



Contre-jour

Tunisie : le coût d'un « miracle »

par Béatrice Hibou

Qui croire ? Les bailleurs de fonds, qui voient dans la Tunisie le « bon élève » du Maghreb, voire du monde arabe ? Ou les organisations de défense des droits de l'homme, pour lesquelles c'est l'inverse ? On pourrait admettre les deux à la fois : dans l'histoire, les exemples sont légion de régimes autoritaires qui n'ont pas démerité économiquement. Mais une fois cela dit, qu'a-t-on appris de la Tunisie d'aujourd'hui ? Quelle est l'économie politique de ce régime ?

La Tunisie du président Ben Ali est incontestablement un régime autoritaire et policier, où les violations des droits de l'homme sont nombreuses, caractérisé par une absence totale de liberté de presse et d'association et par un pluralisme politique de façade. Mais la répression, le quadrillage du pays à la fois par la police et par le RCD (Rassemblement constitutionnel démocratique, parti du Président) et la peur ne peuvent expliquer à eux seuls la soumission, du moins apparente, de toute une population. Pour expliquer cette dernière, trois raisons sont généralement invoquées.

En premier lieu, le repoussoir islamiste et la demande de sécurité. Le mouvement islamiste a beau avoir été laminé par une répression féroce, l'argument fonctionne toujours auprès de certains groupes, notamment les femmes éduquées. En envisageant de s'attaquer au statut personnel, les islamistes tunisiens se sont durablement aliéné cette catégorie sociale. Au surplus, la guerre civile algérienne est copieusement exploitée par le régime et par une presse entièrement à sa dévotion.

En second lieu, l'existence d'une réelle politique sociale. En dépit des programmes d'ajustement, celle-ci est restée privilégiée par un gouvernement conscient de la puissante source de légitimité qu'elle représente. Ce souci explique certains faux-semblants dans l'application de la norme libérale imposée par les bailleurs de fonds. En effet, si le déficit budgétaire est bien de l'ordre des fatidiques 3 %, c'est grâce à toute une série de subterfuges. Une partie des subventions passe par les entreprises et par les banques publiques, comme le soulignent les opérations de reprise ou de traitement de créances douteuses par l'État – près d'un milliard de dinars¹

en 1997, trois milliards en 1999 – avec le soutien de la Banque mondiale et de l'Union européenne. Les infrastructures de base sont partiellement financées par des fonds non budgétisés ou par des aides bi- ou multilatérales (Programme régional de développement, Fonds de développement rural intégré, Fonds de roulement de l'Office national de l'artisanat, ou diverses ONG parfois plaisamment appelées OVG, organisations *vraiment* gouvernementales). Toutes les dépenses budgétaires ne sont pas comptabilisées (avances sur recettes et dépenses exceptionnelles non régularisées, par exemple). Par ailleurs, le registre de la solidarité est activement utilisé. En effet, si les Tunisiens critiquent vertement les moyens par lesquels sont financés le Fonds national de solidarité (FNS, connu sous le nom de 26.26, numéro de son compte postal) ou la Banque tunisienne de solidarité (BTS) et parlent volontiers de racket, les objectifs en sont largement approuvés : aide à la création de petits métiers, formation, infrastructures de base à commencer par l'électrification et l'adduction d'eau. Il s'agit d'ailleurs, là encore, d'une débudgétisation artificielle de la dépense sociale, puisque tous les salariés sont taxés d'office (2 dinars par mois versés par l'employeur) et que les hommes d'affaires, les professions libérales et les citoyens aisés ont obligation d'alimenter ces comptes sous peine de désagrèments divers (contrôles fiscaux, tracasseries administratives, difficultés d'accès aux marchés publics, etc.). Autrement dit, il s'agit d'une fiscalité, mais d'une fiscalité privée (c'est le Président qui décide de l'affectation des fonds, sans aucun contrôle ni du Parlement, ni de la Cour des comptes), non comptabilisée dans les finances publiques. Quoi qu'il en soit, cette politique sociale et ces pratiques de solidarité sont appréciées positivement, moins, d'ailleurs, par les populations concernées que par les classes moyennes, vers lesquelles tout ce discours est dirigé.

En troisième et dernier lieu, le silence et la rumeur, instruments complémentaires bien connus des régimes autoritaires. Aucune information ou donnée négative n'est publiée. Cette rétention s'étend aux acteurs étrangers, y compris les bailleurs de fonds : en dépit de leurs conditionnalités en matière de privatisations, ni la Banque mondiale, ni la Commission européenne n'ont réussi à obtenir de chiffres précis sur celles-ci. Cette attitude est désormais dénoncée (en septembre 1998, par exemple, le FMI estime la situation assez préoccupante pour demander « une plus grande transparence et une meilleure disponibilité des données économiques »), mais sans résultat jusqu'ici.

Ces trois arguments ne permettent pas de comprendre l'acceptation aussi massive d'un régime policier. En effet, si une grande partie des sympathisants islamistes ont fait allégeance, contraints et forcés, au RCD (à la suite d'une répression sévère et de leur exclusion – ainsi que de celle de leurs proches – de la vie économique et sociale), l'argument anti-islamiste ne peut pas convaincre la part, nullement marginale, de la population qui avait sympathisé avec ce mouvement (officiellement

16 % de l'électorat en 1989, mais estimée à 24 % avec des pointes de 30 % dans le Grand Tunis). Par ailleurs, si la politique sociale et les pratiques de solidarité sont loin d'être illusoire, les Tunisiens sont bien conscients qu'il s'agit avant tout d'une rhétorique et que ces mesures sociales constituent l'un des lieux d'exercice de l'arbitraire, les aides passant nécessairement par le filtre du RCD. Enfin, si la presse est muselée, les informations en provenance de l'extérieur arrivent à circuler : pour reprendre les exemples cités plus haut, on sait que la précarité est plus grande qu'annoncée, que les privatisations sont souvent accaparées par des proches du régime et qu'elles font l'objet, comme dans beaucoup d'autres pays d'ailleurs, d'une large corruption. Quant au sentiment de sécurité que le pouvoir entretient à la fois par sa politique anti-islamiste et par sa politique sociale, il est sapé par l'arbitraire, l'absence d'information, les discours lénifiants et la répression qui, au-delà des ennemis affichés (les islamistes), s'étend aux démocrates. Bref, pour saisir la subtilité de ce régime, pour comprendre pourquoi la demande démocratique ne s'exprime pas ouvertement – même si elle existe, comme le suggèrent les récriminations à propos du fisc et de l'embauche des jeunes diplômés –, il est indispensable d'analyser de plus près le fonctionnement économique du régime Ben Ali.

L'une des clés de reproduction du système tunisien réside dans la consommation, pour ne pas dire la surconsommation, de la classe moyenne. 80 % des ménages sont propriétaires de leur logement, ce qui est un taux exceptionnel pour un pays à revenu intermédiaire. La crise économique de ces dernières années n'a nullement stoppé la croissance de la consommation, car on peut désormais tout acheter à crédit. En l'absence de législation et de sociétés de crédit à la consommation, les grandes surfaces et les employeurs ont offert des prêts, parfois sur trois ou quatre ans, à des taux exorbitants. Le succès d'une grande surface comme Batam s'explique par cette activité d'usure (elle se refinance auprès des banques à 7 ou 8 %), entretenue par la soif de consommation et favorisée d'abord par l'absence de réglementation, puis par une réglementation assez souple (depuis 1998, une loi limite les crédits à la consommation offerts par les institutions non bancaires à un an, mais sans contrainte de taux). La surconsommation est ainsi financée par un endettement de plus en plus important : certaines banques ont vu le volume de leurs traites augmenter de plus de 30 % ces deux dernières années en raison de leurs activités de refinancement des grandes surfaces et des commerçants. Sans aller jusqu'à dire que cette situation a été délibérément créée par le pouvoir, il est certain que ce dernier la tolère et l'entretient, car elle sert à la fois sa politique sociale et son objectif d'« a-politisation » de la population. D'une part, le deuxième emploi pour les fonctionnaires et les activités sur les marchés parallèles, loin d'être réprimés, sont encouragés : comme on le verra par la suite, non seulement la petite corruption joue là un rôle d'échange, d'instrument de négociation, mais elle constitue éga-

lement un rouage économique essentiel dans la viabilité financière du système. D'autre part, les propriétaires de ces commerces sont aussi des hommes d'affaires qui ont émergé sous Bourguiba et qui préservent, voire améliorent leur position économique et leur autonomie relative en négociant avec le régime Ben Ali.

En effet, ce sont surtout les négociations entre acteurs économiques et pouvoir politique, entre citoyens et pouvoir aussi, qui constituent l'assise du régime tunisien. Cela n'est d'ailleurs pas nouveau, même si les formes ont pu changer. L'existence de marges de négociation dans un système pourtant très centralisé explique en grande partie l'adhésion apparente de la population. Le fonctionnement concret s'appuie sur trois éléments : la tolérance de la « triche » (fraude, contrebande, activités informelles, évasion fiscale) ; l'arbitraire du pouvoir, qu'autorisent le flou des textes, les écarts entre lois et décrets et la confusion délibérée des hiérarchies administratives ; et la corruption. Ces trois pratiques sont suffisamment généralisées pour que presque toute la population, quelles que soient ses affinités politiques et ses aspirations démocratiques, soit insérée dans ce système de négociation. Quelques exemples l'illustreront.

Le système fiscal a deux caractéristiques complémentaires. D'un côté, l'évasion – par absence de déclaration, déclarations minorées et faible taux de recouvrement – est parfois estimée par le fisc à 50 % des recettes, même s'il faut prendre ce chiffre avec précaution. De l'autre, les contrôles fiscaux se sont intensifiés depuis trois ans, pour compenser le manque à gagner découlant de l'Accord de libre-échange avec l'Europe (évalué à 70 % des recettes douanières environ, soit 18 % des recettes fiscales) ainsi que la baisse des recettes pétrolières. Aujourd'hui, les entrepreneurs se plaignent de l'arbitraire de ces contrôles, ainsi que de la lourdeur des redressements. Il faut dire que, durant trois décennies, l'évasion fiscale a été tolérée pour favoriser la constitution d'une bourgeoisie nationale, ce que le contexte actuel ne permet plus. Mais cela n'enlève rien au rôle d'instrument de négociation que joue l'impôt. Bien que cela ne soit évidemment jamais dit, la fraude fiscale, pratique courante de la très grande majorité des entrepreneurs, continue à être tolérée et même favorisée. D'une part, nombre de textes fiscaux sont flous, par exemple en ce qui concerne la TVA. D'autre part, il y a souvent loin, dans le temps comme dans le contenu, entre discours présidentiel, adoption de la loi, décrets d'application et réalité. Il n'est pas rare de chercher en vain les textes de certaines décisions, qui pourtant sont bel et bien appliquées... La fraude fiscale permet au pouvoir de justifier son immixtion arbitraire dans les affaires économiques, et aux fonctionnaires des impôts de bénéficier de primes proportionnelles aux redressements – lesquels sont parfois si lourds qu'ils impliquent une négociation entre le pouvoir et les contribuables ; pour les plus gros d'entre eux, celle-ci s'effectue directement entre le chef d'entreprise et le Président. L'un des plus grands groupes du pays, qui devait subir un redressement

de l'ordre de trois ou quatre fois son bénéfice annuel, aurait réussi à le réduire de moitié moyennant versement au 26.26 et introduction d'une de ses sociétés en bourse. L'échange est bien au cœur des pratiques fiscales actuelles, comme le suggère, *a contrario*, le cas d'entreprises parfaitement légales qui se permettent... de ne pas cotiser au 26.26 ! Il n'est donc pas certain que la communauté des affaires soit perdante – financièrement, s'entend – dans ce jeu, comme elle le prétend.

Les finances jouent le même rôle, comme le suggèrent à la fois l'état des banques publiques et l'affirmation, sans cesse répétée, que l'État ne permettra jamais la faillite d'une institution financière. L'ampleur des créances douteuses ne s'explique en effet qu'en partie par le financement déguisé de la politique sociale. Plus de 60 % de celles des banques publiques sont détenues par des acteurs privés. Personne, pas même les bailleurs de fonds qui ont financé le plan de redressement, ne croit à l'efficacité des sociétés de recouvrement créées à cet effet. Là encore, les « prêts non remboursables » font partie d'un échange entre le monde économique et le pouvoir : certes, les hommes d'affaires proches du régime en ont largement bénéficié (et continuent sans doute, puisque de nombreuses cessions de sociétés privatisées ont été financées par des crédits de banques publiques), mais ils ne sont pas les seuls.

Si ces négociations sont majoritairement acceptées par les acteurs économiques et par les citoyens, c'est qu'elles ouvrent de réelles marges de manœuvre. L'échange auquel elles donnent lieu permet aux plus gros entrepreneurs d'« acheter » leur autonomie économique et sociale, de poursuivre leurs affaires sans être inquiétés (informalisation partielle, sous-déclaration fiscale, non-respect de la législation du travail, pratiques protectionnistes). Aux plus petits (petits entrepreneurs, employés, simples citoyens), elles permettent de participer à des activités « informelles », à l'économie de contrebande qui leur est associée, et d'avoir accès à des produits sur les marchés parallèles. On retrouve ici le lien entre surconsommation, endettement des ménages, corruption et négociations. La contrebande avec la Libye et l'Algérie, mais également la fraude au port et la revente des marchandises fournies par les émigrés donnent accès à des biens de consommation moins chers, créent des emplois et nourrissent la petite corruption. La revente des biens achetés à crédit ainsi que l'écoulement illégal de produits d'entreprises exportatrices alimentent également le marché parallèle. L'exemple du trafic de voitures fondé sur l'exemption des droits de douane dont bénéficient les émigrés illustre l'ampleur de ces pratiques : sur la période 1987-1997, il a représenté près de 60 % des immatriculations. Enfin, même s'il y a peu de différence entre cours parallèle et cours officiel, le marché des devises est relativement dynamique, alimenté par les revenus des émigrés et par les exportateurs. L'informel n'est pas seulement toléré en fonction de son rôle de soupape sociale ; il est même aménagé, comme le suggèrent l'installation de ces marchands « informels » du secteur textile rue

Moncef Bey, à Tunis, ou l'institutionnalisation des « souks libyens ».

Informel, contrebande, fraude, évasion, corruption constituent sans doute moins une dissidence avec laquelle un pouvoir jouerait pour se consolider – comme au Maroc – que des instruments de négociation inventés de part et d'autre pour créer des espaces d'autonomie : autonomie des acteurs économiques et sociaux par rapport au pouvoir politique, mais aussi du pouvoir par rapport à sa base sociale. Les acteurs économiques ne sont donc pas simplement assujettis au pouvoir central, comme dans l'ordre beylical. Plutôt que d'expliquer en ces termes l'absence de réaction au régime autoritaire, il faudrait plutôt invoquer la dissimulation et la capacité d'autonomie d'une grande partie de la population.

Que cette analyse ne conduise pourtant ni à réhabiliter un régime décidément autoritaire, ni à décerner un satisfecit au « bon élève » des bailleurs de fonds. Les effets d'un tel fonctionnement économique sont bien souvent négatifs. En termes de confiance, tout d'abord. La permanence des discours rassurants et l'absence de toute critique ou de tout jugement négatif sur la scène publique privent de crédibilité les résultats annoncés comme les politiques proposées. Nombre d'entrepreneurs, par exemple, sont persuadés que la libéralisation des échanges n'aura pas lieu et qu'il existera toujours des moyens pour ne pas subir la déprotection qu'ils redoutent. Ce phénomène explique en grande partie la faiblesse des investissements nationaux et, en conséquence, des investissements étrangers. Malgré les effets attendus du Partenariat euro-méditerranéen, les chiffres pour 1998 ont été décevants, surtout si l'on tient compte de la privatisation de deux cimenteries (qui ont rapporté 409 millions de dinars sur les 610 millions d'investissements étrangers hors énergie).

En termes de structure économique ensuite. La Tunisie se caractérise par l'absence de grands groupes et de holdings, ces concepts mêmes n'existant pas dans son droit commercial. C'est là une conséquence directe des phénomènes évoqués plus haut : d'une part, opacité des comptabilités et volonté des propriétaires de contrôler leur affaire, d'autre part, méfiance du régime à l'égard de tout pouvoir économique assez fort pour le défier. Aujourd'hui encore, l'affaire BIAT (Mansour Moalla, directeur de cette banque et ancien ministre de Bourguiba, avait dû quitter son poste en 1994 après que le pouvoir lui eut signifié, par le retrait des fonds d'entreprises publiques, son opposition à son ambition économique et, potentiellement, politique) reste présente dans les esprits, sans doute réactualisée par l'ampleur des contrôles fiscaux et des cotisations forcées du type 26.26. Cette méfiance politique vis-à-vis de la constitution de grands groupes paraît confirmée par les résultats des privatisations, qui n'ont pas, bien au contraire, favorisé des opérations de concentration ou de spécialisation verticale. Quelle que soit la part de politique délibérée dans le processus, force est de constater qu'il est plus facile de négocier avec de petites entités qu'avec de grands groupes, tout

comme il est plus facile de « tricher » avec et entre de petites sociétés qu'au sein d'une grande. C'est ce qui explique sans aucun doute que le plus grand groupe tunisien ne soit pas constitué d'une société, mais d'une cinquantaine d'entre elles.

En termes d'efficacité des politiques enfin. La conjonction du volontarisme économique et de l'autoritarisme policier explique en grande partie les faux-semblants de la libéralisation et de la « mise à niveau »². Les sociétés les plus dynamiques en ont profité pour bénéficier de subventions pour des investissements qu'elles avaient plus ou moins programmés (et, par là-même, réduire la part de leur endettement). Les autres, bien souvent, n'entrent aujourd'hui dans le dispositif qu'à la recherche d'opportunités (en termes financiers ou d'expertise) ou d'autonomie. D'où la faiblesse des investissements réalisés dans ce cadre (de source officielle, 150 millions de dinars par an en moyenne, y compris le financement des diagnostics) et la grande proportion d'entreprises qui ne vont pas au-delà du diagnostic. Surtout, les entreprises n'adoptent pas nécessairement des stratégies allant dans le sens des objectifs fixés : modernisation de l'appareil productif, amélioration de sa compétitivité. L'investissement se dirige en effet moins vers l'industrie que vers les services (assurance, tourisme), le commerce (agro-alimentaire, textile) et l'agriculture (notamment l'élevage), à la recherche soit de secteurs protégés (parfois avec la participation d'investisseurs étrangers qui ne seraient intéressés que par l'accès au marché intérieur tunisien), soit d'avantages fiscaux (fiscalité quasiment nulle dans l'agriculture) ou financiers (crédit facile dans le tourisme et l'agriculture), soit de placements spéculatifs (sur les terres agricoles ou les terrains à potentiel touristique). La crainte, exprimée par certains, de voir la Tunisie s'orienter vers une économie-entrepôt, si elle n'est pas d'actualité immédiate, n'est pas absurde. Ce pays a souvent joué un tel rôle d'intermédiaire entre l'Europe et l'Afrique ou l'Empire ottoman. À la tendance, très timide encore, de reconversion dans le commerce à l'occasion de la libéralisation et de la mise à niveau, s'ajoutent une activité de réexportation des plus concrètes, notamment dans la friperie, et la création de zones franches. Enfin, le déficit de la balance commerciale va croissant, en dépit des mesures procédurières prises par l'administration pour le freiner (on ralentit le débarquement des marchandises, on demande aux importateurs de suspendre ou de réduire leurs opérations, on procède à toutes sortes d'inventaires et de vérifications des normes...).

Une comparaison vient à l'esprit entre ces détournements d'objectifs et les stratégies de résistance des années soixante face à la politique de développement des coopératives agricoles. Or, s'il y a bien eu retour en arrière dans ce dernier cas (abandon des coopératives et retour progressif à une politique plus libérale), la collectivisation forcée et les stratégies de résistance avaient déjà produit leurs effets dans les campagnes : accélération de l'exode rural, baisse de la production, de la productivité et des investissements.

Ces effets économiques négatifs sont aujourd'hui aggravés par deux phénomènes relativement nouveaux. D'une part, la montée du chômage. Nul ne croit au taux officiel de 15 % ; on avance en général des estimations de l'ordre de 20 %, et 30 % en ce qui concerne les jeunes, avec notamment le développement du chômage des jeunes diplômés ou « syndrome marocain ». On voit mal comment ces jeunes entreraient aussi facilement dans le jeu de négociation décrit plus haut. Ce problème constitue sans nul doute la plus grande contrainte politique du pouvoir.

D'autre part, une privatisation de l'État qui, certes, n'est pas nouvelle, mais se trouve de plus en plus étroitement couplée avec sa criminalisation. On l'a vu plus haut, la petite corruption permet négociations et marges de manœuvre. Mais il s'est développé, ces dernières années, une grande corruption dans l'entourage du président Ben Ali. Si, jusqu'à une date récente, ces pratiques ne perturbaient pas le fonctionnement des marchés, tel ne semble plus être le cas aujourd'hui, comme le suggère la publication de tracts et d'opuscules en provenance des milieux d'affaires. Car « les clans », comme on appelle communément l'entourage présidentiel, n'interviennent plus seulement dans des activités de prédation sur les grands contrats, mais également comme intermédiaires, voire comme actionnaires dans des opérations de privatisation et de concession (ce qui expliquerait que même les bailleurs de fonds n'ont pas pu avoir accès aux informations) et dans la spéculation foncière et immobilière. Leur entrée dans le monde économique s'est faite par les moyens traditionnels du clientélisme mais souvent aussi par des pratiques comme le racket, l'association forcée avec des entrepreneurs sur les marchés les plus intéressants, le non-paiement des fournisseurs... On peut encore citer la constitution de monopoles ou duopoles privés (voyage à La Mecque, produits alimentaires de base, Internet) ainsi que l'utilisation intensive de « prêts non remboursables ». Ce n'est pas tant la ponction exercée par ces activités qui pose problème – le régime ayant bien compris qu'il ne fallait pas « tuer la bête » – que le fait qu'elles nourrissent l'absence de crédibilité, l'attentisme et la dissimulation. Surtout, elles tendent à modifier les modes de gouvernement. L'environnement administratif se détériore. L'administration est en partie dépossédée en devant, par exemple, travailler pour le 26.26 alors qu'elle aurait les capacités de gérer elle-même des programmes publics équivalents. Un discours populiste de dénigrement vient s'y ajouter : le Président ne répugne pas à critiquer publiquement les douanes ou d'autres services. Ministères et administrations sont contrôlés par différents « clans ». Ainsi, non seulement les limites entre public et privé sont de plus en plus floues, mais le pouvoir ne cesse de se centraliser, ce qui se traduit paradoxalement par son dédoublement : toutes les grandes décisions doivent être prises non seulement par les administrations compétentes mais par « Carthage », d'où lenteurs et blocages. Car la sanction du CMR (Conseil ministériel restreint, où se retrouvent ministres concernés, mais surtout conseillers du Palais), voire du Président lui-

même, nécessaire à toute décision, entretient la pusillanimité de l'administration. Privatisation et criminalisation de l'État peuvent ainsi, à terme, saper les mécanismes de négociation et les espaces d'autonomie qui constituent, comme on l'a vu, l'une des conditions de l'acceptation du régime autoritaire ou du moins de la docilité des Tunisiens.

Pour préoccupantes qu'elles soient, ces pratiques économique-politiques ne risquent guère d'influencer le jugement des bailleurs de fonds, qui vont probablement persister dans leur appréciation économique positive de la Tunisie. Ces derniers sont avant tout sensibles aux résultats macro-économiques (déficit budgétaire et inflation apparemment maîtrisés, gestion équilibrée et prudente du taux de change...) sans considérer les moyens qui ont permis d'y parvenir et, par ailleurs, ils sont obsédés par la stabilité et la sécurité. Néanmoins, la crise asiatique de l'été 1998 a clairement fait apparaître les dangers de leur méconnaissance de l'économie politique des pays dans lesquels ils interviennent.

1. Un dinar = environ cinq francs.

2. Programme mis en place par le gouvernement tunisien, avec le soutien financier de la Banque mondiale et de la Commission européenne, pour améliorer la compétitivité des entreprises, notamment dans le cadre de l'ouverture économique accrue découlant de l'Accord de libre-échange entre la Tunisie et l'Union européenne.