

La Tunisie : les limites et les contraintes de la croissance et du développement économique d'un État régulateur

Tunisia: the limits and constraints of the economic growth and development of a regulatory state

Dr/ Amel NJEHI¹
njehi66amel@gmail.com

Docteur en droit public, Université Lumière Lyon 2.

Dr/ Ghofran HILAL²
g.hilal@ju.edu.jo

Assistant Professor of Public International Law, University of Jordan.

Date de réception : 29/08/2021

Date d'acceptation: 03/09/2021

Date de publication 20/09/2021 :

Édition: Dr/ Ghofran HILAL

Résumé :

En Tunisie après l'indépendance, l'État a été construit selon un modèle centralisé, dans lequel l'autorité centrale détient la totalité des pouvoirs de décision en matière économique, sociale et politique. Cependant, à la fin des années 70, la figure de l'État interventionniste s'est estompée rapidement et a montré ses limites, on assiste de plus en plus à un recul de cette forme d'État. L'étatisme était considéré non seulement comme un obstacle au développement économique et social mais aussi à la liberté économique et à la concurrence. Notre étude sera articulée autour de l'État régulateur, la Tunisie, et son état de développement au sein du système juridique. Nous étudions donc les limites et les contraintes de la croissance et du développement économique.

Mots Clés : État régulateur, Tunisie, Constitution, Libertés économiques.

Abstract:

In Tunisia after independence, the State was built according to a centralized model, in which the central authority holds full decision-making powers in economic, social and political sides. However, by the end of the 1970s, the figure of the interventionist state quickly faded and showed its limits. This form of state was reduced with time. Statism was seen not only as an obstacle to economic and social development but also to economic freedom and competition. Our study will be exploring the regulatory state, Tunisia, as well as its development within the economic legal system. We will also examine its limits and constraints on economic growth and development.

Keywords: *Regulatory state, Tunisia, Constitution, Economic freedom.*

Corresponding author: *Dr. Ghofran HILAL, e-mail: g.hilal@ju.edu.jo.*

INTRODUCTION

Au Congrès de Berlin en 1878, la Grande Bretagne accorda à la France la libre intervention en Tunisie contre celle de la Turquie pour elle-même. Une excuse pour l'intervention française en Tunisie se présenta en avril 1881 quand une expédition punitive fut déroutée en Tunisie. La Convention de *La Marsa* de juin 1883 signifia l'acceptation du Traité du *Bardo* par Ali BEY et l'instauration du Protectorat Français. Suite à la conclusion de cette Convention, complétant le traité de *Ksar-Saïd* du 12 mai 1881, les autorités françaises ont imposé un ensemble de réformes qui se résument en une transposition

du modèle administratif française à l'administration tunisienne.

Pendant toute l'ère du protectorat, l'activité économique était essentiellement assurée par des entrepreneurs privés principalement de nationalité étrangère. L'intervention directe de l'État étant assez faible. À l'occasion de l'accord entre la France et le Maroc en 1956, le nationalisme tunisien a alors connu un regain de vigueur. Le 25 mars 1956, le Président Habib BOURGUIBA était élu à la présidence de l'Assemblée et proclamait l'indépendance de la Tunisie en avril 1956.

Dès 1956, l'État a dû affronter plusieurs défis, d'autant plus difficiles à lever que l'épargne nationale était très insuffisante et que la plupart des entrepreneurs européens qui tenaient les rênes de l'économie avaient quitté brusquement le pays en drainant à l'étranger tous les capitaux. Quant aux nationaux, ils n'avaient ni l'expérience ni les

moyens pour prendre la relève des étrangers¹. L'État allait donc agir exclusivement en protégeant l'industrie naissante, favorisant le capital investi et en faisant face à la faiblesse, voire l'inexistence de tradition industrielle, l'absence d'un système productif constitué, l'état embryonnaire du secteur privé et l'exiguïté du marché local². Pour cela un appareil administratif puissant et omniprésent a été mis en place. Il était d'ailleurs traduit par une centralisation excessive³, une inflation législative et réglementaire remarquable et une multiplication et une diversification des structures administratives⁴.

La crise de 1969 a révélé aux pouvoirs publics la mauvaise gestion des services publics et les défaillances du système étatique. En effet, l'expérience dirigiste marquée par la totale intervention de l'État dans la vie économique s'était soldée par des crises économiques graves : les expatriés sont partis avec leur épargne, les finances publiques sont insuffisantes et la dette publique s'accroît. Tous ces indicateurs économiques en berne ne permettent pas d'assurer un développement économique satisfaisant, d'où l'interventionnisme des premières années du règne de BOURGUIBA⁵. Dans le but d'apporter des solutions à ces problèmes, les dirigeants avaient choisi de transformer le modèle français au lieu de l'expulser.

Dès les années 80, l'État a connu de profondes transformations, un autre visage de l'État semble ainsi apparaître⁶. Passant d'un modèle dirigiste et administré vers un État régulateur, il évoque par là une vision nouvelle de l'État consécutive au déclin de l'État providence à un État omniprésent dans la vie sociale aurait succédé un État « *modeste* », dont la fonction serait avant tout d'assurer la préservation des grands équilibres économiques et sociaux dans un monde où l'incertitude domine. L'État régulateur

romprait ainsi avec l'interventionnisme et le dirigisme qui ont été la marque de l'État providence pendant les heures de gloire des Trente Glorieuses⁷.

L'émergence de l'État régulateur est sans conteste l'un des faits les plus marquants de la fin du XXème siècle. Défavorable à l'intervention étatique dans le domaine économique, cette forme d'État se justifie en présentant les échecs des expériences dirigistes pour rappeler les mérites de la loi du marché et les libertés économiques. Ces dernières telles que la liberté du commerce et de l'industrie, le droit de propriété et la libre concurrence peuvent être incluses dans la Constitution. L'objectif est ainsi de limiter l'intervention de l'État dans l'économie et d'encourager la concurrence (1). En Tunisie, l'État régulateur est organisé selon ces principes. Cependant, malgré les avancées en matière de libéralisation, l'économie reste lésée par des barrières réglementaires et obstacles à l'entrée aux marchés (2).

1. L'inscription constitutionnelle d'une régulation économique de façade

Sur le plan politique, il est incontestable que la Constitution tunisienne est une Constitution libérale. L'ensemble des techniques libérales de gouvernement y sont inscrites ; par exemple l'existence d'une Constitution écrite, la séparation des pouvoirs et la consécration de droits et de libertés traditionnels. Cette Constitution véhicule-t-elle la même logique libérale sur le plan économique ?

La Constitution n'a pas de tradition de Constitution strictement économique. Depuis l'élaboration des premières Constitutions dans le sens moderne du terme, ni la Monarchie ni la République n'ont connu dans leurs Constitutions d'une manière très approfondie les droits et les libertés économiques. Les premières manifestations de droits et de libertés économiques ont été consacrées dans le Pacte fondamental de 1857 et la

Constitution de 1861. Néanmoins, avec la Constitution de 1959 plusieurs dispositions ont disparu (1.1). Même après la révolution, malgré la richesse de la nouvelle Constitution, les droits et les libertés économiques restent toujours négligés par les constituants (1.2).

1.1. Le faible encadrement constitutionnel de droits et de libertés économiques dans la Constitution de 1959

Le pays s'est doté du Pacte fondamental en 1857 et d'une Constitution en 1861. Ce dispositif constitutionnel positif rompant avec la tradition arabo-musulmane, avait consacré de nombreux droits et libertés économiques tels que le droit de propriété, le droit à la sécurité juridique, la légalité fiscale, la légalité pénale et la liberté du commerce et de l'industrie.

L'article 9 du Pacte fondamental de 1857 prévoit « *la liberté du commerce pour tous et sans aucun privilège pour personne. Le gouvernement s'interdit toute espèce de commerce et n'empêchera personne de s'y livrer. Le commerce en général sera l'objet d'une sollicitude protectrice et tout ce qui pourrait lui causer des entraves sera écarté* ».

Le Pacte a consacré dans son article 10 la liberté aux étrangers de faire du commerce : « *les étrangers qui voudront s'établir dans notre État pourront exercer toutes les industries et tous les métiers, à la condition qu'ils se soumettent aux règlements établis et à ceux qui pourront être établis plus tard, à l'égal des habitants du pays. Personne ne jouira, à cet égard, de privilège sur un autre. Cette liberté leur sera acquise après que nous nous serons entendus avec leurs gouvernements sur le mode d'application, qui sera expliqué ou développé* ».

Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie a été ensuite repris par la Constitution tunisienne de 1861 qui évoque dans son article 97 la liberté du commerce d'exploitation et d'importation. Cet article

dispose que : « *tous nos sujets, à quelques religions qu'ils appartiennent, ont le droit d'exercer telle industrie qu'ils voudront et d'employer à cet effet tels engins et machines qu'ils jugeront nécessaires, quand bien même cela pourrait avoir des inconvénients pour ceux qui voudraient continuer à se servir des anciens procédés [...]* ».

Les articles 110 et 112 de la Constitution de 1861 accordent aux sujets étrangers établis dans le Royaume les mêmes facultés accordées aux sujets tunisiens en matière de commerce et d'industrie et les soumettent aux mêmes charges et conditions⁸.

L'article 110 prévoit que : « *il est accordé aux sujets étrangers établis dans le Royaume les mêmes facultés accordées aux sujets tunisiens relatives aux industries à exercer et aux machines à introduire dans le royaume, et ils seront soumis aux mêmes charges et conditions* ». Quant à l'article 112, il dispose que « *les sujets étrangers établis dans l'État tunisien pourront se livrer au commerce d'importation ou d'exploitation à l'égal des sujets tunisiens, et ils devront se soumettre aux mêmes charges et restrictions que celles auxquelles sont soumis lesdits sujets tunisiens* ».

Ces libertés économiques répondaient à la conception de l'État gendarme qui ont largement dominées le XIXe siècle européen et qui réduisaient le rôle de l'État à une activité minimale de maintien de l'ordre. Néanmoins, ces principes ont disparu avec la Constitution de 1959. Cette dernière n'est toutefois pas accompagnée d'un enrichissement véritable du texte constitutionnel car elle ne contient que quelques articles de telle manière qu'en réalité elle ne s'est jamais saisie fondamentalement de la question économique. Nous trouverons quelques principes et quelques droits comme le droit de propriété qui trouve son fondement

constitutionnel dans l'article 14 : « *le droit de propriété est exercé dans les limites prévues par la loi* ».

Quant au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, la Constitution de 1959 n'a pas prévu expressément ce principe, mais certains constitutionnalistes tunisiens ont constaté qu'il serait consacré indirectement par l'article 7 qui reconnaît « *aux citoyens l'exercice de la plénitude de leurs droits dans les formes et conditions prévues par la loi* », et celles de l'article 14 qui « *garantit de la plénitude du droit de la propriété, exercé dans les limites prévues par la loi* »⁹.

D'autres juristes, en réaffirmant que la propriété individuelle et la liberté contractuelle sont des éléments indissociables de la liberté du commerce et de l'industrie, ont déduit la consécration implicite de ce principe dans l'article 242 du Code des obligations et contrats de 1906 qui proclame le principe de la liberté contractuelle et de l'autonomie de la volonté¹⁰. Ainsi, le Code pénal est le plus indiqué en la matière. Il réprime ceux qui portent atteinte à ce principe et aux lois du marché qui lui sont conséquentes.

Le Tribunal administratif ne se hasarde ni à définir ni à qualifier la liberté du commerce et de l'industrie. Il consacre le principe comme un fait établi, incontestable se rattachant à la théorie générale des principes généraux du droit et des libertés. L'affirmation timide de ce principe dans l'arrêt de la *chambre syndicale des sociétés de publicité* contre la municipalité de Tunis n'était pas faite en faveur de la libre exploitation mais en ce qui concerne les interdictions apportées par la municipalité de Tunis aux placards publicitaires et les discriminations que pouvaient causer ces interdictions aux sociétés de publicité concernées.

Si en droit tunisien, le principe de liberté du commerce et de l'industrie fait l'objet d'un débat quant à sa consécration juridique, la situation est différente pour le principe d'égalité auquel est accordée une place primordiale. Son rang dans la hiérarchie des normes juridiques est incontestable. Dès lors que le principe est écrit, inscrit dans les textes constitutionnels, il a une valeur constitutionnelle¹¹. L'article 6 de la Constitution du 1^{er} juin 1959 dispose que : « *tous les citoyens ont les mêmes droits et les mêmes devoirs. Ils sont tous égaux devant la loi* ». L'égalité des divers acteurs est une condition de la saine concurrence. Elle doit permettre d'éviter la constitution de monopoles protégés et de privilèges alimentés par les exonérations fiscales et douanières, les facilités administratives ou l'octroi de discriminations.

Si la Constitution tunisienne de 1959 n'appréhende pas explicitement la notion de la concurrence, elle accorde par contre une valeur constitutionnelle aux notions de développement économique, de droit de la propriété et de Conseil économique. Ces différentes notions sont interprétées très largement par certains constitutionnalistes pour constater que le droit de la concurrence n'est pas en rupture totale avec la Constitution pour deux raisons. D'abord, l'option pour un modèle de planification indicative et libérale en Tunisie, fait de la concurrence, est apparue dans une situation économique libérale qui doit protéger la liberté du commerce et de l'industrie. La concurrence est au cœur de cette situation. Ensuite, on estime que le droit de la concurrence est imprégné par la logique interventionniste car il s'agit pour les pouvoirs publics d'utiliser leur pouvoir normatif pour encadrer les comportements des opérateurs économiques qui sont susceptibles de fausser le libre jeu de concurrence. Dans cette logique, le droit de la concurrence

devient un arsenal juridique par lequel l'État tente de réguler le marché¹².

Ainsi, le Conseil constitutionnel tunisien, qui a vocation à combler les lacunes de la Constitution de 1959 en interprétant l'esprit qui anime les droits et libertés fondamentaux pourrait conférer une valeur constitutionnelle au principe de la libre concurrence. D'emblée, la consécration de droits et de libertés économiques reste toujours limitée même avec l'apogée d'une nouvelle Constitution après la révolution de 2011.

1.2. La constance de la faiblesse de l'encadrement constitutionnel de droits et de libertés économiques dans la nouvelle Constitution de 2014

La nouvelle Constitution du 27 janvier 2014 a proclamé l'essentiel des droits. Elle est plus riche et plus explicite en la matière que celle du 1^{er} juin 1959. Mais malgré la richesse, le patrimoine constitutionnel tunisien reste en deçà de la notion de Constitution économique, le débat public national préliminaire à l'élection de la Constituante et le programme de transition économique ne semblent pas déroger aux grands choix de politique économique. Il se limite aux règles minimales du phénomène économique. Ainsi, cette proclamation, aussi solennelle qu'elle soit, n'est ni exhaustive ni suffisante pour rendre la jouissance de ces droits réelle. En outre, l'entreprise a été malencontreusement oubliée dans un monde où elle occupe une place de choix dans la création des richesses que l'on se doit de redistribuer¹³.

La Constitution de 2014 a confirmé le caractère constitutionnel de droit de propriété qui trouve son fondement dans l'article 41 : « *le droit de propriété est garanti, il ne peut y être porté atteinte que dans le cas et avec les garanties prévues par la loi. La propriété intellectuelle est garantie* ». Aussi, elle

garantit le caractère constitutionnel du principe d'égalité dans l'article 21 : « *les citoyens et les citoyennes sont égaux en droits et en devoirs. Ils sont égaux devant la loi sans discrimination* ».

La nouvelle Constitution n'a pas jugé utile de consacrer la liberté du commerce et de l'industrie. Principe historique de base du système économique capitaliste et de l'économie de marché, il est encore vivace dans certains systèmes constitutionnels ; par exemple l'article 37 de la Constitution algérienne et la jurisprudence administrative et constitutionnelle en France. Pourtant, cette liberté économique fut proclamée depuis 1857 par le Pacte fondamental. On peut penser qu'il ne s'agit pas d'une simple omission d'autant que l'organisation patronale historique, à l'instar du puissant syndicat ouvrier, a agi auprès de l'Assemblée constituante pour consacrer des droits qu'elle considère légitimes et nécessaires pour la prochaine étape. Manifestement, la constituante n'a pas réservé aux doléances du syndicat des patrons le même accueil que celles du syndicat ouvrier. La méfiance à l'égard du capital, conjuguée avec la proximité des anciens dirigeants dudit syndicat de l'ancien Président et son entourage, n'a pas favorisé la reconnaissance au profit des agents économiques de certains droits de nature à rééquilibrer les rapports entre les partenaires sociaux¹⁴.

L'Institut arabe des chefs d'entreprise a présenté à l'Assemblée nationale constituante une proposition visant à introduire le principe de la liberté de l'activité économique dans la nouvelle Constitution tunisienne. Mais cette proposition n'a pas été introduite dans la Constitution. Si elle avait été adoptée, cette proposition aurait dû clarifier les choix économiques fondamentaux, de manière consensuelle à l'instar d'un nombre de pays comme

l'Allemagne, ce qui permettra de faciliter la tâche de tous les acteurs économiques, d'assurer la pérennité de l'économie nationale et d'améliorer le positionnement de la Tunisie à l'échelle internationale. L'Institut arabe des chefs d'entreprise a indiqué que l'introduction du principe de la liberté de l'activité économique dans la Constitution permettra à l'État d'exercer sa tâche économique régulatrice, conformément à un référentiel constitutionnel économique sain, en adéquation avec les principes caractérisant la mondialisation économique à laquelle la Tunisie a adhéré¹⁵.

Selon Hedi BEN MRAD, si le principe de la liberté d'entreprendre a été consacré dans la Constitution, sa constitutionnalisation lèvera définitivement l'équivoque sur la réalité économique libérale ancestrale de la Tunisie, à la condition bien évidente de son adaptation à l'évolution du contexte national et international. Elle aura pour effet d'enrichir le patrimoine constitutionnel économique tunisien¹⁶.

Le 14 janvier 2011 était bel et bien un discours de dignité, mais aussi de liberté et de démocratie. Et on voit mal comment l'invocation du libéralisme politique a totalement sacrifié le libéralisme économique et l'économie de marché.

2. Une régulation limitée de l'économie : un monopole d'État empêchant une véritable liberté économique

La stratégie de développement impulsée depuis les années 80, malgré un référentiel idéologique rénové, s'est avérée incapable de favoriser l'émergence d'une conception décentralisée du développement¹⁷. L'organisation de la vie économique par l'État régulateur reste limitée. Il s'agit d'un mode de désignation purement formel. Mais l'État continue à jouer un rôle déterminant dans la politique économique et sociale. L'ouverture des marchés à la concurrence n'implique pas un désengagement total de la

puissance publique et laisse la possibilité au législateur d'intervenir dans le marché : les obstacles à l'entrée aux marchés introduits par la loi sur la concurrence, le Code des incitations aux investissements, le Code du commerce (etc.). C'est dans cette perspective que nous étudierons en premier lieu les limites relatives à la liberté des prix (2.1) et en second lieu le maintien d'une régulation incompatible avec les principes libéraux (2.2).

2.1 La relativité du principe de la liberté des prix

En Tunisie, l'engagement dans un processus de dérèglementation économique s'est accompagné de la promulgation d'une loi sur la libre détermination des prix : loi du 29 juillet 1991. L'article 2 de cette loi dispose que : « *les prix des biens, produits et services sont librement déterminés par le jeu de la concurrence* ». La révision de cette loi a pour souci majeur de dynamiser la concurrence et de doter le pays d'un cadre juridique qui réponde aux normes internationales. La libéralisation des prix entraîne aussi le risque d'inflation monétaire d'où la mise en place par la nouvelle loi d'un Conseil de la concurrence chargé de sanctionner les pratiques anticoncurrentielles.

La loi du 29 juillet 1991 relative à la concurrence et aux prix a pour objectif de consacrer la libre concurrence à travers la liberté des prix. Toutefois, ce principe s'avère relatif parce qu'il connaît plusieurs limites. En effet, l'article 2 de ladite loi affirme que la liberté des prix des biens, produits et services sont déterminés par le jeu de la concurrence. Mais cette liberté connaît des limites apportées par l'article 3 de la même loi mentionne les dérogations permanentes à la liberté des prix. Il prévoit que : « *sont exclus du régime de la liberté des prix les biens, produits et services de première nécessité ou afférents à des secteurs ou zones où la concurrence par les prix est limitée soit en raison d'une situation de monopole ou de*

difficultés durables d'approvisionnement soit par l'effet de dispositions législatives ou réglementaires »¹⁸. Nous constatons donc l'inapplicabilité du principe de la liberté des prix dans les cas prévus par cet article.

En comparant cet article à l'ordonnance française du 1^{er} décembre 1986, dont il est largement inspiré, nous remarquons que le champ d'application de l'article 3 est plus large¹⁹. Les biens et les produits de première nécessité ou produits figurant sur une liste sont réglementés. Dans la loi française, ces produits ne sont pas réglementés. Cette énonciation ne peut qu'attester du souci du législateur de faire échapper les biens, produits et services de nature sensible à la loi du marché et laisser le système de formation de leur prix sous l'égide de l'administration et ceci en tenant compte de l'intérêt des couches sociales les plus défavorisées qui pourraient voir leur pouvoir d'achat encore plus menacé par l'effet de la libéralisation des prix²⁰. Par ailleurs, les biens produits ou services superflus ou luxueux demeurent, quant à eux, régis par le principe de la libre détermination des prix.

Cette attitude protectrice de l'intérêt social se confirme à travers les travaux préparatoires de la loi de 1991 lors desquels le ministre de l'économie nationale de l'époque avait été interrogé à propos de l'article du projet de loi, en l'occurrence l'actuel article 3 et avait répondu que : « *le principe étant la liberté des prix, bien qu'il y ait des produits socialement sensibles et aussi des zones où il n'y a pas de concurrence suffisante et qui sont donc exempts de ce principe* ». Et avait insisté en outre sur le fait « *de trouver une formule transitoire qui permettrait de passer graduellement du régime de fixation à celui de la liberté en se gardant de créer des confusions au sein du tissu économique* ».

Le législateur tunisien, quand il a accordé des dérogations à la liberté des prix

« [...] lorsqu'il y a absence ou insuffisance de concurrence ou quand il y a des difficultés durables d'approvisionnement, soit par l'effet de dispositions législatives ou réglementaires », a suivi en ce sens les orientations du droit français en la matière et qui résultent de l'article L. 410-2 du Code du commerce qui fait référence à cette notion de difficultés durable d'approvisionnement. Il s'agit alors de régimes spécifiques pour les produits des monopoles d'État (Tabac, alcool, allumettes (etc.)), les péages autoroutiers, les prix des transports urbains et ceux des courses de taxi, les prix du gaz, eau, électricité, communications téléphoniques (etc.). Ce sont des prix homologués ou auto-homologués. Il s'agit d'obstacles structurels qui empêchent la libre détermination des prix.

L'État poursuit toujours un objectif d'ordre social pour permettre à la population d'obtenir certaines prestations correspondant à des besoins essentiels. Il veut en limiter les prix. D'un autre côté, l'État est nécessairement amené à encadrer les prix de certains produits et services et ce dans le cadre de la mise en œuvre de ses choix économiques et financiers, en particulier dans le but de se garantir par lui-même des ressources par les éléments intégrés aux prix mais également afin de veiller à une ouverture progressive et régulée de certains secteurs à la concurrence.

Le deuxième cas d'exception est prévu par l'article 4 de la loi du 29 juillet 1991 qui dispose que le ministre chargé du commerce peut pour une période n'excédant six mois, prendre par arrêté « *des mesures temporaires contre les hausses excessives des prix motivées par une situation de crise ou de calamité, des circonstances exceptionnelles, une situation de marché manifestement anormale dans un secteur déterminé* ». Cette intervention est soumise à des conditions. Il faut qu'il y ait une situation de crise ou de

calamité ou des circonstances exceptionnelles. Dans cette hypothèse, la hausse excessive des prix serait consécutive à la survenance d'un événement à caractère exceptionnel ou imprévisible²¹. Il pouvait s'agir d'un grand événement national ou international imprévu, d'une crise d'approvisionnement sur une matière première comme le pétrole par exemple ou une sécheresse (etc.). Également, des hausses excessives des prix peuvent autoriser l'intervention administrative lorsqu'elles sont motivées par une situation de marché manifestement anormale dans un secteur déterminé.

En définitive, l'économie tunisienne reste encadrée par une intervention très forte de l'État. La Tunisie a réorienté sa politique économique vers une réduction de la sphère économique de l'État au profit du marché, mais ce choix, malgré les performances économiques apparentes qu'il a pu engendrer, a eu des conséquences sociales très lourdes notamment sur le niveau de l'emploi et le chômage. La pratique reste très différente à la théorie et aux textes législatifs.

2.2. Le maintien d'une régulation incompatible avec les principes libéraux

En Tunisie, la régulation économique a connu une évolution certaine. L'adaptation de ce modèle s'est faite sur l'omniprésence de l'État et le contrôle étatique. Les conditions de la concurrence pure et parfaite sont avant tout théoriques. Dans la pratique c'est tout autre chose. Pour Béatrice HIBOU, « *le caractère central de l'État dans la construction d'une économie de marché est flagrant. Le libéralisme a mis en place un système hybride : l'État est omniprésent, d'autant plus que les acteurs privés se sont habitués dès le départ à cette présence* »²².

Il faut comprendre en général que la politique en Tunisie ne se laisse pas aisément tirer par l'économie. C'est toujours le pouvoir politique qui fait le jeu même si les

plans d'ajustement structurel ou la libéralisation économique ont été certes dictés par la nécessité ou par des considérations économiques et adoptés moins en raison d'un quelconque partage lyrique de pouvoir pour que le système politique global n'échappe pas à l'emprise du pouvoir²³. On trouve donc, naturellement au cœur de ce programme, le paradoxe qui gouverne l'ouverture à la concurrence des activités de services publics. L'État intervient, souvent par des moyens musclés (autorités de contrôle, législation anti-monopoles puis anticartel).

La Tunisie est perçue, surtout de l'extérieur comme un pays stable, ce qui n'est pas pour déplaire aux bailleurs de fonds, aux investisseurs nationaux et internationaux, aux partenaires étrangers et aussi à une large couche de la population tunisienne²⁴. Jusqu'en 2010, il semblait bien se porter et était considéré par la Banque Mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) comme un modèle à suivre par les autres pays en développement. En outre, le Forum économique mondial a plusieurs fois classé la Tunisie comme l'économie la plus compétitive en Afrique²⁵.

Malheureusement, le FMI s'est trompé dans une partie de ses analyses pendant les années de l'Ancien Régime. Quant à la Banque Mondiale dont les missions faisaient régulièrement des visites à l'intérieur des régions, l'a été un peu moins. Christine LAGARDE, elle-même, comme d'ailleurs son prédécesseur, l'a admis en disant que « *la Révolution tunisienne a permis au FMI d'apprendre, on ne voyait que les équilibres fondamentaux, taux de croissance, taux des déficits budgétaires primaire et global, taux d'inflation, taux du déficit courant de la balance des paiements. On ne voyait pas les déséquilibres des revenus, des régions, de l'emploi et l'ampleur de la corruption* »²⁶.

Auparavant, les missions du FMI limitaient leurs déplacements entre les grands hôtels et les ministères. Même les visites organisées à l'intérieur du pays cantonnaient à des villes touristiques telles à Hammamet, Sousse ou Djerba, dans des hôtels cinq étoiles, mais non à Gafsa ou Sidi Bouzid²⁷. Il a fallu le 14 janvier pour ouvrir les yeux des experts du FMI sur la situation réelle du pays et pour montrer au monde que sa stratégie n'était pas réussie.

Après les événements de 2011, la Banque Mondiale reconnaît avoir mal évalué la situation économique tunisienne qui repose sur un « *capitalisme de copains* », la corruption généralisée, l'inefficacité des politiques économiques et l'inadéquation de la structure de production et du marché du travail aux spécificités de la population active²⁸.

L'essoufflement de l'économie a été à l'origine de la mise en œuvre du plan d'ajustement structurel (PAS) en 1986, un essoufflement qui s'est traduit par la dégradation de tous les équilibres macro-économiques. La responsabilité incombe à la politique suivie par l'État depuis 1960 et au rôle central qu'il a joué dans l'encadrement et la régulation du processus de reproduction du capital, dépendant d'une politique d'endettement mal maîtrisée. Ainsi l'objectif du PAS vise le passage d'une économie peu intégrée, encadrée par l'État vers une économie intégrée et gouvernée par les mécanismes du marché²⁹.

Le programme d'ajustement structurel en Tunisie n'a pas donné de résultats immédiats. En effet, même si l'économie a repris une croissance positive en 1987 de 5,8 %, après une baisse de 2 % en 1986, cette progression reste fragile jusqu'à la fin des années 80 et le début des années 90. Par ailleurs, les investissements vont reprendre leur évolution positive à partir de 1989, après

une forte baisse en 1986, estimée à -18 %. Mais celle-ci demeure faible et ne dépassera pas les 11,8 % par rapport au PIB en 1989 et 15,8 % en 1990. La faiblesse de l'investissement s'explique en partie par une hausse des taux d'intérêt suite à la libéralisation de la politique monétaire et aux taux directeurs de la banque centrale, passés de 8,6 % à 11,3 % entre 1988 et 1989³⁰.

Malgré deux décennies de réformes dites néolibérales, l'État détient en Tunisie une vision raisonnée du monde, comme le prouve aujourd'hui encore la place centrale du Plan. Il peut tout prévoir, tout organiser, tout contrôler³¹. Cette renégociation, qui s'est traduite par la notion de mise à niveau, relève d'une volonté de contrôle politique qui se manifeste de manière très bureaucratique et mal appropriée à la réalité des entreprises.

Comme l'a proclamé Béatrice HIBOU : « *d'une part, la mise à niveau est appliquée de façon très interventionniste, elle est mise en œuvre de manière pressante, quand elle n'est pas imposée, c'est incontestablement un processus bureaucratique lourd, assez éloigné du discours libéral apparent. D'autre part, contrairement à l'idée selon laquelle la libéralisation serait l'occasion d'une dépolitisation des actions économiques, la mise à niveau est un processus politique. Elle traduit à la fois une volonté de modernisation par le haut et une volonté, plus affirmée encore, de contrôle politique* »³².

L'État en Tunisie conserve encore son rôle de protecteur et continue d'assurer à ses usagers un grand nombre de services publics. Il n'est pas inhabituel par exemple de voir des monopoles publics dans les services de réseaux de base notamment l'eau, le gaz et l'électricité, bien qu'en France ces marchés et services ont été ouverts à des opérateurs supplémentaires. En Tunisie, même les marchés des transports et des services de

télécommunication, où la participation du secteur privé est habituelle, sont demeurés fermés en comparaison avec la France.

La Banque Mondiale a pu avec la collaboration de l'institut national des statistiques en Tunisie apporter des précisions importantes sur les pratiques courantes en matière économique sous le Régime de Ben Ali, précisément sur la période 1994-2010. Le rapport a ainsi souligné que : « *quand le cadre réglementaire n'était pas en mesure de protéger un secteur d'activité lucratif, le Président Ben Ali se servait des pouvoirs de l'exécutif pour changer la législation en sa faveur. En l'espèce, l'introduction de nouvelles restrictions à l'investissement étranger et d'autorisations est corrélée à la présence de sociétés du clan Ben Ali et à leur entrée sur le marché. En l'espace de 16 ans, le président Ben Ali a signé 25 décrets qui impliquaient des demandes préalables d'autorisations dans 45 secteurs différents et de nouvelles restrictions pour l'investissement direct étranger (IDE) dans 28 secteurs* »³³.

Selon le même rapport, « *21 % des bénéficiaires du secteur privé tunisien appartenaient aux proches de Ben Ali. Il n'est donc pas étonnant que les entreprises du clan Ben Ali interviennent dans les secteurs fortement réglementés, soumis à des restrictions d'accès, souvent disproportionnées* ». Le rapport de la Banque Mondiale avance une évidence en dévoilant que « *les résultats des sociétés dans le giron de la famille Ben Ali sont considérablement plus importants quand elles opèrent dans des secteurs fortement réglementés* »³⁴.

Même les mesures prises par le Président Ben Ali pour diminuer la pauvreté dans les zones d'ombre de la Tunisie, elles l'étaient à des fins personnelles pour satisfaire les besoins de la famille Ben Ali et TRABELSI, comme le fonds national de la solidarité ou la banque tunisienne de

solidarité, dont le numéro de compte est le désormais célèbre 26.26, qui était alimenté par une contribution supposée « *volontaire* » des entreprises et des particuliers. 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'eau³⁵. Néanmoins, ce fonds n'était pas comptabilisé dans le budget national et le Parlement ne contrôlait pas son utilisation. Les fonds appartenaient en réalité au Président de la République personnellement³⁶.

Conclusion

In fine, l'État régulateur en Tunisie comme nous l'avons démontré a des insuffisances multiples, tant au niveau de l'organisation que du fonctionnement et des résultats. Pour y remédier, il faudrait une série de réformes pour une économie plus libérale et plus loyale. Mais, la réforme de l'État et de ses modes d'interventions appelle non seulement une réforme de ses outils et de ses structures, mais aussi de la logique de fonctionnement et de gestion de l'État. L'ouverture à la concurrence et à l'économie du marché constitue une étape importante dans son histoire, mais non suffisante à elle seule. Le plus important, mais aussi le plus difficile, consiste à mettre en application cette nouvelle politique économique de manière efficace et transparente.

BIBLIOGRAPHIE

1. Livres :

- BACCOUCHE. N., DUBOUT. E. (2015) *Nouvelle Constitution tunisienne et transition démocratique*, Paris, LexisNexis, p312.
- BEN HAMMOUDA. H. (2012) *Economie politique d'une transition*, Paris, De Boeck, 234 p.
- CHAPUS. R. (2011) *Droit administratif général*, Paris, LGDJ, 210 p.

- CHERIF. S, KAMMOUN. M. (1994) *Les entreprises publiques en Tunisie*, Tunis, ENA, p198.
 - GHERIARI. G., BEN KHEMIS. W. et BABACHEIKHB. A. (2010) *Droit administratif de la concurrence*, FDSPT, 421 p.
 - GUEDON. M. J. (1991) *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, LGDJ, 321 p.
 - GUEN. M. (2013) *Tunisie. Pour un modèle économique postrévolutionnaire*, Paris, L'Harmattan, 321 p.
 - GUIGA. J. (2002) *Le droit tunisien de la concurrence à l'ère de la mondialisation*, Tunis, CPU, 267 p.
 - HIBOU. B. (2006) *La force de l'obéissance. Économie politique de la répression en Tunisie*, Paris, La Découverte, 2006, 450 p.
 - TAMZINI. W. (2013) *Tunisie*, Paris, De Boeck, 256 p.
2. **Thèses :**
- BEN MRAD. H. (1998) *La Liberté du commerce et de l'industrie en Tunisie*, thèse, FDSPT, 560 p.
 - BRIK MOKNI. H. (2016) *L'exercice des libertés publiques en période de transition démocratique : le cas de la Tunisie*, thèse, Université Côte d'Azur, 465 p.
 - TARCHOUNA. L. (2005) *Décentralisation et déconcentration en Tunisie*, thèse, Faculté de droit et des sciences politiques de Tunis, 798 p.
3. **Articles de revues :**
- AOUIJ MRAD. A. (1991) « Les lois d'évolution des structures administratives centrales », *in, Administration du changement*, Tunis, CPU, 1991, pp. 120-154.
 - CHEVALIER. J. (2004) « L'État régulateur », *RFAP*, pp. 473-474.
 - CHIKAOUI. L. (1999) « La liberté du commerce et de l'industrie à travers la nouvelle réglementation de la concurrence et des prix en Tunisie », *AJT*, pp. 139-154.
 - HIBOU. B. (1998) « Retrait ou redéploiement de l'État ? », *Critique internationale*, 1998, pp. 76-96.
 - - (1999) « Tunisie : le coût d'un miracle », *Critique internationale*, 1999, pp. 50-78.
 - - (2006) « Le libéralisme réformiste, ou comment perpétuer l'étatisme tunisien », *Revue de L'économie politique*, 2006, pp.45-86.
 - JAIDANE. R. (2001) « Le nouveau droit tunisien de la concurrence : une réponse à l'évolution du paysage économique et commercial », *Revue de droit des affaires internationales*, pp. 65-81.
 - LA BANQUE MONDIALE (2014), « La Révolution Inachevée Créer des opportunités, des emplois de qualité et de la richesse pour tous les Tunisiens », *Revue des politiques de développement*, 362 p.
 - LAROUSSE. H. (2009) « Politiques publiques et bonne gouvernance en Tunisie », *Mondes en développement*, pp. 55-82.
4. **Sites Internet :**
- BEN MRAD. H. « Constitution et Économie : Pour quels principes constitutionnels économiques ? », consulté le 8 Avril 2021, URL : <http://studylibfr.com/doc/8614484/constitution-et-economie---pour-quels-principes-constitu...>
 - *KAPITALIS*, « Pour l'inscription de la liberté économique dans la nouvelle Constitution tunisienne », mis en ligne le 23 juillet 2012, consulté le 8 avril 2021, URL : <http://www.kapitalis.com/kapital/10948-pour-linscription-de-la-liberte-economique-dans-la-nouvelle-constitution-tunisienne.html>

¹ CHERIF. S, KAMMOUN. M. (1994) Les entreprises publiques en Tunisie, Tunis, ENA, p.198.

² GHERIARI. G., BEN KHEMIS. W. et BABACHEIKHB. A. (2010) Droit administratif de la concurrence, FDSPT, p.421.

³ Historiquement, la Tunisie a profité d'une longue et riche tradition de structures étatiques et de souveraineté politique qui a commencé depuis la fondation de Carthage en 814 avant JC. La centralisation quant à elle date de l'époque Hafside (1207-1753) et a été poursuivie par les Mouradites et les Husseinites. Cette organisation étatique a bénéficié également des différentes occupations politiques qu'a vécues la Tunisie tout au long de son histoire. Cependant, malgré les origines profondes de l'organisation étatique, on ne peut parler d'une identité-nation en Tunisie avant 1956, date de l'indépendance.

⁴ AOUIJ MRAD. A. (1991) « Les lois d'évolution des structures administratives centrales », in, Administration du changement, Tunis, CPU, 1991, pp. 120-154.

⁵ TAMZINI. W. (2013) Tunisie, Paris, De Boeck, p 256.

⁶ GUEDON. M. J. (1991) Les autorités administratives indépendantes, Paris, LGDJ, p.321.

⁷ CHEVALIER. J. (2004) « L'État régulateur », RFAP, pp. 473-474.

⁸ GHERIARI. G., *op.cit.*, p.421.

⁹ JAIDANE. R. (2001) « Le nouveau droit tunisien de la concurrence : une réponse à

l'évolution du paysage économique et commercial », Revue de droit des affaires internationales, p. 765.

¹⁰ CHIKAOUI. L. (1999) « La liberté du commerce et de l'industrie à travers la nouvelle réglementation de la concurrence et des prix en Tunisie », AJT, pp. 139-154.

¹¹ CHAPUS. R. (2011) *Droit administratif général*, Paris, LGDJ, p.210.

¹² BEN MRAD. H. (1998) La Liberté du commerce et de l'industrie en Tunisie, thèse, FDSPT, 560 p.

¹³ BACCOUCHE. N., DUBOUT. E. (2015) Nouvelle Constitution tunisienne et transition démocratique, Paris, LexisNexis, p.312.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ KAPITALIS, « Pour l'inscription de la liberté économique dans la nouvelle Constitution tunisienne », en ligne, consulté le 8 avril 2021.

¹⁶ BEN MRAD. H. « Constitution et Économie : Pour quels principes constitutionnels économiques ? », en ligne, consulté le 8 Avril 2021.

¹⁷ TARCHOUNA. L. (2005) *Décentralisation et déconcentration en Tunisie*, thèse, Faculté de droit et des sciences politiques de Tunis, 798 p.

¹⁸ Loi n° 91-64 du 29 Juillet 1991 relative à la concurrence et aux prix, *JORT*, 1991, p. 897.

¹⁹ GUIGA. J. (2002) *Le droit tunisien de la concurrence à l'ère de la mondialisation*, Tunis, CPU, 267 p.

²⁰ CHIKAOUI. L., *op.cit.*

²¹ GUIGA. J., *op.cit.*

²² HIBOU. B. (2006) *La force de l'obéissance. Économie politique de la répression en Tunisie*, Paris, La Découverte, 2006, 450 p.

²³ BEN MRAD. H. (1998) *op.cit.*

²⁴ BRIK MOKNI. H. (2016) *L'exercice des libertés publiques en période de transition démocratique : le cas de la Tunisie*, thèse, Université Côte d'Azur, 465 p.

²⁵ LA BANQUE MONDIALE (2014), « La Révolution Inachevée Créer des opportunités, des emplois de qualité et de la richesse pour tous les Tunisiens », *Revue des politiques de développement*, 362 p.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ GUEN. M. (2013) *Tunisie. Pour un modèle économique postrévolutionnaire*, Paris, L'Harmattan, 321 p.

²⁸ LA BANQUE MONDIALE, *op.cit.*

²⁹ BRIK MOKNI. H., *op.cit.*

³⁰ BEN HAMMOUDA. H. (2012) *Economie politique d'une transition*, Paris, De Boeck, 234 p.

³¹ HIBOU. B. (2006) « Le libéralisme réformiste, ou comment perpétuer l'étatisme tunisien », *Revue de L'économie politique*, 2006, pp.45-86.

³² LAROUSSE. H. (2009) « Politiques publiques et bonne gouvernance en Tunisie », *Mondes en développement*, pp. 55-82.

³³ LA BANQUE MONDIALE, *op.cit.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ HIBOU. B. (1999) « Tunisie : le coût d'un miracle », *Critique internationale*, 1999, pp. 50-78.

³⁶ HIBOU. B. (1998) « Retrait ou redéploiement de l'État ? », *Critique internationale*, 1998, pp. 76-96.