Arab Reform Initiative

Bawader / Commentaire, 1 septembre 2022

Le Parlement Tunisien : Concentré des frustrations politiques postrévolutionnaires

Saida Ounissi



Place de la Kasbah (Hôtel de ville) ©Wikimedia/Sami Mlouhi

Introduction

Les longs règnes de Bourguiba et de Ben Ali ont débouché, en 2011, sur une révolution qui semblait annoncer une rupture définitive avec l'autoritarisme et la dictature. Malgré l'amorce de la transition démocratique et l'adoption d'une nouvelle constitution, le pays a connu un important revirement en 2021. A la suite du coup d'Etat du 25 Juillet, l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP) a concentré la frustration et la colère du président de la République qui précise dans tous ses discours qu'il parle au nom du peuple et de sa volonté supérieure quand il s'attaque à cette institution.

Comment fonctionnait véritablement l'ARP tunisienne ? Comment ce dernier a réussi à devenir en quelques années le symbole de l'échec des espoirs des Tunisiens après 2011 ? Comment expliquer que le #TnZoo pour reprendre l'un des hashtags les plus célèbres de la communauté tunisienne sur Twitter soit devenu aux yeux d'une grande partie de l'opinion publique une sorte de cour des miracles où se côtoient hommes d'affaires sulfureux et militants passifs téléguidés par leur parti politique ? Est-ce que la liesse populaire qui s'est exprimée le soir du 25 juillet est l'expression d'un antiparlementarisme lié au faible rendement de cette institution ou sommes-nous en présence d'une contestation profonde de la démocratie représentative ? Pour comprendre cela, nous allons nous arrêter sur l'aspect logistique du quotidien d'une institution qui a manqué de convaincre de son « utilité ». Puis, nous allons essayer de retracer les multiples transformations du paysage politique parlementaire entre consensus imposé et morcellement progressif.

1. Un parlement dysfonctionnel dans un contexte de tensions institutionnelles continu : comment l'aspect logistique agit sur la place du pouvoir législatif ?

Nombreux sont les travaux[1] qui ont eu pour sujet l'Assemblée Nationale Constituante (ANC) ou l'assemblée des représentants du peuple. La grande majorité d'entre eux se sont intéressés aux députés, à leur parcours, leurs actions ou encore aux thématiques qui ont été abordées par ces deux institutions. Peu, néanmoins, se sont attardés sur le fonctionnement de l'ARP[2] . Quels sont les moyens à sa disposition et de quelle manière était organisé le travail parlementaire ?

Avec un budget qui oscille entre 30 à 35 millions[3] de dinars en fonction des années, l'ARP dispose de l'enveloppe la plus modeste comparée aux autres pouvoirs[4] . A titre d'exemple, en 2020, la Présidence du Gouvernement disposait de près de 200 millions de dinars[5] pour un personnel plus réduit. Quant à la Présidence de la République, le ministère des finances a conservé les équilibres prérévolutionnaires : c'est donc l'institution qui bénéficie du budget le plus conséquent au regard de sa sphère d'intervention. Son budget passe de 110 millions de dinars en 2018 à 170 millions de dinars en 2022.

La question des ressources la disposition de l'ARP n'est pas seulement logistique. Ce problème, qui peut apparaître comme un choix politique, a condamné le pouvoir législatif à sa propre déliquescence. La problématique logistique se concentre autour de deux éléments : l'espace d'une part et les ressources humaines d'autre part.

A chaque nouvelle mandature, c'est la surprise chez les nouveaux élus qui s'étonnent du manque de moyens à l'assemblée. Alors que les vétérans élus depuis 2011 savent qu'il n'y a ni bureaux ni secrétariats dédiés aux députés, les autres se demandent où sont les locaux censés les accueillir pendant toute la durée de leur mandat. Une fois sorti de la salle plénière, un député peut, au choix, s'accouder à la cafétéria située au sous-sol du parlement ou essayer de trouver un fauteuil libre dans l'un des nombreux couloirs du palais du Bardo. Seuls les groupes parlementaires disposent de salles dédiées, généralement consacrées aux réunions de groupe. Souvent les longues tables de réunions ont été délaissées pour ré-agencer les espaces et créer plusieurs petits corners. L'un sera dédié aux députés, un autre pour les assistants administratifs ou encore les assistants parlementaires quand un groupe a la chance d'en avoir. Il faut noter que l'absence d'espaces de travail a eu un impact majeur sur la productivité des députés, mais

également sur leur estime personnelle. Il n'est jamais facile pour un élu de la Nation d'expliquer pourquoi il ne peut recevoir que dans les couloirs de l'assemblée. Le manque de confidentialité mais aussi de solennité a eu des conséquences sur le rythme de travail des élus au cœur même de l'institution parlementaire. Beaucoup préféraient d'ailleurs travailler depuis leurs circonscriptions où ils disposent pour la plupart de bureaux, que ce soit au sein du gouvernorat de la région ou dans les locaux des partis politiques. Pendant les différentes mandatures, il y avait une forte inégalité entre les différents membres de l'ARP. Certains, à la tête de groupes économiques florissants avaient des chauffeurs personnels pour les conduire d'une réunion à l'autre. Ils pouvaient embaucher des assistants personnels, des secrétaires, des photographes, des *community managers*. D'autres, simples fonctionnaires, devant souvent s'acquitter de deux loyers (l'un dans leurs circonscriptions où ils vivent avec leurs familles, l'autre dans les alentours de Bardo où ils résident pendant la semaine), dépendaient souvent du métro et des taxis. Certains groupes politiques disposaient d'une voiture avec un chauffeur pour les rendez-vous de leurs députés. Là encore les écarts de traitements entre les députés issus de partis politiques et les indépendants étaient importants. Cela peut sembler être un détail au regard de la marche de l'Histoire ou de l'importance des sujets abordés au sein de cette institution, mais l'accumulation des embûches au quotidien ont eu un impact très concret sur le faible rendement des élus.

Tout au long des 7 années de vie du parlement issu de la constitution de 2014, il a été impossible pour les députés d'assister à des formations, d'embaucher des assistants parlementaires, de bénéficier de matériel digital sans avoir recours à l'aide internationale. Il est important de rappeler que la responsabilité incombe d'abord et avant tout aux élus qui n'ont pas été capable de défendre leurs prérogatives et de s'organiser au sein de leurs partis politiques pour pallier cela. La loi sur l'indépendance financière et administrative de l'assemblée des représentants du peuple[6] n'a jamais vu le jour. Elle a été longuement débattue en commission. Elle a fait l'objet d'une inscription à l'agenda de la plénière, mais n'a pas suffisamment rencontré l'intérêt des élus. L'objectif de ce texte réglementaire était de libérer l'ARP de la domination de l'exécutif, à la fois pour la définition de son budget mais aussi pour avoir la possibilité de nommer et gérer l'administration sans recourir à la Présidence du Gouvernement. Même si le

Journal Officiel de la République Tunisienne et l'imprimerie officielle de la République Tunisienne sont sous l'autorité du chef du gouvernement[7] , il y avait l'idée que le pouvoir législatif pouvait, lui aussi, publier des textes réglementaires justifiant les nominations et les dépenses sans dépendre du goulot d'étranglement que constitue le pouvoir exécutif.

Il restait donc les opportunités offertes par la communauté internationale et les programmes de coopération. Le NDI, IRI, le PNUD, ONU Femmes, la cour des comptes française, la commission de Venise, le centre Carter, l'Union Européenne sont autant d'organisations ayant financé depuis 2011 des programmes d'aide à la gouvernance parlementaire, en agissant directement ou en soutenant des initiatives portées par la société civile locale. Ces fonds ont généralement été investis dans l'organisation de formations ou la conduite de dialogues politiques. Ils ont permis la mise à disposition d'experts sur les questions législatives, notamment dans les domaines de la construction institutionnelle et des droits et libertés. Cela s'inscrivait généralement dans le cadre de politiques de consolidation de la transition démocratique. A titre d'exemple, le PNUD dépensera dans ce but 4,5 millions d'euros entre 2015 et 2022[8] .

Jusqu'en 2020, la présence d'assistants parlementaires au sein de l'assemblée était possible uniquement grâce aux programmes du NDI et du PNUD. Les contrats de travail étaient précaires, la rémunération souvent symbolique et ressemblait plus à des stages au vu de leur durée très limitée dans le temps. Ces programmes n'ont pas permis de répondre aux exigences posées par l'ARP et le travail législatif. D'une part, à cause de la volatilité des projets et le manque de suivi et d'engagement mutuel. D'autre part, parce qu'il aurait fallu des moyens bien plus importants et un pilotage politique des opérations. Or, l'administration parlementaire était dans une situation de résistance face à ces programmes. Elle n'y percevait pas toujours son intérêt. Les conseillers parlementaires n'ont pas vu d'un bon œil l'arrivée de jeunes experts, parlant plusieurs langues, méconnaissant les rouages du parlement tunisien et payés par des organisations internationales. Eux, avaient fait l'ENA ou détenaient une maîtrise de droit. Ils avaient été affectés au parlement après un concours national. Nombre d'entre eux étaient issus de la filière des conseillers des services publics[9] . Nous avons constaté une absence de collaboration et le recroquevillement de l'administration sur elle-même, tentant

de résister à ce qu'elle considérait comme une menace extérieure. D'ailleurs, cette question a été l'objet d'une importante polémique en mars 2021 lorsque l'une des leaders de l'opposition, Abir Moussi a abordé le sujet en accusant le président du parlement, Rached Ghannouchi, de conspirer contre la sureté de l'Etat en ouvrant la porte du parlement aux puissances étrangères[10] .

2. Transformation du champ politique parlementaire : effets du consensus et impact du morcellement politique.

L'autre source de déstabilisation à l'ARP a été le rôle joué par les groupes parlementaires et, par extension, les partis politiques qu'ils représentent. Le règlement intérieur stipule que sept députés peuvent créer un groupe parlementaire, avec les droits et avantages qui y sont rattachés. Sept, car au moment de la rédaction de ce texte, Afek Tounes, l'un des partis du quartet de la majorité de 2015 à 2016, n'avait réussi à faire élire que sept députés.

Les arrangements et les accords qui s'organisaient au sein du parlement avaient généralement en arrière-plan un motif : sauvegarder la stabilité politique à tout prix. Cela a indéniablement participé à brouiller les démarcations entre les différentes formations politiques. La poursuite permanente du consensus s'explique aussi par un contexte où il était difficile de s'assurer de la discipline de vote et de la présence des députés. Chaque année, lors de la sortie du rapport annuel[11] de l'association Al Bawsala, watch-dog du travail parlementaire, l'opinion publique était choquée par la révélation des taux d'absences pharaoniques de (trop) nombreux députés ou leur manque de participation aux votes. Il était difficile de comprendre comment une personne, payée dix fois le SMIG et qui a prêté serment pour être au service du peuple ne se consacre pas entièrement à cette mission. L'importance de la discipline de vote a été démontrée au cours des différentes législatures par Al Bawsala qui a pris soin de calculer le pourcentage de discipline de vote de chaque élu[12] .

C'est aussi le maintien du consensus qui poussera les députés à adopter un projet de loi aussi décrié que celui de la réconciliation économique, poussé par Béji Caid

Essebsi et adoubé par Ennahdha, et ce, en dépit du rejet qui s'est clairement exprimé, à la fois par la société civile, mais aussi par les bases militantes d'un parti comme Ennahdha. Cet épisode est l'illustration la plus frappante de l'impact du consensus sur l'image du parlement. Dans un tout autre registre, on se retrouvait certaines années dans des situations où des groupes parlementaires « d'opposition » votaient le budget de l'Etat pour donner un coup de pouce à la majorité. En échange de quoi, ils pouvaient obtenir des avantages dans les nominations au niveau régional ou dans les administrations publiques. Toujours au nom du sacro-saint consensus.

A la confusion (et parfois colère) provoquée par cette approche, s'est ajouté le morcellement de la classe politique. C'est un phénomène que l'on a constaté depuis les débuts de l'ANC. Un parti politique comme Nidaa Tounes a d'abord créé un groupe parlementaire en débauchant des députés de différents groupes avant de participer aux élections de 2014. Il est vrai que l'encadrement des députés au sein des partis politiques était inégal. D'un côté, pour des groupes comme Jabha Chabiya ou Ennahdha, la force de l'adhésion et la longévité de l'organisation facilitait l'imposition d'une discipline de vote et d'une ligne politique. De l'autre côté, la fluidité de l'appartenance politique compliquait la solidité d'une majorité. Beaucoup de partis ont été créés pour participer aux élections, sans penser à la pérennité du projet politique, et parfois même, sans avoir de projet politique. L'impact sur le paysage parlementaire a été très concret car les groupes se faisaient et se défaisaient en fonction des guerres de clans dans les partis politiques. A ce titre, l'éclatement du groupe parlementaire de Nidaa Tounes en 2016 et la scission de Qalb Tounes en 2020 ont provoqué un séisme à l'intérieur du parlement.

C'est d'ailleurs l'image qui restera figée dans l'opinion publique et dans l'esprit de la majorité des Tunisiens. Celle d'une classe politique morcelée et soumise aux intérêts de chaque caste. C'est aussi ce qui peut expliquer la très timide réaction face au gel et la dissolution du parlement. Les députés, par l'accumulation des faits décrits plus haut, étaient devenus indéfendables.

Conclusion

En conséquent, la dissonance entre l'institution parlementaire et le « peuple » grandissait à mesure que le temps passait. Les attentes politiques étaient toujours aussi vives mais la capacité d'action des élus du peuple, elle, ne s'améliorait pas. Plus qu'un désengagement du politique, ce qui s'est exprimé à travers les faibles taux de participation aux élections législatives en 2014 et en 2019 semble être une protestation face à l'inertie des parlementaires. Finalement, il n'y a pas eu de réponses satisfaisantes à la traditionnelle question qu'on entendait souvent dans l'espace public : « *que nous ont-ils apporté les députés* » / « *ech-'amloulna el noueeb* » ?

Au contraire, la situation s'est dégradée jusqu'au moment où les Tunisiens ont vu, en direct à la télévision, une présidente de groupe se faire sauvagement frappée par un autre député. Ce fut incontestablement un point de non-retour en termes d'image et de perception. L'opinion publique chauffée à blanc par une pandémie aux conséquences dramatiques et une situation économique sévère était prête à succomber aux promesses de lendemains meilleurs, même si elles devaient prendre la forme d'un char stationnant devant le Palais du Bardo et de l'avènement du pouvoir absolu du président de la République.

Endnotes

1. **Déborah** Perez, « Faire la loi à l'Assemblée nationale constituante tunisienne. Recomposition et formation d'un nouveau personnel parlementaire tunisien », *L'Année du Maghreb*, 14 | 2016, 187-204.

2. DEFORGE Quentin, « Une expertise internationale sans « bonnes pratiques » : soutenir la professionnalisation du travail parlementaire dans la Tunisie d'après 2011 », Critique internationale, 2019/2 (N° 83), p. 127-145.

3. Avec une projection de 42 millions de dinars prévus pour 2021, le budget a été revu à la baisse dans la loi de finances complémentaires de décembre 2021 à 35 millions de dinars après la suspension des salaires des députés à la suite du gel du parlement avant de s'effondrer à 22 millions de dinars pour l'année 2022 (page 42) http://www.finances.gov.tn/sites/default/files/2022-02/ANNEXE_01_0.pdf

4. A titre d'exemple : le rapport du budget de l'Etat pour l'année 2018 (page 47) http://www.finances.gov.tn/sites/default/files/2019-10/%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%84%D9%8A%D8%A9%20%20%D9%84%D8%B3%D9%86%D8%A9%202020_0.pdf

5. Voir le rapport du budget de l'Etat pour l'année 2021 (page 52) http://www.finances.gov.tn/sites/default/files/2020-10/Rapport%20LF%202021_0.pdf

6. https://majles.marsad.tn/fr/media/show/1809

7. http://www.iort.gov.tn/WD120AWP/WD120Awp.exe/CTX_616-91-gOeSJOSpKR/Principal/SYNC_-640808605

8. https://www.undp.org/fr/tunisia/projects/consolidation-de-la-transition-d%C3%A9mocratique-en-tunisie-appui-au-parlement-tunisien

9. Pour aller plus loin sur l'analyse de cette catégorie socio-professionnelle, voir le très intéressant : Eric Gobe, Michaël Bechir Ayari. Les cadres supérieurs de la fonction publique tunisienne : réalités d'une condition socioprofessionnelle. Dec 2006, pp.87-100. ffhalshs-00120096f

10. https://www.businessnews.com.tn/abir-moussi-denonce-la-presence-dassistants-parlementaires-payes-par-le-ndi,520,106782,3. La réponse de NDI : https://www.ndi.org/publications/tunisia-ndi-responds-questions-about-arp-internship-program

11. https://www.albawsala.com/fr/project/marsad-majles

12. Cette information est disponible pour chaque député en dessous de sa note globale de participation au vote sur le site majles.marsad.tn/fr. Par exemple, pour le député Echab Abderazek Aouidet, son taux de participation aux votes est de 73% quand son taux de discipline de vote est de 32%. La députée Ennahdha Hajer Bouzemni a, quant à elle, un taux de 98% de participation au vote et de 100% de discipline de vote.

Arab Reform Initiative

About the author



Saida Ounissi

About Arab Reform Initiative

The Arab Reform Initiative is the leading independent Arab think tank working with expert partners in the Middle East and North Africa and beyond to articulate a home-grown agenda for democratic change. It conducts research and policy analysis and provides a platform for inspirational voices based on the principles of diversity, impartiality and social justice.

- We produce original research informed by local experiences and partner with institutions to achieve impact across the Arab world and globally
- We empower individuals and institutions to develop their own concept of policy solutions
- We mobilize stakeholders to build coalitions for positive change

Our aim is to see vibrant democratic societies emerge and grow in the region.

Founded in 2005, the Arab Reform Initiative is governed by a Plenary of its members and an Executive Committee.

arab-reform.net

contact@arab-reform.net

© 2022 by the Arab Reform Initiative.
To view a copy of this licence, click here