
Le discours social de la Banque mondiale sur la Tunisie

Delphine Cavallo*

Analyser le discours de la Banque mondiale sur la Tunisie, c'est s'interroger à la fois sur les conditions et contraintes, notamment politiques, de production d'un tel discours, et sur les objectifs qu'il s'assigne, ou est en mesure de s'assigner. En effet, contrairement aux rapports annuels produits par la Banque, qui présentent la fonction et l'avantage de concerner tous les pays, donc aucun en particulier, les rapports portant sur un pays spécifique se trouvent placés sous un type particulier de contrainte¹ : il doit, à la fois s'inscrire dans les grandes lignes définies – souvent selon des termes flous ou vidés de sens – par ces mêmes rapports, et en même temps décrire, évaluer et prescrire des mesures économiques, sociales, mais aussi politiques quoi que la neutralité affichée préconise –, celles-là bien réelles, et prises *in fine* par un État souverain. Loin d'être anodine et évidente, cette position a, nous le verrons, un effet structurant sur la forme comme sur le fond du texte, comme la manière quelque peu stéréotypée et prudente de préconiser de nouvelles mesures ou des approfondissements.

Se pose en effet une autre question, celle de la puissance ou l'impuissance politique de la Banque mondiale, question doublée de celle du pouvoir des mots : la fonction de ces textes, proliférants, n'est-elle pas de remplir un espace rhétorique, substitut à l'autorité réelle limitée de la Banque mondiale² ? Car l'État demeure bien présent, non seulement sur le front de l'action mais aussi, et cela est particulièrement vrai pour la Tunisie, sur celui du discours.

Nous fonderons notre étude précisément sur un texte, intitulé *Integrating into the World Economy and Sustaining Economic and Political*

* IEP d'Aix-en-Provence – IRMC, Tunis.

1. Les rapports annuels généraux ont entre autres tâches de concilier les vues des pays membres, notamment des principaux contributeurs, sans pour autant que la recherche de ce consensus ne soit la cause unique de la « vacuité de la rhétorique internationale » (Gilbert Rist, « Le prix des mots », in *Les mots du pouvoir. Sens et non-sens de la rhétorique internationale*, p. 9) : elle serait davantage le fait des effets de la « pensée unique », venue essentiellement des pays riches (« Le langage onusien : consensus négocié ou totalitarisme intellectuel imposé ? Entretien avec Branislav Gosovic », *Les mots du pouvoir, op. cit.*, p. 181-191).

2. Gilbert Rist, « Le prix des mots », *op. cit.*, p. 19.

Progress paru en l'an 2000³. Ce rapport fait partie d'un programme pilote lancé par la Banque mondiale en vue « d'améliorer sa connaissance de base et de mieux contribuer au dialogue politique avec les pays clients »⁴, sous le nom de « Revue sociale et structurelle » (traduction officielle) commandée pour quelques pays⁵. Il marque une nouvelle étape pour la Banque mondiale, celle de la prise en compte affichée de la dimension sociale proprement dite. Cependant, si la partie économique occupe trois chapitres et 60 pages, l'unique chapitre social tient sur une quinzaine de pages et est consacré, classiquement, à « l'adaptation des stratégies de réduction de la pauvreté et de développement social à des conditions économiques changeantes » (chapitre 4). Que l'on ne s'y trompe pas, la libéralisation économique s'impose, et la politique sociale doit s'y ajuster.

Un texte pris entre deux contraintes rhétoriques et politiques

La première question qui émerge à la lecture de ce texte est celle de son statut au sein de l'ensemble constitué des discours de la Banque mondiale. Il ne s'agit là en effet ni d'un rapport annuel définissant les priorités et la politique générale de l'institution, ni d'un rapport ponctuel consacré à un aspect particulier de l'environnement économique et social du pays (enseignement supérieur, politique de santé, transports, infrastructures, etc.). Il se veut au contraire un bilan des mesures prises par les autorités tunisiennes sur une longue période⁶ dans l'ensemble des domaines économiques et sociaux – dont nous verrons que la définition est variable et constitue un enjeu politique –, suivi de quelques recommandations. À ce titre, et bien que rédigé à l'attention affichée des membres et fonctionnaires de la Banque mondiale, tout en étant consultable par le grand public, il produit un discours sur un pays dont il prétend établir une photographie selon l'angle qui lui est le plus cher, celui de l'économie. Ce faisant, il se trouve à l'interface de deux discours qui ont vocation à être dominants dans les champs où ils s'exercent. C'est par le décryptage de l'exercice de conciliation des deux que se révèle sa dimension politique.

Entre discours généraux de la Banque mondiale...

De par son objectif de livrer à la Banque mondiale une connaissance plus fine d'un de ses « pays clients », ce texte se trouve d'emblée dans une position ambiguë : trop court et pas assez détaillé pour fournir un bilan opératoire et donner matière à de véritables recommandations, il ne peut que se contenter de suggérer quelques grandes orientations (améliorer la flexibilité du marché

3. Disponible sur le site de la Banque Mondiale : <http://www.worldbank.org>.

4. Preface de Jean-Louis Sarbib, vice-président pour la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord.

5. Parmi lesquels, outre la Tunisie, se trouvent entre autres l'Égypte, les Philippines, la Malaisie, et la Thaïlande, autant de relatifs « bons élèves » de l'ajustement. Voir Béatrice Hibou « Les marges de manœuvre d'un "bon élève" économique : la Tunisie de Ben Ali ». *Les Études du CERL*, n° 60, décembre 1999, 37 p.

6. Bien que la dimension temporelle n'apparaisse que de manière téléologique et elliptique, sans vicissitude ni profondeur aucune, ce qui est un trait fondamental des discours de la Banque mondiale. Voir par exemple Gilbert Rist « Le prix des mots », *op. cit.*, p. 37.

du travail, accroître le nombre d'interventions contre la pauvreté, autant de thèmes récurrents dont on ne doute pas qu'ils donnent par ailleurs lieu à de véritables études et tractations). Autrement dit, en lui assignant une fonction qui relève plus de l'affichage et parfois même de l'autosatisfaction, mais aussi de la distribution de bons points, il ne peut, d'un point de vue discursif, s'éloigner de la forme prise par les rapports annuels de la Banque mondiale. L'ensemble des sections, consacrées à un aspect économique ou social particulier (au hasard : le commerce international, la réforme administrative, l'éducation de base), en prend irrémédiablement la forme : « les autorités ont pris des mesures adéquates, des progrès ont été faits, mais il demeure des points faibles, le défi majeur pour l'avenir sera de... ». De fait, ce rapport oscille entre un bilan dont on peut dire que l'esprit (et les prêts) de la Banque mondiale a largement inspiré les décisions, au moins formelles⁷, et des orientations générales préconisées dans les rapports annuels chargés de déceler les grands défis d'avenir pour le monde. Il se refuse ainsi à émettre toute hypothèse, toute analyse sur les causes des problèmes auxquels la Tunisie fait face, puisque la recherche du consensus et l'évitement des conflits trouve une expression de rechange dans « l'ère des défis »⁸.

En conséquence, l'on ne sera pas étonné de l'absence de critique de fond sur les politiques menées, et de leur présentation sélective puisqu'elles sont jugées à l'aune du chemin menant la Tunisie vers un ordre libéral, dont les pratiques de gouvernement ne sont pas exclues. Quelle serait la force de la justification de l'existence et de l'action de la Banque mondiale, qui est l'une des fonctions de ces textes, si elle ne s'appuyait sur des expériences, des exemples, bien concrets, de réussite des politiques qu'elle préconise ? D'un point de vue purement rhétorique (ce qui comprend également les graphiques, les tableaux, les chiffres), elle a besoin de ces cas de réussite, même (surtout ?) inachevée, qui viennent nourrir ses rapports annuels⁹.

En ce sens, le document ne devrait pas *a priori* faire l'impasse sur un recensement et une évaluation des réformes proposées par la Banque mondiale. Or l'on est surpris de la quasi absence de référence à ce qui aurait pu être présenté comme le fait de son action. La description donne de la Tunisie une image vierge de toute intervention des institutions internationales. Seuls l'accord de libre-échange avec l'Union Européenne ou les accords régissant le commerce mondial (Accord Multi-Fibres par exemple) sont évoqués. Toujours présentés comme contrainte externe et autonome quelque peu abstraite, ils s'imposent, telle une catastrophe naturelle, à un pays qui ne les aurait pas négocié et n'aurait d'autre choix que de « faire avec », de s'en accommoder et de s'y ajuster.

7. Béatrice Hibou a très bien montré l'art des autorités tunisiennes de se conformer à, parfois même de devancer les attentes de politiques libérales, tout en se ménageant des marges de manœuvre qui en transforment le sens et la portée. Voir Béatrice Hibou, « Les marges de manœuvre d'un "bon élève" économique : la Tunisie de Ben Ali », *op. cit.*

8. « Un défi est devenu, en langage mondial, un problème à résoudre dont on se garde de chercher l'origine », Marie-Dominique Perrot, « Mondialiser le non sens », *Les mots du pouvoir*, *op. cit.*, p. 49.

9. Karim Ben Kahla, « La "crise" de l'université tunisienne au crible de la Banque mondiale : analyse d'une rhétorique opportuniste » Vincent Geisser (dir.), *Diplômés maghrébins d'ici et d'ailleurs*, Paris, CNRS-Éditions, 2000, p. 154-175.

« The conditions that made Tunisia's success possible in the recent past are being fundamentally altered by developments in the international markets. Tunisian producers will face much stronger competition in their export markets after the elimination of the Multi-Fiber Arrangements (MFA) scheduled to be completed by 2005, and in the local market by the full implementation in 2007 of the free-trade provisions of the Association Agreement signed with the EU in 1995. »¹⁰

Cette occultation des acteurs institutionnels, tant extérieurs qu'intérieurs - et l'usage récurrent de vocables flous tels que « la Tunisie » ou « les autorités tunisiennes » pour évoquer les décideurs politiques en est le signe - relève d'un gommage de l'histoire réelle, « celle que font les hommes »¹¹, qui donne au texte le rôle de découvreur et d'annonciateur des défis de l'avenir, événements sans généalogie. Dé-responsabilisation des uns comme des autres, unis face aux défis à relever. En fait ce procédé vise à ne fâcher personne.

Le défi majeur identifié par la Banque mondiale auquel seraient confrontés les pays en développement est la pauvreté, érigée, depuis le rapport annuel de 1990, au rang de préoccupation principale à l'échelle internationale. Préoccupation relevant de l'évidence morale, et justifiée par les discours selon ce référent unique, il a été montré ailleurs qu'elle constitue une négation non seulement des autres politiques sociales, notamment celles relevant de l'État providence (protection des salariés par exemple), mais aussi des autres aspects de la question sociale (inégalités de revenu notamment)¹². Par le développement de concepts et d'instruments d'intervention destinés à permettre aux pauvres d'accéder au marché du travail (puisque seule cette incapacité expliquerait leur état), tels que la « gouvernance participative », l'« empowerment » ou la « société civile », la Banque mondiale s'insinue dans le jeu des acteurs politiques et sociaux locaux sous couvert d'apolitisme, ou plutôt de dépolitisation de la question de la pauvreté. *À priori*, les effets politiques internes ne sont pas univoques : puisque cette question relève fondamentalement de l'État, et de sa capacité à intégrer l'ensemble de sa population, c'est bien lui qui est jugé lorsque sont mises en avant ces défaillances ; cependant, la lutte contre la pauvreté contribue à la légitimation de son existence, et de son action, ce tant que la pauvreté ne sera pas éradiquée, tout en lui fournissant les moyens, financiers et symboliques, de perpétuer des pratiques politiques comme le clientélisme ou le maintien de l'ordre¹³.

Réflexions devenues classiques, ces dernières remarques constituent le nœud de l'ambivalence d'un tel rapport. Comment se situe la Banque mondiale face à un État fort qui met un zèle certain à se conformer à des recommandations qui pourtant visent à le contourner, tout en les ajustant ou

10. Executive Summary, p. ii.

11. Gilbert Rist, « Le texte pris au mot », *Les mots du pouvoir*, *op. cit.*, p. 37.

12. Voir par exemple Bruno Lautier, « Pourquoi faut-il aider les pauvres ? Une étude critique du discours de la Banque Mondiale sur la pauvreté », *Revue Tiers Monde*, n° 169, janvier-mars 2002, p. 137-165, et Christian Chavagneux, « Lutte contre la pauvreté. Les enjeux politiques d'un slogan », *Politique africaine*, n° 82, juin 2001, p. 161-168.

13. Bruno Lautier, « Pourquoi faut-il aider les pauvres ? Une étude critique du discours de la Banque Mondiale sur la pauvreté », *op. cit.*, p. 160.

les transformant de manière à ce qu'elles ne modifient pas de leur propre fait l'ordre du pouvoir ? Alors même qu'ils savent les utilisations socio-politiques qui en sont faites, les acteurs de la Banque mondiale ferment les yeux sur ce qui pourrait n'être considéré que comme des dérapages tant qu'ils ne menacent pas la stabilisation économique du pays¹⁴. Ainsi, la voilà dans le cas typique d'un État qu'elle contribue à renforcer, d'autorités qu'elle contribue à légitimer, et qui lui opposent un discours ressemblant et concurrent alors que leurs enjeux diffèrent. Comment alors peut-elle énoncer la faille qui justifie sa propre action ?

... et discours politiques tunisiens

En effet, alors que tout dans le dispositif discursif du texte est fait pour euphémiser la dimension politique de celui qui demeure l'acteur principal des réformes, l'État tunisien est omniprésent dans les non-dits. La plupart des paragraphes débutent par des sujets grammaticaux soit impersonnels (« il y a des indications que »), soit constitués par les grandes variables étudiées (« la pauvreté », « l'éducation », « les salaires », etc.). Les acteurs décisionnels disparaissent quasiment, excepté lorsqu'il s'agit d'exposer, en encadré et sans évaluation, les mesures prises par tel ou tel ministère dans le sens des réformes attendues. Cette manière d'éluider l'épaisseur politique des institutions sous couvert de neutralité, classique dans les rapports de la Banque mondiale, relève de la négation de la dimension potentiellement conflictuelle à la fois de la décision politique elle-même, mais aussi des relations des États avec une institution qui empiète sur leurs prérogatives. En occultant ainsi les responsabilités des acteurs, le texte ménage son auteur et son interlocuteur, manière aussi d'essentialiser les difficultés donc d'imposer les réformes : puisque les autorités tunisiennes ont toujours eu pour préoccupation la lutte contre la pauvreté (ou, au choix, l'accès aux services de base, la lutte contre le chômage, le développement social, autant de termes volontairement flous et moralement évidents), elles ne peuvent qu'aller dans le sens d'un approfondissement des politiques en leur faveur, puisque ces défis restent à relever.

Or, la Banque mondiale se trouve là en présence d'un État qui affiche une forte volonté de mise en œuvre de politiques relevant de l'attirail de la libéralisation économique, parfois même les devance, et dont l'un des instruments principaux d'occupation de la scène politique, interne comme externe, est précisément le discours. Plus, l'on relève des analogies entre les deux discours, autant dans la construction formelle que dans l'exposition des justifications et raisons de l'adoption des réformes. Béatrice Hibou a déjà montré ailleurs l'excellence des autorités tunisiennes dans la conformation aux idées dominantes et aux tics de langage de la communauté internationale, conformation qui se prolonge jusqu'aux aspects institutionnels et légaux d'une société économique et politique libéralisée¹⁵.

Sur la forme, les discours officiels tunisiens manient régulièrement la rhétorique du problème placé sous surveillance permanente : préoccupation

14. Béatrice Hibou, « Les marges de manœuvre d'un "bon élève" économique : la Tunisie de Ben Ali », *op. cit.*

15. *ibid.*

constante - mesures prises - nouveaux défis à relever - nouvelles mesures. Omniprésente dans les médias, cette formalisation de la présence et de l'action de l'État ne signifie pas uniquement le partage d'une déresponsabilisation par la naturalisation des problèmes. Elle signifie aussi une inscription et un échelonnement temporels de l'action politique dans l'entre-deux. La confusion est volontairement entretenue entre ce qui a été fait et ce qui va l'être, ce qui fait problème et ce qui est identifié (décrété ?) comme problème à venir. Outre qu'elle justifie la permanence de l'action étatique et vise à la rendre nécessaire, cette forme de discours génère conjointement l'impression d'absence de transparence et de volonté de toute puissance. Absence de transparence parce que même en y regardant de près, il est difficile de distinguer ce qui relève du réalisé de ce qui relève de l'envisagé, ce qui relève de l'advenu de ce qui relève du probable. Impression de toute puissance parce que cette confusion produit des « effets de délais »¹⁶, l'attribution d'une importance égale à des réalisations, avérées, et à des prévisions (plus politiques que statistiques) par leur mise en tableau ou en graphique donnant l'illusion de la possibilité de réaliser les objectifs. Les autorités tunisiennes vont plus loin dans la confusion en présentant souvent à titre de réalisation des chiffres issus des prévisions des Plans de Développement, élaborés par elles-mêmes pour cinq ans et qui tiennent alors lieu de politique et de résultats en acte. Ce faisant, d'une part elles structurent l'horizon temporel selon des paliers qui par définition ne sont que des étapes, analogie avec les discours de la Banque mondiale, d'autre part elles opposent à cette dernière une temporalité concurrente, bien qu'évidemment liée¹⁷. Ne seront jamais mentionnées ouvertement les recommandations de la Banque mondiale, seul l'accord d'association avec l'Union Européenne sera évoqué comme s'imposant de fait, les autorités tunisiennes voulant donner l'illusion d'un diagnostic et d'un contrôle total de l'action politique et du temps de l'économie.

À ce titre il est remarquable que la Banque mondiale n'utilise dans ses rapports, par prudence, que les données fournies par les instituts statistiques nationaux. Elle ne cache cependant pas sa gêne face à une « économie politique du chiffre »¹⁸ tunisienne qu'elle n'ignore pas et qui use tour à tour de l'accumulation incohérente, la manipulation, la confusion entre prévisions et réalisations, le non respect des normes standards, l'omission, l'hyper- ou l'hypra-agrégation, pour brouiller les résultats et l'analyse. Or l'on sait que la Banque mondiale établit ses propres données autant qu'elle le peut, ce qui est certes plus difficile en matière sociale, et que par là même les statistiques nationales peuvent faire l'objet d'une évaluation, ce qui limite les possibilités de falsification. Dans ce texte, la Banque mondiale évoque ouvertement à plusieurs reprises cette gêne procurée par des données qui rendent difficile toute analyse, plus encore lorsqu'il s'agit de définir des tendances sur le long terme ; mais elle le fait par euphémisme, mentionnant au choix les différences de méthodologie, l'incom-

16. Marie-Dominique Perrot, « Mondialiser le non sens », *Les mots du pouvoir*, *op. cit.*, p. 55.

17. Notons par exemple que les représentants des bailleurs de fonds ont pu être invités à des réunions de préparation des Plans, ce qui ne leur donne pas de pouvoir d'intervention mais contribue à mettre en présence des exigences à concilier.

18. Béatrice Hibou, « Les marges de manœuvre d'un 'bon élève' économique : la Tunisie de Ben Ali », *op. cit.*, p. 25.

plétude des données, leur ancienneté, etc., ce qui n'en demeure pas moins un fort appel du pied critique à l'encontre des autorités tunisiennes.

« Although estimates from the National Statistical Institute show a poverty rate of 6,7% in 1990, the institute's methodology underestimates poverty in rural areas. »

« Data in this area are incomplete and preliminary (...) »

« (...) (even though partial data on the distribution of household consumption do not indicate increased inequality). »¹⁹

Elle souligne ainsi avec force la décision du ministère des Affaires sociales de créer une base de données des bénéficiaires des programmes sociaux (paragraphe 202). L'on touche ici à l'impuissance majeure de la Banque mondiale : elle est financée par des États et négocie avec des États, qui ont tout contrôle sur les chiffres, instruments primordiaux de son existence même. Certes elle peut encourager la réforme des systèmes statistiques par exemple, user de conditionnalités, il n'en demeure pas moins que les autorités en question auront toujours la possibilité de faire mine de s'y conformer et qu'elle ne peut, en définitive, obliger à rien. Elle est dépendante des informations et des chiffres, non pas tant dans l'action que dans l'affichage discursif, élément fondamental de sa légitimation comme de celle des autorités tunisiennes. Il n'est donc pas étonnant que ce soit sur ce point que porte l'essentiel des bémols explicites du texte concernant les réformes libérales suivies en Tunisie.

Autre forme d'analogie tant du discours que de la pensée, celle du « plus, c'est nécessairement mieux »²⁰, autrement dit d'une croyance qui se manifeste par la confusion entretenue entre quantité et qualité. Le gage de l'efficacité des politiques est censé résider dans la présentation et l'évaluation des moyens quantitatifs, essentiellement financiers, mis en œuvre pour les réaliser, sans s'accompagner d'une étude des effets réels de ces engagements. Non seulement cette conception relève d'une certaine naïveté, qui n'est pas que feinte, mais elle ne permet pas l'évaluation réelle en regard des objectifs et favorise les pertitions. Passées maîtres en la matière, notamment en ce qui concerne les interventions sociales, les autorités tunisiennes usent de l'accumulation chiffrée comme preuve de leur présence et de leur action, en lieu et place de leur efficacité. L'exemple du Fonds de solidarité nationale est édifiant en ce sens : élément fondamental du discours de légitimation sociale des autorités, sous couvert d'un développement global qui prendrait en compte la dimension humaine (rhétorique fort appréciée par la Banque mondiale et que les autorités tunisiennes prétendent exporter), il fait l'objet d'une publicisation quasi-quotidienne (par projets et par gouvernorats notamment) dans la presse. Cette couverture de ses actions ne vise pas uniquement la population tunisienne, elle donne aux bailleurs de fonds des gages du volontarisme politique bien orienté des autorités²¹, alors même qu'il constitue un nouvel instrument de contrôle politique de la population et qu'il est montré que son efficacité est loin des chiffres avancés²². Face à ces dispositifs

19. Paragraphe 168.

20. Marie-Dominique Perrot, « Mondialiser le non sens », *op. cit.*, p. 61.

21. Béatrice Hibou, *op. cit.*, p. 12.

22. Khalil Zamiti, « Le Fonds de Solidarité Nationale: pour une approche sociologique du politique », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, tome XXXV, 1996, p. 705-712.

de politique sociale qui, certes, ne signifient pas « moins d'État » mais débudgétisent en grande partie les interventions sociales, la Banque mondiale a très tôt développé un discours sur la Tunisie prenant en compte cette dimension et louant le maintien de la cohérence du tissu social, les indicateurs de développement humain favorables, etc.

En définitive, nous nous trouvons là en présence de deux discours qui se nourrissent et se concurrencent, mais qui fondamentalement relèvent d'une logique proche, celle du « dire, c'est faire ». Les mots, combatifs, conceptuels, donnent l'illusion de l'action, de l'efficacité, donc de la puissance. En occupant chacun un espace rhétorique qu'ils fondent dans le même temps, espaces qui s'interpénètrent, ils accumulent des mots qui se vident de leur sens politique intrinsèque par cette même accumulation, mais qui en reprennent en relation avec les mots de l'autre. C'est à leur croisée et à leur confrontation que se comprend, entre les lignes, ce qu'ils signifient en termes de politique en acte, c'est-à-dire de négociation, d'arrangements, de conflits, de choix et de décisions.

La difficile conciliation discursive de deux rhétoriques sociales

La Banque mondiale a décidé à l'approche de l'an 2000 d'établir des « revues sociales et structurelles » sur quelques pays bien avancés en termes d'ajustement, mais auxquels il reste du chemin à faire. Cette prise en compte de la dimension sociale de manière systématique, pour une institution qui jusqu'alors avait quasiment réduit la question à celle de la pauvreté, n'est pas nouvelle pour la Tunisie. Nous l'avons vu, elle a depuis longtemps évoqué dans ses rapports les politiques sociales d'un État qui hérite d'institutions relevant de l'État providence : elle reconnaît leurs bienfaits pour la cohésion et la stabilité sociale, d'autant plus que leurs transformations récentes leur permettent de prendre en compte les contraintes sociales générées par la libéralisation économique tout en limitant, un temps, les dérogations à l'orthodoxie budgétaire. Élément fondamental du « modèle tunisien » proclamé par les autorités et repris par les institutions internationales, la question sociale ne relève pourtant pas de la simple technique comme peut le prétendre l'économie. En ce sens, la Banque mondiale touche à un domaine sensible, à la fois pour elle et pour le pays concerné, puisqu'il est susceptible de mettre au jour les manquements et défaillances principaux du modèle libéral.

Le chapitre proprement « social » du texte décline les grands thèmes suivant : la pauvreté et l'inégalité ; le marché du travail ; l'éducation de base, la santé et la sécurité sociale. Au chapitre de la pauvreté, son incidence se révèle stagnante (à 7 %) sur la première moitié des années 1990, ce qui serait préoccupant selon la Banque mondiale compte tenu de la croissance qu'a connue la Tunisie sur cette même période. Le texte évoque les disparités régionales et démographiques dans les profils de pauvreté, mais ne propose comme élément d'explication que la sécheresse qui a sévi au début des années 1990, et comme solution que la poursuite, sans évaluation, des mesures prises par les autorités tunisiennes, comme par exemple le FSN ou le Fonds National pour l'Emploi. Autrement dit, les autorités tunisiennes ont déjà mis en œuvre plusieurs politiques correspondant à l'esprit des recommandations de la Banque mondiale, pourtant la pauvreté ne baisse pas autant

qu'il aurait pu être espéré. Confrontée à cette impuissance face à la pauvreté, la Banque mondiale préconise pour la Tunisie les remèdes qu'elle suggère ailleurs : la gouvernance participative et l'*empowerment*, en vue d'assurer un partage plus équitable de la croissance, remèdes politiques pour un problème dont elle nie l'origine économique.

Concernant les inégalités de revenu, le texte s'empêtre quelque peu dans l'absence de données pour affirmer qu'elles ne se sont apparemment pas aggravées mais que, étant donnée la conjonction entre une croissance économique positive et la stagnation de la part relative de la pauvreté, les inégalités ont en fait dû augmenter.

« (...) the near stagnation of the poverty incidence is hardly plausible in the presence of positive economic growth and improving income distribution. (...) The inequality of distribution is, thus, likely to have increased during that period »²³

Les paragraphes consacrés aux inégalités ne donnent ni explication, ni proposition de mesures visant à y remédier, ce qui pose la question de leur rôle du point de vue du texte : sont-ils le gage d'une prise en considération de cette dimension qui accroît l'impression d'immoralité de la pauvreté ? Une tentative d'explication de la pauvreté par la mise en lumière des mécanismes d'interrelation entre pauvreté des uns et enrichissement des autres ? La mise au jour d'un modèle de croissance fondé sur une distribution inégale des revenus, donc injuste du point de vue des attentes du développement ? L'absence d'indice de réponse révèle la gêne de la Banque mondiale vis-à-vis de cette question, gêne qui tient au refus de laisser supposer qu'il puisse y avoir un lien de cause à effet entre inégalités et pauvreté²⁴. À y regarder de plus près, notamment dans le résumé introductif, il semblerait même que ce soit davantage la crainte des conséquences en termes d'instabilité sociale que toute autre forme d'argument qui explique cette exposition quelque peu laconique d'un inégalité croissante plus déduite que démontrée.

« The social compact that has ensured social stability and continuity of economic policy making in Tunisia was founded on widely shared economic prosperity. This foundation is, however, likely to erode as competitive pressures brought about by increasing integration in the world economy generate uneven opportunities for different social groups (...). To ensure the sustainability of Tunisia's international opening, a new social compact needs to emerge through participation - transparency, openness, and voice - in public institution decision making process. »²⁵

Au chapitre du marché du travail, le texte débute par un bon point en termes de créations d'emplois, analysées selon leur distribution : davantage urbaines que rurales, qualifiées donc (*sic*) productives, non salariées et féminines. Les privatisations et restructurations sont ensuite absoutes de toute responsabilité dans la dégradation du marché du travail, puisque les licenciements dont elles sont directement responsables ne représentent que quelques milliers d'emplois par an (ce qui, en cumulé, finit par ne pas être

23. Paragraphe 177.

24. Bruno Lautier, « Pourquoi faut-il aider les pauvres ? Une étude critique du discours de la Banque mondiale sur la pauvreté », *op. cit.*, p.146 et 147.

25. P. iv et v.

négligeable pour un chômage touchant 416 200 personnes en 1997, tableau 4.3 du rapport). La Banque mondiale met la stabilité sociale (c'est-à-dire essentiellement la rareté officielle des conflits du travail, paragraphe 186) au profit des institutions formelles de régulation des relations de travail (négociations des conventions collectives, réformes du Code du travail vers davantage de flexibilité), feignant d'ignorer que cette stabilité est plus un produit imposé en amont de ces institutions que le résultat de leur fonctionnement. Le bémol conclusif porte sur le rôle de l'État sur le marché du travail, évidemment jugé encore trop interventionniste et pas assez régulateur.

« Despite recent progress, government's role is still important and the number of layoffs is still controlled for both private and public enterprises. (...) The role of the government in the labor market needs to change from exerting direct intervention to providing appropriate regulation. »²⁶

Alors même que le chômage est explicitement mentionné, au même rang que la pauvreté, parmi les variables à surveiller, dans l'introduction de ce quatrième chapitre (paragraphe 168 et 169) et dans le résumé introductif, il est assez surprenant de constater l'absence, dans la suite du texte, de paragraphes un peu fouillés le concernant. Cependant, la question du chômage reste sous-jacente, notamment dans les propositions de réformes du marché du travail. Ce texte a été rédigé à la même période qu'une étude de la Banque mondiale portant sur le chômage dans les pays de la région de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, intitulée « The Employment Crisis in the MENA Region », étude qui figure en bibliographie. Il intervient donc dans un contexte où la situation du marché de l'emploi devient un objet d'attention particulière en tant que tel, aux côtés de la pauvreté et des rôles respectifs des secteurs privé et public. Il succède également à un document portant sur l'ampleur du chômage en Tunisie, qui avait été produit en 1998 par une Banque mondiale quelque peu alarmée par les chiffres officiels, qui en faisaient l'un des plus élevés du monde. La conclusion en est que s'il est si élevé, c'est parce que les instituts tunisiens utilisent des méthodes non standards qui rendent toute comparaison impossible et qui ... surestiment ce taux, tout à fait convenable en réalité et en diminution constante²⁷. Pour ce faire, cette étude utilise les données officielles (Institut National de la Statistique et Agence pour l'Emploi), qu'elle retravaille, sans véritablement se demander ce qu'elles ne mesurent pas. Une fois de plus la Banque mondiale se trouve embarrassée par des données qu'elle ne peut prendre pour argent comptant et qui la rendent impuissante pour l'évaluation réelle du phénomène. Mais plus profondément, on se trouve ici devant un cas typique où l'obsession du quantitatif et du mesurable rend la Banque aveugle sur ce qui n'entre pas dans ces cases-là, c'est-à-dire par exemple le travail informel, et qui rend toute approche limitée à ces données plutôt partielle.

Le discours de la Banque mondiale sur le chômage en Tunisie apparaît de fait quelque peu incohérent : si l'on compare l'étude consacrée à l'évaluation quantitative du chômage en Tunisie publiée en 1998, qui concluait à la

26. Paragraphe 187.

27. Martin Rama, « How Bad Is Unemployment in Tunisia? Assessing Labor Market Efficiency in a Developing Country », *The World Bank Research Observer*, vol. 13, n° 1, Février 1998, p. 59-77.

sur-évaluation de son taux par les organismes statistiques tunisiens, et l'esprit des sections qui lui sont consacrées dans la revue structurelle et sociale de 2000, qui proclament une situation préoccupante, l'on est surpris du changement de ton où l'évolution négative semble plus décrétée qu'avérée par des chiffres officiels. En fait, à y regarder de plus près, l'on se rend compte que le chômage n'augmente pas (les chiffres officiels montrent même une baisse de sa proportion de 16,4% à 15,9% entre 1984 et 1997, dernières données disponibles, tableau 4.3), ce qui est traduit par « the unemployment rate remains high »²⁸. Dans le même temps, le texte évoque des données plus récentes qui suggèrent que le taux de croissance des emplois créés est inférieur à celui de la population active, données qui laissent effectivement à craindre une augmentation du chômage.

Une analyse approfondie permet de se rendre compte que ce qui préoccupe l'institution face à une situation proclamée assez alarmante est la menace que représente le chômage, et plus généralement la lenteur du « développement social », pour la stabilité sociale (paragraphe 168) : ce n'est donc pas tant la situation individuelle des chômeurs qui explique l'attention portée à ce problème que ce qu'elle représente au niveau de la collectivité, politique et économique. Autrement dit, c'est à partir du moment où il est susceptible de se maintenir à un niveau qui devient dangereux (dangerosité plus décrétée que démontrée²⁹) que le chômage se révèle digne d'intérêt en tant que tel, bien que toujours devancé par la pauvreté au rang des préoccupations principales. Il n'est alors pas étonnant que les remèdes préconisés n'aient rien de très novateur par rapport à ceux censés remédier à la pauvreté : dans l'esprit, il s'agit de faire du marché du travail, un marché libre comme les autres. Les difficultés sociales proviennent d'une difficulté d'intégration à l'économie et à sa rationalité, les mesures préconisées doivent faciliter l'accès au marché du travail et la flexibilité de celui-ci (moins d'État, dégager les entraves à l'entrée sur le marché du travail, encourager la conversion des chômeurs à la rationalité économique par la création de dispositifs tels que les micro-crédits). La causalité de la pauvreté n'est jamais interrogée explicitement, donc les liens entre celle-ci et le chômage apparaissent quelque peu obscurs : juxtaposés dans le texte, l'on ne sait jamais si le chômage est répertorié comme l'une des causes de la pauvreté, l'une de ses manifestations, ou comme un phénomène connexe. Ce flou est assez gênant pour un texte qui prétend donner des clés de compréhension et d'action.

Ainsi se pose question de la fonctionnalité de la prise en compte de la dimension sociale dans ces revues qui, fondamentalement, visent à approfondir la conformation de la Tunisie à une économie libéralisée. La partie sociale de ces textes, qui de manière significative n'est pas intégrée aux chapitres économiques mais leur est juxtaposée, viserait à présenter les deux dimensions de la libéralisation économique comme indissociables et inté-

28. Paragraphe 168.

29. Le texte proclame, paragraphe 168 : « there are indications that social tensions may be growing », tout en ayant pris soin de dire préalablement que les données manquent en matière sociale, et que la principale réforme à apporter dans ce domaine serait justement de construire une base de données précise pour la compréhension du phénomène et un meilleur ciblage des politiques.

grées dans la prise en charge par la Banque mondiale de l'intégration de la Tunisie à l'économie mondiale³⁰. L'on retrouve de nouveau un discours familier du pouvoir tunisien, qui légitime de la sorte les inégalités économiques par l'espoir de l'avènement d'une égalité sociale : c'est à ce titre que les variables indiquant pour la Banque mondiale comme pour les autorités tunisiennes le niveau de « développement social » (éducation, santé, sécurité sociale) font l'objet de nombreux paragraphes dans le texte et d'une véritable politique en Tunisie. Cependant, c'est précisément sur ce point que le conflit de conception est présent : si pour l'État tunisien cela signifie intégration nationale par le maintien de la cohésion sociale, la Banque mondiale développe une vision plus micro-sociale et se donne le rôle d'assurer aux individus les moyens d'intervenir dans les décisions qui les concernent, en contournant l'État. C'est dans ce cadre que l'ensemble des propositions relevant de près ou de loin de l'*empowerment*, de la transparence et de la participation au processus décisionnel en vue de l'établissement d'un nouveau « contrat social », prennent sens.

La Banque mondiale véhicule dans ces textes une conception non seulement déconflictualisée des relations entre acteurs, puisqu'elle ne met pas en doute qu'une participation plus large aboutirait nécessairement à un consensus élargi autour des politiques, mais nie également ce qui fait la spécificité proprement politique de l'État, à savoir sa fonction d'intégration nationale. Évidemment, les États ne s'en laissent pas pour autant compter, et la Tunisie sait manier à merveilles les outils d'une institution internationale qui se veut dominante mais qui pourtant reste relativement impuissante politiquement. Ainsi donc apparaissent, à la lecture croisée de cette « revue sociale et structurelle », les enjeux de la co-existence et de la collaboration plus ou moins intense de deux institutions qui opèrent sur des territoires se recoupant parfois, et qui y usent souvent de référents proches : la légitimation d'une existence, d'une intervention, et d'une prédominance ; la mise en mots *a priori* et *a posteriori* des transformations en résultant comme affirmation du pouvoir ; l'alliance parfois obligée, parfois bien entendue, souvent négociée, entre deux instances qui occupent un espace rhétorique se voulant dominant ; mais aussi la négociation permanente de la distribution des lieux respectifs d'intervention, donc des lieux de pouvoir.

Références bibliographiques

- BEN KAIHA Karim, 2000. « La "crise" de l'université tunisienne au crible de la Banque mondiale : analyse d'une rhétorique opportuniste », in Geisser, Vincent (coord.), *Diplômés maghrébins d'ici et d'ailleurs : parcours migratoires et trajectoires d'insertion*, Paris : Éditions du CNRS, p. 154-178.
- CHAVAGNEUX Christian, juin 2001. « Lutte contre la pauvreté. Les enjeux politiques d'un slogan », in *Politique africaine*, n° 82, p. 161-168.

³⁰. Francine Mestrum, « De l'utilité de la « lutte contre la pauvreté » pour le nouvel ordre mondial », in Gilbert Rist (dir.), *op. cit.*, p. 78.

- DEZALAY Yves et GARTH, Bryant, mars 1998. « Le *Washington consensus* ». Contribution à une sociologie de l'hégémonie du néolibéralisme », in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 121/122, p 3-22.
- HIBOU Béatrice, décembre 1999. « Les marges de manœuvre d'un « bon élève » économique : la Tunisie de Ben Ali », in *Les Études du CERI*, n° 60, 37 p.
- mars 1998. « Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire », in *Les Études du CERI*, n° 39, 46 p.
- LAUTIER Bruno, janvier-mars 2002. « Pourquoi faut-il aider les pauvres ? Une étude critique du discours de la Banque mondiale sur la pauvreté », in *Revue Tiers Monde*, n° 169, p. 137-165.
- RIST Gilbert (dir.), 2002. *Les mots du pouvoir. Sens et non-sens de la rhétorique internationale*, Genève : *Les Nouveaux Cahiers de l'Institut Universitaire d'Études du Développement*, Paris : Presses Universitaires de France, 209 p.
- ZAMITI Khalil, 1996. « Le Fonds de Solidarité Nationale : pour une approche sociologique du politique », in *Annuaire de l'Afrique du Nord*, tome XXXV, p. 705-712.