

Edmund Ratka, Mathieu Rousselin, Reinhardt Rummel, Thando Sililo (éd.)

Renforcer la démocratie en Tunisie

Recommandations pour un système politique transparent, inclusif et responsable

Le «Center for Applied Policy Research» (C·A·P) de l'Université de Munich a organisé en décembre 2011 un séminaire de sciences politiques appliquées à Tunis intitulé «La Tunisie, l'Allemagne et l'Europe à l'heure du changement – Processus de transition, organisation de l'État et partenariat euro-méditerranéen». Ce séminaire, à la fois interactif et orienté vers la pratique, avait pour objectif d'examiner des questions politiques et socio-économiques relatives au processus de transition en Tunisie ainsi que de développer les compétences méthodologiques, analytiques et rédactionnelles des participants.

Ce séminaire a regroupé trente-cinq étudiants et jeunes chercheurs tunisiens de niveau Master et Doctorat issus de plusieurs disciplines (sciences politiques, économiques et juridiques, journalisme et études de langue et de civilisation allemandes) ainsi que de plusieurs universités (Faculté des Sciences Juridiques, Politiques et Sociales de Tunis, Faculté de Droit et Sciences Politiques de Tunis el-Manar, Faculté des Lettres, des Arts et des Humanités de La Manouba, Institut de Presse et de Sciences de l'Information de La Manouba, Institut National du Travail et des Études Sociales).

Les participants au séminaire ont été invités à examiner quatre enjeux préalablement identifiés pour la transition démocratique en Tunisie: le rôle des citoyens; le rôle des partis politiques; le rôle des journaux et autres media; ainsi que la question de la bonne gouvernance. En effet, si le succès de la transition démocratique exige un traitement rapide et efficace des problèmes économiques et sociaux par le biais de politiques publiques adaptées, aucune de ces politiques ne pourra être adoptée et appliquée en l'absence d'une consolidation du système politique tunisien.

Les mesures proposées par les participants tunisiens au séminaire se veulent une contribution au débat public qui est nécessaire pour rendre le nouveau système politique en Tunisie encore plus transparent, plus inclusif et plus responsable. Cette publication présente les réflexions et discussions des participants tunisiens durant le séminaire, lesquelles ont été synthétisées sous la forme de plusieurs rapports thématiques transmis aux enseignants du séminaire, qui avaient également animé les débats à Tunis. Au cours de leur travail de relecture, les enseignants-éditeurs se sont efforcés de garantir une certaine unité de structure entre les diverses contributions sans changer le diagnostic porté sur la situation actuelle et, bien sûr, sans modifier les recommandations formulées par les participants tunisiens. Le texte final représente donc un consensus qui ne reflète pas nécessairement les points de vue de chaque participant ni ceux de l'Université de Munich ou des institutions tunisiennes participantes.

Les éditeurs

Voici la liste des étudiants et jeunes chercheurs qui ont participé à ce séminaire : Ahmed Hamza, Amal Kammoun, Amani Soltani, Aref Mesbeh, Amina Zayeni, Aymen Hammami, Riahi Chayma, Elyssa Jalloul, Emna Tlili, Farah Chekili, Faten Mehtelli, Ferdaous Zorgati, Haïfa Bettaïb, Hédi Yahyaoui, Héli Abouda, Hizia Arnouni, Imen Taleb, Jihane Ben Yahia, Khouloud Kawekeb, Lamia Ben Salah, Maroua Zoghلامي, Meriam Mokline, Mohamed Azer Zouari, Mohamed Aziz Hedfi, Mohamed Ramzi Ghannouchi, Nawel Achour, Neda Kaboubi, Néjib Khabbouchi, Ridha Saada, Refka Methlouthi, Sarra Imen Chaherly, Selima Djaït, Sinda Karoui.

1. Professionnaliser et encadrer les partis politiques

Les partis politiques sont un élément-clé dans une démocratie représentative, dans la mesure où ils permettent au peuple de trancher pacifiquement les grandes questions de société sur la base des programmes en compétition. Afin de pouvoir jouer ce rôle essentiel, les partis tunisiens doivent néanmoins encore gagner en expérience et intégrer les nouveaux mécanismes institutionnels qui encadrent la conquête et l'exercice du pouvoir.

Améliorer la formation des activistes et des militants

La campagne électorale d'octobre 2011 a mis en lumière le manque de professionnalisme de beaucoup de partis, ce qui est doublement dangereux pour l'instauration de la démocratie : premièrement, les partis risquent de mal jouer leur rôle en tant qu'acteurs dans la gouvernance du pays ; deuxièmement, ils ne seront pas capables de remplir leur tâche de transmettre la culture politique aux citoyens.

Pour soutenir la formation des partis, les autorités tunisiennes devraient mettre à leur disposition des espaces où ceux-ci pourraient organiser, avec le concours d'experts en science politique et en droit constitutionnel, des séminaires de formation en matière de culture politique, d'institutions politiques, des fonctions des partis politiques et des techniques d'action propres aux partis politiques. L'Union européenne aurait également un rôle à jouer en permettant l'échange d'expérience et le transfert de connaissances entre les grands partis politiques européens et leurs homologues tunisiens. L'une des priorités de ces actions de formation devrait porter sur les missions et l'organisation d'un parti ainsi que sur la conduite d'une campagne électorale.

Interdire certaines pratiques populistes aux partis tunisiens

La campagne électorale en octobre 2011 a mis en lumière un certain nombre de pratiques populistes telles que, par exemple, la distribution de denrées alimentaires voire le soutien financier direct à des événements sociaux comme des mariages. Bien que l'action sociale soit une expression importante de l'humanisme et de la solidarité d'une société, celle-ci devrait être poursuivie par des associations de la société civile et non pas par les partis, qui doivent se consacrer pleinement à leurs missions d'information et d'éducation populaires.

L'adoption d'une charte à valeur non-contraignante (de type soft law) définissant le champ d'action des partis politiques pourrait suffire à mettre un terme à ces dérives populistes. Si toutefois cette obligation volontaire s'avérait insuffisante, il conviendrait alors de recourir à une loi interdisant les activités caritatives aux partis et prévoyant des sanctions en cas de violation.

Contrôler les partis au pouvoir par la Cour constitutionnelle

Le système démocratique doit assurer une forme de contrôle du parti majoritaire afin de prévenir les dérives hégémoniques. Il s'agit tout particulièrement de prendre des mesures garantissant l'existence, le statut et les moyens d'action des partis d'opposition.

À cette fin, la constitution doit prévoir l'instauration d'une Cour constitutionnelle garante du respect de la démocratie et des principes de l'état de droit. Cette Cour

doit notamment veiller à ce que les droits accordés aux forces politiques minoritaires soient scrupuleusement respectés. De surcroît, chaque parti politique doit pouvoir saisir la Cour s'il estime que les autorités ont enfreint certaines dispositions constitutionnelles.

Réduire le nombre de partis politiques

La phase post-révolutionnaire en Tunisie a vu l'émergence de plus d'une centaine de partis politiques. Bien qu'il témoigne d'un nouveau pluralisme et d'un engouement indéniable pour l'engagement politique, ce phénomène fait obstacle au bon fonctionnement démocratique en réduisant la lisibilité du paysage politique, ce qui rend plus difficile le choix des citoyens-électeurs.

L'un des remèdes à la prolifération des partis politiques consisterait à réduire l'accès au parlement pour les très petits partis, ce qui encouragerait les forces politiques à fusionner. La loi électorale pourrait par exemple prévoir la représentation proportionnelle à scrutin de liste au-delà d'un certain seuil, à travers le mécanisme de la «clause de 5 pour cent». Cela permettrait une sorte d'auto-filtration et accroîtrait la lisibilité et la compréhension du paysage politique tunisien.

2. Renforcer les media en garantissant leur liberté et indépendance

À côté des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, les media (la presse, la radio, la télévision et Internet) ont un rôle essentiel à jouer afin de garantir le bon fonctionnement démocratique. À ce titre, le travail des journalistes doit faire l'objet de garanties légales fortes (notamment par des dispositions constitutionnelles) et les grands groupes médiatiques doivent protéger leur indépendance tant vis-à-vis de la sphère politique que de la sphère économique.

Définir les missions et les obligations des hommes de media

En informant avec impartialité, en fournissant des clés de compréhension dans les débats complexes, en refusant les simplifications abusives, en dénonçant les abus commis et en reflétant fidèlement l'opinion publique, les journalistes permettent au corps citoyen d'exercer pleinement ses droits souverains et ont de ce fait une responsabilité majeure vis-à-vis de la nation.

Cette responsabilité implique certaines obligations pour les journalistes et pour les dirigeants d'entreprises médiatiques. Les journalistes doivent s'efforcer de toujours agir avec professionnalisme et objectivité. Les patrons des grands groupes de presse, de radio et de télévision doivent permettre à la diversité des opinions et des analyses de s'exprimer, ce qui signifie que le marché médiatique doit demeurer concurrentiel.

Améliorer la formation initiale et continue des journalistes

Pour l'instant, la formation initiale demeure encore trop théorique et laisse une place insuffisante aux stages et aux travaux pratiques. Cette tendance a en outre été accentuée par la mise en place du nouveau régime LMD. La formation continue des journalistes tout au long de leur carrière est également insuffisante et rend difficile le développement du journalisme d'investigation et du journalisme spécialisé,

notamment en économie. Une connaissance en droit devrait être également délivrée aux journalistes, afin d'accroître leur compréhension des grands principes légaux et constitutionnels ainsi que de leurs droits et devoirs.

Généralement, la formation des journalistes nécessite une réforme des programmes d'éducation qui soit orientée vers une professionnalisation des contenus pédagogiques, en renforçant la dimension pratique des enseignements délivrés, en sensibilisant les étudiants plus tôt au journalisme d'investigation et en incluant un grand nombre de stages lors de la formation initiale.

Garantir la liberté d'expression

Sous l'ancien régime, le pouvoir politique contrôlait étroitement l'accès à l'information et ne permettait pas aux journalistes de recueillir les témoignages jugés utiles. Les données chiffrées (notamment statistiques) et les documents officiels n'étaient pas transmis aux journalistes. Un contrôle était exercé sur les contenus publiés; à ce titre, les media ne fournissaient pas d'espace libre permettant l'expression des opinions critiques. L'absence de débat contradictoire aboutissait à une forme de manipulation de l'opinion publique.

La liberté d'expression doit être proclamée par un texte de valeur constitutionnelle. La signification de la liberté d'expression doit être comprise par les journalistes eux-mêmes: des cours et des ateliers de sensibilisation doivent être offerts lors de la formation initiale et continue; le principe doit être inscrit dans le code déontologique de la profession et doit être respecté strictement.

Encadrer le fonctionnement économique des entreprises médiatiques

Les propriétaires des entreprises médiatiques interviennent trop souvent dans la définition des lignes éditoriales afin de servir leurs propres intérêts. En Tunisie comme ailleurs, les contraintes économiques (recherche de l'audience par le sensationnalisme, dépendance envers les revenus tirés de la publicité) entrent en tension avec les missions du journaliste.

Les relations entre propriétaires des entreprises médiatiques et journalistes doivent être organisées autour d'une division des tâches, selon laquelle les fonctions de management relèveraient des seuls propriétaires tandis que la détermination de la ligne éditoriale et les choix de contenus seraient du ressort exclusif des journalistes. Les journalistes doivent être encouragés à se syndiquer. Les syndicats doivent s'opposer fermement aux propriétaires refusant cette division des tâches et persistant à vouloir intervenir dans les choix éditoriaux.

3. Assurer une prise de décision plus transparente et responsable

Après des années d'un régime autoritaire, le gouvernement et l'administration ont perdu en crédibilité. Seule une amélioration de l'efficacité et de la transparence de la gouvernance permettra aux citoyens tunisiens de regagner confiance dans la gestion des affaires publiques. Cela contribuera aussi à renforcer la reconnaissance de la Tunisie comme un pays solide et stable au niveau international.

Combattre la corruption

La corruption est un phénomène qui concerne aussi bien le secteur public que le secteur privé en Tunisie. Elle se situe à plusieurs niveaux allant de la petite corruption de simples agents de l'État jusqu'à la grande corruption de la classe politique et des décideurs de l'État. Les effets négatifs engendrés par la corruption sont multiples: les entreprises et particuliers étrangers sont découragés d'investir en Tunisie; le développement économique du pays est ralenti; la prise de décision se fait sur des critères qui ne sont pas adéquats.

La solution à ce problème consiste dans le fait d'établir une «politique générale de mains propres» visant, entre autres, à développer les instances de contrôle et d'audit des services publics (notamment le contrôle général des services publics auprès du Premier ministre) et visant encore à améliorer les capacités de ces instances en matière de détection de la fraude. Ceci devrait conduire à une amélioration significative de l'efficacité du management public.

De surcroît, les responsabilités doivent pouvoir être clairement établies afin d'éviter une dilution des sanctions. Les entreprises et les administrations doivent améliorer leurs politiques de ressources humaines par des actions de formation et par l'instauration de mécanismes incitatifs. Enfin, la réglementation sur l'octroi des marchés publics et d'approvisionnement doit être plus rigoureuse et accompagnée d'une réglementation pénale plus stricte.

Garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire

Pour garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire il faut éviter que celui-ci soit soumis au pouvoir exécutif, ainsi qu'à l'intervention du politique et de certaines personnalités influentes. À cette fin, le Président de la république doit cesser de présider le Conseil Supérieur de la Magistrature, lequel pourrait en outre être élu démocratiquement. L'établissement de procédures claires et objectives pour le recrutement et l'évolution professionnelle des juges et magistrats pourraient contribuer à renforcer leur indépendance. L'amélioration de la transparence dans la justice est également indispensable. Pour cela, on pourra aussi faire recours aux moyens électroniques (e-judicial).

Assurer une communication politique efficace

Le gouvernement ne communique ni sur sa politique générale, ni sur ses politiques sectorielles. Il en résulte un grave défaut d'information des citoyens qui ne connaissent pas l'action gouvernementale entreprise pour remédier aux grands problèmes de société. Le manque d'information entraîne un déficit de soutien envers les politiques publiques.

L'adoption d'une politique de communication et d'information des décisions publiques contribuerait à pallier cette insuffisance. La société civile pourrait être associée à la prise de décision et à la mise en œuvre des politiques publiques. Enfin, la qualité des services publics doit pouvoir être mesurée à partir d'outils d'évaluation du degré de participation et de satisfaction des citoyens.

Accroître la participation des citoyens

La prise de décision demeure trop concentrée et centralisée : de ce fait, elle ne prend qu'insuffisamment en considération les attentes des citoyens. La société civile est encore trop peu développée et n'est pas suffisamment organisée pour influencer les décideurs publics. En outre, la décentralisation du pays n'a pas été efficace et ne permet pas de prendre des décisions appropriées selon les spécificités des régions. L'organisation administrative du pays en gouvernorats n'est pas justifiée par des raisons économiques ou sociales mais répond à des considérations principalement politiques. Au niveau local, la participation du citoyen demeure presque inexistante. Afin d'accroître la participation citoyenne, il convient en premier lieu de développer des actions d'éducation populaire et de sensibilisation à la citoyenneté. Au niveau local, un partenariat État/citoyens serait utile. Les organisations de la société civile doivent être activées, notamment les ONG et partis politiques. Enfin, le pouvoir central doit accepter le développement d'une véritable culture de l'opposition et accepter les avis et les points de vue contradictoires. Les media ont sur ce sujet un rôle important à jouer pour relayer l'ensemble des opinions.

4. Rapprocher la politique des citoyens

L'implication des citoyens dans la vie politique est indispensable pour un bon fonctionnement du système démocratique. Pourtant, plusieurs facteurs entravent l'engagement politique des citoyens en Tunisie: le paysage politique demeure trop fragmenté; le contrôle du pouvoir reste trop abstrait et trop éloigné des citoyens; les relations entre les citoyens et l'État restent marquées par la méfiance; et la culture politique dans la société doit encore être approfondie.

Rendre le paysage politique plus compréhensible

Pour s'engager dans la vie politique, le citoyen doit la comprendre. Pourtant, le grand nombre de partis et leur poids souvent mal connu font souvent obstacle à cette compréhension. Comme déjà noté, la présence d'une multitude de partis à l'échelle nationale aux orientations politiques trop peu différenciées peut causer la confusion chez le citoyen.

Le mécanisme précédemment évoqué de la «clause de 5 pour cent» (qui existe par exemple pour le parlement allemand) pourrait contribuer à filtrer le paysage politique en empêchant qu'un parti ayant obtenu moins de 5% des voix lors d'un suffrage puisse être représenté au parlement. Le recours à des sondages d'opinion effectués par des instituts neutres et indépendants sur des critères concrets et raisonnables pourrait également accroître la lisibilité du champ politique. Finalement, les médias auront un rôle important à jouer en informant objectivement les citoyens sur l'orientation et le développement des partis. Il y aura lieu, pour ce faire, de mettre en place des moyens d'information diversifiés comme l'organisation régulière de tables rondes publiques par exemple.

Mieux contrôler le pouvoir par sa décentralisation

Une évolution vers davantage de décentralisation pourrait aider à mieux contrôler le pouvoir. Certes, l'organisation fédérale se retrouve principalement dans des pays à

forte diversité ethnique, religieuse ou linguistique (Bosnie-Herzégovine, Suisse) ou encore dans des États caractérisés par un régionalisme historiquement fort (Allemagne), ce qui n'est pas le cas de la Tunisie. Néanmoins, la Tunisie pourrait bénéficier de l'octroi d'une autonomie accrue au niveau régional, qui contribuerait à la décentralisation du pouvoir. L'introduction d'une dose de fédéralisme ne doit toutefois pas remettre en cause le principe de la solidarité nationale: en particulier, les mécanismes de transfert budgétaire au profit des régions défavorisées sont indispensables à la réalisation de l'équité sociale et économique entre les différentes régions des pays.

En outre, une décentralisation mesurée rapprocherait des composantes de la vie politique (Parlement, gouvernement, partis politiques, media etc.) du citoyen et pourrait lui permettre de participer plus activement aux processus de décision (comme la distribution des finances publiques). Si la politique se décide plus près de lui, le citoyen sera davantage capable de contrôler, juger et sanctionner le pouvoir. À ce titre, les régions ont le potentiel de fonctionner comme des écoles de la démocratie.

Restaurer la confiance entre les citoyens et l'État

La méfiance réciproque entre citoyen et État est le troisième obstacle qui doit être surmonté pour mieux impliquer le citoyen dans la vie politique. Pour réinstaurer la confiance de citoyen envers l'État, on peut envisager de mettre en œuvre un dispositif de contrôle sophistiqué piloté par des organisations non-gouvernementales, les media et des institutions indépendantes d'évaluation et d'investigation qui présentent régulièrement des rapports et des reportages fiables sur les activités des autorités publiques. Ceci pourrait être effectué par des comités de concertation qui seraient composés d'acteurs impliqués dans la société civile.

Dans le sens inverse, c'est-à-dire concernant la méfiance de l'État envers les citoyens, il est à constater que les élites de la vie politique se méfient parfois des citoyens au motif que ces derniers pensent trop souvent à leurs propres intérêts et n'affrontent qu'insuffisamment les défis à surmonter sur le plan national et international.

Pour dépasser ces méfiances, il serait indispensable d'intensifier les rencontres avec les citoyens à l'échelle régionale et communale, d'être toujours à l'écoute de leurs préoccupations et les sensibiliser concrètement aux priorités nationales et internationales. Une des possibilités à cet égard serait l'organisation régulière de journées portes ouvertes par les institutions publiques.

Renforcer la culture politique des citoyens

Le manque de culture politique chez une bonne partie des citoyens résulte de l'absence de pluralisme politique qui a longtemps caractérisé le paysage politique tunisien. Toutefois, le passage d'une situation de domination hégémonique d'un seul parti à une situation de prolifération excessive de petits partis ne facilite pas pour autant la compréhension et l'engagement politique des citoyens tunisiens.

Le développement d'une culture politique est un objectif de moyen, voire de long terme. La jeune génération pourrait être sensibilisée à ces thématiques par le système d'enseignement (écoles, lycées et universités). Les citoyens ayant quitté le

système éducatif doivent être correctement informés par les organes de presse, de télévision et de radio. Au-delà des querelles partisans, les pouvoirs publics doivent encourager la réflexion et la participation politiques par des campagnes d'information ciblées à destination des classes sociales les plus touchées par l'abstentionnisme et par le désintérêt envers la politique. En effet, l'existence de citoyens éveillés, actifs et bien informés est un fondement indispensable à une démocratie viable.

Reinhardt Rummel est senior scholar et Edmund Ratka chercheur associé au Center for Applied Policy Research (C·A·P). Mathieu Rousselin est chercheur au Centre for Governance and Culture in Europe (HSG-GCE). Thando Sililo est responsable du projet à la Mairie de Munich et chargé de cours à l'Université de Munich.

Contact: edmund.ratka@gsi.uni-muenchen.de

C·A·P

Centrum für angewandte

Politikforschung

© 2012

Maria-Theresia-Str. 21

81675 München

Telefon 089 · 2180 1300

Telefax 089 · 2180 1329

E-Mail redaktion@cap-lmu.de

www.cap-lmu.de