peace, 28 mars 2019, <https://carnegieendowment.org/2019/03/28/tunisia-s-political-system-from-stagnation-to-competition-pub-78717>.