Le syndicalisme dans les révolutions arabes

Une mise en perspective dix ans après le déclenchement des « Printemps arabes »

Djamila Mones

Philippe Guimard

Cette étude a été financée par l'Agence d'objectifs de l 'IRES

Avril 2023

Le syndicalisme dans les révolutions arabes

Une mise en perspective dix ans après le déclenchement des « Printemps arabes »

Djamila Mones

Diplômée en Droit social, doctorante en Sociologie à l'Université du Québec de Montréal (UQAM), Responsable à la recherche et au contenu (Institut d'études internationales de Montréal)

Philippe Guimard

Diplômé en Economie internationale (Université Paris XIII) et en Sciences sociales (Ecole Normale Supérieure - Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales), Conseiller technique à l'IRES

Publication réalisée dans le cadre d'une convention conclue entre la cgt-FO et l'Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES)

"It was an enormous joy to discover once again that it's possible for people to get down in the streets, to demonstrate, to overthrow governments" ;

« Today's most effective mass mobilisations start from a new modernised middle class - particularly the enormously swollen body of students » ;

« They are more effective in countries in which, demographically, young men and women are a far greater part of the population than they are in Europe. »

E.J. Hobsbawm

BBC World Service News, 23 décembre 2011

Table des matières

Introduction 7
Réflexions sur le caractère révolutionnaire du printemps arabe 7
Quelle place pour le mouvement syndical dans les soulèvements populaires ? 8
Précautions méthodologiques 12
Problématique 14
PREMIERE PARTIE – 20
EMERGENCE ET GESTION DES REVOLUTIONS ARABES 20
I. Conditions d'éclosion des contestations 20
A. Des causes communes et des enjeux partagés 21
1/ Un éveil de la jeunesse et des générations perdues 21
2/ Des conditions économiques et sociales fortement dégradées 23
3/ Des régimes à bout de souffle, sur fond de corruption et de clientélisme 25
B. Des divergences dans les modèles économiques et étatiques 29
a. Algérie et Maroc 30
b. Tunisie et Egypte 34
c. Syrie, Libye 36
II. Syndicalisme et droits sociaux dans les pays arabes : un état des lieux avant la révolution 39
A. Des structures syndicales hétérogènes : entre centralisme plus ou moins inféodé et absence pure et simple de syndicats 39
B. Un dialogue social et une négociation collective inexistants ou encore peu efficaces 48
Au Maghreb : une négociation collective encadrée, un dialogue social plus ou moins dynamique 50
Algérie : l'exemple de la « tripartite » 50
Maroc : un dialogue social porteur de réformes de grande ampleur 52
Tunisie : hors les murs du droit, pas de véritable dialogue social 53
Syrie, Libye, Egypte : des droits collectifs encore largement bafoués 54
Egypte : faible effectivité des structures tripartites, négociation collective limitée 54
Pays du Golfe, Syrie, Libye : une seule et même donne sociale ? 55
Syrie : un droit du travail relevant du pouvoir exécutif 56
Libye : une négociation collective très fortement limitée 57
III. Le syndicalisme national *dans* les révolutions arabes 58
A. Un syndicalisme (plus ou moins) d'accompagnement des révolutions « de palais » 59
B. Un syndicalisme solide, fil conducteur des révolutions 61
C. Un syndicalisme fragile, écrasé par le pouvoir en place 64
DEUXIEME PARTIE – 65
TRANSITION POLITIQUE, ECONOMIQUE ET SOCIALE DANS LES PAYS ARABES 65
I. Réformes constitutionnelles, structures de transition et mouvement syndical 68
A. Algérie et Maroc : tout doit changer… pour que rien ne change 70

a. Algérie : entretenir l'illusion du changement 71
b. Au Maroc, une révision constitutionnelle dirigée mais participative 75
c. Jordanie..... 80
d. Yémen..... 81
B. Tunisie, Egypte et Libye : une « remise à plat » de la Constitution 82
a. En Tunisie, une transition participative, pluraliste..... 82
b. Egypte : une transition politique conflictuelle et chaotique 85
c. En Libye : une gestion politique et militaire du changement 88
II. Réformes sociales, politiques de l'emploi et protection des droits fondamentaux 93
A. Une politique de l'emploi marginale 93
a. Algérie : des dispositions financières sporadiques et mesurées..... 94
b. Egypte : la constitutionnalisation de la politique économique 97
B. Des droits individuels et collectifs mieux protégés 98
a. Algérie..... 98
b. Maroc 101
c. Tunisie : la consécration d'une série de droits fondamentaux 102
d. Egypte. 104
C. Des droits sociaux et des droits fondamentaux en progrès..... 105
a. Algérie et Maroc : des avancées sociales et syndicales limitées..... 106
b. Tunisie : le nouveau champ des libertés syndicales et du droit social..... 107
e. Egypte : une extension à géométrie variable des droits sociaux et syndicaux. 110
f. Libye, Syrie, Jordanie : quelques avancées textuelles à concrétiser..... 112
En guise de Conclusion : les obstacles à la transition démocratique dans les pays arabes..... 116
A. Un jeu politique fragmenté et en proie à des tensions religieuses ou ethniques..... 116
B. La fragilité des programmes sociaux des partis politiques 119
C. La place incertaine, voire contre-révolutionnaire de l'Armée..... 121
D. La dilution du contrôle de la violence physique légitime et la montée des extrémismes..... 122
BIBLIOGRAPHIE 125

Introduction

Le 17 décembre 2010, Mohamed Bouazizi, jeune vendeur surdiplômé de fruits et légumes dans la ville de Sidi Bouzid, se fait confisquer son chariot par les forces de police – seul outil de travail à sa disposition et donc unique moyen de subsistance et principale source de revenus pour l'ensemble de sa famille. La suite est malheureusement connue : désespéré, il s'immole par le feu et décèdera quelques jours plus tard de ses blessures à l'hôpital. Ce drame individuel marque le début de la révolution tunisienne et par extension de ce qui deviendra le « printemps arabe ».

Naturellement, cet épisode et l'effervescence du moment politique qui lui succède ont quelque chose de fascinant pour l'œil étranger. Le caractère inédit de ces soulèvements tout comme l'apparente soudaineté de l'indignation populaire aux sources des « révolutions » arabes ont en effet de quoi susciter toute une série d'interrogations tant pour le citoyen que pour le chercheur ou le syndicaliste.

Réflexions sur le caractère révolutionnaire du printemps arabe

Tout d'abord, que faut-il entendre par « révolution » ? Le mot est évidemment lourd de sens et si chargé d'histoire qu'il convient de le manier avec précaution. S'agit-il avant tout d'un mouvement social de grande ampleur, d'un bouleversement profond de société, d'un renversement de régime politique, d'une réforme institutionnelle ?

Selon certaines approches, une révolution se caractérise par un *« changement par la force, irrégulier et populaire »*[1], autrement dit un changement soudain qui s'opère par la voie de mécanismes extraconstitutionnels et qui doit pour cela bénéficier du soutien d'une majorité de la population[2]. Mais si l'adhésion populaire apparaît bien comme une condition nécessaire, elle n'est manifestement pas suffisante et doit à l'

évidence trouver une issue politique[3] pour se concrétiser. En ce sens, l'instauration d'un Droit nouveau – et par extension de droits supplémentaires pour les individus citoyens – constituerait

[1] Patrick Van Inwegen, *Understanding Revolution*, Lynne Rienner, 2011, p. 4.
[2] Mamadou Meite, *« Jus post-révolution : quelle place pour les droits de l'homme ? »*, La Revue des droits de l'homme, 6/2014.

[3] Ainsi pour le politiste britannique Peter Calvert, *« il y a révolution lorsque l'usage de la force aboutit à un changement politique fondamental »*, A study of Revolution, Clarendon Press, 1970, p. 29.

un faisceau de signaux positifs et progressistes associés à un processus révolutionnaire. Cette vision explique la place accordée dans cette étude aux mécanismes de transition qui ont visé puis débouché sur l'adoption de nouvelles Constitutions dans plusieurs pays arabes, sans pour autant tomber dans certains excès propres à la transitologie[4].

En toute logique, il est aussi question de rupture, comme le relève l'universitaire et islamologue Mohamed Talbi : *« le 14 janvier n'est pas une date limitée à la Tunisie. Il s'agit d'une date de renversement majeur dans la mentalité arabo-musulmane. Le passage de la soumission par le sabre à la révolte populaire contre le sabre pour imposer des régimes issus du peuple et à l'exercice du pouvoir par le peuple et par l'intermédiaire d'institutions librement choisies par les peuples : c'est un avènement capital de l'histoire arabo-musulmane, un renversement de mentalité »*[5].

Cette rupture affecte très largement les valeurs, la vague protestataire ayant fait imploser le cadre antérieur et créant du même coup un vide dans l'attente d'une restructuration en profondeur des fondements culturels et philosophiques du monde arabe, selon un cheminement tortueux empreint d'aspirations contradictoires : revendications de justice sociale mais élection dans les urnes de partis islamistes défendant des options libérales en matière économique, affirmation de l'individu et de ses droits simultanément à une volonté de préservation des traditions et de la culture arabo-musulmane, apparition sur la scène politique d'une jeune génération diplômée porteuse d'attentes légitimes alors que persistent et se creusent dangereusement les inégalités régionales et les injustices territoriales.

C'est tout le paradoxe de ces révolutions : soudaines dans la forme même de leur explosion mais fruits mûrs d'une histoire contemporaine du monde arabe qui en a posé les jalons.

Quelle place pour le mouvement syndical dans les soulèvements populaires ?

Pourquoi se poser aussi clairement la question ? Le mouvement syndical vise, lato sensu, à la défense des intérêts des travailleurs (individuels et collectifs, matériels ou non). Il n'a pas vocation, a priori, à porter un projet de société et encore moins à impulser un changement de paradigme politique. Les organisations syndicales s'inscrivent traditionnellement dans un système de droit donné. Ce travail sera justement l'occasion de mesurer à quel point les processus révolutionnaires à l'œuvre étaient nourris de revendications sociales, notamment en

[4] Céline Thiriot, *Des transitions africaines au monde arabe, 1991-2011 : vent de printemps sur les outils de la transitologie*, Revue internationale de politique comparée, 2013/2.
[5] Mohamed Talbi, interview au journal tunisien La Presse, 21 avril 2011.

termes d'emploi et de libertés publiques, ces thématiques étant intimement imbriquées dans le chœur des protestations. Sur ces bases revendicatives, le mouvement syndical pouvait difficilement se tenir à l'écart et se devait d'y trouver sa place et d'y jouer un rôle actif, en fonction des différentes configurations nationales.

Il s'agira donc avant tout d'analyser et d'évaluer le rôle du mouvement syndical et son degré de participation ou d'implication dans la vague des printemps arabes. Au-delà de la spontanéité des manifestations, les structures syndicales en place, ou nées pendant et après la phase révolutionnaire, ont-elles permis d'asseoir et de défendre les aspirations exprimées par les peuples en révolte ? Si oui, quelle a été la nature exacte de leur rôle et comment se sont-elles positionnées vis-à-vis du pouvoir contesté, des structures politiques en charge de la transition et plus largement face aux réformes, plus ou moins radicales, qui en ont découlé ? Les printemps ont-t-ils permis, en retour, une redéfinition du paysage syndical dans ces pays ? Les droits sociaux (droit du travail, droit de la protection sociale) en sont-ils sortis renforcés ? Enfin, quel premier bilan est-il possible de tirer en termes d'impact sur les pratiques du droit et plus particulièrement pour la protection du travailleur et du citoyen ?

Pour ce faire, il nous est apparu nécessaire de s'écarter d'un certain traitement médiatique qui a présenté à chaud des évènements reconstruits à tort comme imprévisibles et sortis de nulle part. Une mise en perspective historique permettra de mettre en lumière les mouvements sociaux qui ont émaillé les années précédant l'explosion de 2010-2011 tant en Tunisie et en Egypte qu'au Maroc ou en Algérie, voire ailleurs dans le monde arabe à titre de comparaison. De fait, les contestations s'enracinent toujours dans le temps long et des phénomènes de *« fissuration, d'érosion, de contestation »*[6] étaient déjà perceptibles et relevés par les observateurs les plus avertis.

Parmi ces signes avant-coureurs sur lesquels nous reviendrons en détail, citons pour la Tunisie les émeutes de 2008 dans le bassin minier de Gafsa. De même, en Egypte le printemps se situe aux confluences de plusieurs mouvements sociaux antérieurs à 2011[7] :

[6] Michaël Bechir Ayari, Vincent Geisser, Abir Krefa, *« Chronique d'une révolution (presque) annoncée »*, L'année du Maghreb, VII / 2011, Dossier : Sahara en mouvement, pp. 358-387.

[7] Youssef El-Chazli, Egypte : de l'unification contre l'oppresseur aux incertitudes transitionnelles, *Questions internationales*, "Printemps arabe et démocratie", n° 53, La Documentation française, janvier-février 2012. L'auteur évoque notamment les manifestations organisées par le Comité populaire de soutien à l'Intifada palestinienne en 2001 qui « marque le retour de l'action de rue dans les modes d'action politique » et « se traduit par l'entrée en politique de nombreux jeunes ». (…) « Tout au long des années 2000, un essor des mobilisations politiques est visible, que ce soit en réaction à des crises régionales (Intifada de 2000, intervention américaine en Irak en 2003, guerre du Liban en 2006, soulèvement de Gaza en 2008-2009), ou autour d'échéances électorales (élections présidentielle et législatives de 2005). Ces mobilisations sont l'occasion pour de nouvelles cohortes de

« Un essor extraordinaire des mobilisations « sectorielles » voit le jour. Entre 2004 et 2008, près de 1,7 million de travailleurs prend part à plus de 1 900 grèves et autres actions protestataires et la tendance ne faiblit pas après 2008. (…) Si les revendications des protestataires sont localisées et spécifiques (hausse des salaires, versement de primes, etc.), elles ne sont pas en contradiction avec un mouvement social d'une plus grande ampleur. (…) Un peu partout en Égypte, des foyers de résistance à l'État essaiment ».

Dans cette perspective, le printemps arabe peut s'interpréter comme le point d'aboutissement d'un long cheminement historique et majoritairement laïcisé de la protestation collective.

Une hypothèse qui sera développée ici met l'accent sur le rôle majeur joué par le mouvement syndical laïcisé, en pointe dans la contestation de 2011 alors que les mouvements religieux avaient échoué par le passé à offrir des options sociales satisfaisantes aux travailleurs. Comme le rappelle Sami Nair, la mouvance islamiste a en effet cherché au cours des années 1980 à s'imposer en *« caisse de résonance du refus de la dualisation sociale et de la marginalisation politique*[8] *»* dans le but de confessionnaliser la conflictualité sociale en organisant une forme de protection sociale parallèle et en palliant localement les carences de l'Etat dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'emploi, bref en proposant un socle social alternatif et en cherchant à imposer et substituer une cohésion sociale sur des bases religieuses.

En dépit de succès réels auprès d'une partie de la population et d'un solide ancrage territorial, cette stratégie d'investissement social a échoué à combler les attentes de la jeunesse et des nouvelles générations. Majoritaires démographiquement dans ces pays et souvent plus éduquées, ces dernières aspirent à des changements démocratiques structurels, et non à la marge, ouvrant des droits politiques, civiques et sociaux assortis de la liberté d'expression.

Plus prosaïquement et s'agissant d'une recherche syndicale, il était central pour nous de comprendre les tenants et les aboutissants d'un mouvement social, en amont des processus « révolutionnaires » comme au cœur des contestations, et d'examiner les moyens déployés par les syndicats pour défendre au mieux les intérêts des travailleurs. Autre hypothèse, nous assistons en effet depuis 2011 à une redéfinition du réel politique, juridique et social dans le monde arabe qui a vu la matérialisation des revendications dans un mouvement social de masse,

jeunes de s'engager en politique, d'en expérimenter les activités et d'entrer en contact avec les générations politiques précédentes ».

[8] Sami Nair, *« Au Maghreb, la révolte des « va-nu-pieds » »*, 18 janvier 2011, site Mémoire des luttes. L'auteur ajoute sur les espoirs de la jeunesse : « ils veulent des droits sociaux, civiques et politiques, pour assurer eux-mêmes leur vie ici-bas »

contribuant à la redynamisation des corps intermédiaires et pour partie des structures syndicales.

L'hypothèque terroriste

Dans les années qui ont suivi les soulèvements, l'émergence de l'Etat dit islamique et corrélativement la montée du « risque » terroriste, tragiquement illustré par les attentats de Paris en 2015 mais autrement plus meurtrier sur le continent africain et au Moyen-Orient ont mis en lumière la radicalisation d'une fraction de la jeunesse et mis en doute sérieusement le devenir démocratique de sociétés après le renversement de leurs despotes.

Pour beaucoup de commentateurs, les espoirs nés des printemps arabes risquaient de s'échouer sur l'écueil terroriste et ranimer les réflexes du tout sécuritaire. Si toutes ces questions ne relèvent pas strictement du champ syndical, elles interrogent néanmoins la place et le rôle des organisations syndicales et plus généralement des acteurs sociaux dans la promotion de la justice sociale. Le défi consiste à faire aboutir un processus de transition démocratique dans un contexte de radicalisation politique et d'insécurité publique en visant une voie pacifique et négociée, si possible dans le cadre d'une vaste coopération internationale, notamment euro-méditerranéenne.

Cette étude n'a pas la prétention de couvrir pleinement toutes ces questions mais il est à l'évidence utile et même nécessaire de nous plonger dans les racines du changement pour cerner les enjeux nés des crises de régime qui touchent les pays du monde arabe depuis maintenant plus d'une décennie.

En aval, ce travail peut esquisser des pistes de réflexion autour d'un renforcement de la coopération avec les organisations syndicales des pays arabes. Compte tenu des liens historiques que nous entretenons avec ces pays, il est aussi de notre responsabilité de leur fournir un véritable soutien afin d'asseoir des structures démocratiques et de consolider un droit du travail plus protecteur et une représentation syndicale étendue. Autrement dit, de contribuer à faire progresser aussi bien la citoyenneté civile que politique et sociale en établissant des cadres institutionnels pertinents en amont, susceptibles d'améliorer in fine les conditions de vie et de travail du plus grand nombre.

Il semble impossible de répondre à ces interrogations sans connaître finement l'état préalable du droit syndical et des relations sociales dans ces pays. Les bouleversements politiques et juridiques induits par le « printemps arabe » ont en effet précipité dans certains cas une recomposition générale du champ syndical. Il est donc nécessaire d'établir une cartographie des organisations présentes dans les pays étudiés, non seulement avant et pendant les explosions révolutionnaires mais aussi dans les phases de transition démocratique toujours en cours et malheureusement face aux régressions autoritaires.

Il s'agira par conséquent d'analyser au mieux l'inscription du mouvement syndical dans les révolutions arabes. Sous quelles formes préexiste-t-il à ces révoltes populaires ? Comment leur est-il venu en appui et sur la base de quels types de revendications ? Comment et dans quelle mesure les syndicats se sont investis dans les processus de transition démocratique ?

Plus d'une décennie après l'explosion des révoltes arabes et alors que des répliques et des prolongements se sont produits depuis 2019 en Algérie, au Soudan, en Irak et au Liban, nous chercherons aussi à faire le point sur un processus que l'on peut qualifier de contre-révolutionnaire dans nombre des Etats arabes. A cet égard, l'évolution tragique de la Syrie où la dynastie Assad s'est maintenue au pouvoir au prix d'une interminable guerre civile et d'un terrible bain de sang constitue l'exemple le plus emblématique.

Précautions méthodologiques

Avant d'entrer dans le vif du sujet, certains points doivent être précisés ici. Il faut d'abord insister sur le fait qu'il ne ressort pas d'uniformité des configurations étudiées. Envisager les « pays arabes » comme un tout unifié ne serait ni rigoureux ni justifié scientifiquement. Avant les poussées révolutionnaires, on pouvait ainsi observer une forte diversité constitutionnelle (monarchie, république), politique et culturelle (diversité ethnique) dans l'ensemble communément qualifié de monde arabe. La situation dans les pays arabes, aussi bien avant qu'après les « révolutions », reste très éclatée et fortement différenciée en termes de cadres institutionnels préexistants comme de configurations socioéconomiques ou dans les formes de syndicalisme (les réalités que recouvre le syndicat étant par ailleurs souvent variées).

De la même manière, aucune généralisation, même partielle, n'apparait possible à partir de l'étude d'un seul pays. La Tunisie n'a pas connu la même trajectoire que l'Egypte ou la Libye, en dépit de certaines similitudes lors des premières étapes post-soulèvement (changement de constitution après le renversement du pouvoir en place et gouvernement provisoire). Au Maroc, en Algérie et en Jordanie, l'adoption d'une stratégie préventive en amont a permis aux pouvoirs, tout au moins dans une première phase, de désamorcer la crise de régime et d'apaiser les tensions : aides économiques ciblées, gonflement des créations d'emplois par une injection temporaire mais massive d'argent public, réformes limitées du système politique assorties de quelques concessions maîtrisées dans le sens d'un nouvel équilibre des pouvoirs.

Cette simultanéité temporelle dans les mouvements de contestation ne doit donc pas masquer la forte diversité observable entre les pays de la région. Différences marquées en termes économiques, sociaux, politiques et institutionnels qui se retrouvent également au niveau du paysage syndical. Présentes avant le cycle de révoltes, ces distinctions ont appelé des trajectoires disparates dix ans après les prémisses de Sidi Bouzid[9].

Une autre précaution renvoie au point de vue ainsi qu'à l'angle privilégié qui sont les nôtres. Tant le regard français que la perception syndicale peuvent certainement constituer des biais déformants des réalités vécues dans les pays arabes, incitant à y voir ce qu'un observateur ou un militant syndical occidental souhaiterait. Or, il convient de se défier des concepts flous et universalistes, confrontés en pratique à des contextes très hétérogènes (démocratie, peuple, révolution, justice). A titre de comparaison, les révolutions française et américaine ont suivi un cheminement comparable dans leurs séquences de déroulement : une conquête des droits civils au XVIIIe siècle suivie d'une conquête des droits politiques au XIXe avant le développement significatif des droits sociaux au XXe, couronné par la mise en place des institutions de l'Etat providence. Dans ce modèle, qui influence nos modes de pensée et nos grilles de lecture, la citoyenneté civile et politique précède donc clairement la citoyenneté sociale, les bases institutionnelles et constitutionnelles servant de ferment aux droits sociaux qui peuvent ensuite s'y arrimer progressivement.

Dans le monde arabe, ce sont pourtant bien des revendications de justice sociale qui ont provoqué la chute des régimes. Dans leur grande majorité, les manifestants ne réclamaient pas spécifiquement et prioritairement des droits civils, mais avant tout l'avènement d'une citoyenneté pleine et entière, politique mais aussi sociale.

Sous cet angle, on peut dresser un parallèle entre les soulèvements arabes de 2011 et cla séquence révolutionnaire de 1848 en France en 1848 avant d'essaimer dans une grande partie de l'Europe, épisode entré dans les mémoires comme le « printemps des peuples ». C'est ce que n'a pas hésité à faire le grand historien E.J. Hobsbawn[10] : *« Cela me rappelle 1848, quand une autre révolution avait éclaté dans un pays et s'était répandue à travers un continent, deux ans après 1848, on pouvait estimer que tout avait échoué. Pourtant à long terme ce ne serait*

[9] Serge Sur, « Mirage ou perspective », *in Questions internationales,* "Printemps arabe et démocratie", n° 53, La Documentation française, janvier-février 2012.

[10] BBC World Service News, 23 décembre 2011.

pas le cas. Bon nombre de conquêtes progressistes aboutirent. Ce fut un échec sur le moment, mais une réussite partielle à plus long terme. »

Malgré tout, comme le relève Hobsbawn lui-même, les similitudes ne garantissent pas des perspectives comparables en termes de débouchés démocratiques sur un modèle européen de gouvernement représentatif, comme ce fut aussi le cas avec la démocratisation en Amérique latine au cours des années quatre-vingt. Bien que très utiles pour disposer d'une grille d'analyse et de pistes d'interprétation, chaque mouvement de contestation sociopolitique s'inscrit avant tout dans un une configuration spécifique.

Problématique

L'objectif sera donc ici d'analyser au mieux les ressorts d'une dynamique régionale, en mettant ensuite en lumière les spécificités nationales qui peuvent expliquer des trajectoires disparates et des situations à date contrastées. Finalement, notre questionnement portera sur ce qui relie ces soulèvements entre eux et, au-delà du « moment » révolutionnaire, sur les déterminants ayant conduit à l'émergence d'un printemps arabe. Ce faisant, nous serons amenés à tenter de comprendre pourquoi de tels bouleversements se sont déclenchés et en quoi il s'agit indéniablement d'un phénomène propre à la zone arabe.

C'est ce que décrit bien le syndicaliste tunisien Mustapha Tlili[11] : *« Certes les économies dans la région diffèrent, certaines vivent de la rente pétrolière et gazière, d'autres de leurs productions nationales. Les systèmes politiques sont différents : monarchies du Golfe, républiques civiles, républiques militaires. Mais partout la crise de l'autoritarisme politique est apparue au grand jour dans une région où, depuis très longtemps, le rapport du gouvernant au gouverné est celui de despote au sujet ».*

La séquence des printemps arabes – ou plutôt les séquences – s'explique en partie par ces enjeux partagés. Ce sont ainsi des causes communes, présentes à l'origine en Tunisie, qui ont ensuite connu des répercussions comparables en Egypte, en Lybie, en Algérie, au Maroc, en Syrie, au Bahreïn et au Yémen. Dans tous ces cas, bien que sous des formes variables, les populations ont exprimé leurs aspirations à une modernisation des institutions, à davantage de justice sociale et au respect de la dignité. Les frustrations personnelles, nombreuses et

[12] « Le syndicalisme, un outil pour la démocratisation du monde arabe », entretien avec Mustapha Tlili, de la Confédération syndicale internationale, avril 2014.

accumulées dans le temps, ont atteint un tel degré qu'elles ont fini par déborder le cadre individuel pour prendre une dimension collective. Dans cette expression collective, nous chercherons ici à identifier la place effective occupée par les syndicalistes et leurs organisations, qu'ils en aient été ou pas à la source.

Le développement des nouvelles technologies, notamment internet et les réseaux sociaux[12], a incontestablement facilité la construction d'une identité commune aux manifestants. En premier lieu, une série de travaux a montré le rôle central de la chaîne de télévision qatarie Al-Jazeera, qui a couvert et relayé abondamment des vidéos des manifestations, en contournant les censures nationales et mettant à mal les stratégies d'étouffement médiatique des autorités. Une puissante caisse de résonnance qui a indéniablement favorisé une diffusion régionale des revendications. On hésitera en revanche à parler de « révolution Facebook », un raccourci qui tend à réduire la conflictualité sociale à une opération marketing, mais sans pour autant minimiser l'impact inédit des réseaux sociaux lors des révolutions arabes. Outil démocratique par excellence par certains aspects, internet aura facilité un apprentissage politique accéléré pour une nouvelle génération et la diffusion d'un habitus de la mobilisation, en favorisant par ailleurs la mixité sociale, d'abord virtuellement sur le net puis physiquement sur les places publiques. Au total, les outils numériques auront permis une mise en visibilité des revendications et ouvert le champ des possibles : *« Dans des sociétés où les libertés individuelles et collectives sont étouffées, l'espace virtuel accessible à tous et à toutes a momentanément remplacé l'espace public. […] sa capacité d'accueil infinie et sa gestion collective ont offert un modèle de gouvernance participative innovant à maints égards : moins de distinction de classes sociales, de générations, moins de hiérarchie et surtout un lieu de prédilection pour la participation des femmes au débat public »*[13]. A cet égard, ces nouveaux médias ont également participé de l'émancipation et de l'affirmation de l'individu doté de droits et d'une conscience propre en parvenant à produire *« cette alchimie nouvelle de transformer l'information en participation et la participation en action »*[14], par opposition à une passivité associée à tort ou à raison aux informations reçues des grands médias traditionnels. Mais rappelons aussi que si ces outils ont facilité la mobilisation, ils n'auront pas, sur le long terme, joué un rôle déterminant dans les transformations effectives des régimes, des révisions constitutionnelles et des conditions de vie et de travail dans les pays étudiés. Comme le résume

[12] Sur le sujet, voir : Mounir Bensalah, Réseaux sociaux et révolutions arabes ?, essai (broché), oct. 2012. Ed. Michalon. Plon ; Jamil Sayah, Anthoniy Galabov (dir.), *Paritcpations et citoyennetés depuis le printemps arabe*, Paris, l'Harmattan, coll. « Local & Global », 2012, 232, p. ; et Marie Benilde, « La révolution arabe, fille de l'internet ? », Les blogs du Diplo Le Monde Diplomatique, 15 février 2011.

[13] Nadia Aissaoui, Ziad Majed, « A l'affût des révolutions. Twitter ; Facebook et Youtube, révolution dans la révolution », Mediapart, 22 avril 2011.

[14] Marie Benilde, *op.cit*.

une militante égyptienne : « Il est possible de déclencher une révolution en quelques clics, mais ensuite, c'est le peuple qui fait la révolution »[15]. Et, aussi, se souvenir du temps long car en la matière, internet ne s'est pas imposé *ex nihilo* dans les pratiques personnelles et collectives en 2010-2011[16]. Sociologues et politistes s'accordent pour dire qu'internet a joué un rôle dans la construction d'une « identité arabe » et même d'une « arabité numérique », à l'instar d'Yves Gonzalez-Quijano[17], pour qui il faut remonter aux sources du « processus de numérisation » dans les pays arabes, depuis une trentaine d'années, via les premiers quotidiens arabes transnationaux : *« le printemps du web, c'est le printemps des nouvelles arabités numériques, c'est-à-dire une nouvelle manière de se représenter le fait d'être arabe, et de participer à une communauté politique qui s'appelle le monde arabe »*.

Par ailleurs, si le printemps arabe a connu un tel retentissement, c'est aussi parce que les revendications faisaient écho aux enjeux communs à tous les travailleurs dans le monde et au syndicalisme international en termes d'aspirations démocratiques. On peut ainsi affirmer que *« le peuple tunisien a révélé, au cours des derniers évènements, que l'idée démocratique n'était ni orientale, ni occidentale, ni du Nord ni du Sud, qu'elle dépassait le territoire et les frontières et qu'elle était constitutive de notre humanité »*[18].

Enfin, on ne peut exclure l'existence d'une trame historique partagée par les pays arabes, une toile de fond permettant de comprendre les raisons de la colère et les trajectoires à venir. Il existe bien une histoire commune aux pays arabes, de la même manière qu'il existe un référentiel partagé dans les pays européens. Le philosophe et sociologue Sami Nair[19] distingue quatre grands cycles à l'intérieur du temps long arabe (le dernier débutant avec les révolutions) depuis le milieu du 19e siècle. Nous les reprenons ici. Dans la première phase, des expéditions de Napoléon à l'impérialisme anglo-saxon, ces pays sont dans un rapport de construction identitaire *avec et contre* le modèle institutionnel et culturel occidental. A partir de la seconde guerre mondiale et jusqu'au début des années 1980 s'élaborent des revendications nationales et des Etats-Nations, plus ou moins solides, se construisent autour de l'idée d'un socialisme

[15] R. Ourdan, *Les révoltes arabes sont-elles des « révolutions 2.0 » ?*, Le Monde, 21/02/2011.
[16] Pierre Puchot, « Monde arabe : le temps de la révolution n'est pas celui des médias », Mediapart, 11 oct. 2012.
[17] Yves Gonzalez-Quijano, *Arabités numériques. Le printemps du web arabe*, Sindbad, 2012
[18] Y.Ben Achour, « Rien ne sera plus comme avant en Tunisie », Jeune Afrique, nov. 2013.
[19] Sami Nair, « Vers l'âge démocratique arabe Temps long, cycles courts », dans *Le monde arabe et le cadre maghrébin*, p.26. : *« L'histoire des peuples, des nations, des sociétés, n'obéit pas à des règles préalablement définies, rationnelles, tirées sur le cordeau du géomètre. Elle relève de temporalités différenciées, qui vont de l'évènement à la longue durée. Elle est faite de cycles, de contre-cycles, de « temps social » long, inconscient et conscient, des sociétés »*.

arabe anti-impérialiste. Les institutions reposent sur la « révolution par l'Etat » au cœur du développement de la Nation, et de l'unanimisme autour du chef de l'Etat. Les constitutions adoptées (en Tunisie en 1959 par exemple, mais aussi en Algérie, en Egypte ou en Syrie) font alors du développement économique une condition du développement politique, en partant du principe que « l'intendance (sociale) suivra (la croissance) ». Depuis, ces Etats ont fait la preuve de leur caractère autoritaire, en maîtrisant le discours national. En revanche, les politiques sociales n'ont pas été à la hauteur des ambitions affichées initialement, si ce n'est par une élévation du niveau d'éducation et la constitution d'une classe moyenne, porteuse d'une forte demande de mobilité sociale ascendante. Parallèlement, une contre-culture religieuse et radicale s'est développée, essaimant en particulier chez les « laissés pour compte » de ce développement asymétrique. Dans la troisième phase, soit des années 1980 à nos jours, l'Etat d'exception prend de l'ampleur et un fossé se creuse entre l'arme de la force physique (police, armée) et l'érosion progressive de la légitimité politique. Ce processus de déclin de la légitimité nationale des élites s'accompagne de politiques libérales (privatisations) et s'opère sur fond de chômage, de pauvreté et d'exclusion croissants. Face à des « Etats dégénérescents » minés par la captation du pouvoir et la prédation des richesses par une minorité dans le cadre d'un système de corruption et de fraudes massives, l'identité nationale tend à se fragmenter : l'intrusion d'internet, la diffusion des modèles culturels occidentaux (tourisme, voyages) et l'acceptation des langues étrangères, déverrouillent les cultures nationales. Dans ce contexte de déperdition des valeurs communes, la crise n'est plus seulement économique et institutionnelle mais devient aussi morale.

Et pourtant, il y a dans ce printemps arabe un partage de valeurs et de références qui dépassent l'échelon national pour se diffuser dans l'ensemble du monde arabe. Comme l'écrit encore Nair : *« ils [les pays arabes] ont souvent des histoires entremêlées et leur construction comme Etats-nations ne les empêche pas d'avoir des sentiments de communauté d'appartenance plus transversaux, des cultures identiques ou très proches, une religion commune (malgré les différences canoniques entre les grandes régions sunnites et chiites arabes) et, en partage, une communauté de perceptions devant l'ordre du monde »*[20].

[20] Ibid, p.29. Il ajoute : *« Il y a un parallélisme entre la Tunisie et l'Egypte. La situation économique et financière y est mauvaise pour des raisons objectives. D'une part, le legs de Zine el-Abidine Ben Ali et de Hosni Moubarak, qui compensaient leurs mauvais choix par de la propagande, cachant l'ampleur du sous-développement et de la pauvreté. Ensuite, les changements politiques ont été opérés par une population en colère, sans leaderships politiques ni coalitions de partis pour prendre la relève des pouvoirs déchus. […] Enfin, durant longtemps, la population n'a pas eu le loisir de dire quoi que ce soit sur ses conditions de travail ; subitement elle conquiert le droit de s'exprimer, de s'organiser, de créer un syndicat, de protester… »*

Dans cette étude, nous nous pencherons plus particulièrement sur quatre configurations nationales, en évoquant parfois à la marge d'autres pays arabes – Libye, Bahreïn, Jordanie notamment – lorsque cela permettra d'éclairer notre propos en pointant des spécificités ou des similitudes. Nous nous arrêterons ainsi plus précisément sur **la Tunisie, l'Egypte, le Maroc et l'Algérie**. Les deux premiers ont rapidement fait évoluer leurs institutions et le mouvement syndical y a joué un rôle majeur ; leurs trajectoires post-transition ont ensuite été bien différentes, au moins dans un premier temps (démocratisation pacifique en Tunisie, incertitudes institutionnelles en Egypte autour de la place occupée respectivement par les Frères musulmans et l'Armée avant une restauration autoritaire). Dans les deux autres pays, la réforme douce a été privilégiée par le pouvoir en place dans le but d'annihiler préventivement les possibilités de réforme de fond avant que l'Algérie ne connaisse une profonde réplique en 2019. Les syndicats nationaux, bien implantés et avec une solide expérience politique, n'ont pas forcément appuyé les mouvements sociaux, du moins au cours de la première phase.

Le Maroc et l'Algérie se sont distingués par une gestion pacifique de la demande sociale, doublée d'un syndicalisme bien implanté, mais souvent enchâssé dans la gestion du politique avec une stabilisation (au moins temporaire) du conflit social. C'est aussi la logique qu'a suivie la Jordanie. La Tunisie et l'Egypte[21] apparaissent davantage marqués par un syndicalisme solide et revendicatif ayant eu un rôle central dans la révolution puis dans les phases de réformes institutionnelles. Malgré des inflexions parfois lourdes et des issues encore incertaines, la construction de la confiance dans la négociation collective et la mise en place d'un véritable débat démocratique ont été réelles. Comme indiqué, des cas comme la Libye, avec un syndicalisme totalement écrasé et l'échec du renouveau constitutionnel, tant pour des raisons tenant aux divisions interethniques qu'au morcellement des revendications, seront aussi évoqués. La mise en échec de la logique contestataire s'est appuyée sur le recours à la force policière et militaire, comme dans les pays du Golfe (Bahreïn, Arabie Saoudite, Qatar, Yémen) ou en Syrie.

Dans cette optique, nos principaux questionnements seront les suivants : dans quelle mesure l'architecture sociale et syndicale des pays arabes peut expliquer l'avènement de trajectoires révolutionnaires ? Comment le syndicalisme s'est-il inscrit dans ces processus et quel rôle parvient-il à jouer dans la reconstruction politique et sociale ? Quelles évolutions sont observables en matière de droits sociaux et syndicaux dans des pays où les résultats des

[21] « Le syndicalisme, un outil pour la démocratisation du monde arabe », entretien avec Mustapha Tlili, de la Confédération syndicale internationale. Avril 2014.

révolutions plus de dix ans après leur déclenchement demeurent extrêmement fragiles et contrastés ?

Nous avons pour l'essentiel organisé notre travail selon un ordre chronologique, afin de suivre au mieux et avec le plus de précision possible les évolutions syndicales et juridiques à l'œuvre dans les pays étudiés. Cette option nous a semblé la plus adaptée pour analyser la place du champ syndical dans les pays arabes au cœur des processus révolutionnaires.

PREMIERE PARTIE –

EMERGENCE ET GESTION DES REVOLUTIONS ARABES

Dans un premier temps, nous chercherons à comprendre les conditions d'éclosion du printemps arabe. Comme relevé en introduction, il existe des trajectoires communes ainsi qu'un partage de valeurs et de revendications qui ont favorisé dans ces Etats l'émergence puis la diffusion d'une logique contestataire. Quelle était la place des droits sociaux et du droit syndical dans les pays avant la période révolutionnaire ? Dans quelle mesure la question sociale a-t-elle été centrale pour la construction des revendications ? Quelles étaient les contours et les modalités de fonctionnement du syndicalisme et quelles revendications prioritaires étaient portées par lui à l'orée du printemps ?

I. Conditions d'éclosion des contestations

« Selon le vieux principe de causalité et de la mécanique (propagation) des forces, toute conséquence est entièrement contenue dans sa cause. *Une lumière*, dit Hegel, *ne perd rien à en allumer une autre* »[22]. Ainsi, l'embrasement qu'a connu la zone arabe à partir de fin 2010-début 2011 ne peut pas être attribué ni se résumer à une causalité unique. C'est inévitablement un enchevêtrement de facteurs qui a déclenché les processus révolutionnaires.

En ce sens, il nous semble important de ne pas se cantonner, sans pour autant les négliger, aux seules logiques économiques. Tous les pays étudiés ici n'ont pas les mêmes structures économiques et industrielles, même si on peut relever des similitudes (place prépondérante dans le PIB du secteur des hydrocarbures, de la rente privée, du tourisme, etc). On ne peut pas non plus résumer le printemps au facteur géopolitique dans une logique de dominos (un évènement aurait contraint les autres pays voisins à s'aligner ou à s'adapter rapidement à cette nouvelle configuration politique). De fait, les interrelations entre les pays arabes ou le poids diplomatique de la Tunisie n'ont pas pu motiver à eux seuls cette propagation du mouvement de contestation, au vu de la relative *contemporanéité* des révoltes : les mouvements de révolte se sont en effet diffusés de pays en pays avant même que l'issue n'en soit connue chez les premiers concernés.

On s'intéressera donc aux origines et aux fondements à la fois politiques (monopartisme de fait malgré un multipartisme de façade, trucage électoral), mais aussi sociologiques (mouvement

[22] Pierre Franklin Tavares, « Mohamed Bouazizi, le visage de la Révolution tunisienne », Mediapart, 31 mai 2011.

social, fracture générationnelle, révolte de la jeunesse), sociales et économiques (fragilité du système économique, forts taux de chômage, fractures régionales) qui ont alimenté les revendications des manifestants.

A. Des causes communes et des enjeux partagés

1/ Un éveil de la jeunesse et des générations perdues

Souvent évoqué, le profil sociologique des apprentis révolutionnaires apparaît fondamental : une génération jeune (qui représente entre 40% et 60% de la population totale dans les pays étudiés), diplômée et ouverte au monde, exclue de l'emploi et de la prise de décision politique. De cette frustration[23] largement partagée – un net décalage entre le futur promis et la réalité vécue – pouvait naître une remise en cause global du système en place.

Dans ces pays en effet, les systèmes sociaux reposent au moins partiellement sur une exclusion par l'âge : *« Les exclusions systématiques dans les systèmes sociaux globaux se font en général en bas. La marginalisation se fait sur les couches basses. Or, ici, l'exclusion systémique se fait au centre du système et concerne des jeunes qui n'appartiennent ni aux couches moyennes ni aux couches populaires »*[24]. L'inadéquation entre structures démographiques et structures économiques et sociales saute aux yeux quand on compare la part des jeunes de moins de 25 ans dans ces pays (entre 45% et 60% de la population totale et même 65% en Egypte) à leur taux d'insertion professionnelle et de chômage (en moyenne 25%, selon le rapport de l'OIT daté de 2010, soit la plus forte proportion au monde). En Tunisie mais aussi au Maroc et en Algérie, l'accroissement de l'offre universitaire conjugué à l'affaiblissement de la capacité redistributrice de l'Etat employeur, et partant, de son rôle de promotion de la classe moyenne, a mécaniquement produit une dévalorisation des titres scolaires sur le marché de l'emploi[25].

---

[23] James Davies, Toward a Theory of Revolution, American sociological Review, février 1962, pp. 5-19. Ted Gurr, Why Men Rebel, 1970 ; selon son concept de « frustration relative », le potentiel de violence collective dans une société est lié à la frustration collective de ses membres ; le concept se définit comme l'écart perçu par les individus entre les biens auxquels ils estiment avoir droit, et ceux qu'ils pensent pouvoir obtenir. En appliquant la notion de « progressive deprivation » qu'il détermine dans son ouvrage, soit la situation dans laquelle la réussite économique est suivie d'une récession, conduisant à ce que les attentes des individus suivent une pente ascendante alors que les possibilités de les satisfaire diminuent, on peut identifier un facteur explicatif des manifestations des jeunes générations dans les pays arabes. On applique ici le modèle de Gurr (relatif à l'émergence de violences) à l'avènement des révolutions. Pour une vision holistique des théories explicatives des mouvements sociaux, se reporter à Philippe Corcuff, « Frustrations relatives », Dictionnaire des mouvements sociaux, Paris, Presses de Sciences Po (PFNSP), Références », 2009, 656 pages.

[24] Fondation Res Publica, *Un printemps arabe*, rapport du Séminaire du 26 mai 2011, p.18.

[25] Rapport 2011 du PNUD : « Les récentes manifestations en faveur de la démocratie qui ont eu lieu dans les Etats arabes ont commencé en Tunisie et en Egypte, menées dans les deux cas par de jeunes citadins instruits. […] A long terme, les personnes qui atteignent un niveau d'éducation supérieur et voient leur niveau de vie augmenter sont peu enclines à tolérer le maintien d'un régime autocratique […]. Le développement a donné lieu à d'autres contradictions, les attentes croissantes restent insatisfaites générant souvent de profondes frustrations sociales. Les inégalités se sont creusées, tandis que les téléphones portables et Twitter ont permis une transmission plus rapide des idées. Pour beaucoup d'analystes, les taux de chômage et de sous-emploi élevés des jeunes éduqués sont un

A ce système qui fonctionne en vase clos correspond par ailleurs un processus spécifique d'accès au pouvoir et à la décision politique. En Tunisie par exemple, l'accès aux sphères dirigeantes est verrouillé depuis le début des années 2000 et une part importante des générations nées après 1990 se trouve reléguée socialement, faute d'accès à l'emploi et à une intégration socioprofessionnelle, même relative. Dans le même temps, l'ampleur du népotisme et de la corruption, redoublée par les solidarités familiales et ethniques a favorisé l'émergence de rentes privées prédatrices de l'intérêt public, renforçant du même coup cette défiance vis-à-vis des institutions[26].

Dès lors, le décalage croissant entre les aspirations légitimes en adéquation avec le niveau de formation et le champ des possibles effectif pour les jeunes générations ne pouvait que déboucher sur une montée des frustrations et le développement de revendications individuelles et collectives[27].

Le fort taux d'expatriation des jeunes qualifiés, la diffusion d'une culture « globalisée », l'ouverture au monde occidental (apprentissage des langues étrangères) et l'accès facilité à l'information et aux réseaux sociaux comme à l'internet ont participé de la constitution d'une génération plus disposée apte à remettre en cause l'ordre établi, jugé immuable par les plus anciens. Et ce d'autant plus que cette jeune génération, née après les luttes pour l'indépendance, n'a pas été « forgée » dans le moule idéologique du panarabisme socialiste et de la soumission au « leader », d'où le manque de prise sur ces mouvements populaires et la difficulté de les contrôler par les canaux traditionnels du pouvoir[28].

En ce sens, le printemps arabe a été celui de la renaissance du politique pour la jeunesse arabe[29] et celui de l'enclenchement d'une dynamique revendicative et citoyenne de nature collective. Il y a

---

des facteurs clés de la dissidence politique dans la région. La moitié de la population des Etats arabes est âgée de moins de 25 ans et les taux de chômage des jeunes y sont presque deux fois supérieurs à la moyenne mondiale ».

[26] Yadh Ben Achour, « Le Nationalisme arabe sans peur », Pouvoirs (nationalismes) n°57, 1991.

[27] Michael Bechir Ayari, op cit.

[28] Sur les rapports entre printemps arabe et panarabisme, voir : Yassim Temlali, « Le « Printemps arabe : fin ou renouveau de l'arabisme ? » : *« Les références panarabistes sont ainsi très discrètes dans les slogans du printemps arabe et les discours des forces politiques qui y sont impliquées […]. Le printemps arabe a joué un rôle libérateur des fiertés nationales jusque-là étouffées [mais (…)] Etablir le caractère principalement national de chacun des soulèvements arabes ne signifie pas leur dénier toute influence les uns sur les autres. Les dictateurs arabes sont perçus comme une ligue de tyrans, soudés par la similitude de leurs méthodes de gouvernement et leur sujétion aux grandes puissances, les Etats-Unis et l'Union européenne. [En ce sens] le printemps arabe semble redéfinir les rapports interarabes ».*

[29] Dans cette perspective, on assisterait même à la construction d'une nouvelle formation culturelle identitaire - *« discursive, en rupture avec les normes identitaires jusque-là imposées par le haut et déconnectées du monde vécu de chacun et du monde global en général. Concrètement, on ne croit plus aux discours du pouvoir : la légitimité nationale, l'indépendance nationale, le combat des anciens, etc. sont considérés comme des valeurs du*

eu dépassement de la simple mise en retrait de la chose publique, au profit d'une appropriation du discours revendicatif. La frustration, même relative, ne suffit pas, encore faut-il, comme le soulignait déjà Gurr en 1970, qu'il existe des « normes éthiques justificatrices » (ici la justice sociale, la dignité, la démocratie) et des aptitudes institutionnelles pour canaliser la violence de la révolution. On verra plus loin que sur ce plan l'existence de structures syndicales solides a pu véritablement rendre possible l'organisation des mobilisations et des processus révolutionnaires ayant conduit au renversement des régimes.

2/ Des conditions économiques et sociales fortement dégradées

Un autre trait commun aux pays arabes est sans aucun doute la stagnation voire la dégradation des conditions économiques et sociales d'existence. En dépit du satisfecit du FMI et de la conduite de politiques économiques d'inspiration libérale (privatisations, extension des incitations fiscales) mais aussi parfois contracycliques (réduction des taux d'intérêts pour le soutien à l'activité économique), le chômage, surtout des jeunes et des ruraux, comme la montée des inégalités et de la pauvreté demeurent prédominants. Au-delà de l'amélioration relative des indicateurs de développement humain, il faut aussi rappeler que les pays arabes n'ont *objectivement* pas connu de réduction réelle de la pauvreté. Selon le rapport du PNUD et de la Ligue arabe daté de 2009, environ 40% de la population des 18 pays arabes considérés vivait alors sous le seuil de pauvreté… En outre, il n'y a pas eu de réduction du taux de pauvretéa ni de la part de la population souffrant de malnutrition au cours des vingt années précédentes[30]. Un constat partagé se dégage : *« ce système s'occupe davantage de mettre en place des mesures d'urgence pour surmonter l'impact immédiat des crises plutôt que d'assumer des interventions à long terme abordant dans leur intégralité les causes fondamentales du chômage, de la pauvreté en hausse et de la marginalisation politique, sociale et économique »*[31]. La croissance économique sans le développement donc, puisque les Objectifs Millénaires pour le Développement (OMD) n'ont de toute évidence pas représenté un enjeu prioritaire de politique publique pour les dirigeants arabes, en particulier dans des pays où la hausse des prix des hydrocarbures a permis une croissance rapide fondée sur la rente. a

passé ». (p.18). Maïla parle d'une *« déperdition d'idéologie au profit d'un nationalisme citoyen »*, Bouleversements politiques et recompositions géopolitiques, Res Publica, 2011.

[30] Maurice Catin, Mouhoub El Mouhoud, « Inégalités et pauvreté dans les pays arabes », Région et développement n°35, 2012, p. 6.

[31] Ziad Abdel Samad, « Les pays arabes et les OMD : pas de progrès sans justice sociale », *Social Watch,* 12 juillet 2010. Voir sur ce point : PNUD, Bureau régional pour les Etats arabes, *Arab Human Development Report 2009 : Challenges to Human Security in the Arab countries*, New York, 2009.

Selon Ziad Abdel Samad, directeur du réseau des ONG arabes pour le développement, on observe de graves violations du droit à un niveau de vie décent (accès au logement et à l'eau potable) en Égypte, en Irak et au Yémen. En matière de droits sociaux, ces violations touchent la plupart des pays arabes, en particulier les groupes de travailleurs vulnérables comme les femmes et les immigrés, sans oublier l'enjeu du travail des enfants[32]. Dans le domaine du droit à la santé, en dépit des efforts gouvernementaux visant à améliorer l'accès aux services publics de santé, les indicateurs n'affichent quasiment plus aucun progrès. En pratique, la région se distingue par un secteur de la santé privilégiant la mise en place de réseaux ciblés sur des groupes spécifiques mais excluant une grande part de la population du système de soins.

Structurellement, les économies arabes présentent également plusieurs similitudes, comme le constate l'économiste Mouhoub El Mouhoud dès 2011. Certes, les pays arabes ont globalement bien résisté à la crise financière des *subprimes* – surtout en raison de leur faible intégration sur les marchés mondiaux, mais aussi grâce à la vigueur des exportations d'hydrocarbures (98% des exportations dans le cas algérien !). *In fine,* le paramètre économique apparaît central dans les facteurs déclencheurs des révoltes, illustrant l'échec du libéralisme économique autoritaire à la Ben Ali (dès 1987) ou à la Moubarak (depuis les années 1980). Pour Catin et Mouhoud, dans ce système *« le défi de la mondialisation et de l'insertion internationale, le défi de la productivité et le défi migratoire restent entiers »*[33].

Au total, les économies des pays arabes étudiés sont caractérisées par une forte polarisation de l'activité productive et par la captation des richesses au profit d'une petite minorité. Or, ce système rentier et fondé sur la prédation entraîne des effets immédiats en termes d'injustice sociale compte tenu de l'absence de redistribution des richesses. D'où une tendance commune à un accroissement sévère des inégalités, un appauvrissement des couches populaires et moyennes et une détérioration des conditions de vie. En 2009, le PNUD révèle ainsi que la pauvreté cumulée sur l'ensemble de la région dépasse les 39%, ce qui signifie concrètement que 140 millions de citoyens arabes vivent en deçà du seuil de pauvreté[34]. En conséquence, 25,5% de la population arabe souffrait toujours de la faim et de malnutrition en 2004.

Sur le front de l'emploi, un chômage structurel s'est durablement installé dans les pays de la zone étudiée avec des taux d'emploi particulièrement faibles, notamment pour les jeunes diplômés et les femmes (les taux d'emploi homme-femme, quel que soit l'âge étudié, varient

[32] Ibid.
[33] *Op.cit*, 2012.
[34] PNUD 2009, *op.cit*.

quasiment du simple au double selon le sexe dans la plupart des pays arabes[35]). Comme indiqué précédemment, il existe une forte inadéquation entre les diplômes et le marché de l'emploi, conduisant à une augmentation significative du nombre de chômeurs diplômés. En moyenne, les populations des pays arabes connaissent un taux de croissance annuel de l'ordre de 1 à 2% tandis que la population en âge de travailler progresse de son côté de 3% par an, la demande d'emploi de 4% et le nombre de jeunes diplômés de 6 à 8%[36]. Dès 2008, l'Organisation arabe du travail (OAT) signalait que le taux de chômage global grimpait à 14,4%, les jeunes représentant plus de 50% des demandeurs d'emploi. Le chômage moyen des jeunes de la région atteint alors les 25,5%, soit le niveau le plus élevé au monde[37].

En ce sens, le déclenchement du printemps arabe peut s'interpréter comme une réaction face à un modèle économique et social obsolète, qui ne parvient non seulement pas à produire suffisamment de richesses mais encore moins à en assurer une répartition équitable entre ses citoyens, malgré une main d'œuvre de plus en plus qualifiée. C'est également la conclusion de Pierre Vermeren, qui analyse notamment le phénomène des chômeurs diplômés ainsi que les effets des inégalités de développement économique régionales[38] : *« Au Maghreb, le Grand Casablanca, le Grand Alger ou le Grand Tunis sont des bassins de richesse et d'emploi. […] Pourtant, le développement demeure ponctuel et inégal. Dans les montagnes et sur les hauts plateaux du Maghreb, qui regroupent des dizaines de millions d'habitants, les conditions de vie sont souvent proches de celles des populations subsahariennes (malnutrition, non-scolarisation, sous-emploi massif, économie de subsistance, etc.). Parmi ces populations marginalisées qui connaissent le développement des capitales et de l'Europe, le sentiment d'abandon et la hogra (humiliation) sont très vifs. Quand l'occasion de manifester a été donnée aux habitants du sud-ouest de la Tunisie ou du djebel Nefoussa au nord-ouest de la Libye, ils n'ont pas relâché la pression jusqu'à la victoire politique »*.

3/ Des régimes à bout de souffle, sur fond de corruption et de clientélisme

Parmi les facteurs déterminants, il faut évoquer la nature endémique de la corruption, à savoir l'abus de positions ou de ressources publiques en vue d'obtenir un gain privé et la confiscation du pouvoir par des élites. Ce phénomène se double d'un verrouillage autoritaire des institutions,

[35] En 2011, le taux d'emploi est de 25% pour les femmes égyptiennes contre 71% pour les hommes égyptiens ; 27% contre 77% en Libye ; 27% contre 71% en Tunisie.
[36] Catin et Mouhoud, *op.cit.*, p.6.
[37] Organisation arabe du Travail, voir : www.alolabor.org
[38] Pierre Vermeren, « les dynamiques à l'œuvre dans les pays du Maghreb », *Questions internationales,* « Printemps arabe et démocratie », n°53, La Documentation française, janvier-février 2012.

que l'on retrouve dans l'ensemble des pays étudiés. Comme l'écrit EL MOUHOUD, « le blocage des institutions et la diffusion de la corruption érodent les *capabilities*, pour reprendre la formulation d'Amartya Sen, et la confiance, ce qui a pour conséquence de réduire l'efficacité et de nuire à la productivité du travail »[39].

On se retrouve face à un jeu politique confisqué par les élites avec en Egypte, un train de réformes superficielles[40] et des politiques, économiques conduites sous Moubarak qui ne changent en rien la donne sociale dans la mesure où les clés du jeu institutionnel restent concrètement entre les mêmes mains. Après le refus du pays de s'engager sur la voie du « Freedom Agenda » décrété par l'administration américaine en 2003, Moubarak a en effet tenté de se réapproprier un discours d'ouverture démocratique, notamment en adoptant une réforme institutionnelle (*via* la modification de l'article 76 de la Constitution permettant l'élection du chef de l'Etat au suffrage direct, une réforme qui confirme avant tout Moubarak dans ses fonctions). Des réformes insuffisantes et une absence de pluralisme démocratique effectif : « La lecture du système politique se résumait ainsi : l'Egypte était structurée autour d'une rivalité entre régime et islamistes. Les autres mouvements d'opposition manquaient de base sociale et étaient incapables de produire une alternative »[41]. Cette dynamique de corruption et de confiscation du pouvoir décisionnel se vérifie également dans les autres pays étudiés[42].

Autrement dit, le système ploie mais ne rompt pas encore. La pauvreté réelle est limitée par les politiques contra cycliques de l'Etat et les transferts de fonds, mais « le contrat social implicite qui fonde cette solidarité favorise les pratiques clientélistes qui tendent à lier les individus aux titulaires de parcelles de pouvoirs politique ou administratif »[43].

A l'âpreté des luttes ethniques en Libye répondent la prédation du clan Trabelsi[44] sur le pouvoir tunisien et l'accaparement des ressources du pouvoir par Moubarak en Egypte. Les câbles Wikileaks n'auront pas aidé un pouvoir en perte de légitimité. En révélant le caractère profiteur,

---

[39] Mouhoub El Mouhoud, « Economie politique des révolutions arabes : analyse et perspectives », l'Ena hors les murs, sept. 2011, n°414 : « L'expérience fondamentale, la cause première qui a provoqué partout l'explosion, est la contradiction, dans ces pays, entre l'existence de systèmes politiques fermés et la transformation de la société au cours de ces trente dernières années. Nous sommes dans une situation de fermeture des systèmes politiques face à des sociétés de plus en plus ouvertes et de plus en plus complexifiées », p. 16.

[40] Voir sur ce sujet Barabara AZAOLA PIAZZA, « Le régime de Moubarak : les espaces et les acteurs de l'opposition », *in Egypte : l'éclipse,* Confluences Méditerranée 2010/4 (n°75), p 238.

[41] Youssef EL-CHAZLI, « Egypte : de l'unification contre l'oppresseur aux incertitudes transitionnelles », *Questions internationales*, "Printemps arabe et démocratie", n° 53, La Documentation française, janvier-février 2012.

[42] Voir par exemple : Mohammed HACHEMAOUI, « La représentation politique en Algérie. Entre médiation clientélaire et prédation », *Revue française de science politique*, vol. 53, n°1, février 2003, p. 35-72 ; « *La corruption politique en Algérie. Institutions, acteurs et dynamiques d'un système de gouvernement* », ed. KARTHALA.

[43] CATIN et MOUHOUD, op.cit. ; p.7.

[44] MOUHOUD, « Economie politique des révolutions arabes : analyse et perspectives », l'Ena hors les murs, sept. 2011, n°414.

démesuré, conservateur et autoritaire des élites politiques[45], les fuites révélées une vingtaine de jours avant le début des émeutes de Sidi Bouzid, ont contribué à mettre le feu aux poudres dans la région. Pour Michael BECHIR AYARI, ces révélations ont conduit les tunisiens, notamment, à penser que leur pays « était bel et bien gouverné par un régime mafieux représenté par une bourgeoisie parasitaire en proie à des conflits internes et affichant son opulence de manière trop ostentatoire »[46].

La corruption, la captation des produits de la croissance, l'accès au pouvoir sur le fondement de passe-droits accordés au gré des relations personnelles, les expropriations sur un registre décentralisé et mafieux, le traitement ultra-sécuritaire de l'économie, sont autant d'autres traits partagés, de manière plus ou moins nette, par les pays arabes qui biaisent les règles du jeu institutionnel. Dans ces conditions, « la corruption devient un véritable *lien* social à peu près partout [dans les pays arabes], c'est-à-dire qu'elle surplombe le droit des gens ; elle se normalise, se naturalise »[47]. Et ce sont les médiations et les relations interpersonnelles qui deviennent monnaie courante – c'est d'ailleurs par ce biais que Kadhafi, en Libye, parviendra à faire tenir le système politique autour de lui, à travers une série de liens de quasi-vassalité. Finalement, la captation du pouvoir et des richesses par une minorité organisée en réseau a précipité la chute des régimes. Elle serait donc « la cause directe, immédiate, conjoncturelle, bref, l'allumette qui a mis le feu […] à la plaine »[48].

Un fondement institutionnel au printemps arabe peut encore être invoqué, celui de l'obsolescence de régimes arrivés en bout de course. C'est finalement ceux qui réussiront à se « recycler » au moins superficiellement, comme au Maroc, qui pourront contenir le *risque* révolutionnaire[49]. Le printemps arabe signe aussi, dans toutes ces configurations postindépendance, la crise d'une certaine forme de nationalisme mystifié autour de figures autoritaires et d'idéologies monolithiques. Les élites n'ont pas su, dans les dernières décennies, satisfaire les demandes de démocratisation émanant de la société. Elles ont au contraire assis une forme autoritaire de bureaucratie, menant une politique coupée du réel et essentiellement de nature clientéliste.

[45] « L'Egypte dans Wikileaks: Moubarak, armée, torture... », *Mediapart*, édition du 31 janvier 2011.
[46] Michaël BECHIR AYARI, « Non, les révolutions tunisienne et égyptienne ne sont pas des révolutions 2.0 », *Mouvements*, 2011/2 (n°66), p. 60 et suiv.
[47] Sami NAÏR, « Vers l'âge démocratique arabe Temps long, cycles courts », dans *Le monde arabe et le cadre maghrébin*, p.34.
[48] Ibid, p.26.
[49] Voir Baudouin DUPRET et Jean-Noël FERRIE, « La Nouvelle architecture constitutionnelle et les trois désamorçages de la vie politique marocaine », *Confluences méditerranéennes*, n°78, 2011, pp. 25-34.

En dépit d'une certaine sauvegarde des apparences politiques, le printemps arabe a mis à jour des modèles autoritaires dépassés[50]. Tocqueville estimait que « si le pouvoir n'est pas en mesure de montrer constamment sa force, la moindre menace le fragilise ». Il en découle qu'un pouvoir autoritaire, plus à même d'user à sa convenance de la répression, voit ses jours comptés. Or, en ce sens, « il ne fait aucun doute que le pouvoir était affaibli en Tunisie et en Egypte ».[51] C'est d'ailleurs dans les régimes avec un dirigeant semblant indéboulonnable que les dynamiques de protestation ont pu s'enraciner (Tunisie, Egypte et Libye). A l'inverse, la monarchie chérifienne s'est paradoxalement servie de la contestation naissante pour contre-proposer un agenda de réformes.

Si on reprend la classification élaborée par Sami NAIR pour décrire les trois grandes formes d'Etats dans les pays arabes, la dernière forme étatique qualifiée d'« Etat dégénérescent » correspond au système mis en place depuis la fin des années 1970. Dans cette phase politique, on observe une dégénérescence dans la gestion du conflit social et politique qui débouche sur une répression quasi-systématique. Ce recours permanent à la violence reflète la déliquescence d'une classe politique en proie à une crise de représentativité et à un éloignement croissant avec la société civile.

C'est dans ce contexte qu'ont éclaté les manifestations en Tunisie – celui d'un décalque, au niveau local, des dysfonctionnements institutionnels observables à l'échelon national. Comme l'écrit NAÏR, « la municipalité est construite et fonctionne sur le modèle de l'Etat benaliste. Le citoyen n'a de reconnaissance, que lorsqu'il est soumis à l'arbitraire du pouvoir central ou local. Au fond, le pouvoir local, c'est le pouvoir central même. Il n'y a pas de différence, d'espace où l'on respire. La *substance* publique est la même, à Tunis ou à Sidi Bouzid […]. Le régime est « solide » et « dur »[52]». Il y a en conséquence une forme d'identité parfaite entre le tout et ses composantes, entre l'Etat central et ses démembrements régionaux. Le pouvoir central, en fonctionnant de manière clientélaire avec les bases locales, s'assurait leur soutien jusqu'à ce que ces ressources finissent par se tarir, rétrécissant parallèlement le réseau décentralisé de soutiens au pouvoir.

[50] Jean-Noël FERRIE, « La fin d'un modèle autoritaire » ; *Questions internationales,* « Printemps arabe et démocratie », n°53, La Documentation Française, janvier-février 2012.
[51] Mohammed CHERKAOUI, « L'Etat et la Révolution. Logique du pouvoir monopoliste et mécanismes sociaux dans L'Ancien régime de Tocqueville », *European Journal of Social Sciences,* vol. XLI, n°126, 2003, pp. 61-79.

[52] Pierre Franklin TAVARES, « Mohamed Bouazizi, le visage de la révolution tunisienne », Mediapart, 31 mai 2011.

En ce sens, et d'un point de vue macro-politique, les révolutions arabes signent aussi l'échec du nationalisme unanimiste, construit depuis les indépendances[53]. On peut désormais se demander si cette vague de contestations préfigure ou pas un cycle de reconstruction d'un nouveau sentiment « panarabe » dont le noyau serait cette fois-ci politique et social (revendication de justice sociale, de dignité, de respect des libertés et droits fondamentaux)[54].

B. Des divergences dans les modèles économiques et étatiques

Au-delà des similitudes dans les « moments » institutionnels dans la région arabe, il convient de relever certaines dissemblances importantes concernant les habitudes de l'Etat – au sens de l'enracinement de la pratique étatique, la confiance dans un Etat responsable, autoritaire, souverain –, l'existence ou non d'un débat démocratique et sur le plan social de structures de représentation et de négociation. Enfin selon le niveau réel des difficultés économiques et sociales.

A partir de là, **nous avons dégagé les pays comme évoqué en introduction.**

- Dans le premier, nous avons placé l'Algérie et le Maroc, qui n'ont pas connu à proprement parler de « révolution », si ce n'est silencieuse ou « de palais ». Dans les deux cas, l'Etat est fermement ancré dans la vie sociale et il a su préserver une légitimité à agir. Les difficultés économiques de ces pays n'ont pas atteint les sommets critiques qui ont fait exploser l'Egypte par exemple. Les régions y sont relativement mieux intégrées. Un semblant de débat démocratique existe au sein de la société civile, même s'il demeure parcellaire et superficiel.
- Dans le second groupe, nous étudions la Tunisie et l'Egypte. Ces deux pays occupent des positions proches, économiquement et socialement. Dans les deux cas, les forces syndicales ont su traduire et relayer les revendications du peuple.
- Les autres pays comme la Syrie et la Libye nous serviront à dégager une approche comparative partielle avec les pays du Golfe dont les exemples pourront aussi éclairer certaines dimensions constitutionnelle et politique. Le mouvement syndical y apparaît moins

[53] Abderrahim LAMCHICHI, « Malaise social, islamisme et replis identitaires dans le monde arabe », Confluences en méditerranée, n°6 printemps 1993, p. 40. « Alors qu'au départ le nationalisme arabe avait pour ambition de substituer à la communauté religieuse des traditionalistes et à une définition immuable de l'identité, une conception moderne de la nationaliste, les incohérences de ses options politiques, l'instrumentalisation des concepts puisés dans le registre de la philosophie politique moderne ; puis vidés de leur contenu dans le seul but de conforter la domination, la carence de projets fiables et le déficit de légitimité… ont mené à l'impasse, et par suite, au retour des conceptions régressives de l'identité véhiculées par les islamistes ».

[54] Yassine TEMLALI, « Le « Printemps arabe » : fin ou renouveau de l'arabisme ? », en ligne, academia.edu.

institutionnel qu'en *résistance* au pouvoir politique et les difficultés économiques et sociales n'ont pas atteint une ampleur telle, en 2010-2011, qu'elles puissent mobiliser les populations.

a. Algérie et Maroc

Economiquement, **l'Algérie** est assez comparable à la Tunisie : en constante progression économique depuis les années 1970, elle se trouve dans le peloton de tête des pays arabes pour ses performances économiques…En 2010, selon les données de la banque mondiale, le PIB algérien croît de 3,6%, contre 2,8% en 2011 et 3,3% en 2012.

En revanche, le développement ne suit pas la croissance : si l'on prend l'Indice de développement humain (IDH) ; l'Algérie occupe la 96e place au classement du PNUD (la Tunisie occupe la 92e), même si elle connaît une marge de progression : au cours des quarante dernières années, le pays s'est glissé dans le groupe de dix pays qui ont connu les meilleures progressions en termes d'IDH.

Au-delà d'une croissance dynamique, l'économie algérienne reste marquée par les déséquilibres qui la structurent. Avant 2011, la Banque mondiale comme le FMI s'inquiètent du déséquilibre des contributions des différents secteurs d'activité au PIB national. En 2005, les hydrocarbures représentaient 47,5% du PIB, et 98% des exportations[55] ! Selon le rapport 2014 de la Banque Africaine de développement, les recettes en devises provenant des hydrocarbures s'élevaient à 700 milliards de dollars entre 2000 et 2013. Par ailleurs, l'économie algérienne repose sur l'importation des produits alimentaires, qui permettent de prélever des commissions sur lesdites importations (l'Algérie dépend de l'extérieur à 80% pour ses besoins alimentaires, à 90% pour les médicaments). Ce système « par commissions » fait vivre une minorité politique au détriment des bénéfices attendus pour la population dans son ensemble. C'est une *économie de rente*[56], qui accroît inévitablement la dépendance à l'extérieur tout en favorisant des bénéfices financiers immédiats pour une petite minorité. Toujours selon la Banque africaine de développement, sur la

[55] Voir aussi : Rapport « Gestion des ressources et stabilité financière en Algérie », Mohamed LAKSACI, Gouverneur de la Banque d'Algérie, oct. 2010.

[56] Georges CORM : « L'économie de rente est le principal problème du monde arabe », 5 décembre 2013, sur : http://economiesarabes.blog.lemonde.fr ; « L'économie de rente est à l'origine du despotisme des régimes politiques arabes, des inégalités sociales et de la concentration des richesses aux mains d'une minorité au pouvoir, ainsi que d'une paresse dans l'acquisition des sciences et des techniques et leur pratique dans la vie économique […].L'économie de rente n'a pas une seule facette et ne se base pas uniquement sur les ressources pétrolières. Les aides, les transferts d'émigrés, le tourisme de masse, le Canal de Suez, et le secteur foncier sont d'autres sources de rente ayant gagné du terrain dans le monde arabe et empêché par la même occasion la création d'économies productives et génératrices d'emploi. Aujourd'hui, 80% des investissements, hors secteur pétrochimique, vont dans l'immobilier et la construction, ce qui aggrave la dépendance aux sources rentières et alimente le cercle vicieux politique et économique ».

période 2000-2013, les importations ont avoisiné les 500 milliards de dollars pour le pays. Pour RIVOIRE, cette structuration a des effets pervers : « elle coûte cher (2 milliards de dollars par an de facture alimentaire, 500 millions pour les médicaments) et la plupart des Algériens n'ont pas accès à ces produits occidentaux trop chers. En outre, elle décourage le développement économique du pays. En effet, les décideurs militaires qui profitent du système n'ont aucun intérêt à ce qu'une production locale de biens de consommation vienne concurrencer leurs très lucratives filières d'importation »[57]. Le système actuel empêche donc la diversification de l'économie, la structuration d'un véritable marché intérieur, le développement humain, et la justice sociale.

Le secteur informel est dynamique ; quant au travail déclaré, quasiment 60% des salariés travaillent dans le secteur des services, suivis par ceux de la construction (17%), l'industrie (14%) ; l'agriculture (11%) ; le secteur privé prédomine dans la distribution de l'emploi (mais 90% des travailleurs du privé le sont dans des emplois temporaires, et 70% des salariés du privé n'ont pas de couverture de sécurité sociale ni de droits syndicaux), alors que le secteur public tend à diminuer – « modernisation » (privatisation) des services publics appuyée par les syndicats algériens[58].

Sur le flanc de l'emploi, le taux de chômage s'élève à 10% de la population active - similaire à celui des autres pays étudiés, le taux de chômage s'élève à 8,1% chez les hommes, mais à 19,1% pour les femmes, avec encore plus de différences chez les jeunes (38% pour les femmes, 19,1% pour les hommes). Il est surtout important chez les diplômés universitaires. De ce point de vue, les caractéristiques du marché du travail sont inchangées[59] depuis deux décennies : faible taux global d'activité (40% en 2011), pour une main d'œuvre potentielle de près de 27 millions d'individus ; et faibles taux de participation des femmes (14,2% en 2010-2011). Les inégalités régionales existent mais sont modérées (10,7% de chômage en ville, contre 8,7% dans les campagnes).

> En 1994 le pays accepte un plan d'ajustement structurel suite à la signature d'un accord avec le Fonds monétaire international qui prévoie le rééchelonnage de ses dettes extérieures, en même temps qu'une panoplie de réformes économiques, dont une réduction drastique de sa dette et de son secteur public. Vingt ans plus tard, l'économie algérienne souffre de faiblesses structurelles : un chômage élevé pour certaines catégories de la population et une économie

[57] Jean-Baptiste RIVOIRE, *Le crime de Tibhirine : révélations sur les responsables*, La Découverte, déc. 2011, 368 p.
[58] Nacer-Edddine SADI *La privatisation des entreprises publiques en Algérie. Objectifs, modalités et enjeux*, l'Harmattan, 2005, 396 p.

[59] Les politiques de l'emploi et les programmes actifs du marché du travail en Algérie, Rapport, ETF, 2011, p. 3.

sclérosée, bloquée par un système d'importations à la commission, dépendante de l'évolution des prix des matières premières... Et un modèle social en panne.

Avec 5% de croissance en 2011 (puis 2,7% en 2012, et 4,4% en 2013 et 2,6% en 2014), le **Maroc** est la 5e puissance économique en Afrique. Son rythme de croissance est rapide dans la dernière décennie. Selon le ministère des affaires étrangères marocain, le secteur agricole regroupe 39,2% des emplois et génère une valeur ajoutée de 14,6% du PIB. La croissance économique est « excessivement dépendante de ce secteur » nous dit le ministère. Les phosphates sont sa richesse principale – le Maroc détient les premières réserves mondiales. A côté du secteur agricole, l'industrie manufacturière représente 21,4% de l'emploi total (29,6% du PIB) ; le tertiaire – le secteur touristique particulièrement - représente 39,3% (55,8% du PIB).

Le développement est là encore, comme dans la majeure partie des pays étudiés, le talon d'Achille du Maroc. En 2007, 8,9% de la population étaient considérés comme pauvres en fonction du seuil de pauvreté *national*. Mais selon d'autres critères (rapport du PNUD, daté de 2010) ce seraient plus de 28,9% de la population marocaine qui vit sous le seuil de pauvreté à cette date. Les autres critères du développement restent eux aussi insatisfaisants pour un pays économiquement en plein essor : la moitié des marocaines ne savent ni lire ni écrire[60] ; l'espérance de vie à la naissance reste en dessous de la moyenne des pays du Moyen Orient-Afrique du Nord (Banque Mondiale, 2013).

Quant au marché du travail, l'Enquête nationale sur l'emploi du Haut-Commissariat au Plan marocain souligne que l'emploi a régressé en 2011 (31 000 postes perdus dans l'industrie), alors que dans le même temps le taux de chômage atteint 11% chez les femmes (il stagne depuis entre 9 et 10%), 8,4% chez les hommes (augmentant depuis entre 8 et 9,4%).

> C'est donc surtout sur le plan politique et constitutionnel que les différences les plus fortes se trouvent entre le Maroc et l'Algérie[61]. Ces dissemblances sont essentielles pour saisir la manière dont le pouvoir réagit au printemps arabe, accueille, négocie ou non les revendications politiques et sociales. Elles permettent également de percevoir les évolutions possibles plusieurs années après les soulèvements de 2011 (voir Partie III).

[60] Sur la situation des femmes et de leurs droits dans les pays arabes, voir : Juliette GATE, « droits des femmes et révolutions arabes », *La Revue des droits de l'homme,* 6/2014.

[61] Voir notamment : Mohammed HACHEMAOUI, « Institutions autoritaires et corruption politique. L'Algérie et le Maroc en perspective comparée », in *La comparaison des politiques publiques internationales : méthodes et pratiques, Revue internationale de politique comparée,* 2012/2 (vol. 19), p. 141 et s.

L'Algérie fonctionne selon un régime républicain militaire depuis son indépendance en 1962. La Constitution algérienne est, par certains aspects, assez proche de la constitution française – présidentialiste, mais fonctionnant avec un Parlement bicaméral. Le Président occupe une place centrale dans la vie politique du pays ; chef de l'exécutif, c'est lui qui nomme son premier ministre et les membres du gouvernement sur proposition de ce dernier. Il est élu au suffrage universel direct tous les cinq ans. Le pouvoir législatif, là aussi comme en France, est bicaméral depuis 1996. « Le collège des prétoriens [ce que l'auteur appelle l'armée] – qui peut soit rester informel, soit revêtir une forme organisationnelle en épousant les contours de l'État-major de l'Armée – demeure l'institution qui détient les rênes du pouvoir en Algérie », pouvoir qu'elle n'a pas hésité à mobiliser dans les dernières décennies pour destituer ou instituer un président qui s'alignait sur sa politique[62]. Ce pouvoir militaire, central, dépasse les limites normalement dévolues à l'Armée dans un Etat de droit, et déborde sur « l'ensemble des activités civiles, à commencer par la politique et l'économie. Le dispositif du pouvoir prétorien pénètre tous les pores du corps étatique. Il comprend, par-delà la cooptation des Chefs d'État et de gouvernement, la conduite des grandes opérations commerciales et financières extérieures »[63].

En revanche, le Maroc est une monarchie constitutionnelle de droit divin. Lorsque le printemps arabe éclot en 2011, le pays vit sous le règne de Mohammed VI depuis 12 ans… Ce qui explique que les réformes attendues, et partiellement adoptées (voir *infra*), n'ont pas eu la même teneur dans les deux pays. Dans ce pays où le roi, non responsable politiquement, exerce un pouvoir déterminant, le pluralisme politique reste artificiel. Mais contrairement à son voisin algérien, le Maroc est historiquement plus pacifié : il n'a pas subi les effets d'une colonisation de conquête, et une indépendantisation violente. De retour d'exil en 1955, le Sultan Mohammed V a rapidement acquis son autorité et son pouvoir, en reprenant possession des terres du royaume – devenant « le plus grand propriétaire foncier du royaume »[64]. Le palais royal redevient la « source principale de distribution des bénéfices aux clientèles du palais »[65]. Cette politique économique, qui innerve le jeu institutionnel jusqu'à aujourd'hui, trouve ses fondements dans la stratégie de « marocanisation » du commerce lancée en 1973 par le roi Hassan II, au titre duquel il s'emploie à la distribution d'établissements industriels et commerciaux à la nouvelle génération de dirigeants politiques, à la bourgeoisie commerçante, au pouvoir militaire, s'assurant de leur fidélité selon un modèle de vassalité traditionnel. Dans ce système de « patronage économique », le Roi détient et distribue les prébendes, et fait de la corruption des

[62] Ibid.

[63] Voir sur ce sujet : Ghazi HIDOUCI, *Algérie, la libération inachevée*, Paris, La Découverte, 1995, p. 40.

[64] LEVEAU R., *Le fellah marocain défenseur du trône*, Paris, Presses de la FNSP, 2e édition, 1985.

[65] Mohammed HACHEMAOUI, op.cit., p. 146.

élites un outil de contrôle politique – rendant d'autant plus poreuse la frontière entre public et privé.

Entre le Maroc et l'Algérie – et cette ligne de fracture traverserait tout le sud du pourtour méditerranéen – il y aurait donc d'une part des « républiques prétoriennes » et de l'autre des « monarchies néo-patrimoniales »[66].

b. Tunisie et Egypte

L'économie **égyptienne** est surtout concentrée sur le tourisme, les hydrocarbures (en 2009, le secteur gazier représentait environ 45% des exportations égyptiennes), les métaux et l'agriculture. Quoique 2e économie du continent africain (1,8% de croissance du PIB en 2011. 2,2% en 2012. 2,1% en 2013), elle est très fragile, car dépendante de circonstances extérieures (les flux personnels des émigrés, équivalant à 7.7 milliards de dollars en 2010) ou de politique intérieure. Comme l'Algérie, l'Egypte est de plus en plus dépendante de ses importations alimentaires. Ainsi, elle se classe au 1er rang mondial pour les achats de blé à l'étranger en 2010.

Sur le plan social, le chômage officiel atteint les 10,4% en 2011, 13,4% en 2014 (source : FMI). Avec une population très jeune (un tiers d'égyptiens est âgé de moins de 15 ans), une très forte croissance démographique (en 2009, il y a eu 1.981 millions de naissances soit une augmentation de 8.1 % par rapport à 2008), un marché du travail *saturé*, l'Egypte apparaît comme le « modèle type » du printemps arabe, avec la Tunisie. L'absorption des jeunes sur le marché de l'emploi est trop faible, ce qui entraîne, inévitablement, des déclassements et des frustrations. Comme dans les autres pays étudiés, le chômage des femmes oscille entre 27% et 30% des femmes dans les dernières années, 3 à 4 fois plus élevé que celui des hommes (entre 4,8% et 7% sur les années 2007-2011 selon la Banque mondiale). 23% d'emplois vulnérables en 2011.

Sur le plan du développement, le pays est 113e en termes d'IDH. L'alphabétisation des plus de 15 ans ne touche que 65% des hommes et seulement 39 % des femmes. 41 % de la population égyptienne vit sous le seuil de pauvreté qui est évaluée à moins de 1 $ par jour. 25,2% de la population égyptienne est considérée comme pauvre selon la définition nationale (source Banque mondiale, 2011).

[66] Ibid, p.145.

On retrouve en **Tunisie** des caractéristiques économiques et sociales du reste des pays de la région MENA. Mais c'est aussi le « bon élève » de la région, avec une croissance à environ 3,4% par an en valeur réelle par habitant au cours de 1990 et 2010 et la deuxième croissance la plus rapide de la Région MENA depuis 1990. Jusqu'en 2010, le Forum économique mondial a classait la Tunisie comme l'économie la plus compétitive en Afrique...

Le pays dispose effectivement de ressources naturelles importantes (gaz, phosphates), mais aussi d'un secteur agricole et touristique dynamique[67] (7% du PIB national, 12% de la population active, selon la Banque mondiale). Les échanges nombreux opérés au sein de l'Afrique du Nord et avec l'Union européenne, ainsi qu'une économie relativement diversifiée appuyée par une main d'œuvre qualifiée, en font un pays économiquement porteur.

Ce panorama ne l'empêche pas de souffrir d'importants déséquilibres structurels : dans un rapport daté de 2014, revenant sur les années précédant le Printemps arabe, la Banque mondiale[68] souligne une performance économique essentiellement tirée par un secteur public grandissant, et une affectation sous optimale des ressources. La « paralysie des entreprises du secteur privé » est selon elle problématique, autant qu'une faible dynamique dans la création d'entreprises, la création d'emplois et les performances à l'exportations. Le pays souffre d'un niveau d'investissement structurellement faible et d'un investissement privé intérieur bas (environ 15% en 2000-2010), concentré sur l'immobilier et les services. L'investissement a stagné autour de 24% du PIB au cours de la période 2000- 2010 (ce qui est plutôt faible pour un pays intermédiaire).

Bref ; c'est une économie peu performante, notamment en termes de création d'emplois de qualité et de partage des richesses, alors que le printemps arabe se profile. Le chômage est supérieur à 13% depuis l990, et affecte de plus en plus largement les jeunes. La majorité des emplois créés le sont dans des activités à basse valeur ajoutée, principalement dans le secteur informel (bas salaire, absence de protection dans l'emploi). Comme le souligne la Banque Mondiale « alors que la Tunisie développait l'enseignement supérieur pour préparer la montée sur l'échelle de la chaîne de valeur, l'économie n'a pas été en mesure de progresser au-delà des

[67] Voir également, pour une étude détaillée annuelle : le rapport du World Travel and Tourism Council, *Travel & Tourism. Economic Impact*. Site : http://www.wttc.org

[68] *La Révolution Inachevée. Créer des opportunités, des emplois de qalité et de la richesse pour tous les Tunisiens.* Rapport Banque Mondiale, Revue des politiques de développement, mai 2014.

activités à basses qualifications et bas salaires » (Rapport 2014, précit). *De facto*, le secteur public est devenu la première (voire la seule) source d'emploi pour des jeunes de plus en plus diplômés – fin 2012, plus de 30% des diplômés étaient toujours au chômage. *In fine*, le modèle économique tunisien interventionniste et clientélaire, en 2011, était obsolète – sans rapport avec les ressources et le potentiel du marché du travail travail, puisqu'il ne favorisait ni la croissance ni le développement d'emplois de qualité.

Autre élément enfin d'un modèle économique en bout de course : l'importance des disparités régionales, la carte des « disparitiés socio-économiques se superposant à la carte protestataire ». Comme le soulignent Amin ALLAL et Vincent GEISSER, « ces mouvements [Gafsa en 2008, Ben Gardan en 2010, Kasserine en 2011] les données tangibles sur lesquelles ils reposent et le sentiment de paupérisation qu'ils expriment, dévoilent ce que la Tunisie du « miracle économique » élude : les disparités régionales, *la marginalisation économique et sociale de pans entiers de la population*, exclus du système de protection car exclus des circuits de l'emploi »[69].

> Sur le plan politique et constitutionnel, l'Egypte et la Tunisie ne sont pas éloignées dans le texte – les deux pays ont formellement adopté un système républicain, présidentiel. Dans les deux cas en revanche, ce pouvoir exécutif s'était retrouvé accaparé par une personne seule depuis des décennies ; le système constitutionnel était bloqué par un monarchisme *de facto*. La République égyptienne fonctionnait effectivement jusqu'en 2011 comme une monarchie en pratique : le poste de Président de la République (occupé depuis 1981 par Hosni Moubarak) faisait l'objet d'une « réélection » lors d'un référendum tous les six ans. Certes, une réforme datée de 2005 avait ouvert la course à la présidentielle à d'autres candidats : mais Hosni Moubarak n'en était que ressorti grandi par l'onction démocratique. En Tunisie, lors de la proclamation de l'indépendance en 1956, le pays avait hésité entre un régime de monarchie constitutionnelle et un régime républicain – celui qui sera finalement choisi avec la proclamation de la République en juillet 1957. En pratique, la présidence de la République tunisienne n'est assurée que par deux personnes en cinquante ans : Bourguiba de 1957 à 1987, puis Ben Ali, jusqu'en 2011.

c. Syrie, Libye

[69] Amin ALLAL, Vincent GEISSER, « Révolution de Jasmin ou Intifada ? », *Mouvements*, 2011/2 (n°66), pp. 62-68.

La Syrie diffère sensiblement des deux premiers groupes de pays ; certes, le pays connaît une croissance bonne (2,5% de son PIB en 2000), et un PIB/habitant qui s'élève en 2010 à 4800 USD. L'agriculture représente là encore une part non négligeable de son PIB (17,6% en 2010) et le secteur occupe 25 % de la population active. Mais ce secteur est derrière l'industrie (26,8% du PIB et 20 % de la population active) et les services (55,6% du PIB). Son modèle économique est donc légèrement dissemblable à ceux rencontrés ici ; quoique son économie soit assez dépendante du secteur touristique. Son dynamisme économique repose surtout sur l'agriculture, l'artisanat, les télécommunications, les exportations. Fin 2010 – début 2011, le pays entame un grand plan de réformes économiques aux fins de modernisation de ses infrastructures (notamment portuaires), pour la relance de la création d'emplois.

Le taux de chômage est en revanche similaire à ceux rencontrés jusqu'ici, avec 14% de chômeurs sur l'ensemble de la population active en 2010 (population active en dessous de 6 millions de personnes en 2009). En moyenne sur la dernière décennie, le chômage des hommes est autour de 5%, contre 30% pour les femmes. La Banque mondiale évalue le taux d'emplois vulnérables[70] en 2011 à 33% du total des emplois. 11,9% de la population vit sous le seuil de pauvreté.

Institutionnellement, la République arabe syrienne nait en 1970 avec le coup d'Etat conduit par Hafez el-Assad, qui instaure un régime nouveau rayonnant autour du parti unique Baas. A sa mort en 2000, le pouvoir présidentiel est repris par son fils Bachar el-Assad (suite à un référendum). Une première brèche s'ouvre dans le régime politique syrien – le « *Printemps de Damas* », au cours duquel El-Assad fils tente de libéraliser politiquement le pays. Un momentum politique de courte durée, puisque l'Ancien régime reprend vite la main, quelques mois plus tard ; le débat est de nouveau muselé et des emprisonnements de journalistes et intellectuels ont lieu.

Ce sont les conflits religieux et régionaux qui semblent rythmer la vie politique syrienne : guerre avec Israël, relations complexes avec le voisin libanais, tentatives de prise du pouvoir par les Frères musulmans (au début des années 1980 notamment). Le point central est que la politique sécuritaire – ou de musellement du débat démocratique – a pris le pas sur le développement économique et social. Cette gestion autoritaire du pouvoir, doublée d'une répression physique

[70] Pour la Banque mondiale, sont considérés comme vulnérables les emplois des travailleurs familiaux, non rémunérés, et ceux des personnes travaillant à leur compte. Il n'est donc pas question ici des emplois précaires au sens « français » (temporaires, à temps partiel, etc).

très dure des mouvements de contestation, ont logiquement impacté le tissu démocratique et syndical (quasiment inexistant) dans le pays.

L'économie de la Libye est semblable par certains aspects, d'un point de vue structurel, à l'économie algérienne[71]. Elle dépend en grande partie de la « rente pétrolière », connaît un PIB par habitant élevé (en 2011, il était le plus élevé d'Afrique). Mais comme les autres pays de la zone étudiée, elle connait « d'importantes inégalités sociales un taux élevé de chômage des jeunes et de grandes disparités régionales, sans oublier des années de mauvaise gouvernance et de corruption »[72] . Le chômage des jeunes y est très important (mais les qualifications ne suivent pas toujours).

Comme ca a été le cas en Algérie, c'est le secteur public qui a tiré l'économie vers le haut et permis de créer de l'emploi (et non pas l'investissement en général). Dans le même temps, le secteur privé n'a pas pu accueillir une offre d'emploi toujours grandissante. Pour l'OCDE, le pays souffre à la fois d'un « environnement des affaires » qui doit être amélioré, et d'un « système éducatif qui prépare mal les étudiants à répondre aux demandes du marché du travail, provoquant un retour négatif des dépenses d'éducation » (OCDE, précit.).

&

Sous des formes institutionnelles différentes - monarchies vs. Républiques (Egypte, Tunisie, Libye, Yémen) - on retrouve dans tous les cas des modèles politiques-économiques en rupture avec les demandes de la population globale, et une inadéquation entre l'offre d'emploi, la qualification de la main d'oeuvre, son niveau d'ouverture au monde, et une fermeture symbolique, publique, au débat et au renouvellement des modèles économiques (faiblesse des investissements, dépendance au secteur des hydrocarbures, corruption endémique qui bride la mobilité professionnelle et le fonctionnement efficace du marché du travail).

Ces formes économiques dissemblables ont donc toutes en commun une forme d'autoritarisme ou de centralisation des décisions, et – on va le voir – une certaine rupture avec le débat public, qu'il soit politique ou, pour ce qui nous intéresse, social (dialogue social, négociation collective).

[71] Mouhoub EL MOUHOUD, « Economie politique des révolutions arabes : analyse et perspectives », l'Ena hors les murs, sept. 2011, n°414.
[72] Rapport, *Perspectives économiques en Afrique 2012*, OCDE, 2012.

II. Syndicalisme et droits sociaux dans les pays arabes : un état des lieux avant la révolution

Avant d'envisager le rôle qu'a pu jouer le syndicalisme dans le processus révolutionnaire, il paraît essentiel de s'intéresser au cadre préalable, à savoir les formes d'existence prises par un espace de mobilisation sociale, les modes d'élaboration de revendications et les structures de représentation des travailleurs. Pour ce faire, on s'interrogera successivement sur les syndicats dans les pays arabes (A), l'existence de mécanismes de consultation, de représentation et de négociation favorables aux travailleurs (B), enfin sur la mise en œuvre éventuelle de politiques sociales au sens large dans les pays arabes avant 2011 (C).

A. Des structures syndicales hétérogènes : entre centralisme plus ou moins inféodé et absence pure et simple de syndicats

Il faut d'abord relever (constater) qu'il n'existe pas d'histoire syndicale arabe uniforme. Dans certains pays étudiés il n'existe même tout simplement pas de véritables syndicats ou qui sont au mieux de simples coquilles vides, dénuées de réalité sociale. On remarque ensuite que les organisations syndicales dépendent, tant dans leur forme et leur mode de structuration que dans leurs revendications, à la fois des structures économiques nationales (degré d'industrialisation et tertiarisation plus ou moins poussée) et des configurations institutionnelles (Monarchie ou République ; régionalisation ou centralisation des décisions publiques).

On peut grossièrement distinguer deux formes polaires et diamétralement opposées de syndicalisme : d'un côté les pays qui à l'occasion des mouvements de lutte pour l'indépendance ont développé un syndicalisme original, confédéré, national, étroitement lié aux partis indépendantistes, tout au moins dans la phase originelle, avec lesquels ils ont éventuellement pris – ou tenté de prendre – leurs distances par la suite ; de l'autre, les pays qui ne connaissent qu'une forme « réprimée » de syndicalisme, embryonnaire et qui peine fort logiquement à représenter efficacement les travailleurs (voir Chapitres 2 et 3, sur le rôle d'impulsion joué par la CSI notamment). Dans le premier groupe figurent les syndicats marocains et algériens tandis que les syndicats égyptiens et tunisiens correspondent davantage à la seconde configuration. (voir papier qui distingue trois types de syndicalismes, Eric Gobe)

En Algérie, le premier syndicat est l'Union Générale des Travailleurs Algériens (UGTA), historiquement toujours très proche du pouvoir. De l'indépendance du pays (1962) aux années 1990, l'Algérie ne dispose d'ailleurs que d'un seul syndicat de travailleurs. L'UGTA

est créée en 1956 par le FLN, afin de mobiliser les travailleurs contre le pouvoir colonial. Pour le parti, elle est donc avant pensée comme une simple courroie de transmission du parti dans le monde ouvrier et industriel. Autrement dit, cette organisation ne satisfait pas à proprement parler les critères d'indépendance. Tout en restant sous la tutelle étroite du FLN après l'indépendance (1962), l'UGTA tentera bien de s'émanciper au début des années 60, en particulier en organisant une série de grèves mais le parti resserre vite son emprise lors du premier congrès constitutif de l'UGTA en 1963. A l'occasion de son discours d'ouverture du congrès, Ben Bella en appelle sans équivoque à « la discipline des syndicats » et condamne dans le même élan les dérives supposées de « l'ouvriérisme »[73].

Il faudra attendre 1990 pour enfin sortir du modèle de syndicat unique avec la création de syndicats indépendants dans la fonction publique, notamment dans l'enseignement[74].

Il ne faut pas pour autant en conclure que la centrale historique reste inactive : en mars 1991, elle lance une grève suivie par plus de 80% des travailleurs et obtient la revalorisation du salaire minimum. Tout au long de la décennie 1990-2000, l'UGTA apparaît ainsi en pointe dans la lutte contre les plans d'ajustement structurel imposés par le FMI. En 2010, elle obtient une augmentation de 20% des salaires pour 3 millions d'employés. Impliquée dans la lutte contre l'intégrisme islamique, elle en devient une cible, à tel point que son secrétaire général, Abdelhak Benhamouda, sera assassiné par les islamistes en 1997 avec deux autres membres du siège[75].

Sur le plan juridique, le droit algérien encadre strictement l'exercice de la liberté syndicale. La CSI relève cependant des obstacles à l'établissement de nouvelles organisations, notamment au regard des sanctions imposées en cas d'adhésion syndicales ou de participation à une organisation non reconnue officiellement[76]. Certains travailleurs se voient simplement exclus du droit syndical, *a fortiori* du droit à la négociation collective (voir *infra*), à l'instar des

[73] Le président de l'UGTA Ben Bella, cité par la Dépêche d'Algérie et repris sur le site de l'UGTA (site internet : http://www.ugta.dz/historique-de-l-ugta.html).

[74] Après les émeutes généralisées et les manifestations qui ont ébranlé le gouvernement en avril 1988, l'Algérie a adopté une nouvelle Constitution, suivie des lois mettant officiellement fin au monopole du FLN – et prévoyant corollairement une extension des libertés publiques, dont les libertés syndicales. Le 2 juin 1990, la loi n°90-14 autorise ainsi la création de syndicats indépendants. Plusieurs syndicats autonomes sont créés dans le secteur public, notamment le Syndicat national autonome des personnels de l'administration publique (SNAPAP) et le Syndicat autonome des travailleurs de l'éducation et de la formation (SATEF).

[75] Au total, 655 syndicalistes auraient été assassinés par les islamistes entre 1992 et 2000.

[76] Sur le fondement de la loi n°90-14 (articles 60 et 61), quiconque dirige, administre, fait partie ou favorise la réunion des membres d'une organisation objet de dissolution est puni d'une peine d'emprisonnement de deux mois à deux ans, et/ou d'une amende allant de 5000 à 50 000 dinars algériens.

travailleurs rattachés aux secteurs de la défense et de la sécurité nationale ou encore de ceux ne disposant pas de la nationalité algérienne.

A cet obstacle de droit s'ajoutent les nombreux abus et discriminations dont font l'objet les syndicats en Algérie. A titre d'exemple, en 2010 la CSI recensait le cas de syndicats autonomes réprimés (grèves jugées illégales, menaces de radiation massive de grévistes, menaces de retraits d'agrément…)[77]. *In fine,* l'UGTA demeure la seule organisation représentant les travailleurs et l'unique syndicat reconnu à l'échelle internationale au sein de l'OIT. Si d'autres syndicats sont bien enregistrés, ils n'ont pas l'envergure nationale requise pour pouvoir prendre part au dialogue social ; il existe par ailleurs certains syndicats autonomes et d'autres syndicats non enregistrés qui tentent également d'organiser des manifestations mais sans pouvoir participer au dialogue social à l'échelon national, faute d'invitation par les pouvoirs publics.

L'action syndicale marocaine a vu le jour, il y a 57 ans, dans un contexte de lutte contre la domination coloniale. Dès lors l'un des objectifs de la mobilisation ouvrière était de s'émanciper du « protectorat syndical » qui privait les ouvriers marocains du droit d'adhésion aux syndicats français, et donc de conquérir le droit de constituer des syndicats. L'UMT (Union marocaine des travailleurs) est créée en 1955, à l'initiative du parti nationaliste Istiqlal et du Parti communiste. L'UMT est aujourd'hui plutôt proche des socialistes. En 1956, elle compte déjà 560 000 adhérents. Elle connaît deux scissions, en 1960 (création de l'UGTM, l'Union générale des travailleurs marocains) et en 1978 (création de la CDT, la Conférence démocratique du travail) à chaque fois nées de l'émancipation d'une frange du syndicat qui la trouve trop proche du pouvoir en place. La Confédération démocratique du travail (CDT), l'Union générale des travailleurs du Maroc (UGTM) et l'Union marocaine du travail (UMT) sont affiliées à la CSI.

Particularité marocaine, le paysage syndical est particulièrement diffus, émietté[78]: on dénombre au total 5 confédérations, et 20 syndicats relativement indépendants des partis. Citons entre autres l'Union nationale des travailleurs marocains (UNTM), l'Union des syndicats des travailleurs libres (USTL), l'Union des syndicats populaires (USP), Force ouvrière marocaine (FOM), le Syndicat national populaire (SNP), l'Union des syndicats démocratiques (USD), le

[77] La CSI évoque notamment, dans le secteur de l'éducation et de la santé, des syndicats autonomes représentatifs (CNAPEST, UNPEF, SNPSP, SNPSSP) qui n'ont pas pu faire entendre leurs revendications par leurs autorités de tutelle (les seuls acquis ou promesses salariales étant obtenus après des mois de contestations et dans un climat d'intimidation des syndicats).

[78] Christophe CHICLET, « Les syndicats à l'heure des révolutions arabes », Confluences Méditerranée, article internet, 8 décembre 2011.

Syndicat national des étudiants du supérieur (SNES), l'Union nationale des étudiants marocains (UNEM), l'Union générale des étudiants marocains (UGEM)…

Comme dans l'ensemble des systèmes juridiques étudiés, une série de catégories de travailleurs n'ont pas le droit de former un syndicat, d'y adhérer ou d'occuper une fonction syndicale (fonctionnaires utilisant une arme, membres de la magistrature, travailleurs domestiques, travailleurs agricoles).

Spécificité notable, le pays bénéficie d'une société civile « florissante », avec le développement d'un dense tissu associatif engagé notamment autour de la question des droits humains politiques mais aussi sociaux et économiques. TOURABI et ZAKI évoquent par exemple le développement d'associations de diplômés chômeurs « actives dans le pays dès 1991 et qui manifestent quasi quotidiennement devant le Parlement à Rabat ». Ils insistent même sur une forme de *« routinisation des mobilisations* […] malgré aussi une radicalisation de la contestation sociale en 2007 et 2008 dans le sillage de mouvements de protestation contre la cherté de la vie »[79] . C'est un point important car ce double mouvement de syndicalisation dispersée et de développement d'une société civile « active » ont eu un impact sur les formes de la mobilisation en 2011.

Dans le deuxième groupe de pays, **en Tunisie** et dans une moindre mesure **en Egypte,** les syndicats se sont créés ou ont évolué en lien avec les luttes anticolonialistes. C'est un syndicalisme de lutte, pour la justice sociale et la dignité. Parfois les leaders du mouvement national (comme c'est le cas en Tunisie), ont été des piliers de l'indépendance. Ces syndicats ont alors un fort capital social, l'habitude des mobilisations de masse ; ils *savent* négocier et formuler des revendications. Ce sont des syndicats *expérimentés,* parfois même de quasi-partis politiques, qui fonctionnent comme de véritables courants d'opposition. Et si le syndicalisme n'est pas totalement libre, les structures syndicales existantes peuvent disputer leur indépendance et s'émanciper du pouvoir en place. Leur dépendance au régime existant *peut* être disputée à une stratégie plus offensive.

Lorsque le printemps arabe éclate, le **syndicalisme tunisien** peut se résumer à la seule centrale UGTT, centrale solidement implantée et affiliée à la CSI. En Tunisie, le syndicalisme émerge en réalité dans les années 1920. L'UGTT, longtemps seul syndicat, est créée en 1946, dans la foulée des luttes indépendantistes (elle est d'ailleurs très liée au parti Néo-Destour). En 1975, trois ans après l'accession au pouvoir de Bourguiba, l'UGTT lance une grève générale, et

[79] Abdellah TOURABI et Lamia ZAKI, « Maroc : une révolution royale ? », Mouvements n°66, été 2011.

s'émancipe clairement des liens historiques qu'elle avait noués avec le parti désormais au pouvoir. La grève est durement réprimée. Moins de 10 ans plus tard, en 1983, Bourguiba gèle les salaires. Les *émeutes de la faim* secouent le pays ; l'armée et la police tirent sur la foule qui manifeste : les relations entre pouvoir politique et syndicalisme n'ont sans doute jamais été plus tendues. Le point culminant est atteint en 1985, lorsque les dirigeants de l'UGTT sont emprisonnés (notamment Habib HACHOUR [80]). Avant même le printemps, la rupture (politique) était bien consommée entre l'UGTT et le Gouvernement de Ben Ali.

Lors des grèves dans la région des mines de Gafsa en 2008, l'UGTT avait enclenché un mouvement de solidarité national et international (moment clé en termes de prise de conscience de la puissance de la mobilisation sociale). Le siège du parti au pouvoir, symbole de la corruption avait alors été occupé par la population. Des manifestations de masse se sont déroulées dans toute la région pendant quarante jours consécutifs. Toutes les villes avoisinantes du Sud ont soutenu le mouvement de contestation par des rassemblements quotidiens face aux préfectures et palais de la justice… Les manifestants ont réussi à implanter à travers les syndicats locaux et régionaux un réseau de militants, dans tout le pays. Depuis, le mouvement social tunisien disposait bien d'une « logistique révolutionnaire syndicale »[81].

Il est complexe historiquement de dégager la ligne suivie par l'UGTT depuis sa création en 1946 : « loin de se réduire à la représentation binaire allégeance / dissidence, l'UGTT est toujours apparue […] comme une « totalité contradictoire » (mot du sociologue Salah HAMZAOUI), à la fois agence de légitimation de l'Etat destourien (de Bourguiba à Ben Ali) et « maillon faible » de ce même système, susceptible de se retourner à tout moment contre lui »[82]. Cette « variabilité des positions » en fonction du contexte sociopolitique s'explique aussi par le « caractère structurellement composite et quasi polyarchique de l'organisation qui regroupe en son sein des syndicats de base, plus ou moins autonomes, des unions régionales et des fédérations sectorielles, jouissant d'une marge de manœuvre plus ou moins importante à l'égard de la direction nationale »[83]. La neutralité partisane, l'autonomie fonctionnelle et l'existence de « résistances internes », auxquels s'ajoutent les « conflits sociaux localisés qui contribueront à produire un effet de feed-back positif » auront donc obligé la direction de la

[80] Larbi CHOUIKHA et Eric GOBE, *Histoire de la Tunisie depuis l'indépendance,* La Découverte, août 2015 : parmi les mesures de répression, on citera la suspension de l'organe de presse de l'UGTT,les accusations contre l'UGTT qui ne jouerait plus son rôle dans l'organisation des travailleurs pour l'indépendance du pays, la condamnation enfin de 6 membres du Bureau exécutif et de Habib Achour à la prison, par le tribunal de Sfax. En 1986 et 1987, le congrès extraordinaire de l'UGTT est présidé… par Bourguiba lui même !

[81] « Le syndicalisme, quel rôle dans le printemps arabe ? », article web, babelmed.net, 25 mai 2012.

[82] Michaël BECHIR AYARI, Vincent GEISSER et Abir KREFA, « Chronique d'une révolution (presque) annoncée », L'Année du Maghreb, Dossier : Sahara en mouvement, 7 / 2011.

[83] Ibid.

centrale à osciller en permanence entre une ligne néo-corporatiste d'accommodement et une ligne plus discrète de soutien aux mouvements de protestation animés par sa base »[84].

Il faudrait donc moins regarder la ligne officielle de la Centrale, que les dissensions et débats internes. Ainsi des mouvements multisectoriels, conduits par les unions locales de l'UGTT. « Cette audace protestataire des « lampistes du syndicat » permettra à l'organisation de maintenir un contact permanent avec le petit et le moyen salariat »[85]. Ce pluralisme des positions ressort également, sans doute, d'une absence de pluralisme syndical reconnu par la loi.

Concernant le droit syndical, on retrouve en Tunisie certaines caractéristiques existantes dans les législations voisines : autorisation des discriminations antisyndicales, possibilité de refuser l'enregistrement officiel d'un syndicat pour des raisons arbitraires (les motifs ne sont pas précisés dans la loi), possibilité de sanction en cas de participation à un syndicat non reconnu officiellement, restrictions au droit de grève (qui doit être approuvée par la centrale syndicale, et peut être limitée si elle concerne des « services essentiels »). les participants à une grève illégale peuvent être licenciés sans préavis. Les participants jugés responsable de l'endommagement du matériel de l'entreprise sont passibles de 5 ans de prison et une amende forfaitaire de 240 dinars (le salaire moyen est estimé à 615 dinars en 2011[86]). Comme c'est le cas dans de nombreux pays, certains travailleurs sont exclus de la représentation syndicale, mais ces restrictions demeurent limitées (les forces armées, les jeunes de 16 à 18 ans en cas de refus de leur tuteur, les travailleurs migrants non nationaux).

La négociation collective est bridée au niveau local, puisque selon la législation tunisienne, sauf dérogation accordée par le secrétaire d'État à la Jeunesse, aux Sports et aux Affaires sociales, il ne peut être conclu de conventions collectives concernant un établissement ou un groupe d'établissements que lorsqu'une convention collective agréée est déjà applicable à l'établissement ou au groupe d'établissements considérés. L'objectif est d'éviter de conclure une convention au niveau de l'entreprise lorsqu'une convention adaptée existe déjà au niveau de la branche d'activité. A ce sujet, la convention collective n'est pas intrinsèquement contraignante, et donc ne lie pas automatiquement les employeurs ; elle ne le devient que si elle est agréée par le secrétaire d'État à la Jeunesse, aux Sports et aux Affaires sociales, après avis de la Commission nationale du dialogue social. La négociation collective, mais elle reste bridée par

[84] Ibid.

[85] Ibid.

[86] Voir l'étude *Enquête sur la structure des salaires, Tunisie 2011,* BIT et CRES, octobre 2012.

une série de mécanismes juridiques qui font du pouvoir exécutif le détenteur *in fine* des clés de l'existence et du caractère contraignant de l'accord collectif.

En **Egypte**, le syndicalisme existant est arrimé au pouvoir en place dès 1957, date de la création de l'ETUF, la Confédération des syndicats égyptiens. Jusqu'en 2009, il n'existe pas de pluralisme syndical : seule l'ETUF pouvait s'exprimer au nom des travailleurs - à ce titre, l'ETUF entretenait des liens relativement étroits avec le Parti National Démocratique et le gouvernement : les dirigeants de l'ETUF étaient nommés par le gouvernement et appartenaient généralement au Parti au pouvoir[87]. La Confédération revendique avant le printemps arabe 6 millions de travailleurs[88] et rassemble 24 syndicats. La protection contre les discriminations syndicales n'existe pas en pratique puisqu'un employeur peut licencier un salarié sans motif – ce qui impacte également l'existence d'accords collectifs (voir *infra*).

La CSI avait souligné le peu d'indépendance de l'ETUF, soulignant qu'elle contrôlait « les modalités relatives à la nomination et aux élections du bureau syndical » et que « les grèves ne pouvaient être organisées sans l'accord de l'ETUF ». Le verrouillage du processus électoral syndical au niveau local, empêchait de facto l'existence d'une autre forme de syndicalisme, ou d'une simple remise en cause des positions prises par la Confédération – toute structure syndicale étant juridiquement obligatoirement affiliée à l'ETUF.

Syndicat de services, économiquement fort, l'ETUF dispose comme l'UGTT de propriétés immobilières (appartements et hôtels), d'une Banque (la Banque Egyptienne du développement industriel et des travailleurs), d'une Université et d'associations locales.
Appareil d'Etat donc, auquel était dévolu une mission de contrôle du travail[89] et de prestations de services économiques variés.

[87] Par exemple, le Ministre du Travail sous Moubarak entre 1962 et 1986 occupait auparavant le poste de membre du bureau exécutif de l'ETUF, la vice-présidence du syndicat égyptien de la chimie, et le poste de secrétaire de la commission pour l'emploi au Sénat.

[88] Un nombre impressionnant d'adhésions qui s'explique par le droit du travail égyptien lui-même : avant 2011, l'affiliation au syndicat était *"automatique pour les employés du secteur public industriel, des services publics et de l'administration. Elle était obligatoire pour les activités nécessitant une licence d'exercice délivrée par l'administration publique (chauffeurs de taxi, vendeurs du commerce de détail et employés de l'hôtellerie"*. (Voir : Ibrahim Gamal Abdel Nasser : Représentation syndicale et transition libérale en Égypte – Egypte/Monde arabe n°33 (1998) p.28, note 10). En revanche, la liberté de se syndiquer n'était pas ouverte aux travailleurs du secteur informel (60% de la population active), aux travailleurs temporaires et aux employés de maison, aux militaires et aux forces de police.

[89] La CSI révèle notamment que le droit de grève est entre les mains du Gouvernement (le droit de grève n'est admis que dans les établissements non stratégiques dont la liste est arrêtée par le Premier Ministre) et du Syndicat unique, les grèves devant en tout état de cause être approuvée par les 2/3 du conseil du syndicat, qui devait également indiquer au préalable la durée de la grève.

A partir de 2009, deux ans avant le printemps et suite à une forte contestation ouvrière, le premier syndicat indépendant fut crée : le RETA. Depuis 2005, les actions des travailleurs égyptiens s'étaient multipliées : piquets de grève, rassemblement dans les lieux de travail se comptaient par milliers par an. En 2008 le déclenchement de la grève de Mahallaa groupant 24 000 travailleurs et travailleuses du textile a recrée un sentiment du « collectif » de travail, et réouvert le champ des possibles par une contestation commune. Cette grève, très soutenue, a eu les mêmes effets que celle des mines de la région de Gafsa en Tunisie, déclenchée également la même année : une prise de conscience de la capacité des travailleurs à se mobiliser collectivement. Renforcement de la mobilisation sociale et affaiblissement du « syndicalisme d'Etat » que ne manqua pas de souligner la CSI : « ces dernières années, la fédération avait peu à peu perdu de son influence, dans le sillage de la privatisation et de la protestation croissante des travailleurs/euses »[90].

Dans le troisième groupe de pays enfin, nous plaçons **les syndicats syriens et libyens, proches par bien des aspects de ceux de la péninsule arabique (Yémen, Arabie Saoudite, Jordanie).** Dans tous ces systèmes juridiques, le syndicalisme est largement bridé ; l'absence de pluralisme syndical et le rôle de surveillance des travailleurs dévolu officiellement aux syndicats, en font des instances de suivi du politique, plutôt que des forces de revendication et de mobilisation.

La situation politique de la **Syrie** – en état d'urgence depuis 1963 – impacte bien sûr l'existence et la vitalité du mouvement syndical syrien (si tant est qu'on puisse parler de mouvement syndical). La captation du pouvoir par le gouvernement (voir *supra*), au détriment de toute contestation par une opposition politique, par le Juge ou par le Parlement, écrase également le syndicalisme national. Juridiquement, le pluralisme syndical n'existe pas : toute organisation de travailleurs est obligatoirement affiliée à la GFTU, la fédération générale des syndicats, qui est contrôlée par le parti Baas au pouvoir. Le président de la fédération est d'ailleurs un haut membre du parti. Comme en Egypte, les relations entre mouvement syndical et pouvoir politique s'expriment par un fort contrôle du second sur le premier. Le Ministère du travail peut légalement, par exemple, déterminer la composition du Congrès du syndicat ; il fixe les conditions concernant l'utilisation des locaux syndicaux. De son côté, la fédération joue là aussi le rôle de courroie de transmission : elle peut dissoudre le comité exécutif de tout syndicat affilié ; contrôle leur activité syndicale et détermine les secteurs ou domaines d'activité de chaque syndicat.

[90] *Rapport annuel des violations des droits syndicaux,* CSI, 2012.

Le syndicalisme en **Libye** n'est pas très éloigné ; la CSI considère qu'il n'existe simplement pas de tradition de syndicalisation dans le pays. La Fédération syndicale des travailleurs (GTUFW) était en 2011 la centrale unique, totalement aux mains de Kadhafi (on ne peut pas vraiment parler de « pouvoir gouvernemental » ici). Conformément au code du travail libyen, l'approbation du Ministre du travail et des Affaires sociales est requise pour qu'un syndicat puisse établir des branches dans les provinces. Il doit en outre faire la preuve d'au moins 100 adhésions. Dans ce cadre, l'affiliation à la GTUFW est automatique ; les travailleurs peuvent ne pas y adhérer mais les syndicats indépendants sont interdits.

A titre d'illustration, citons encore le syndicalisme au **Koweït**, où il n'existe qu'un seul syndicat, la Fédération syndicale du Koweït (KTUF). De même au **Bahreïn**, où l'Emir n'a que récemment autorisé, en 2002, la création d'une centrale syndicale unique, la Fédération générale des syndicats du Bahreïn (GFBTU) – en restent exclus les fonctionnaires et les travailleurs immigrés, qui en vertu du droit commun n'ont pas le droit de se syndiquer, de faire grève ou de négocier collectivement[91]. A **Oman**, depuis 2006 il existe un seul syndical : l'Union des travailleurs du sultanat d'Oman, après autorisation du Sultan. Au Yémen enfin, jusqu'en 2011 (date de la création du syndicat libre des étudiants Yéménites), il n'existait qu'une centrale unique, la Fédération générale des syndicats des travailleurs du Yémen (GFWTUY) – contrôlée par le pouvoir en place.

&

Différencié, le paysage syndical dans les pays arabes avant la révolution de 2011 l'est assurément. Les pays du Maghreb sont dotés de structures syndicales historiques, bien implantées (il faut encore opérer des subdivisions, différencier l'extrême éparpillement syndical marocain, du modèle « unique » que représente l'UGTT en Tunisie).

Les pays de la péninsule arabique, plus l'Egypte et la Syrie, se sont d'avantage construits autour d'un syndicat unique courroie de transmission des politiques gouvernementales, instruments de

[91] Comme pour l'ensemble de cette étude, spécifiquement pour les syndicats du troisième groupe de pays (Libye, Syrie), il faut bien distinguer les textes de droit de l'indépendance ou les revendications portées éventuellement, sur le terrain, par les structures syndicales. Ainsi au Bahreïn, le syndicat a fait preuve d'indépendance vis-à-vis du pouvoir central dès sa création. En 2011, une manifestation était organisée par lui à Manama. La répression, féroce, avait conduit au décès de plusieurs manifestants ; 1300 salariés avaient été licenciés pour leur participation à la grève. Le 17 février 2011, la GFBTU publiait une déclaration d'urgence de soutien au « mouvement populaire pacifique » et appelait à une enquête approfondie sur les meurtres survenus pendant les manifestations, ainsi que à une plus grande liberté économique et politique, à la libération des prisonniers politiques, à la création d'une nouvelle Constitution et à des élections démocratiques.

contrôle des travailleurs et de limitation du conflit social, sur un modèle proche de ce que l'on aurait retrouvé dans les pays d'Europe centrale et orientale sous tutelle soviétique…

D'un côté, on a donc des centrales anciennes, entre prises d'indépendance (locales, sporadiquement nationales) et inféodation au pouvoir en place – véritables poudrières car bénéficiant d'une structure ancienne, légitime, qui connait bien le marché du travail et a les compétences et les ressources pour organiser des manifestations d'ampleur nationale. De l'autre, on trouve un mouvement syndical réprimé et quasi inexistant, mais qui n'est pas nécessairement synonyme d'absence de contestation sociale (voir *infra*).

Enfin, il ne faut pas négliger des dynamiques de fond qui vont exploser avec le printemps arabe ; la cristallisation des conflits autour des structures syndicales existantes – qui sauront mobiliser ou non cette force de revendication – et la création rapide, dans la dernière décennie, de syndicats autonomes, précédent la légalisation du pluralisme syndical (RETA en Egypte en 2009 par exemple), ou la suivant de près (CGTT en Tunisie).

Ce tissu syndical disparate est-il associé à une procédure concrète et effective de négociation collective et de dialogue social ? C'est ce que nous verrons dans un point (B).

B. Un dialogue social et une négociation collective inexistants ou encore peu efficaces

Peut-on parler de dialogue social et de négociation collective en l'absence éventuelle de structure syndicale, ou d'indépendance syndicale ? Le rapport de l'Organisation du travail arabe (OAT) sur le dialogue social dans le monde arabe, daté de 2006, est sans appel : « en matière de dialogue social, les rares exceptions dans le monde arabe restent le Maroc, la Tunisie. Les autres pays sont partagés entre des tentatives peu crédibles et l'absence de toute volonté politique »[92].

Est-il pour autant inexistant dans les autres pays du « printemps arabe » ; et quelle effectivité, quels effets produit le dialogue social dans les pays « modèles » que semblent représenter le Maroc, la Tunisie ? On s'interroge ici sur l'existence et la qualité de l'éventuel dialogue social, de la négociation collective, ou simplement de mécanismes de consultation, qui permette de nouer des liens fertiles entre les structures syndicales (ou organes de représentation des

[92] Brahim KOUIDER, directeur général de l'Organisation arabe du Travail, à l'occasion de la 33è session du Congrès arabe du travail, 25 février au 3 mars 2006, Rabat.

travailleurs) et les employeurs, l'Etat. Nous nous baserons sur les textes de droit du travail existant dans chacun des pays étudiés, tout en gardant à l'esprit que leur application n'est pas toujours garantie.

Selon la définition de l'OIT, le dialogue social inclut toutes les formes de négociations, de consultations et d'échanges d'informations entre les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs sur des sujets d'intérêt commun. A ce titre, **«** le dialogue social et la pratique du tripartisme entre les gouvernements et les organisations représentatives des travailleurs et des employeurs aux plans national et international sont, aujourd'hui, encore plus pertinents pour parvenir à des solutions et pour renforcer la cohésion sociale et l'Etat de droit, entre autres moyens par le biais des normes internationales du travail »[93] . Les formes de dialogue social varient selon les pays et les régions. Il peut prendre la forme d'un processus tripartite, le gouvernement étant officiellement partie au dialogue, ou de relations bipartites entre les travailleurs et la direction, avec ou sans intervention gouvernementale. Il peut être informel ou institutionnalisé, il est souvent une combinaison des deux. Il peut se situer au niveau national, régional ou de l'entreprise. Il peut être interprofessionnel, sectoriel ou combiner les deux échelons.

Bien sûr, un dialogue social efficace ne peut avoir lieu que si les travailleurs peuvent s'organiser en syndicats libres, démocratiques et indépendants (groupe des travailleurs à l'OIT). Or, le syndicalisme dans les pays arabes ne bénéficie pas toujours des protections contre les abus et les discriminations qui lui permettrait de jouer pleinement son rôle. Néanmoins, parce que les structures et les modalités du dialogue social ont un impact direct sur la paix et la justice sociales, la juste répartition des richesses, il est intéressant de se plonger dans ses spécificités, dans les pays arabes, antérieurement aux mouvements sociaux de 2011.

Nous continuerons ici d'opérer une distinction entre négociation collective – qui implique une confrontation d'intérêts divergents – et dialogue social – notion qui suppose un consensus ou du moins sa recherche.

Contrairement aux autres sections, il semble qu'en matière de dialogue social et de négociation collective, on puisse distinguer deux groupes de pays : les pays du Maghreb (Maroc, Algérie, Tunisie) qui bénéficient de structures de dialogue et de négociation – quoique la rigueur de l'encadrement juridique ou l'effectivité du dialogue puissent être discutés – (1) et les pays de

[93] Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable.

la péninsule arabique, plus la Libye et l'Egypte (2) qui demeurent, lors du printemps arabe, largement en dehors du cadre international de protection des droits collectifs au travail.

Au Maghreb : une négociation collective encadrée, un dialogue social plus ou moins dynamique

Algérie : l'exemple de la « tripartite »

En Algérie, la négociation collective existe ; elle est strictement encadrée. La procédure de négociation collective est assujettie à une procédure préalable d'approbation par les autorités administratives : pour pouvoir participer à la négociation collective, les organisations syndicales doivent communiquer au début de chaque année civile, à l'autorité compétente, tous les éléments permettant d'apprécier leur représentativité. Une organisation syndicale est considérée comme représentative et en droit de négocier, si elle regroupe au moins 20% de l'effectif total des travailleurs salariés couverts par les statuts desdites organisations syndicales et/ou ayant une représentation d'au moins 20% au sein du comité de participation, lorsque ce dernier existe au sein de l'organisme employeur concerné.

Sur le fond, le contenu des négociations lui-même, quoiqu'étendu, est strictement délimité par la loi ; les partenaires sociaux ne peuvent négocier sur d'autres objets[94].

Ce sont davantage les structures du dialogue et de la concertation sociales qui sont fonctionnent effectivement en Algérie. Le gouvernement algérien s'était engagé dès 1992 dans la voie des consultations tripartites, en ratifiant la Convention 144 de l'OIT [95]. Les procédures de concertation visent alors avant toute chose à assurer un suivi des décisions adoptées par les partenaires sociaux. Le dialogue se fait principalement dans le cadre du Comité d'évaluation tripartite du dialogue social, qui réunit l'UGTA, l'Etat, les organisations patronales, et les organisations professionnelles. Il ne s'agit pas d'*impulser* des décisions politiques en matière sociale, mais de s'assurer du suivi de décisions prises en dehors de son cadre. Le secrétaire

[94] Article 120 de la loi n°90-11 : les éléments suivants sont seuls autorisés dans le cadre des négociations : classification professionnelle ; normes de travail, horaires de travail et répartition ; salaires de base minimum ; indemnités liées à l'ancienneté, aux heures supplémentaires ou aux conditions de travail ; primes liées à la productivité et aux résultats du travail ; modalités de rémunération au rendement pour les catégories de travailleurs concernés ; remboursement de frais engagés ; période d'essai et préavis ; durée de travail effectif pour les emplois à fortes sujétions ou comportant des périodes d'inactivité ; absences spéciales ; procédures de conciliation en cas de conflit collectif de travail ; service minimum en cas de grève ; exercice du droit syndical ; durée de la convention et modalités de reconduction, de révision ou de dénonciation.

[95] Voir le décret présidentiel no 92-248 du 13 juin 1992 portait ratification de la Convention 144 concernant les consultations tripartites destinées à promouvoir la mise en œuvre des normes internationales du travail.

général de l'Organisation de l'union syndicale africaine (OUSA), Arezki Mazhoud estimera en 2015 que le dialogue social en Algérie est « une expérience pionnière qui est présentée lors des rencontres nationales et internationales en tant que modèle à suivre »[96]. Ce « modèle de concertation sociale algérien » repose sur plusieurs piliers : un objectif de périodicité régulière, la participation d'experts indépendants, et l'invitation des syndicats autonomes (une seule fois pour l'instant)[97]. Certaines décisions sont allées dans le sens d'une amélioration des droits des travailleurs – ainsi c'est dans le cadre de ce comité que le salaire national minimum garanti a été réajusté en janvier 2012 et fixé à 18 000 DZD/mois, soit une augmentation de 20 % par rapport au seuil de 2010.

Malgré tout, peu de décisions ont été effectivement appliquées et les conclusions du comité ne sont pas toujours synonymes de progrès social : dans le cadre du plan d'ajustement structurel, le comité tripartite de dialogue social avait introduit une nouvelle clause (87 bis) qui incluait toutes les primes et bonifications dans le salaire minimal, clause qui, jusqu'en 2015, n'a pas pu être supprimée[98]... Autre exemple, en 2011, la tripartite avait décidé d'un report de l'application des hausses de salaires prévues jusqu'en 2015. Enfin, comme le souligne l'ETF dans un rapport daté de 2014, « il y a une dizaine d'années [en 2000], le comité tripartite de dialogue social a opté pour l'élaboration d'un nouveau code du travail. Rien n'a toutefois encore été publié à ce jour et le code se fait toujours attendre »[99].

Par ailleurs, un Conseil national économique et social (CNES) a été spécialement créé pour accompagner les réformes économiques. L'instance anime le débat économique public en Algérie ; elle existe officiellement depuis les années 1960, mais a été rénovée dans les années 1990. Les statuts du CNES prévoient qu'il émane des « groupes socioprofessionnels qui la composent », soit d'un côté, les représentants des travailleurs ; de l'autre, ceux des employeurs publics et privés. S'y ajoutent des représentants de la société civile, de l'administration et le groupe des nominés « selon leur fonction ». Sur le modèle du Conseil économique et social

[96] C'est aussi la position de l'OIT qui a salué l'expérience algérienne en matière de dialogue social dans le cadre de la tripartite algérienne, lors de sa 18e session en novembre 2015.

[97] Selon l'ETF, la composition du comité est relativement vague : « Le comité d'évaluation tripartite du pacte économique et social est composé comme suit, selon les communiqués de presse et les entretiens avec le syndicat et les employeurs: quatre organisations patronales privées et une organisation patronale publique participent au dialogue tripartite. Deux autres organisations non gouvernementales y participent également – le Forum des chefs d'entreprise (FCE) et l'Association des femmes algériennes chefs d'entreprise SEVE (Savoir et vouloir entreprendre). Le poids de l'UGTA au sein de cette formation est inconnu ». (Rapport ETF, *Les politiques de l'emploi et les programmes actifs du marché du travail en Algérie,* 2014).

[98] Rapport ETF, *Les politiques de l'emploi et les programmes actifs du marché du travail en Algérie,* 2014 : « Après le plan d'ajustement structurel, tous les indicateurs macroéconomiques étant stabilisés, l'Union générale des travailleurs algériens (UGTA) plaide en faveur du retrait de cet article à chaque réunion du comité tripartite de dialogue social, mais ses arguments ne sont pas entendus ».

[99] Rapport L*es Politiques de l'emploi et les programmes actifs du marché du travail,* ETF, 2013.

français, le CNES produit et adopte des rapports contenant desrecommandations de politiques publiques, dont le sujet est fonction de la saisine. Le CNES peut également s'auto-saisir. En février 2007, l'actuel président du CNES (Mohamed Seghir Babès) déclarait: « la programmation de l'activité du CNES met l'accent sur l'élaboration d'un véritable tableau de bord relatif aux politiques publiques, avec, à terme, la relance d'une dynamique d'aide à la décision stratégique ». Avant 2011, la structure reste sensiblement critiquée comme « coquille vide », instrumentalisée par l'Etat.

Enfin, le dialogue social reste monopolisé par l'UGTA. Bien que le pluralisme syndicla soit officiellement consacré par le droit algérien, les syndicats autonomes – SNAPAP (syndicats national autonomes des personnels de l'administration publique) SNPSP (syndicat national des praticiens de la santé publique), CNES (conseil national des enseignants du supérieur), ou SATEF (syndicat autonome des travailleurs de l'éducation et de la formation), quoique solidement implantés d'un point de vue sectoriel, ne sont pas considérés comme des « interlocuteurs légitimes », et à ce titre, ne peuvent pas peser sur le jeu institutionnel et la production du droit social national[100].

Maroc : un dialogue social porteur de réformes de grande ampleur

Le Code du travail marocain reconnaît explicitement le droit à la négociation collective, mais comme dans le cas algérien, celle-ci est strictement encadrée. Peut seule y participer l'organisation syndicale « la plus représentative » c'est-à-dire incluant au moins 35% du nombre total des délégués des employés élus au niveau d'une entreprise ou d'un établissement.

L'ajustement structurel et les vagues de libéralisation économique, accompagnées d'une « désalarisation » et de précarisation du travail[101] ont conduit le pays à se doter de structures de dialogue social, pour apaiser le climat politique et les risques sociaux. Déjà en 1994, un message royal est adressé aux participants au dialogue social : « L'emploi est le problème le plus épineux qui préoccupe le nord et le sud […] Ce problème ne sera pas absent de votre dialogue, et vos débats porteront sur la recherche des solutions à y apporter, qui nous en sommes sûr, enrichiront tous les partenaires : le gouvernement, les employeurs et les travailleurs ».

[100] L'écrasement du syndicalisme autonome en Algérie, est tel que la FIDH avait publié un rapport sur ce sujet : *Algérie : pluralisme formel et entraves à l'exercice du droit syndical,* Rapport de la mission internationale d'enquête de la Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH), Algérie, décembre 2002.

[101] Myriam CATUSSE, « Les réinventions du social dans le Maroc « ajusté » », *Le travail et la question sociale au Maghreb et au Moyen-Orient,* III. Compromis sociaux et configurations d'acteurs, janvier 2005, pp. 175-198.

Une décennie plus tard, au début des années 2000, ont ainsi été adoptées une série de lois sociales (nouveau code du travail en 2003). L'accord du 30 avril 2003 signé par les partenaires sociaux eux-mêmes, fonde cette transformation de la législation du travail et de la protection sociale. Il est conclu par la Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM), la Fédération des chambres de commerce, la Confédération générale des travailleurs (CGT), l'Union générale des travailleurs marocains (UGTM), et l'Union marocaine du travail (UMT) – qui avait posé comme préalable à tout accord la mise en conformité du droit du travail marocain avec les textes internationaux (liberté syndicale, protection syndicale). Comme le souligne CATUSSE (précit.), l'accord s'inscrit dans la lignée d'une série d'accords sociaux dont le contenu diffère très peu – « ils routinisent l'institutionnalisation de la triangularisation des négociations (le violent face à face syndicats ouvriers / pouvoirs publics se désamorçant) ». Sur la forme, les négociations seront conduites d'un seul bloc en reposant sur les principes du donnant/donnant et de la concession réciproque. L'accord conjoint, qui impacte de larges pans du droit social marocain, sera appliqué.

L'Etat marocain s'est donc bien doté de structures de dialogue qui ont permis de désamorcer le risque social, en amont. On peut parler à cet égard de structuration solide du dialogue social marocain.

Tunisie : hors les murs du droit, pas de véritable dialogue social

La liberté de négocier collectivement les conditions de travail est limitée en Tunisie par une contrainte juridique : selon l'article 44 du Code du travail tunisien, il ne peut être conclu de conventions collectives concernant un établissement ou un groupe d'établissements que lorsqu'une convention collective *agréée*[102] est déjà applicable à l'établissement ou au groupe d'établissements considérés. L'objectif est de renforcer le rôle des négociations sectorielles, à défaut desquelles il devient donc impossible de négocier au niveau de l'entreprise. En outre, la force juridique des accords et conventions collectives n'est reconnue qu'après l'agrément du secrétaire d'Etat à la Jeunesse, aux Sports et aux Affaires sociales, après avis de la Commission nationale du dialogue social, ce qui bride le dynamisme de la négociation collective. Encadrées,

[102] L'agrément est donné par le secrétaire d'Etat à la Jeunesse, aux sports et aux affaires sociales.

les négociations collectives n'en sont pas moins ancrées dans la pratique syndicale[103] et encouragées par le législateur[104].

C'est d'avantage le système de dialogue social qui restait « inefficace » selon l'OCDE et l'OIT. Il existait bien une instance nationale tripartite de dialogue social[105], mais selon l'OIT le décret l'instituant n'a pas été appliqué. Une position nuancée par l'OCDE : « mené sous l'égide de la Commission nationale du dialogue social [tripartite], [le dialogue social] avait lieu tous les trois ans, à l'initiative du gouvernement, pour la négociation collective des salaires. En dehors de ce mécanisme, il n'existait sous l'ancien régime aucune autre institution pour le dialogue social, quasi inexistant au niveau de l'entreprise privée »[106]. Si cette instance tripartite existait officiellement, elle n'était en tout état de cause pas véritablement opérationnelle.

Syrie, Libye, Egypte : des droits collectifs encore largement bafoués

Egypte : faible effectivité des structures tripartites, négociation collective limitée

En Egypte, deux textes organisent des consultations tripartites : le décret n°970 de 2003 concernant la formation et le fonctionnement du Conseil consultatif tripartite du travail ; l'ordonnance n°356 datée de 1995 qui établit le Haut Comité pour le Travail et les Incitations productives. Le premier, le conseil consultatif tripartite du travail, fournit des conseils sur les propositions de lois concernant les relations de travail, et sur les ratifications des conventions internationales ; les méthodes pour éviter les conflits collectifs du travail et pour renforcer la coopération entre les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs. Le second, le Haut Comité pour le travail et les Incitations productives, est composé de représentants des Ministères (électricité, transports, environnement, tourisme), de la fédération syndicale unique, des chambres de commerce et de l'industrie. Il est rattaché au ministère de la Main d'œuvre et de l'emploi. Plus encore que son « indépendance » plus que relative, on sera frappé par ce que le texte de loi lui-même ne lui attribue aucune fonction… D'autres Comités et conseils ont été

[103] Selon l'OCDE, « en matière de négociations collectives, la Tunisie a une tradition syndicale qui remonte au début du siècle dernier avec la fondation du premier syndicat dans le monde arabe en 1924 », Rapport *Examens de l'OCDE des politiques de l'investissement : Tunisie 2012,* p. 87.

[104] Article 42 Code du travail tunisien : Les conventions collectives, visées à l'article précédent, doivent au moins, contenir des dispositions concernant : la liberté syndicale et la liberté d'opinion ; les salaires applicables par catégories professionnelles et la procédure de classement des travailleurs entre les dites catégories ; les conditions d'embauchage et de licenciement des travailleurs, sans que les dispositions prévues puissent porter atteinte à la liberté syndicale ou à la liberté d'opinion ; le délai-congé; les modalités de fonctionnement d'une commission paritaire de régler les difficultés nées de l'application de la convention.

[105] La Commission nationale du dialogue social, créée par le décret n°2000-1990 daté du 12 septembre 2000.

[106] Rapport *Examens de l'OCDE des politiques de l'investissement : Tunisie 2012,* précit.

institué[107] par décret ou ordonnance, mais le rôle ne semble pas effectif ; il est au mieux consultatif.

Sur le plan des négociations collectives, le droit égyptien est là encore peu disert. Peu de marges de manœuvre existent, le Gouvernement gardant largement la main sur les règles applicables dans l'entreprise (fixation du salaire minimum par exemple). Selon la CSI, la négociation collective en 2010-2011 était « extrêmement limitée dans le secteur privé ». « Une convention collective n'était valable que si elle était conforme à la loi sur l'ordre public ou à l'éthique générale, une notion vague propice aux abus ». Négociation collective limitée juridiquement et source d'abus dans les faits. Le pays a bien ratifié les conventions N°87 et 98 de l'OIT, respective sur la liberté d'association et la protection du droit d'organisation, et sur le droit d'organisation et de négociation collective. Selon la loi sur les syndicats, de larges catégories de travailleurs (dont les travailleurs domestiques) sont exclues du champ du Code du travail et n'ont donc pas de droit à la négociation collective. Les employeurs peuvent éviter la négociation collective et le salaire minimum, comme les cotisations sociales, sans craindre de sanction. Le Code du travail permet à la Fédération d'interférer dans les négociations collectives locales. Le comité d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et des recommandations avait demandé l'abrogation de ces dispositions du Code du travail, les jugeant « incompatibles » avec l'autonomie des parties à la négociation collective. Le Code du travail prévoit aussi des procédures d'arbitrage obligatoire. Les accords collectifs doivent se conformer à un vague « ordre public » et à des principes d'éthique générale (leur interprétation apparaissant « arbitraire » selon l'OIT). Bref, la négociation collective n'est pas un outil de règlement du conflit social et d'amélioration des droits sociaux des travailleurs. Dans le secteur public, les conventions collectives sont négociées au sein du Conseil national des salaires, critiqué pour son travail lacunaire[108].

Pays du Golfe, Syrie, Libye : une seule et même donne sociale ?

Les conflits politiques dans la région ont un impact négatif sur les droits syndicaux et le droit du travail. C'est ce qui ressort des travaux de la CSI, qui souligne les lacunes juridiques en

[107] Ainsi du Décret n°1544 de 2003 concernant la formation et les pouvoirs du comité exécutif du Haut conseil pour le Développement des ressources humaines ; du Décret n°1184 de 2003 formant un haut comité pour la planification et l'emploi de la main d'œuvre.

[108] Report, "Internationally recognised core labour standards in Egypt. Report for the WTO general council review of the trade policies of Egypte", Geneva, 26 and 28 July, 2011.

termes de protection des syndicats, ainsi qu'une négociation collective souvent purement formelle. Dans son rapport annuel daté de 2008, que nous reprenons ici, la CSI souligne qu'« au cours des huit dernières années, plusieurs pays – Bahreïn, Oman, le Qatar, l'Arabie saoudite, le Yémen et les Émirats arabes unis – ont introduit des législations du travail, mais celles-ci accusent en général de graves carences. En Arabie saoudite et au Qatar, les droits syndicaux reconnus par les nouveaux codes du travail sont très limités. En revanche, à Oman, les syndicats sont reconnus, de même que le droit de grève et la négociation collective, bien qu'avec certaines restrictions. La reconnaissance des droits du travail n'est souvent que de pure forme et les gouvernements concernés continuent à contrôler étroitement l'organisation des travailleurs/euses. C'est notamment le cas du Bahreïn, de la Jordanie, du Koweït, du Liban et du Qatar. En Jordanie, la grève est soumise à l'autorisation préalable des autorités. Au Liban, les travailleurs n'ont aucune protection contre la discrimination antisyndicale. En Syrie, les fonctionnaires qui perturbent les services publics s'exposent à des peines de travaux forcés. Une autre forme de contrôle consiste à imposer un syndicat unique, généralement sous la coupe du gouvernement, comme c'est le cas à Bahreïn, en Jordanie, au Koweït, au Qatar et en Syrie ».

Syrie : un droit du travail relevant du pouvoir exécutif

Dans le texte, la République arabe syrienne dispose d'une série de dispositions d'ordre législatif ou réglementaire, protégeant les droits des syndicats – notamment leur droit à la négociation collective (Décret législatif n°84 daté de 1968 sur le respect de l'organisation des syndicats ; arrêté n°1131 portant statut de la fédération professionnelle des syndicats des entrepreneurs du bâtiment dans la République arabe syrienne, daté de 1994 ; Loi n°1 relative à l'institution de l'Union des journalistes, datée de 1990…). Les travailleurs agricoles eux-mêmes bénéficient d'un véritable encadrement légal en matière de relations collectives de travail, leur ouvrant un droit à la représentation collective[109]. En outre, le pays a bien ratifié une série de Conventions de l'OIT – n°87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, dès 1960 ; n°98 sur le droit d'organisation et de négociation collective, dès 1957 notamment – mais selon la CSI le droit à la négociation collective n'est pas exercé de manière significative. Les négociations portent surtout et quasi uniquement sur l'établissement des salaires minimum, les horaires de travail, les conditions d'emploi, avec les représentants et le ministre de tutelle.

A notre connaissance, il n'existe pas de structures de dialogue social ou de concertation sociale.

[109] Loi n°21 promulguant celle sur les syndicats agricoles ; Section 160 et 262 de la Loi régulation les relations agricoles.

Libye : une négociation collective très fortement limitée

En Libye, les clauses des conventions collectives doivent être « conformes à l'intérêt économique national » pour être légales ; la liberté de négociation collective et l'autonomie des partenaires sociaux en sont directement affectées. Comme le souligne la CSI, cette disposition permet également au Gouvernement de rejeter préalablement toute revendication jugée incompatible avec ses choix économiques et sociaux... Enfin, des milliers de travailleurs demeurent hors des murs conventionnels, faute de droit à la négociation collective. C'est le cas des fonctionnaires non commis à l'administration de l'Etat, des travailleurs agricoles et des gens de mer. Le gouvernement est, en tout état de cause, investi du pouvoir de fixer les salaires, ce qui fait dire à la CSI qu'il « n'existe pas de négociation collective véritable, ni au niveau national, ni au niveau des branches ». Les conflits sociaux locaux sont réglés de manière implicite, par une négociation entre la centrale syndicale et l'employeur local.

Comme en Syrie, il n'existe pas en Libye de structure de dialogue social.

&

Le dialogue social, composante du travail décent, existait-il en droit et en fait dans les pays arabes avant le printemps ? Peut-on parler de dialogue social *fécond* au sens de l'OIT, c'est-à-dire reposant sur : le respect des droits fondamentaux que sont la liberté syndicale et la négociation collective, des organisations d'employeurs et de travailleurs fortes et indépendantes, la volonté politique et l'engagement de tous pour le dialogue social, un soutien institutionnel ? A l'évidence, non – ou en tous cas, de manière lacunaire – ce qui n'est bien sûr pas sans rapport avec la fragilité de la liberté syndicale dans les pays étudiés.

Cela ne veut pas dire que dialogue et négociation sont absolument absents. Ils prennent des formes différenciées au Maghreb, et recouvrent des objectifs spécifiques, très liés à la mise en œuvre de la politique économique nationale. Là où le dialogue social est développé, il est fortement lié à la question de l'emploi et de la relance économique. La décennie 1990 au Maroc et en Algérie a été particulièrement sévère sur le plan social, et c'est, on l'a vu, ce qui a accéléré la mise en place de structures de dialogue et de négociation pour désamorcer les risques sociaux.

Dans les pays du deuxième groupe (Egypte et Tunisie, mais *a fortiori,* la Syrie et la Libye), la négociation collective n'est que peu ou pas protégée dans les faits et ne garantit pas assez

l'amélioration des conditions de travail des salariés. Elle est placée sous la surveillance Gouvernement et/ou des syndicats eux-mêmes (qui n'ont pas toujours les garanties d'autonomie et de en position d'agir librement) et strictement encadrée par le droit. Le gouvernement joue un rôle plus important que les partenaires sociaux dans la détermination des conditions de travail.

Au-delà de la relative ineffectivité de ces procédures de dialogue, de rencontre, de conciliation entre les partenaires sociaux et avec l'Etat, on ne peut pas ne pas citer les exemples de rencontres internationales, dans la zone arabe, sur les questions sociales. Ainsi de la tenue régulière des Congrès arabes du travail (en 1974, 1989, 2006) réunissant tous les ministres du travail et de l'Emploi, hauts responsables des organisations patronales et représentants des syndicats arabes. Ainsi encore du Forum arabe sur le dialogue social, qui s'était tenu en décembre 2010 à Casablanca, organisé en collaboration avec l'OAT et l'OIT[110]. Il est d'ailleurs intéressant de noter que lors des congrès arabes du travail et des Forum arabes sur le dialogue social, ce dernier est envisagé comme un levier vers l'emploi et pourvoyeur d'équilibre macroéconomique.

L'existence ou non de structures de dialogue social n'est pas sans incidence sur les revendications et les formes de la révolte lors du printemps arabe ; elle explique aussi la plus ou moins grande réussite des processus de transition, de gestion du changement (voir *infra*).
Mais il faut sans doute, enfin, se garder d'une image figée du dialogue social et du mouvement syndical dans les pays arabes avant 2011. A l'aune du printemps arabe, une série de mutations profondes s'observaient déjà dans les pays que nous étudions. Les mouvements sociaux de 2008 en Tunisie et en Egypte bien sûr, mais aussi par exemple, une autonomisation syndicale au Bahreïn – suite à la manifestation de Manama en 2011, le syndicat unique GFBTU appelait à un dialogue national *via* un conseil tripartite pour le dialogue social, impliquant toutes les parties y compris les syndicats –, la création de syndicats indépendants, en Algérie ou en Egypte… Ces éléments apparemment épars apparaissent *a posteriori* comme les déterminants d'un bouleversement politique et social sans commune mesure dans la région arabe, à partir de 2011.

III. Le syndicalisme national *dans* les révolutions arabes

[110] http://www.leconomiste.com/article/dialogue-socialbrle-maroc-accueille-le-1er-forum-arabe#sthash.zkXse3td.dpuf

Cette troisième section est l'occasion de nous pencher plus précisément sur le rôle joué par les structures syndicales dans les révolutions, tout en gardant en tête plusieurs éléments. D'abord, dans certains cas (Maroc, Algérie), on n'a pas assisté à des mobilisations de type insurrectionnel, mais à des réformes d'ordre politique (politique de l'emploi, modifications constitutionnelles) ; dans d'autres, le mouvement syndical était déjà fortement réprimé avant 2011, et les mouvements sociaux naissants l'ont été tout aussi sévèrement : nous passerons donc rapidement sur ces situations, puisque le « rôle » joué par les syndicats ne pouvait être par la force des choses que marginal.

On peut alors distinguer les syndicats en plusieurs catégories : ceux qui ont suivi les mouvements de réforme insufflés par le pouvoir en place pour prévenir tout soulèvement ultérieur (a), ceux qui ont participé activement à la structuration des manifestations et donc au processus révolutionnaire, puis aux mécanismes de transition politique (b), et enfin ceux qui ont échoué, faute de structuration solide, à accompagner des mobilisations puis à œuvrer pour la démocratie et la justice sociale (c).

A. Un syndicalisme (plus ou moins) d'accompagnement des révolutions « de palais »

En **Algérie**, on a mentionné les liens très étroits qui unissent historiquement l'UGTA au pouvoir en place. Ainsi, dans son discours de clôture du 12e Congrès national de la centrale en janvier 2015, soit quatre ans après le déclenchement du printemps arabe, le secrétaire général de l'UGTA Abdelmajid Sidi Saïd, saluait la jeunesse algérienne *« qui n'a pas cédé aux chants des sirènes au moment des révoltes populaires observées dans certains pays au nom du printemps arabe », faisant ainsi « preuve de maturité »*. De fait, l'UGTA ne s'est pas illustrée par son activisme en 2011 pour relayer les revendications populaires. Pour certains observateurs, le parallèle avec la Tunisie est sans équivoque : *« en comparaison [avec l'UGTT], l'Union générale des travailleurs algériens (UGTA) est totalement inféodée au régime qui en fait l'unique interlocuteur du monde du travail. La combativité syndicale n'est plus le fait de cette centrale « historique » dont les responsables font partie de la clientèle du régime, mais de petits syndicats autonomes dans le secteur médical ou celui de l'éducation notamment, qui se sont créés en dépit des entraves de l'administration »*[111].

[111] Lakhdar Benchiba, « Algérie : en marge du printemps », source ?

En pratique, le printemps n'a jamais vraiment démarré en Algérie lors de la première séquence de 2011, en dépit des grèves sporadiques et locales, et des manifestations qui sont cependant devenues une des caractéristiques du paysage social algérien depuis plusieurs années. En outre, le début de l'année 2011 a été marquée par des émeutes plus violentes dites « de l'huile et du sucre », suite à la flambée des prix des aliments de base (jusqu'à +30% pour certains d'entre eux). Cette flambée épidermique, liée à un événement particulier, s'est rapidement éteinte suite à la décision du gouvernement annoncée le 8 janvier de baisser de 41% les droits et taxes sur ces denrées de base.

La contestation dans le pays a donc pris une forme principalement « a-syndicale » : le 21 janvier se met en place la Coordination nationale pour le changement et la démocratie (CNCD), qui bénéficie de soutiens très divers (partis politiques, organisations de la société civile et syndicats indépendants). L'objectif de la plateforme est clairement un changement démocratique de régime, la fin de l'état d'urgence, la levée des restrictions sur les médias, la participation politique et la libération des personnes arrêtées à la suite des manifestations[112]. Les différentes marches et protestations impulsées par cette coordination ont été interdites (celle du 24 janvier) ou faiblement suivies. Le mouvement s'est rapidement scindé, entre les partis politiques d'un côté et les organisations de la société civile de l'autre. De ce point de vue, *« l'évolution du mouvement de contestation a révélé l'absence de coordination entre les revendications socio-économiques et politiques. Ce qui donne l'impression de deux mouvements distincts formulant des ensembles différents de demandes »*[113].

Au **Maroc**, les manifestations ont été conduites à l'initiative du « M2F » (Mouvement du 20 février), un groupement de jeunes internautes et de militants qui ne revendiquait pas d'étiquette syndicale. La demande prioritaire était d'ordre constitutionnel : une démocratisation du pouvoir en place, mais pas une remise en cause de la personne du roi, de la monarchie. La mobilisation ne visait donc pas le départ du roi, mais l'instauration d'une véritable monarchie constitutionnelle : de nature réformiste et non-révolutionnaire, elle ne pouvait conduire à un bouleversement spectaculaire, et c'est ce qui a sans doute aussi « facilité » le soutien que lui a porté le mouvement syndical marocain. En général, les manifestants demandaient le respect des libertés fondamentales et une démocratisation des institutions (plus de transparence notamment). Côté syndical, comme ce fut le cas en Tunisie, les revendications se fondaient sur la « trinité » « Egalité, Dignité, Liberté ».

[112] Ahmed Aghrout et Yahia H.Zoubir, « Algérie : des réformes politiques pour éluder le printemps arabe », *Alternatives Sud, vol. 19-2012/137,* p. 141.
[113] *Ibid.,* p. 142.

Au Maroc, le mouvement syndical a agi de concert avec la société civile autour de revendications précises, ayant trait à la démocratisation politique. Le mouvement M2F évoluait à la base autour de l'idée d'indépendance vis-à-vis des structures et institutions préexistantes – une forme de « virginité politique »[114] – mais de fait, leurs participants étaient déjà militants et ont bénéficié d'une assistance logistique syndicale importante. Par exemple, la confédération démocratique du travail (CMT) a soutenu le mouvement et a participé au mouvement du 20 février... Donc les syndicats ont bien soutenu les revendications de réformes constitutionnelles. Ce syndicalisme marocain pluriel marqué par une grande tradition de collaboration avec les partis politiques a repris la main sociale en soutenant sans réserve les revendications des employés du secteur public dans un premier temps, puis celles du secteur privé. Tous les syndicats notamment les plus importants (l'UMT, UGTM, la CDT...) ont mobilisé et encadré le mouvement social. Ils ont également appelé à une unité de l'action syndicale dans le cadre de la mobilisation, et exigé l'introduction dans la nouvelle constitution de tous les droits syndicaux dans tous les secteurs et toutes les entreprises.

Peut-on parler d'« exception marocaine », par opposition au syndicalisme algérien lors du printemps arabe ? Oui et non, dans la mesure où les conflits sociaux au Maroc étaient déjà latents depuis plusieurs années (cf. 2007-2008). Il s'agirait plutôt d'un réveil du syndicalisme de mobilisation, au Maroc (alors qu'il est resté « comatique » en Algérie, en 2011). Tous les syndicats qui ont encadré le mouvement social ont renforcé leur rôle initial de défense des travailleurs, soutenus par une société civile dynamique et demandeuse de réformes de fond. C'est une forme de « ré-enchantement syndical » marocain auquel on a assisté, avec un travail collaboratif entre d'une part la société civile (non-organisée, M2F), et de l'autre les syndicats, structurés et bénéficiant d'une expérience historique en termes de mobilisation et de revendications.

B. Un syndicalisme solide, fil conducteur des révolutions

La **Tunisie** est apparue tout au long du printemps arabe comme l'exemple-type du soulèvement populaire pro-démocratique. L'UGTT, la centrale historique, a été au cœur des revendications et des mobilisations. Comme nous l'expliquions *supra*, l'UGTT était déjà mobilisée en 2008 contre le pouvoir en place, lors des longues grèves organisées dans la région des mines de Gafsa qui ont *réveillé* la conscience sociale tunisienne. Les manifestations avaient eu lieu dans toute

[114] Abdellah TOURABI et Lamia ZAKI, « Maroc : une révolution royale ? », Mouvements n°66, été 2011.

la région pendant plus d'un mois sans arrêt ; des rassemblements quotidiens face aux préfectures et palais de justice étaient organisés dans les villes voisines ; les structures locales de l'UGTT ont joué un rôle cardinal dans l'organisation de ces manifestations et grèves. Cette « logistique » des mobilisations sociales était déjà en place, et devait être reproduite lors du printemps arabe. L'expérience historique de l'UGTT, son refus de l'alignement sur le pouvoir en place, sa solidité structurelle enfin, en ont fait l'acteur central de la révolution tunisienne.

Comme le souligne NAÏR, « en Tunisie, malgré les scissions internes, l'UGTT est aujourd'hui incontestablement la première force qui s'est organisée et qui a pris la situation en main dès le début du mois de décembre. Les partis politiques d'opposition, quant à eux, sont en Tunisie dans la logique de la défection et de la prise de parole. Mais la prise de parole se fait aussi contre eux. Ils essayent de se reconstituer mais ils sont acculés parce qu'ils n'ont aucun projet stratégique et doivent souvent se démener pour faire oublier qu'ils ont été les complices de la dictature déguisée en pluralisme politique »[115]. Dès le début du printemps en 2011, la centrale a dénoncé les traitements policiers violents des émeutes. Ainsi lors des premières émeutes à Sidi Bouzid, l'UGTT « renouvelle son appel à éviter les solutions sécuritaires dans le traitement de certaines réactions spontanées de revendication du droit au travail et insiste sur la nécessité d'engager un débat sérieux et constructif »[116], et appelle à la libération des détenus pour favoriser le dialogue social.

Autre élément, logistique cette fois ; les unions locales deviennent lieux de rassemblement et de débat, dans certains cas lieux de protection et de soins.

Enfin, quelques semaines après les premières manifestations, déclarations de l'UGTT passent désormais à l'offensive et demandent explicitement des réformes politiques, pour plus de démocratie. Les membres de la commission administrative « appellent à des réformes politiques fondées sur la promotion de la démocratie et la consolidation des libertés ainsi que la dynamisation du rôle de la Ligue Tunisienne des droits de l'Homme en tant qu'acquis national important, eu égard à sa mission de consacrer l'Etat de droit et des institutions »[117]. Pour l'OCDE, « l'UGTT a joué un rôle important dans la révolution du 14 janvier 2011. Son implication directe dans les demandes et revendications sociales qui ont suivi la révolution a conduit à la signature d'un accord sur les majorations salariales dans les secteurs public et privé

[115] Fondation RES PUBLICA, *Un printemps arabe,* rapport du Séminaire du 26 mai 2011, p. 21.
[116] Déclaration du bureau exécutif de l'UGTT du 21 décembre 2010.

[117] Déclaration de la Commission administrative de l'UGTT, du 4 janvier 2011.

en juillet 2011 ». Ce rôle essentiel de l'UGTT n'a pas été endossé par les partis politiques d'opposition, qu'ils soient indépendants ou interdits. Elle n'est pas comparable aux autres syndicats arabes, qu'il s'agisse de l'UGTA ou de la GSTE « dont les histoires sont celles d'une allégeance quasi absolue aux régimes en place, contribuant à réprimer toutes les formes de contestation autonomes »[118] …

En **Egypte**, le mouvement social ouvrier a là aussi joué un rôle déterminant, mais d'une manière différente de celui joué par l'UGTT. C'est-à-dire que le printemps s'est très tôt *syndicalisé*, avec la création de la Fédération égyptienne des syndicats indépendants (EFITU) le 30 janvier 2011. Le jour de sa création, la fédération appelait à la grève générale – appel relayé par les partis d'opposition (alors que, quelques jours plus tôt, Le 27 janvier, la Fédération des syndicats égyptiens (GFSE), l'organisation syndicale officielle annonçait qu'elle agirait pour limiter l'extension du mouvement social). L'EFITU réclame alors la reconnaissance du droit au travail, un salaire minimal de 1200 livres égyptiennes, une protection sociale, les droits à l'éducation, au logement, à la santé, la liberté syndicale et la libération des prisonniers politiques[119]. C'est le moment clé qui fait basculer le régime de Moubarak. Fin janvier 2011 se créée également la Fédération des syndicats indépendants (ITUF). Le mouvement syndical égyptien *indépendant* a donc été très présent dans le processus révolutionnaire, plutôt que ne l'ont été les structures traditionnelles – l'ETUF étant lié au Parti National Démocratique et au gouvernement (la Centrale dénonçait le 27 janvier 2011 les manifestations… qui avaient fait 4 morts, dans les rangs des manifestants). Cette autonomisation du mouvement syndical égyptien était latente depuis plusieurs années ; comme nous l'évoquions *supra*, en 2009, suite à une forte contestation ouvrière, le premier syndicat indépendant fût créé (RETA). Cette autonomisation a indéniablement soutenu et renforcé le mouvement de contestation égyptien en 2011.

De la même manière, comme dans les autres pays arabes – Tunisie et Maroc en tête – il faut souligner que les frémissements contestataires étaient perceptibles depuis quelques années ; et que le mouvement syndical indépendant s'était déjà structuré autour de chantiers ou entreprises clés. Ainsi, en 2007 les collecteurs d'impôts du syndicat RETA se sont mis en grève (sur le fondement de revendications salariales) et se sont rapidement organisés de manière autonome. En 2008, les ouvriers textiles de Al Mahalla entrent en grève, puis quelques années plus tard, ce sont les travailleurs du secteur de la santé – le syndicat égyptien des techniciens de la santé (EHTS), reconnu en 2010 – et les enseignants du Syndicat des Enseignants indépendants (ITS)

[118] Amin ALLAL, Vincent GEISSER, précit. p. 66.

[119] Source : Déclaration de l'EFITU du 30 janvier 2011, Création du comité constituant.

qui leur emboîtaient le pas. On pourrait aussi parler des mobilisations des métallos (Est du Caire), des travailleurs de l'énergie, des retraités… Ces mouvements de grève portaient sur les conditions de travail en général : revalorisations salariales, questions de sécurité dans les entreprises, etc. Le printemps arabe n'est donc définitivement intervenu « ex nihilo » en Egypte, même en l'absence de structuration solide du mouvement syndical et des mécanismes de dialogue social et de négociation collective.

C. Un syndicalisme fragile, écrasé par le pouvoir en place

On peut difficilement traiter du rôle et de la place du mouvement syndical dans les pays qui n'ont connu qu'une répression violente de la contestation en germe, et qui ne pouvaient pas s'appuyer sur des structures syndicales solides et/ou indépendantes.

En **Syrie**, le conflit politique et religieux a très vite pris le pas sur les demandes sociales. La guerre civile s'est déclarée dès mars 2011, suite à la manifestation de Deraa. Le Gouvernement syrien avait ordonné à l'armée de réprimer les manifestations dans tout le pays ; en avril, une partie de l'armée faisait sécession et créait l'armée syrienne libre, rejoignant – initialement – la population civile.

En **Libye**, le mouvement social a là aussi été étouffé par le conflit militaire et interethnique. Il n'a pas pris part à la gestion de la transition (voir *infra*).

En **Jordanie,** en mai 2011 le Front national pour la réforme regroupe des membres du Front d'action islamique (issu des Frères musulmans), des partis nationalistes et de gauche, des syndicats ainsi que des personnalités indépendantes de l'opposition. Les syndicats sont donc parties à un mouvement d'opposition plus large, ils ne conduisent pas les contestations.

&

C'est dans les pays où le syndicalisme a été présent, vif, revendicatif et partie prenante du mouvement démocratique, que nous avons assisté à la chute de la dictature, à la dénonciation de la corruption et de l'autoritarisme politique. En revanche, dans les pays ou le mouvement syndical est absent ou réprimé (Syrie, Yémen, Bahreïn, Libye) le mouvement fut, encerclé presque étouffé par le tribalisme ou par l'intervention militaire.

DEUXIEME PARTIE –

TRANSITION POLITIQUE, ECONOMIQUE ET SOCIALE DANS LES PAYS ARABES

L'idée que l'ancien système politique et économique était devenu obsolète et en bout de course se trouvait au cœur des contestations. Cet « ancien régime », pour employer une analogie toute française, ne répondait plus aux aspirations populaires de justice sociale et de modernisation des institutions politiques.

On a vu précédemment que les syndicats ont, selon les cas, plus ou moins accompagné les processus révolutionnaires eux-mêmes.

Dans cette seconde partie, nous étudierons comment le mouvement syndical s'est impliqué dans la gestion de la transition politique et institutionnelle et comment l'action syndicale s'est ou non insérée dans les voies des réformes constitutionnelles susceptibles de rebattre totalement les cartes du jeu politique et social. Il s'agira aussi, en miroir, de voir quelles ont été les revendications et les réformes portées ou non par les organisations syndicales, en matière de droit social et du travail naturellement mais plus largement dans le domaine institutionnel. La question centrale est donc celle de la *transition démocratique*[120], un processus au long cours qui se déroule toujours, avec plus ou moins de succès, sous nos yeux.

Si on reprend la typologie présentée en première partie, on peut distinguer trois groupes de pays, correspondant à **trois « mondes arabes en recomposition » :** l'Algérie et le Maroc, plutôt calmes en apparence et peu soumis à la pression de la rue dans un premier temps, ont enclenché rapidement des processus de réformes afin d'anticiper ou d'apaiser la grogne sociale et les revendications d'une frange de leur population. Pour leur part, l'Egypte et la Tunisie ont connu un bouleversement radical : changement de Constitution, velléités de renouveler massivement la classe politique associée au pouvoir déchu et revendications sociales au cœur des réformes avancées par les gouvernements de transition. Enfin, d'autres pays comme la Libye, après avoir tenté d'enclencher un processus de transformation interne, ont implosé socialement et politiquement. Ils se rapprochent de la configuration observable dans la péninsule arabique du

[120] Par transition démocratique, on retiendra ici la définition de Mathieu TOUZEIL-DIVINA (*« Printemps et révolutions arabes : un renouveau pour la séparation des pouvoirs ? »*, Pouvoirs, 2012/4 n°143, pp. 29-45), soit un processus caractérisé par l'abandon des anciennes règles du jeu politique, l'apparition de nouveaux acteurs politiques avec la définition de nouvelles… suite

Golfe où prédomine une logique du tout sécuritaire ultra répressive qui s'attache à étouffer la moindre amorce de contestations sociale.

Nous pouvons dégager trois types de stratégies adoptées en réponse par les pouvoirs en place auxquelles correspondent trois types de conduites syndicales possibles :

- En Algérie et au Maroc (dans une certaine mesure en Jordanie) : **une stratégie d'anticipation** avec des réformes essentiellement superficielles des structures politiques et sociales (politique de l'emploi notamment) en forme de contre-réaction aux évènements sociaux. C'est donc une gestion réformiste de nature « préventive » face au risque d'extension du printemps arabe. Les syndicats existants ont globalement accompagné ces transformations, tant sur la forme que sur le fond.

- En Tunisie et en Egypte : **une stratégie de rupture,** plus ou moins concertée et consensuelle. Il s'agit d'une gestion constitutionnelle suivie d'un processus électoral dans laquelle les syndicats ont pu jouer un rôle. Dans le premier cas, le mouvement syndical a même impulsé les changements et s'est trouvé associé étroitement aux transformations institutionnelles, ce qui fut moins vrai dans le second cas.

- En Libye et dans les pays du Golfe : **une stratégie d'étouffement**. Y dominent des logiques de répression et du tout sécuritaire dans le but de préserver à tout prix le modèle en place. Dans une telle configuration, les syndicats sont cadenassés et dans l'impossibilité d'exprimer une véritable opposition susceptible de faire aboutir des réformes. Le champ social est complètement sclérosé.

Cette deuxième partie sera aussi l'occasion de nous interroger sur la qualité des rapports politiques et des rapports sociaux, y compris en termes de relations professionnelles dans les pays arabes. Quelle est leur dynamique et dans quelle mesure observe-t-on des mobilisations et une rénovation des structures sociales (dialogue social, tripartisme, relations avec le parlement…) ? En étudiant les structures impliquées, aussi bien existantes qu'émergentes, nous pourrons mesurer les inflexions et les modalités du dialogue social dans les pays arabes en transition. Cela nous éclairera également sur la pérennité des avancées issues du processus transitionnel.

L'objectif sera par ailleurs d'examiner en profondeur la nature des changements amorcés et la place de la question sociale dans les pays arabes. Sans nous en tenir à une simple grille de

lecture en termes d'échecs ou de réussites, de « bonnes » ou de « mauvaises » réformes, cette analyse des réformes constitutionnelles et des nouvelles constitutions sera abordée à l'aune de deux critères :

- La démocratisation du système, au sens du renforcement de la participation du peuple et de ses représentants dans la prise de décisions publiques.
- L'amélioration des droits économiques et sociaux (évolutions législatives, toilettage constitutionnel, véritables changements mis en œuvre, forme programmatique des modifications).

Nous tenterons de décliner les obstacles politiques, sociologiques ou institutionnels qui ont freiné ou qui brident encore la réussite du processus de transformation à l'œuvre et la réalisation de progrès sociaux dans les pays arabes. Autrement dit, identifier les déterminants de l'aboutissement des réformes, de leur effectivité et de leur pérennité.

Cette partie se subdivise donc en trois temps. D'abord, la question de la mise en place de structures transitoires et du rôle effectif des forces syndicales dans ce processus et la teneur des réformes ou des nouvelles constitutions (I). Ensuite, le contenu social et plus largement en termes de droits fondamentaux nouveaux des réformes impulsées (II). Enfin, une dernière sous partie dressera un état des lieux général des obstacles transversaux qui entravent les mécanismes de transition dans le monde arabe (III).

I. Réformes constitutionnelles, structures de transition et mouvement syndical

La Constitution est le socle de tout système politique et institutionnel, dans la mesure où elle distribue les pouvoirs, fournit une architecture à l'Etat et éclaire sur les relations entre les institutions qui le composent. Sa réforme ou sa révision complète sont par conséquent un enjeu essentiel du processus de transition démocratique dans les pays arabes.

Pourquoi opter pour des modifications constitutionnelles ? Dans les cas tunisien ou égyptien (voire libyen), réécrire la Constitution revient à faire « table rase » du passé en s'appuyant sur un nouveau texte érigé en moteur du changement politique. Ce faisant, le droit est appelé à rejoindre et dans une certaine mesure entériner le moment politique et inscrire dans le marbre des réponses aux aspirations exprimées par les revendications des manifestants[121]. Dans les cas marocain et algérien, réformer la Constitution consiste à admettre politiquement la légitimité d'une redistribution des pouvoirs ou à tout le moins d'un certain rééquilibrage institutionnel. En ce sens, la révision partielle peut être assimilée à un mécanisme d'apaisement des tensions et de pacification des relations politiques. Elle permettait également de démontrer en creux l'absence de nécessité d'une dynamique révolutionnaire ni même de refonte radicale du modèle politique en vigueur[122]. L'idée sous-jacente était donc que les institutions pouvaient et plus encore devaient permettre de protéger les acquis de la « révolution » ou plus largement de traduire les aspirations au changement de la population.

En ce sens, il s'agit ici de savoir dans quelle mesure le cadre politique, dans sa dimension constitutionnelle, a été modifié suite aux printemps arabes et à l'émergence de structures de transition. En Tunisie, le débat a fait rage sur le choix du nouveau régime à privilégier : parlementaire ou présidentiel, voire d'un modèle mixte ? En Egypte, les profondes dissensions politiques ont éclipsé le débat sur les institutions elles-mêmes, comme ce fût largement le cas par la suite en Libye. Au Maroc, il s'agissait de proposer un rééquilibrage du pouvoir avec des avancées a priori relativement plus substantielles qu'en Algérie.

---

[121] Louis FAVOREU, *La politique saisie par le droit : alternances, cohabitations et Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1988, 153 p. « La politique est saisie par le droit ».

[122] Antonin GELBLAT, « De l'opposition constituante à l'opposition constitutionnelle : réflexion sur la constitutionnalisation de l'opposition parlementaire à partir des cas tunisien et marocain », *La Revue des droits de l'homme,* 6/2014 : « il faut également envisager les droits constitutionnels de l'opposition comme un *label à usage externe.* Leur constitutionnalisation peut être un moyen de rassurer les organisations internationales et les partenaires étatiques ou commerciaux sur le caractère « démocratique » et conforme à la « bonne gouvernance » des réformes constitutionnelles en cours ».

Nous verrons dans ce chapitre comment a été menée la transition constitutionnelle, notamment le type de structures mobilisées – transitoires ou pérennes, pré-existantes ou ad hoc – et les membres qui la composent avec la place, accordée ou non, aux syndicats dans ces pays. On s'interrogera aussi sur la nature des réformes proposées voire conduites.

Comme il s'agissait soit de « mettre en scène » une réforme fondamentale, soit d'acter une rupture avec l'ancien régime, il fallait que les structures de transition soient en capacité de gérer la tension à l'œuvre entre une demande plus ou moins nette de dissolution des structures politiques anciennes, et une demande de renouvellement des institutions et des pratiques politiques (transparence, débat public et formes de dialogue social). Le choix a été fait – par le pouvoir en place ou sous la pression populaire exigeant une refonte du système – de mettre en place des instances transitoires, technocratiques plutôt que politiques, chargées de proposer ou de conduire des réformes fondamentales et des processus électoraux démocratiques. Leur objectif consistait à initier un débat au sein de la société (et potentiellement, avec les forces syndicales) visant à choisir des institutions solides en mesure de garantir l'irréversibilité du processus démocratique – ou d'un rééquilibrage réél des pouvoirs dans le cadre d'un même régime.

Selon les pays considérés, plusieurs voies de réformes peuvent être identifiées :

Au Maroc et en Algérie, on peut évoquer une « réforme » ou une démocratisation « par le haut ». Les réformes se sont appuyées sur de nouvelles structures de consultation – la Commission consultative ad hoc, pour la révision de la constitution au Maroc et la Commission nationale de consultation sur les réformes politiques en Algérie. Il ne s'agit donc pas de structures de gestion politique transitoire, mais uniquement de structures ad hoc consultatives habilitées à émettre des propositions de réforme constitutionnelle. Les syndicats ont endossé, au mieux, un rôle consultatif – plus rarement celui d'une force d'opposition capable d'opérer un travail de proposition législative. Pour sa part, le Parlement n'apparaît que comme le destinataire en dernier ressort d'une réforme entièrement préparée et dirigée par le pouvoir exécutif.

Les cas marocain et algérien peuvent être rapprochées de la situation en **Jordanie** où dès 2011 le roi Abdallah II crée un Comité de dialogue national, ayant pour objet la préparation d'une loi électorale et d'une loi sur les partis politiques. Là aussi, l'annonce royale lors d'une allocution

télévisée le 12 juin 2011 prend de court les revendications du peuple[123] (fin de la monarchie constitutionnelle, élection du poste de Premier Ministre, dissolution du Parlement, transparence des dépenses publiques, respect des droits fondamentaux...).

Au **Yémen,** le printemps n'a jamais vraiment « éclaté » - seules quelques manifestations ont été organisées fin janvier et début février par l'opposition unifiée autour de la Rencontre commune (*al-Liqa al-Mushtarak*, rassemblant les principaux partis d'opposition et particulièrement le Parti socialiste yéménite et le parti islamo-tribal al-Islah). Rapidement, l'appel au dialogue prôné le 2 février par le Président et ses promesses de ne pas se représenter à l'élection présidentielle de 2013 ont éteint toute contestation sociale[124] (Situation à laquelle il fallait ajouter une opposition prisonnière d'un système de rentes institutionnelles, et une certaine habileté du pouvoir en place prêt à faire de menues concessions pour éviter l'embrasement). Les tentatives de conciliation n'ont pas abouti, et les syndicats, hors du jeu institutionnel « légitime » et exclus du jeu politique, n'ont pas pu influer sur le processus réformateur. Une révision constitutionnelle a vu le jour en février 2012. Nous la détaillons plus bas.

Seuls trois pays ont opéré une remise à « plat » du système politique *via* l'organisation d'élections nationales et la réécriture de leur Constitution : la **Tunisie, l'Egypte et la Libye.** Mais si la Tunisie et l'Egypte ont effectivement procédé à une transition politique et institutionnelle, avec de véritables structures de gestion dédiées, la Libye a simplement enclenché un processus de transition gouvernementale en 2011. Comparativement, l'exceptionnalité tunisienne réside dans le rôle central tenu par l'UGTT dans le processus transitoire et la transition politique dans son ensemble s'est réalisée dans le respect du dialogue, des instances de consultation et du pluralisme politique. Cela n'a pas été le cas dans les autres pays où même les syndicats indépendants n'ont pas été en mesure de jouer un rôle actif dans la transition constitutionnelle, notamment en Egypte, alors qu'en Libye la multiplication des tensions (religieuses, interethniques) a entravé toute transition démocratique avant même le déclenchement de la guerre civile.

A. Algérie et Maroc : tout doit changer… pour que rien ne change

En Algérie et au Maroc, les modifications induites par le printemps arabe ont reposé sur des structures préexistantes et beaucoup moins sur la (re)dynamisation de procédures consultatives de la société civile.

[123] La manifestation du 25 février 2011 réunit pas mois de 10.000 personnes dans un défilé à Amman, une des plus larges mobilisations de l'histoire du pays.

[124] Laurent BONNEFOY, « Les révolutions sont-elles exportables ? « L'effet domino » à la lumière du cas yéménite », *Mouvements*, 2011/2, n°66, pp. 110-116.

a. Algérie : entretenir l'illusion du changement

Dans un premier temps, le pouvoir politique algérien réagit aux manifestations par l'adoption d'une série de mesures d'urgence pouvant être interprétées comme des mesures de politique économique temporaires, visant à acheter la paix sociale (voir *infra*). Une partie de ces réponses « techniques » prétend correspondre aux revendications de la plateforme Coordination nationale pour le changement et la démocratie (CNCD), mise en place le 21 janvier dans la foulée des mobilisations. Cette structure souple constituait un rassemblement hétéroclite d'organes et de groupes d'opposition divers (partis politiques, organisations de défense des droits de l'homme, associations étudiantes ou de chômeurs, syndicats indépendants : SNAPAP, CLA, CNES, SATEF). Ses revendications principales étaient davantage de nature politique qu'économique : fin de l'état d'urgence (en vigueur depuis 19 ans), levée des restrictions sur les médias, participation politique, libération des manifestants incarcérés.

Dans un discours prononcé à la télévision d'Etat du 15 avril 2011, le président Bouteflika annonce une série de dispositions réformant la Constitution, ainsi que la révision du cadre juridique applicable aux élections, aux partis politiques, aux associations, à la participation des femmes dans la vie publique et aux médias. C'est également lui qui annoncera l'instauration d'une Commission nationale de consultation sur les réformes politiques (CNCRP), instance chargée de recueillir les vues et les positions des différentes forces politiques sur les réformes proposées puis de faire ses propres propositions directement au Président. Présidée par le président du Conseil de la Nation (Abdelkader Bensalah) et coprésidée par deux conseillers personnels de Bouteflika (Mohamed Touati et Mohamed Ali Boughazi), la Commission ne présente pas les caractéristiques d'une structure de dialogue voire de débat avec l'opposition ou la société civile. Sa dynamique unilatérale et verticale, atteint néanmoins son but en prenant de court les premières manifestations nationales. On est clairement face à un processus de réforme constitutionnelle *verticalisé* où le gouvernement lui-même annoncera les réformes et leur contenu.

A ce stade, les syndicats ne sont pas impliqués mais ils seront tout de même consultés en aval par la Commission. En réaction aux annonces de la Présidence, l'UGTA publie un communiqué dans lequel elle « accueille avec une grande satisfaction » la décision du Chef de l'Etat et estime que la révision de la Constitution est « de nature à conforter la grande œuvre de reconstruction nationale amorcée depuis une décennie au bénéfice des plus larges couches de la société ». Elle

soutient donc pleinement ce projet et salue les décisions « historiques » du Président de la République.

En termes de fonctionnement, la CNCRP revendiquera avoir consulté « plus de 200 partis politiques, personnalités, syndicalistes et organisations de la société civile ». En pratique, il faut relativiser un processus qui atteste d'une certaine fragilité du dialogue politique et social algérien puisque plusieurs partis politiques et des personnalités de la société civile n'ont pas répondu à l'appel de la Commission. D'autres figures politiques l'ont ouvertement critiqué.

Au terme de son travail, la CNCRP remet un rapport au Président Bouteflika le 21 juin 2011, un document qui constitue la base des futures réformes. Y sont formulées une série de propositions concernant le système électoral, la représentation des femmes dans les assemblées élues, les cas d'incompatibilité avec un mandat parlementaire, les partis politiques, les associations et le droit d'information. Les projets de loi sont approuvés par le Conseil des ministres dès septembre, puis par le Parlement à l'autonome. Le rythme se ralentit ensuite puisque les propositions d'amendement ne sont rendues publiques qu'en mai 2014, confirmant ainsi la stratégie du pouvoir visant avant tout à gagner du temps en espérant voir retomber le vent (souffle) de la contestation.

Suspendue faute de pression réelle sur l'exécutif, la réforme sera finalement adoptée en février 2016 mais avec très peu de changements substantiels et entre en vigueur avec la Loi n° 16-01 du 6 mars 2016. Au total, il ne reste qu'une révision « cosmétique » qui laisse inchangés les équilibres institutionnels (voir plus loin le détail sur les mesures sociales et les droits fondamentaux).

- Le tamazigh accède au rang de langue officielle, l'arabe demeurant cependant la seule langue officielle de l'Etat. Les binationaux ne peuvent pas occuper les plus hautes fonctions de l'Etat.
- La limite de 2 mandats présidentiels, déjà prévue dans la Constitution de 1996, est rétablie (son effectivité reste discutable dans la mesure où l'ancienne version du texte avait été écartée par le même Président en 2008 et en 2014). L'allongement à plus de 2 mandats devient par conséquent inconstitutionnelle.
- Les conditions de surveillance des élections sont *a priori* renforcées dans le texte,

… compléter

Art. 193. — « Les pouvoirs publics en charge de l'organisation des élections sont tenus de les entourer de transparence et d'impartialité. [...] » et **Art. 194**. — « Il est créé une Haute Instance Indépendante de Surveillance des Elections. Elle est présidée par une personnalité nationale nommée par le Président de la République, après consultation des partis politiques [...] »

Art. 184. — Les membres du Conseil constitutionnel élus ou désignés doivent :
- être âgés de quarante (40) ans révolus au jour de leur désignation ou de leur élection ;
- jouir d'une expérience professionnelle de quinze (15) ans au moins dans l'enseignement supérieur dans les sciences juridiques, dans la magistrature, dans la profession d'avocat près la Cour suprême ou près le Conseil d'Etat, ou dans une haute fonction de l'Etat.

Art. 185. — Durant leur mandat, le Président, le vice-président et les membres du Conseil constitutionnel jouissent de l'immunité juridictionnelle en matière pénale.

Ils ne peuvent faire l'objet de poursuites, d'arrestations pour crime ou délit, que sur renonciation expresse de l'intéressé à son immunité ou sur autorisation du Conseil constitutionnel.

Art. 188. — Le Conseil constitutionnel peut être saisi d'une exception d'inconstitutionnalité sur renvoi de la Cour suprême ou du Conseil d'Etat, lorsque l'une des parties au procès soutient devant une juridiction que la disposition législative dont dépend l'issue du litige porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution.

Les conditions et les modalités de mise en œuvre de l'alinéa ci-dessus sont fixées par une loi organique.

Art. 53. — « Dans le respect des dispositions de l'article 52 ci-dessus, les partis politiques agréés bénéficient et notamment sans discrimination des droits suivants :
- la liberté d'opinion, d'expression et de réunion ;
- un temps d'antenne dans les médias publics, proportionnel à leur représentativité au niveau national ;
- le cas échéant, un financement public en rapport avec leur représentation au Parlement, tel que fixé par la loi ;
- l'exercice du pouvoir aux plans local et national à travers l'alternance démocratique et dans le cadre des dispositions de la présente Constitution.

La loi détermine les modalités d'application de la présente disposition ».

Art. 114.— « L'opposition parlementaire jouit de droits lui permettant une participation effective aux travaux parlementaires et à la vie politique, notamment :
1– la liberté d'opinion, d'expression et de réunion ;
2– le bénéfice des aides financières accordées au titre des élus au Parlement ;
3– la participation effective aux travaux législatifs ;
4– la participation effective au contrôle de l'action gouvernementale ;
5– une représentation appropriée dans les organes des deux chambres du Parlement ;
6– la saisine du Conseil constitutionnel, conformément aux dispositions de l'article 187 (alinéas 2 et 3) de la Constitution, au sujet des lois votées par le Parlement ;
7– la participation à la diplomatie parlementaire.

Chaque chambre du Parlement consacre une séance mensuelle pour débattre d'un ordre du jour présenté par un ou des groupes parlementaires de l'opposition.

Les modalités d'application de cet article sont précisées par le règlement intérieur de chacune des deux chambres du Parlement ».

L'article 9 de la Constitution est amendé et reformulé comme suit : Le peuple se donne des institutions ayant pour finalité : la sauvegarde et la consolidation de l'indépendance nationale,

La sauvegarde et la consolidation de l'identité et de l'unité nationales,

La protection des libertés fondamentales du citoyen et l'épanouissement social et culturel de la Nation,

La suppression de l'exploitation de l'homme par l'homme,

La protection de l'économie nationale contre toute forme de malversation ou de détournement, de corruption, de trafic et d'abus, d'accaparement ou de confiscation illégitime».

L'article 23 de la Constitution est amendé et reformulé comme suit :

Les fonctions et les mandats au service des institutions de l'Etat ne peuvent constituer une source d'enrichissement, ni un moyen de servir des intérêts privés.

Tout bien, de quelque nature qu'il soit, acquis par suite de corruption est confisqué conformément à la loi.

Toute personne désignée à une fonction supérieure de l'Etat, élue au sein d'une assemblée locale, élue ou désignée dans une assemblée ou dans une institution nationales doit faire une déclaration de son patrimoine au début et à la fin de sa fonction ou de son mandat.

Les modalités d'application de ces dispositions sont fixées par une loi organique. »

Par ailleurs, il est institué **(Art. 202)** un Organe national de prévention et de lutte contre la corruption, autorité administrative indépendante, placée auprès du Président de la République.

Il jouit de l'autonomie administrative et financière.

L'indépendance de l'Organe est notamment garantie par la prestation de serment de ses membres et fonctionnaires, ainsi que par la protection qui leur est assurée contre toute forme de pression ou d'intimidation, de menaces, outrages, injures ou attaques de quelque nature que ce soit, dont ils peuvent être l'objet à l'occasion de leur mission.

Art. 203. — L'Organe a pour mission notamment de proposer et de contribuer à animer une politique globale de prévention de la corruption, consacrant les principes de l'Etat de droit et reflétant l'intégrité, la transparence ainsi que la responsabilité dans la gestion des biens et des deniers publics.

L'Organe adresse au Président de la République un rapport annuel d'évaluation de ses activités liées à la prévention et à la lutte contre la corruption, mentionnant les insuffisances qu'il a relevées en la matière et des recommandations proposées, le cas échéant.

L'article 25 de la Constitution est amendé et reformulé comme suit : L'impartialité de l'administration est garantie par la loi. (Disparaît du projet de loi : « Les atteintes à l'impartialité de l'administration sont réprimées par la loi. »).

Selon l'Instance de coordination et de suivi créé par l'opposition, le texte ne fait finalement que revenir à la Constitution de 1996, sans formuler aucune avancée démocratique en tant que telle. La critique porte notamment sur la permanence d'un fort pouvoir de police et l'ampleur des moyens accordés à l'Armée qui lui assurent la prééminence dans le système de pouvoir algérien.

En outre, plusieurs problèmes d'ordre démocratique se posent. Dans les faits, seulement deux textes de loi sont « nouveaux » (celui sur la représentation des femmes dans les institutions élues et celui sur les incompatibilités avec le mandat parlementaire), les autres textes existaient déjà ou étaient déjà dans les rouages législatifs en tant que projets de lois. « Ce qui aurait dû n'être qu'un travail législatif « normal » a été salué par le régime comme un jalon décisif vers le changement démocratique. Or ce qui est en jeu ici concerne moins le cadre juridique […] que la non-application de ces règles par le régime. […] On peut se demander la raison de ce grand effort législatif dont la majeure partie a consisté en de simples amendements »[125]. Ce que Louisa DRIS-AIT HAMADOUCHE appelle « la diversion par des réajustements législatifs »[126].

Par ailleurs, les partis qui ont amendé les textes de réforme l'ont fait dans un sens favorable à la perpétuation du *statu quo*, et non pas dans une optique de modification des structures institutionnelles anciennes, ce qui soulève la question du pluralisme politique et du dynamisme parlementaire (voir *infra*). Ainsi de la loi sur la représentation politique des femmes : le texte originel proposait d'instituer des quotas de 33% de femmes sur les listes électorales. (en 2012 : 7,7% de femmes à l'assemblée, moins de 5% au Sénat). Comme le relatent AGHROUT et ZOUBIR, les « deux partis au pouvoir (FLN et RND) sont arrivés à modifier ce projet de sorte que le nombre de femmes élues sera directement proportionnel au nombre de sièges dans chaque circonscription. Un amendement qui peut être considéré comme un véritable recul pour le droit des femmes à une meilleure représentation politique, droit que le projet de loi initial tentait de promouvoir »[127]. Autre exemple : les projets de lois prévoyaient que les ministres-candidats démissionnent trois mois avant l'échéance électorale et qu'un élu ne puisse changer de parti politique pendant son mandat, ce à quoi le FLN et le RND se sont opposés car ils y auraient nécessairement perdu. En un mot, « les propositions faites par le président ont été vidées de leur sens par les partis de l'alliance présidentielle »[128].

[125] Ahmed AGHROUT et Yahia H. ZOUBIR, « Algérie : des réformes politiques pour éluder « le printemps arabe » », *Alternatives Sud*, Vol. 19. 2012, p. 147.
[126] Louisa DRIS-AIT HAMADOUCHE, « L'Algérie face au printemps arabe : pressions diffuses et résilience entretenue », *in* L'abstention en Algérie, un autre mode de contestation politique, *Année du Maghreb*, 2009, pp. 263-274.
[127] Ahmed AGHROUT et Yahia H. ZOUBIR, *précit*. p. 148.
[128] Louisa DRIS-AIT HAMADOUCHE, précit., p. 266.

Enfin, au delà des quelques mesures de façade prises dans l'urgence pour apaiser les revendications sociales (détaillées plus bas), mais fondamentalement, le dialogue social et la protection du droit syndical restent inchangés. Dans le même temps, les syndicats indépendants algériens continuent de subir discrimination et répression[129].

b. Au Maroc, une révision constitutionnelle dirigée mais participative

Au Maroc, il n'y a pas eu de changement radicale la *nature* du régime. Mais il faut dire que la situation était différente de celle rencontrée dans d'autres pays arabes, notamment la Tunisie ou l'Egypte. Il n'était pas question d'un pouvoir « en fin de règne », mais plutôt d'une nécessaire remise en cause d'un exécutif monarchique déjà travaillé par un cycle perpétuel de réformes, organisé par le pouvoir lui-même[130].

Comme ce fut le cas en Algérie, un mois seulement après le début des manifestations le roi Mohammed VI annonçait dans son discours à la Nation du 9 mars un grand chantier de réforme constitutionnelle, qui serait confortée par référendum.

C'est également le roi qui a annoncé la création d'une commission ad hoc pour la révision de la Constitution (CRRC), dont la présidence a été confiée à un constitutionnaliste (Abdeltif Menouni). La commission était par ailleurs constituée de personnalités divers (18 membres désignés par le Roi[131]). Le roi a gardé la main sur la réforme, en indiquant dès le départ quelles seraient les grandes lignes de la modification constitutionnelle : renforcement du pouvoir du premier Ministre, des partis politiques, Gouvernement élu par le peuple et confirmé par la Chambre des représentants, mais aussi renforcement des libertés individuelles et collectives.

La Commission consultative a auditionné les partis[132] et les syndicats pour entendre leurs propositions de réforme. L'UMT a par exemple plaidé pour la consécration constitutionnelle

---

[129] Voir le rapport de la CSI sur ce sujet : http://survey.ituc-csi.org/Algeria.html?lang=fr#tabs-3 ; et la note de l'Human Rights Watch : https://www.hrw.org/fr/news/2013/10/06/algerie-les-syndicats-independants-victimes-de-repression

[130] Béatrice HIBOU, « Le mouvement du 20 février, le Makhzen et l'antipolitique. L'impensé des réformes au Maroc », note pour Sciences Po. CERI – CNRS, mai 2011.

[131] Les membres de la commission étaient pour la plupart des professeurs universitaires, notamment des spécialistes de droit public, mais aussi des figures du militantisme au sein d'associations de défense des droits de l'homme, telles que Omar Azziman, président fondateur de l'Organisation marocaine des droits de l'homme (OMDH) et ancien ministre de la Justice, Driss El Yazami, ancien secrétaire général de la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH), ou encore Amina Bouayache, présidente de l'OMDH et vice-présidente de la FIDH. Les syndicats n'étaient pas parties à la Commission

[132] Seuls le Parti socialiste unifié et le parti Annahj (extrême gauche), comme le mouvement M2F, ont refusé d'être auditionnés, au motif que la composition de la CRRC ne reflétait pas tous les points de vue de la société marocaine et laissait présager d'une « constitution octroyée » par le Roi. (Abdellah TOURABI, Lamia ZAKI, « Maroc : une révolution royale ? », *Mouvements*, 2011/2 (n°66), pp. 98-103.

des droits socio-économiques de la classe ouvrière (ainsi que la mise en place de mécanisme pour en assurer la protection). Elle a demandé la constitutionnalisation des droits et libertés syndicales, des négociations bipartites et tripartites, ainsi que l'égalité en matière de salaire minimum légal. Elle demande à ce que la Constitution consacre la distribution équitable des richesses, la lutte contre l'économie de rente, la protection des droits des travailleurs à l'étranger, la lutte contre la corruption et l'ipunité. Toujours sur le plan social, elle proposait enfin la constitutionnalisation de mécanismes de lutte contre la corruption.

Quant aux mécanismes de dialogue et de consultation, l'UMT rejoint les autres centrales syndicales pour demander le maintien de la représentation syndicale au sein de la Chambre des conseillers, (« la participation effective de la classe ouvrière dans la législation est un acquis important et vital […] La contribution des salariés à la législation a permis au Maroc de se doter de lois et de textes législatifs avancés, notamment la loi sur la couverture médicale et le Code de travail. A cela s'ajoute le fait que le Conseil économique et social (CES), se référant à l'ensemble des expériences partout à travers le monde, n'a que des prérogatives consultatives et non législatives»[133]). La CDT comme l'UMT ont par ailleurs formulé plusieurs propositions d'ordre politique, qui reposent sur une meilleure séparation des pouvoirs et une indépendance du judiciaire.

Parallèlement à la CCRC, le Roi Mohammed VI avait également ordonné la création du « Mécanisme politique de suivi de la réforme constitutionnelle » : l'instance, présidée par son propre conseiller Mohammed Moatassim (universitaire en droit constitutionnel), était composée du président de la CCRC et des représentants des partis politiques et des syndicats. Cette structure avait pour objectif d'accompagner l'élaboration de la réforme constitutionnelle, et de servir de lieu d'échange et de concertation avec la CRRC. Elle a remplit son rôle jusqu'à la présentation de l'avant projet de réforme, par la CRRC, de manière orale aux syndicats et aux partis[134].

On est dans une logique tout à fait différente de ce qui a existé en Algérie (prise en étau entre un syndicat officiel d'accompagnement, et une répression des syndicats indépendants, non considérés comme des interlocuteurs légitimes). On est également sur une autre dynamique nationale que celle qui est conduite en Tunisie : l'objectif n'est pas de bouleverser tout le panorama institutionnel, mais de réformer vers plus de démocratie et de justice sociale. En ce

[133] Source : mémorandum de l'UMT déposé à la Commission ad hoc pour la révision de la Constitution, cité par http://www.aujourdhui.ma/

[134] Suite à cet événement, les deux partis de gauche (Attaliâa et le CNI) présents ainsi que les représentants de la CDT, ont quitté la réunion pour contester la méthode de travail et le refus de leur remettre un document écrit.

sens, on peut saluer le fonctionnement de la Commission consultative – même si *in fine*, les propositions syndicales d'ordre strictement social, n'ont pas nécessairement été retenues.

Quelques mois plus tard, dans son allocation du 17 juin, le roi présente un nouveau projet de constitution. Au niveau du contenu, la réforme constitutionnelle veut, dans le texte, s'atteler aux grands principes qui structurent la Constitution - aux droits et libertés fondamentales autant qu'aux institutions étatiques. La nouvelle constitution doit remplacer celle de 1966 : le referendum se tient le 1er juillet, et l'UMT appelle à voter « Oui », prenant note que « le projet de réforme constitutionnelle a pris en compte bon nombre de propositions de notre organisation, contenues dans notre déclaration dans son volet politique mais également et surtout dans les volets des libertés publiques et des droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux des travailleurs et travailleuses »[135]. Le projet de réforme est adopté par référendum, à la majorité de 98,5 % des voix et un taux de participation de 73 %.

Du point de vue du contenu, la réforme constitutionnelle[136] amène plusieurs modifications du point de vue institutionnel et du point de vue de la séparation des pouvoirs :

Le régime change de nature (dans le texte) : **Article 1.** « Le Maroc est une monarchie constitutionnelle, démocratique, parlementaire et sociale. », ce qui répond à la demande des manifestants.

Le Premier Ministre (Chef du Gouvernement) voit son rôle renforcé. Pour être nommé, il doit être issu de la majorité parlementaire (**Article 47.** Le Roi nomme le Chef du Gouvernement au sein du parti politique arrivé en tête des élections des membres de la Chambre des Représentants, et au vu de leurs résultats). Ses prérogatives sont élargies (possibilité de dissoudre la chambre basse du Parlement – **article 104**, pouvoir qu'il partage avec le Roi ; ou encore nomination de certains hauts fonctionnaires).

Le pouvoir du Gouvernement lui même est révisé, au détriment du pouvoir royal : **Article 89**. « Le gouvernement exerce le pouvoir exécutif. Sous l'autorité du Chef du Gouvernement, le

[135] Source : Communiqué faisant suite à la réunion de la Commission Administrative de l'UMT concernant le Projet de constitution, 20 juin 2011.

[136] Voir : Omar BENDOUROU, « La nouvelle constitution marocaine du 29 juillet 2011 », *Revue française de droit constitutionnel*, 2012/3 n°91, pp. 511-535.

gouvernement met en oeuvre son programme gouvernemental, assure l'exécution des lois, dispose de l'administration et supervise l'action des entreprises et établissements publics ».

Les pouvoirs du Parlement sont étendus. **Article 70**. « Le Parlement exerce le pouvoir législatif. Il vote les lois, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques »[137]. En outre, les domaines de compétences du Parlement passent de neuf à plus de trente; par exemple, l'amnistie devra être votée par le Parlement, ce qui était jusque-là une prérogative du roi.

De nouveaux droits sont conférés à l'opposition (comme en Algérie, il conviendra de veiller à l'application effective de ces dispositions). **Article 10 :** La Constitution garantit à l'opposition parlementaire un statut lui conférant des droits à même de lui permettre de s'acquitter convenablement de ses missions afférentes au travail parlementaire et à la vie politique. Elle garantit, notamment, à l'opposition les droits suivants :

- la liberté d'opinion, d'expression et de réunion ;
- un temps d'antenne au niveau des médias officiels, proportionnel à leur représentativité ;
- le bénéfice du financement public, conformément aux dispositions de la loi ;
- la participation effective à la procédure législative, notamment par l'inscription de propositions de lois à l'ordre du jour des deux Chambres du Parlement ;
- la participation effective au contrôle du travail gouvernemental, à travers notamment les motions de censure et l'interpellation du Gouvernement, ainsi que des questions orales adressées au Gouvernement et dans le cadre des commissions d'enquête parlementaires ;
- la contribution à la proposition et à l'élection des membres à élire à la Cour Constitutionnelle,
- une représentation appropriée aux activités internes des deux Chambres du Parlement ;
- la présidence de la commission en charge de la législation à la Chambre des Représentants,
- disposer de moyens appropriés pour assurer ses fonctions institutionnelles ;
- la participation active à la diplomatie parlementaire en vue de la défense des justes causes de la Nation et de ses intérêts vitaux ;
- la contribution à l'encadrement et à la représentation des citoyennes et des citoyens à travers les partis politiques qui la forment et ce, conformément aux dispositions de l'article 7 de la présente Constitution ;
- l'exercice du pouvoir aux plans local, régional et national, à travers l'alternance démocratique, et dans le cadre des dispositions de la présente Constitution [...] ».

[137] Version antérieure : « La loi est votée par le Parlement ».

Article 160. « L'opposition est « une composante essentielle des deux chambres. Elle participe aux fonctions de législation et de contrôle telles que prévues [...] ».

Une Cour Constitutionnelle aux compétences élargie est créée (Titre VIII de la Constitution). C'est une véritable nouveauté (**articles 129 et suivants).** Elle statue notamment sur la régularité de l'élection des membres du Parlement et des opérations de référendum ; sur les lois organiques avant leur promulgation et les règlements de la Chambre des Représentants et de la Chambre des Conseillers, avant leur mise en application ; sur la régularité de l'élection des membres du Parlement.

Par ailleurs, les lois et les engagements internationaux peuvent être déférés à la Cour Constitutionnelle avant leur promulgation ou leur ratification, par le Roi, le Chef du Gouvernement, le Président de la Chambre des Représentants, le Président de la Chambre des Conseillers, ou par le cinquième des membres de la Chambre des Représentants ou quarante membres de la Chambre des Conseillers.

Point central, la Cour est compétente pour connaître d'une exception d'inconstitutionnalité soulevée au cours d'un procès, lorsqu'il est soutenu par l'une des parties que la loi dont dépend l'issue du litige, porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution.

Enfin, les décisions de la Cour Constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

La pluralité de l'identité marocaine est consacrée (**préambule**).

L'Etat de droit est consolidé. Désormais, « les jugements sont rendus et exécutés au nom du roi et en vertu de la loi » (…) et non plus seulement « au nom du Roi » **(article 124).**

L'action réformatrice du pouvoir royal, dès 2011, a été conduite de manière rapide et unilatérale. L'action royale est présentée comme une suite logique de la politique toujours menée par lui : il « n'y présente pas sa décision de procéder à une réforme constitutionnelle profonde […] comme une réaction au mouvement de protestation, mais l'inscrit dans un processus de modernisation plus vaste. Le roi aurait, depuis son accession au trône, aménagé les circonstances propices au changement constitutionnel »[138]. Cette annonce lui permet alors

[138] Abdellah TOURABI et Lamia ZAKI, « Maroc : une révolution royale ? », Mouvements n°66, été 2011.

de « se présenter comme l'initiateur d'une réforme constitutionnelle dont il dessine à sa guise les contours. Seule institution dotée d'une légitimité suffisante pour procéder à une réforme souhaitée par ses opposants […] le roi annihile la possibilité d'une contestation du choix constituant »[139]. D'ailleurs, la réforme constitutionnelle de 2011 ne remet pas en cause la primauté du pouvoir royal (article **46** : « la personne du Roi est inviolable, et respect Lui est dû »), même si ses attributs spirituels sont désormais scindés, dans le texte (article **41** d'une part pour le respect de l'Islam, article **42** concernant le rôle de protection de la Constitution et de la continuité de l'Etat).

Le roi n'a pas privilégié l'intervention des partenaires sociaux ou le dialogue social (le comité de révision de la constitution avait été nommé par lui, d'où la critique d'une « constitution octroyée »...) mais les syndicats ont été consulté par la CRRC et ont pris part au Mécanisme politique de suivi de la réforme constitutionnelle. Les élus au Parlement quant à eux, ont reçu le projet après qu'il ait été préparé par la Commission et présenté au Mécanisme politique de suivi. C'est donc bien une réforme « dirigée »...

c. Jordanie

En Jordanie, le mouvement du 24 mars et les mouvements des droits estudiantins revendiquaient une transition vers une monarchie constitutionnelle et parlementaire, mais aussi l'élection du Premier Ministre, la dissolution du Parlement, et d'avantage de transparence dans les dépenses publiques, ou encore le respect des droits fondamentaux.... Alors que dans les autres pays étudiés il s'agissait de refondre les institutions, les manifestations yéménites, comme en Algérie notamment, avaient pour premier déclencheur une dégradation des conditions économiques – notamment pour la population palestinienne, qui représente 30% de la population active du pays.

Comme au Maroc et en Algérie, le roi Abdallah II a rapidement repris la main et entamé plusieurs réformes dès 2011, en même temps qu'il chargeait le Comité royal Jordanien de lui soumettre des propositions de réforme. Les recommandations du Comité royal Jordanien de révision de la constitution ont été soumises à l'approbation du Parlement, puis adoptées par les deux chambres du Parlement à la fin du mois de septembre 2011. En outre, dès 2011, le roi Abdallah II a mis en place un Comité de dialogue national, ayant pour objet la préparation d'une

[139] Anton GELBLAT, « De l'opposition constituante à l'opposition constitutionnelle : réflexion sur la constitutionnalisation de l'opposition parlementaire à partir des cas tunisien et marocain », La Revue des droits de l'homme, 6/2014.

loi électorale et d'une loi sur les partis politiques. Enfin, une Cour constitutionnelle est établie en même temps qu'un comité indépendant pour préparer les élections.

Les réformes, là encore, visaient à rééquilibrer au moins dans le texte les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, tout en conservant le rôle primordial du Roi dans la conduite de la politique nationale[140]. Ces réformes devaient – mais elles n'ont pas vu le jour – opérer un renforcement de l'autorité judiciaire, des pouvoirs du Parlement, et créer une Cour constitutionnelle.

L'aspect institutionnel des réformes a en réalité rapidement été évacué des revendications des manifestants, et de l'agenda politique. Le cœur des revendications, a partir de 2012, s'est davantage concentré sur les réformes économiques et sociales. Sans avoir vraiment modifié le corps de la constitution, en pratique, le pouvoir royal est loin d'être sorti affaibli de ce cycle de réformes[141].

d. Yémen

En janvier 2011 débute un mouvement de contestation du régime du président Saleh[142], président du Yémen du Nord depuis le 18 juillet 1978 et ensuite du Yémen unifié. Après plusieurs mois de troubles et un attentat au cours duquel le président Saleh est blessé, le Conseil de coopération du Golfe propose un plan de retour à l'ordre - l'Accord sur le mécanisme de mise en œuvre du processus de transition au Yémen - qui est signé le 23 novembre 2011. Le vice-président Abdurabu Mansur Hadi, seul candidat aux élections qui se tiennent dans la foulée, est élu à la présidence, le 21 février 2012, pour un mandat intérimaire de deux ans.

[140] Voir : Pénélope LARZILLIERE, « Gestion de crise en Jordanie : contestation limitée, réformes bloquées, société divisée ». *in* Frédéric CHARILLON, Alain DIECKHOFF. *Afrique du Nord Moyen-Orient : l'échec du rêve démocratique,* La Documentation française, 2014 , pp.107-121.

[141] Pénélope LARZILLIERE, précit. : « le parlement ne bénéficie pas aujourd'hui d'une légitimité politique plus grande que le précédent. Certes, conformément à ce qui avait été annoncé juste avant les élections législatives, des consultations ont été menées entre le cabinet royal et le Parlement, concernant la formation du gouvernement. Elles conduisent cependant à la confirmation du Premier ministre Abdallah Nsour, nommé par le roi avant le scrutin. La réforme électorale et constitutionnelle demeure globalement inachevée ».

[142] Au Yémen, le mouvement de réforme constitutionnelle a suivi un mouvement de balancier. Le 1er janvier 2011 d'abord, le Parlement approuvait le principe d'une révision qui devait permettre la réélection du président à vie, suscitant la colère de l'opposition et des manifestations dans le pays.

B. Tunisie, Egypte et Libye : une « remise à plat » de la Constitution

En Tunisie et en Egypte, les structures de transition visaient à préparer des réformes constitutionnelles permettant de modifier le modèle institutionnel ancien. Transitoires, elles n'étaient censées être – comme leur nom l'indique – que des structures temporaires, occupées à la gestion des affaires courantes en attendant l'implantation de véritables institutions démocratiquement élues par le peuple. Les objectifs assignés à ces structures de transition politique étaient de deux ordres. D'abord la mise en place de nouvelles élections ; ensuite la mise en œuvre de réformes institutionnelles, économiques et sociales (la procédure électorale, si démocratique soit-elle, ne suffisant pas à réformer un pays). En Libye, la CNT, également à visée transitoire au départ, a occupé *de facto* le rôle d'un exécutif militarisé, en état de guerre.

a. En Tunisie, une transition participative, pluraliste

En Tunisie, l'Assemblée nationale constituante de 2011 a été élue le 23 octobre 2011, chargée de la rédaction d'une nouvelle constitution « dans un délai maximum d'un an à compter de la date de son élection »[143] et de la nomination d'un gouvernement transitoire. L'ANC est composée des partis qui ont obtenu les meilleurs scores aux premières élections libres tenues en Tunisie depuis la révolution : le parti Ennahdha obtient 40% des suffrages exprimés (et donc 89 sièges sur 217 au sein de l'ANC) ; il compose une majorité avec deux autres partis progressistes, le Congrès pour la République et Ettakatol.

Problème : le flou juridique qui existait, dès le départ, sur la nature du mandat de l'ANC, sur sa durée et sur l'éende des prérogatives qui lui étaient dévolues. Ce flou a été utilisé plus tard contre l'institution transitoire, alors que le calendrier de dépôt d'une nouvelle constitution n'était pas respecté (prorogation du mandat de l'ANC au delà de la date initiale du 23 octobre 2012). Incertitudes sur le fond de la réforme (régime parlementaire, régime présidentiel, régime mixte?). Débats sur la place de l'Islam dans la Constitution.

Quant aux éléments de participation démocratique, ils ont été nombreux et attestent d'une transition démocratique réussie en Tunisie. Le projet de constitution est le résultat de plusieurs mois de discussions et de rédaction au sein des six commissions constituantes de l'ANC, d'une lecture en séance plénière (octobre 2012) et de modifications apportées par la commission de

[143] Article 6 du Décret-loi du 10 mai 2011.

coordination[144]. Une consulation publique est lancée le 16 décembre 2012 pour obtenir les opinions des représentants de la société civile. Des réunions avec les étudiants sont organisées à Tunis et Sfax avec les membres du comité de coordination et de rédaction, et avec la participation des députés de chaque région.

Parallèlement aux travaux de l'ANC, quoique plus tardif, un dialogue national était mis en place sur l'initiative du président de la République Moncef Marzouki, le 15 avril 2013. L'objectif était de dépasser les clivages et trouver un compromis sur le futur régime politique (Ennhadha souhaitait un régime parlementaire, les autres partis un régime présidentiel ou mixte). Cette initiative fait en réalité suite à l'initiative de dialogue national initiée par l'UGTT en juin 2012 à destination de tous les partis politiques.

Un premier projet de constitution est publié le 14 décembre 2012. Le projet de constitution établi par l'ANC et finalement présenté le 22 avril 2013, introduit de nombreuses nouveautés par rapport à l'ancien texte constitutionnel, daté de 1959 (sur le fond, voir *infra*). La Constitution est adoptée le 26 janvier 2014 par l'ANC.

La Constitution instaure, dans son préambule, « un régime républicain démocratique et participatif dans le cadre d'un Etat civil et gouverné par le droit et dans lequel la souveraineté appartient au peuple qui l'exerce sur la base de l'alternance pacifique à travers des élections libres, et du principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs ».

Article 1. La Tunisie est un Etat libre, indépendant et souverain, l'islam est sa religion, l'arabe sa langue et la République son régime. Il n'est pas permis d'amender cet article.

Article 2. La Tunisie est un Etat à caractère civil, basé sur la citoyenneté, la volonté du peuple et la primauté du droit. Il n'est pas permis d'amender cet article.

Un régime parlementaire mixte.

Le pouvoir exécutif est exercé par le président de la République et le chef du gouvernement (**article 71**). Le président de la République est élu pour un mandat de cinq ans au suffrage universel direct (**article 75**) et il désigne le candidat du parti ou de la coalition électorale arrivé en tête des élections législatives comme chef de gouvernement (**article 89**). Le président de la République peut demander à l'Assemblée des représentants du peuple de procéder à un vote

[144] « Constitution tunisienne : l'apprentissage difficile du consensus », Direction générale des politiques externes, Département thématique, Note thématique réalisée à destination de la Commission des affaires étrangères, mai 2013.

de confiance au gouvernement, au maximum deux fois pendant le mandat présidentiel (**article 99**).

Le président de la République dispose d'une série de prérogatives : droit de dissolution de l'Assemblée des représentants du peuple (**article 77**), droit de révision des textes de lois. Il définit les politiques générales dans les domaines de la défense, des relations étrangères et de la sécurité nationale, après consultation du chef du gouvernement.
Le pouvoir législatif est exercé par le peuple via ses représentants à l'Assemblée des représentants du peuple ou par voie de référendum (**article 50**). Les membres de l'Assemblée sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans (**articles 55 et 56**). L'Assemblée peut présenter une motion de destitution du président de la République en cas de violation de la Constitution (**article 88**) et voter une motion de défiance contre le gouvernement (**article 99**).

Le rappel de la hiérarchie des normes et de l'importance du droit international.
Article 19 : le législateur doit se conformer aux conventions internationales ratifiées par le pays[145].

La place de l'Islam dans le texte constitutionnel. Le préambule reconnaît « l'attachement [du] peuple aux enseignements de l'islam et à ses finalités caractérisées par l'ouverture et la modération, des nobles valeurs humaines et des principes des droits de l'homme universels ». « La Tunisie est un Etat libre, indépendant et souverain » et « L'Islam est sa religion ». Dans le même temps, la Constitution reconnaît paradoxalement que « la Tunisie est un Etat civil ».

En fait, l'idée de la doctrine était que l'Islam est une religion de la Tunisie et pas une religion de l'Etat. C'est donc une disposition qui a moins le sens d'une prescription d'une religion d'Etat, qu'une forme de constat « identitaire », d'autant que la liberté de croyance est consacrée dans la Constitution. Surtout, et contrairement à ce qu'Ennhadha souhaitait voir figurer dans le texte, la Loi islamique n'est pas reconnue comme source de droit.

Droits politiques, droits de l'opposition. Article 60 : l'opposition est une « composante essentielle » de la chambre des représentants. Permet d'afficher la possibilité d'une alternance

[145] A priori, cette disposition vaudra pour le futur, c'est à dire non seulement concernant les traités *déjà* ratifiés, mais encore pour ceux qui *le seront par la future Assemblée des représentants*, comme le suggère le texte. Voir les réserves émises par la Commission de Venise, in M.-S. BERGER, « La Commission de Venise et l'élaboration de la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 », Mélanges en l'honneur de Rafaâ Ben Achour, à paraître en 2015.

démocratique (comme au Maroc)[146]. Ici, un lien est établi juridiquement entre démocratie et opposition politique[147].

Une Cour constitutionnelle est créée. La création d'une Cour constitutionnelle (**articles 118 à 121)** est, comme dans les autres Constitutions, une grande avancée. Le contrôle de constitutionnalité des lois s'exerce à la demande des autorités publiques (gouvernement, président) ou peut être soulevé (exception d'inconstitutionnalité) lors d'un procès (**article 120**). Toute proposition de révision de la Constitution est enfin soumise à la Cour constitutionnelle (**article 144**).

b. Egypte : une transition politique conflictuelle et chaotique[148]

En Egypte, la transition politique ne s'est pas faite sur le modèle tunisien ; elle a été entamée en 2012, avec l'adoption le 22 décembre de cette année d'une nouvelle constitution. Les troubles politiques et militaire, la recrudescence de manifestations qui s'en sont suivis ont conduit à ce qu'elle soit suspendue quelques six mois plus tard, en juillet 2013. Le processus de réforme politique continue jusqu'en 2014, date de l'adoption par référendum de la nouvelle constitution.

Reprenons par ordre chronologique. Suite au départ du président Moubarak en 2011 et la dissolution du Conseil supérieur des forces armées, un référendum constitutionnel est organisé en mars 2011, avec pour objectif d'amender la constitution et d'élire une Assemblée constitutante, le scrutin devant se dérouler entre novembre 2011 et janvier 2012. Les Frères musulmans remportent largement les élections (en formant une alliance avec le parti salafiste Nour, ils détiennent les 2/3 des sièges de députés).

Le travail de l'ANC ne se fait pas sans heurts : en court de rédaction, 22 membres en démissionnent, contestant la nature religieuse et partisane du projet. Par ailleurs, son travail est

[146] Au contraire, la Constitution de 1959 ignorait complètement l'opposition parlementaire.
Voir : Eric GOBE, « Plasticité du droit constitutionnel et dynamique de l'autoritarisme dans la Tunisie de Ben Ali », Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée, n°130, févr. 2012 ; Eric GOBE et Larbi CHOUIKHA, « Opposition et élections en Tunisie », Monde arabe Maghreb-Machrek, n°168, 2000.

[147] Antonin GELBLAT, « De l'opposition constituante à l'opposition constitutionnelle : réflexion sur la constitutionnalisation de l'opposition parlementaire à partir des cas tunisien et marocain », *La Revue des droits de l'homme*, 6/2014. « Cette constitutionnalisation de l'opposition doit permettre, selon ses promoteurs, de garantir le pluralisme politique et partant, la démocratie. L'opposition, considérée comme « une valeur en soi », consubstantielle à un régime démocratique et libéral, serait protégée contre les risques de « tyrannie de la majorité » et mieux à même de jouer son rôle de contre-pouvoir ».

[148] Nathalie BERNARD-MAUGIRON, « La constitution égyptienne de 2014 : quelle réforme constitutionnelle pour l'Egypte ? », *Revue française de droit constitutionnel*, 2015/3, n°103, pp. 515-538.

court-circuité par l'élection présidentielle (en juin 2012), qui donne Mohammed Morsi, candidat des Frères musulman, vainqueur contre l'ancien ministre de Moubarak, Ahmed Chafik.

Même après son adoption en décembre 2012, le nouveau texte constitutionnel ne fera pas long feu. Le très nouveau pouvoir exécutif est très vite isolé et fragilisé par l'armée et la magistrature. Le Conseil supérieur des Forces armées obtient ainsi une série de mesures qui brident tout le chantier de rénovation politique : dissolution de la chambre basse du Parlement par la Haute Cour constitutionnelle (HCC), pour inconstitutionnalité de la loi électorale; invalidation de deux projets de loi électorale votés par le Conseil de la Chambre haute; invalidation pour inconstitutionnalité de la loi portant sur la formation de la Commission constituante, ainsi que de la loi électorale concernant l'élection du Conseil de la Chambre Haute.

Dès courant 2013, les émeutes reprennent (mouvement Tamarrod), l'opposition au président élu Morsi se fait de plus en vive et réunit des franges diversifiées de la population (allant de l'ancienne garde officiant auprès de Moubarak, a Front du Salut national en passant par le parti salafiste Nour). Le 30 juin 2013, une manifestation massive réclame le départ du président. Le 3 juillet 2013 : le général Al-Sissi, Ministre de la défense en Egypte, destitue le Président élu et suspend la Constitution. Il est soutenu par une grande partie des Egyptiens, qui énonçaient une pratique toujours très autoritaire et fermée du pouvoir. De son côté, l'Armée se présente avec des représentants de Nour et du FSN (faisant montre de pluralisme), dans un Front qui se voulait restaurateur des acquis de la Révolution, contre les dérives autoritaires des Frères musulmans. Adlî Mansour, président de la Haute Cour Constitutionnelle, est nommé Président. Hazem al-Bablawi, économiste libéral, est nommé premier ministre.

Le 10 juillet 2013, le président par intérim annonce: la formation d'un Comité de révision constitutionnelle composé de six juges et de quatre professeurs de Droit constitutionnel, chargés de présenter un projet de Constitution dans un délai d'un mois ; l'examen de ce projet par une commission constituante composée de 50 personnalités représentant différents partis, des institutions religieuses, l'armée, et la société civile, lesquelles disposeront de deux mois pour l'étudier. Le projet final doit être proposé au président qui annoncera ensuite un référendum.

La transition constitutionnelle se conclue avec la tenue d'élections législatives en 2014 ; mais la mue vers un système démocratique n'est pas gagnée : l'Egypte s'est enferrée dans une violence endémique, institutionnalisée. Le rôle important joué par les syndicats égyptiens indépendants avant 2011 et au moment de la révolution, est contourné dans l'exercice de réforme

constitutionnelle. Le mouvement syndical indépendant (fragile) pris en étau entre les partis politiques religieux et l'Armée, n'est pas un acteur central du changement. De son côté, le syndicat officiel est simplement discrédité sur ce point, étant donné sa proximité avec l'ancien régime. Sur le fond des droits sociaux et syndicaux, la constitution de 2012 et celle de 2014 n'apportent que peu de protections (voir *infra*).

Le nouveau texte constitutionnel été finalement adopté par référendum les 14 et 15 janvier 2014, où le « oui » l'a emporté à 98,1% avec un taux de participation de 38,6%. On ne ne s'intéresse donc ici qu'à la Constitution de 2014, qui consacre dans le texte une certaine extension des droits constitutionnellement garantis.

Une République qui se veut démocratique, plurielle et multipartite.

Préambule : « leur croyance à la démocratie, comme voie, comme avenir, et comme mode de vie ; au pluralisme politique et à la transmission pacifique du pouvoir », « droit des peuples à bâtir son avenir » « seule source du pouvoir ».

Article 1. « La République Arabe d'Egypte est un Etat souverain, unifié et indivisible, et dont le régime est une République démocratique fondée sur la citoyenneté et l'autorité de la loi ».

Article 5. « Le régime politique est fondé sur le pluralisme politique et le multipartisme, la transmission pacifique du pouvoir, la séparation et l'équilibre des pouvoirs, le fait que toute autorité suppose une responsabilité et le respect des droits de l'homme et de ses libertés, conformément aux dispositions de cette constitution ».

Un certain rééquilibrage institutionnel.

Affaiblissement du pouvoir présidentiel : exemple le président ne peut dissoudre la chambre des députés qu'après un referendum et sur la base d'un décret motivé. Son mandat passe de 6 à 4 ans. Reconductible qu'une seule fois. Suppression des dispositions contenues dans l'ancien art. 74 de la constitution de 1971 (ex. droits de police du président en cas de « danger imminent et grave menaçant l'unité nationale »). Choix du 1er ministre au sein du parti détenant la majorité des sièges à la chambre des députés. Vers un véritable régime parlementaire. // Renforcement du parlementarisme : nombre d'élus qui passe de 350 à 450. 1/10e des membres (contre la majorité auparavant) peut convoquer l'Assemblée en session extraordinaire. Les Ministres doivent répondre « obligatoirement » aux questions de la chambre des représentants, dans la même session.

Une place réservée à la loi islamique.

Article 2 : « les principes de la Charia islamique sont la source principale de la législation ». Mais une des sources seulement… d'ailleurs comme le souligne Rahim KHERAD : « l'article 3 de la constitution précise que « les principes des lois religieuses des Egyptiens chrétiens et juifs sont la principale source des législations qui régissent leur statut personnel, leurs affaires religieuses et le choix de leurs dirigeants spirituels ». Cette disposition introduit donc une protection particulière des minorités religieuses »[149].

Le respect du droit international.

Article 93 : « l'Etat s'engage à respecter les traités, accords et conventions internationales relatifs aux droits de l'homme ratifiés par l'Egypte. Ils ont force de loi après leur publication, avec les réserves spécifiées ».

c. En Libye : une gestion politique et militaire du changement

En Libye, c'est le Conseil national de transition – CNT – autorité politique de transition créée le 27 février 2011, c'est-à-dire quelques semaines seulement après le début des émeutes contre le régime de Kadhafi, qui est en charge de la gestion de la transition politique. Contrairement aux CNT tunisien, technocratique, le CNT libyen est hétéroclite, composé de leaders de l'opposition, d'anciens officiers militaires, de chefs tribaux, d'universitaires et d'hommes d'affaires[150]. Il est surtout composé de chefs locaux[151].

Le CNT n'est pas élu, mais provient de la fusion entre le gouvernement d'intérim (dont le président est Moustafa Abdel Jalil, ancien ministre de la Justice) et du CNT nouvellement créé, en mars 2011. Se voulant « visage de la révolution », il travaille avant tout à « l'unité » de la

[149] Rahim KHERAD, « Quelques observations sur la place des droits fondamentaux dans les Constitutions tunisienne et égyptienne», La Revue des droits de l'homme, 6/2014, nov. 2014.

[150] Il se déclare être « le seul organe légitime représentant le peuple libyen et l'État libyen ». Composé au départ de 33 membres, le nombre a augmenté progressivement. On ne connaît pas toujours leur qualité. On compte un militant des droits de l'homme, un officier qui a participé au coup d'Etat contre Kadhafi, l'ancien président du syndicat des avocats de Benghazi. Chaque membre représente une ville « libérée » (Derna, Sebha, Syrte…) ou un district, une région du pays. [37]Déclaration constitutionnelle provisoire, 3 août 2011, article 18 : « Le Conseil national transitoire intérimaire est compose de représentants de conseils locaux. L'on prend en compte pour déterminer les représentants de chaque conseil local, la densité démographique et la référence géographique de la ville ou la région représentée. Le Conseil a le droit d'ajouter dix membres pour des raisons d'intérêt national. Le conseil procédera à présenter la candidature et le choix des dits membres ».

[151] Déclaration constitutionnelle provisoire, 3 août 2011, article 18 : « Le Conseil national transitoire intérimaire est compose de représentants de conseils locaux. L'on prend en compte pour déterminer les représentants de chaque conseil local, la densité démographique et la référence géographique de la ville ou la région représentée. Le Conseil a le droit d'ajouter dix membres pour des raisons d'intérêt national. Le conseil procédera à présenter la candidature et le choix des dits membres ».

Libye. Le CNT visait initialement à coordonner les différentes villes de Libye « prises » par les insurgés, et à lutter contre l'Ancien régime de Kadhafi. Son rôle change à la chute du régime : le CNT doit alors conduire la transition politique jusqu'à l'élection d'une assemblée, et la rédaction d'une constitution.

Dans sa déclaration de fondation, le CNT établit ses principaux objectifs : assurer la sécurité du territoire national et des citoyens ; coordonner les efforts nationaux pour libérer les territoires libyens occupés, soutenir les efforts des conseils locaux pour travailler sur la restauration d'une vie civile normale ; superviser le conseil militaire pour assurer la réalisation de la nouvelle doctrine de la nouvelle armée populaire libyenne ; faciliter l'élection d'une assemblée constituante pour rédiger une nouvelle constitution pour le pays ; former un gouvernement de transition pour préparer la tenue d'élections libres ; guider la conduite de la politique étrangère.

C'est le Bureau exécutif du CNT qui agit en tant que gouvernement de transition pour la Libye (voir *infra*). L'intrication des pouvoirs est ici assumée – juridiquement et sociologiquement – le CNT devant dès lors jouer le rôle « législatif », le comité exécutif celui de l'exécutif. Le comité exécutif du CNT assume les pouvoirs d'un véritable gouvernement de transition ; ses membres se partagent différents portefeuilles ministériels (Justice et droits de l'homme, bien être social, économie, finance et pétrole, reconstruction et infrastructures…). Le CNT n'est pas reconnu officiellement comme Etat pendant ses premiers mois d'existence[152].

Contrairement à la gestion « suivie » et négociée qui a été la voie privilégiée en Tunisie, la gestion de la transition en Libye s'est déroulée en plusieurs temps :

- Le 3 août 2011, le CNT adopte une « Déclaration constitutionnelle provisoire » (la Constitution provisoire de la Libye) ; ce texte régit l'organisation des pouvoirs publics libyens jusqu'à l'adoption d'une constitution définitive. Il abroge la Constitution libyenne de 1977.
- En octobre 2011, le président du CNT proclame la « libération » de la Libye et la fin de la guerre civile.
- Le 7 juillet 2012, des élections libres se tiennent pour élire un Congrès général national de 200 députés (une structure parlementaire) chargés de la rédaction d'une

[152] Cette reconnaissance en tant qu'Etat sera faite d'abord par le Qatar (mars), la France (juin), par trente pays majoritairement européens en août 2011, par l'Union africaine (septembre) puis par l'ONU (septembre).

constitution[153], de la désignation d'un gouvernement provisoire et de la préparation des élections générales. Le Congrès général national remplace officiellement le 8 août, le CNT. Le président du Conseil général national exerce les fonctions de chef de l'État libyen pendant la période de transition qui précède l'établissement de nouvelles institutions. Le 9 août, le CGN élit son président, Mohammed Youssef el-Megaryef, islamiste modéré. Moustapha Abou Chagour est élu en septembre au poste de Premier ministre ; la transition politique est délicate, le gouvernement qu'il propose étant rejeté deux fois par le CGN.

- En août 2014, le congrès général national est remplacé par la Chambre des représentants, élue le même mois. Elle coexiste avec le Congrès général national, reconnu par la communauté internationale mais dissoute par la Cour suprême du pays en novembre 2014. En effet, la légitimité politique de la Chambre des représentants avait été contestée et la Cour Suprême avait jugée inconstitutionnelle l'organisation des élections parlementaires de juillet 2014, confirmant indirectement la faillite du processus de transition politique engagé en aout 2011.

Donc, contrairement à ce qui s'est produit en Tunisie et en Egypte, la Libye a d'abord opéré sous la direction d'un Gouvernement transitoire (la CNT et son comité exécutif), avant de déléguer à une assemblée parlementaire traditionnelle et non transitoire ou constituante, la charge de la rédaction d'une constitution, la désignation d'un véritable gouvernement provisoire et la préparation d'élections générales. Le mouvement syndical officiel (la GFTWU) n'a pas pris part à la révolution, et à aucun moment, à notre connaissance, un mouvement syndical libyen autonome n'a pu prendre part à la transition politique, vite étouffée par des conflits interethniques et militaires.

Par ailleurs, la « transition », si tant est que l'on puisse parler de transition démocratique aujourd'hui, se fait de manière beaucoup plus houleuse et lourde que dans les autres pays étudiés. Elle s'est focalisée sur la mise en place d'institutions voulues garantes d'une transition démocratique réussie ; ce faisant, elle est devenue course pour le pouvoir politique, dans un pays où les équilibres régionaux, sociaux, interethniques restent fragiles. Or, depuis l'été 2014, le pouvoir législatif « officiel » reste contesté entre d'un côté le CGN et la Chambre des

[153] L'objectif officiel était de dépasser l'exercice du pouvoir tel qu'il avait été pratiqué sous Kadhafi (privé, personnel, sans institutions durables, mais reposant davantage sur des arrangements inter-tribaux).

représentants, ce qui annihile en fait le processus de réforme constitutionnelle. Dans le même temps, les revendications sociales ont cédé le pas à un conflit militaire.

Penchons-nous enfin sur le contenu de la Déclaration constitutionnelle provisoire, toujours en vigueur à défaut d'adoption d'une Constitution définitive au jour de rédaction de cette étude. La Déclaration abroge les autres textes constitutionnels antérieurs (**article 34**) ; de forme courte, elle comprend 5 sections :

Des dispositions générales sur l'État de Libye : la construction d'un Etat démocratique et multiculturel, reposant sur les principes de la Charia.

L'article 1 garantit que « La Libye est un État démocratique indépendant où tous les pouvoirs dépendent du peuple » ; « l'Islam est la religion, la Charia Islamique est la source principale de la législation », mais « L'Etat garantit aux non-musulmans la liberté d'entreprendre leurs rituels religieux » ; sont également garantis « les droits culturels des composantes de la société libyenne et les langues de celles-ci sont considérées comme des langues nationales »

Article 4 : « L'Etat *oeuvre* pour instaurer un régime politique démocratique reposant sur le pluralisme politique et le système de partis en vue de réaliser l'alternance pacifique démocratique pour le pouvoir ».

L'affirmation d'une série de droits et libertés publiques (voir *infra*, droits fondamentaux). Ces droits ne sont pas limités pour des raisons de sécurité nationale, et aucun pouvoir militaire spécial n'est envisagé dans ce texte constitutionnel...

L'organisation des pouvoirs publics pendant la transition : une confusion des pouvoirs.

Cette section confirme la confusion des pouvoirs au sein de la seule instance du CNT : « Le Conseil national transitoire intérimaire est la plus haute autorité de l'État libyen, exerce les travaux de la souveraineté suprême, y compris la législation et la fixation de la politique générale de l'État. Il est le seul représentant légitime du peuple libyen ». « Il est le garant de l'unité nationale, de la sûreté du territoire national, pour concrétiser les valeurs et la morale et leur propagation, la sécurité des citoyens et des résidents, la ratification des traités internationaux, et établir les fondements de l'état civil constitutionnel démocratique » (**article 17**).

Le reste de cette section développe les incompatibilités attachées à l'appartenance à la CNT, les liens au Président et au Bureau exécutif : « Le Bureau exécutif - ou le gouvernement intérimaire procède a la mise en œuvre de la politique générale de l'État, conformément à celle tracée par le Conseil national transitoire intérimaire. Il procède à émettre les règlements

exécutifs des lois publiées. Le Bureau exécutif - ou le gouvernement intérimaire procède à soumettre les projets de lois émis au Conseil national transitoire intérimaire pour examen et prendre les mesures appropriées » (**article 26**).

Enfin, cette section indique un agenda prévisionnel pour l'élection d'un Congrès général, instance parlementaire chargée de la rédaction de la future constitution (**article 30**).

Une série de garanties judiciaires standard. **Article 31 :** « Aucun crime, aucune sanction ne peut avoir lieu que conformément à un texte. L'accusé est innocent jusqu'à ce que sa condamnation soit confirmée par un jugement juste, lui assurant toutes les garanties nécessaires pour sa défense. Chaque citoyen a le droit de recourir à la justice en conformité avec la loi ».

Article 32 : « Le pouvoir judiciaire est indépendant. Il est pris en charge par les différents tribunaux. Il décrète ses jugements en conformité avec la loi. Les juges sont indépendants et non soumis à aucune autorité, exceptée celle du droit et de conscience. La création de tribunaux d'exception est interdite ».

Article 33 : « Le jugement est un droit inviolable et garanti pour tous les gens. Tout citoyen a le droit naturel de recourir aux tribunaux ».

&

Les processus de transition politique dans les pays arabes ont connu des formes très variées, et très difficilement assimilables les unes aux autres. Certes, le Maroc, l'Algérie comme la Jordanie et même le Yémen, dans une certaine mesure, ont entamé un chantier de réforme constitutionnelle, très tôt, quand la contestation pointait en 2011 ; il s'agissait de structures expertes, consultatives, et devant formuler des propositions sur la base des projets présentés en amont par le pouvoir exécutif en place. Il s'agissait bien de réformes « dirigées », et plusieurs similitudes sont notables dans les Constitutions nouvelles : rééquilibrage (marginal ou non) des pouvoirs, plus grande place donnée au Parlement et au Premier Ministre, création ou renforcement de la Cour constitutionnelle, de l'indépendance judiciaire et de l'Etat de droit. Mais dans le même temps, des différences de taille sont apparues, notamment dans les modalités de la consultation avec les syndicats : le modèle marocain a semble-t-il bien fonctionné, alors qu'en Egypte, les syndicats autonomes, non légitimes, n'ont pas pu participer au changement. En Jordanie comme au Yémen, ce schéma s'est retrouvé.

Certes encore, la Tunisie, l'Egypte, la Libye ont voulu réécrire leur constitution, entièrement ; elles se sont basées sur des « conseils nationaux de transition » élus ou non, qui devaient s'éclipser du champ politique à terme, pour laisser le champ libre à un exécutif et un pouvoir législatif nouvellement élus. Mais là encore les modalités concrètes du changement ne sont pas assimilables : là où l'UGTT a joué un vrai rôle de médiation et d'accompagnement, les syndicats indépendants égyptiens comme libyens sont restés à l'écart, vite dépassés par une transition non moins démocratique que militaire et réactivant des conflictualités tribales.

On s'intéressera dans une seconde section à la place des réformes sociales dans les transitions des pays arabes, avec une attention particulière portée aux nouveaux droits individuels et collectifs, sociaux ou non, dans le corps des Constitutions (II).

II. Réformes sociales, politiques de l'emploi et protection des droits fondamentaux

Nous nous interrogerons ici sur les politiques de l'emploi conduites dans les pays arabes étudiés (A), sur les nouveaux droits individuels acquis (B) puis sur les droits sociaux et collectifs (C).

A. Une politique de l'emploi marginale

Dans les pays étudiés, les revendications des manifestants étaient quasiment toujours axés sur la justice sociale, l'emploi, et le respect des droits. Ces demandes éclataient dans un contexte économique souvent difficile, que ce climat soit un « épisode » (Algérie, Jordanie) ou qu'il soit le résultat d'une stratégie économique dépassée depuis des années (voir Chapitre 1).

Dans ce cadre, l'adoption de mesure d'urgence pour apaiser la conflictualité sociale a été la première réponse aux manifestations et plusieurs chantiers ont été amorcés dès les débuts de la transition démocratique dans les autres Etats. Nous les détaillons ici, en nous attardant particulièrement sur les pays qui ont fait de ces réponses économique une stratégie politique d'apaisement de la conflictualité sociale.

La Syrie, la Jordanie, le Yémen sont ici exclues de l'analyse – aucune politique véritablement organisée de l'emploi ou pour la reprise économique n'a été conduite dans ces pays pour réagir au printemps de 2011. Notons néanmoins qu'au Yémen, les traitements des fonctionnaires et les soldes des militaires sont augmentés, des réductions de prix de certaines denrées alimentaire,

notamment le riz et le sucre, ont lieu, ainsi que pour l'essence. Enfin, 6000 policiers seront recrutés, ainsi que 15 000 autres fonctionnaires. Des financements sont promis pour le développement des régions les plus pauvres[154].

a. Algérie : des dispositions financières sporadiques et mesurées

En Algérie, les réponses économiques d'urgence ont été une vraie politique d'extinction de la crise sociale.

Dès le 8 janvier le gouvernement décide de baisser de 41% les droits et taxes sur l'huile et le sucre, la flambée des prix des aliments de base ayant déclenché d'importantes émeutes au début du mois. Le conseil de cabinet du 22 février adopte ensuite une série de projets de lois, dont un texte mettant fin à l'état d'urgence. Par ailleurs, il procède à une multiplication et à une augmentation des subventions des produits de première nécessité, la hausse de l'importation des produits alimentaires atteignant 10 mds de dollars (+60% par rapport à 2010[155]!).

Sur le plan social, sont prévues pour toute l'année 2011 une multiplication et une hausse des transferts sociaux (avec une enveloppe supplémentaire de 317 mds de dinars pour la loi de finances complémentaire de 2012). Au total : les transferts sociaux approchent les 1500 mds de dinars en 2011, soit 10% du budget de l'Etat[156]. Par ailleurs, des hausses du salaire minimum garanti[157] et des pensions de retraites[158] sont décidées. Enfin, le Gouvernement efface les dettes de certaines entreprises et multiplie les crédits aux jeunes entrepreneurs[159].

En termes de politique de l'emploi, le pouvoir exécutif algérien a pris une série de mesures ponctuelles pour mettre – temporairement – le marché du travail sous *perfusion* d'argent public. A ce titre, les dotations budgétaires prévues pour les programmes d'emploi des jeunes sont augmentées pour l'année en cours, avec pour objectif d'encourager les investissements et les embauches. L'exécutif prévoit aussi une série d'exonérations fiscales, de primes à l'embauche, de prêts assortis de garanties publiques pour les entreprises en démarrage créées par de

[154] Le Monde diplomatique, « Jordanie », *Le Monde diplomatique*, no 685, avril 2011, p. 20-21.
[155] Chiffres du Centre national de l'informatique et des statistiques (CNIS), Direction générale des Douanes, *Liberté* 15.02.2012.
[156] Le PIB par habitant grimpe immédiatement et passe de 1901 dollars en 2000 à 4.798 en 2011, 5.388 en 2014.
[157] Le salaire national minimum garanti a été réajusté par le comité tripartite de dialogue social en janvier 2012, fixé à 18.000 DZD par mois, soit une augmentation de 20% par rapport à 2010.
[158] Source : communiqué de presse du Ministère du travail, 2013.
[159] Commission du développement social de l'ONU, revue de presse, Centre d'informations des Nations-Unies, Alger, 14 février 2011.

nouveaux entrepreneurs, ou encore un microcrédit pour les ménages à très faibles revenus. Dans le même temps, sont revues à la hausse les dotations budgétaires à l'Agence nationale de l'emploi (ANEM), à la Caisse nationale d'assurance chômage (CNAC), à l'Agence de développement social (ADS), à l'Agence nationale de soutien à l'emploi des jeunes (ANSEJ) et à l'Agence nationale de gestion du microcrédit (ANGEM). Cette stratégie fait long feu. En 2013, la situation sociale restant critique dans plusieurs zones du pays, le gouvernement prend de nouvelles mesures qui visent à déléguer aux entreprises la responsabilité de la coordination du marché du travail[160].

Parallèlement, l'Algérie semble « activer » les possibilités externes d'aide à l'emploi, puisque l'aide internationale en renforcement des politiques de l'emploi est financée entre autres par le PNUD, l'OIT, la Banque mondiale, l'UE, et une série d'ONG (ainsi du programme de l'ANEM soutenu par le PNUD qui cible l'employabilité des primo-demandeurs d'emploi ; ou encore du programme des Nations-Unies sur l'égalité des sexes et l'habilitation des femmes daté de 2012...).

Cependant, au-delà de ces mesures d'urgence qui permettent de satisfaire rapidement les requêtes des manifestants, la politique nationale de l'emploi adoptée en 2008, demeure l'unique référence en matière de politique sociale et de lutte contre le chômage. En clair, il n'y a pas d'innovation politique dans ce domaine, et le dialogue social n'est pas relancé... La refonte du Code du travail, appelée depuis 2000 par le Comité tripartite de dialogue social (auquel participent l'UGTA) n'est toujours pas relancée.

Sur le plan constitutionnel en revanche, la révision adoptée par le Parlement algérien le 7 février 2016, introduit plusieurs dispositions à caractère économique :

Des objectifs officiels de réductions des inégalités. **Préambule** : « le peuple algérien demeure attaché à ses choix pour la réduction des inégalités sociales et l'élimination des disparités

[160] En 2013, dans les 10 provinces du sud de l'Algérie, des jeunes chômeurs s'organisent et siègent devant les lieux publics pour demander au gouvernement de lutter contre « l'exclusion et la discrimination » sur le marché national du travail. Une circulaire du premier ministre datée de 2013 y répond directement, encore une fois dans une logique d'apaisement des tensions : la circulaire vise à promouvoir l'intégration économique des jeunes chômeurs du Sud. Désormais, les employeurs doivent, dans leurs processus d'embauche, préférer les jeunes chômeurs du sud. Ils doivent en outre « limiter la discrimination salariale » (sic). Elle les invite également à la mise en œuvre d'une coordination intersectorielle au niveau du marché du travail, à la levée des obstacles au développement des micro-entreprises, au renforcement du système d'enseignement, etc.

régionales. Il s'attelle à bâtir une économie productive et compétitive dans le cadre d'un développement durable et de la préservation de l'environnement. »

Rôle de l'Etat dans l'économie de marché, **Article 9 :** les institutions veillent à « l'encouragement de la construction d'une économie diversifiée mettant en valeur toutes les potentialités naturelles, humaines, et scientifiques du pays ». Et **Article 43 :** « l'Etat œuvre à améliorer le climat des affaires. Il encourage sans discrimination, l'épanouissement des entreprises au service du développement économique national. L'Etat régule le marché. La loi protège les droits des consommateurs. La loi interdit le monopole et la concurrence déloyale ». En d'autres termes, l'Etat occupe un rôle clé dans la régulation de l'économie de marché.

Justice fiscale : la lutte contre l'optimisation et l'évasion fiscale constitutionnalisée ? **article 78** : « Toute action visant à contourner l'égalité des citoyens et des personnes morales devant l'impôt, constitue une atteinte aux intérêts de la communauté nationale. Elle est réprimée par la loi. La loi sanctionne l'évasion fiscale et la fuite des capitaux ».
Sur le front de l'emploi, dans la nouvelle constitution, une série de dispositions apparaissent également dans le texte :

La promotion de l'apprentissage et de politique d'emploi. **L'article 69** de la constitution prévoit que « L'Etat œuvre à la promotion de l'apprentissage et met en place les politiques d'aide à la création d'emploi ».

La promotion de la « jeunesse »[161]. **Article 37 :** « La jeunesse est une force vive dans la construction du pays. L'Etat veille à réunir toutes les conditions à même de développer ses capacités et dynamiser ses énergies ».

L'égalité des femmes dans l'emploi[162]. **Article 36 :** « L'Etat œuvre à promouvoir la parité entre les hommes et les femmes sur le marché de l'emploi. L'Etat encourage la promotion de la femme aux responsabilités dans les institutions et administrations publiques ainsi qu'au niveau des entreprises ».

[161] Les jeunes de moins de 29 ans représentaient en 2015 plus de 55% de la population algérienne.

[162] Selon les données de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), en Algérie les femmes représentaient en 2014 seulement 15% de la population active.

b. Egypte : la constitutionnalisation de la politique économique

Plus que les mesures d'urgence, la spécificité égyptienne n'est pas sans rappeler les constitutions des ex-PECO-soviétiques, mais cette fois avec un contenu très ambitieux par rapport à la version ancienne de la Constitution : la constitutionnalisation du programme économique et de l'emploi du Gouvernement. En voici quelques exemples ici. :

Mise en place d'un système de taxation progressive tenant compte de la capacité contributive de chacun (**art. 38**).
L'Etat s'engage à réduire les écarts entre les revenus par la fixation d'un salaire minimum et d'une retraite permettant une vie décente (**art. 27**).
Le droit au logement est garanti dans des termes plus larges qu'en 2012 (**art. 78**).
« L'Etat assure l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de développement économique et urbain intégré, comprenant les zones frontalières et défavorisées […]. Les citoyens participent aux projets de développement, sont prioritaires dans l'accès aux bénéfices et les projets prennent en compte les données culturelles et environnementales des sociétés locales. Ce plan est à réaliser dans les dix années à venir […] » (**art. 236**).
Postes budgétaires garantis dans les dépenses publiques d'Etat : (**art. 18**) les dépenses de santé ne peuvent pas être inférieures à 3% du PIB. (**art. 19**) 4% pour l'enseignement primaire et secondaire. (**art. 21**) 2% pour l'enseignement universitaire. (**art. 23.**) % pour la recherche scientifique. (**art. 238**) : « ces taux devront être atteints dans le budget de l'année fiscale 2016/2017 ».

Il s'agit donc d'une forme de programme politique constitutionnalisé, programme socialement ambitieux mais qui pose nécessairement la question de son effectivité et de son caractère réaliste : *« L'Egypte traverse des difficultés économiques telles que consacrer 10% de son PIB à ces dépenses – soit le double du montant actuel – risque de représenter un vrai défi. Or, toute modification des taux nécessitera la mise en œuvre de la procédure d'amendement de la constitution. Par ailleurs, quelle sanction prévoir en cas de non-respect de ces taux en pratique ? Le budget de l'Etat pourrait-il faire l'objet d'un recours en inconstitutionnalité devant la haute Cour constitutionnelle ? »*[163].

[163] Nathalie Bernard-Maugiron, « La Constitution égyptienne de 2014 est-elle révolutionnaire ? », La Revue des droits de l'homme, 6/2014.

B. Des droits individuels et collectifs mieux protégés

En Tunisie, en Egypte, la révolution a été totale en faveur d'un changement politique et social radical. Les demandes des manifestants se sont d'abord centrées sur la revalorisation de l'humain, de l'individu : « *Il n'y a que des demandes centrées sur la citoyenneté* : dignité de la personne (contre la corruption), droits de l'homme (contre l'arbitraire policier), partage des richesses (contre les inégalités), travail (contre le chômage), démocratie (pour une société du mérite et non des privilèges) etc. L'ethos républicain prévaut partout »[164]. En ce sens, on peut parler d'émergence de l'individu dans la société tunisienne comme égyptienne, par opposition à un discours unanimiste – qu'il soit nationaliste ou religieux radical. Il était donc logique que les droits individuels figurent au cœur des réformes amorcées, dans ces deux pays.

Mais ces nouveaux droits n'ont pas pour autant été absents des processus de réformes, si cosmétiques soient elles, qui ont eu lieu dans les autres pays que nous étudions – Maroc, Algérie. Nous les présentons ici.

a. Algérie

Comme au Maroc, les droits individuels n'ont pas été au cœur du processus de réforme, mais plusieurs avancées notables, en termes de protection des droits fondamentaux et d'avancée de l'Etat de droit, sont néanmoins notables – notamment la consécration du droit à la sécurité sociale, la réforme du Conseil national économique et social ainsi que l'institution d'un Conseil national des droits de l'homme.

Inscription (timide) du principe d'égalité entre hommes et femmes : **Article 36.** — L'Etat œuvre à promouvoir la parité entre les hommes et les femmes sur le marché de l'emploi. L'Etat encourage la promotion de la femme aux responsabilités dans les institutions et administrations publiques ainsi qu'au niveau des entreprises.

Promotion symbolique du « rôle de la jeunesse » : **Article 37.** — La jeunesse est une force vive dans la construction du pays. L'Etat veille à réunir toutes les conditions à même de développer ses capacités et dynamiser ses énergies.

[164] Sami NAÏR, « Vers l'âge démocratique arabe Temps long, cycles courts », dans Le monde arabe et le cadre maghrébin, p.38. Source ?

Garantie du droit à la culture : **Article 45.** — Le droit à la culture est garanti au citoyen. L'Etat protège le patrimoine culturel national matériel et immatériel et œuvre à sa sauvegarde.

Consécration d'un droit à la sécurité sociale : Article 69. - « Tous les citoyens ont droit au travail.

Le droit à la protection, à la sécurité et à l'hygiène dans le travail, est garanti par la loi.

Le droit au repos est garanti ; la loi en détermine les modalités d'exercice.

Le droit du travailleur à la sécurité sociale est garanti par la loi.

L'emploi des enfants de moins de seize (16) ans est puni par la loi.

L'Etat œuvre à la promotion de l'apprentissage et met en place les politiques d'aide à la création d'emplois ».

Cette disposition devrait permettre de généraliser l'accès aux prestations de la sécurité sociale à l'ensemble des travailleurs, ce qui n'est pas le cas actuellement[165].

Protection nouvelle de la liberté de la presse et de la liberté d'information : **Article 50.** — La liberté de la presse écrite, audiovisuelle et sur les réseaux d'information est garantie. Elle n'est restreinte par aucune forme de censure préalable.

Cette liberté ne peut être utilisée pour attenter à la dignité, aux libertés et aux droits d'autrui. La diffusion des informations, des idées, des images et des opinions en toute liberté est garantie dans le cadre de la loi et du respect des constantes et des valeurs religieuses, morales et culturelles de la Nation.

Le délit de presse ne peut être sanctionné par une peine privative de liberté.

Art. 51. — L'obtention des informations, documents, statistiques et leur circulation sont garanties au citoyen.

L'exercice de ce droit ne peut porter atteinte à la vie privée, aux droits d'autrui, aux intérêts légitimes des entreprises et aux exigences de la sécurité nationale.

La loi détermine les modalités d'exercice de ce droit.

Protection des avocats : **Article 170.1** — L'avocat bénéficie de garanties légales qui lui assurent une protection contre toute forme de pression et lui permettent le libre exercice de sa profession, dans le cadre de la loi.

[165] En Algérie, la sécurité sociale compte près de 7 millions de cotisants pour le régime des salariés et 600.000 autres pour le régime des travailleurs non-salariés, alors que la population active a été estimée en 2014 à plus 12 355 028 personnes par l'Organisation Internationale du Travail (OIT).

Meilleure protection des droits fondamentaux, via la révision des conditions de saisine du Conseil constitutionnel et l'introduction de l'exception d'inconstitutionnalité : **Art. 188.** — Le Conseil constitutionnel peut être saisi d'une exception d'inconstitutionnalité sur renvoi de la Cour suprême ou du Conseil d'Etat, lorsque l'une des parties au procès soutient devant une juridiction que la disposition législative dont dépend l'issue du litige porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution.
Les conditions et les modalités de mise en œuvre de l'alinéa ci-dessus sont fixées par une loi organique.

Cette disposition sera mise en œuvre dans un délai de 3 ans, soit à l'horizon mars 2019.

Création d'une série de nouvelles instances, visant à mieux protéger les droits de l'homme et à mieux entendre les revendications de la jeunesse : **Art. 198.** — Il est institué u**n Conseil National des Droits de l'Homme**, ci-dessous dénommé «le Conseil», placé auprès du Président de la République garant de la Constitution.
Il jouit de l'autonomie administrative et financière.

Art. 199. — Le Conseil assure une mission de surveillance, d'alerte précoce et d'évaluation en matière de respect des droits de l'Homme.
Sans préjudice des attributions du pouvoir judiciaire, le Conseil examine toute situation d'atteinte aux droits de l'Homme constatée ou portée à sa connaissance, et entreprend toute action appropriée. Il porte les résultats de ses investigations à la connaissance des autorités administratives concernées et, le cas échéant, devant les juridictions compétentes.
Le Conseil initie des actions de sensibilisation, d'information et de communication pour la promotion des droits de l'Homme.
Il émet également des avis, propositions et recommandations relatives à la promotion et à la protection des droits de l'Homme.
Le Conseil élabore un rapport annuel qu'il adresse au Président de la République, au Parlement et au Premier ministre, et qu'il rend public également.
La loi fixe la composition et les modalités de désignation des membres du Conseil ainsi que les règles relatives à son organisation et à son fonctionnement.

Art. 200. — Il est créé un Conseil supérieur de la jeunesse, instance consultative placée auprès du Président de la République. Le Conseil regroupe des représentants de la jeunesse et des représentants du Gouvernement et des institutions publiques en charge des questions de la jeunesse.

Art. 201. — Le Conseil supérieur de la jeunesse formule des avis et des recommandations au sujet des questions relatives aux besoins de la jeunesse ainsi qu'à son épanouissement dans les domaines économique, social, culturel et sportif.
Le Conseil contribue également à la promotion, au sein de la jeunesse, des valeurs nationales, de la conscience patriotique, de l'esprit civique et de la solidarité sociale.

Art. 204. — **Le Conseil national économique et social,** ci-dessous dénommé « le Conseil », est un cadre de dialogue, de concertation et de proposition dans le domaine économique et social. Il est le conseiller du Gouvernement.

Art. 205. — Le Conseil a notamment pour mission :
- d'offrir un cadre de participation de la société civile à la concertation nationale sur les politiques de développement économique et social ;
- d'assurer la permanence du dialogue et de la concertation entre les partenaires économiques et sociaux nationaux ;
- d'évaluer et d'étudier les questions d'intérêt national dans les domaines économique, social, de l'éducation, de la formation et de l'enseignement supérieur ;
- de faire des propositions et des recommandations au Gouvernement.

b. Maroc

Bien que le renforcement des droits et libertés individuels ne figure pas au cœur de la réforme promue en 2011, plusieurs avancées notables ont été enregistrées dans la nouvelle Constitution, garantissant peut être un meilleur exercice de ces droits.

Renforcement de l'égalité hommes-femmes[166]: **Article 19**. « L 'homme et la femme jouissent, à égalité, des droits et libertés à caractère civil, politique, économique, social, culturel et environnemental, énoncés dans le présent titre et dans les autres dispositions de la Constitution, ainsi que dans les conventions et pactes internationaux dûment ratifiés par le Royaume et ce, dans le respect des dispositions de la Constitution, des constantes et des lois du Royaume. L'Etat marocain oeuvre à la réalisation de la parité entre les hommes et les femmes. Il est créé, à cet effet, une Autorité pour la parité et la lutte contre toutes formes de discrimination.

[166] Version antérieure : « l'homme et la femme jouissent de droits politiques égaux ».

Protection des droits des femmes : il y a d'abord une multiplication des notions de « citoyenne » et « citoyens » dans le texte de la constitution. Ensuite, la constitution prévoit l'institutionnalisation de la protection de la parité par la création d'une Haute autorité de la parité. Enfin et peut être surtout, le **préambule** même précise que : « le Royaume du Maroc s'engage à combattre et bannir toute discrimination à l'égard de quiconque en raison du sexe ».

Renforcement des droits de la défense et protection contre l'arbitraire[167]: **Article 23.** Nul ne peut être arrêté, détenu, poursuivi ou condamné en dehors des cas et des formes prévus par la loi. La détention arbitraire ou secrète et la disparition forcée sont des crimes de la plus grande gravité et exposent leurs auteurs aux punitions les plus sévères. Toute personne détenue doit être informée immédiatement, d'une façon qui lui soit compréhensible, des motifs de sa détention et de ses droits, dont celui de garder le silence. Elle doit bénéficier, au plus tôt, d'une assistance juridique et de la possibilité de communication avec ses proches, conformément à la loi. La présomption d'innocence et le droit à un procès équitable sont garantis. Toute personne détenue jouit de droits fondamentaux et de conditions de détention humaines. Elle peut bénéficier de programmes de formation et de réinsertion. Est proscrite toute incitation au racisme, à la haine et à la violence. Le génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et toutes les violations graves et systématiques des droits de l'Homme sont punis par la loi.

Création d'une cour constitutionnelle (voir *supra*).

Importance accordée aux conventions internationales des droits de l'homme.

Amélioration textuelle des droits de l'homme : reconnaissance en 2011, du droit à la vie, de la liberté de la presse, de l'égalité entre hommes et femmes.

Ensuite, il est précisé que le Maroc a pour objectif de construire un « Etat de droit démocratique » ; il est attaché aux droits de l'homme… « Tels que universellement reconnus » (une référence vague, qui permet de s'affranchir des standards internationaux).

c. Tunisie : la consécration d'une série de droits fondamentaux

La Constitution tunisienne de 2014 délivre une liste exhaustive de droits nouveaux, affirme l'égalité des droits, le principe de non-discrimination et le rôle pro-actif de l'Etat dans leur

[167] Version antérieure, qui laissait une marge d'appréciation et de manœuvre très large au législateur : « Nul ne peut être arrêté, détenu ou puni que dans les cas et les formes prévus par la loi ».

protection. Enfin, elle précise qu'« aucun amendement constitutionnel ne peut toucher les acquis en matière de droits et libertés (**article 49**).

La consécration du principe d'égalité. **Article 21** : « les citoyens et les citoyennes sont égaux en droits et en devoirs. Ils sont égaux devant la loi, sans discrimination ». Mais rien sur les formes de discrimination (en mode article fourre-tout français).

La protection des droits des femmes. L'**article 34** oblige l'Etat à garantir la représentativité des femmes dans les assemblées élues. **Article 40 :** « Tout citoyen et toute citoyenne ont le droit au travail dans des conditions décentes et à salaire équitable ». **Article 46 :** « L'Etat s'engage à protéger les droits acquis de la femme, les soutient et œuvre à les améliorer. L'Etat garantit l'égalité des chances entre la femme et l'homme pourassumer les différentes responsabilités et dans tous les domaines. L'Etat œuvre à réaliser la parité entre la femme et l'homme dans les conseils élus. L'Etat prend les mesures nécessaires afin d'éradiquer la violence contre la femme ».

La reconnaissance de la « liberté de croyance [et] de conscience ». (**Article 6**). La criminalisation des atteintes au sacré, envisagée par l'ANC, n'est pas retenue. L'Etat a seulement l'obligation de « protéger les sacrés ».

La consécration d'une série de droits individuels fondamentaux : le droit à la vie (**article 22**), la protection de la dignité de la personne et l'interdiction de la torture (**article 23**), le droit à la vie privée et à la confidentialité des correspondances, des communications et des données personnelles (art. 24), la présomption d'innocence et le droit à un procès équitable (**article 27**), les libertés d'opinion, de pensée, d'expression, d'information et de publication (**article 31**), le droit d'accès à l'information et aux réseaux de communication (**article 32**).

Le rôle pro-actif de l'Etat dans la protection des droits. **Article 46 (**précit.). Plus largement, l'Etat doit garantir les droits et libertés individuels et collectifs, comme mentionné dès le préambule et dans **l'article 21**.

La création de nouvelles instances indépendantes de régulation : l'**article 125** porte création de cinq autorités constitutionnelles et indépendantes de régulation (droits de l'homme, médias, élections, bonne gouvernance et lutte contre la corruption, environnement).

d. Egypte.

A COMPLETER

Les nouveaux droits garantis sont subordonnés à leur « mise en œuvre par le législateur ». A ce titre, une série de droits qu'elle cite expressément (droit à la santé, au logement ou à l'éducation) ne sont donc pas intangibles.

Plus inquiétant encore, il n'y a pas de contrôle constitutionnel *a posteriori*, ce contrôle ne pouvant s'exercer qu'*a priori ;* c'est à dire qu'une fois le texte litigieux entré en vigueur, aucune exception d'inconstitutionnalité ne peut être soulevée.

Syrie et Libye : une série d'avancées juridiques, dans des pays hors du droit

En Syrie, la Constitution syrienne du 26 février 2012 se prononce dans le sens d'un renforcement des droits fondamentaux. Il est souligné en ce sens l'égalité des citoyens devant la loi sans discrimination en fonction du sexe, de la race, de la langue, de la religion ou des croyances. Il est précisé également que la vie privée est inviolable et protégée par la loi.

Par ailleurs, d'autres dispositions précisent que la liberté de former des associations et des syndicats à des fins légitimes et par des moyens pacifiques est garantie.

Les droits de la défense sont renforcés. La loi fondamentale reconnaît ainsi le droit pour toute personne de bénéficier d'un procès régulier comme le droit de faire appel et de plaider devant un jury. L'Etat a pour obligation de fournir une assistance juridique à ceux qui ne possèdent pas de moyens financiers suffisant afin d'assurer leur défense. Lors de son arrestation la personne arrêtée doit être informé de ses droits et des motifs de son arrestation ; parallèlement cette personne ne peut être gardée sous le contrôle de l'autorité administrative sauf en vertu d'un ordre de l'autorité judiciaire compétente (une disposition qui permet de lutter contre les détentions arbitraires).

En Libye, la Déclaration constitutionnelle de 2011 contenait une section entière consacrée aux droits et libertés publiques, dont le contenu s'avérait étonnamment ambitieux pour un texte à vocation transitoire. Toujours en vigueur, cette Déclaration doit (en principe) s'appliquer...

Article 5. L'Etat garantit la protection de la maternité, l'enfance et la vieillesse, prend en charge l'enfance, la jeunesse et ceux ayant des besoins particuliers.

Article 6 : Les Libyens sont égaux devant la loi, jouissent équitablement des droits civils et politiques à opportunités équitables que ce soit en devoirs et responsabilités publiques, sans distinction entre eux à cause de la religion, la doctrine, la langue, la richesse, le sexe, la relation de sang, les opinions politiques, le statut social, ou l'appartenance tribale, régionale ou familiale.

Article 7 : L'Etat sauvegarde les Droits humains et les libertés fondamentales, œuvre pour adhérer aux déclarations et chartes internationales et régionales qui protègent ces Droits et libertés et œuvre pour la promulgation de nouvelles chartes rendant la dignité à l'homme comme représentant de Dieu sur la terre.

Article 8 : L'Etat garantit l'égalité des opportunités, œuvre pour garantir un niveau de vie convenable, le droit au travail, à l'éducation, à la protection médicale et à la sécurité sociale pour tout citoyen. L'Etat garantit la propriété individuelle et privée. Il garantit la répartition équitable de la richesse nationale pour les citoyens et les différentes villes et régions de l'État.

Article 10 : L'Etat garantit le droit des réfugiés conformément à la loi. Il est interdit d'extrader les réfugiés politiques

Article 12 : La vie privée des citoyens est inviolable, protégée par la loi. L'Etat n'a pas le droit de l'espionner sauf sur ordonnance judiciaire conformément aux dispositions de la loi.

Article 14 : L'Etat garantit la liberté d'opinion, d'expression individuelle et collective, de recherche, de communication, de la presse, des médias, d'impression et d'édition, de déplacement, de regroupement et de manifestation et de sit-in pacifique en conformité avec la loi.

C. Des droits sociaux et des droits fondamentaux en progrès

Nous avons jusqu'ici évoqué la réforme constitutionnelle et les droits politiques qui s'y rattachent, en écho aux revendications soit citoyennes, soit en termes d'accès à l'emploi ou de démocratisation du système existant, notamment dans le sens d'un rééquilibrage des pouvoirs.

Ces avancées sont-elles suffisantes pour envisager une « révolution sociale » dans les pays arabes, au sens de changements fondamentaux ayant généré de nouveaux droits sociaux ?[168]. Dit autrement, la justice sociale a-t-elle (et si oui comment) commencé à prendre corps sur le plan juridique, au-delà des slogans initiaux ?

Les droits sociaux n'ont certes pas un fondement unique et ils sont naturellement difficiles à distinguer de manière absolue des droits civils et politiques (les uns alimentant mutuellement les autres[169]). Cependant, les droits sociaux sont un indicateur pertinent pour déterminer la nature des révolutions arabes.

On s'interrogera ici sur la mise en place ou la dynamisation éventuelle de processus tripartites de conciliation / médiation / consultation et sur la place accordée ou non aux organisations syndicales dans ce cadre[170]. Reconnu comme une composante importante du redressement économique et social des pays post-printemps arabe[171], le dialogue social dans les pays considérés n'a semble-t-il pas connu l'essor escompté.

a. Algérie et Maroc : des avancées sociales et syndicales limitées

Dans les faits, la nouvelle Constitution et les pratiques restent à l'image du processus de réforme lui-même : la représentation syndicale reste monopolisée par l'Union générale des travailleurs

[168] Diane Roman, « La justiciabilité des droits sociaux : les arguments classiques en faveur d'un self restraint juridictionnel », in La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances, Ed. Pedone, 2012, p. 29. Droits sociaux : « un ensemble de droits (parmi lesquels le droit au logement, les droits des travailleurs, le droit à la protection de la santé, le droit à la scolarisation ou encore le droit à des moyens convenables d'existence) caractérisés par la réunion de trois critères à la fois d'ordre *formel* (sources et textes proclamatoires), *matériel* (champs d'application) et *téléologique* (objets et finalités de leur proclamation) ».

[169] Véronique Champeil-Desplats, « Les droits sociaux : Eléments de définition », in La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances, Ed. Pedone, 2012, p. 21.

[170] En la matière, c'est la Convention n°98 de l'OIT sur le droit d'organisation et de négociation collective, datée de 1949, qui sert de référence internationale. En vertu de cette convention fondamentale, les travailleurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale, notamment ceux ayant pour but de subordonner l'emploi d'un travailleur à la condition qu'il ne s'affilie pas à un syndicat ou cesse de faire partie d'un syndicat, ou de congédier un travailleur en raison de son affiliation syndicale ou de sa participation à des activités syndicales. Les organisations de travailleurs et d'employeurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes d'ingérence des unes à l'égard des autres, notamment les mesures tendant à provoquer la création d'organisations de travailleurs dominées par un employeur ou une organisation d'employeurs, ou à soutenir des organisations de travailleurs par des moyens financiers ou autres dans le dessein de placer ces organisations sous le contrôle d'employeurs ou d'une organisation d'employeurs. La convention consacre également le droit de négociation collective.

[171] Intervention d'Abdeslam Seddiki, Ministre de l'emploi et des affaires sociales, lors du 2e Forum arabe du développement et de l'emploi, février 2014 ; à cette même occasion, le Secrétaire général de l'UMT, Miloud Moukharik souligne l'importance du dialogue social comme le moyen le plus adéquat pour résoudre les crises économiques et sociales.

algériens (UGTA) – inféodée au pouvoir – et ce bien que le pluralisme syndical soit acté juridiquement. Les autres syndicats autonomes ne sont pas considérés comme des « interlocuteurs légitimes », et à ce titre, ne peuvent toujours pas peser sur le jeu institutionnel et la production du droit social national. La réforme du Conseil national économique et social (voir *supra*) serait peut-être de nature à redynamiser un processus de dialogue tripartite qui peine à obtenir un rôle moteur dans la mise en œuvre de réformes sociales.

Art. 49. « La liberté de manifestation pacifique est garantie au citoyen dans le cadre de la loi qui fixe les modalités de son exercice ». En d'autres termes, cette « liberté » peut être limitée par une loi.
Art. 57. Les personnes démunies ont droit à l'assistance judiciaire. La loi détermine les conditions d'application de la présente disposition.
Art. 67. L'Etat encourage la réalisation des logements. L'Etat œuvre à faciliter l'accès des catégories défavorisées au logement.
Art. 68. Le citoyen a droit à un environnement sain. L'Etat œuvre à la préservation de l'environnement. La loi détermine les obligations des personnes physiques et morales pour la protection de l'environnement.

Au Maroc, les nouvelles dispositions constitutionnelles ayant trait aux droits sociaux et syndicaux sont quasi inexistantes.

Syndicats : (**Article 9**) : ils sont protégés au même titre que les partis ; ils ne peuvent être suspendus ou dissous par les pouvoirs publics qu'en vertu d'une décision de justice.

Il existait déjà des formes de dialogue social (voir plus haut) et en la matière, l'expérience marocaine remonte à 1996, avec la mise en place d'un dialogue tripartite. Ce dialogue a été consacré en 2011, en particulier via la ratification par le Royaume des différentes conventions internationales et arabes de travail relatives à cette question.

b. Tunisie : le nouveau champ des libertés syndicales et du droit social

En matière d'évolution du droit social et syndical, la nouvelle Constitution tunisienne présente une série de progrès notables.

La reconnaissance de la liberté d'association. « La liberté d'association, conformément au principe de pluralisme, de neutralité de l'administration et de bonne gouvernance, est la condition de la compétition politique ».

La reconnaissance indirecte du pluralisme syndical et de la liberté syndicale : Après la révolution, le pluralisme syndical est adopté (l'article 35 assure "la liberté de constituer" des syndicats, sans obliger l'Etat et les patronats à les consulter de manière égalitaire.) : la Confédération générale tunisienne du travail (GTT) est créée le 1er février 2011, l'Union des travailleurs de Tunisie (UTT) le 1er mai 2011 et enfin l'Organisation tunisienne du travail (OTT) le 26 août 2013. Au-delà de la liberté de constituer des partis politiques, des syndicats et des associations (art. 35), d'autres articles concernent le droit syndical (art. 36) ainsi que la liberté de rassemblement et de manifestation pacifiques (art. 37).

Des Droits de l'homme renforcés au moins formellement : pas de référence à la DUDH mais aux « droits de l'homme suprêmes » soit « ceux qui paraissent supérieurs au regard de la culture tunisienne », selon le rapporteur général de la constitution, Habib Kheder (Ennahdha). Le pouvoir du président en la matière a été réduit, au profit du gouvernement. Une commission nationale du droit international humanitaire a été créée ; elle est chargée de la vulgarisation des principes de droit international humanitaire, de la diffusion de sa culture et de sa promotion ; elle émet un avis consultatif sur les questions relatives à ce droit. Sont également créés des départements chargés des droits de l'homme au sein du Ministère des Affaires étrangères et du Ministère de l'Intérieur.

De plus, un Ministère des droits de l'Homme et de la justice transitionnelle a vu je jour avec pour objectif d'être un « guichet unique » pour tout ce qui a trait aux droits de l'homme. Sa vocation est de faire la jonction entre les acteurs publics et les organisations de la société civile mais avec le risque d'une captation de la problématique des droits de l'homme au détriment de la société civile elle-même.

Un renforcement des droits des femmes au travail : **Article 40 :** « Tout citoyen et toute citoyenne ont le droit au travail dans des conditions décentes et à salaire équitable ». **Article 46 :** « L'Etat s'engage à protéger les droits acquis de la femme, les soutient et œuvre à les améliorer. L'Etat garantit l'égalité des chances entre la femme et l'homme pour assumer les différentes responsabilités et dans tous les domaines. L'Etat œuvre à réaliser à réaliser la parité entre la femme et l'homme dans les conseils élus. L'Etat prend les mesures nécessaires afin d'éradiquer la violence contre la femme ».

Travail, emploi, protection sociale. **Article 40** : « tout citoyen et toute citoyenne ont le droit au travail dans des conditions décentes et à salaire équitable[172] ».

On peut également noter la profusion de nouvelles instances nationales indépendantes :
Un conseil supérieur de la promotion de l'emploi, de la promotion des ressources humaines, de la promotion sociale et de la protection des personnes porteuses de handicap ont été institués. « Ces conseils se veulent un espace pour l'étude, le dialogue et la concertation autour des politiques et des programmes nationaux relevant de leurs compétences, ils s'intéressent également au suivi de leur exécution »[173].

Plusieurs instances sont également mises en place dans d'autres domaines plus « politiques » : l'instance supérieure pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique[174], le Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales[175]; l'instance des élections : une instance des droits de l'homme (art.128 C).

Toutes ces instances ne sont pas exemptes de critiques[176]: dépourvues de pouvoir décisionnel réel, leur rôle est seulement consultatif et elles restent contrôlées par l'administration. Leurs membres sont désignés et non élus, et elles « souffrent » d'une représentation prépondérante de l'exécutif en leur sein. Sans compter, enfin, le manque de moyens matériels et financiers qui leur sont attribués.

Sur le plan des pratiques, le dialogue social « concret » et effectif en Tunisie apparaît comme un modèle du genre. C'est assurément en Tunisie que les progrès les plus significatifs, tant textuellement que matériellement, ont été les plus visibles dans ce domaine.

Depuis 2011, on a assisté au redéploiement d'une forme de dialogue social (pratique, pas constitutionnalisé) : *« Signe de l'ère post-révolutionnaire en Tunisie, la formulation des politiques et des stratégies, la résolution des conflits et des tensions, relatives notamment aux questions politiques, sociales ou économiques, se font de façon accrue et d'une manière*

[172] L'article ne précise pas si cela signifie que les étrangers et les non nationaux en sont exclus.
[173] Décret n°2010-3080du 1er décembre 2010, tel que modifié et complété par le décret n°2012-1425 du 31 août 2012.

[174] Décret-loi n°2011-6 du 18 février 2011.
[175] Loi 2008-37 du 16 juin 2008, JORT 24 juin 2008, n°51.
[176] Souheil Kaddour, « La gouvernance des droits de l'homme en Tunisie post-révolutionnaire : état des lieux, difficultés et opportunités », La Revue des droits de l'homme, 6/2014.

permanente à travers les mécanismes de dialogue et de négociation sans qu'un des acteurs concerné n'abuse de pression ou de coercition pour assurer son autorité »[177].

Cette réalité s'est particulièrement illustrée avec le dialogue national de sortie de crise conduit par l'UGTT, l'UTICA (Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat), l'Ordre national des avocats de Tunisie et la Ligue Tunisienne des droits de l'Homme, qui a permis un transfert pacifique du pouvoir d'un gouvernement élu à un gouvernement de compétences. C'est également le cas du **nouveau Pacte social** qui vise à institutionnaliser un dialogue tripartite permanent, régulier et global sur des questions d'intérêt commun au Gouvernement, à l'UGTT et à l'UTICA. Le système tunisien actuel est donc assez proche du "néo-corporatisme", qui implique les syndicats, les patronats et l'Etat dans un processus de négociation. Moins basé sur l'affrontement, il insiste sur la coopération entre les acteurs sociaux. Dans le cas tunisien, cela fonctionne notamment du fait de la légitimité et du quasi-monopole de l'UGTT sur le jeu syndical. A terme, il s'agira de voir si le cadre pourra évoluer et s'articuler avec le pluralisme de fait (liberté syndicale oblige).

e. Egypte : une extension à géométrie variable des droits sociaux et syndicaux.

Comme en Tunisie, les droits sociaux, les droits fondamentaux sont renforcés, mais le droit syndical reste atrophié.

Droit syndical : comme dans la Constitution de 2012, la Constitution de 2014 dipose que les libertés de réunion (**article 73**) et d'association (**article 75**) peuvent s'exercer sur simple déclaration. Aucune entrave législative n'est possible (les anciens articles 51 et 55 de la constitution de 1971 renvoyaient à la loi pour en fixer les conditions d'exercice).

La liberté de réunion est davantage protégée : il est interdit aux agents de sécurité de participer à ces réunions ; interdiction est également faite d'opérer une mise sur écoute. « Les syndicats bénéficient d'une protection renforcée dans la mesure où leur dissolution ne peut intervenir, dans l'avenir, que sur la base d'une décision judiciaire allant dans le sens de la convention n°87 de l'OIT (relative à la liberté syndicale et à la protection du droit syndical »[178].

[177] Ibid.

[178] Malik BOUMEDIENE, « révolutions arabes et renouveau constitutionnel : une démocratisation inachevée », La Revue des droits de l'homme, 6/2014.

Le droit de grève, reconnu, peut désormais s'exercer s'il est « pacifique » (**article 15**).

En revanche, la liberté syndicale est encadrée dans un sens limitatif, puisque seul un syndicat professionnel par profession est autorisé (**articles 76 et 77**). Par ailleurs les syndicats sont toujours interdits dans l'administration étatique. L'**article 85** interdit le droit de pétition (« aucune requête ne peut être faite au nom d'un groupe »). D'un point de vue général, la constitution égyptienne n'offre aucune définition de la ou des « libertés », mais se réserve la possibilité de subordonner les droits et libertés à leur « mise en œuvre par le législateur »…

Droit du travail, droit social : on retrouve des droits économiques et sociaux ou des droits de la troisième génération, qui figuraient déjà dans les textes précédents, comme le droit au travail et l'interdiction du travail forcé (**article12**), le droit à des soins médicaux (**article18**) et à la protection sociale **(article 17**) ou le « droit de grève pacifique » (**article15**)[179]

Droits de l'homme : constitution de 2014 reconnaît des droits fondamentaux nouveaux, en précise d'autres, en renforce qui existaient déjà. De manière générale, l'Etat doit se conformer au droit international des droits de l'homme (selon l'article 93 : « l'Etat s'engage à respecter les traités, accords et conventions internationales relatifs aux droits de l'homme ratifiés par l'Egypte »).

Des droits sociaux mieux assurés. L'Etat doit assurer les services de l'assurance sociale. Droit de tout citoyen à la solidarité sociale, s'il est incapable de prendre en charge sa propre personne, sa famille, ou en cas d'incapacité, de chômage, de vieillesse, afin de leur assurer un minimum de moyens d'existence. Etat débiteur d'une obligation d'assurer une pension convenable aux petits paysans, aux ouvriers agricoles, à la main d'œuvre saisonnière, à tous ceux non couverts par le système d'assurance sociale. Référence au droit au logement (nouveau). Reconnaissance du droit à une habitation convenable. « A cette fin l'Etat doit adopter un plan national pour le logement basé sur la justice sociale, et qui encourage les initiatives individuelles et els coopératives de l'habitat »[180].

[179] Nathalie BERNARD-MAUGIRON, « La constitution égyptienne de 2014 est-elle révolutionnaire ? », la Revue des droits de l'homme, 6/2014.
[180] Malik BOUMEDIENE, « révolutions arabes et renouveau constitutionnel : une démocratisation inachevée », La revue des droits de l'homme, 6/2014.

Egalité : **Article 9** : l'Etat a l'obligation de garantir « l'égalité des chances entre tous les citoyens, sans discriminations ».

Droits des femmes : **Article 11** : l'Etat « s'engage à réaliser l'égalité entre les femmes et les hommes dans les domaines des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels » (donc plus seulement dans le champ politique). L'Etat doit également « prendre les mesures nécessaires afin d'assurer une juste représentation des femmes au sein du Parlement ». « L'Etat s'engage à protéger les femmes contre toutes les formes de violence ».

Protection de certains groupes de population et discrimination positive. La constitution de 2014 multiplie les cas de discrimination positive qui existaient déjà dans le texte de 1971 (en prévoyant par exemple de réserver la moitié des postes aux ouvriers et paysans, pour certaines assemblées représentatives). Ainsi, la Constitution de 2014 prévoie une série de droits réservés aux handicapés (**articles 80, 81, 180, 214**…), aux jeunes (un quart des sièges des conseils locaux doivent être réservés aux jeunes de moins de 35 ans, selon l'**article 180**). **Article 83 :** l'Etat doit garantir le droit à la santé et aux loisirs, ainsi que les droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées. Il doit leur fournir des retraites appropriées permettant de leur assurer un niveau de vie décent et de participer à la vie publique.

Enfin, et plus étrange peut être, des droits sont accordés à certaines professions : enseignants (art. 22), pêcheurs (art. 30), du personnel médical et infirmier (art. 18), des fonctionnaires (art. 14), des agriculteurs (art. 29)… = dans ces domaines l'Etat s'engage à assurer leur protection et à améliorer leurs conditions de travail.

f. Libye, Syrie, Jordanie : quelques avancées textuelles à concrétiser

En Libye, l'article 15 de la Déclaration constitutionnelle de 2011 semble opérer une reconnaissance indirecte de la liberté d'association, peut être à terme utilisable pour protéger les syndicats. **Article 15 : «** L'Etat garantit la liberté de former les partis politiques, *associations* et *autres organisations de la société civile*, promulgue une loi pour leur organisation. Il est interdit de créer des associations secrètes, armées, ou non conformes à l'ordre public ou à la moralité publique et à d'autres aspects menaçant l'État et l'intégrité du territoire national ». Le droit syndical reste absent, dans un pays où le mouvement syndical a toujours été pris entre instrumentalisation et étouffement.

En Syrie, la réforme du 26 février 2012 garantit la protection de la liberté d'association : « la liberté de former des associations et des syndicats à des fins légitimes et par des moyens pacifiques est garantie ». C'est une protection minime – d'autant que le syndicat devra apporter la preuve des « fins légitimes » qu'il poursuit – mais un premier pas vers un droit syndical syrien. En revanche, le droit à la sécurité sociale n'est reconnu que pour les travailleurs… mais ne l'est pas pour les autres catégories de la population (ce qui exclue une partie substantielle des femmes, les jeunes, les migrants, les chômeurs).

En Jordanie, en 2011 une loi reconnaissant les droits syndicaux des enseignants a été adoptée.

&

On l'a vu, il existe des **caractéristiques communes** aux constitutions arabes, réformées ou nouvellement adoptées : une certaine recherche d'un rééquilibrage des pouvoirs, en écho aux mots célèbres de Montesquieu *« Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir »*. Et de fait, il s'agissait bien d'une des principales demandes exprimées par les manifestants en 2011, quel que soit le pays étudié. En ce sens, *« les réformes constitutionnelles égyptiennes [...] marocaine ou encore syrienne témoignent de ce mouvement constitutionnel »*[181].

Dans le même temps, les nouvelles constitutions ont reconnu une série de **droits fondamentaux** – notamment sociaux, même si elles ne sont pas garantes d'une protection syndicale adéquate (ainsi en Egypte, où le droit syndical reste atrophié). En **Jordanie,** la constitution réformée ne fait par exemple aucune référence aux discriminations à l'encontre des femmes et pas, plus globalement, aux droits de l'homme tout court. Plusieurs droits garantis dans les conventions de l'OIT n'y figurent pas non plus (notamment le droit à la protection sociale, à la santé, ou à la retraite).

Bien plus que l'inscription formelle des droits fondamentaux dans le corps des constitutions des pays arabes, l'enjeu principal semble bien être **la mise en œuvre de mécanismes concrets d'application de ces droits, et de sanction de leurs violations.** De ce point de vue, des incertitudes demeurent sur la mise en œuvre effective des droits sociaux et autres droits fondamentaux. Par exemple, si l'on prend la constitution égyptienne de 2014,

[181] Malik Boumediene, « révolutions arabes et renouveau constitutionnel : une démocratisation inachevée », La revue des droits de l'homme, 6/2014.

certains droits sont « absolus » et sont à ce titre garantis en tout état de cause – c'est le cas de la protection de la dignité humaine (art. 51), du droit de réunion privée et pacifique (art. 73), de la liberté de pensée et d'opinion (art. 65). D'autres en revanche, doivent être mis en œuvre dans le cadre d'une loi, ce qui laissait d'emblée place aux zones grises de l'incertitude : droit de se réunir en public ou de manifester (art. 73), droit de participer à la vie publique (art. 87).

Autrement dit, une extrême vigilance s'impose et en dépit de ce que prévoit le texte constitutionnel, il n'est pas impossible que ces droits soient amoindris. **A contrario, certains droits n'ont pas « constitutionnellement » une pleine et entière existence,** et ne valent donc pas protection. C'est le cas des dispositions relatives aux droits de l'homme, les lois les mettant en œuvre devant être adoptées à la majorité des 2/3 du Parlement (Art. 121). Surtout, certaines limitations aux droits fondamentaux sont contenues dans la Constitution elle-même – articles 86 (préservation de la sécurité nationale) et 237 (lutte contre toutes les formes de terrorisme), qui peuvent opportunément être invoqués pour limiter, autant que jugé nécessaire, la liberté d'expression et le droit de manifester.

Dans ce cadre se pose la question de **l'effectivité de ces droits** dans l'espace politique, et de leur *justiciabilité*. Or, rien n'apparaît moins évident quand on sait que le *constitutionnalisme*, bien français dans son esprit, et qui tend à sacraliser la Constitution, ne correspond pas à une vision partagée. Même lorsque la Constitution figure effectivement en haut de la pyramide des normes, « elle se dispute souvent le sommet avec la loi coranique. En Libye, par exemple, la constitution provisoire adoptée par le conseil national transitoire en août 2011 énonçait que *« toute loi contredisant la loi coranique sera nulle et non avenue » […] »*[182].

Dans le même ordre d'idée, **l'élargissement des prérogatives des Cours constitutionnelles** (ou leur création) autant que les efforts fournis du point de vue de **l'indépendance judiciaire** doivent être soulignés, dans la quasi-totalité des pays étudiés. Le Maroc a ainsi élargi les possibilités de saisine de la Cour constitutionnelle et instauré une exception d'inconstitutionnalité[183]. En Tunisie, une Cour constitutionnelle a été créée, et le contrôle de constitutionnalité des lois s'exerce à la demande des autorités publiques ou peut être requis par les parties lors d'un procès (donc notamment par les syndicats). La cour évalue également toute proposition de révision de la constitution. En Jordanie, un Tribunal constitutionnel a aussi été

[182] Juliette Gate, « droits des femmes et révolutions arabes », La Revue des droits de l'homme, 6/2014.

[183] En clair, il deviendrait possible de contester une loi qui contreviendrait dans son principe, ses objectifs ou ses effets aux valeurs défendues dans le corpus constitutionnel - notamment les principes d'égalité. Les syndicats pourraient, surtout, mobiliser ce droit dans un cadre contentieux.

mis en place en 2011, afin de veiller à la constitutionnalité des lois et des règlements. Ces avancées sont évidemment positives et méritent d'être consolidées.

La véritable problématique qui se pose pour l'avenir des droits sociaux et syndicaux dans les pays arabes post-printemps, tient donc dans **l'exercice du pouvoir et la pratique du droit** – qui n'existe pas en dehors des utilisations politiques ou des traductions doctrinales et jurisprudentielles qui en sont faites. Les textes constitutionnels ne le deviennent qu'à la condition d'être perçus, acceptés et respectés comme tels. A titre d'exemple, sous Ben Ali et Moubarak, le multipartisme était en principe constitutionnellement garanti. Idem pour l'impossibilité de réviser l'article relatif au nombre de mandats présidentiels qui figurait dans la constitution tunisienne de 1959. En résumé : *« La démocratie n'est pas dans les institutions, mais dans les personnes. Il n'y a pas de démocratie, il n'y a que des démocrates »*[184]).

A ce titre, la primauté donnée aux **droits fondamentaux internationaux** peut permettre de renforcer les droits sociaux constitutionnellement garantis, en leur octroyant une justiciabilité *externe* aux seules instances judiciaires nationales, et en fournissant à leur violation une visibilité accrue sur la scène internationale. Cette logique de « référencement » aux normes internationales était notable dans plusieurs des constitutions, nouvelles ou réformées traitées ici, comme dans la déclaration constitutionnelle libyenne de 2011 (**art. 7** : « l'Etat s'efforce d'adhérer aux déclarations internationales et régionales et aux chartes qui protègent les libertés »), ou la Constitution égyptienne de 2014 (les traités ont force de loi. En cas de conflit entre une loi et un traité, le dernier texte adopté prévaut, même si la loi lui est contraire), la Constitution tunisienne de 2014 (**art. 20**: les traités internationaux approuvés par l'assemblée représentative et ensuite ratifiés ont un rang supra législatif et infra constitutionnel) ouencore la constitution marocaine réformée (**préambule** : « les conventions internationales priment sur le droit interne du pays dans le cadre de la constitution » et **Art. 19** : le Maroc s'engage au respect des conventions et pactes internationaux dans le cadre de la quête de l'égalité hommes-femmes). Malheureusement, un tel appui du socle international de droits fondamentaux, et notamment sociaux (OIT) reste souvent réduit, se limitant à de vagues références aux « principes universels » ou à des « droits de l'homme », dépourvus de véritable substrat juridique.

[184] Georges Burdeau, La démocratie, Paris, Seuil, 1956, 185 p.

En guise de Conclusion : les obstacles à la transition démocratique dans les pays arabes

Dans tous les pays étudiés, les obstacles qui se dressent devant la concrétisation d'une véritable démocratisation, pacifique et pérenne, sont multiples comme qui s'opposent à une plus grande justice sociale, avec cependant un degré d'importance variable selon les cas. En voici, selon nous, les principaux :

A. Un jeu politique fragmenté et en proie à des tensions religieuses ou ethniques

L'échiquier politique apparaît déconstruit et traversé par de profonds conflits religieux ou ethniques. Il en découle une forte fragmentation du jeu politique, doublée d'une absence de contacts avec la société civile, de dispositifs efficaces de consultation et d'instances de dialogue effectives.

En Algérie et au Maroc, les logiques partisanes ont entravé la constitution d'une véritable opposition politique, en capacité d'élaborer une plateforme de revendications puis de les défendre politiquement.

Au Maroc, cette fragmentation du champ politique domine. Pour Tourabi et Zaki, l'*« indécision du reste [hors parti Socialiste Unifié et Voie démocratique] de la scène partisane, dans sa grande majorité réticente à se solidariser avec la mobilisation illustre l'atomisation et la domestication du champ politique par le roi »*[185]. Dans ce contexte, l'opposition politique et sociale n'a pas non plus su se choisir une cible privilégiée, clairement identifiée, alors que le PAM (Parti authenticité et modernité, forme de « parti d'administration » qui recrute ses membres parmi l'élite fidèle à la monarchie). On observe plus globalement un rejet du système monarchique actuel qui capte les pouvoirs et les richesses, ce qui nourrit la dénonciation des dysfonctionnements du système économique et le système de cooptation des élites économiques. Enfin, il est vrai que le caractère monarchique du régime distingue la situation marocaine de ses voisins dans la mesure où le pouvoir se perpétue. Dans cette forme très particulière de gestion des conflits sociaux et économiques, les réformes – notamment dans le

[185] Abdellah Tourabi et Lamia Zaki, « Maroc : une révolution royale ? », Mouvements n°66, été 2011.

champ du travail et des relations professionnelles, demeurent entièrement contrôlées par le Gouvernement[186].

En Algérie, la structuration des partis politiques est assez atypique. La forte conflictualité du champ politique empêche l'avènement d'un débat démocratique normalisé, policé et fructueux. Ce climat rend délicate la construction de revendications de nature sociale et économique. Cet état des lieux n'est pas étranger à la guerre civile de 1988 et à la « décennie noire » qui a suivi alors que la crainte du chaos a longtemps fait peser une chape de plomb sur la société et bridé les revendications politiques comme sociales et même toute aspiration au changement, jusqu'au sursaut salutaire de 2019.

D'un point de vue strictement institutionnel, en lien avec le constat fait au chapitre I, on assiste à une autre forme de captation du pouvoir. Dans le cas tunisien, Ben Ali incarnait lui-même la figure détentrice du pouvoir (ce qui a permis le retournement de l'Armée, qui ne le détenait pas). En Algérie, le président Bouteflika, bien qu'exposé, ne représentait qu'une des figures tutélaires d'un système oligarchique, dominé par le pouvoir militaire qui détient les leviers du pouvoir réel depuis l'indépendance. Ce qui a fait dire à Mustapha Bouchachi, président de la LDH : *« Chez nous, c'est bien trop compliqué. D'abord, la nature du régime. S'ils ont un seul Kadhafi en Libye, nous en avons plusieurs en Algérie. Lequel de nos Kadhafis allons-nous chasser ? »* [187].

Sur le plan syndical, l'absence de contestation sociale de grande ampleur au niveau national – en dépit, comme nous l'avons vu d'un continuum de luttes passées sous les radars – a longtemps tenu aux subventions distribuées par le régime grâce à une économie rentière et relativement stabilisée, ce qui a permis de canaliser les explosions sociales naissantes.

En Tunisie et en Egypte subsistent également ces difficultés d'organisation et de direction politique, comme le résume la formule suivante : *« La figure de cette confrontation, c'est celle qui oppose le gouvernement, sans légitimité réelle, et la rue, sans légitimité formelle »*[188]. La Tunisie doit ainsi faire face à la capacité d'organisation limitée de ses associations, des nouveaux syndicats et plus généralement de la société civile dans son ensemble. Cela nécessite un soutien global en matière de plaidoyer, de coopération, de communication ou encore de

[186] Béatrice Hibou, « Le mouvement du 20 février, le Makhzen et l'antipolitique. L'impensé des réformes au Maroc », note pour Sciences Po. CERI – CNRS, mai 2011.
[187] Cité par Benchiba, *op.cit*.
[188] Sami Naïr, « La « rue » tunisienne », 3 février 2011.

planification organisationnelle. Sur le plan politique, le pays souffre d'une fragmentation de la sphère politique qui exige de faire un effort de compromis et de coopération, à l'instar de ce qui a été réalisé entre la frange progressiste « de gauche » et les conservateurs d'Ennahdha dans une première phase, bien avant les dérives populistes et le retour d'une forme d'autoritarisme avec le président Kaïs Saïed.

Dans les autres pays arabes, le musellement autoritaire de la contestation a été quasi immédiat. Les mouvements de révolte, fragmentés, se sont rapidement dissoutes dans des conflits interethniques, politiques et religieux. En Libye, le risque d'une partition du pays sur des bases tribales est apparu prégnant dès le début du printemps et continue à ce jour de peser lourdement dans le cadre de la guerre civile toujours en cours. Du reste, comme dans la Syrie de la dynastie Assad, le système reposait historiquement sur une logique de rétribution et d'inscription du pouvoir politique dans les mains des grandes familles régnantes.

De la même manière au **Yémen** l'opposition politique n'a pas su réaliser d'avancées programmatiques majeures. N'ayant pas su dégager clairement des propositions, des concessions, en l'absence de leadership capable d'agréger les jeunes, les formations tribales, les politiques, il s'est installé une instabilité chronique des alliances interpersonnelles et inter-groupes. Or, la réussite du processus d'ouverture démocratique en Libye comme au Yémen dépend pour beaucoup de l'harmonie possible entre les différents groupes ethniques. Or à l'heure actuelle, la pauvreté de certaines tribus, s'alliant sous des formes vassaliques au plus « offrant » politiquement nourrit un système politique fragile, personnalisé, clientéliste. Ce qui explique qu'Alli Abdallah Saleh toujours au pouvoir, dans un climat de violence sourde qui pourrait « transformer son printemps en une révolution amère »[189].

En **Jordanie**, les conflits tribaux grèvent la réussite d'une véritable révolution politique et sociale majeure. La division de la société entre les transjordaniens et les jordaniens d'origine palestinienne (souvent politiquement discriminés) entrave la dynamique des réformes. Bien que ces derniers représentent la moitié de la population, ils sont rejetés par le gouvernement qui y voit un projet de la droite israélienne. Également : résistance du royaume vis-à-vis du changement. Enfin, opposition du front de l'action islamique, aux projets de réformes proposés par le gouvernement. Aggravation de la crise économique.

[189] « Le Yémen au bord de la guerre civile », Médiapart, 1er oct. 2011.

> Polarisation politique ; conflits tribaux ; absence d'habitus de la démocratie politique, de la vie publique ; faible organisation de l'opposition, des militants ; voire de structuration de la société civile… constituent autant d'obstacles systémiques à la construction d'un rapport de force favorable aux mouvements de réforme / d'opposition.

B. La fragilité des programmes sociaux des partis politiques

La fragilité de l'enjeu social dans les programmes des partis islamiques. Le paysage politique des pays arabes étudiés – encore une fois loin d'être identique à chaque fois – pourrait néanmoins s'analyser à travers le prisme d'une division historique entre un courant libéral et parlementaire, démocrate (citer noms) et un courant islamique prônant l'unité du monde musulman (Confrérie des Frères musulmans, El Nour, Ennhadha).

Dans tous les pays étudiés, les programmes des mouvances islamiques sont marqués par une faible part accordée social, et beaucoup de propositions de nature économique libérale (exemples). Longtemps insérés dans les couches sociales marginalisées (ruraux ; classes moyennes paupérisées…) les mouvances islamistes ont développé une série de mécanismes sociaux ou de solidarité de terrain qui ont contribué à leur succès. Politique locale qui semble a priori inconciliable avec un programme très libéral au niveau national… Levier de mobilisation et de contestation du pouvoir central dans les années 1980, l'islam radical se présente aussi comme une réponse à l'échec du panarabisme, des Etats nations producteurs de développement économique et social[190]. Et offrait une réponse monolithique, traditionnel, dans un monde autoritaire mais non producteur de justice sociale ou de réussite individuelle, ouvert à l'occident sans l'être vraiment. En jouant sur une confusion bien entretenue entre modernité (valeurs philosophiques : humanisme, individualisme, autonomie) et modèle occidental politique et économique (production d'inégalités).

Exemple : en Egypte, le PLJ prône une politique néolibérale antisociale. Le Parti de la Liberté et de la Justice (PLJ), démembrement politique des Frères musulmans en Egypte, a conduit une politique très néolibérale – leur crédo économique se résumant au travail et au libéralisme. Il n'était pas surprenant que les experts choisis pour la participation à l'Assemblée du projet

[190] Abderrahim LAMCHICHI, « Malaise social, islamisme et replis identitaires dans le monde arabe », Confluences n°6, printemps 1993, p. 34. « La désagrégation des structures anciennes, la profonde érosion des contenus de la tradition, la dissolution des repères hérités du passé se sont accompagnés de l'extension rapide et chaotique du mode de vie urbain, et de l'importation de modèles politiques marqués par l'autoritarisme, provoquant dérèglements et traumatismes sans que ces processus ne se traduisent par la série de ruptures et de changements qualitatifs qui furent au fondement de la modernité en Occident ».

de rédaction de Constitution reflète ce credo économique : la commission économique du nouveau parlement est dirigée par un homme d'affaires, Tarek Al Dessouki. On y retrouve aussi Hussein hamed hassan, expert en finance islamique qui a occupé des postes exécutifs à la Banque internationale islamique, à la banque islamique de Dubaï, à la banque nationale islamique d'Al Shaja, et à l'Union internationale des banques islamiques, ou encore Ibrahim Al-Arabi, est un homme d'affaires membre de la chambre de commerce du Caire. En revanche, l'assemblée constituante de 100 membres proposée par la Confrérie, ne comprenait que 3 représentants des ouvriers. « Un des grands problèmes avec la confrérie à présent – qu'ils ont en commun avec l'ancien parti politique de Moubarak – c'est le mariage du pouvoir avec le capital »[191]. Le modèle « turc », celui de l'AKP du président Erdogan, c'est ce que poursuit Morsi (PLJ). Les deux partis se veulent traditionnels et musulmans sur le flanc social, défenseurs d'un capitalisme libéral au plan économique. Au fond, écrivait déjà ACHCAR, la principale différence entre les Frères musulmans et l'AKP serait *la nature* du régime dont elles représentent les intérêts : dans le cas turc, un capitalisme de pays émergent à dominante industrielle et exportatrice ; dans le cas égyptien, un Etat rentier et un capitalisme à dominante commerciale et spéculatrice[192]. De ce point de vue, le mouvement syndical international (positions syndicats égyptiens ?) ne peut que constater la continuité programmatique, sur le plan économique et social, entre Moubarak et Morsi. Leurs élus ont maintenu une forte dépendance de l'économie égyptienne envers les capitaux des pays du Conseil de coopération du Golfe (Qatar principalement). Le PJL a également soustrait à un prêt à hauteur de 4,8 milliards de dollars, auprès du FMI, en indiquant qu'il était disposé à se conformer à ses conditions, austérité budgétaire comprise. Au final, les revendications de justice sociale n'ont pas trouvé d'écho dans le nouveau gouvernement égyptien, poussant la logique d'austérité ultralibérale dans ses retranchements. En ce sens, la mobilisation de « l'islam politique » apparaît d'abord comme un va-tout qui dissimule un programme économique foncièrement semblable à celui de l'Ancien régime.

Les premières élections en Tunisie, en Egypte, ont offert des résultats positifs que ce soir à El Nour ou Ennahdha. (donner chiffres). Et en tout état de cause, il faudrait se garder de voir dans ce printemps un soulèvement laïcard : les partis progressistes restent eux-mêmes attachés aux valeurs musulmanes, voire forment des alliances avec les formations islamistes (frères musulmans, Ennahda…) plébiscitées par la population. En Tunisie, le parti Ennahdha (islamiste, conduit par Rachid Ghannouchi) est monté en importance (chiffres). En effet,

[191] The economic vision of Egypt's Muslim brotherhood millionaires, Bloomberg Business, New York, 19 avril 2012.
[192] Gilbert ACHCAR, « le capitalisme extrême des Frères musulmans », *Le Monde Diplomatique,* février 2013.

comme l'explique NAÏR, c'est le seul parti organisé, parce que c'est le seul parti qui n'a pas besoin de créer de structures institutionnelles : « Il n'a pas besoin de locaux, il a les mosquées. Les islamistes ont conquis les mosquées, en délégitimant les imams nommés par le RCD, par le gouvernement [de l'Ancien Régime] »[193]. En Egypte, les Frères musulmans ne se sont pas immédiatement saisis du politique au risque de voir se cristalliser les dissensions internes. Aux premières élections (-----) ils ne présentent des candidats que dans la moitié des circonscriptions – dans une logique de conquête lente mais pérenne du pouvoir. En parallèle le mouvement salafiste, encouragé par le pouvoir égyptien depuis les années 1970, s'est renforcé. Or, cette mouvance radicale a eu un impact sur le tissu social, en créant un climat d'intolérance vis-à-vis de l'Autre, copte ou laïque[194]. Comment les forces islamistes vont-elles s'intégrer dans le nouveau paysage politique ? S'accaparer le pouvoir ? Se démocratiser de fait ? Question à se poser car ce ne sont pas les groupes religieux qui ont permis de sortir des régimes dégénérescents et ils n'ont pas toujours participé aux révolutions arabes.

C. La place incertaine, voire contre-révolutionnaire de l'Armée

Un dernier élément d'instabilité politique et sociale est le rôle joué par l'Armée. L'Armée a joué un rôle inégal dans le printemps arabe, qu'elle ait agi avec – les manifestants et les syndicats – ou isolément. repartir des modèles institutionnels développés en I.

Sous des formes différenciées, **en Egypte et en Tunisie** : l'armée a été le vecteur principal du début de la transition. En Tunisie, l'Armée n'a pas pu jouer de rôle ; elle est restée dans la neutralité en n'aspirant pas à des fonctions politiques. Sa relative faiblesse, financière et numéraire, en est certainement la cause. N'ayant pas développé de réseau politique ou de lien fort avec Ben Ali, qui avait favorisé les forces de police, « la situation tunisienne diffère fondamentalement de celle de l'Algérie où l'institution militaire, épine dorsale du régime issu de l'indépendance, a pris directement en main la direction du pays à l'occasion de la guerre civile »[195]. Elle diffère également de la situation égyptienne (voir plus bas).

En Egypte, l'Armée a très vite adopté une posture de garante de la stabilité des institutions, et s'est impliquée dans le mouvement de « révolution » jusqu'au départ, précipité, de Moubarak[196]– ce qui

[193] Fondation RES PUBLICA, *Un printemps arabe*, rapport du Séminaire du 26 mai 2011, p. 23.
[194] Nadia AISSAOUI, Ziad MAJED « Egypte : contre révolution et « question copte » », Mediapart, 26 octobre 2011.
[195] Michel CAMAU et Vincent GEISSER, Le syndrome autoritaire. Politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali, Paris, Presses de Sciences Po., 2003, pp. 221-222.
[196] Le 10 février 20011, le Conseil suprême des forces armées propose à Moubarak le passage en Cour martiale ou la démission.

a fait dire à certains observateurs que l'insurrection populaire avait été détournée en coup d'Etat militaire[197]. Il faut dire que l'armée égyptienne était dotée même sous l'Ancien régime, de pouvoirs importants : indépendante, solide financièrement, elle contrôlait déjà des secteurs essentiels de l'économie. Très vite, le risque d'une captation de la révolution par les forces armées, au nom de la stabilité du régime – contre un retour de la politique de Moubarak, et contre une islamisation politique – a été clair. Le 14 août 2013, le nouvel exécutif, chapeauté par le CSFA, réprimait ainsi violemment les manifestations pro-Morsi où plus de 600 personnes ont été tuées. Parallèlement, le gouvernement instaure l'état d'urgence qui donne droit à l'armée d'arrêter et de juger des civils. A partir de cette date, l'Egypte s'est enferrée dans une violence institutionnalisée, systémique. Les Frères musulmans sont durement réprimés, incarcérés sans jugement ; leurs infrastructures sont dissoutes, leurs medias cloturés. Le mouvement syndical, démocratique, pris en étau entre les partis politiques religieux et l'Armée, est inexistant. C'est le retour de « l'Etat profond » (un pouvoir militaire coercitif, parallèle au pouvoir civil et garant de la pérennité de l'État), et la mise en échec de la transition démocratique. Au final, bien que l'Armée égyptienne n'occupe pas officiellement un poste présidentiel, elle garde un contrôle de fait sur la vie politique du pays.

En **Algérie,** dans les faits, l'armée dispose elle d'un pouvoir important.

En Libye, en Syrie comme au Yémen, elle a été une force de répression, un outil entre les mains des régimes installés.

D. La dilution du contrôle de la violence physique légitime et la montée des extrémismes

> « [Après le 11 février et la chute de Moubarak] il y avait une réelle euphorie, les gens pensaient que les jours des autres autocrates étaient comptés et qu'un effet de domino allait balayer la région. […] C'est le nouveau paradigme : les régimes n'utilisent pas moins la force, mais davantage. Si l'on regarde la Syrie, Bahreïn, le Yémen, la Libye et d'autres, il n'y a pas de printemps. Les manifestants se font massacrer. C'est la leçon que les dictateurs ont retenu de Moubarak et de Ben Ali. Si vous faites des concessions à vos adversaires, ces derniers

[197] Fondation RES PUBLICA, *Un printemps arabe*, rapport du Séminaire du 26 mai 2011, p. 37. J.-P. PAGANON : « on peut s'interroger sur le mot « révolution ». Sur le déroulement des évènements, c'est effectivement une insurrection populaire et un coup d'Etat militaire qui s'articulent l'un sur l'autre. On peut s'interroger sur le fait que l'armée, peut-être, réfléchissait depuis longtemps aux inconvénients du système Moubarak et a saisi l'opportunité de ces manifestations pour régler le problème de la succession et de « l'entourage », lequel, comme le laissaient penser de nombreux indices, suscitait au sein de l'armée, du haut en bas de la hiérarchie, une profonde hostilité ».

deviennent plus audacieux, ils demandent davantage et avant que vous ne le réalisiez, l'existence même de votre régime est menacée »[198]. Alors, « le golfe persique est un baril de poudre »[199].

Dans le troisième groupe de pays – **Syrie, Libye, péninsule arabiqu**e – l'autoritarisme l'a disputé à une répression violente. En **Libye**, la dilution du contrôle de la violence physique légitime – des forces de police – a grevé très rapidement les espoirs de résolution pacifique, et par le haut, du printemps arabe. « A la fois policiers, militaires, douaniers et agents de sécurité, les miliciens remplissent toutes ces fonctions sans aucune autorité centrale, avec son lot de bavures, de débordements et d'exactions en tout genre (emprisonnements arbitraires, tortures de prisonniers, exécutions sommaires) »[200]. Ce que dénonçait déjà un rapport publié par Amnesty international, en juillet 2011 : « Elles tuent des gens, les arrêtent arbitrairement, torturent leurs prisonniers et terrorisent des communautés entières, souvent pour le seul motif de revanche. Elles utilisent de manière irresponsable leurs mitraillettes, mortiers et autres armements au cours de batailles de territoire, tuant et blessant des innocents ». Une Loi datée de 2012 (préciser) leur octroie une immunité bien réelle pour les actes entrepris « dans le but d'assurer le succès ou de protéger la révolution du 17 février ». Sans compter encore une fois la « tribalisation » du conflit.

En **Syrie**, on a vite assisté à une escalade de la violence, en même temps qu'à une internationalisation du conflit sous un angle religieux et interethnique. La situation de guerre civile et de « djihadisation » du pays empêche fondamentalement de relever les défis démocratiques, sociaux du pays – et d'espérer une sortie de crise apaisée. Une forme de gestion « pacifique » semblait pouvoir être enclenchée par le biais des comités de coordination locaux, qui dirigeaient le mouvement révolutionnaire à ses débuts. Mais leur dissipation dans el Conseil national dominé par les Frères musulmans n'a pas permis de faire fructifier ces structures de transition. En un sens, le pays s'est retrouvé pris entre l'opposition politique au régime – très faible, et corrompue – et une opposition islamiste radicale (Daech). « C'est ainsi que les aspirations de la révolution syrienne ont été écrasées entre ces deux pôles contre-révolutionnaires – d'un côté le régime et d'autre part les fondamentalistes islamistes fanatiques de l'autre »[201].

&

[198] Shadi Hamid, chercheur au Brookings Institute, « Le printemps arabe est terminé », entrevue avec Thomas Canteloube, Mediapart, 12 juin 2011.
[199] Ibid.
[200] Thomas Cantaloube, « Les Libyens votent sous l'œil des milices », Mediapart, 6 juillet 2012.
[201] Gilbert Achcar, op.cit.

A des systèmes institutionnels variés répondent des développements post-révolutionnaire différenciés, les bases et les fondements des monarchies étant par nature mieux ancrées et plus que ceux des jeunes Républiques. Comme le souligne Imen Gallala-Arndt : *« Les monarques du Golfe ont pu puiser dans leurs richesses pétrolières pour apaiser les exigences de la population, à coup de subventions et d'emplois publics »*, tandis qu'au Maroc comme en Jordanie, c'est la légitimité bien établie plus que les ressources financières qui a permis d'apaiser les tensions : *« les monarques jordanien et marocain s'appuient sur d'anciennes dynasties descendant de Mohammed, prophète de l'Islam »*[202].

Quel avenir pour la démocratie, les droits sociaux et syndicaux dans les pays arabes ?

Tout l'enjeu, après les deux vagues du printemps arabe, est de cristalliser les espoirs en dépassant les replis identitaires, religieux et politiques qui constituent autant d'écueils pour la transition démocratique. Pour le mouvement syndical, le défi est aussi de parvenir à repenser la justice sociale dans une perspective globale, notamment au-delà du religieux ou du régional[203]. La lenteur des changements renvoie tout simplement au temps long des processus historiques : *« Une révolution décape à la tête. Mais on n'efface pas d'un coup un réseau extrêmement vaste d'intérêts vieux de cinquante ans. Ça ne disparaît pas d'un coup, c'est une lente maturation »*[204].

[202] Imen Gallala-Arndt, « Les réformes constitutionnelles en Tunisie, en Egypte, au Maroc et en Jordanie : une analyse comparée », Gouvernance et nouveaux acteurs politiques, Med. 2012.
[203] Abderrahim Lamchichi, « Malaise social, islamisme et replis identitaires dans le monde arabe », Confluences en méditerranée, n°6 printemps 1993, p. 43. Les religieux radicaux « se limitent à une pure logique de contestation de l'hégémonie de l'Occident qui cristallise toutes les frustrations, à partir de la réactivation d'une « identité » sclérosée ; incapable d'ouverture au monde et aux idées nouvelles, ils constituent plutôt des sources de blocage ; la pure manipulation de l'« identité culturelle » ne mène qu'à l'exclusive et au repli sur un particularisme frileux ».
[204] François Bonnet, Mathieu Magneaudeix, « Tunisie : Moncef Marzouki dénonce le retour de « l'ancien régime », article du 6 décembre 2014, Mediapart.

BIBLIOGRAPHIE

ACHCAR Gilbert, Le peuple veut, une exploration radicale du soulèvement arabe, Sindbad Actes Sud, 2013.

ALLAL Amin, BOUTALEB Assia, VANNETZEL Marie, Introduction aux mondes arabes en (r)évolution, De Boeck Supérieur, 2018.

AMIN Samir, Le monde arabe dans la longue durée, le « printemps » arabe ?, Le temps des cerises, 2011.

BASBOUS Antoine, Le tsunami arabe, Fayard, 2011.

BATTESTI Vincent, IRETON François (sous la direction de), L'Egypte au présent, inventaire d'une société avant révolution, Sindbad Actes Sud, 2011.

BELKAID Akram, L'Algérie, un pays empêché en 100 questions, Tallandier, 2019.

BENDERRA Omar, GEZE François, LEBDJAOUI Rafik, MELLAH Salima (sous la direction de), Hirak en Algérie, l'invention d'un soulèvement, La Fabrique éditions, 2020.

BEN JELLOUN Tahar, L'étincelle, Révolte dans les pays arabes, Gallimard, 2011.

BEN JELLOUN Tahar, Par le feu, Gallimard, 2011.

BESSIS Sophie, La double impasse, l'universel à l'épreuve des fondamentalismes religieux et marchand, La Découverte, 2015.

BESSIS Sophie, Histoire de la Tunisie, de Carthage à nos jours, Tallandier, 2019.

BIENAIME Charlotte, Féministes du monde arabe, enquête sur une génération qui change le monde, Les Arènes, 2016.

BONNEFOY Laurent, CATUSSE Myriam (sous la direction de), Jeunesses arabes, du Maroc au Yémen : loisirs, cultures et politiques, La Découverte, 2013. (voir préface François BURGAT, les jeunesses arabes dans tous leurs états et introduction, Déconstruire les stéréotypes : portraits croisés de jeunes arabes, BONNEFOY et CATUSSE).

BOZARSLAN Hamit, Révolution et état de violence, Moyen-Orient 2011-2015, CNRS Editions, 2015.

BOZARSLAN Hamit, Sociologie politique du Moyen-Orient, La Découverte, collection Repères, 2011.

BEAU Nicolas, LAGARDE Dominique, L'exception tunisienne, chronique d'une transition démocratique mouvementée, Seuil, 2014.

BREDOUX Lenaig, MAGNAUDEIX Mathieu, Tunis Connection, enquête sur les réseaux franco-tunisiens sous Ben Ali, Seuil, 2012.

CAMAU Michel, L'exception tunisienne, variations sur un mythe, IRMC-Karthala, 2018.

CHAWQUI Lotfi, Défis marocains, mouvements sociaux contre capitalisme prédateur, éditions Syllepse, 2020

CHOUIKHA Larbi, GOBE Eric, Histoire de la Tunisie depuis l'indépendance, La Découverte, collection Repères, 2015.

CORM Georges, La nouvelle question d'Orient, La Découverte, 2017.

COURBAGE Youssef, TODD Emmanuel, Le rendez-vous des civilisations, La République des idées, Seuil, 2007.

DAKHLI Leyla, Histoire du Proche-Orient contemporain, La Découverte, collection Repères, 2015.

DAOUD Kamel, Mes indépendances, Chroniques 2010-2016, éditions Barzakh et Actes Sud, 2017.

DAOUD Zakya, La révolution arabe, espoir ou illusion ? 1798-2014, éditions Perrin, 2015.

DE GAYFFIER-BONNEVILLE Anne-Claire, Histoire de l'Egypte moderne, l'éveil d'une nation, XIXe-XXe siècle, Flammarion, Champs histoire, 2016.

DETREZ Christine, Femmes du Maghreb, une écriture à soi, La Dispute, 2012.

EL KHOURY Bachir, Monde arabe : les racines du mal, L'Orient des livres, Sindbad Actes Sud, 2017.

FILIU Jean-Pierre, Algérie, la nouvelle indépendance, Seuil, 2020.

FILIU Jean-Pierre, Généraux, gangsters et jihadistes, histoire de la contre-révolution arabe, La Découverte, 2018.

FILIU Jean-Pierre, Les Arabes, leur destin et le nôtre, histoire d'une libération, La Découverte, 2015.

FILIU Jean-Pierre, La Révolution arabe, dix leçons sur le soulèvement démocratique, Fayard, 2011.

FREMEAUX Jacques, La question d'Orient, Fayard, 2014.

Hérodote, Le monde arabe, regards géopolitiques, n°160-161, La Découverte, 1er-2e trimestres 2016.

KEPEL Gilles, Passion arabe, Journal 2011-2013, Gallimard, 2013.

KEPEL Gilles, Sortir du chaos, les crises en Méditerranée et au Moyen-Orient, Esprit du Monde, Gallimard, 2018.

MARTEL Frédéric, Smart, enquête sur les internets, Stock, 2014.

MARTINEZ Luis, L'Afrique du Nord après les révoltes arabes, Presse de Science Po, 2019

Mohsen-FINAN Khadija, Tunisie l'apprentissage de la démocratie 2011-2021, Nouveau Monde éditions, 2021

NABLI Béligh, Comprendre le monde arabe, Arman Colin, 2013.

NAFTI Hatem, Où va la Tunisie ? De la révolution à la restauration, éditions Riveneuve, 2019

PIOT Olivier, La révolution tunisienne, dix jours qui ébranlèrent le monde, Les petits matins, 2011.

ROGAN Eugene, Histoire des Arabes, de 1500 à nos jours, éditions Perrin, collection tempus, 2016.

ROUGIER Bernard, LACROIX Stéphane (sous la direction de), L'Egypte en révolutions, PUF « proche orient », 2015.

STORA Benjamin, Le 89 arabe, dialogue avec Edwy Plenel, réflexions sur les révolutions en cours, Stock, 2011.

TODD Emmanuel, Allah n'y est pour rien !, Sur les révolutions arabes et quelques autres, arretsurimages.net, Le Publieur, 2011.

VERMEREN Pierre (sous la direction), Idées reçues sur le Monde arabe, Le Cavalier Bleu, 2012

VERMEREN Pierre, Maghreb, les origines de la révolution démocratique, Fayard / Pluriel, 2011.

VERMEREN Pierre, Le choc des décolonisations : de la guerre d'Algérie aux printemps arabes, Odile Jacob histoire, 2015.

VERMEREN Pierre, Histoire du Maroc depuis l'indépendance, La Découverte, collection Repères, 2010. (dernière version en 2016)

YOUSFI Héla, L'UGTT, une passion tunisienne, enquête sur les syndicalistes en révolution (2011-2014), IRMC-Karthala, 2015.