

RELATIONS DE POUVOIR ET DÉMOCRATIE
CONSENSUELLE EN TUNISIE : PROPOS
SUR LE PACTE NATIONAL*

Lazhar BOUONY**

L'idée de contrat ou de pacte social puise ses racines dans l'histoire ancienne. Née dans la Grèce antique, avec notamment l'école sophiste soucieuse de développer une vision individualiste des rapports en vue de préserver l'autonomie de la personne, elle s'est répandue ensuite dans la pensée politique occidentale pour servir de fondement à la naissance de l'État. Initialement conçue comme une question d'ordre philosophique, l'idée du contrat social s'est transformée pour constituer une contribution consistante de la théorie politique à la mise en place de l'État. C'est surtout la pensée politique occidentale qui en a fait un facteur d'explication de la naissance de l'État. Les œuvres de Thomas Hobbes (1588-1679), de John Locke (1632-1704) et de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) ont constitué, en leur temps, des apports substantiels, quoique fondamentalement divergents, à la nécessité du passage de l'état de nature à une construction du pouvoir sur une base contractuelle.

Les oppositions substantielles, relevées au sujet de la consistance et des implications de l'état de nature ainsi que de la nécessité de son dépassement en faveur d'une organisation de la vie en société, ont conduit leurs auteurs à préconiser des régimes politiques différents. Les controverses sont bien connues pour qu'on s'y attarde. Tantôt craint, tantôt considéré comme facteur de paix, voire adulé, l'état de nature n'en est pas moins envisagé par tous comme une étape à dépasser. Ce dépassement se réalise par une renonciation totale ou partielle des individus à leurs droits en faveur du gouvernement ou de la société selon le cas. La différence est suffisamment importante et particulièrement significative pour être relevée. S'il en est ainsi, c'est parce que le contrat conclu ou à conclure ne lie pas nécessairement les individus au gouvernement ; il peut être l'œuvre des seuls individus et tendre à mettre en place une société politique. Plusieurs siècles après leur naissance, ces contributions de théorie politique n'ont pas perdu leur valeur explicative ni leur attrait. De nos jours encore, elles continuent d'être galvaudées non sans enthousiasme pour justifier les rapports de pouvoir qui se nouent entre les différents partenaires. En dépit des critiques dont elle a été parfois entourée, l'idée de contrat social a été réintégrée dans les sociétés modernes qu'elles soient libérales ou socialistes donnant lieu à de nouvelles perceptions des rapports de pouvoir politique,

* Texte revu d'une communication présentée aux journées d'études tuniso-italiennes, 3^e rencontre (17-18 mars 1997) à Bologne sur le thème « Cittadinanza, Liberta, Democrazia ».

** Professeur, ancien doyen de la Faculté de Droit et de Science Politiques de Tunis, ancien président de l'Université du Centre.

économique et social. Le contrat social, instrument d'organisation des rapports en société, se voit confier de nouvelles fonctions qui vont au delà de la simple légitimation du pouvoir.

L'État libéral est fondé sur les principes de démocratie représentative, de pluralisme politique et social, de compétition économique. L'adoption de ces principes conduit à la reconnaissance d'un rôle actif de la société qui se traduit par l'influence qu'elle exerce sur le gouvernement. Cette influence s'exprime à travers les partis politiques, les organisations socio-professionnelles, les groupes de pression et l'opinion publique. La réalisation des grands équilibres de société, de la paix ainsi que de la stabilité suppose et implique le développement de mécanismes de contractualisation entre les partenaires et le gouvernement. Les instruments institutionnels, juridiques et économiques sont utilisés pour réaliser et surtout maintenir ces grands équilibres.

Pour leur part, plusieurs pays en développement n'ont pas été insensibles aux exigences de contractualisation des rapports. La portée de cette préoccupation est assez variable d'une expérience nationale à une autre. Tantôt réduite, tantôt élargie, elle va de la simple contractualisation d'un aspect de la vie sociale, politique ou économique selon les cas, à un recours systématique à ce mécanisme impliquant à la fois le politique, l'économique et le social. Souvent d'ailleurs, on assiste à une évolution de celui-là à celui-ci qui traduit une prise de conscience aiguë de la nécessité d'avancer sur cette voie pour transformer la nature des rapports, en particulier au cours des périodes charnières de transition démocratique.

Il s'en faut de beaucoup, cependant, pour que les motivations profondes soient constamment les mêmes chez les initiateurs de l'idée et les partisans de la démarche. Mais au-delà de l'instrumentalisation de l'idée, se profile toujours la recherche d'une régénération du pouvoir à travers la volonté de se ressourcer tantôt auprès du peuple, tantôt auprès de la société civile.

Dans le cas particulier des pays arabes, des expériences tendant à mettre en place des formes variées de contractualisation du pouvoir ont été parfois tentées. Relativement limitées dans les pays du Machrek, elles ont été plus utilisées dans les pays du Maghreb au cours des dernières décennies, en particulier en Algérie et en Tunisie. Situées dans des contextes radicalement différents, ces expériences ont été pratiquement opposées aussi bien au niveau du mode d'élaboration de l'instrument contractuel, appelé ici et là pacte, qu'au niveau de son mode d'adoption ou encore de son contenu et de ses effets. Notre propos ne consiste pas à rapprocher, en vue de les comparer, ces expériences nationales obéissant à des motivations bien différentes. On cherchera seulement à examiner l'apport de l'expérience tunisienne récente en s'arrêtant sur ses spécificités.

Dans ce cadre, une évolution très significative est à relever dans la trilogie citoyenneté, liberté et démocratie qui constitue le reflet d'un changement de perception de la nature du pouvoir ainsi que des mutations qu'il a connues avant et après l'indépendance.

La Tunisie a déjà connu, dans son histoire, une première expérience insolite de Pacte dit fondamental, traduction incorrecte de *'Ahd al-Amān*. Mais

ce précédent ne relève pas d'une conception contractuelle du pouvoir. Il constitue plutôt une proclamation unilatérale d'un certain nombre de droits fondamentaux faite par un monarque absolu dont devaient profiter les ressortissants des puissances étrangères ainsi que ses propres sujets. Curieux mélange d'un *bill of rights* et de l'*habeas corpus*, ce texte a constitué, en son temps, un progrès relatif sur la voie de la limitation du pouvoir. Mais il ne va pas au-delà du souci, majeur, de sécurisation juridique que ses destinataires devaient en tirer pour eux mêmes et pour leurs biens.

Toute autre est l'évolution postérieure à l'indépendance. De fait, l'étape de la construction de l'État national, entreprise après l'abolition de la monarchie et la proclamation de la République le 25 juillet 1957, a été fondamentalement marquée par le développement d'un modernisme autoritaire. De cette manière, le président Bourguiba a pu procéder, sans grandes difficultés, à la sécularisation de la société et de l'État. Le poids de sa légitimité charismatique, l'option pour un régime présidentieliste faite en 1959 par l'Assemblée Constituante ainsi que le confinement du parti unique, le Néo-Destour, dans le rôle de relais privilégié et de soutien inconditionnel de l'action du gouvernement ont permis le développement d'une pédagogie autoritaire du modernisme. Cette pédagogie était basée plus sur la mobilisation que sur la participation.

On peut, dans ce cadre, reprendre la distinction, subtile, de Giovanni Sartori entre mobilisation et participation. Sartori considère, à juste titre, que la participation « apparaît radicalement opposée à la mobilisation. La mobilisation n'inclut pas l'idée d'une impulsion autonome de l'individu, mais implique celle d'une collectivité malléable et passive »⁽¹⁾.

Ainsi a été voulu et réalisé en Tunisie l'affranchissement des citoyens des mentalités désuètes et l'ouverture à la rationalité. L'appareil d'État, les institutions et les organisations socioprofessionnelles se sont acquittés de cette tâche. L'accomplissement de cette œuvre dans l'enthousiasme général a cependant favorisé les penchants unanimistes et a fait taire les contestations politiques et sociales.

L'unité nationale, projet à construire et préoccupation majeure d'un pays sorti affaibli de la lutte anticoloniale, en proie aux tendances centrifuges, favorisait cette évolution. Le réformisme autoritaire et le développement d'une conception néo-patrimoniale du pouvoir étaient entachés du « syndrome de Pygmalion » dont parle Leon Carl Brown⁽²⁾.

Dans ce contexte, il n'y avait pas de place pour le pluralisme politique et social. Seule importait la réalisation de ce que Michel Camau appelle le projet prométhéen. Le goût de l'action et la foi en l'homme dont faisait preuve le chef charismatique n'avaient d'égal que sa croyance selon laquelle « la foule... ne voit pas loin et ... aura toujours besoin d'être fermement guidée »⁽³⁾.

(1) Du risque de malformation des concepts in Mattei Dogan et Dominique Pellissay, *La comparaison internationale en sociologie politique*, Paris, Litec, 1980, p. 78.

(2) *The Tunisia of Ahmed Bey : The politics of modernization*, Princeton U. Press, 1974.

(3) *La Tunisie et la France*, Paris, Julliard, 1954, p. 181.

Cette inclinaison devait progressivement amener le père réformateur à agir à sa guise, considérer la société qu'il gouverne comme un objet malléable auquel il a cherché et réussi à imprimer, de manière autoritaire, les traits qu'il jugeait conformes à ses propres vues, à sa propre conception. Comment s'étonner alors de toutes les dérives qui en ont résulté ?

Le monopole de la légitimité historique et celui de la légitimité légale rationnelle ont fait du premier chef de la Tunisie républicaine l'équivalent d'un proconsul romain, exerçant en fait un pouvoir sans contrôle. Cette conception tutélaire et néo-patrimoniale du pouvoir ne laissait pas de place à des forces politiques concurrentes, ni aux contre-pouvoirs de la société civile. Ce système fonctionnait loin d'une culture de participation politique libre, égale et responsable. La conception contractuelle du pouvoir n'existait presque pas. Réduite à l'élaboration et à la promulgation de la constitution, elle était pour ainsi dire pervertie.

Le changement politique intervenu le 7 novembre 1987 a constitué une réaction aux dérives institutionnelles et aux pratiques politiques ayant prévalu avant. Dans la déclaration de succession au pouvoir, M. Ben Ali, deuxième chef de l'État républicain, proclame notamment que « le peuple a atteint un degré de conscience et de maturité permettant à tous ses enfants et à toutes ses couches de participer activement à la gestion de ses affaires ». Il ajoute que « notre peuple est digne d'une vie politique évoluée et organisée basée réellement sur le pluralisme des partis politiques et des organisations populaires ».

Partant d'une évaluation critique du fonctionnement du régime et des blocages auxquels il a conduit, les orientations de « l'ère nouvelle » innovent par rapport à la situation antérieure. Elles tendent à asseoir de nouveaux rapports entre l'État et les citoyens et à repenser, par là même, les fondements du pouvoir de l'État.

L'initiative du chef de l'État d'associer les représentants des forces politiques et sociales ainsi que des représentants de la société civile à l'élaboration du pacte national est assez symptomatique. Rapidement mise en œuvre, elle a conduit à la cérémonie de procession ayant caractérisé la signature du texte du pacte national le 7 novembre 1988. Pour la première fois de son histoire, la Tunisie plurielle s'entendait sur une plate-forme commune, privilégiant ainsi ce qui unit ses composantes et ouvrant la voie à une approche consensuelle. La démarche est non usitée. Elle est assez significative d'un changement dans la conception même du pouvoir. À ce titre elle retient l'attention.

Le texte du pacte national, fruit de cette conception collective, appelle des observations de plusieurs ordres. Certaines concernent la méthode. D'autres portent sur le contenu. Une dernière catégorie d'observation a trait aux effets de ce texte.

I

Les remarques d'ordre méthodologique sont celles qui se présentent immédiatement à l'esprit. L'organisation de la participation à l'élaboration du pacte n'est pas dépourvue d'originalité. Elle est même en rupture avec le mode de concertation généralement retenu avant cette date. De fait, antérieurement à 1987, la concertation sur les grands problèmes de société, ainsi que sur l'issue des crises politiques et économiques qu'a traversées le pays s'effectuait d'abord au sein du parti socialiste destourien, parti unique de fait. Cadre privilégié de mobilisation pour la lutte anticoloniale, il a assumé un grand rôle dans la construction de l'État national.

Par un glissement progressif, il s'est arrogé le droit de déterminer, seul, pendant longtemps l'avenir du pays. Dans cette perspective, les congrès du parti constituaient des moments forts de la vie politique nationale et des indicateurs sérieux des tendances dominantes ainsi que des orientations retenues. La concertation qui s'effectuait dans ce cadre trouvait ensuite son prolongement au niveau institutionnel, à l'intérieur du parlement composé exclusivement de membres du parti et d'organisations alliées.

L'espace public, était ainsi maîtrisé et réduit. Débat politique et domination légale se confondaient alors au point d'exclure toutes les autres forces politiques et sociales ayant émergé dans l'intervalle et qui aspirent à la participation.

L'élaboration du pacte national et l'ouverture concomitante de l'espace de concertation qui s'y rapporte marquent un tournant dans la vie politique du pays. Le pouvoir d'État, soucieux de renouveler une légitimité érodée et parfois ouvertement contestée, a fait relayer le discours du changement politique amorçant la transition démocratique par l'ouverture aux représentants de la société civile du moins ceux qui, à son jugement, sont censés avoir quelque influence, un espace public. Il leur reconnaît également le droit de participer à la vie publique. Simultanément, il œuvre aussi pour la mise en place d'une démocratie consensuelle en privilégiant la voie de la concertation entre les différents partenaires.

La cérémonie de signature du texte négocié du pacte national, à l'occasion du premier anniversaire du changement du 7 novembre 1987, au palais de Carthage, tenue sous le haut patronage du président Ben Ali a valeur de symbole : celui de la réconciliation voulue et réalisée entre les composantes de la société tunisienne ainsi que la renonciation à une vision tutélaire du pouvoir. Elle n'en appelle pas moins quelques observations à ce premier niveau.

La première a trait au choix des acteurs. La méthode est bien singulière. Qu'il s'agisse des forces politiques, économiques ou sociales, des milieux syndicaux aux associations, on semble avoir privilégié la voie de la représentation de différentes composantes de la société. Bien que canalisée, la représentation n'était pas limitée aux partis politiques. Elle touche des représentants de la société civile dans son ensemble à travers les syndicats, les ordres professionnels et les organisations non gouvernementales. Cette perception, totalement

nouvelle, perturbe considérablement les habitudes établies de longue date. La volonté de faire participer tous azimuts est celle d'un pouvoir qui se veut fédérateur, qui cherche aussi à consolider son assise en s'alliant les faveurs d'une société civile restée pendant longtemps frondeuse, voire ouvertement opposée à un pouvoir autoritaire.

La démarche est volontariste. Elle a de quoi satisfaire les partisans d'une participation élargie et diversifiée. Accueillie avec enthousiasme, elle suscite une réaction légitime de forces socio-politiques longtemps tenues en laisse ou marginalisées. Néanmoins, certaines interrogations ne manquent pas de surgir à son propos auxquelles il convient de répondre.

D'abord pourquoi avoir procédé ainsi? Autrement dit pourquoi avoir choisi la concertation en dehors de la voie institutionnelle? On peut raisonnablement considérer que le cadre parlementaire, censé être représentatif, a été écarté délibérément du fait de son caractère non approprié. La Tunisie plurielle ne pouvait s'identifier à une institution monolithique, réduite au rôle du chœur, ayant tourné le dos à la diversité. Implicitement, le cadre institutionnel avait montré ses insuffisances et ne pouvait, eu égard au caractère transitoire de cette étape de la vie nationale, remplir une telle fonction. Hormis cet obstacle de taille, une autre raison est tirée de la déclaration du 7 novembre 1987. Elle indique notamment que «notre peuple est digne d'une vie politique évoluée et organisée reposant réellement sur le pluralisme des partis politiques et les organisations populaires». La reconnaissance du droit à la différence, déductible du pluralisme, implique, pour les initiateurs du projet de pacte national, l'organisation conséquente de cette différence.

Des considérations pragmatiques ont conduit à privilégier la voie de la représentation élargie des forces socio-professionnelles, politiques et économiques ainsi que du maillage associatif. L'ambition est grande. Il s'agit de faire substituer à un régime politique de fermeture, où le verrouillage est érigé en mode de gouvernement, un autre dans lequel les vannes ne seraient plus fermées mais ne seraient pas non plus entièrement ouvertes sans aucun contrôle.

La gestion des affaires publiques au bénéfice de la communauté nationale impose d'abandonner une vision dans laquelle l'exercice du pouvoir s'apparente à une guerre ou à une revanche. L'esprit démocratique nécessite que chaque partie, comme chaque citoyen, pense aux autres en pensant à elle même. En 1988, les Tunisiens étaient à la recherche du temps futur. Comment dépasser hier pour fonder demain? À peine avait-il pris en main le pays que le nouveau pouvoir se projetait dans l'avenir, commençant à transformer la société. Le pouvoir précédent avait fini par oublier l'existence des autres composantes de la société. Mais elles se sont rappelées à son souvenir. On connaît la suite... En sauvant le régime et le président Bourguiba, Ben Ali a su corriger le cap et redresser un État essoufflé. Le retour aux recettes d'hier ne pouvait être que stérile et contre productif.

Dans le survol que permet le recul du temps, dix ans après, on mesure bien la spécificité de la méthode retenue. En même temps qu'elle écarte la concertation dans un cadre institutionnel préétabli, la méthode retenue écarte

également la consultation directe du peuple. Depuis la promulgation de la constitution républicaine, la voie référendaire a été constamment perdue de vue. Quoique ressuscitée en 1976, l'institution référendaire a été enfermée dans une voie étroite, celle des articles 2 et 47. Paradoxalement, les consultations populaires sur les grands choix de société ne font pas partie de la culture politique nationale. Détenteur du pouvoir, le peuple n'a pas les moyens de l'exercer.

En privilégiant plutôt la concertation entre membres de la société civile, les initiateurs du projet de pacte national témoignent d'une certaine méfiance, que plusieurs considérations semblent expliquer, à l'égard du procédé de la consultation populaire. L'option pour une forme médiatisée de concertation politique semble avoir reçu l'aval de tous les participants. Les grands choix de société sont donc affaire de corps intermédiaires, pas du peuple directement. Cette manière de procéder renvoie à une certaine conception du pouvoir, de la démocratie. Elle traduit un état d'esprit qui se démarque de celui qu'on affectionne généralement. Il se trouvera toujours des gens qui en seront de farouches partisans. Gouverner c'est faire croire écrivait Machiavel. Et d'autres qui en seront d'irréductibles contestataires. Nombreuses sont, en effet, les raisons qui peuvent être invoquées à l'appui de l'une ou l'autre de ces attitudes. Il eût été sans doute préférable de laisser les citoyens se mêler, directement, de ce qui les regarde et de dépasser cette vision tutélaire du pouvoir. Quitte à repenser les modalités de leur association. Une telle démarche aurait donné une signification concrète à la reconnaissance de la maturité politique du peuple. On ne s'arrêtera pas sur ces considérations.

Néanmoins une autre question, incontournable, ne manque pas de surgir. Ne fallait-il pas s'assurer d'abord de la représentativité des forces que l'on cherche à associer à la concertation? Ne devait-on pas jauger les poids respectifs des différentes formations politiques ou socio-professionnelles avant d'en faire des partenaires dans une action de concertation portant sur des choix de société et tendant à dégager des dénominateurs communs devant régir la vie publique? Faute de pouvoir le faire, ou de vouloir le faire, on s'est rabattu sur une démarche pragmatique qui donnait libre cours à la volonté des corps intermédiaires, entièrement absente dans l'esprit des constituants. La réduction du nombre des acteurs du conclave est un fait.

L'appel à la société civile et aux corps intermédiaires serait-il en passe de devenir un substitut à l'appel au peuple dans le nouveau projet de société? Ou simplement un expédient technique destiné à parer aux difficultés de l'organisation prompte et adéquate de la consultation populaire? Selon que l'on privilégie la réponse par l'affirmative à l'une ou l'autre de ces questions, les conséquences qui en découlent sont très différentes. Dans la première hypothèse, des interrogations sérieuses porteraient sur la légitimité de la démarche.

Si l'association à l'élaboration du pacte national semble obéir à des considérations pragmatiques, il n'en demeure pas moins que la manière retenue pour gérer le pluralisme est, dans une certaine mesure, pervertie. Les signes de la perversion sont nombreux. Certains ont trait à l'importance exagérée, démesurée voire imaginaire ainsi reconnue à certains mouvements

d'opposition. D'autres procèdent d'une attitude réservée quant à l'association à la concertation collective de certaines forces réelles ou de leur association incorrecte ou indirecte. Enfin, une dernière catégorie de signes résulte du mélange des genres. Sont en effet associés pêle-mêle à cette concertation tous azimuts des partis politiques, des ordres professionnels, des syndicats, des associations et même des individus. Dans ce méli-mélo général, la cohérence n'est pas évidente. Et la sélection des partenaires dont a été constitué le conclave ne semble pas obéir à des critères précis, objectifs et indiscutables.

On voit déjà surgir l'argumentation de certains pour qui, si importantes qu'elles soient, les questions de la participation ne concernent de toutes les façons que des secteurs limités de la population, réduits aux élites politiques, sociales ou économiques. La majorité, dans cette analyse, aurait d'autres soucis d'ordre matériel sans rapport aucun avec ces questions. Ainsi systématisé et poussé jusqu'à son paroxysme, ce raisonnement n'est pas dépourvu de dangers. Il conduit à confisquer la participation au profit d'une minorité et à introduire deux catégories de citoyens : ceux pour lesquels est ouverte la voie de la participation politique et ceux pour lesquels cette préoccupation relève du luxe qu'ils ne peuvent se permettre. Si cette borne est franchie, il n'y a plus de limites.

Le rôle des élites est certes une nécessité dans les sociétés modernes, y compris les sociétés en transition démocratique, pour développer une dynamique de changement. Les thèses élitistes sont bien connues en science politique. Le rôle privilégié des minorités agissantes a été souligné par plus d'un auteur. De Pareto à Grint Parry en passant par Wright Mills, une ou des élites exercent une influence indubitable sur les décisions politiques. Elles s'identifient à de nouveaux patriciens s'arrogant, en fait, le droit de diriger la société, à valoir pour elles et pour leurs plébéiens. Le commandement stratégique de la structure sociale est ainsi réalisé sur la base d'une réputation de puissance qui gagnerait à être démontrée. Ainsi naissent les illusions dans les sociétés compétitives.

En revanche, dans le cas particulier de la concertation sur le pacte national nous sommes bien loin de ces considérations. À peine sortie de son monolithisme, la société tunisienne ne pouvait, en si peu de temps, basculer subitement dans le « modèle » élitiste. Les origines, les formations, les attitudes politiques, les affinités ainsi que les intérêts des participants sont différents, parfois même opposés. Qui plus est, l'objet du pacte national n'est pas de prendre des décisions mais de dégager une plateforme commune. Cette plateforme est censée engager la société entière et non seulement quelques partenaires corporatistes et quelques formations politiques. Que le nouveau régime cherche à s'acquiescer les élites politiques et sociales est dans l'ordre normal des choses. Qu'il n'associe pas, sur la base la plus élargie possible, les citoyens habitués à être souvent marginalisés en est une autre.

Sous ces réserves et eu égard aux observations qui précèdent, la gestion du pluralisme politique, social et économique new look est suffisamment originale pour ne pas être relevée. Le souci de faire vite est vraisemblablement pour quelque chose dans le choix de la méthode. Les écueils à éviter étaient nombreux. Ils n'ont pas tous été surmontés.

II

Parallèlement, des observations ayant trait au contenu même du Pacte national ne manquent pas de se présenter à l'esprit de l'observateur. L'analyse du contenu du texte signé est, en effet, très instructive tant par le cadre général dans lequel elle s'insère que par les principales questions qu'elle retient.

– S'agissant d'abord du contenu, il y a lieu de constater que les auteurs du pacte ont voulu le situer dans l'héritage civilisationnel réformiste. Une certaine insistance est faite sur cet aspect avec, en particulier, un souci de situer l'élaboration du pacte dans la droite ligne de la fidélité aux martyrs et aux combattants pour l'indépendance du pays, l'institution du régime républicain et de l'établissement d'un « État de droit et des institutions ». La proclamation du pacte est aussi liée aux principes affirmés dans la déclaration du 7 novembre 1987 perçue comme étant l'expression des aspirations du peuple à une vie digne, évoluée, basée sur la démocratie, le pluralisme, la souveraineté du peuple et la primauté de la loi.

Manifestement, les accents lyriques qui se dégagent de la lecture du préambule du pacte national, doublés d'un nouveau langage, celui résultant de la référence à la formule bien tunisienne de « l'État de droit et des institutions », traduisent une conviction partagée de changement dans la continuité. La volonté affichée de concilier l'héritage du passé avec l'ambition de l'avenir procède de cette conviction.

À un autre niveau, le contenu du pacte est assez symptomatique des aspirations qu'il exprime. Le souci d'asseoir des traditions de compétition politique et sociale, l'expression et la reconnaissance du droit à la différence, de réalisation du slogan de « l'État de tous les tunisiens » c'est à dire de réaction au sectarisme, à la marginalisation et à l'exclusion constitue le premier volet de ces aspirations. Il est complété par un autre, d'ordre différent. Les rédacteurs du pacte ambitionnent de contribuer au développement de la civilisation humaine et au rayonnement de la civilisation maghrébine et arabo-islamique. Vision harmonieuse s'il en est, qui part d'une présomption de compatibilité entre celle-ci et celle-là. La dialectique du général et du spécial est ainsi envisagée en termes de complémentarité et de compatibilité. Même si une priorité, ou plus exactement une antériorité, est donnée à la civilisation humaine sur la civilisation maghrébine et arabo-islamique.

Sur cette base, les rédacteurs du pacte se proposent d'en faire un contrat commun à tous ses signataires qui s'engagent à le respecter, à œuvrer à la lumière de son contenu et à agir pour la propagation de ses principes et de ses objectifs. Ils considèrent qu'il est à même d'unir les Tunisiens au cours de cette période transitoire de la vie nationale qui nécessite la réalisation d'un seuil minimum de concorde et de consensus.

– S'agissant ensuite des questions abordées, quatre domaines essentiels sont privilégiés par la concertation entre les rédacteurs du pacte. Ils font l'objet d'une déclaration de principes susceptibles de servir de plateforme pour la réalisation des bases d'une démocratie consensuelle.

La question de l'identité nationale (*al-Hawiya al-Waṭaniyya*) est située au premier plan de la concertation entre les signataires du pacte. *A priori*, la démarche est surprenante. Avait-on besoin d'arrêter pour ainsi dire les principes gouvernant l'identité nationale, si tant est que ces principes peuvent être arrêtés dans ce conclave dont la représentativité est douteuse? Que pouvait-on ajouter à ce qui est déjà prévu dans le texte même de la constitution? Les Tunisiens sont-ils à ce point préoccupés par cette question qu'il faille la résoudre? L'identité nationale est-elle à ce point controversée, voire menacée, qu'elle nécessite d'être préservée? et par ce moyen? Toutes ces questions, et bien d'autres encore, viennent à l'esprit du lecteur du pacte qui tournent autour des raisons ayant conduit à l'introduction de cette dimension et de la priorité qui lui est accordée dans la précision des principes appelés à régir les rapports entre les signataires du pacte.

Sociologiquement et culturellement la société tunisienne se caractérise par son homogénéité. Ce ne sont donc pas des tensions de cet ordre qui sont à l'origine de la réflexion sur la question identitaire. À vrai dire cette orientation est dictée fondamentalement par des considérations d'ordre politique. Les tentatives de sécularisation entreprises par le président Bourguiba avaient été ressenties comme une agression de l'identité nationale par une frange de la population.

L'activisme islamiste mais également l'activisme panarabe se sont présentés comme des oppositions ouvertes et affichées contre la volonté forcée d'ancrage de la Tunisie dans le lot des États sécularisés ainsi que dans la civilisation occidentale ou le «*tagrib*», directement ou indirectement. Les dernières années du règne Bourguiba ont laissé libre cours aux oppositions, violentes et non violentes, diffuses ou canalisées à ce que d'aucuns ont considéré, à tort ou à raison, comme une politique de déracinement. Les tensions entre État et société ou encore au sein même de la société proviennent de cette perception. On a pu, par moment, nourrir une véritable polémique autour de ce que l'on a appelé le combat pour l'identité «*ṣirā' al-hawiyya*», se référant, pêle-mêle, à des considérations civilisationnelles, politiques et idéologiques. De même, les partisans de la laïcité ainsi que les forces de gauche n'ont pas manqué, à leur tour, de développer leur perception de la question de l'identité. Les excès de langage de toutes parts ainsi que les références générales aux termes de démocratie, modernisme, liberté dans leur relation avec l'identité ont contribué à compliquer passablement le tableau sur plus d'un plan. Développées tantôt de manière occulte, tantôt par des actions au grand jour par des minorités agissantes, les thèses les plus contradictoires et parfois les plus extrémistes ont foisonné. La quête de l'identité se confondait, parfois, avec l'illusion identitaire. Aussi fallait-il mettre un terme à ce glissement en stabilisant les bases de la question complexe de l'identité nationale d'un point de vue civilisationnel.

Les réponses apportées par le pacte national sont assez significatives. L'accent est mis d'abord sur l'identité «arabo-musulmane privilégiée» du peuple dont les origines historiques sont lointaines et qui aspire à relever les défis de l'époque moderne. Le passage est fait, ensuite, ostensiblement de

l'identité du peuple à celle du pays, de l'État et de la communauté nationale. La place de la Tunisie dans une région ayant été le berceau des civilisations et la contribution de son peuple à la participation à la civilisation humaine depuis Carthage sont mises en exergue. Sont également soulignées, la constance de l'attachement de la Tunisie à son « arabité » et à son « islamité », la généralisation de la langue arabe depuis des siècles et la diffusion de l'islam parmi ses habitants sans qu'ils soient opposés les uns aux autres.

Partant de ces considérations, les rédacteurs du pacte ont réservé trois paragraphes successifs aux actions à entreprendre ou à consolider. Faire de la langue arabe la langue des rapports en société, de l'administration, de l'éducation. S'ouvrir, par nécessité, sur les autres civilisations notamment sur les langues des sciences et techniques. Veiller à ce que le développement de la culture nationale se réalise par la langue nationale et éviter le déracinement de l'élite par rapport aux masses populaires. Dans le même ordre d'idées, insistance est faite sur la transformation de l'arabisation en acquis populaire ainsi que sur la nécessité de faire évoluer la langue nationale afin qu'elle puisse satisfaire les questions de la science, de la technologie et de la créativité.

Les rédacteurs du pacte glissent ensuite subrepticement vers d'autres aspects qui ne relèvent pas, à proprement parler, de l'identité nationale et qui ont trait notamment au rôle de l'État dans la protection de la religion musulmane et aux acquis réalisés dans le domaine du droit de la famille. L'introduction de ces nouvelles dimensions dans la réflexion concernant l'identité nationale semble procéder de deux soucis majeurs. L'un a trait à la nécessaire revalorisation du rôle de l'État en matière de préservation des valeurs de la religion musulmane. L'autre constitue une réponse indirecte aux voix contestataires qui se sont élevées, au lendemain du changement du 7 novembre 1987, appelant à l'organisation d'un référendum sur le contenu du code du statut personnel, acquis majeur ayant permis l'émancipation de la femme.

Au deuxième rang de la concertation entre les signataires du pacte figure la question du régime politique. L'apport du pacte national sur cette question n'est pas à situer sur le plan juridique ou plus exactement sur le plan constitutionnel. Il se situe à un niveau politique. Le souci est patent de situer la contribution dans la continuité de l'œuvre du mouvement réformiste et constitutionnaliste du XIX^e siècle, en particulier dans son opposition au pouvoir absolu et dans la quête d'un pouvoir soumis au droit. Il se situe également dans l'héritage de la lutte anti-coloniale et de l'édification d'un État moderne.

La proclamation du régime républicain, la souveraineté populaire et l'introduction du principe de la séparation des pouvoirs sont considérés comme ayant été pervertis sous l'effet de plusieurs facteurs. La dérive résultant du système du parti unique, de la marginalisation des institutions ainsi que de la personnalisation et de la concentration du pouvoirs est considérée comme la source des nombreuses crises ayant agité le pays et des pratiques anticonstitutionnelles. Cette critique collective, impliquant aussi une auto-critique de la part du parti au pouvoir, héritier de l'ancien PSD, est venue à point nommé mettre l'accent sur la consistance des défaillances du système. Elle marque un

accord sur les raisons ayant conduit aux crises et au blocage institutionnel. Implicitement aussi, elle implique la non acceptation de la perpétuation des méthodes dénoncées. Parallèlement, elle est accompagnée d'une reconnaissance de l'apport de la déclaration du 7 novembre qui « a mis fin aux dérives... et rétabli la relation de continuité... avec les buts de l'action de la renaissance et des réformes ». Les signataires du pacte voient dans cette déclaration une réponse aux revendications, aux sacrifices consentis et aux aspirations affichées du peuple pour la liberté, la souveraineté, la justice ainsi que de sa volonté de s'engager à respecter les règles du fonctionnement démocratique de la société et celles relatives aux droits de l'homme.

À certains égards, le contenu du pacte s'identifie sur ce point à un bréviaire. Y sont rappelées un certain nombre d'exigences. Certaines ont trait aux droits de l'homme et à leur exercice avec un accent particulier mis sur la protection de la liberté religieuse, la liberté de conscience, la protection des mosquées et de leur non utilisation à des fins politiques. D'autres portent sur la garantie par l'État des libertés de réunion, de formation des associations et des partis politiques et des restrictions qui peuvent leur être apportées par la loi. Il est intéressant de relever, dans ce cadre, que les rédacteurs du pacte s'écartent sur ce point de ce que prévoit le texte même de la constitution dans son article 7. S'ils conservent certaines restrictions possibles, tel le respect de l'ordre public et la protection des droits d'autrui, ils s'écartent du reste du texte constitutionnel dans deux directions.

L'une est constituée par la référence à l'impossibilité des restrictions portant atteinte aux libertés et aux exigences de la société démocratique. La référence aux libertés d'autrui n'est pas prévue à l'article 7 de la constitution qui renvoie seulement à la protection des droits. Ces deux expressions ne sont pas interchangeables. S'il est, certes, souhaitable que cette extension soit faite, il n'en demeure pas moins que son insertion fait naître un problème de compatibilité entre l'apport du pacte et celui de la constitution.

Quant à la référence aux exigences de la société démocratique, on pourra toujours épiloguer sur le point de savoir si telle ou telle mesure respecte ou non ces exigences. Qui, au reste, pourrait en juger ? La question est incontournable. L'expression est problématique.

L'autre écart par rapport au texte de la constitution a trait à l'exigence de la non allégeance à toute partie étrangère. Cette exigence va au-delà de la protection de la défense nationale, entendue au sens strict du terme. Mais elle relève du même ordre de considérations.

Le bréviaire s'étend avec détails sur les éléments constitutifs de la démocratie : pluralisme des opinions et de l'organisation, préparation des éléments nécessaires à la compétition pour le pouvoir, respect de la volonté populaire exprimée à l'occasion d'élections périodiques libres et loyales, respect de la légitimité du gouvernement de la majorité, respect de l'opinion différente et des droits de la minorité. On n'est pas surpris de constater que cette conception, qui semble traduire l'attachement des signataires du pacte à une vision plutôt institutionnelle du pouvoir, n'explore pas toutes les manifestations de la pratique démocratique. L'attachement à la démocratie représentative est

patent. Comme est patent le rejet des autres formes, directes ou semi-directes, de la démocratie. En réduisant la démocratie au pluralisme, aux élections et au respect des droits de la minorité, les rédacteurs du pacte ont certes insisté sur des aspects saillants de la pratique démocratique. Mais ils se sont arrêtés à ce stade et n'ont pas voulu ou n'ont pas pu pousser plus loin leurs investigations. Nombreux sont les autres aspects, complexes, de la culture démocratique. La conception que se font les auteurs du pacte de la démocratie répond à des préoccupations urgentes. Elle est assurément le résultat de compromis qui tendent à préserver l'essentiel ou ce qui est considéré comme tel. Elle tend à mettre un terme aux pratiques antérieures et qui ont conduit à la contestation de la légitimité du pouvoir par certains. Simultanément, elle vise aussi à préserver la société des dangers de l'unanimité en reconnaissant le droit à la différence et en préservant les droits de la minorité. Cette manière de voir n'est pas sans rappeler les critiques adressées à la conception rousseauiste de la volonté générale qui sublime la volonté de la majorité, néglige la volonté de la minorité et conduit à la dictature majoritaire.

Au reste, le souci de concilier volonté majoritaire et préservation du droit à la différence est derrière la proclamation nouvelle du slogan de « l'État de tous les Tunisiens », ce qui laisse supposer qu'il ne l'était pas avant cette proclamation. Précisément, ce slogan procède de la volonté affichée d'évoluer vers la réalisation d'une société consensuelle dans laquelle les citoyens soutiennent l'État, se reconnaissent en lui et ne se liguent pas contre ses institutions. Ce bond qualitatif est intéressant à relever. Il est en rupture avec ce qui prévalait auparavant.

Tout aussi intéressante est la référence faite à la nécessité de neutraliser toutes les institutions et les forces de défense et de sécurité pour préserver la démocratie, assurer la pérennité du pouvoir civil de l'État et éviter la survenance de crises et des secousses. C'est du reste par ce trait que la Tunisie s'est constamment distinguée par rapport à de nombreux pays arabes et africains. Le rappel de cette exigence relève d'une conception d'ensemble de la démocratie dans laquelle la prééminence du pouvoir civil est significative de l'existence d'une société stabilisée.

Parallèlement à cette préoccupation, visant à soustraire toutes les forces de sécurité et de défense au champ clos de la compétition politique et donc à l'exercice du pouvoir, les rédacteurs du pacte introduisent dans leur discours novateur le concept de société civile qui a connu, depuis, un grand succès. Au point d'être galvaudé. Point n'est besoin, dans ce cadre, de s'attarder outre mesure sur la signification de l'expression. La référence aux corps intermédiaires, aux organisations socio-professionnelles, aux partis politiques, à laquelle on peut ajouter le développement du phénomène associatif, ne sont pas sans rappeler les idées d'Alexis de Tocqueville dans sa démocratie en Amérique ou, de manière plus contrastée, les idées d'Antonio Gramsci dans ses écrits. Elle renvoie à des cadres d'action sur le pouvoir pour ne pas dire contre lui.

Sans doute les rédacteurs du pacte tunisien les perçoivent-ils comme des affluents qui ne vont pas jusqu'à s'élever au rang des institutions de l'État et ne se substituent pas à elles. Mais ils constituent indubitablement des mécanis-

mes de nature à favoriser la modération du pouvoir d'État. L'idée n'est cependant pas explicitée dans le texte du pacte qui confine le rôle de ces structures à l'encadrement des citoyens, l'élévation de leur degré de conscience et l'amélioration de leur comportement politique.

Outre qu'elle tend à mélanger les rôles et les fonctions de corps intermédiaires très différents les uns des autres et dont l'aptitude à l'encadrement politique n'est pas parfois la vocation, comme c'est le cas des organisations socio-professionnelles, la disposition du pacte réservée à cette question est à la fois ambitieuse et timide, paradoxalement.

Ambitieuse parce que, lors même que l'on suppose que les formations politiques et les organisations socio-professionnelles sont appelées à jouer des rôles identiques, force est de constater que le pacte tend à les investir de missions particulièrement importantes, très disproportionnées par rapport à leur poids réel. De fait, la plupart des partis politiques sont d'origine extra parlementaire. Leur création récente ne cache pas leur fragilité. Leur capacité de mobilisation et d'encadrement demeure bien limitée.

Timide, la disposition du pacte relative à cette question l'est surtout parce qu'elle ne va pas au fond des choses. Elle ne met pas suffisamment en relief le rôle de la société civile et surtout les bases de la relation qu'elle est appelée à entretenir avec l'État. Les confusions qui naissent de ce mutisme tendent à accréditer l'idée que la société est maîtrisée par l'État ou que tout au moins elle est à son service.

Cette conception est accompagnée d'une insistance particulière sur le respect des règles de l'action démocratique tant dans le fonctionnement de l'État que dans l'attitude des formations politiques, sociales et culturelles. Les rédacteurs du pacte y voient un facteur de garantie de la justice et de la stabilité de l'État, de nature à lui permettre de s'acquitter convenablement de ses fonctions de développement du pays.

– En rapport avec les questions de l'identité nationale et du régime politique, les passages relatifs à la question du développement constituent le troisième acte de la concertation collective qu'exprime le pacte. Avec beaucoup de détails, ses rédacteurs développent un véritable glossaire du développement, entendu comme développement économique et social. Pourquoi avoir particulièrement privilégié la réflexion sur cet aspect ? Il semble que plusieurs raisons aient conduit à cette solution, dont certaines sont, d'ailleurs, perceptibles en filigrane à travers une lecture attentive des passages pertinents du texte du pacte. Ces raisons tournent autour d'un constat et de certaines déficiences qui se sont manifestées au cours des années ayant précédé la signature du pacte. Certaines ont trait à l'apparition de relations sociales tendues entre les différents partenaires et singulièrement entre l'État et les milieux syndicaux. Cette situation, qui s'est exprimée parfois par l'affrontement entre la centrale syndicale UGTT et l'appareil d'État, n'est pas de nature à faciliter l'efficacité de l'action pour le développement. Elle est potentiellement déstabilisatrice des relations de travail. D'autres résident dans la croyance que la répartition des moyens du développement s'est faite de manière inéquitable entre les différentes régions du pays, que la solidarité nationale est restée un vain mot, que

l'effort de développement n'a touché, en dernière analyse, que certaines régions et n'a bénéficié qu'à certaines catégories sociales. En somme, une certaine politique a déjà produit un développement à deux, voire à plusieurs vitesses. La réhabilitation de la valeur de l'effort et la promotion de la culture du travail dictaient donc une révision des choix, ainsi que des méthodes, compte tenu des expériences vécues et sans renier les acquis réalisés.

Comme pour les autres aspects, la lecture des passages du pacte réservés à cette question procède du même esprit : celui d'une lecture critique de ce qui a été entrepris auparavant. Cette lecture se veut néanmoins réaliste et constructive. On cherche manifestement à améliorer ce qui a été entrepris et à réconcilier les divers partenaires. Trois maître-mots reviennent dans cette perspective. Réaliser un développement global. œuvrer pour un développement juste, asseoir plus de solidarité entre les membres de la communauté nationale.

Des accents pathétiques se dégagent de la référence constante à l'héritage civilisationnel, en particulier la dimension rationnelle créative arabe et islamique et de sa liaison non moins constante avec la civilisation humaine. Cette référence revient comme un leitmotiv dans la quête d'une nouvelle culture qui sublime le travail et l'effort, particulièrement chez les jeunes. Bien que focalisée sur le développement économique et social, la vision du développement global préconisée par les rédacteurs du pacte appelle la communauté nationale à miser sur la culture comme dimension essentielle du développement en garantissant la liberté d'expression et en préparant les conditions et les moyens de la créativité.

Dans ce glossaire, plusieurs actions sont préconisées. Certaines ont trait aux devoirs des citoyens et des forces socio-professionnelles. En relève l'obligation pour les citoyens de s'acquitter convenablement du devoir fiscal. S'y rapporte également l'obligation de rationaliser la production et la gestion des entreprises ainsi que la diffusion de leur diagnostic avec la transparence requise. D'autres s'apparentent à un programme politico-économique. L'augmentation de la production, la réalisation d'un équilibre entre le secteur public et le secteur privé ainsi que la juste répartition du produit national entre les régions et les catégories sociales relèvent de cet ordre. Une attention particulière est prêtée aux régions démunies, aux poches de pauvreté ainsi qu'à l'élévation du niveau de vie des travailleurs. Une dernière catégorie d'actions relève des professions de foi irréalistes dont on se passerait volontiers. L'insistance, à deux reprises, sur la nécessité de mettre un terme à la dépendance rappelle le discours tiers mondiste des années soixante.

– De cette concertation collective, les relations extérieures n'ont pas été épargnées. Curieuse manière que celle qui consiste à pousser le souci de la quête de l'accord jusqu'à s'entendre sur un aspect aussi délicat que la diplomatie ! Le procédé est insolite. Mais sa justification mise en exergue n'en est pas moins significative. Les rédacteurs du pacte considèrent que les relations extérieures de la Tunisie doivent émaner d'un consensus général entre tous les Tunisiens, qu'elles traduisent fidèlement l'identité nationale du peuple ainsi que les constantes de sa lutte pour faire prévaloir le droit, la justice et les droits de l'homme.

Cette justification mérite d'être analysée. Son introduction n'est pas fortuite. En cherchant à assurer une continuité entre les options internes et les options internationales, les rédacteurs du pacte ont voulu œuvrer pour une cohérence globale des rapports sociétaux. Il est vrai que cette cohérence globale a parfois manqué et que le domaine réservé de la diplomatie a eu tendance à s'apparenter à une vision plus personnelle qu'institutionnelle. Des distorsions sont ainsi nées de la coupure que l'on a parfois ressentie entre les aspirations du peuple et celles de ses dirigeants. Certains rapports se sont distendus, sans justification raisonnable. D'autres se sont noués et ont été privilégiés contre toute attente.

Pour toutes ces considérations, le pacte s'est attaché à rappeler les aspirations du peuple : l'unité maghrébine comme préalable à l'unité arabe, l'appui à la cause palestinienne, la solidarité avec les peuples afro-asiatiques pour l'autodétermination, l'instauration d'un ordre mondial juste, la consolidation des liens avec les États musulmans. Ces aspirations sont communes et générales. Elles sont accompagnées d'un attachement au non alignement, à l'indépendance, la liberté et la souveraineté.

Les quatre axes essentiels retenus par le pacte national concourent à préciser les contours des aspects saillants des relations de pouvoir dans une société qui aspire à asseoir une démocratie consensuelle. L'orientation est nouvelle. Elle procède d'une volonté partagée de reconstruire, sur des bases communément acceptables, une nouvelle philosophie du pouvoir. Elle ne peut, de ce fait, être passée sous silence.

La question se pose cependant de savoir quelle est la valeur à accorder à ce pacte. Les rédacteurs du pacte s'engagent, certes, à agir conformément à son contenu, à se lier par son apport, à appeler à l'observation des principes qu'il contient ainsi que les objectifs qu'il poursuit. Ils considèrent aussi qu'il constitue un contrat qui les engage ensemble. Cette orientation est certes intéressante à relever. Elle ne constitue pas, cependant, un engagement juridique, ni, *a fortiori*, un engagement constitutionnel. Les parties contractantes n'ont pas qualité pour engager le peuple souverain ni pour agir en son nom. Les partis politiques ne sont pas mentionnés dans la constitution. Les syndicats et associations socio-professionnelles ne sont pas censés intervenir activement dans la vie politique. Dans ces conditions, tout donne à penser que le pacte ne saurait dépasser un simple engagement moral, sans implications juridiques. Appelé à régir une transition qui se veut démocratique, il est marqué par une précarité certaine, résultat de la volonté de faire vite et d'aller aussi loin que possible.

Il reste que, en dépit des limites qui lui sont inhérentes, cette expérience gagnerait à être institutionnalisée. L'éphémère création du conseil supérieur du pacte national, structure informelle présidée par le Premier ministre, entreprise il y a quelques années, aurait pu donner à cette expérience une seconde jeunesse. Il semble que les tentatives de réanimation n'ont pas abouti.