


Novembre 2021

Le système politique tunisien agonise - mais aucune réforme économique n'est en vue

Francis Ghiles



Trois mois après que Kais Saïed a limogé le gouvernement et suspendu le parlement, une réalité dérangeante s'est imposée aux Tunisiens. Les accusations répétées de corruption et les tentatives avortées de faire baisser certains prix par décret font désormais figure de politique économique. Le chef de l'État a nommé Najla Bouden Romdhane au poste de première ministre, mais rien dans sa carrière de géologue ne permet de penser qu'elle possède le savoir-faire politique nécessaire pour défier la bureaucratie, qui est sans doute plus encline à bloquer les tentatives de réforme. L'ironie n'échappe pas à de nombreux Tunisiens : une autre femme, Nadia Akacha, cheffe de cabinet du président, a plus de pouvoir que la nouvelle première ministre, dont le poste a été dépouillé d'une grande partie de ses prérogatives constitutionnelles.

Saïed a chargé la nouvelle première ministre de « répondre aux exigences et à la dignité des Tunisiens dans tous les domaines », un défi aussi vaste que flou. Un décret présidentiel publié une semaine avant la nomination de Romdhane, le 29 septembre 2021, donne à Saïed les pleins pouvoirs législatifs et exécutifs pour gouverner par décret pendant une période « exceptionnelle » sans date de fin fixée. Le système politique instauré par la constitution de 2014 est en train d'être disloqué, et la dérive vers un système plus présidentiel – les critiques diraient un régime autoritaire – semble inévitable. Jusqu'à présent, il n'y a aucun signe d'une feuille de route économique, malgré les conditions économiques

et financières désastreuses du pays, aggravées par les retombées de la pandémie de Covid-19.

Dans son rapport annuel publié le 6 octobre 2021, la Banque centrale de Tunisie a insisté sur la nécessité d'envoyer des « signaux clairs » aux investisseurs nationaux et étrangers, qui sont dans l'attente d'une marche à suivre en matière de politique économique. Les sources de financement étrangères se tarissent et les investissements dans l'industrie et les services sont à leur plus bas niveau depuis 2009. Le rapport a été remis au président par le gouverneur de la Banque centrale, Marouane el Abassi, qui agit comme les yeux de la Banque Mondiale et du FMI à Tunis. Qu'ils émanent d'acteurs nationaux ou internationaux, aucun avertissement ne semble avoir influencé Saïed à ce jour, malgré sa relative ignorance en matière d'économie et son manque d'expérience dans les secteurs économiques publics ou privés, ainsi que dans la gestion des rouages de l'État.

Certains Tunisiens commencent à craindre l'influence croissante des services de sécurité. Un nombre indéterminé de Tunisiens ont été empêchés de quitter le pays depuis le 26 juillet 2021, sans aucun motif officiel. Des centaines de lois n'ont pas été révisées conformément à la nouvelle constitution approuvée par l'assemblée constituante en 2014, et le système judiciaire n'a toujours pas été réformé. Ce dernier fait d'ailleurs souvent preuve de partialité en faveur des personnes aisées bénéficiant d'un réseau social privilégié. La police se montre quant

à elle souvent violente à l'égard des manifestants, surtout lorsqu'ils sont issus de quartiers défavorisés. Mais les Tunisiens ont tant déploré la déliquescence de leur démocratie par le passé qu'ils continuent à soutenir massivement le président. Des partis politiques, comme le parti islamiste Ennahdha, ont contribué à bloquer la formation d'une Cour constitutionnelle, qui aurait pu freiner les tentations autocratiques de Saied. Ces mêmes partis sont tombés dans le piège qu'ils pensaient lui avoir tendu.

De la première à la troisième étape ?

De nombreux observateurs pensent que Kais Saied se considère comme un sauveur qui peut à lui seul ranimer la prospérité du pays. Une telle lecture de son état d'esprit ne serait pourtant pas de bon augure pour le rétablissement du débat démocratique en Tunisie. D'autres encore pensent que le président suit une feuille de route en trois étapes soigneusement élaborée, la première étape ayant consisté à suspendre le parlement et limoger le gouvernement, non pas pour trente jours comme le prévoyait la constitution, mais pour un an. L'amiral à la retraite Kamel Akrouf, l'un des plus hauts gradés du pays et ancien conseiller du président Beji Caid Essebsi en matière de sécurité, réclamait une telle mesure depuis l'année dernière. Dans un geste inattendu, le 25 juillet 2021, le

président a mis en œuvre la première étape de son plan et a consolidé le soutien de l'armée, qui est composée d'effectifs certes restreints, mais professionnels, et dont certains officiers supérieurs ont été formés aux États-Unis.

La deuxième étape consisterait à réformer le système politique. Il s'agirait notamment de passer à un système présidentiel, de réduire le rôle politique du gouvernement et de redéfinir les limites des circonscriptions et le système de vote afin que, selon Kais Saied, les circonscriptions puissent être représentées par des personnes qui ont à cœur les intérêts de leurs électeurs et non les diktats des partis politiques. Sadok Chaabane, ancien ministre de la justice de Ben Ali et proche des États-Unis, promeut activement ces idées. La réforme de l'économie constituerait la troisième étape. Pour cela, l'aide de Mohammed Ghannouchi, premier ministre de 1999 à 2011, a souvent été évoquée. Jusqu'à maintenant, la grande majorité des Tunisiens soutiennent le président, car dégoûtés de la corruption et des luttes politiques incessantes qui, à leurs yeux, ont fait office de démocratie depuis 2001. Le syndicat UGTT, très présent dans la coalition qui a refusé de réformer la Tunisie entre 2011 et 2021, est de plus en plus défavorable à Saied. Si les prix continuent d'augmenter – l'inflation est actuellement de 6,2% par an – et qu'aucun nouvel emploi n'est créé, l'UGTT prédit que l'espoir d'un avenir meilleur s'évanouira et que la tendance politique pourrait changer.

Un rééchelonnement de la dette extérieure du pays n'est pas à exclure si Kais Saïed et le gouvernement ne parviennent pas à présenter rapidement un programme économique et financier convaincant. Pourtant, le profil de la dette souveraine ne laisse pas présager de rééchelonnement imminent. Un rééchelonnement ferait courir au FMI le risque d'être diabolisé, d'autant plus que l'institution a renouvelé les prêts accordés à la Tunisie à plusieurs reprises depuis 2011, malgré le refus des gouvernements successifs de respecter les conditionnalités du Fonds. De nombreux Tunisiens interprètent ce comportement comme une « complicité » avec les élites bureaucratiques et capitalistes au pouvoir, dont le pouvoir et la capacité à manipuler le système sont restés intacts après les changements politiques qui ont balayé le pays après 2011.

Les partenaires moyen-orientaux de la Tunisie, tels que l'Égypte, les Emirats Arabes Unis et l'Arabie Saoudite, soutiennent toujours Saïed, se réjouissant de voir le parti Ennahdha et son leader Rached Ghannouchi extrêmement affaiblis. Le gouvernement américain continue de soutenir son homologue tunisien, malgré les doutes exprimés par le Congrès quant à la « restauration » de la démocratie en Tunisie dans un avenir proche. Le FMI fera sans aucun doute ce que les États-Unis lui demandent de faire et, si ces derniers ne souhaitent pas soutenir financièrement la Tunisie, ils peuvent toujours se tourner vers leurs amis de la péninsule arabique pour s'en charger. L'Algérie a également

apporté son soutien à sa voisine et, lorsqu'il s'agit de la stabilité de la Tunisie, Alger et Washington semblent être sur la même longueur d'onde.

La liste des responsables politiques américains de premier plan s'étant rendus en Tunisie ces trois derniers mois contraste avec l'absence de hauts responsables français. L'UE semble impuissante à peser sur le cours des événements, d'autant plus que la France ne semble pas avoir le courage de demander des comptes à Kais Saïed sur le plan politique. Il y a trois ans, l'ambassadeur de l'UE, Patrice Bergamini, a osé critiquer les dirigeants politiques du pays pour ce qu'il considérait comme leur gouvernance dévoyée et corrompue. Au grand embarras des diplomates français en charge des affaires économiques à Tunis, leur ambassadeur a refusé de se ranger du côté de M. Bergamini. Lors de sa visite à Tunis le 10 septembre 2021, le haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères, Josep Borrell, soutient Kais Saïed mais insiste sur la nécessité de préserver les « fondements démocratiques » du pays. Le décret présidentiel qui a suivi suggère que ces commentaires sont restés lettre morte. Le « pouvoir normatif » souvent revendiqué par l'UE, et la promotion de la démocratie inscrite dans sa politique de voisinage ressemblent ainsi de plus en plus à des tigres de papier.

Un système corporatif moderne

L'absence apparente de réflexion économique stratégique, qui caractérise les présidents tunisiens successifs depuis 2011, a été aggravée par le manque de volonté ou l'incapacité des chefs de gouvernement successifs à faire le bilan de ce que la Tunisie a accompli depuis son indépendance en 1956. Au cours des deux décennies qui ont précédé 2011, l'élite du pays avait activement encouragé la Banque mondiale et le Forum de Davos à promouvoir leur pays comme un modèle économique pour l'Afrique et le Moyen-Orient. Dans un document de travail politique inhabituellement transparent, « Ça reste dans la famille. Capture de l'Etat en Tunisie », publié en 2014, la Banque mondiale a dû faire amende honorable. Après la révolution, l'idée que le chemin vers une croissance plus forte et la création d'emplois serait facile une fois la corruption du clan Ben Ali éradiquée avait été encouragée par les chefs de gouvernement successifs, qui savaient pourtant que c'était faux.

A part certains économistes, peu de personnes en Tunisie ont partagé les conclusions d'un rapport sur le développement de la région MENA publié par la Banque mondiale en 2018, intitulé « Des politiques publiques à l'épreuve des privilèges dans la région Moyen-Orient et Afrique du Nord » [1]. Le rapport soutenait qu'en Tunisie et dans le monde arabe, les politiques

industrielles avaient été "confisquées [par les entreprises], et [que] ces politiques n'ont ni récompensé les entreprises en fonction de leurs performances, ni protégé ou favorisé la concurrence. Ces politiques ont créé des privilèges plutôt que d'établir des règles de jeu équitables. Lesdits privilèges ont préservé les entreprises de la concurrence nationale et internationale et ont permis de subventionner leurs activités au moyen d'un accès préférentiel et parfois exclusif à des intrants peu onéreux (électricité, terres, etc.) ». Le rapport explique que les politiques menées pendant des décennies ont créé « une baisse artificielle des coûts pour un petit nombre d'entreprises et créent ainsi des écarts de coûts plus importants que la norme entre ces entreprises et les autres ».

La capture de l'État est une caractéristique des régimes autocratiques partout dans le monde. Cette dynamique permet d'expliquer pourquoi tant de jeunes Tunisiens instruits, mais qui ne sont pas issus de groupes familiaux bien établis, décident de quitter le pays. La captation, la collusion, l'exclusion, le traitement discrétionnaire et les pratiques anticoncurrentielles sur le marché ont façonné la politique pendant des décennies. Comment se fait-il qu'une famille donnée détienne le droit exclusif d'importer des Volvo ou des Renault ? Pourquoi le système d'octroi des licences d'alcool aux restaurants est-il si opaque ? Comment se fait-il qu'il existe encore un monopole d'État sur l'importation de thé et de sucre ?

La capture de l'État est peut-être même un euphémisme, car elle implique des collusions illégales et de la corruption. En réalité, un appareil législatif étendu donne légalement aux titulaires disposant d'un bon réseau des pouvoirs réglementaires importants et incontrôlés sur les secteurs économiques dans lesquels ils opèrent. Le Groupement interprofessionnel des dattes, organisme interprofessionnel créé par le secteur des dattes, a le pouvoir d'autoriser ou d'interdire les exportations, de fixer les prix et les exigences de qualité, de contrôler l'accès à plusieurs métiers, d'allouer des subventions, etc. De plus, la loi exige que les titulaires agissent en tant qu'administrateurs de certains des plus grands monopoles d'État. Deux des plus grands distributeurs de café, qui détiennent plus de 80 % de parts de marché, sont administrateurs de l'Office du commerce de Tunisie, qui détient le monopole de l'importation de café. Des intérêts commerciaux bien interconnectés se voient accorder un pouvoir réglementaire exorbitant, qu'ils utilisent pour fixer des barrières à l'entrée et fixer les prix et les parts de marché, tandis que d'autres intérêts sont systématiquement ignorés et exclus.

Les producteurs de blé sont contraints de vendre leur production à un monopole public avec un rabais allant jusqu'à 25 % par rapport aux prix internationaux, tandis que les minoteries et les producteurs de pâtes sont subventionnés à différentes étapes de la production par le même monopole d'État, au conseil duquel ils siègent. Loin d'être des exceptions,

ce ne sont là que quelques exemples de ce qui s'apparente à un système moderne de corporation. La Tunisie ne souffre pas tant de la capture de l'État que d'un système corporatiste de contrôle du marché semblable à celui qui existait en France avant la révolution de 1789.

Une révolution économique s'impose

Pour mettre fin à cet état de fait, il faudra une révolution. Contrairement à ce que pensent de nombreux observateurs occidentaux, la révolte de 2011 n'a pas donné lieu à une révolution politique. Le clan Ben Ali au pouvoir a été sacrifié mais l'État profond, la collusion entre les principaux acteurs économiques et la bureaucratie sont restés inchangés. L'augmentation considérable du nombre de personnes employées dans la fonction publique et les organismes parapublics a renforcé le pouvoir d'une bureaucratie dominante qui accumule les échelons d'incompétence. La vie des fonctionnaires honnêtes est devenue de plus en plus difficile, et la petite corruption s'est répandue comme une gangrène. Plus vous avez besoin d'autorisations, plus les pots-de-vin sont sollicités. La réforme, si elle arrive un jour, sera très douloureuse. Le PIB par habitant est passé de 4 257 dollars en 2011 à 3 323 dollars en 2020. Les salaires des fonctionnaires représentent désormais 17,8 % du PIB. Les investissements dans l'éducation,

la santé et les infrastructures ont disparu. Jamais le courage politique n'a été aussi nécessaire, jamais une réflexion économique claire n'a été aussi nécessaire.

Les sorties populistes contre la corruption ne constituent pas un plan économique, mais Kais Saïed garde ses cartes bien en main. Les États-Unis semblent jouer un rôle beaucoup plus actif dans le déroulement des événements en Tunisie que l'UE. Dans le contexte de la crise profonde des relations entre l'Algérie, voisine de la Tunisie, et la France, l'ancienne puissance coloniale perd rapidement de son influence au Maghreb.

Deux facteurs permettent d'expliquer pourquoi aucune réforme n'a suivi la révolte de 2011. Tout d'abord le parti islamiste au pouvoir, Ennahdha, et ses pairs au sein de l'organisation plus large des Frères musulmans, qui ne se sont pas intéressés aux réformes devant répondre aux défis d'une économie moderne. Le parti s'est volontairement inséré dans les schémas existants de capture de l'État après son arrivée au pouvoir en 2012, et a préféré provoquer des guerres culturelles et remettre en question le statut des femmes – l'un des plus favorable dans le monde arabe – que d'aborder les questions économiques. Ses détracteurs diront que pour Ennahdha, une économie informelle en plein essor où les opérateurs ne paient pas d'impôts était une bénédiction, car elle permettait de couvrir les sources de financement obscures du parti. Toute

responsabilité que des élections libres et équitables auraient pu offrir aux électeurs a été détruite par la mainmise de l'État sur l'économie et la transparence du financement des partis politiques.

Le deuxième facteur était la réticence de l'UGTT à contribuer à la construction d'une large coalition de forces de gauche, distincte du deuxième plus ancien mouvement syndical d'Afrique. Comme tant d'institutions en Tunisie, l'union syndicale avait été vidée de sa substance sous le régime de Ben Ali. L'union syndicale a toujours défendu les intérêts des employés de l'État qui jouissaient de l'immense privilège d'avoir un emploi stable à vie, et ne s'est jamais vraiment intéressée aux employés saisonniers. Les dirigeants syndicaux font partie intégrante de la capture de l'État. La conséquence est que l'UGTT et ses alliés n'articulent ni les intérêts économiques, ni les intérêts de classe, ni les intérêts régionaux. Un arrière-pays beaucoup plus pauvre produit la plupart du blé, de l'eau, des phosphates et de la main-d'œuvre dont la côte, plus riche, mieux équipée et plus éduquée, a besoin.

Un système plus présidentiel est la conséquence inévitable d'une constitution et d'un système de gouvernement dysfonctionnels qui ont mis la Tunisie à genoux sur le plan économique. Le navire de l'État prenait eau de toutes parts l'hiver dernier, et la mauvaise gestion de la crise du Covid-19 a coûté la vie à 20

000 personnes. S'isoler au sein d'un cercle étroit de famille et de conseillers, et ne vouloir être guidé que par son sens de la rectitude morale n'est pas susceptible de résoudre les défis considérables auxquels la Tunisie est confrontée aujourd'hui. Est-il un sacré fou, comme de nombreux Tunisiens le prétendent, ou un Machiavel pas très loquace ? La réponse se précisera au cours des prochains mois.

[1] "Privilege Resistant Policies in the Middle East and North Africa"

Francis Ghiles est chercheur senior associé au CIDOB (Centre des affaires internationales de Barcelone)

Le contenu de ce texte n'exprime pas forcément la position de RLS


**ROSA
LUXEMBURG
STIFTUNG**
مكتب شمال إفريقيا
North Africa Office