



# Tunisie, 2011-2020 : la démocratie contre l'efficacité de l'action publique ?

**Michaël Ayari**

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2020/1 Printemps**, PAGES 189 À 199

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037301031

DOI 10.3917/pe.201.0189

Date de mise en ligne : 11/03/2020

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2020-1-page-189?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

## Tunisie, 2011-2020 : la démocratie contre l'efficacité de l'action publique ?

Par **Michaël Ayari**

**Michaël Ayari**, docteur en science politique, est analyste à l'International Crisis Group pour l'Algérie et la Tunisie.

Après le renversement du régime de Ben Ali en 2011, la Tunisie a mis en place un système politique visant à éviter une trop forte concentration du pouvoir. Toutefois, ce nouveau système n'est pas satisfaisant : il a abouti à une telle dispersion du pouvoir que l'action publique en devient inefficace et minée par le clientélisme. De profondes réformes doivent être conduites pour rendre les gouvernements plus efficaces et légitimes. Sinon, la tentation autoritaire pourrait faire son retour.

politique étrangère

Le cadre constitutionnel et institutionnel dans lequel s'inscrit la vie politique tunisienne depuis la révolution de 2010-2011 interdit à une force politique de monopoliser le champ politico-administratif, et à un centre de pouvoir suffisamment puissant de se constituer. Dans un contexte où les organisations partisans manquent de moyens pour développer des politiques publiques, et où l'accaparement des ressources étatiques à des fins clientélistes constitue le principal enjeu de la compétition politique, cette situation concurrentielle diminue l'efficacité de l'action publique, porte au pouvoir de nouveaux gouvernements de coalition à l'issue de votes sanctions, et alimente la tentation autoritaire. Celle-ci, en l'absence d'une redéfinition des relations entre administration publique et pouvoir politique, pourrait l'emporter au cours de la nouvelle mandature 2019-2024.

### **Un cadre constitutionnel et institutionnel qui favorise la dispersion du pouvoir**

La chute de l'ancien régime a nettement amélioré les libertés publiques. Au lendemain du départ de Ben Ali, le gouvernement de Mohamed Ghannouchi (17 janvier-27 février 2011) a annoncé le démantèlement de

la « police politique », et approuvé l'adhésion du pays à plusieurs conventions internationales relatives aux droits de l'homme. Fin février 2011, le ministre de l'Intérieur a déposé une requête auprès du Tribunal de première instance de Tunis, et obtenu la dissolution de l'ex-parti au pouvoir, le Rassemblement constitutionnel démocratique (RCD).

Sous le gouvernement de Béji Caïd Essebsi (27 février-24 décembre 2011), l'Instance supérieure pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique (ISROR) a retenu le mode de scrutin proportionnel aux plus forts restes pour l'élection d'une Assemblée nationale constituante (ANC). Ce mode de scrutin – qui est toujours en vigueur – a été choisi pour qu'aucune majorité écrasante ne s'en dégage. L'ISROR a également adopté un nouveau Code de la presse, nettement plus libéral que l'ancien. Enfin, au mois de septembre 2011, le gouvernement a assoupli la loi sur les associations et promulgué un décret-loi garantissant une plus grande liberté d'organisation politique<sup>1</sup>.

Pour rompre avec « l'oppression, l'injustice et la corruption », la Constitution de janvier 2014 propose d'« édifier un régime républicain démocratique et participatif », et fonde le pouvoir local sur la décentralisation<sup>2</sup>. Elle institue un régime parlementaire dualiste. Le chef du gouvernement, proposé par le parti ou la coalition électorale arrivés en tête du scrutin législatif, est élu par le Parlement. Il est le principal responsable du pouvoir exécutif. Le président de la République est élu au suffrage universel direct. Il occupe une position de « politique en surplomb »<sup>3</sup>, et définit « les politiques générales » dans le domaine des Affaires étrangères, de la Défense et de la Sécurité intérieure, en collaboration avec le chef du gouvernement.

L'objectif de la Constitution et du mode de scrutin proportionnel aux plus forts restes est de répartir le pouvoir horizontalement et verticalement (décentralisation politique), afin de créer de nouveaux espaces de citoyenneté, et d'éviter qu'un parti, ou une personnalité politique, ne puisse à nouveau concentrer le pouvoir entre ses mains<sup>4</sup>.

1. « Tunisie : relever les défis économiques et sociaux », Crisis Group, Rapport Moyen-Orient et Afrique du Nord, n° 124, 6 juin 2012. Décret-loi n° 87 du 24 septembre 2011 relatif à l'organisation des partis politiques ; décret-loi n° 88 du 24 septembre 2011 relatif aux associations en Tunisie ; décret-loi n°115-2011 relatif à la liberté de presse.

2. « Décentralisation en Tunisie : consolider la démocratie sans affaiblir l'État », Crisis Group, Rapport Moyen-Orient et Afrique du Nord, n° 198, 26 mars 2019.

3. T. Brésillon, « Tunisie : un président pour quoi faire ? », *Middle East Eye*, 25 août 2019.

4. « Décentralisation en Tunisie : consolider la démocratie sans affaiblir l'État », *op.cit.*

## Dispersion du pouvoir et manque d'efficiencia de l'action publique

Bien que foncièrement démocratique, cette dispersion du pouvoir diminue l'efficiencia de l'action publique. La quasi-impossibilité pour une formation politique d'obtenir la majorité absolue à l'issue d'un scrutin législatif rend nécessaire la constitution de gouvernements de coalition mettant en place des pactes implicites de partage des ressources et positions étatiques. Le contrôle des « articulations de l'administration » – notamment des milliers d'emplois civils supérieurs<sup>5</sup> –, censé faciliter la mise en œuvre des politiques, permet en fait d'accumuler des ressources clientélistes<sup>6</sup>, et de les distribuer à ses militants et soutiens économiques.

La « vie réelle des coalitions »<sup>7</sup> tourne autour de tractations inter et intra-partisanes au sujet de cette distribution des positions et des ressources<sup>8</sup>. Cette compétition entre partis et courants à l'intérieur des partis dessine une économie générale de l'État comparable à celle mise en évidence en Turquie par Gilles Dorronsoro et Benjamin Gourisse<sup>9</sup>. Les formations politiques – adversaires ou partenaires de coalition – tissent des réseaux de collusions politiques, économiques, syndicaux, médiatiques et sécuritaires concurrents. Elles « désobjectivent »<sup>10</sup> les institutions publiques en nommant à des emplois fonctionnels des personnels administratifs de confiance ou contrôlables, ce qui renforce les velléités d'autonomisation des corps de la fonction publique, qui tentent, à leur tour, de constituer leurs propres réseaux collusifs<sup>11</sup>.

## Les formations politiques tissent des réseaux collusifs concurrents

Des réseaux politiques et financiers contrôlant l'accès au marché et au crédit, des entrepreneurs du commerce informel, des intermédiaires

5. Loi n° 2015-33 du 17 août 2015, portant fixation des emplois civils supérieurs.

6. « La transition bloquée : corruption et régionalisme en Tunisie », Crisis Group, Rapport Moyen-Orient et Afrique du Nord, n° 177, 10 mai 2017. Voir également G. Blundo et P.-O. De Sardan, *Everyday Corruption and the State: Citizens and Public Officials in Africa*, Chicago, Zed Books, 2006.

7. N. Bué et F. Desage, « Le "monde réel" des coalitions, l'étude des alliances partisanes de gouvernement à la croisée des méthodes », *Politix*, vol. 4, n° 88, 2009, disponible sur : <[www.cairn.info](http://www.cairn.info)>.

8. « Endiguer la dérive autoritaire en Tunisie », Crisis Group, Rapport Moyen-Orient et Afrique du Nord, n° 180, 11 janvier 2018. Voir également le briefing Moyen-Orient et Afrique du Nord de Crisis Group n° 62, « Tunisie : dépasser les querelles pour restaurer la confiance », 2 août 2018.

9. G. Dorronsoro et B. Gourisse, « Une clé de lecture du politique en Turquie : les rapports États-Partis », *Politix*, n° 107, 2014, p. 195-218.

10. *Ibid.*

11. C'est en ce sens, en partie, qu'il convient d'interpréter les revendications d'« indépendance de la justice » ou de « police républicaine ». Voir « Réforme et stratégie sécuritaire en Tunisie », Crisis Group, Rapport Moyen-Orient et Afrique du Nord, n° 161, 23 janvier 2015 et E. Gobe (dir.), « Introduction. Justice et politique dans le monde arabe entre autoritarisme, réforme et révolution », *Des justices en transition dans le monde arabe ? Contributions à une réflexion sur les rapports entre justice et politique*, Rabat, Centre Jacques-Berque, 2016.

privés ou publics spécialisés en courtage et portage d'affaires, des journalistes plus ou moins liés à des constellations d'intérêts économiques et politiques, des associations para-politiques ou liées à certains corps professionnels, contribuent ainsi à briser la chaîne de commandement au sein des institutions : présidence de la République, Parlement, présidence du gouvernement, cabinets ministériels, directions générales et centrales, services extérieurs d'administration régionale et locale, conseils municipaux, entreprises publiques, semi-publiques, privées ; agences et offices étatiques et syndicats.

Ainsi, en développant des réseaux de collusion concurrents, les acteurs politiques se concentrent-ils sur des stratégies pragmatiques de court terme, ce qui a pour effet de diminuer leur capacité, et celle de l'administration, à élaborer des politiques publiques suivies.

### **Une vie politique rythmée par la concurrence entre réseaux collusifs**

Cette économie générale de l'État rythme la vie politique, et la rend instable. Le premier symptôme en est le vote sanction. En 2014 et 2019, les électeurs ont décidé de changer la physionomie de la classe politique. La faiblesse de l'action publique empêche cette dernière d'améliorer le niveau de vie des citoyens, ce qui démultiplie la défiance envers les politiciens en cours de mandat.

La première alliance gouvernementale et parlementaire (*troïka*) constituée fin 2011 a été remplacée début 2014 par un gouvernement dit de technocrates, puis début 2015 par une nouvelle coalition. Cette dernière, élargie en 2016 sous forme d'un gouvernement d'union nationale, a dû céder la place à une nouvelle coalition début 2020. À l'exception du parti islamiste Ennahda, qui dispose d'une réserve de plusieurs centaines de milliers de militants et sympathisants, chaque séquence fait pratiquement disparaître les autres partis au pouvoir.

Deuxième symptôme : les tensions politiques entre les deux têtes du pouvoir exécutif. Le président de la République et le chef de gouvernement essaient chacun de centraliser le pouvoir. Celui-ci se déplace du Bardo (siège du gouvernement) à Carthage (palais présidentiel) au fil des succès des stratégies de court terme mises en place : marginalisation du président Moncef Marzouki en 2013-2014, du chef de gouvernement Habib Essid en 2015-2016, du chef de l'État Béji Caïd Essebsi en 2017-2019.

Le troisième symptôme de la situation est l'instabilité ministérielle. En 8 ans, 7 chefs de gouvernements et 14 gouvernements se sont succédé.

Les tensions entre président de la République, chef du gouvernement, hauts fonctionnaires, partis politiques, ministres, chefs de cabinets et syndicats à propos du contrôle des positions et ressources étatiques, poussent aux remaniements ministériels et aux changements de chef du gouvernement.

Les conflits internes aux formations politiques, qui se manifestent notamment par un important nomadisme partisan, constituent un quatrième symptôme. Les scissions à répétition de Nida Tounes entre 2016 et 2018 en témoignent. Sur 217 députés, 87 ont changé de bloc parlementaire au cours du dernier mandat (2014-2019). La plupart du temps, les querelles sont liées à des questions tournant autour du partage de ressources clientélistes.

Cette économie générale de l'État focalise par ailleurs le débat public sur la question de la corruption, et réduit la confiance du citoyen de base dans les institutions publiques. La population tend à percevoir la classe politique comme un bloc corrompu mû par les seuls intérêts matériels. De manière corrélative, la lutte contre la corruption devient une thématique porteuse sur le plan politique. Elle tente d'apaiser les rancœurs populaires cultivées par le manque de rendement des partis politiques. Si elle vise en théorie à re-centraliser, et donc à réduire les réseaux collusifs afin d'améliorer l'action publique<sup>12</sup>, en pratique elle alimente les tensions politiques, décourage les investisseurs, et aggrave l'évasion de capitaux.

### La population tend à percevoir la classe politique comme un bloc corrompu

Cette économie institutionnelle conduit, enfin, à la mise en place – ou à des discussions sur l'opportunité d'entrée en exercice – de gouvernements de technocrates<sup>13</sup>. En l'absence d'un acteur plus puissant que les autres – comme l'armée nationale, en Turquie ou en Égypte –, la seule manière de « ré-objectiver »<sup>14</sup> l'administration, et de rétablir la chaîne de

12. Sur la diminution de l'efficiencia de l'action publique en situation de « corruption systémique décentralisée », voir C. H. Stefes, *Understanding Post-Soviet Transitions, Corruption, Collusion and Clientelism*, New York, Palgrave Macmillan, 2006.

13. Le gouvernement de Mehdi Jomaa en 2014 était un gouvernement dit de compétences et de technocrates. Celui de Habib Jemli (2020-) est également censé l'être. Les discussions sur l'établissement de ce type de gouvernement émergent à intervalles réguliers, lorsque les négociations liées au partage des ressources échouent et alimentent les tensions, notamment entre les deux têtes du pouvoir exécutif, ou que des événements d'ampleur (attentats, polarisation islamiste contre « sécularistes » alimentée par les tensions à l'échelle de la région, notamment en Libye et dans les pays du Golfe) éclatent. Ce fut le cas en 2013, 2016, 2017 et 2018.

14. G. Dorransoro et B. Gourisse, « Une clé de lecture du politique en Turquie : les rapports États-Partis », *op.cit.*

commandement dans l'appareil politico-administratif, consiste à utiliser la formule de gouvernements dits «de compétence». Ces technocrates sont souvent des proches de l'ancien régime (le parti hégémonique se confondait alors avec l'État, et était donc en grande partie perçu dans la population comme «objectif» et à son service), originaires de familles de la côte est (pépinière des élites politiques et économiques depuis l'indépendance) ou de l'ancienne aristocratie foncière et commerciale – par opposition aux dirigeants du parti islamiste Ennahda d'extraction plus modeste, et venant en majorité des zones déshéritées de l'intérieur du pays.

### Dés-objectivation de l'administration et polarisation politique

À l'issue du scrutin législatif de fin 2019, Ennahda a terminé en première position, avec 52 sièges sur 217, contre 38 pour le parti suivant («Au cœur de la Tunisie»). Ce faible score lui a toutefois permis de faire élire son président, Rached Ghannouchi, à la tête du Parlement, et de proposer un nouveau chef de gouvernement, Habib Jemli. Celui-ci a formé un gouvernement de technocrates qui, rompant cependant avec l'usage, se compose d'une majorité d'acteurs de mêmes origines sociale et régionale que les dirigeants d'Ennahda<sup>15</sup>. Une partie d'entre eux sont sympathisants de ce parti ou ont exercé des responsabilités politiques lorsque celui-ci emmenait la première alliance parlementaire et gouvernementale (*troïka* 2011-2013)<sup>16</sup>.

En l'absence de gouvernement dit de compétences ou de technocrates ré-objectivant réellement l'administration publique, la polarisation politique et idéologique entre islamistes et «sécularistes» se renforce. La coalition gouvernementale et parlementaire de la précédente mandature avait pourtant contenu cette polarisation en appliquant un pacte implicite de partage de pouvoir (politique dite du «consensus»)<sup>17</sup>.

Depuis son dixième congrès de mai 2016, Ennahda multiplie les déclarations sur sa sortie de l'islam politique, afin de rassurer les partenaires européens de la Tunisie. Il joue le jeu démocratique sans

15. M. Ayari, *Le Prix de l'engagement politique dans la Tunisie autoritaire ; gauchistes et islamistes sous Bourguiba et Ben Ali (1957-2011)*, Paris, Karthala, 2017.

16. Plus exactement au sein du gouvernement d'Ali Laraidh, membre du bureau politique d'Ennahda, en 2013.

17. «L'exception tunisienne : succès et limites du consensus», Crisis group, Briefing Moyen-Orient et Afrique du Nord n° 37, 5 juin 2014. Cette alliance gouvernementale entre Nida Tounes, parti du président Béji Caïd Essebsi, et la formation islamiste Ennahda, succédait à un gouvernement de technocrates (dirigé par Mehdi Jomaa), issu d'un dialogue national de six mois. Ce gouvernement avait «remis les pendules à l'heure» au sein de l'administration publique, c'est-à-dire avait contribué à la ré-objectiver.

s'autocensurer, considérant désormais comme improbable l'hypothèse de son éventuelle éradication, promue par les Émirats arabes unis et l'Égypte<sup>18</sup>. Son contrôle grandissant des « articulations de l'administration », à mesure que se fragmentent les partis politiques adverses, signifie à moyen terme un changement de la physionomie de la classe d'affaires qui contrôle l'accès au marché et au crédit, d'où les résistances de cette dernière.

### La tentation autoritaire

Polarisation politique, dés-objectivation de l'administration et manque d'efficacité de l'action publique alimentent directement la tentation autoritaire. Un nombre grandissant de hauts fonctionnaires et de personnalités politiques affirment, à intervalles réguliers, que l'État est en danger. La seule manière de le sauver et d'assurer sa continuité serait de reconcentrer les énergies et les moyens d'action dans les mains d'un pouvoir exécutif solide, homogène sur le plan idéologique, et donc de renouer avec l'hyperprésidence. On retrouve ici les thématiques du césarisme, du bonapartisme<sup>19</sup>, ainsi que les éléments de langage généralement utilisés par les militaires, dans d'autres pays, pour justifier des coups d'État<sup>20</sup>.

L'assimilation de la démocratie représentative, notamment parlementaire, à l'anarchie, à la corruption des élites, et à l'affaiblissement de l'État relève d'un tel discours. Instaurer un régime présidentiel et passer à un mode de scrutin majoritaire serait donc nécessaire pour sauver la Tunisie. Ceci sous-entend que la seule manière de réduire le nombre de réseaux collusifs, et ainsi d'améliorer la capacité à mettre en œuvre des politiques publiques pour faire face à des défis économiques de plus en plus impérieux<sup>21</sup>, serait l'émergence d'un centre politique suffisamment fort pour ré-objectiver le champ politico-administratif en le monopolisant, et démanteler les réseaux clientélistes qui lui échappent, et donc la corruption, en le re-centralisant<sup>22</sup>.

18. M. Ayari et T. Bresillon, « Le "retour" du parti Ennahda sur la scène politique tunisienne : de la normalisation démocratique au compromis autoritaire ? », in A. Allal et V. Geisser (dir.), *Tunisie. Une démocratisation au-delà de tout soupçon ?*, Paris, CNRS éditions, 2018, pp. 89-104.

19. P. Rosanvallon, *Le Bon Gouvernement*, Paris, Seuil, 2015.

20. S. E. Finer, *The Man on the Horseback. The Role of the Military in Politics*, New Brunswick, Transaction Publisher, 2002.

21. Depuis 2011, les indicateurs macro-économiques se dégradent : ratio élevé entre masse salariale et PIB, dette extérieure à plus de 100 % du PIB, creusement du déficit extérieur, baisse de la valeur ajoutée dans l'industrie depuis 2017, liée notamment à la baisse des exportations et au déficit commercial. Les défis sécuritaires sont également importants.

22. C. H. Stefes, *Understanding Post-Soviet Transitions, Corruption, Collusion and Clientelism*, op.cit.

En un sens, l'élection du nouveau chef de l'État, Kaïs Saïed, avec près de 73 % des voix, reflète la popularité de ce discours. Si Saïed se revendique explicitement comme héritier et continuateur de la révolution de 2010-2011 – et donc du cadre constitutionnel et institutionnel mis en place dans son sillage –, il n'entend pas seulement renouer avec la « pureté de ce moment populaire ». La dimension anti-État central autoritaire et anti-élite qu'il représente et promeut arbore de multiples attributs césaristes et bonapartistes, marginaux dans le sillage du soulèvement contre Ben Ali mais popularisés dans les années suivantes du fait des conséquences négatives du maintien de l'économie générale de l'État ci-dessus décrite.

Pour beaucoup, le côté rigide et juriste du nouveau président – il est professeur de droit constitutionnel –, ainsi que sa diction mécanique en arabe classique, renvoient au caractère légal rationnel et impersonnel des institutions, que les partis politiques auraient anéanti en tentant de contrôler les articulations de l'administration – y compris les instances administratives indépendantes. Son formalisme juridique répondrait ainsi à la demande populaire de restauration de l'autorité publique, de stricte neutralité du pouvoir judiciaire, et de démantèlement des réseaux de « passe-droit » clientélistes.

Pour Kaïs Saïed, la Constitution de 2014 et le mode de scrutin proportionnel aux plus forts restes auraient perverti la volonté populaire au profit d'un cartel de partis politiques. Il réprouve ainsi le régime parlementaire dualiste défini par la Constitution, et voue aux gémonies les organisations partisans. Son projet de « nouvelle phase constituante »<sup>23</sup> entend dépasser la démocratie représentative. Il souhaite marginaliser les partis politiques et ne reconnaît pas l'Assemblée sous sa forme actuelle.

Si le passage à un scrutin majoritaire pourrait permettre à un parti ou à une coalition de partis de remporter la majorité absolue lors du prochain rendez-vous législatif (2024, sauf élections anticipées), le changement de

23. Selon ce projet, des candidats de chaque secteur (le pays est divisé administrativement en secteurs, délégations, gouvernorats), parrainés par les habitants à l'issue de la présentation d'un programme qu'ils seront tenus de respecter au risque d'être révoqués, se présenteront à une élection au suffrage universel au scrutin majoritaire uninominal. Cette élection désignera un représentant par secteur (la Tunisie compte 2 073 secteurs). Ces élus formeront un conseil local chargé des questions de développement local. Des représentants révocables seront tirés au sort parmi ces derniers élus pour siéger au sein d'un conseil régional (264 représentants, un par délégation). Des représentants de partis politiques et d'organisations de la société civile siégeront dans ces deux conseils comme membres consultatifs, sans droit de vote ni de désignation par tirage au sort. Un Conseil législatif composé de représentants révocables tirés au sort parmi les élus du Conseil régional, remplacera l'actuel Parlement et travaillera en binôme avec ce Conseil régional. Voir le document tapuscrit distribué par les partisans de Kaïs Saïed : « Pour une nouvelle phase constituante. »

Constitution nécessiterait la mise en place d'une cour constitutionnelle, pour l'heure inexistante. De surcroît, le nouveau chef de l'État demeure isolé sur le plan politique. Il ne possède pas d'appareil partisan. Il est en concurrence politique avec le président du Parlement, également président du parti islamiste Ennahda, lequel dispose d'un appareil structuré et discipliné. Il est donc peu probable que Kaïs Saïed parvienne à s'ériger en Bonaparte.

Ceci n'empêche pas la tentation autoritaire de grandir auprès des acteurs politiques chaque fois que le manque d'efficiencia de l'action publique est sujet à discussion (attentats, émeutes, mouvements sociaux, dépréciation de la monnaie nationale, montée de l'inflation, dégradation des services publics, scandales de corruption, pressions des bailleurs de fonds se plaignant de la multiplicité des interlocuteurs et de la faiblesse du décaissement des aides, etc.). La plupart des forces politiques considèrent en effet que le seul moyen d'améliorer cette efficiencia consiste à monopoliser le champ politico-administratif à leur profit – ce qu'elles ne parviennent jamais à faire. La frustration qui découle de cette incapacité les conduit à dévaloriser la démocratie représentative.

## Le nouveau chef de l'État demeure isolé sur le plan politique

### Redéfinir les relations entre État et pouvoir politique

L'efficiencia de l'action publique serait-elle possible seulement si une force politique unique monopolisait l'appareil politico-administratif ? En l'absence de redéfinition des relations entre administration et pouvoir politique, ce pourrait être le cas. Mais est-il possible de contrecarrer cette tendance ?

En premier lieu, la réduction des ressources étatiques à accaparer – solution souvent promue par les bailleurs de fonds<sup>24</sup>, est de peu d'effet. Comme dans le cas turc, les mesures de libéralisation économique conduisent les partis politiques à osciller entre contrôle direct des ressources restantes et distribution de délégations de services publics et de contrats, facilitant les affaires des groupes économiques qui leur sont proches<sup>25</sup>.

L'une des pistes d'intervention consisterait plutôt à agir sur l'une des causes principales de la constitution des réseaux collusifs : le pouvoir discrétionnaire des représentants des corps de la fonction publique, pouvoir

24. « La Révolution inachevée – Créer des opportunités, des emplois de qualité et de la richesse pour tous les Tunisiens », *Revue des politiques de développement*, Banque mondiale, mai 2014.

25. G. Dorransoro et B. Gourisse, « Une clé de lecture du politique en Turquie : les rapports État-Partis », *op.cit.*

favorisé par la multiplication des dispositifs juridiques privatifs de liberté, notamment dans le domaine économique<sup>26</sup>. L'application rigoureuse des lois entraînerait en effet l'emprisonnement d'une partie non-négligeable de la population. Beaucoup d'opérateurs économiques, et plus largement de citoyens, sont donc en sursis. Les lois sont appliquées soit de manière arbitraire, soit à l'issue de micro-guerres juridiques atteignant d'abord les individus dont le réseau de relations n'est pas assez puissant.

Pour se prémunir contre l'arbitraire de l'État, nombre de citoyens sont ainsi encouragés à s'engager dans une quête de financements permettant d'entretenir leurs réseaux et de renforcer les formes de solidarité les plus diverses (corporatistes, syndicales, politiques, régionales, familiales, amicales). Le citoyen tend ainsi à considérer l'État comme un « système » que la compétition politique permet de pénétrer dans une logique de protection, à des fins de profit économique. L'allégement des peines privatives de liberté serait donc une manière de diminuer les incitations à la constitution de ces réseaux collusifs<sup>27</sup> qui finissent par prendre le politique en otage et par le discréditer.

Enfin, l'introduction de règles claires pour les nominations dans le secteur public est une nécessité. Les postes de nombreux échelons hiérarchiques de la fonction publique se trouvent, dans les faits, à la discrétion des partis politiques. L'élaboration de critères objectifs, secteur par secteur, basés sur la mission et la performance du cadre et de l'agent administratif, et la création d'une banque de données de compétences nationales, seraient autant de mesures à expérimenter. Dans le même temps, les partis politiques devraient avoir la possibilité d'appliquer un véritable programme, ce qui implique que les réseaux collusifs d'acteurs administratifs « sabotant » et « bloquant » leur politique doivent être rendus plus difficiles à bâtir.

\*\*\*

Le changement de régime scellé par le départ de Ben Ali en janvier 2011 n'a pas entraîné de transformation de l'économie générale de l'État. Le

26. Code de procédure pénale publié au Journal officiel n° 32 du 2 et 6 août 1968 ; loi n° 2007-37 du 4 juin 2007, modifiant et complétant certaines dispositions du Code de commerce ; loi n° 2000-0082 du 9 août 2000 portant promulgation des textes fixant les droits et obligations du contribuable et les procédures y afférentes au niveau du contrôle et du contentieux de l'impôt, sous le titre « Code des droits et Procédures fiscaux » ; loi n° 2005-46 du 6 juin 2005, portant approbation de la réorganisation de quelques dispositions du Code pénal [de 1913] et leur rédaction ; loi n°76-18 du 21 janvier 1976, portant refonte et codification de la législation des changes et du commerce extérieur régissant les relations entre la Tunisie et les pays étrangers.

27. « La transition bloquée : corruption et régionalisme en Tunisie », Crisis Group, Rapport Moyen-Orient et Afrique du Nord, n° 177, 10 mai 2017.

cadre constitutionnel et institutionnel hérité de la révolution de 2010-2011 est désormais solide, en dépit de l'absence de Cour constitutionnelle, institution-pivot notamment en cas de crise d'ampleur, et d'instances constitutionnelles indépendantes. Les libertés publiques sont beaucoup plus larges que sous l'ancien régime, en dépit de l'insécurité juridique dans laquelle les citoyens se trouvent placés. Enfin, la vie politique est passée d'une configuration monopolistique à une configuration concurrentielle.

Néanmoins, l'absence de centre politique – comme la présidence de la République sous Ben Ali (1987-2011), le palais royal au Maroc ou l'armée nationale en Algérie –, centre limitant la création de réseaux collusifs concurrents, diminue la capacité de l'État à produire des politiques publiques. En conséquence, trois alternances politiques partielles ont consolidé une démocratie représentative qui suscite de moins en moins l'enthousiasme des acteurs politiques et économiques, et plus largement de la population.

Dans ces conditions, et en l'absence d'importantes réformes juridiques et administratives, un choc sécuritaire lié à la montée des violences dans la région – en particulier dans la Libye voisine – pourrait pousser l'État tunisien à réagir vigoureusement et à extirper les partis politiques comme un virus, pour se ré-objectiver et regagner une partie de son efficacité, fermant ainsi la parenthèse démocratique.



---

### Mots clés

Tunisie  
Printemps arabe  
Transition démocratique  
Clientélisme