

tunisia@democracy-reporting.org
<http://www.democracy-reporting.org>

TUNISIE

LE SYSTEME ELECTORAL POUR L'ELECTION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE CONSTITUANTE – ENJEUX, CARACTERISTIQUES ET EFFETS POSSIBLES

RESUME

Le Conseil de l'Instance supérieure pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique (dénommée ci-après « Instance ») a adopté le 11 avril 2011 le décret-loi relatif à l'élection de l'Assemblée nationale constituante (dénommée ci-après « Assemblée constituante »). Le décret-loi n° 2011-35, a rassemblé autour de lui une nette majorité au sein de l'Instance. Il définit notamment le système électoral qui sera en vigueur pour les élections du 23 octobre 2011.¹

Le choix du nouveau système électoral aura été un des principaux enjeux dans cette phase de transition politique. Alors que de nombreuses questions techniques ont été discutées et tranchées sans grands débordements de passions, y compris sur des sujets aussi sensibles que la constitution des listes électorales, la question du système électoral (et celles des conditions d'éligibilité) a suscité des débats houleux au sein de l'Instance, lesquels ont conduit à des retards importants dans le calendrier d'adoption des textes. Si bien que le calendrier sommaire ambitieux qui avait été élaboré en vue de l'organisation d'une élection le 24 juillet n'était plus réalisable et que les élections ont été reportées au 23 octobre.²

¹ La version arabe du décret-loi n° 2011-35, qui seule fait foi au plan légal, a été publiée au Journal Officiel de la République Tunisienne (J.O.R.T.) n° 33 du 10/5/2011; pp. 647-656. Depuis le 14 janvier 2011, des retards importants sont enregistrés dans la publication de la version française du Journal Officiel.

² Il a par contre été plus difficile de parvenir à une solution en ce qui concerne la formalisation de l'exclusion des personnes compromises avec l'ancien régime. La question a – au demeurant – provoqué des tensions sérieuses entre l'Instance et le gouvernement. L'adoption du décret-loi n° 35, le 11 avril 2011, n'a été acquise que sur base d'une formulation qui laissait le champ libre à des interprétations ultérieures.

Les transitions politiques en Europe orientale ont fortement contribué à mettre en relief l'importance du choix d'un système électoral pour les premières élections d'ouverture dans les phases d'institutionnalisation d'un régime démocratique. Il n'est donc pas injustifié que la question du système électoral ait suscité des débats approfondis au sein de l'Instance. Les acteurs politiques étaient, par ailleurs, bien conscients des répercussions possibles de tel ou tel mode de scrutin sur la représentation de la composition de la future Assemblée constituante, en particulier en ce qui concerne les femmes et les jeunes. Bien qu'il soit impossible de présumer des réelles assises des différentes formations politiques anciennes ou nouvellement créées, il n'en était pas moins sûr que ce choix ait un impact direct sur les perspectives de représentation des candidats ou partis. De ce point de vue, les différents modes de scrutin (majoritaire ou proportionnel) impliquaient nécessairement des distorsions prévisibles et plus ou moins prononcées entre, d'une part, le nombre de suffrages recueillis et, d'autre part, le nombre de sièges obtenus. Il était évident que dans le cas de fortes distorsions, le mode de scrutin retenu serait susceptible de mettre en péril la légitimité même du processus de transition. Enfin, le choix du système électoral était de nature à influencer les conditions par lesquelles les majorités se formeront au sein de l'Assemblée constituante durant le processus de rédaction de la future constitution.

La dimension symbolique de la réforme électorale n'était pas non plus négligeable. En optant pour un nouveau système, la « nouvelle Tunisie » devait se démarquer d'une partie de son héritage autoritaire. Le scrutin de liste majoritaire, utilisé en Tunisie sans grands changements de fond depuis l'élection de la première Assemblée Nationale Constituante, le 24 mars 1956,³ était trop lié aux élections non démocratiques sous le régime du Président déchu Zine el Abidine Ben Ali. Sans même évoquer la manière dont ces scrutins étaient effectivement conduits, il est déjà suffisant de noter que ce mode de scrutin était particulièrement dévastateur pour les partis d'opposition dans le contexte du système partisan hégémonique dominé par le parti-Etat RCD.⁴

LES ALTERNATIVES DISCUTEES

Le décret-loi n° 35 du 10 mai 2011, dans ses articles 31-36, retient *le scrutin de liste fermée à la proportionnelle au plus fort reste* dans des circonscriptions qui en Tunisie sont de petite et moyenne magnitude.

En faisant ce choix, les rédacteurs du décret-loi se sont prononcés contre le scrutin uninominal à deux tours suivant le modèle français, qui avait été présenté à l'examen de l'Instance. Le système finalement adopté est une version significativement amendée de la seconde option qui avait été soumise, à savoir la proportionnelle à la plus forte moyenne dans des circonscriptions de très faible magnitude (2 à 4 sièges), une variante présentant – du moins dans ses effets classiques – des effets comparables à différents modes de scrutin majoritaires. Les deux options initialement envisagées, semblent avoir été présentées, dans l'optique des rédacteurs, l'avantage d'un rapprochement entre les futurs élus et la population tenant compte de la petite taille des circonscriptions en jeu. Parmi les arguments ayant plaidés contre ces deux propositions, le défi considérable d'avoir à procéder à un redécoupage laborieux et politiquement difficile des circonscriptions électorales assurant une distribution équilibrée des sièges a vraisemblablement contribué à faire évoluer les positions.⁵

Les deux options auraient été, en outre, de nature à être préjudiciable aux candidatures féminines.⁶ En outre, en raison de la faible magnitude des circonscriptions initialement envisagées, les deux options présentaient le risque prévisible de fortes distorsions entre nombre de suffrages recueillis et nombres de sièges obtenus.

LES ELEMENTS TECHNIQUES DU MODE DE SCRUTIN

Ont le droit de voter tous les Tunisiens et Tunisiennes âgés de 18 ans accomplis le jour du scrutin.⁷ L'électeur choisit une liste fermée (c'est-à-dire sans pouvoir choisir les candidats ou changer leur classement) au niveau des 27 circonscriptions du territoire national ainsi que les six

³ Ce mode de scrutin fut par la suite utilisé tel quel lors des élections pour l'Assemblée Nationale (rebaptisée Chambre des Députés à partir de 1981) en 1959, 1964, 1969, 1974, 1979, 1981, 1986 et 1989. Amendé par le quota accordant aux partis d'opposition légales une représentation minimum, ce même mode de scrutin a continué à être utilisé sous le régime de Ben Ali (1987-2011) lors des élections législatives de 1994, 1999, 2004 et, dernièrement, du 25 octobre 2009. Ainsi, aux élections du 25 octobre 2009 le RCD a, comme d'habitude, obtenu la totalité des sièges à pourvoir dans les circonscriptions (en l'occurrence 161). Les 53 sièges relevant du « quota » pour les partis qui n'ont pas réussi à obtenir des sièges dans les circonscriptions, distribués à l'échelle nationale par la proportionnelle au plus fort reste, avaient été attribués comme suit : Mouvement des Démocrates Socialistes (MDS): 16 ; Parti de l'Unité Populaire (PUP): 12 ; Union Démocratique Unioniste (UDU): 9 ; Parti Social Libéral (PSL): 8 ; Parti des Verts pour le Progrès (PVP): 6 ; Ettajdid : 2.

⁴ Pour plus d'informations concernant les conséquences politiques du scrutin de liste majoritaire en Tunisie on pourra se référer à : Geisser, Vincent (2000); Tunisie: des élections pour quoi faire? Enjeux et « sens » du fait électoral de Bourguiba à Ben Ali; dans: Monde Arabe Maghreb Machreq 168; pp. 14-28 ; Montabes Pereira, Juan (1999); „Tunisia“; dans : Nohlen, Dieter/ Krennerich, Michael/Thibaut, Bernhard (Ed.); Elections in Africa. A Data Handbook; London: Oxford University Press; pp. 911-924.

⁵ On se rappellera combien le processus de redécoupage des circonscriptions électorales - dans le contexte d'un scrutin uninominal à deux tours - à la veille des législatives du 26 décembre 1991 en Algérie avait contribué à envenimer l'atmosphère politique.

⁶ La parité des listes entre hommes et femmes, telle que réalisée par la suite dans l'article 16 du décret-loi n° 2011-35 était une option envisagée dès le stade du projet initial. Cependant, dans le cadre de circonscriptions de faible magnitude, il s'avère généralement difficile pour une liste de gagner plus d'un siège. Pour que la représentation féminine soit importante, il est alors nécessaire qu'un nombre élevé de femmes soient tête de listes, ce que ne garantit évidemment pas obligatoirement la parité des listes.

⁷ Le décret-loi n° 2011-35 prend acte de l'abaissement de l'âge légal de vote de 20 ans à 18 ans, introduit dès avant les élections législatives de 2009 par un changement de l'article 20 de la Constitution.

Sont exclus du droit de vote selon les articles 4 et 5 les groupes suivants:

- les militaires,
- les civils accomplissant le service national,
- les personnels des forces de sécurité intérieure,
- les personnes condamnées pour crime ou pour délit infamant puni par une peine d'emprisonnement ferme de plus de 6 mois et qui n'ont pas été réhabilités ;
- les interdits ;
- les personnes dont les biens ont été confisqués après le 14 janvier 2011.

circonscriptions créées à l'étranger (articles 32-34).⁸ Les listes doivent comprendre autant de candidat(e)s que le nombre de sièges en jeu dans la circonscription.

Une série de règles particulières ont été introduites en ce qui concerne la composition des listes. L'élément le plus fréquemment mis en avant est la parité obligatoire homme-femme pour les listes se présentant dans les circonscriptions où le nombre de sièges est pair. Dans le cas d'un nombre impair, la différence ne peut être supérieure à un. Les candidats sur la liste doivent être classés de manière alternée (« zippage »). Sauf dans le cas d'un nombre impair de sièges réservés à une circonscription, la liste qui ne respecterait pas ce principe ne peut être retenue à l'enregistrement (article 16).⁹ En outre, selon l'article 33, chaque liste est tenue de présenter des candidats provenant de délégations (*mu^t tamadiyat*) différentes (unité administrative au-dessous des gouvernorats / *wilayat*). Au moins un candidat de chaque liste doit être âgé de moins de 30 ans. Les personnes ayant assumé une responsabilité au sein du gouvernement du président déchu, toute personne ayant assumé une responsabilité au sein des structures du RCD, ainsi que toute personne ayant appelé l'ancien président à être candidat pour un nouveau mandat présidentiel en 2014 sont interdits de candidature (article 15). Les niveaux de responsabilité concernés descendent jusqu'au niveau des présidents de comités territoriaux et professionnels et couvrent, toute la période d'existence du RCD.¹⁰ En ce qui concerne la liste des personnes ayant appuyé la candidature de l'ancien président, une liste tenue secrète

a été élaborée sous la responsabilité de l'Instance. Sa non-divulgateion répond, en principe, à un souci de préservation d'informations à caractère personnel (le contenu des listes publiées précédemment ayant été fortement contesté). Il n'en demeure pas moins que l'absence de clarté sur ce point, tout comme les incertitudes qui demeurent quant à la capacité de vérification effective de l'exercice de responsabilité au sein de l'ancien RCD, ont laissé planer des risques sur la phase d'enregistrement des listes, voire sur un possible contentieux post-électoral.

L'attribution des sièges suivant la règle de la proportionnelle (article 32) se fait tout d'abord sur la base d'un *quotient électoral* (article 36) déterminé en divisant le nombre de suffrages exprimés par le nombre de sièges attribués à la circonscription (quotient de *Hare*). Dans cette première étape de répartition des sièges, chaque formation politique obtient autant de sièges que ses voix contiennent de multiples du quotient électoral. Les sièges restants seront attribués dans une seconde phase sur la base du plus fort reste.¹¹ Au sein de la liste, les sièges sont attribués selon l'ordre de présentation des candidats sur la liste, indépendamment de toute autre considération.

EFFETS POTENTIELS DES ASPECTS TECHNIQUES DU SYSTEME ELECTORAL

Quels effets politiques le nouveau système électoral tunisien peut-il engendrer ? Notamment par rapport au degré de proportionnalité entre suffrages recueillis et sièges obtenus ? Retenons d'abord que les systèmes utilisant la proportionnelle comme règle de décision ont acquis la réputation de refléter plus fidèlement que les scrutins majoritaires les différentes sensibilités politiques dans l'électorat – mais au prix de contribuer à l'émiettement du paysage politique. Inversement, est souvent attribué aux scrutins majoritaires la capacité de favoriser l'émergence d'un paysage politique 'clarifié' et stable, organisé autour d'un nombre limité de partis. Cette argumentation a refait surface implicitement ou explicitement dans nombre de commentaires émis à propos de l'adoption de la proportionnelle en Tunisie.

L'expérience et la recherche comparée démontrent cependant que de ces jugements restent schématiques. La question des effets politiques d'un système électoral est en réalité difficilement contenue dans une simple dichotomie entre un système proportionnel ou majoritaire. En effet, les attentes politiques à l'égard des systèmes électoraux sous-estiment fréquemment la complexité des effets isolés et combinés des différents aspects techniques d'un système électoral donné. Ainsi, comme la

⁸ Suivant le décret n° 2011-1088 du 3 août 2011 les 18 sièges à l'étranger sont pourvus dans six circonscriptions: France 1 : 5 ; France 2 : 5 ; Italie : 3 ; Allemagne : 1 ; Amériques et reste Europe : 2 ; pays arabes et autres : 2.

⁹ Le décret-loi n° 35-2011 émet un certain nombre de conditions de base pour les candidats et listes à l'Assemblée nationale constituante (ANC). Ainsi, selon l'article 15 un candidat doit avoir la qualité d'électeur et être âgé au moins de 23 ans révolus le jour de dépôt de sa candidature.

Article 17 : Les personnes ci-dessous mentionnées ne peuvent être candidats à l'ANC sauf après leur démission des fonctions suivantes:

- Les chefs des missions et des centres diplomatiques et consulaires,
- Les gouverneurs,
- Les magistrats,
- Les premiers délégués, les secrétaires généraux des gouvernorats, les délégués et les chefs de secteurs.

Les personnes citées ne peuvent pas être candidats dans une circonscription électorale dans laquelle ils ont exercé leurs fonctions.

Article 26 : Une même dénomination ne peut être attribuée à plusieurs listes. Plusieurs listes ne peuvent appartenir à un même parti dans une même circonscription électorale. Le nombre des candidats dans chaque liste doit être égal au nombre des sièges attribués à la circonscription électorale.

Article 27 : il est interdit d'être candidat dans plus d'une liste et dans plus d'une circonscription électorale.

¹⁰ Décret n° 2011-1089, du 3 Août 2011, relatif à la détermination des responsabilités au sein des structures du Rassemblement Constitutionnel Démocratique, conformément à l'article 15 du décret-loi n° 2011-35, du 10 mai 2011 et relatif à l'élection d'une Assemblée Nationale Constituante. L'article 2 de ce décret concerne l'ensemble des responsabilités suivantes:

- La présidence ou membre du bureau politique,
- L'appartenance au comité central,
- Des responsabilités politiques au sein de l'administration centrale selon l'ordre suivant :
 - Secrétaires permanents.
 - Secrétaires adjoints.
 - Directeur de cabinet.
 - Secrétaire général de l'Union Tunisienne des Organisations des Jeunes.
 - Directeur du Centre des Etudes et de Formation.
 - Présidents de districts/circonscriptions.
 - Affiliation au Bureau National des Etudiants du RCD,
 - Membre dans les comités de coordination,
 - Membre dans les universités/fédérations territoriales et professionnelles,
 - Présidence des comités territoriaux et professionnels.

¹¹ L'article 36 précise par ailleurs qu'« en cas d'égalité des restes de deux ou de plusieurs listes, le candidat le moins âgé est privilégié ». Pour le cas de figure, pourtant très théorique, où il n'y aurait qu'une seule liste en compétition, l'article 35 stipule que celle-ci « est déclarée victorieuse, quel que soit le nombre de suffrages qu'elle a recueillis ».

plupart des scrutins proportionnels traduits en pratique, le système électoral tunisien tel que retenu par le décret-loi n° 2011-35 ne saurait nécessairement garantir une parfaite proportionnalité. Celle-ci s'accroît en effet en fonction du nombre de sièges en jeu dans une circonscription donnée (la magnitude). Par contre, lorsque la magnitude est faible, la proportionnalité de la représentation finale est soumise à des effets de distorsions de plus en plus importants à mesure que le nombre de sièges en jeu est réduit. Ce phénomène devient de plus en plus sensible aux effets induits par les proportions relatives de voix entre les listes. Dans les cas extrêmes, soit en dessous de 4 sièges à répartir, les effets se rapprochent de ceux observés dans le cadre de certains types de scrutins majoritaires.

Dans le cas de la Tunisie, l'adoption de la proportionnelle s'inscrit dans le cadre de circonscriptions qui sont, largement, imposées par les circonstances. L'éventualité de proportionnalités réduites entre suffrages recueillis et sièges obtenus au niveau des circonscriptions tient surtout à la taille réduite de certaines circonscriptions. Le décret-loi n° 2011-35 prévoit, en effet, que :

- le nombre de sièges alloués à chaque circonscription est basé sur l'attribution d'un siège par tranche de 60.000 habitants. Un siège supplémentaire est attribué à la circonscription dans laquelle, après avoir déterminé le nombre des sièges, il demeure un reliquat de plus de 30.000 habitants (article 31),¹²
- le nombre des sièges attribués à chaque circonscription ne peut être supérieur à 10 (article 33),
- une « prime » de 1 à 2 sièges est octroyée aux gouvernorats peu peuplés (article 33), de sorte que dans aucun gouvernorat (dans ce cas assimilé à une circonscription) le nombre de sièges en jeu est inférieur à 4 sièges,
- les circonscriptions seront établies, comme il est coutume en Tunisie depuis 1959,¹³ au niveau des gouvernorats (*wilaya*) qui constitue alors une ou plusieurs circonscriptions (article 33).

Le décret-loi n° 2011-1088 du 3 août 2011 a donc établi 27 circonscriptions électorales sur la base des 24 gouvernorats. Trois gouvernorats – Tunis, Sfax et Nabeul – disposant de plus de 10 sièges à répartir, ont été, conformément aux stipulations du décret-loi n° 2011-35, scindés en deux circonscriptions. Six circonscriptions ont en outre été créées pour la communauté tunisienne à l'étranger. Il en résulte que le scrutin se déroulera dans des circonscriptions de petite et moyenne magnitude (de 4

et 10 sièges), le nombre total de sièges à pourvoir s'élevant à 217 sièges (199 sur le territoire tunisien, 18 à l'étranger). Dominent cependant les circonscriptions de moyenne magnitude (voir tableau en page 5). Ainsi, 17 circonscriptions sur 27 disposent de 7 à 9 sièges à pourvoir, la moyenne s'établissant à 7,37 sièges par circonscription.

L'accroissement de la taille des circonscriptions entre le projet initial et le décret-loi final est de nature à élargir la représentation et d'y faciliter l'accès. Au niveau de la traduction des suffrages recueillis en sièges, il est cependant très peu probable que des formations ou des listes « marginales » soient en mesure d'accéder à une représentation au sein de l'Assemblée constituante, sauf si elles y parviennent au sein de coalitions électorales. En effet, dans une circonscription de 4 sièges, il est globalement observé qu'il faille s'attendre à ce qu'une liste ait besoin de réunir de l'ordre de 12 à 20% des suffrages pour obtenir un premier siège. Dans une circonscription de 6 sièges, ce seuil devrait s'établir aux alentours de 10 à 15% des suffrages, et dans une circonscription de 10 sièges autour de 5 à 10%. Ces « seuils naturels » sont globalement observés. Bien entendu, certaines distributions de suffrages peuvent entraîner des résultats différents.

Cet effet majoritaire inhérent à la proportionnelle dans les circonscriptions à faible magnitude constituera un avantage de taille pour les « grands » partis en général, plus explicitement : les partis qui seront en mesure de mobiliser une bonne partie de l'électorat dans un grand nombre de circonscriptions dans différentes régions du pays. Sur l'ensemble du territoire, ces partis bénéficieraient alors du seuil naturel dans les circonscriptions de faible magnitude. Ces partis seront moins touchés par l'émiettement des voix qui pénalisera nécessairement les petites listes. Notons aussi que la concentration des circonscriptions à faible taille, dans l'intérieur du pays, profitera particulièrement à ces « grands » partis.

L'effet majoritaire inhérent à la proportionnelle dans les petites et moyennes circonscriptions ne jouera toutefois pas forcément en faveur des listes arrivées en tête. En effet, à la différence de la plus forte moyenne, la *méthode de répartition des sièges restants au plus fort reste* tend à favoriser les listes arrivées en seconde, troisième ou quatrième position en termes de suffrages recueillis.¹⁴ Cependant, cet avantage au niveau des circonscriptions, n'a évidemment d'impact significatif au niveau de la représentation nationale que si l'ordre des listes est

¹² Cette clé est inspirée des dispositions du Code électoral précédent dont l'article 72 stipulait que : (...) « Le nombre des sièges affectés à chaque circonscription électorale sera fixé par le même décret visé à l'alinéa précédent sur la base d'un siège pour soixante cinq mille habitants. Dans tous les cas, le nombre des sièges affectés à une seule circonscription ne peut être inférieur à deux et un siège supplémentaire sera attribué à la circonscription lorsque l'opération aboutit à un reste supérieur à la moitié de la base démographique retenue pour déterminer le nombre des sièges des circonscriptions. »

¹³ La seule exception à cet égard furent les élections de 1969 à l'occasion desquelles les circonscriptions avaient été établies au niveau des délégations (*mu'atamadiyat*).

¹⁴ Une première version du projet de décret-loi avait prévu la méthode de la plus forte moyenne. Le Conseil de l'Instance supérieure a fini par écarter l'utilisation de cette méthode au profit du plus fort reste. Dans les circonscriptions de faible magnitude, ce choix peut s'avérer significatif dans la mesure où l'utilisation du plus fort reste, s'il a un impact marginal dans le cas de magnitudes importantes, a – par contre – un impact potentiel significatif sur la distribution des sièges lorsque le nombre en jeu est réduit. La distribution des sièges sera alors plus favorable aux petites listes que dans le cas de la plus forte moyenne où, inversement, seront avantagées les listes arrivées en tête.

similaire dans l'ensemble des circonscriptions. Dans le cas contraire, les effets peuvent se neutraliser.

Un autre détail technique lié aux circonscriptions électorales concerne la sur ou sous-représentation des différentes régions. L'article 33 du décret-loi n° 2011-35 octroie deux sièges supplémentaires aux gouvernorats dont le nombre d'habitants est inférieur à 270.000. Cette surreprésentation concerne six gouvernorats sur 24 (Tozeur, Tataouine, Kebili, Zaghouan, El Kef, Siliana). Dix autres gouvernorats bénéficient du siège additionnel attribué aux gouvernorats dont le nombre d'habitants se situe entre 270.000 et 500.000, à savoir : Ariana, Manouba, Béja, Jendouba, Mahdia, Kasserine, Sidi Bouzid, Gafsa, Gabès, Médenine.

Il convient toutefois de ne pas surestimer a priori l'impact politique de cette surreprésentation des gouvernorats les moins peuplés, qui est par ailleurs ouvertement revendiquée comme relevant d'un rééquilibrage en faveur des régions de l'intérieur en retard de développement économique. On constate que le nombre de sièges effectivement concernés par les écarts importants demeure relativement limité. 85% des sièges se situent dans la tranche supérieure de 47.500 à 62.500 habitants par siège à pourvoir contre une moyenne nationale de 53.011 habitants par siège. En revanche, une surreprésentation nette ne concerne que 400.000 habitants, donc à peine 4% de l'ensemble la population (par exemple : 25.875 habitants par siège pour Tozeur, 36.550 habitants par siège pour Tataouine et 30.140 habitants par sièges pour Kebili).

Deuxièmement, on ne reconnaît pas de surreprésentation systématique de certaines régions. A l'exception de Kasserine (avec 54.038 habitants par siège à pourvoir très proche de la moyenne nationale de 53.011), ce sont effectivement les régions relativement pauvres de l'intérieur (Sidi Bouzid, Gafsa, El Kef, Siliana - respectivement 51.563, 48.300, 42.767 et 39.000 habitants par siège) qui bénéficient d'une surreprésentation, tout comme certaines régions du littoral (Mahdia et Gabès, respectivement 49.538 et 51.643 habitants par siège).

En revanche, la sous-représentation concerne essentiellement des zones urbaines. En l'occasion, la sous-représentation la plus prononcée touche Sousse (61.180 habitants par siège) ainsi que les circonscriptions urbaines de Bizerte (60.733) et l'Ariana (62.250). Dans les circonscriptions de Tunis et de Sfax un siège représentera 58.841 et 58.188 habitants. Echappant à cette tendance, la circonscription de Manouba (agglomération de Tunis), profite même d'une légère surreprésentation (52.671 habitants par siège).

Même si cette sur ou sous-représentation dépasse certaines recommandations internationales,¹⁵ il est difficile d'évoquer un désavantage flagrant en terme de représentation des agglomérations urbaines au regard de la moyenne nationale de 53.011 habitants par siège. La réalité apparaît bien être celle d'une « prime » octroyée à un nombre limité de circonscriptions rurales et ce, dans un climat de consensus national. Il reste que cette surreprésentation modérée donnera un avantage - à priori limité - aux listes enracinées dans les régions de l'intérieur du pays, notamment celles susceptibles de mobiliser la notabilité, ou aux partis dotés d'une bonne base organisationnelle dans un grand nombre de gouvernorats de l'intérieur.

Tableau: Sur-représentation et sous-représentation de la population dans les différentes circonscriptions

Circonscription	sièges à pourvoir	Population par circonscription ¹⁶	Habitants par siège
Tunis 1	9	1.000.300	58.841
Tunis 2	8		
Ariana	8	498.000	62.250
Manouba	7	368.700	52.671
Ben Arous	10	577.500	57.750
Bizerte	9	546.600	60.733
Nabeul 1	7	752.800	57.907
Nabeul 2	6		
Zaghouan	5	170.500	34.100
Béja	6	306.200	51.033
El Kef	6	256.600	42.767
Siliana	6	234.000	39.000
Jendouba	8	423.200	52.900
Kairouan	9	559.700	62.189
Sousse	10	611.800	61.180
Monastir	9	515.300	57.255
Mahdia	8	396.300	49.538
Kasserine	8	432.300	54.038
Sidi Bouzid	8	412.500	51.563
Gafsa	7	338.100	48.300
Tozeur	4	103.500	25.875
Sfax 1	7	931.000	58.188
Sfax 2	9		
Gabès	7	361.500	51.643
Médenine	9	455.900	50.656
Tataouine	4	146.200	36.550
Kebili	5	150.700	30.140
Niveau national	199	10.549.100	53.011

¹⁵ Telles que données par exemple par la Commission de Venise (Commission pour la Démocratie par le Droit) du Conseil de l'Europe, commission à laquelle la Tunisie a adhéré.

¹⁶ Les nombres d'habitants s'appuient sur les estimations de l'Institut National de la Statistique (INS) tunisienne pour le 1er juillet 2011, téléchargées le 30/8/2011 depuis le site <http://www.ins.nat.tn/indexfr.php>.

EFFETS POTENTIELS DU SYSTEME ELECTORAL TUNISIEN EN FONCTION DU CONTEXTE POLITIQUE

Au delà des aspects techniques, les élections sur la base du scrutin proportionnel de liste fermée dans des circonscriptions de petite et moyenne magnitudes peuvent aussi engendrer des effets plutôt « proportionnels » ou plutôt « majoritaires » en fonction du contexte politique, social, économique et culturel dans lequel elles se déroulent. Parmi les éléments à prendre en considération on notera, entre autres :

- le nombre et la nature des clivages socio-politiques (ethniques, historiques, religieux, économiques, régionaux, etc.), ainsi que la manière dont ils s'agencent et structurent l'offre politique,
- le nombre des partis politiques en lice (par circonscription et au niveau national) ainsi que le degré d'institutionnalisation du système partisan (assises réelles des partis dans l'électorat, interactions conflictuelles/ coopératives, rôle de la notabilité),
- le degré de concentration régionale ou locale des voix ou, au contraire, de leur dispersion sur le territoire national.

Sur cette base, il est envisageable d'élaborer quelques hypothèses quant aux conséquences possibles du nouveau système électoral tunisien, notamment au niveau de la représentativité et de la proportionnalité entre suffrages recueillis et sièges obtenus. Il va de soi que ces hypothèses seront approximatives étant donné, d'une part la nouveauté d'élections démocratiques en Tunisie et, d'autre part, l'absence de données permettant de mesurer le poids relatif des courants politiques et leur capacité de mobilisation dans les différentes régions.

En se référant à la vision – trop schématique – selon laquelle les systèmes proportionnels contribueraient à l'émiettement du paysage politique, il convient de constater que cette vision est un renversement logique. Les systèmes proportionnels tendent en effet à refléter le choix de l'électorat de manière plus « brute » que les systèmes majoritaires et s'il y a balkanisation du paysage politique celui-ci est avant tout reflet de l'émiettement des suffrages. La proportionnelle dans le contexte tunisien, réunit a priori les conditions pour une représentation pluraliste, somme tout, assez représentative des clivages qui apparaissent désormais comme plus prégnants que d'autres.¹⁷ Qui plus est, les rédacteurs du décret-loi n° 2011-35 ont utilisé le potentiel

inhérent du scrutin de liste en vue d'améliorer, autant que puisse se faire, la représentation des femmes et des jeunes.

Nous maintenons le pronostic d'une représentation pluraliste dans la future Assemblée constituante en dépit des deux aspects techniques qui plaideraient en faveur de la théorie d'un effet décidément majoritaire du système électoral tunisien, à savoir :

- la faible magnitude des circonscriptions, dont profiteront les grands partis qui arrivent à mobiliser un grand nombre de voix sur l'ensemble du territoire,
- l'avantage dont profitent les partis qui disposent d'un grand potentiel dans les régions de l'intérieur du pays, du fait de la concentration des circonscriptions à faible taille ainsi que la légère surreprésentation dont profitent ces régions (en termes de sièges par habitant).

L'effet majoritaire inhérent aux éléments techniques du système se trouve à priori renforcé en raison du nombre important de partis (plus d'une centaine à la fin août 2011) et de listes enregistrées. Les voix des électeurs se répartiront nécessairement entre un grand nombre de listes. Si bien que nombre de suffrages ne se trouveront pas traduits en sièges.¹⁸

Dans le contexte tunisien, néanmoins, deux aspects pourraient contribuer à l'estompement de cet effet majoritaire. Tout d'abord, ainsi que précisé précédemment, la répartition des sièges suivant la méthode du plus fort reste favorise légèrement les partis arrivant en deuxième, troisième ou quatrième position au niveau de la circonscription. Si bien que se trouve réduite, au niveau de chaque circonscription, la tendance majoritaire.

Plus importante encore, au niveau national, la possibilité d'un relatif émiettement de la représentation est envisageable en dépit de la faible magnitude des circonscriptions. Ceci tient au faible degré d'institutionnalisation du système partisan. En effet, mis à part un nombre très limité de partis, la plupart des formations politiques tunisiennes existant aujourd'hui ne semblent disposer que d'une assise réduite dans la population et n'ont guère de profil clair. Bon nombre de partis sembleraient d'ailleurs ne servir que de véhicule de circonstance à des ambitions individuelles. En outre, un nombre considérable de listes indépendantes ont été enregistrées. Dans un tel contexte, à moins qu'un nombre très limité de partis ne prenne de larges avancées sur les autres, il est possible que le système profite à des partis

¹⁷ Parmi les clivages politiques, qui imprègnent d'ores et déjà – explicitement ou implicitement – le discours politique, retenons les suivants :

- « laïcité » vs. « valeurs islamiques » (retour à l'identité islamique et/ ou arabe),
- exclusion résolue des anciens RCDistes vs. réinsertion de certaines catégories de cadres de l'ancien régime,
- régions excentrées vs pôles économiques,
- internationalisation libérale de l'économie vs. accompagnement étatique de réformes par des mesures sociales, positionnement euro-méditerranéen vs. positionnement arabo-méditerranéen,
- centralisme technocratique vs décentralisation représentative,

¹⁸ La dispersion des voix explique d'ailleurs en grande partie la variabilité des seuils naturels inhérent à la proportionnelle dans les circonscriptions de petite ou moyenne taille. Si dans une circonscription de 10 sièges, une liste a théoriquement besoin de réunir de l'ordre de 5 à 10% des suffrages pour obtenir un premier siège, ce seuil tend à se rapprocher des 5% dans le cas où un grand nombre de listes se partageraient l'électorat.

ou listes différentes d'une région à l'autre.¹⁹ Dès lors, on ne saurait spéculer sur le nom des partis qui bénéficieront du fait que les circonscriptions de petite et de moyenne taille se trouvent dans les régions peu ou moins peuplées de l'intérieur du pays, profitant d'une légère surreprésentation. En l'absence d'un système partisan stable, il est probable que ces effets profiteront à plusieurs partis ou listes.

La possibilité d'un émiettement du « paysage partisan » est donc réelle dans la nouvelle assemblée avec un noyau dur de 5 à 6 partis disposant d'une certaine audience nationale (recueillant entre 5 à 20% des sièges) auxquels s'ajouterait une forte composante d'élus régionaux, officiellement indépendants ou appartenant à des petites formations politiques. La capacité de l'Assemblée constituante à remplir son mandat de manière plus ou moins rapide et exhaustive dépendra alors de la manière dont ces composantes pourront se regrouper – éventuellement sur une base pragmatique – en vue de l'adoption des dispositions de la nouvelle constitution et d'éventuelles lois organiques en découlant.

¹⁹ Les différents scrutins majoritaires, n'offriraient d'ailleurs – en réalité – que peu de garantie absolue d'une meilleure cohérence de la représentation, en particulier lorsque le rôle de la notabilité est important. Le Maroc nous offre un bel exemple où l'application de la proportionnelle dans des circonscriptions à faible magnitude aux élections législatives de 2002 et de 2007 est allé de pair avec une balkanisation de plus en plus prononcée du système des partis. Cet effet est lié au rôle important d'élus notables disposant d'un fief local qui garantissent sous ces conditions la survie à de très petits partis. Ce même effet déjà joué aux élections de 1993 et de 1997 où l'application du scrutin uninominal à un tour avait donné lieu à un émiettement du système des partis, contredisant ainsi la vieille règle de Duverger selon laquelle le mode de scrutin britannique contribuerait à l'émergence d'un bipartisme.

A PROPOS DE DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL

*Democracy Reporting International (DRI) est une organisation neutre, indépendante, non commerciale basée à Berlin, Allemagne. DRI a pour objectif la promotion de la participation politique des citoyens, de la responsabilité des organes étatiques et du développement des institutions démocratiques. DRI appuie les initiatives nationales visant la promotion des droits universels des citoyens à participer à la vie politique de leurs pays, tels qu'établis par la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* et le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*.*

Pour plus d'information:

<http://www.democracy-reporting.org>

Contact:

info@democracy-reporting.org

La présente publication a été élaborée avec le soutien du Département fédéral suisse des affaires étrangères et de l'Union européenne. Le contenu de la publication relève de la seule responsabilité de *Democracy Reporting International* et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue du Département fédéral suisse des affaires étrangères et de l'Union européenne.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA
Directorate of Political Affairs DP
Political Affairs Division IV, Human Security

