

Les défis socio-économiques de la démocratie naissante en Tunisie et le rôle de l'Union européenne : plaidoyer pour une initiative PACDET¹

Note de synthèse

Hafedh Zaafrane²
14 mai 2011

Au lendemain de la révolution tunisienne, une crise économique et sociale émergea et s'instaura. Elle a été favorisée et entretenue par le dérapage sécuritaire, les mouvements sporadiques antirévolutionnaires, l'opportunisme des revendications sociales, l'absence de traditions de dialogue politique démocratique, la faible représentativité des organisations sociales et patronales et le lourd héritage d'un despotisme inhibant toute forme d'expression. Quatre mois après la fuite de l'ancien président, les indicateurs socioéconomiques de la Tunisie sont alarmants. Cela concerne le ralentissement de l'appareil productif, la perte d'emplois, l'aggravation du chômage, le désistement des investisseurs et des touristes, l'appauvrissement des plus vulnérables, l'amenuisement des recettes fiscales et des réserves en devises et le creusement du déficit public et celui des opérations courantes. Les difficultés économiques et sociales inhérentes aux retombées directes de la révolution se sont aggravées par la crise libyenne qui a impacté négativement l'économie tunisienne. Les conséquences sociales de la récession seront considérables. Aux termes de l'année 2011, le nombre des chômeurs dépassera 700 000 correspondants à un taux de chômage de l'ordre de 20% (contre 13% en 2010), taux jamais atteint en Tunisie depuis son indépendance. Dans cette perspective, les tensions sociales ne manqueront pas de s'aviver et d'impacter négativement le processus démocratique en raison de l'interférence inéluctable de la fragilité socioéconomique avec la vulnérabilité de la situation politique. Les besoins de financement additionnels sont estimés par le gouvernement provisoire à 4 milliards TND représentant 21% du budget initial de 2011. Quant aux besoins à moyen et long termes, ils sont gigantesques à la mesure des ambitions de la révolution et de la nouvelle Tunisie en construction. Des estimations les évaluent à une enveloppe annuelle de 5 milliards € sur une dizaine d'années. Face à ces besoins, la Tunisie a jusqu'à présent reçu des satisfécits, des témoignages de sympathie et de solidarité de la part de plusieurs de ses partenaires, des confirmations de financements déjà programmés antérieurement et une invitation à la prochaine réunion du G8 !

La Tunisie est maintenant à la croisée des chemins. Elle a pris son destin en main et commença une longue marche vers la démocratie. Rompre avec le passé, bâtir sur les acquis et éviter les dérapages tels sont les maîtres mots guidant son cheminement. La Tunisie nouvelle se veut libérée des séquelles de la période despotique en cherchant à se doter d'une nouvelle constitution tout en acceptant l'intégralité des règles du jeu démocratique. Rien ne semble immuable, des profondes remises en cause sont proposées et des questions fondamentales sont posées. Analysées dans leur perspective historique, les difficultés du moment que nous vivons à travers la crise économique et sociale ne sont pas inquiétantes. L'histoire nous enseigne que les transitions démocratiques s'accompagnent de difficultés économiques. Mais l'histoire nous enseigne aussi que la solidarité des partenaires est déterminante pour la reprise et la réussite économique qui conditionne à son tour la réussite du processus de construction démocratique.

Qui sont les partenaires de la Tunisie ? Question existentialiste dérangeante interpellant des considérations d'appartenance. Comment se positionne l'euro-méditerranée ? La politique du voisinage nouvelle ou ancienne ou encore l'Union de ou pour la Méditerranée offrent-elles des alternatives dans cette formidable mouvance des concepts ? Dans quelles mesures la dimension méditerranéenne pourra constituer une composante de notre identité ? L'Europe a-t-elle les moyens et surtout la volonté de mettre à profit ce nouveau contexte pour renforcer cette dimension ? Quels projets civilisateurs offrir pour les générations futures ? Quelles sont ses préalables et ses conditions de réussite ?

¹ PACDET : Partner Countries in Democratic Transition, ou PPTD : Pays Partenaires en Transition Démocratique

² Économiste tunisien (hafedh@zaafrane.com)

Au milieu des années 1990, l'Union européenne offrait à ses voisins du Sud et de l'Est un projet de zone de prospérité partagée. L'idée était séduisante et la Tunisie accourra pour être la première à apporter sa signature. Plus de 15 ans plus tard, le bilan s'avéra fort mitigé et le constat est plutôt décevant. En effet, si prospérité il y a eu, elle n'a pas été équitablement partagée ni entre les pays ni au sein du même pays.

Il devint légitime de s'interroger sur l'apport réel et l'impact effectif du partenariat euro-méditerranéen. Une lecture réductrice de ce partenariat peut le ramener sur le plan politique à un soutien déclaré ou implicite aux dictateurs de la rive sud, soutien motivé essentiellement par des impératifs sécuritaires et égoïstes des pays de la rive nord ; et sur le plan économique, à un échec total du projet de convergence et un effort financier quasi-insignifiant. Le cas de la Tunisie montre que l'aide fournie par l'Union européenne durant la décennie 1995-2005 se limita à un montant annuel de moins de 5 € par habitant ! Paradoxalement, l'économie tunisienne était et restera fortement intégrée à l'Europe qui constitue le fournisseur de 72% de ses importations, la destinée des trois quart de ses exportations, l'origine d'environ 90% des revenus du travail, de 83% des recettes touristiques et 85% des IDE. L'économie tunisienne est ainsi plus européenne que plusieurs économies européennes.

Cela pose la question des limites des instruments d'intégration offerts par l'Europe. La politique de voisinage, l'Union « de » ou « pour » la Méditerranée ainsi que le Statut avancé ont montré leur inefficacité dans le passé et semble totalement inappropriés par rapport au contexte actuel. Ils sont peut être efficaces pour dialoguer avec des dictatures, mais ils sont caducs et certainement inappropriés pour soutenir des démocraties naissantes. Face à cette réalité, certains continuent de considérer que les instruments actuels demeurent efficaces et peuvent accompagner les mutations en cours au Sud de la Méditerranée. Même dans le cas où un statut nouveau serait à l'étude, l'accouchement risque, d'une part, d'être long, et d'autre part, d'être décevant.

L'impatience de transformation et la soif du changement vers la liberté et la construction démocratique ont fait changer la notion du temps en Tunisie et dans les autres potentiels pays entamant leur transition démocratique. Le temps court devient plus court et le temps devint l'impératif de toute action. Dans ce contexte, le syndrome de Lampedusa nous interpelle tous. Il donne une image fort décevante de la « réponse » sécuritaire européenne face aux légitimes aspirations des peuples de la rive sud qui vivent un moment historique inespéré. Ainsi, au lendemain de la révolution tunisienne est aussi égyptienne l'image reflétée par l'Union européenne chez les jeunes et moins jeunes qui ont conduit cette révolution jouit d'une perception très négative d'une Europe uniquement et exclusivement focalisée sur le risque de l'immigration clandestine se transformant dans certain cas en une chasse à l'homme engagée dans plusieurs pays européens. Cela alimente ce préoccupant syndrome qui devient désormais révélateur des limites des ambitions d'ancrage des pays de la rive Sud à un véritable projet méditerranéen. Dans le cas où il y a une réelle volonté d'accompagner solidairement les mutations en cours, des mesures urgentes et à impacts immédiats peuvent, et doivent, être proposées et mises en place rapidement pour atténuer ce syndrome et mettre à jour l'heure européenne avec l'accélération du rythme de l'histoire opérée dans la rive sud.

L'initiative proposée ici s'inspire de l'initiative PPTE (pays pauvres très endettés, ou HIPC Heavily Indebted Poor Countries, en anglais) mise en place dans la seconde moitié des années 1990 par la Banque mondiale et le FMI et renforcée par l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) lancée dans le cadre du G8 en 2005. PPTE vise à aider les pays pauvres en renonçant au remboursement des dettes qui sont recyclées au profit des secteurs sociaux et à la réduction de la pauvreté. Cela a permis aussi à ces organismes d'assurer un « recouvrement » honorable de leurs dettes qui étaient menacées de non remboursement en raison de l'insolvabilité de ces pays pauvres très endettés.

L'initiative proposée ici peut prendre la dénomination de PACDET (*Partner countries in democratic transition*) ou PPTD (en français, Pays Partenaires en Transition Démocratique), et consistera à recycler la dette publique européenne bilatérale et multilatérale dans le financement des projets de développement favorisant la construction démocratique et s'inscrivant dans les objectifs des révolutions démocratiques des pays partenaires du sud et de l'est de la Méditerranée. En Tunisie, les projets de réformes institutionnelles, d'amélioration de la gouvernance, d'amélioration de l'efficacité interne et externes des systèmes d'enseignement et de formation, de développement régional et rural, et tout projet favorisant la création d'emplois et l'innovation pourraient s'inscrire dans ces priorités. À titre illustratif, les pays et organismes de l'Union européenne détiennent 40% de la dette publique tunisienne pour un montant engagé à fin 2009 de 15,5 milliards TND qui peut correspondre à l'enveloppe PACDET de la Tunisie dans le cas où l'ensemble des pays de l'UE et la BEI adhèrent à cette initiative. Dans le cas où la Banque mondiale et la BAD y adhèrent, l'enveloppe PACDET de la Tunisie atteindra près de 24 milliards TND.

L'impact politique de l'initiative PACDET, de part et d'autre des deux rives de la Méditerranée sera manifestement incontestable. Plusieurs avantages potentiels plaident en faveur de PACDET qui sont à mettre à l'actif de cette initiative :

- ❑ Efficacité immédiate : l'initiative PACDET traduira un élan de solidarité manifeste et un soutien clair, évident et immédiat au processus de construction démocratique engagés au sud de la Méditerranée.
- ❑ Réponse appropriée au contexte : l'initiative PACDET est compatible avec l'impératif du temps court qui traduit l'impatience et le soif des changements à opérer dans les pays en transition démocratique. Cette initiative peut se décider rapidement de se mettre en place immédiatement.
- ❑ Visibilité remarquable : vis-à-vis des peuples ayant engagé leur transition démocratique, PACDET est dotée d'une visibilité manifeste et constitue un noble soutien à la démocratie compréhensible et intelligible, dimensions qui sont absentes dans les instruments actuels, et permet de remédier aux défaillances d'image du soutien de l'UE aux démocraties naissantes. PACDET est un signal évident, clair, visible et compréhensible de solidarité tellement revendiquée par les peuples qui aspirent à une véritable transition démocratique et interpellent le soutien de leurs partenaires.
- ❑ Coût financier supportable : PACDET est dotée d'un coût financier modulable et moins onéreux que plusieurs autres « moyens » de soutien à la démocratie, comme l'instauration d'une zone d'exclusion aérienne, par exemple.
- ❑ Compatibilité avec la disponibilité des ressources : PACDET ne nécessite pas des mobilisations nouvelles de ressources additionnelles européennes (bilatérales ou multilatérales) qui sont difficiles à identifier et à mobiliser dans l'immédiat.
- ❑ Compatibilité avec la notion du temps long. PACDET est aussi compatible avec l'impératif du temps long. Cette initiative permet de définir immédiatement les termes d'un appui à moyen terme correspondant à l'horizon de remboursement de la dette en question.
- ❑ Impact politique au sein des pays européens : PACDET permet d'interpeller tous les gouvernements, les parlements et les instances de l'Union européenne sur l'impératif d'une solidarité revendiquée par les peuples en transition démocratique et sur l'impérieuse nécessité d'y répondre.
- ❑ Impact politique mondial : PACDET offre à l'Union européenne l'opportunité de jouer à l'échelle mondiale le rôle de chef de file et de précurseur en matière de soutien aux mouvements démocratiques en mobilisant l'adhésion à cette initiative des organisations financières internationales et régionales comme la Banque mondiale, le FMI ou la BAD et aussi d'autres pays hors Union européenne et des pays non européens.
- ❑ Innovations dans la gouvernance : PACDET permettra d'introduire des innovations dans la gouvernance des instruments de coopération entre les deux rives de la Méditerranée, innovations appropriées par rapport au contexte nouveau permettant d'éviter les limites et les insuffisances des procédures et cadres classiques des instruments en vigueur. La gouvernance de cette initiative devrait ainsi être à la hauteur des challenges qu'elle incarne et devrait aboutir à un rapprochement des institutions européennes avec celles des pays méditerranéens en transition démocratique, d'une part, et les sociétés civiles des deux rives, d'autre part.

- ❑ Avantages de PPTE sans ses inconvénients : PACDET permet de tirer profit de l'expérience de l'initiative PPTE en évitant ses présumés inconvénients qui concernent le fait que PPTE récompensait les « mauvais élèves » en bonifiant les plus endettés et les moins rigoureux dans la gestion de leur dette. D'une part, les candidats à PACDET n'ont pas été concernés par PPTE, et d'autre part, le motif d'adhésion n'est pas l'endettement excessif, mais un engagement sans faille vers une réelle transition démocratique.