

## **BANQUE MONDIALE ET FMI EN TUNISIE : UNE ÉVOLUTION SUR TRENTÉ ANS**

**Sophie BESSIS**

Le 2 mars 1956, l'indépendance de la Tunisie est proclamée, mais il faut encore du temps à Habib Bourguiba, qui devient président de la République le 25 juillet 1957, pour lever les principales hypothèques intérieures qui pèsent sur son régime naissant et pour se débarrasser des derniers liens d'allégeance qui lient encore son pays à la France. La Tunisie n'adhère donc aux institutions issues des accords de Bretton Woods, Fonds Monétaire International et Banque Mondiale, que le 14 avril 1958, deux ans après avoir accédé à la souveraineté internationale. Ce pays modeste, dépourvu de grandes ambitions et qui a obtenu son indépendance sans violence excessive jouit d'une excellente réputation en Occident. Son chef surtout offre l'image d'un homme modéré, à l'anti-communisme sans failles et dont l'un des objectifs avoués est d'ancrer solidement le pays dont il a la charge à l'Occident. Si les relations de la jeune république avec la France sont encore pour le moins agitées, elle entretient des rapports privilégiés avec les Etats-Unis qui sont prêts à aider le régime bourguibien à se consolider et ne sont pas mécontents d'avoir, dans cette partie du monde hautement stratégique, l'occasion de tailler quelques croupières à la France. En matière économique, mises à part quelques nationalisations de grandes entreprises rendues nécessaires par l'obligation de desserrer la tutelle de l'ancienne puissance protectrice, aucun choix stratégique ne se dessine encore en ces premières années de l'indépendance. Bourguiba proclame seulement *urbi et orbi* qu'il veut à tout prix moderniser son pays et, en économie comme dans d'autres domaines, le débarrasser des structures "archaïques" qui représentent à ses yeux le principal obstacle à un développement qu'il appelle de ses vœux. Ses inclinations idéologiques le porteraient plutôt à choisir une voie s'apparentant au libéralisme, mais les vents dominants qui soufflent alors sur le Tiers-monde et sa propre volonté de déstructurer les catégories socio-professionnelles (agriculteurs et artisans essentiellement) qui ont soutenu Salah Ben Youssef et d'assurer au plus vite la main mise de l'Etat sur l'ensemble de la société civile lui font trouver d'indéniables qualités à l'étatisme.

C'est dans un tel contexte que la Banque Mondiale effectue en 1959 sa première mission en Tunisie, année où le président américain Eisenhower s'y rend également en visite officielle et où débute une aide massive des Etats-Unis à l'ancienne possession française. En 1960, c'est à Eugène Black, alors président de la Banque Mondiale, de visiter la Tunisie. Ces premiers

échanges annoncent le début d'une longue collaboration avec les institutions de Bretton Woods qui n'a cessé de se renforcer tout en évoluant profondément au cours des trente dernières années, du fait à la fois des changements de choix économiques opérés par l'Etat tunisien, de l'évolution de la conjoncture internationale et de celle des stratégies des deux organisations en matière d'aide au Tiers-monde. L'histoire de ces rapports, toujours très étroits, puisqu'au terme de près de trente années d'interventions la Tunisie est un des principaux bénéficiaires du Tiers-monde *per capita* de l'assistance financière du groupe de la Banque Mondiale, peut être divisée en trois grandes périodes. Les premières opérations de la banque s'inscrivent dans les choix "socialisants" de la Tunisie en matière de développement qui dominent la période 1961-69. Malgré les apparences en effet, l'option de Ben Salah instaurant le primat de l'industrie comme moteur du développement est moins éloignée qu'on ne pourrait le croire des préoccupations de la Banque Mondiale, et, durant ces années, le FMI octroie d'importantes facilités financières à Tunis sans exiger la remise en cause de ses choix économiques. Les deux institutions, qui l'ont partiellement anticipé, accueillent toutefois avec satisfaction le tournant libéral de 1969-70 et la Banque Mondiale apporte un soutien sans faille à cet "âge d'or" de l'économie tunisienne qui couvre la décennie 1970. Le FMI quant à lui n'intervient pas durant cette époque, la Tunisie ne connaissant pas de problème financier majeur auquel elle ne pourrait faire face par elle-même. Si la politique économique tunisienne est très différente au cours de ces deux périodes, les rapports qu'entretient Tunis avec les institutions de Washington ne change pas, on le verra, profondément de nature. Ce sont en fait les années 1980 qui vont inaugurer une profonde mutation dans la nature de ces relations : la détérioration de la situation économique, financière et politique tunisienne d'une part, le triomphe d'un néolibéralisme dont la Banque Mondiale et le FMI se font les champions et les croisés d'autre part, réduisent la capacité de négociation des Tunisiens et renforcent les exigences des deux organisations. La Tunisie depuis 1983 se "tiers-mondise" en quelque sorte, rejoignant le gros des pays bien obligés d'accepter la conditionnalité aggravée et l'intervention directe dans la gestion de leurs affaires.

Quelles ont été les principales étapes de l'évolution des rapports entre Tunis et ses deux bailleurs de fonds ? Quel a été l'impact réel de trente ans d'interventions sur le mode de croissance dont l'économie tunisienne est aujourd'hui le résultat ? C'est en allant plus avant dans l'analyse qu'on tâchera de répondre à ces questions.

## LES ANNÉES 60

Le 3 janvier 1961, Ahmed Ben Salah est nommé secrétaire d'Etat au Plan et aux Finances, départements qu'il englobera bientôt dans un vaste ministère de l'Economie Nationale, et présente en mars de la même année ses "Perspectives décennales de développement" qui doivent assurer à la Tunisie une croissance accélérée moyennant le lancement d'une ambitieuse po-

litique de réalisation d'infrastructures et la création de "pôles de développement" industriels censés avoir un effet d'entraînement sur l'ensemble de l'économie. Cette croissance s'appuie théoriquement sur la coexistence de trois secteurs devant chacun concourir à la réalisation des objectifs fixés par le Plan : le secteur étatique responsable des grands projets industriels et d'infrastructures, le secteur coopératif surtout destiné à encadrer et à dynamiser l'agriculture mais qui sera progressivement étendu à d'autres branches de l'économie, le secteur privé appelé à se développer à condition de respecter strictement les directives des planificateurs. Mais, bien que la nécessité de la coexistence des trois secteurs fasse figure à partir de 1964 d'idéologie officielle du régime, la politique inaugurée en 1961 aboutit à une étatisation accélérée de l'ensemble de l'économie. L'option résolument industrialiste défendue par Ben Salah n'est pour déplaire aux experts de Washington qui y voient à l'époque la façon la plus efficace de brûler les étapes de la croissance et appuient un peu partout dans le Tiers monde la réalisation de grands projets. L'ambitieuse politique lancée par les autorités tunisiennes en matière d'éducation leur apparaît également constituer une base solide pour la formation de cadres destinés à prendre rapidement en charge ce type de développement moderniste calqué sur le mode de croissance ayant prévalu dans les pays industriels. Le groupe de la Banque Mondiale intervient donc à partir de 1961 dans les trois domaines considérés comme prioritaires par les planificateurs tunisiens : éducation, industrie, et infrastructures.

De 1962 à 1968, la BIRD et l'IDA financent massivement la construction scolaire : l'IDA accorde en 1962, 5 millions de dollars pour la réalisation d'un réseau d'écoles secondaires et techniques. En 1963, la banque finance en partie le recrutement d'experts chargés d'étudier les normes et les méthodes de constructions scolaires. En 1966, l'IDA accorde un nouveau crédit de 13 millions de dollars à la construction scolaire. Dans le même temps, en 1964, la BIRD accorde à la Tunisie un prêt de 7 millions de dollars destinés à la construction d'un port moderne à la Goulette, et elle s'associe à l'IDA en 1969 pour financer à concurrence de 17 millions de dollars la modernisation des chemins de fer. L'industrie n'est pas oubliée : la Société Financière Internationale, filiale de la Banque à laquelle Tunis a adhéré en 1962, se charge de mobiliser des financements occidentaux privés pour la réalisation d'une usine d'engrais phosphatés à Sfax, le partenaire national étant l'Etat tunisien. La groupe de la Banque apporte également un appui logistique à l'effort d'industrialisation : en 1964, la SFI mène une étude pour déterminer les besoins en capitaux de l'industrie et propose au gouvernement une réorganisation de la Société nationale d'investissements (SNI) créée en 1959, devant lui permettre de faire participer davantage les capitaux privés à l'effort d'investissement. En 1966, la BIRD accorde un prêt de 5 millions de dollars à la SNI et incite plusieurs établissements financiers européens à participer à son capital. Si le groupe de la Banque affiche, par le biais de la SFI, sa préférence pour une importante participation du secteur privé à l'industrialisation et incite le gouvernement tunisien à accorder à ce dernier quelques facilités, ses pressions dans ce sens sont tout à fait modérées et

son engagement aux côtés de l'Etat tunisien et de sa politique l'emporte largement sur ses rares réserves. Depuis 1962 d'ailleurs, la Banque assure la présidence d'un groupe consultatif de gouvernements et d'institutions fournissant une aide à la Tunisie et, sur la foi d'un rapport élogieux qu'elle lui soumet sur le plan quadriennal tunisien, les bailleurs de fonds concluent que "les résultats et les perspectives de l'économie tunisienne justifient une aide importante de la part des membres du groupe". L'approbation de la voie suivie par Ben Salah se traduit en outre par l'assistance apportée au volet le plus contesté de sa politique, la mise en coopératives de l'agriculture : en 1967, à une époque où le mécontentement du monde rural commence à prendre de sérieuses proportions, la BIRD et l'IDA accordent respectivement 18 et 6 millions de dollars à l'agriculture, 60 % de cette somme étant destinés à être investis dans le secteur coopératif. En juin 1966, à la suite de la visite effectuée en Tunisie par une délégation de la Banque, celle-ci envisage de prêter à Tunis 100 millions de dollars sur quatre ans.

La situation économique tunisienne est pourtant loin d'être excellente : le gonflement des créances de l'Etat et la détérioration des avoirs en devises dûe au déficit aggravé du commerce extérieur, accentuent les pressions inflationnistes et la masse monétaire s'accroît de 26 % en 1963. En 1964, le gouvernement met au point un programme de stabilisation qui reçoit immédiatement l'aval du FMI. Dévaluation de 25 % du dinar en septembre 1964, réduction du déficit des finances publiques grâce à une série de mesures d'austérité et au report de certains investissements, renforcement du contrôle sélectif du crédit, cette orthodoxie financière permet à Tunis de signer en octobre 1964 son premier accord stand by avec le FMI qui l'autorise à tirer 14,25 millions de dollars en 12 mois. Deux autres crédits suivront : 5,6 millions de dollars en 1965 et 9,6 millions en 1966. La mise au pas des syndicats et le contrôle absolu exercé par l'Etat sur la société civile permettent de mener rondement le programme de stabilisation et de redresser partiellement la situation financière. Ce qu'il faut retenir toutefois de cette première intervention du FMI en Tunisie, et même si le gouvernement a largement devancé ses souhaits, c'est la relative modération des conditions dictées par l'institution internationale et la limitation du champ de la conditionnalité aux domaines monétaire et financier, les orientations globales de l'économie n'étant pas remises en cause.

A la fin des années 60 donc, le groupe de la Banque Mondiale est à la fois un des principaux créanciers de la Tunisie et un soutien non négligeable à la politique de développement à tendance industrialisante menée sous la houlette de l'Etat. L'encours de la dette publique tunisienne en 1970 se situe envers la BIRD à 26,7 millions de dollars (plus 42,36 millions d'engagements non encore déboursés) et à 16,22 millions de dollars envers l'IDA (plus 23,74 millions d'engagements), pour une dette extérieure totale s'élevant à 768 millions de dollars.

Les premiers signes d'une critique de la politique poursuivie par le ministre de l'Economie apparaissent toutefois en 1969, au moment d'ailleurs où l'opposition intérieure à l'égard du "bensalhisisme" commence à s'organiser.

La Banque Mondiale a-t-elle joué un rôle dans le limogeage de Ben Salah en août 1969 ? On a, à l'époque et plus tard, beaucoup spéculé sur cette question et mis l'accent sur la pression exercée par les bailleurs de fonds occidentaux pour mettre un frein à l'étatisation de l'économie. Il est certain qu'à partir de 1969 nombre d'entre eux s'inquiètent d'une évolution qu'ils assimilent à une dérive. En ce qui concerne la Banque, il convient de demeurer prudent sur le rôle qu'elle a pu exercer. Si elle devient en effet plus critique, elle ne remet pas fondamentalement en question l'ensemble de la stratégie appliquée depuis 1961. En août 1969, la Banque remet au gouvernement un rapport sur les entreprises publiques dans lequel on trouve en exergue une ferme approbation du "socialisme destourien" : cette doctrine, est-il écrit, "a pour objet la promotion de l'homme au prix d'une transformation accélérée des structures mentales... Elle veut substituer le règne de la raison à celui du sentiment... La conviction d'oeuvrer en faveur d'une rénovation... est sans doute l'une des raisons de l'excellente atmosphère de coopération et d'enthousiasme dans laquelle travaillent les membres de l'équipe dirigeante". Le rapport loue également à plusieurs reprises la compétence et le dévouement de l'administration et de l'encadrement. Cette étude détaillée du secteur public exprime cependant une série de réserves sur la façon dont sont gérées les entreprises dont la situation n'est il est vrai, guère brillante. Leur manque d'autonomie, les excès de la réglementation, la dilution des pouvoirs entre la direction et les autorités de tutelle nuisent à leur saine gestion. Le mode de fixation des prix n'encourage pas la diminution des coûts de production. L'absence de compétitivité, l'insuffisante création d'épargne sont autant de problèmes qui appellent une injection constante de capitaux. La banque déplore également le nombre insuffisant de cadres et suggère au gouvernement de recourir davantage aux experts étrangers en attendant la formation de ses propres cadres. Elle émet une série de recommandations devant concourir au redressement du secteur public sur une période de dix ans : assainissement financier, réorganisation interne en vue de rapprocher son fonctionnement de celui du secteur privé, effacement du rôle de l'Etat comme gestionnaire, celui-ci devant se comporter comme un actionnaire classique, telles sont les principales propositions du rapport. En matière de prix, il estime que ceux-ci devraient avoir davantage de rapports avec les prix internationaux, "compte tenu du degré de protection nécessaire pendant une période intermédiaire et de préférence dans le cadre d'un programme de réduction progressive de cette protection". Si la Banque appelle de ses vœux une vigoureuse politique d'assainissement – sans aucun doute nécessaire – elle ne critique que prudemment le rôle de l'Etat, n'envisage un recours à la privatisation que dans quelques cas très précis, et ne remet pas en cause le principe de la coexistence des trois secteurs et du rôle de l'Etat comme moteur de l'économie. Elle déplore en fait ce qu'elle appellera plus tard "la dérive du socialisme destourien empirique vers la toute-puissance de la bureaucratie". Estocade vis-à-vis d'un Ben Salah de plus en plus isolé ? Si la Banque a renforcé les arguments des adversaires du ministre de l'Economie, ceux-ci sont en 1969 assez puissants pour se charger d'obtenir tout seuls sa chute.

Ce qu'il convient surtout de retenir, c'est que la fidélité de la Banque aux grands principes du libéralisme s'accommode somme toute d'une politique résolument étatiste, à condition que celle-ci adhère aux postulats modernistes et occidentalocentristes qui constituent le corpus des doctrines dominantes en matière de développement. Si elle a par ailleurs pour but avoué d'influencer la politique économique tunisienne dans un certain nombre de domaines, elle n'en est pas à élaborer et à recommander une stratégie globale de développement : le gouvernement tunisien, s'il a grand besoin d'elle, peut encore faire sa propre politique en évaluant lui-même le poids des contraintes pesant sur l'économie. On peut d'ailleurs mesurer sa marge de manoeuvre aux réponses qu'il fournit au rapport d'août 1969 et que la BIRD consigne dans un memorandum daté du 25 septembre : il estime d'abord que la Banque n'a pas à juger du bien fondé d'avoir fondu en un même ministère les départements du Plan et des Finances et qu'il s'agit là d'une question de souveraineté; il réfute ensuite point par point un certain nombre de critiques sur la trop grande priorité donnée aux investissements sur la production et aux investissements capitalistes par rapport aux investissements gros utilisateurs de main d'oeuvre; il affirme enfin que le rapport ne tient pas assez compte de l'évolution de l'économie tunisienne depuis 1962-63. Partenaire privilégié de la Banque Mondiale, la Tunisie n'apparaît pas en 1969 comme un pays sous la tutelle des institutions de Bretton Woods.

### L'ERE NOUIRA

A partir de 1970, le "bensalhisisme" est abandonné au profit d'une politique à l'orientation nettement plus libérale menée par le premier ministre Hédi Nouira, ex-gouverneur de la Banque Centrale, considéré par beaucoup comme un "Guizot" tunisien. Il ne s'agit pas tant de remplacer la prééminence absolue de l'Etat sur l'économie par une stratégie du laisser-faire que de répondre à un certain nombre de contraintes, notamment en matière d'emploi, par la conquête d'une nouvelle place pour la Tunisie dans la division internationale du travail. La priorité est donnée, non plus aux industries de substitution aux importations, mais aux exportations, et le secteur privé est convié à participer massivement à cette seconde étape de l'industrialisation. Considérée a posteriori comme une espèce d'âge d'or de l'économie, la décennie 70 a vu la croissance largement favorisée par une série de facteurs, dont l'accroissement des cours mondiaux du pétrole et du phosphate, une série de bonnes années agricoles au début de la décennie, l'importance des transferts en devises des travailleurs émigrés dont le nombre s'accroît fortement, et un développement du secteur touristique dont les principales infrastructures ont été mises en place au cours de la période précédente. Cet afflux sans précédent de ressources permet à l'Etat, du moins jusqu'en 1977, de contenir la pression sociale par une politique relativement généreuse de redistribution de la rente. La Banque Mondiale observe on s'en doute avec bienveillance cette évolution et lui apporte un soutien sans faille. Plus que par le passé, elle tente d'ailleurs d'influencer la stratégie du gouverne-

ment Nouira dans un sens plus libéral. Le changement d'orientation en Tunisie correspond en effet à une période de transition dans la philosophie de la Banque : abandonnant partiellement l'industrialisme des années 60 celle-ci, sous l'influence de son président Robert Mac Namara, a pour principale préoccupation d'assigner aux pays en développement une place dans la division internationale du travail en fonction des avantages comparatifs que chacun d'eux est censé posséder, tout en mettant en place de vastes programmes de financement de la satisfaction des "besoins de base" entrant dans une véritable stratégie de "containement" social, le risque d'explosions sociales dans le Tiers-monde étant considéré comme un grave facteur d'instabilité planétaire. Cette politique ne peut être poursuivie que dans le cadre d'une libéralisation des échanges internationaux pour laquelle Banque et FMI militent activement. S'ils n'ont pas les moyens d'imposer cette libéralisation aux puissances industrielles, ils s'attachent à la faire adopter par les pays en développement dans lesquels ils exercent une influence. Cette accentuation du discours libéral des deux institutions, en particulier de la banque qui fait bien plus que le FMI figure de laboratoire idéologique de l'Occident sur les problèmes de développement, est également favorisée par les maigres performances des "socialismes réalisés" dans un certain nombre de nations du Tiers monde et le début du reflux des idéologies socialisantes au Sud de la planète. Les finances tunisiennes étant aux yeux de l'orthodoxie tout à fait saines durant la décennie 70, le FMI n'intervient pas pendant cette période. La Banque Mondiale, elle, accompagne, conseille, devance souvent la politique suivie par les responsables tunisiens. Fin 1975, l'encours de la dette tunisienne vis-à-vis de la BIRD se situe à 246,4 millions de dollars et à 70,6 millions vis-à-vis de l'IDA. Si, au cours de la décennie, le financement de projets directement productifs ou de grosses infrastructures demeure prépondérant, l'assistance à des secteurs plus sociaux prend une part non négligeable de l'aide totale : financement de pistes agricoles pour 32 millions de dollars en 1978, programmes d'adduction d'eau potable, réhabilitation des bidonvilles de la ceinture tunisoise etc. Le groupe de la Banque, c'est-à-dire en fait la BIRD puisque la Tunisie, vu l'accroissement de son PNB par tête, n'est plus éligible à l'IDA, assure 90 % des financements multilatéraux octroyés à la Tunisie, qui constituent eux-mêmes près du tiers du total des financements publics étrangers en 1975, pour retomber au quart en 1977.

Il est intéressant d'analyser rapidement par quelles critiques formulées ex-post la Banque justifie le virage libéral et dans quels secteurs elle tente de l'accentuer. Dans chacun de ses rapports, du moins jusqu'en 1977, elle ne manque pas de rappeler l'aspect globalement positif, "impressionnant" à ses yeux, du bilan des années 60: non seulement le taux de croissance annuel moyen de l'économie a été de 6,6 % contre une moyenne de 3,5 % pour l'ensemble des pays africains, mais la Tunisie s'est débarrassée de l'emprise française sur son économie – on retrouve là implicitement la rivalité franco-américaine au Maghreb dont la Tunisie a toujours su jouer –, a généralisé la scolarisation, a réalisé un programme d'investissement extrêmement ambitieux, et a entamé une profonde mutation, à certains égards irréversible, de sa formation sociale. Si l'option

industrialiste se justifiait pleinement aux yeux de la banque, les "Perspectives décennales" ont révélé à ses yeux trois faiblesses majeures : un mimétisme trop accentué vis-à-vis d'une industrialisation de type occidental se traduisant par le choix d'une production de masse en grandes unités, un manque d'attention accordé aux avantages comparatifs du pays en matière d'exportations, et la sous-estimation des difficultés accompagnant la création de nouvelles industries; l'Etat a la plupart du temps donné plus d'importance au volume d'investissements qu'à la préparation des projets. Enfin, l'intervention directe de l'Etat dans les entreprises publiques a empêché qu'elles fonctionnent selon les critères d'une saine gestion. Dans le domaine social d'autre part, la Banque déplore que les buts assignés au pays par les "Perspectives" n'aient pas été atteints : en 1971, 40 % de la population dispose encore de moins de 70 dinars(1) par an, considéré comme le minimum vital, et les disparités entre les revenus se sont accrues depuis l'indépendance. Le système fiscal n'a pas contribué à réduire ces inégalités et le monde rural est encore exclu du système d'assurances sociales. Mélange on le voit de préoccupations de rentabilité – la Banque oubliant un peu vite qu'elle a largement encouragé la tendance au surinvestissement industriel – et de soucis de nature sociale, ce qui ne l'empêche pas de considérer le bas coût de la main d'oeuvre tunisienne comme un des principaux avantages comparatifs du pays. Plus que jamais en effet, la stratégie de la Banque en matière d'aide s'appuie sur l'idée d'une nécessaire internationalisation de la production industrielle par le transfert vers le Tiers monde des segments de production les moins sophistiqués. L'inflexion dans ce sens de la politique tunisienne ne peut donc que la réjouir : aussi applaudit-elle à l'assouplissement de la réglementation commerciale et à la dissolution des coopératives dans le secteur commercial en 1970, au code des investissements très favorable aux activités d'exportation et aux investissements directs étrangers promulgué en 1972, bref à ce qu'elle considère comme un heureux "glissement vers l'économie de marché". Elle souhaite d'ailleurs que le gouvernement Nouria aille plus vite et plus loin dans ce sens et l'on peut constater que, durant toute cette période, ses rapports réguliers jugent beaucoup plus l'ensemble de la politique et des grandes orientations économiques qu'ils ne l'avaient fait au cours de la décennie précédente. Elle prône ainsi la diminution de l'intervention des pouvoirs publics dans l'industrie et l'assainissement des entreprises publiques non rentables, même au prix d'une réduction de la production et de l'emploi; l'assouplissement du crédit et la libéralisation du système bancaire; la suppression des quotas d'importation qui pourraient être remplacés par des régimes douaniers mieux adaptés aux besoins de l'industrie; la diversification d'une industrie devant être davantage orientée vers la satisfaction des marchés extérieurs, la proximité de l'Europe constituant également pour la Banque un avantage de taille pour la Tunisie.

Le gouvernement Nouria est beaucoup plus prudent que ce que conseille la Banque en matière de désengagement de l'Etat du secteur productif et de réduction des contrôles publics sur l'ensemble de l'activité éco-



nomique, et ses excellentes performances lui donnent une marge de manoeuvre appréciable vis-à-vis des "souhaits" des bailleurs de fonds du pays. Jamais pourtant, l'idéologie dominante tunisienne n'a été aussi proche de celle de la banque. Si, dans les années 80, celle-ci dictera plus facilement ses volontés, ce sera moins du fait d'une réelle harmonie au niveau des principes que de la situation d'urgence dans laquelle se trouvera le gouvernement tunisien; on y reviendra. Nouira, lui, est convaincu des vertus du libéralisme appelé à se déployer jusqu'aux limites pour lui infranchissables où il risquerait de porter atteinte à la toute-puissance de l'Etat et au contrôle absolu qu'il exerce sur la société civile. En matière sociale, s'il est partisan d'une concertation limitée avec les représentants d'une classe ouvrière en pleine expansion, il fait siennes certaines recommandations de la Banque Mondiale allant dans le sens d'une différenciation sociale accrue : dans le même temps où les experts de Washington déplorent qu'une trop grande part du budget de l'Etat soit dévolue à l'éducation et proposent de réfléchir à un système où sa gratuité cesserait d'être totale, le gouvernement inaugure une politique de sélection draconienne à l'entrée dans le cycle secondaire, destinée entre autres à réduire les coûts de l'enseignement. La politique économique et sociale tunisienne à ce point les faveurs de la Banque que celle-ci, comme le FMI, estime que la Tunisie devrait avoir davantage recours à l'emprunt extérieur pour financer sa croissance.

Les premières discordances, d'ailleurs très modérées, apparaissent en 1978. L'époque de la croissance forte est, il est vrai, révolue : la Tunisie a subi de plein fouet les mesures protectionnistes instaurées en 1975-76 par la CEE, les performances de l'agriculture redeviennent médiocres, l'Europe met un frein à l'immigration de travailleurs étrangers, et la crise politico-syndicale qui s'est soldée par la sanglante journée du 26 janvier 1978 et la mise au pas de l'UGTT a jeté plus qu'une ombre sur ce qu'on tendait un peu hâtivement à qualifier de "modèle tunisien" de croissance. Très vite, la Banque Mondiale appelle à tenir compte de ce changement de conjoncture et attire l'attention sur le fait que, désormais, les aspirations au mieux-être d'une population qui a incontestablement vu augmenter son niveau de vie contrastent avec la modestie, un peu oubliée, des ressources du pays. Elle prône dès lors l'adaptation des aspirations aux possibilités tout en recommandant la recherche de "solutions raisonnables" pour diminuer les inégalités régionales et sociales dont on a pu mesurer les retombées politiques. La stratégie, elle, ne change pas : promotion des exportations, système des prix plus en rapport avec les réalités du marché doivent être le moteur d'une stabilisation également soumise à l'impératif d'accroître la productivité de l'appareil industriel. En clair, comme elle le dit dans son rapport de novembre 1978, le développement futur de la Tunisie devra davantage tenir compte des contraintes, et surtout de la contrainte externe, la Banque reconnaissant que l'économie tunisienne est tragiquement dépendante du contexte international.

## L'AGE DE LA TUTELLE : LA DÉCENNIE 80

La chute du gouvernement Nouira en février 1980 coïncide avec le début d'une période de détérioration accélérée de la situation économique et financière. A partir de 1982 surtout, facteurs intérieurs et extérieurs se conjuguent pour aboutir à une dégradation grosse de menaces. La croissance économique de l'ère Nouira avait été obtenue au prix d'une aggravation de la dépendance vis-à-vis de l'extérieur. La crise qui affecte les économies du Centre a donc des effets directs sur la Tunisie. Il faut ajouter à cela une diminution de la rente pétrolière due à une réduction des exportations et à la tendance à la décélération des cours mondiaux, un tassement des exportations industrielles accroissant le déficit de la balance commerciale et de la balance des paiements qui atteint 8,6 % du PIB en 1982. De plus, la conjoncture politique tourmentée dans laquelle vit la Tunisie n'est pas faite pour assainir le climat économique : la guerre de succession qui agite les milieux dirigeants interdit la poursuite d'une stratégie à long terme, les énergies – et singulièrement celle du premier ministre Mohamed Mzali – étant mobilisées dans la conquête des atouts permettant d'être le mieux placé en cas de disparition du chef de l'Etat. La gestion au jour le jour de l'économie devient la règle, l'excellente réputation internationale dont jouit le pays permettant au gouvernement d'avoir systématiquement recours à l'emprunt extérieur pour faire face à l'aggravation des impasses financières. La nécessité pour le Premier Ministre de se constituer une base sociale le conduit en outre à rejeter toute politique de rigueur budgétaire qui pourrait lui valoir l'inimitié des couches populaires urbaines et d'une partie des classes moyennes. L'affaiblissement du pouvoir politique consécutif aux rivalités internes de l'appareil dirigeant accélère donc la dégradation des équilibres financiers.

Cette conjoncture troublée est contemporaine d'une importante évolution de l'appréhension des problèmes du Tiers monde au niveau international : à partir du début des années 80, les questions financières prennent le pas sur la croissance économique, et la dette des pays en développement devient le sujet majeur de négociation et d'affrontement Nord-Sud. Les pays occidentaux se mobilisent pour assurer une gestion de cette dette qui convienne à leurs intérêts et, par FMI interposé, imposent aux pays endettés de rigoureuses politiques d'ajustement visant à rétablir leurs équilibres financiers, et marquées du sceau d'un néolibéralisme de plus en plus dogmatique. Longtemps d'une relative discrétion par rapport à la Banque Mondiale, le Fonds devient l'interlocuteur principal de l'écrasante majorité des pays en développement et entraîne progressivement la Banque dans le sillage des politiques qu'il préconise, celle-ci en venant à consacrer une part de plus en plus importante de ses crédits, non plus à des projets productifs, mais à des prêts d'ajustement structurel aux pays concernés. Lourdemment endettée, en 1981 la dette extérieure déboursée dépasse déjà 37 % du PIB, la Tunisie cesse de faire figure d'enfant chéri des institutions internationales, sa signa-

ture commence à se dévaluer auprès du système bancaire occidental et, ses déficits se creusant dangereusement, (le déficit des finances publiques passe de 5,2 % du PIB en 1982 à 6,6 % en 1983) elle doit comme tant d'autres se résigner à faire appel au FMI : une mission de consultation du Fonds se rend à Tunis début 1983 et remet en mai un rapport sur la meilleure façon de stopper la dégradation des équilibres financiers. Ses propositions sont connues : pour diminuer les importations il ne convient pas, comme le souhaite le gouvernement, de les limiter quantitativement mais de restreindre la demande interne en procédant à un gel des salaires et de les renchérir en dévaluant substantiellement. Pour stopper le déficit du budget, il convient également selon le FMI de diminuer les subventions à la consommation des produits essentiels, lesquelles atteignent il est vrai en 1983, 11 % du budget, d'arrêter le recrutement dans la fonction publique et les transferts financiers aux entreprises du secteur public. La pression inflationniste doit enfin être contenue par une augmentation des taux d'intérêt et un accès rendu plus difficile au crédit.

Tunis à cette époque n'a pas encore besoin d'avoir recours à un accord stand-by : le service de la dette, quoique considérablement alourdi, est encore gérable et le pays n'a, depuis l'Indépendance, tiré que 79,7 % de sa quote-part auprès du Fonds. Mais les autorités se convertissent rapidement, et avec un tragique amateurisme, à certaines idées du rapport. Aux fortes augmentations accordées en 1981 et 1982 succède un gel des salaires à partir de 1983, leur augmentation étant dorénavant liée à l'accroissement de la productivité. On décide par ailleurs, contre l'avis de certains des économistes les plus en vue du régime, de doubler les prix à la consommation des produits céréaliers à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1984. On connaît les conséquences de cette décision hâtive qui n'était même pas une condition à l'obtention d'un prêt : pendant une semaine, la Tunisie est secouée par une vague d'émeutes sans précédent qui ébranle le régime et le fait revenir sur sa décision. Après cette grave secousse, la gestion du Premier Ministre M. Mzali se révèle être un mélange de mesures d'austérité prises sous la pression des événements et d'absence de véritable politique de rigueur due à sa volonté de ne pas saper ses chances dans la course à la succession en rendant publique une crise dont tous les acteurs économiques et sociaux sont pourtant en mesure d'évaluer l'ampleur. Le recours au marché international des capitaux se poursuit tandis que la production intérieure continue de se tasser. En 1984, le déficit courant de la balance des paiements atteint 9 % du PNB et en 1985 le niveau d'endettement atteint 50 % du PNB.

Un rapport de la Banque Mondiale multiplie en 1985 les mises en garde. Ce qui est intéressant, ce n'est pas tant de constater la fréquence de ses cris d'alarme, d'ailleurs parfaitement justifiés, que son changement d'attitude vis-à-vis de la Tunisie. Le rapport Bela Balassa, du nom de son principal auteur, économiste ultra-libéral de renom, présente deux caractéristiques majeures : l'alignement à quelques nuances près sur les thèses défendues par le FMI, et le caractère énergiquement directif de ses propositions. Contrairement aux années 60 et 70, la Banque se sent en mesure de dicter sa politique à la Tunisie, ne se contentant plus d'influencer

par ses financements et ses conseils certaines orientations économiques du pays. Ce changement d'attitude révèle à quel point la pression accrue de la contrainte externe et l'affaiblissement du régime se conjuguent pour conduire à une véritable perte de souveraineté de la Tunisie. Car on retrouvera une grande partie du rapport Bela Balassa dans les conditions imposées l'année suivante par le FMI pour accorder des facilités financières au nouveau gouvernement de Rachid Sfar qui a succédé en juillet 1986 à Mohamed Mzali. Si certains aspects du diagnostic des deux institutions ne manquent pas de pertinence – comment nier que la consommation a augmenté plus vite que la production et que le pays n'a pas su s'ajuster à temps à la diminution de la rente pétrolière et à l'arrêt de l'exportation de main d'oeuvre ? – FMI et banque préconisent leur stratégie coutumière d'aggravation de la dépendance vis-à-vis du marché mondial : ouverture des frontières, dévaluation, priorité absolue accordée aux exportations, seul moyen d'honorer un service de la dette en constante progression, désengagement de l'Etat et privatisation de l'appareil industriel et d'une partie des services, abolition du contrôle des prix intérieurs, diminution des coûts du travail. Après avoir pendant près de vingt ans, favorisé la grosse industrialisation par la mobilisation d'importants financements et incité la Tunisie à accroître son endettement, la Banque Mondiale tente désormais d'ouvrir davantage l'économie tunisienne au privé et à la concurrence étrangère.

A partir de 1986 et mises à part quelques réticences vite balayées par les nécessités de l'heure, le gouvernement tunisien applique presque à la lettre ces mesures. En septembre 1986, la Banque accorde deux prêts sectoriels à l'agriculture et à l'industrie d'un montant de 150 millions de dollars chacun, moyennant quoi le gouvernement s'engage à ne pas subventionner les intrants agricoles et à privatiser plus de la moitié des 560 entreprises publiques. En novembre, un accord de prêt, stand-by d'un montant de 250 millions de dollars est signé avec le FMI qui sera décaissé par tranches en fonction de la bonne application du programme d'ajustement. Le gouvernement tunisien s'avérant être enfin discipliné, les émissaires du FMI sont envoyés début 1987 dans les principaux pays donateurs pour les inciter à soutenir financièrement la politique tunisienne de redressement. Celle-ci se poursuit donc, les gouvernements successifs essayant tant bien que mal de concilier cette version ultra-libérale de l'ajustement avec la nécessité de contenir non seulement les frustrations des couches populaires et d'une partie des classes moyennes mais aussi le mécontentement d'une partie des industriels inquiets de voir s'effriter la protection dont ils bénéficiaient vis-à-vis de la concurrence étrangère. Ce double impératif contradictoire est d'ailleurs à l'origine des quelques frictions apparues en 1987 entre Tunis et ses deux bailleurs de fonds, la Banque recommandant d'aller plus vite en matière de vérité des prix, de restriction du crédit et de libéralisation des échanges, et les autorités traînant les pieds, seule défense qu'elles ont en l'absence de stratégie alternative de sortie de la crise.

La levée le 7 novembre 1987 de l'hypothèque de la succession qui paralysait depuis si longtemps l'appareil dirigeant va-t-elle accroître la marge de manoeuvre vis-à-vis des deux institutions internationales ? Il est certain

qu'un pouvoir mieux assuré peut négocier en meilleure position tout en ayant davantage de latitude pour gérer les contradictions internes. Mais si la Tunisie se porte mieux politiquement et économiquement, la dévaluation de 1986 ayant donné un éphémère coup de fouet aux exportations et au tourisme, les tendances lourdes demeurent et la politique d'ajustement menée depuis près de deux ans modifie d'autre part structurellement de nombreux aspects de l'économie. C'est à ces tendances que le nouveau pouvoir se trouve confronté.

Trente ans d'indépendance et de croissance, s'ils ont profondément changé le paysage économique et social tunisien, ont en tous cas accru la dépendance extérieure de la Tunisie et vu le triomphe de politiques élaborées ailleurs. A faire un rapide historique de ses relations avec les deux institutions internationales ? on ne constate pas seulement que la nature de l'aide a évolué au gré des préoccupations successives des pays centraux : assistance privilégiée à l'industrialisation, puis prise en compte relative des besoins de base tout en abandonnant dans le domaine industriel l'appui aux politiques d'import-substitution, changement de rythme enfin à la faveur de l'endettement dans le processus d'insertion dans la division internationale du travail. On remarque également que la Banque Mondiale et à sa suite le FMI est passée d'une assistance discrète mais décisive à la politique de planification par le biais d'une aide aux projets jugés prioritaires par les responsables tunisiens, à une ingérence directe dans les choix économiques par une contribution de plus en plus marquée à l'élaboration de la politique économique elle-même. En 1988, la Tunisie apparaît moins libre qu'en 1960 de mettre en oeuvre des stratégies élaborées dans une relative indépendance. Elle n'est pas seule dans le Tiers monde à avoir subi une telle perte de souveraineté qui amène une fois de plus à s'interroger sur la validité des modes de croissance qui dominent les pays en développement depuis trente ans.

## RÉFÉRENCES

- Le groupe de la Banque Mondiale en Tunisie* : document Banque Mondiale, janvier 1967.
- Entreprises publiques tunisiennes* : rapport BIRD/IDA du 31 août 1969 n° MA-13a.
- BIRD* : memorandum du groupe consultatif pour la Tunisie, 25 septembre 1969, n° TUN 69-6.
- Situation et perspectives économiques de la Tunisie* : rapport BIRD/IDA du 18 août 1971, n° EMA-38a.
- The economic development of Tunisia, a basic report* : rapport BIRD/IDA du 7 décembre 1973, n° 274-TUN.
- Tunisia : economic position and prospects of Tunisia; review of the fifth development plan, 1977-81* : rapport économique spécial de la Banque Mondiale du 2 mai 1977, n° 1539-TUN.

*Tunisia : economic position and prospects; country economic memorandum* : document Banque Mondiale du 16 novembre 1978, n° 2201-TUN.

OCDE : *Effets des choix extérieurs sur la balance des paiements de la Tunisie, politiques entreprises en réaction à ces chocs*, janvier 1981.

FMI : *Rapport sur la consultation de 1983*, 20 mai 1983.

*Tunisie : rapport sur la politique industrielle* : document Banque Mondiale de juillet 1985.

*Rapport sur l'emploi* : document Banque Mondiale 1986.

*Programme d'ajustement de l'année 1986* : document République tunisienne, DGP 06/06/1986.