

**COMMISSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE POUR L'ASIE
OCCIDENTALE**

**MODÈLES DE POLITIQUES SOCIALES: LES ENSEIGNEMENTS
DE L'EXPÉRIENCE TUNISIENNE**

Série de politiques sociales No. 2

Nations Unies

Distr.
LIMITÉE
E/ESCWA/SD/2002/5
10 Avril 2002
FRANÇAIS
ORIGINAL: ARABE/FRANÇAIS

**COMMISSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE POUR L'ASIE
OCCIDENTALE**

**MODÈLES DE POLITIQUE SOCIALE: LES ENSEIGNEMENTS
DE L'EXPÉRIENCE TUNISIENNE**

Série de politiques sociales No. 2

Nabila HAMZA

Nations Unies
New York, 2002

Note: Ce document a été reproduit, tel qu'il a été reçu, sans avoir été dûment rédigé.

02-0467

Préface

Depuis le début 2001, la Commission Economique et Sociale pour l'Asie Occidentale (CESAO) examine la question des politiques sociales intégrées, dans l'optique de favoriser une vision sociale harmonisée prenant en compte les priorités sociales et économiques de chaque Etat membre. La CESAO a réalisé l'importance des politiques sociales intégrées dans les années 1990, alors qu'elle mettait en place toute une série d'activités concernant l'éradication de la pauvreté. Ces activités ont fait ressortir le besoin d'un véritable engagement politique pour la lutte contre la pauvreté ainsi que la nécessité d'un mécanisme administratif spécialisé responsable à la fois de l'établissement de ces politiques et de la coordination entre les divers acteurs, notamment le gouvernement, le secteur privé et la société civile.

Lors de sa troisième session tenue à Beyrouth en mars 2001, le Comité du Développement Social de la CESAO a recommandé à la CESAO d'étudier la possibilité de «mener une enquête exhaustive sur la politique sociale dans la région». La trente et unième Conférence ministérielle de la CESAO, réunie à Beyrouth en mai 2001, a adopté cette recommandation.

Suite à cette recommandation, la Section du Développement Humain de la Division des Questions et des Politiques de Développement Social s'est chargée de la préparation d'un projet de document intitulé «Vers des Politiques de Développement Social Coordinées dans les Pays Membres de la CESAO: phase I». Ce projet a pour but de concevoir une vision intégrée de la sphère sociale, en harmonie avec la société et l'économie du pays concerné. Il a également pour objet d'examiner le processus de formulation et de mise en œuvre des politiques sociales dans plusieurs secteurs comprenant l'éducation, la santé, l'emploi et la sécurité sociale, ainsi que de soutenir la coordination entre les principaux acteurs au sein des institutions gouvernementales de la société civile et du secteur privé, des centres de recherche et des commissions parlementaires pertinentes.

Le projet comprend deux principaux types d'activité. Le premier consiste à effectuer une série d'études de base sur des expériences réussies de conception, de mise en œuvre et de coordination de politiques sociales au sein de pays développés capitalistes et dans d'autres pays qui ont réussi de façon notoire dans le domaine du développement social et économique. Evidemment, le premier objectif de ces études est de s'inspirer de ces expériences réussies plutôt que de les reproduire exactement, puisque les différentes situations politiques, institutionnelles et économiques excluent une telle réplique. Le projet comprend également une série d'études de fond sur le concept de politique sociale tel qu'articulé dans les écrits sur le développement, et une étude plus approfondie sur les politiques sociales dans le contexte arabe. Le deuxième type de projet d'activité concerne une enquête de terrain destinée à déterminer la méthodologie et les mécanismes utilisés pour la conception, l'exécution, la coordination et l'évaluation des politiques sociales au sein d'un pays, dans l'optique

de proposer des recommandations spécifiques susceptibles de soutenir la formulation d'une vision sociale globale et intégrée.

C'est un grand plaisir pour moi de présenter au lecteur cette étude intitulée «Modèles de Politique Sociale: Les Enseignements de l'Expérience Tunisienne», comme faisant partie de la vision de la CESAO du concept de politique sociale intégrée. Etant donné l'importance d'une vision sociale intégrée pour le renforcement du processus de développement économique et social, j'espère que cette étude aidera les dirigeants dans la région à édifier une telle vision.

Mervat Tallawy
Sous-Secrétaire générale
Secrétaire Exécutif, CESAO

SOMMAIRE

	<i>Page</i>
Préface.....	iii
Introduction.....	1
<i>Chapitre</i>	
I. CADRE CONCEPTUEL	7
A. La problématique de la notion de politique sociale.....	8
B. Le concept de politique sociale retenu par l'étude	10
II. L'ÉTAT COLONIAL ET LA GENÈSE DE L'INTERVENTION PUBLIQUE DANS LE SOCIAL.....	13
A. L'intervention dans la santé.....	13
B. L'intervention dans le logement social.....	15
C. L'instruction publique au service de la mise en valeur coloniale.....	16
III. L'ÉTAT NATIONAL ET LES MODÈLES DE POLITIQUE SOCIALE	20
A. La phase du collectivisme et le modèle social de l'égalisation des chances et du bien-être collectif.....	20
B. Libéralisation économique et rationalisation de la redistribution étatique, 1970-1986	24
C. Ajustement structurel et politique de ciblage des besoins, 1987 jusqu'à nos jours.....	28
D. Mise à niveau de l'appareil productif et enjeux de la mondialisation.....	32
IV. LES POLITIQUES SOCIALES EN MATIÈRE DE LOGEMENT	35
A. La phase pré-libérale et de planification, 1956-1969	35
B. La phase libérale avec un État providence, 1970-1987	36
C. La phase libérale avec désengagement de l'État, depuis 1988	38
V. CHANGEMENTS ET CONTINUITÉ DANS LES POLITIQUES SOCIALES	41

SOMMAIRE (suite)

	<i>Page</i>
VI. LA POLITIQUE DE POPULATION	43
A. Les contenus et les étapes	43
B. Les enseignements de la politique de population tunisienne.....	46
VII. LA POLITIQUE D'ÉMANCIPATION ET DE PROMOTION DE LA FEMME	47
A. L'égalité juridique, premier choix de la Tunisie indépendante.....	47
B. Les structures d'appui à la promotion de la femme	48
C. La stratégie d'intégration de l'égalité des sexes dans la planification	50
VIII. LA POLITIQUE DE L'EMPLOI	53
IX. LES POLITIQUES DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE	55
A. L'approche tunisienne de la pauvreté	55
B. L'innovation institutionnelle ou les nouveaux mécanismes de promotion sociale et de lutte contre la pauvreté	58
X. LES MÉCANISMES D'ÉLABORATION ET DE COORDINATION ET DES POLITIQUES SOCIALES	72
A. Évolution du cadre institutionnel: libéralisation économique et planification.....	73
B. La méthodologie d'élaboration des plans de développement.....	74
C. Le Conseil Économique et Social	78
D. Le Ministère des Affaires Sociales	80
E. Le Ministère de la Formation Professionnelle et de l'Emploi.....	81
XI. LE MODÈLE TUNISIEN FACE AUX DÉFIS DE LA MONDIALISATION	82
<i>Bibliographie</i>	86

INTRODUCTION

S'il fut jamais un moment propice pour repenser le social, c'est bien maintenant, alors que le monde est agité par les vents de la dérégulation et de la globalisation.

En effet, si la mondialisation se traduit par une accélération des échanges internationaux de capitaux, de biens et de services, ce qui est souvent générateur de richesses et de croissance économique, ceci ne se traduit pas forcément ni systématiquement par un mieux être des populations. Bien au contraire, pour bien des pays de la planète, la mondialisation a été à l'origine de l'aggravation des inégalités, de l'augmentation de la pauvreté et de la précarisation des conditions de vie de vastes couches de la population.

Au Nord comme au Sud, la mondialisation ébranle les équilibres socio-économiques et remet en cause les compromis sociaux. Elle révèle le désarroi des sociétés et des décideurs politiques devant l'ampleur des problèmes, les inégalités qui s'accroissent et les nouvelles fractures qui se forment. Elle relève aussi la difficulté qu'ont les Etats à concevoir et à mettre en œuvre les réponses et les solutions adaptées à ces problèmes.

Les profondes mutations sociales, économiques, politiques et technologiques auxquelles nous assistons aujourd'hui, exercent de puissants effets sur l'éducation, la santé, le logement et la qualité de la vie des populations.

Dans de nombreux pays, la désintégration sociale, liée à la privatisation et à l'économie de marché a augmenté le chômage et la pauvreté et a entraîné la dégradation des conditions vie, voire l'exclusion de larges pans de la société. Le bien-être des familles en général et celui des enfants, des femmes et des personnes âgées en particulier s'en est trouvé profondément affecté.

Ces changements ont suscité de fortes tensions sociales que les politiques de développement n'ont pas cherché, ou ne sont pas toujours parvenus à désamorcer. Les impératifs du marché et de la mondialisation n'ont pas seulement repoussé en marge de l'économie des millions de personnes, mais fait encore plus fondamental, ils ont également contribué à affaiblir, voire à supprimer parfois, nombre d'institutions publiques qui tendaient des filets de protection sociale et empêchaient la paupérisation et l'exclusion des plus démunis.

Dans beaucoup de pays, les institutions sociales n'ont pas seulement été dédaignées, elles ont été considérées comme des obstacles au règne du marché et par conséquent, démantelées sans vergogne. Dans le même temps, le pouvoir était transféré à des institutions notamment privées, qui ont systématiquement ignoré les conséquences sociales de leurs actes et laissé à d'autres, à des organismes non-gouvernementaux, des communautés ou encore des familles trop affaiblies pour agir,

le soin de réparer les dégâts. Pour nombre d'institutions des Nations Unies, le monde paie cher aujourd'hui son attentisme face aux questions sociales.

Repenser les politiques sociales à la lumière des nouvelles données de la mondialisation n'est plus un choix aujourd'hui pour les gouvernements, mais une obligation et un impératif de stabilité et de cohésion sociale. La dimension sociale de l'ajustement au libre-échange et la façon dont les Etats aménageront les conditions dans lesquelles s'effectueront les libéralisations, les privatisations, les destructions et les créations d'emplois, la mise en place de protection sociale sera décisive pour l'avenir de leur pays et de l'humanité.

Constatant que la pauvreté, le chômage et l'exclusion sociale s'aggravaient, les participants au Sommet mondial pour le développement social, d'un niveau exceptionnellement élevé, ont, en mars 1995, adopté un Programme d'action ambitieux et une série d'engagements pour s'attaquer à ces problèmes de fond. Pourtant plus de cinq ans plus tard, on peut légitimement douter des mesures concrètes qui ont été prises par les gouvernements pour honorer ces engagements. De fait, des facteurs tels que les crises financières internationales, la corruption, les conflits ethniques et la propagation du VIH/SIDA ont entraîné une plus grande détérioration des conditions de vie, dans certaines régions du monde, alors que la mondialisation économique allait toujours bon train.

Au cours des deux grandes conférences publiques, organisées par l'Institut de Recherche des Nations Unies pour le Développement Social (UNRISD), pour évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Sommet, certains ont mis en garde contre la tendance à vouloir trop attendre des organisations non gouvernementales et d'autres institutions de la société civile dans la recherche de solutions aux problèmes auxquels la communauté internationale avait cherché à s'attaquer au sommet.

Les participants ont souligné que le développement social était une responsabilité mondiale et que les Nations Unies et les gouvernements devaient assumer leurs responsabilités institutionnelles si l'on voulait que les objectifs du sommet soient atteints.

L'expérience tunisienne en matière de politique sociale, que nous nous proposons d'analyser dans ce document, présente à cet égard quelques originalités et engendre quelques enseignements, qui pourrait aider à faire avancer le débat et l'action sur ce sujet.

La Tunisie s'est en effet distinguée, depuis son indépendance en 1956, par un modèle de développement basé sur la recherche constante d'une troisième voie, entre libéralisme économique et solidarité sociale et alliant dimension économique et dimension sociale du développement. En moins de quarante ans, elle est parvenue à

jeter les bases d'un progrès social soutenu et durable qui lui vaut le respect et la reconnaissance de bon nombre d'organisations internationales.

Premier pays de la rive sud de la Méditerranée à avoir signé un accord d'association avec l'Union Européenne en 1995, la Tunisie est aujourd'hui résolument engagée dans un processus de libéralisation économique, lui permettant de s'acheminer vers une intégration progressive dans l'économie mondiale. C'est dans cette optique que l'Etat a entrepris, dès 1996, un vaste programme de mise à niveau (PMN) de son appareil productif, en vue d'aider les entreprises industrielles et de services à acquérir les capacités nécessaires pour faire face aux exigences de l'ouverture économique, à la lumière des échéances économiques à venir.

Parallèlement aux réformes économiques entreprises pour accélérer la croissance, renforcer les investissements et rétablir les équilibres macro-économiques, le gouvernement engageait un train de réformes structurelles et de mesures d'accompagnement de la déprotection de l'économie permettant de minimiser, autant que faire se peut, les retombées négatives de la libéralisation et de préserver le niveau de vie de ses citoyens et la cohésion sociale.

L'attention soutenue accordée par les pouvoirs publics aux aspects sociaux du développement est notamment attestée au cours de la dernière décennie par l'impulsion donnée à la politique de promotion de l'emploi, à l'amélioration des revenus et de la couverture sociale, aux programmes de lutte contre la pauvreté ainsi qu'aux programmes régionaux de développement.

Il en est résulté une amélioration notable des indices de compétitivité et de développement humain dans le pays, qu'il s'agisse du revenu par tête d'habitant, de la baisse du taux de pauvreté, de l'amélioration de l'espérance de vie à la naissance et de la baisse de la mortalité infantile, ou encore de l'amélioration des taux de scolarisation et de fréquentation scolaire, pour les deux sexes et pour l'ensemble des groupes d'âges concernés par les trois ordres d'enseignement. Je citerai pour illustrer mes propos, quelques indicateurs hautement significatifs:

(a) Le taux de croissance a été de 5% par an, entre 1962 et 2000, permettant une augmentation moyenne du revenu par tête d'habitant de plus de 3% par an sur la même période;

(b) 4,2% seulement de la population en 2000 ont un revenu inférieur au seuil de pauvreté, contre 11,8% en 1995;

(c) Plus de 79% des ménages tunisiens sont actuellement propriétaires de leur logement;

(d) 94% des ménages disposent en 1999 de l'électricité;

- (e) Le taux de scolarisation est de 92% et l'alphabétisation des adultes de 73%;
- (f) La croissance démographique est passée sous la barre des 2% dès 1990, pour se situer actuellement à 1,12%;
- (g) Le taux de mortalité infantile atteint 24,7 pour mille en 1999, performance qui place la Tunisie très positivement par rapport à l'objectif de moins de 35 pour mille à atteindre en 2015, tel que défini par la Conférence du Caire (ICPD);
- (h) L'espérance de vie à la naissance est de 73 ans. La Tunisie est, à ce titre, largement au dessus de la moyenne de la région arabe (évaluée à 69,9 ans en 1996) et aurait plutôt tendance à se rapprocher de la moyenne des pays développés (74,1 ans);
- (i) Enfin, les femmes qui sont au cœur de la stratégie du développement en Tunisie et qui ont connu une évolution remarquable de leur statut juridique, économique et social, représentent aujourd'hui:
 - (i) 51% des effectifs dans l'enseignement supérieur et 40% dans les branches scientifiques;
 - (ii) 66% des pharmaciens;
 - (iii) 50% des enseignants;
 - (iv) 40% des effectifs de la fonction publique;
 - (v) 33% du corps médical;
 - (vi) 25% des magistrats.

Ceci a valu à la Tunisie d'être classée par le PNUD, dans son rapport mondial sur le développement humain, parmi les dix premiers pays au monde ayant réalisé les réductions les plus spectaculaires du taux de pauvreté monétaire et de mortalité infantile et d'être choisi par la Banque Mondiale parmi les six pays qui ont réussi leur politique socio-économique.

Sur le plan économique, les appréciations et les notations accordées à la Tunisie par les agences spécialisées font l'objet d'un quasi consensus. Le World Economic Forum et Harvard University la classent au premier rang des pays africains en matière de compétitivité globale. Elle est également classée pays à faible risque à l'exportation. Sur 100 pays émergents, elle figure parmi les 21 pays à risque faible. Enfin, elle fait partie de la meilleure catégorie de risque pays-investissement dans la région du Maghreb et du Moyen-Orient.

L'expérience tunisienne en matière de politique sociale, que cette étude se propose de retracer, est à la fois révélatrice de ce qu'il est possible d'entreprendre pour

atteindre les objectifs du développement et des défis qu'il s'agit de surmonter, et du chemin à parcourir pour parvenir à instaurer un développement humain durable.

La présente étude fait partie du programme d'activité de l'ESCWA sur les «Politiques de Développement Social». Ce programme s'est fixé pour objectif de favoriser un échange d'informations et d'expériences entre pays en matière de réforme des politiques sociales, en vue d'en dégager les enseignements et les meilleures pratiques qui s'imposent, et d'aider les gouvernements arabes et les intervenants non-gouvernementaux à promouvoir des réformes sociales intégrées comprenant des programmes viables de prestation de services sociaux.

Dans ce cadre, l'étude se propose comme objectifs:

(a) d'analyser la dynamique d'évolution de la politique sociale en Tunisie et d'en dégager les traits caractéristiques et la logique de fonctionnement du modèle ainsi que ses retombées sur les forces productives humaines;

(b) d'analyser les déterminants des choix fait en matière de réforme de la politique sociale;

(c) d'analyser les modalités institutionnelles de mise en œuvre et de coordination de la politique sociale.

Dans la première partie de ce document, nous examinerons la genèse de l'intervention publique dans le social, en remontant au modèle colonial de régulation démographique et d'assistance sociale et médicale, qui a permis d'asseoir les bases de l'exploitation coloniale tout en aggravant les inégalités ethniques et raciales.

Dans une deuxième partie, nous analyserons les traits saillants des modèles de politique sociale successifs adoptés par l'Etat tunisien depuis l'indépendance, et qui correspondent aux différentes phases d'évolution de son développement économique: la phase collectiviste (1956-1969), la phase libérale avec un Etat-providence (1970-1986) et la phase libérale avec un désengagement relatif de l'Etat (1987-2000). La politique sociale en matière de logement, qui peut être un exemple illustratif de la logique de fonctionnement de ces modèles successifs, fera l'objet du troisième chapitre.

Les politiques de population et de promotion de la femme, ainsi que celle de lutte contre la pauvreté, qui constituent à notre sens les fondements du modèle tunisien de politique sociale et font à la fois son originalité, feront l'objet des chapitres 6, 7 et 8.

Enfin, les mécanismes institutionnels d'élaboration et de coordination des politiques sociales, ainsi que la participation des divers acteurs à la conception de ces politiques seront traités dans le dernier chapitre, avant de dégager les performances

mais aussi les limites du modèle de développement social tunisien face aux défis de la restructuration économique et de la mondialisation.

Il est à signaler que les thématiques traitées dans la présente étude ont requis une approche sectorielle, qui sera partiellement présentée dans la seconde partie du document, permettant de développer la substance de l'analyse. Cependant, du fait qu'elles sont intrinsèquement liées entre elles, c'est la dimension horizontale et multi sectorielle des politiques sociales que nous avons choisi de privilégier dans un premier temps.

I. CADRE CONCEPTUEL

L'objet de notre recherche—la politique sociale—suscite d'emblée plusieurs interrogations, qui ont trait à la délimitation du champ de la politique sociale, à sa nature et à ses fonctions.

Définir le social et circonscrire l'intervention de l'Etat y afférente posent en effet plusieurs difficultés. Celles-ci renvoient d'abord à la spécificité du social, comme objet d'étude. Il est en effet difficile de trouver une définition du concept ou de la notion de politique sociale qui fasse l'objet d'un consensus. Le champ de la politique sociale est l'un des plus inextricable qui soit, tant il est emprunt d'idéologies. Il embrasse en principe une vaste gamme d'activités et concerne à la fois le travail et les relations professionnelles, la couverture sociale et sanitaire, les différentes formes d'assistance aux familles, aux personnes âgées, aux handicapés, la formation et l'éducation, le logement, etc. Tous ces aspects étant appréhendés dans une perspective correctrice des disparités sociales.

Sur le plan académique, le domaine de la politique sociale, et de manière plus large celui de l'intervention sociale de l'Etat, est investi par plusieurs disciplines, classées dans la constellation des sciences sociales et humaines: économie, sociologie, science politique, droit, histoire et philosophie.

Le concept de «politique sociale» fait son apparition au 19^{ème} siècle, dans la foulée de la révolution industrielle et de la naissance de la société capitaliste. On parle alors de la «question sociale» en référence à l'émergence de nouvelles relations de travail entre patrons et travailleurs et aux problèmes sociaux consécutifs à l'industrialisation. L'objectif était de trouver des solutions ou d'atténuer les impacts négatifs des transformations économiques et sociales sur les salariés et d'assurer la stabilité du nouveau système qui se mettait en place.

Les évolutions que va connaître la société capitaliste au cours du vingtième siècle et la complexification des rapports sociaux qui va accompagner cette évolution vont pousser les Etats, quelque soient leurs obédiences idéologiques, à la mise en place de politiques publiques visant à organiser le monde du travail, la santé, l'éducation, la protection sociale, etc. L'émergence de l'Etat providence, à la suite de la seconde guerre mondiale, va se traduire par un rôle de plus en plus important de l'Etat dans la vie économique mais aussi dans la vie sociale. C'est tout l'enjeu de ce que l'on appelle la politique sociale qui se dessine.

De nos jours, le concept de politique sociale est largement galvaudé. De ce fait toute étude de la politique sociale d'un pays se doit de préciser au préalable la définition du concept utilisé. Sans cela, la compréhension des résultats de l'étude, la comparaison avec d'autres pays et les débats en général sont compromis par les malentendus provoqués par la diversité des définitions employées.

Avant de présenter le concept de politique sociale adopté par notre étude, nous traiterons de la problématique de ce concept en termes d'acception restrictive et d'acception extensive de la notion de politique sociale.¹

A. LA PROBLEMATIQUE DE LA NOTION DE POLITIQUE SOCIALE

La diversité d'emplois de la notion de politique sociale conduit à distinguer deux grandes catégories: la première catégorie comprend des acceptions restrictives de la notion et la seconde catégorie, à laquelle appartient celle que nous retenons, renferme des acceptions extensives.

Pour les acceptions restrictives, la « politique sociale » tendrait à désigner plutôt l'assistance sociale qui, dans sa forme traditionnelle, vise à subvenir aux besoins des couches les plus défavorisées de la population. Malgré leur diversité, ces acceptions restrictives se caractérisent par une similarité des objectifs, des moyens et de leur portée.

Le seul but de ces acceptions restrictives est de pourvoir aux besoins les plus immédiats des couches défavorisées ou marginalisées et qui sont, par conséquent, incapables de s'adapter au système en place.

En ce qui concerne les moyens et les instruments mis en œuvre, elles s'appuient sur des programmes et des services pourvus par les institutions d'assistance sociale qui fournissent sécurité et protection aux défavorisés et marginalisés.

Ces acceptions restrictives ont une portée limitée, dans la mesure où elles ne couvrent que des couches données de la société: celles qui se trouvent livrées à elles-mêmes lorsque les deux institutions traditionnelles d'intégration et d'encadrement des individus (la famille et le milieu du travail) échouent à remplir leur rôle.

Quant aux acceptions extensives du concept de politique sociale, elles sont nombreuses et témoignent de la diversité des institutions et des groupes qui les ont élaborées, ainsi que de l'évolution historique que n'ont cessé de connaître les politiques sociales à travers le monde.

Le contenu du concept de politique sociale élaboré par les institutions de l'ONU et son évolution historique est emblématique des acceptions extensives que nous visons.

Le premier congrès international des ministres chargés des politiques sociales, organisé par l'ONU en 1968, a lancé le concept de «bien-être social» en assimilant la

¹ Ce chapitre doit beaucoup au «rapport adressé par le Directeur général du Bureau du Travail Arabe, à la 18^{ème} session du Congrès Arabe du Travail, tenue au Caire du 6 au 13 mars 1990».

discussion de ce concept à celle des politiques sociales.² Par ailleurs, le congrès a tenté de développer une définition fonctionnelle de ce concept, autrement dit une définition émanant des fonctions mêmes que la politique sociale. Ces fonctions peuvent être définies comme suit:

(a) *La fonction de développement.* Au titre de cette fonction, l'individu doit occuper une place de choix dans tout processus de développement. Le renforcement de la famille et des liens familiaux doit être au centre des préoccupations, afin que les individus (notamment les enfants, les jeunes et les femmes) soient préparés convenablement à assumer pleinement leur rôle dans le processus de développement. Au titre de cette fonction, la politique du bien-être doit promouvoir et faciliter l'entraide, la participation et l'adaptation aux transformations économiques, sociales et politiques. Cette fonction s'adresse par conséquent aux dimensions sociales et culturelles des individus et de la société;

(b) *La fonction préventive.* Cette fonction s'adresse aux catégories sociales susceptibles de subir, à court terme, les conséquences négatives qui peuvent être engendrées par le processus de développement qui accompagne les opérations d'industrialisation, de progrès urbain, de migration et de transformation des valeurs. L'idée est de prévoir les retombées et de s'y préparer à l'avance, sans attendre d'être pris au dépourvu par ces divers phénomènes;

(c) *La fonction curative.* Elle s'adresse particulièrement à certains groupes sociaux—ceux qui ont été baptisés ultérieurement «groupes marginaux» et qui ont été définis dans les documents officiels de l'ONU comme étant les enfants abandonnés, les personnes du troisième âge et les sans abri. Cette fonction implique la garantie des services de santé, d'éducation et de logement pour les individus appartenant à ces groupes sociaux, et l'amélioration des autres services publics à leur disposition;

(d) *La fonction d'intégration.* Cette fonction était considérée par l'ONU comme étant un «saut qualitatif» dans le domaine de la politique de bien-être social, impliquant la ré-orientation des ressources, des programmes et des individus afin de garantir l'intégration et la complémentarité de tous les secteurs de la société, dans le cadre du processus de développement intégral.

Cependant, la critique a vu que ces quatre fonctions ne sont, en réalité, que la continuation, avec quelques amendements, des visions et des concepts nés dans les pays occidentaux où se sont développées, d'ailleurs, toutes les sciences sociales modernes. En effet, la politique de bien-être social répond aux besoins spécifiques des sociétés occidentales, et elle est conçue en tant qu'instrument qui sert à rétablir l'équilibre et à préserver la stabilité au sein de ces sociétés. De surcroît, l'idée de vouloir à tout prix préserver l'équilibre et le système en place n'est pas nécessairement

² *Les politiques sociales dans le monde arabe*, Rapport du Directeur Général du Bureau Arabe du Travail, 1990, p. 132.

adéquate pour les pays en développement où la situation peut, à la rigueur, nécessiter plutôt des transformations radicales.

Mais à une étape ultérieure, le concept a été enrichi par l'adjonction d'une connotation de développement économique, pour qu'il devienne «la politique du bien-être de développement», étant donné que l'objectif principal des pays en développement est la réalisation de l'intégration et de la complémentarité dans le cadre du développement intégral. Les documents officiels des instances internationales concernées montrent bien que la politique du «bien-être social» est, dans tous les cas, et quelles que soient les définitions et les connotations spécifiques aux pays en développement, un facteur primordial pour atteindre un niveau de vie meilleur, un plus grand degré de justice sociale et de distribution équitable des revenus. Elle est également un facteur déterminant pour l'enrichissement du potentiel et des habiletés de tous les individus, pour une meilleure santé, une meilleure éducation et une plus grande participation de tous les individus dans la société.

Les documents les plus récents de l'ONU montrent qu'il y a une claire évolution des concepts et des pratiques de la politique sociale, dans la mesure où ce concept ne signifie plus seulement la politique du bien-être social tel que conçu par et pour les pays industrialisés, mais qu'il a évolué et s'est élargi pour englober les préoccupations des pays en développement, leurs échecs et leurs déceptions dans le domaine du développement socio-économique, et les défis qu'ils affrontent actuellement à l'échelle nationale et internationale.

Le concept de politique sociale retenu par l'étude s'inspire très largement des approches des institutions internationales liées au système des Nations Unies.

B. LE CONCEPT DE POLITIQUE SOCIALE RETENU PAR L'ETUDE

Le concept de politique sociale retenu par cette étude est celui élaboré et présenté par le Directeur général du Bureau du Travail Arabe dans son rapport adressé à la 18^{ème} session du Congrès Arabe du Travail, tenue au Caire du 6 au 13 mars 1990.

Dans sa formulation la plus condensée, le concept de politique sociale désigne «l'ensemble des orientations et des mesures qui sont à même de faire valoir efficacement le principe de l'égalité des chances, et à consolider les chances de chacun au sein de la société, de sorte que chaque individu puisse pourvoir à ses besoins les plus immédiats et à s'épanouir pleinement».³

En effet, la politique sociale a plutôt trait aux politiques orientées vers la société en tant qu'ensemble unifié dont les éléments agissent et réagissent de concert, et qui exerce une influence sur tout facteur endogène ou exogène, positif ou négatif, auquel

³ Ibid. p. 15.

l'une des composantes de l'ensemble pourrait être confrontée. En d'autres termes, la politique sociale se préoccupe primordialement des effets exercés par l'ensemble des politiques menées par le gouvernement sur l'édification de l'individu.

De ce fait, les principales caractéristiques qui délimitent le concept de «politique sociale» sont:

(a) Une politique sociale peut impliquer des objectifs à caractère économique ou non économique;

(b) Elle est directement liée à des causes telles que la justice sociale, l'égalité des chances et la re-distribution équitable des revenus;

(c) Elle est l'expression des positions et des plans d'action adoptés par le gouvernement et la société en général, et détermine par conséquent les méthodes d'action et les domaines où cette action est exercée. En ce sens, la politique sociale est un lieu de rencontre et une responsabilité commune pour le gouvernement et les communautés locales;

(d) Elle implique des objectifs déclarés et d'autres non déclarés, et reflète des modes variés d'interaction, telle que la coopération et l'entraide, l'adaptation et l'opposition, ou la concordance et la discordance;

(e) Enfin, elle n'est guère liée à un ministère donné, mais a trait à une sorte de cercle unificateur où se rencontrent et se recoupent les activités de plusieurs institutions étatiques et privées.

Ainsi, il est pratiquement impossible d'imaginer une politique économique efficace sans une vision globale et complète de l'interaction de cette politique avec les aspects sociaux. Cette vision se reflète dans trois faits majeurs:

(a) dans le fait que la politique sociale entretient une relation d'intégration et d'interactivité avec les politiques de développement économique. En effet, par exemple, la politique d'éducation est chargée d'engendrer les qualifications nécessaires aux ressources humaines qui accèdent régulièrement au marché de l'emploi. Tout déséquilibre dans la politique d'éducation aura nécessairement des conséquences négatives sur la politique économique. De même, les échecs enregistrés par les politiques adoptées dans le domaine de l'habitat, de la santé publique et de l'assistance sociale se reflèteront nécessairement sur les taux de productivité et de participation de la main-d'œuvre. Dans ce sens, et malgré les différences dans la nature des instruments adoptés par les politiques sociales et économiques, il est clair que les deux politiques sont étroitement liées. Elles sont solidaires et en constante interaction tant au niveau des côtés positifs que négatifs;

(b) dans le fait que la politique sociale tente, d'une manière indirecte, et en utilisant des moyens non-économiques, à corriger la distribution inéquitable des revenus, soit à travers la sécurité sociale, soit à travers la compensation de certains produits de consommation et/ou certains services sociaux tels que l'habitat, la santé ou l'éducation;

(c) dans le fait que la politique sociale accorde aussi une attention particulière à certaines catégories de population qui se trouvent défavorisées soit pour des causes purement sociales et culturelles (la population féminine, l'enfance, la jeunesse), soit à cause d'handicaps (sensoriels, corporels ou psychologiques), soit encore résultant de situations économiques défavorables (pauvreté, chômage).

Arrivés à ce point de la présentation du concept de politique sociale, il est possible de définir les buts, la portée et les acteurs de la politique sociale, telle qu'entendue dans l'étude.

(a) *Les buts*: la politique sociale a des buts aussi bien économiques que sociaux et culturels. En ce sens, elle vise une meilleure qualité de vie mesurée par des critères se rapportant à l'éducation, la santé, la culture, l'emploi, le logement, etc. Elle est en état de complémentarité et de recoupement avec la politique économique. L'efficacité de l'une dépend de celle de l'autre et elles peuvent donc être englobées en un seul cadre de planification intégrée;

(b) *La portée*: la politique sociale est de nature générale et couvre tous les domaines (éducation, travail, santé, logement, etc.) ainsi que toutes les catégories sociales (la population féminine, la population masculine, la jeunesse, le troisième âge, les enfants, certaines couches sociales, etc.). Bref, cette politique s'adresse à toute la société avec ses diverses composantes;

(c) *Les acteurs*: la politique sociale concerne tant des institutions étatiques que des institutions privées. En effet, sans la participation du secteur privé, il serait difficile de confronter les difficultés sociales. Sans un grand degré de participation de toutes les catégories sociales, il serait extrêmement difficile de réaliser les objectifs de la politique sociale. Ce qui se passe dans les sociétés d'Europe de l'Est est la meilleure preuve de ce que nous avançons. En effet, l'Etat, quelles que soient les ressources dont il dispose, et quelles que soient ses bonnes intentions, ne pourrait jamais être en mesure de tout faire et de tout accomplir. Le secteur privé et les communautés locales avec leurs syndicats, associations et ligues ont donc un rôle important à jouer pour la mobilisation des ressources humaines et matérielles sur une grande échelle.

II. L'ÉTAT COLONIAL ET LA GENÈSE DE L'INTERVENTION PUBLIQUE DANS LE SOCIAL

Quelles sont donc les conditions historiques et socio-économiques qui ont présidé à l'émergence d'une intervention étatique dans le social en Tunisie et où le modèle de politique social national va-t-il puiser ses racines et son référentiel? C'est à cette question que nous allons tenter d'apporter une réponse au cours du présent chapitre, l'objectif étant celui de saisir la dynamique d'ensemble de l'évolution de la pensée sociale de l'Etat indépendant ainsi que ses fondements philosophiques et historiques.

La genèse de l'intervention publique dans le social remonte à l'époque coloniale. Pour A. Guelmami,⁴ le point d'ancrage du modèle d'intervention sociale tunisien et sa logique de fonctionnement sont à rechercher dans le processus de «remodelage de la société indigène pour les besoins de l'exploitation coloniale» et plus précisément dans ce qu'il appelle «l'Etat hygiéniste, instituteur du social et instigateur de la mise en valeur».

«L'Etat colonial- dans sa recherche de dérégulation de la société traditionnelle et d'édification d'une société adaptée à la mise en valeur (sous-entendu des richesses matérielles et humaines) et à l'accumulation du capital—s'est trouvé contraint d'intervenir dans le social».⁵ Puisant ses sources et ses fondements dans les contraintes économiques et démographiques que rencontrait l'expansion de l'entreprise coloniale, cette intervention allait revêtir tout d'abord la forme d'une action de normalisation sanitaire et médicale auprès des masses indigènes, engoncées dans la pauvreté et dans des traditions nuisibles à la propagation des normes d'hygiène et des soins modernes.

A. L'INTERVENTION DANS LA SANTE

Le déficit démographique et la pénurie en forces de travail disponibles, additionnés aux anciennes pratiques médicales, aux interdits religieux et aux techniques du corps en vigueur dans la société musulmane traditionnelle, constituaient de véritables handicaps à la réalisation des objectifs stratégiques de l'exploitation coloniale, dont la salarisation des indigènes pour des fins économiques représentait un axe pivot. La disponibilité en forces de travail et l'abondance de bras étaient, en effet, des conditions nécessaires et préalables à toute réussite de l'entreprise coloniale. Or, «le potentiel sanitaire et démographique qu'offrait la société tunisienne, à l'aube de l'emprise coloniale était incompatible avec une quelconque fructification économique intense et durable».⁶

⁴ Guelmami, Abdelmajid: *La politique sociale en Tunisie de 1981 à nos jours*, Ed. L'Harmattan, Paris 1996, p. 293.

⁵ Ibid p. 23

⁶ Ibid p. 46.

Marqués par d'endémiques pathologies, l'érosion démographique et le déficit en forces de travail qui caractérisait la première période coloniale, sont signalés par tous les observateurs de l'époque. Le ravage des épidémies—peste, typhus, choléra, variole- qui sévissaient dans le pays à la veille du protectorat, conjugué à la famine, aux révoltes et au faible outillage sanitaire, avaient gravement compromis le renouvellement de la population tunisienne. On rappelle, en effet, que l'irruption du typhus, dans les années 1886-1887, a été à l'origine de la disparition de 20% de la population tunisienne. La peste qui, pour sa part, a constitué un véritable fléau au début du 19^{ème} siècle a décimé un quart de la population de la capitale vers les années vingt. La tuberculose, la syphilis ainsi que les infections oculaires étaient également très répandues parmi la population tunisienne. «La société tunisienne précoloniale, régulée exclusivement par les épidémies et les catastrophes naturelles, était dans l'impossibilité de se reproduire normalement. D'aucuns affirmèrent qu'à l'aube du protectorat, la Tunisie était un désert démographique» (Guelmami).⁷

Face à cette involution démographique et au manque flagrant de bras, l'administration coloniale se devait de redresser la situation et d'inventer les instruments de la maîtrise des questions sanitaire et d'hygiène pour poursuivre ses objectifs originels.

Bien avant l'éducation et le logement, un effort minimal en matière de santé était requis. La santé devient le premier vecteur de la mise en valeur coloniale. Le social revêt durant cette période un «statut de normalisation des comportements d'hygiène et de médicalisation», pour reprendre les termes de Guelmami.

L'édification d'un dispositif public d'hygiène et de santé et la lutte contre les fléaux épidémiques, à travers de vastes campagnes de vaccination ainsi que de la confection de statistiques démographiques et médicales, allaient constituer les premières modalités d'intervention de l'Etat colonial dans le champ social. Le social revêt ici un caractère instrumental et une fonction économique destinée à satisfaire les besoins originels du capital colonial.

Cette intervention, dont la charge idéologique est patente, obéissait à une double logique, consistant à la fois à obtenir l'adhésion des populations indigènes, à légitimer l'occupation ainsi qu'à perpétuer et reproduire les inégalités sociales ethniques et religieuses prévalantes, par la satisfaction différenciée des besoins sociaux en matière de santé et d'hygiène. C'est cette même logique qui va caractériser plus tard l'intervention coloniale dans d'autres domaines de l'action sociale, comme l'éducation ou le logement, donnant lieu ainsi à l'émergence de nouveaux champs d'inégalités et de pratiques discriminatoires.

⁷ Ibid p. 47.

B. L'INTERVENTION DANS LE LOGEMENT SOCIAL

La politique sanitaire menée par l'administration coloniale ne pouvait aboutir et donner les résultats escomptés tant que les conditions d'habitation des populations tunisiennes ne s'étaient pas améliorées. Or, au moment de la colonisation, celles-ci se caractérisaient par l'insalubrité, l'entassement, la promiscuité et l'auto-construction. Une grande majorité des familles, souvent très nombreuses, habitaient des gourbis qui compromettaient la santé physique et morale de ses membres et favorisaient la propagation des maladies et des fléaux.

Dès 1897, l'Etat colonial entreprend la mise en place d'une politique «d'habitations populaires», destinée à améliorer les conditions de logement de la population. Impulsée par le mouvement mutualiste, cette politique était essentiellement orientée vers la construction de logements sociaux, immeubles collectifs et maisons individuelles—destinés aux ouvriers et aux petits fonctionnaires français et indigènes, avec une incitation à l'épargne et au crédit comme modalité de paiement et d'accès à la propriété. Pour ce faire, l'administration coloniale crée plusieurs sociétés d'habitations à bon marché (HBM), françaises et indigènes.

Parallèlement, et dans l'objectif de stopper la prolifération des gourbivilles, l'Etat colonial entreprend l'aménagement d'espaces d'habitations destinés au recasement des populations indigènes les plus défavorisées. Les lots aménagés sont cédés à prix réduits pour la construction de maisons traditionnelles, avec l'aide de caisses mutuelles. C'est de cette période que date la naissance du concept de «logement social». La question de l'habitat populaire n'avait jamais fait auparavant l'objet d'une intervention publique.

Cependant, la politique du logement social, telle que conçue et appliquée par l'administration coloniale, ne pouvait que déboucher sur l'exclusion de l'immense majorité de la population musulmane, compte-tenu de leur faible niveau de revenus et des aides sélectives des organismes de crédit. Une enquête menée à la veille de l'indépendance dans la ville de Tunis atteste des conditions de vie déplorables des populations musulmanes et, par conséquent, de l'échec de la politique française de normalisation par l'habitat. Seuls «10 à15% de la population, jouissaient d'un habitat salubre. Un million de tunisiens soit 1/3 de la population vivaient dans des gourbis... Il serait cruel de parler seulement d'eau courante, de gaz, d'électricité, de cuisine ou de W.C...» (Enquête menée à Tunis, par Paul Sebag et son équipe).⁸

En dépit de ses insuffisances et de son caractère sélectif, cette politique va constituer, dans son fondement et sa philosophie, une source de référence et d'inspiration pour l'Etat national, dans la conception et la mise en œuvre de réponses

⁸ République tunisienne, Ministère de la Santé Publique: *Trente ans au service de la santé, 1956-1986*, 1986, p. 21.

appropriées à la question du logement social, comme nous allons le voir dans les prochains chapitres.

C. L'INSTRUCTION PUBLIQUE AU SERVICE DE LA MISE EN VALEUR COLONIALE

Dans un contexte d'essor du régime d'accumulation coloniale et de maillage infrastructurel, la question de l'éducation ne pouvait demeurer en reste de l'intervention sociale coloniale. L'Etat colonial allait en faire une priorité et un choix emblématique. Inscrite dans la convergence des objectifs économiques et politiques de la colonisation, l'instruction va bénéficier d'une attention particulière au lendemain de l'instauration du protectorat, et se traduire notamment par l'introduction de l'enseignement public et l'implantation d'écoles dans les centres urbains.

«Avant l'établissement du protectorat, le jeune tunisien accédait à la langue et à la culture arabes à travers les écoles coraniques, les fameux "koutteb", dans lesquels le Coran était l'instrument fondamental voire l'unique manuel d'enseignement. Tout l'appareil éducationnel tunisien reposait sur la religion. La plupart des villages avaient certes leurs "koutteb", mais vu l'exiguïté de ceux-ci, la population scolaire ne devait guère excéder quelques dizaines de milliers d'élèves... Après le koutteb, les plus chanceux des élèves doués pouvaient accéder à la Grande Mosquée de Tunis, le célèbre "Jemaâ Zitouna". Les leçons qui y étaient dispensées étaient moins des cours que des sermons et leur caractère religieux n'avait pas évolué depuis des siècles. Aussi en 1842, un édit réorganisa-t-il les structures de la Zitouna. De même, en 1875, Khereddine voulut y mettre un peu d'ordre et lui insuffler un sang nouveau». (A. Dimassi).⁹

Malgré certains signes de renouveau culturel et scientifique à la veille du protectorat (Ecole polytechnique du Bardo, Collège Sadiki, bibliothèques, etc.), l'enseignement en Tunisie continuait à reposer malgré tout sur une organisation essentiellement rétrograde et obsolète.

Dans une première étape, la France de Jules Ferry et de l'enseignement obligatoire ne se montra guère hostile au développement de l'éducation inspiré par un idéal laïc, la première génération de colons ne voyant pas d'un mauvais œil l'accès des tunisiens à la civilisation française. C'est dans ce cadre que fut créée, en 1883, la Direction Générale de l'Enseignement et que se développa, à côté de l'enseignement privé français, un enseignement public primaire, secondaire technique et professionnel et un enseignement supérieur.

Présentée comme une œuvre civilisatrice et d'émancipation intellectuelle par les théoriciens de la colonisation, le développement de l'instruction et l'accès à la

⁹ Dimassi, Ali Habib Bourguiba: *L'apôtre de la liberté tunisienne*, Tunis, 1979, p. 111.

scolarisation cachait en réalité des calculs basement plus concrets pour les politiciens et administrateurs coloniaux, consistant à renforcer la dynamique d'une efficace reproduction de l'exploitation coloniale. L'instruction publique, telle que définie par le discours officiel, avait pour objectif d'améliorer la valeur de la production coloniale en multipliant, dans la foule des travailleurs indigènes, «la qualité de l'intelligence et le nombre des capacités». Celle-ci est censée devenir le pourvoyeur d'élites autochtones, destinées à suppléer à l'insuffisance numérique des européens et permettant d'assurer le relais entre l'administration coloniale et la masse inculte des indigènes.

Cependant, loin de s'inscrire dans un projet de démocratisation de l'enseignement et d'alphabétisation massive des jeunes indigènes, l'offre d'éducation allait se conformer à une approche exclusivement colonialiste et ségrégationniste et épouser les contours géographiques de l'implantation européenne et de la mise en valeur. En effet, si l'accès à l'école publique était théoriquement permis pour tous, il n'en a pas été pour autant moins sélectif. Le mode de financement de l'instruction, ainsi que la concentration des institutions scolaires dans les localités à forte population européenne allaient engendrer, dans les faits, une inégalité d'accès à l'école, liée à des facteurs d'ordre ethnique, social et sexuel. La majorité des jeunes musulmans en âge d'être scolarisés allaient ainsi se trouver massivement exclus du champ de l'instruction publique, à l'exception d'une minorité issue des anciens groupes sociaux privilégiés et des classes moyennes agricoles ou urbaines, conscientes des vertus de l'éducation et de la nécessité de la conversion à la modernité. A l'inverse, les communautés minoritaires composées de français, maltais, italiens et israélites indigènes (massivement naturalisés après 1923), allaient largement profiter de l'instruction publique, confirmant ainsi le caractère périphérique de l'intervention sociale coloniale. «Sur le plan des chiffres, disons que l'on pouvait, en gros, considérer la jeunesse européenne (française, italienne ou autre) et la jeunesse israélite comme à peu près entièrement scolarisée ; la plus grosse partie de l'enfance musulmane, elle, ne reçut aucune instruction primaire: 12% de tunisiens contre 94% de français» (A. Dimassi)¹⁰. En fin de compte, la parcimonie avec laquelle l'enseignement était dispensé aux jeunes tunisiens constitue une parfaite illustration de l'oppression culturelle qui sévissait en Tunisie.

En guise de conclusion, on peut donc dire au regard des cinquante premières années de la colonisation, que l'intervention sociale de l'Etat colonial, en matière d'assistance médicale, d'instruction et de logement s'est caractérisée à la fois par l'improvisation et l'application d'un «modèle» ethnique et hiérarchique de satisfaction des besoins. L'objectif premier de ces interventions plutôt sporadiques consistait à fournir aux populations musulmanes le minimum social et sanitaire qui leur permettait de se mettre au service de l'exploitation économique coloniale. Ce « modèle », loin de réduire les écarts entre les communautés et hisser le niveau de vie des autochtones,

¹⁰ Ibid p. 112.

allait au contraire renforcer les divisions et parachever l'inégalité des différents groupes ethniques face à l'appropriation des richesses et des privilèges. Il semble difficile dans ces conditions de conclure à l'existence d'une politique sociale clairvoyante et structurée, telle que définie dans la première partie de ce document, durant cette période de l'histoire coloniale.

Ce n'est qu'à partir des années trente qu'un réaménagement des principes et des dispositifs de la politique sociale va s'opérer, à la faveur des transformations économiques et sociales d'une part et de la montée des mouvements sociaux, de l'exacerbation des luttes sociales et de la fissuration de l'ordre productif colonial, d'autre part.

Sous la pression du mouvement syndical, l'administration coloniale allait conférer à ses interventions sociales de nouveaux paradigmes, orientés cette fois vers «une égalisation des chances» entre européens et autochtones. La crise des années trente, dans ses dimensions économique, sociale et démographique, va précipiter l'exigence d'une prise en compte des besoins de la société indigène comme solution, au risque de sa propre désintégration. La mobilisation syndicale va insuffler une nouvelle dynamique sociale, se déployant simultanément dans trois directions, à savoir: la socialisation du coût de l'entretien des travailleurs et de leurs familles, la redistribution sociale par le biais de l'extension des équipements collectifs et sociaux et la codification du travail salarié.

Nous n'irons pas jusqu'à parler de «métamorphose de l'Etat colonial et de l'émergence d'un Etat-providence colonial, dispensateur de progrès et de civilisation», comme le fait A.Guelmami, car au vu des conditions de vie lamentables dans lesquelles vivait la grande majorité des tunisiens à la veille de l'indépendance et rapportées par plusieurs écrits de l'époque, cette thèse nous semble difficile à soutenir. Par contre, il semble bien que les «questions sociales» vont jouir durant cette deuxième période d'un plus grand intérêt, tant dans le discours que dans la pratique coloniale.

Cette évolution de l'intervention sociale coloniale et l'émergence de nouvelles composantes doctrinales sont résumées avec une parfaite clarté par A.Guelmami, lorsqu'il écrit: «Dans la première phase coloniale (1881-1930), l'intervention sociale initiale de l'Etat était confinée dans sa dimension régulatrice du renouvellement démographique et normalisatrice du rapport des indigènes à la médecine moderne. Le social n'avait qu'un statut d'appoint et n'était en fait qu'une excroissance de l'intervention économique coloniale. Il en était une condition préalable et un instrument. Epiphénomène de l'économie coloniale, le social n'était pas constitué en politique autonome disposant d'une finalité propre, d'objectifs précis et d'une action planifiée. Dans la deuxième phase (1936-1955), l'Etat colonial va se réapproprier les trois doctrines coloniales évoluant contradictoirement dans le champ de conflits entre Pouvoir et Société: la doctrine sociale du socialisme colonial, la doctrine économique

de la mise en valeur des ressources économiques et humaines et la doctrine juridique du droit de la colonisation».¹¹

La jonction entre ces trois doctrines allait constituer les soubassements idéologiques et politiques de la nouvelle politique sociale de l'Etat colonial, lui conférant ainsi de nouvelles sources de légitimation face à un mouvement syndical ascendant et une vague de contestations sans précédent. Le discours colonial véhicule désormais de nouvelles valeurs, basées cette fois sur l'intégration des indigènes, l'égalisation des individus, des races et des communautés ainsi que sur la redistribution des richesses et la généralisation du progrès social. Dans le même temps, le social devient l'objet d'une intervention étatique planifiée, programmée, échelonnée dans le temps et s'accompagne d'une réorganisation générale du domaine politique, administratif et budgétaire. C'est de cette période que datent les premiers plans de développement de la Régence de Tunis et la mise en place d'institutions à caractère social, tels que la création d'un Ministère de la Santé Publique, d'un Ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale, ainsi que d'un Commissariat à la Reconstruction et au Logement.

Comme l'on peut s'en douter, le social étant une affaire au service de l'occupant, l'intervention de l'Etat colonial dans ce domaine n'allait point corriger les inégalités et l'injustice sociale dont pâtissaient la population indigène. Bien au contraire, le système colonial allait déboucher sur une déstructuration économique et sociale généralisée et sur une accentuation des déséquilibres entre régions et communautés ethniques. Mais ce n'est pas là notre propos. Ce qui nous intéresse en réalité, c'est de montrer l'impact et l'extension du «modèle» d'intervention sociale coloniale sur la politique sociale du futur Etat national. Dans la recherche de définition idéologique de son modèle d'intervention, ainsi que dans son mode de fonctionnement juridique et administratif, le nouvel Etat tunisien va largement se ressourcer et s'inspirer du modèle social colonial évanescent, dont l'élite tunisienne était fortement imprégnée.

¹¹ Guelmami, op. cit. p. 89.

III. L'ÉTAT NATIONAL ET LES MODELES DE POLITIQUE SOCIALE

On ne peut aborder et comprendre les traits saillants de l'intervention sociale de l'Etat tunisien sans nous référer aux choix de modèles de développement économique et social qui vont jaloner l'histoire de la Tunisie indépendante et façonner par conséquent son présent.

En effet, les modèles de politique sociale de l'Etat indépendant sont étroitement associés, voire articulés aux trois modèles de développement économiques successifs adoptés par la Tunisie depuis l'indépendance: celui de la phase collectiviste et de la planification (1956-1969), celui de la phase libérale avec un Etat-providence (1970-1986) enfin celui de la phase libérale, associée au désengagement de l'Etat (1987-2000).

A chacun de ces modèles économiques va correspondre un type d'intervention sociale. La politique sociale, en tant qu'ensemble complexe de dispositifs et d'instruments de correction des inégalités, va suivre la définition de l'économie et s'adapter à ses besoins, même si nous allons retrouver dans le modèle tunisien des constantes et des composantes de choix qui constituent un soubassement permanent, sur lequel viendront se greffer, pour chaque période, d'autres sédiments de politiques sociales.

C'est cette logique et cette correspondance entre politique économique et politique sociale qui explique la périodisation que nous allons adopter dans notre cheminement analytique.

A. LA PHASE DU COLLECTIVISME ET LE MODELE SOCIAL DE L'EGALISATION DES CHANCES ET DU BIEN-ETRE COLLECTIF

Au sortir de l'époque coloniale et suite à 75 ans de protectorat français, le jeune Etat tunisien se trouva confronté au lourd héritage d'un système fondamentalement anti-social, qui avait profondément déstructuré la société tunisienne, exploité ses richesses, approfondi les écarts entre communautés ethniques et provoqué le déclassement et la marginalisation de pans entiers de la société.

Les différents témoignages sur cette période brossent un tableau alarmant des conditions de vie et de l'extrême indigence dans lesquelles vivaient une majorité des tunisiens. C'est ainsi, par exemple, que le potentiel sanitaire du pays demeurait malgré tout très faible et que les musulmans étaient trois à quatre fois plus frappés par la maladie que les européens. Le tribut payé par les tunisiens aux maladies infectieuses restait également très lourd: le paludisme touchait 50% de la population et le cortège de maladies telles que la variole, le typhus, la typhoïde et la rougeole, étaient à l'origine de nombre de décès. Une enquête menée en 1939, dans les environs de la capitale, démontrait que 60% des familles musulmanes étaient gravement sous-

alimentées.¹² A cela s'ajoutait, bien sûr, d'autres problèmes, dont un taux très élevé de mortalité et de mortalité infantile.

Voilà donc dans sa réalité le lourd héritage légué par la colonisation à la Tunisie indépendante. Voilà qui en dit long également, sur l'ampleur de la tâche qui attendait le nouvel Etat pour se sortir du marasme et sur la lourde responsabilité qui lui incombait au regard des espoirs qu'il suscitait auprès de la population tunisienne.

Comment donc cette tâche allait-elle être menée? Quel modèle économique et social allait-on adopter? Quelles allaient être les priorités du moment? Autant de questions auxquelles étaient confrontées les nouvelles autorités du pays et qui allaient être à l'origine de bien des débats et des tensions au sein du mouvement national tunisien, à l'aube de l'indépendance.

1. Accumulation du capital sous l'égide de l'État

La première décennie allait consister à préparer les structures et à développer une infrastructure économique susceptible de favoriser la croissance et le bien-être social. Sous couvert d'un «modèle global de développement socialiste», la Tunisie s'est engagée entre 1962 et 1969 dans une mobilisation intensive des ressources au profit de l'équipement infrastructurel économique et social et de l'industrialisation. Les efforts vont être orientés vers la mise en place des institutions de l'Etat, la réalisation de grands projets d'infrastructure et d'équipements collectifs et la généralisation de l'enseignement. L'accent sera mis sur la modernisation de l'agriculture et la réalisation de grandes unités industrielles, censées se convertir en de véritables pôles de développement. Ce type de croissance a conduit le gouvernement à opter en faveur d'un développement planifié, orientation préconisée dès 1956 par les dirigeants de la centrale syndicale, l'Union Générale Tunisienne des Travailleurs (UGTT). En 1961 étaient élaborées les perspectives décennales de développement 1962-1971, suivies en 1962 de la mise en place d'un premier plan triennal de développement.

Au plan politique, l'Etat-parti est omnipotent. Il s'érige en monopole du développement économique et social et unique acteur de la scène publique. La Tunisie post-indépendante hérite, il faut le rappeler, d'une longue tradition centralisatrice de type beylico-Ottoman et de type colonial. De plus, les choix politico-idéologiques qui vont prévaloir durant cette décennie et qui feront du collectivisme et du «socialisme Destourien la voie de la concorde nationale» vont favoriser l'orientation centralisatrice de l'Etat et déposséder la société civile de toute expression génératrice de tensions. «L'incorporation de l'outil de la planification confèrera à l'Etat la légitimité de s'emparer de tous les compartiments de la reproduction sociale: l'économique, le social, le politique et le culturel. L'Etat-providence du développement

¹² Ministère de la Santé Publique, op. cit. p. 22.

multidimensionnel devait être un Etat intégral, producteur unique de la société». (Guelmami).¹³

2. *La constitution du capital humain et la modernisation de la société*

Instance d'accumulation du capital, l'Etat s'est imposé également comme agent de dissolution et de reconstitution du tissu social. La planification et la coopération n'allaient pas seulement constituer l'aspect économique de l'intervention étatique, mais représentaient, par les thèmes qu'ils véhiculaient (progrès social, modernisation, justice sociale, émancipation de la femme), les instruments privilégiés de l'édification d'une société moderne et d'un remodelage des structures sociales et des modes de pensée.

La santé, l'éducation et l'émancipation de la femme constitueront les champs d'intervention stratégiques du nouvel Etat indépendant, dans l'optique de faire des ressources humaines le levier du développement.

Profondément réformiste, enclin à promouvoir le bilinguisme et la sécularisation de la vie sociale et politique, le nouvel Etat va faire de l'émancipation de la femme et du changement de la structure familiale son cheval de bataille et son premier geste social emblématique.

Dès le 13 août 1956, Bourguiba fit promulguer le code du statut personnel, qui «instituait le statut de la nouvelle femme tunisienne et mettait la Tunisie à l'avant-garde et pour longtemps encore, de tous les pays musulmans». C'était là pour lui une tâche prioritaire: la moitié de la population, dans une nation moderne, ne pouvait être composée de citoyens de seconde zone. «Hier amoindrie, complexée, la femme devient citoyenne à part entière [...] on lui reconnaît ses droits civiques [...]. Pour le mariage, le consentement est requis et la répudiation remplacée par une procédure de divorce judiciaire [...]. La polygamie est abolie et l'âge minimum pour le mariage est fixé à 18 ans [...]. Des mesures anticonceptionnelles sont prises jusqu'à l'avortement autorisé par la loi».¹⁴ C'est en ces termes et dans un discours à Genève en 1973, que Bourguiba résume son œuvre de «libérateur de la femme tunisienne».

L'intervention publique dans le social va, par ailleurs, s'assigner pour finalité la réalisation du bien-être collectif et l'égalisation des chances des individus et des groupes sociaux. «L'homme, au centre des préoccupations économiques», telle va être la devise de l'Etat-providence. L'objectif de la croissance n'est autre que celui de faire régner la justice sociale et de construire une société harmonieuse. La «révolution efficiente» que préconise Bourguiba, exprime «notre refus de l'humiliation, de la pauvreté et de la misère. Elle sera l'affirmation de notre volonté de parvenir à la

¹³ Guelmami, op.cit. p. 143.

¹⁴ Ministère de la Santé Publique, op. cit. p. 33.

dignité, la prospérité et la justice sociale».¹⁵ L'Etat se présente désormais comme le représentant de l'intérêt général, le promoteur des couches défavorisées et le lieu de l'intégration et de la solidarité sociale.

L'engagement de l'Etat au service du social et en faveur des couches les plus défavorisées, s'articule autour d'un certain nombre de principes et de thèmes récurrents, qui constituent le credo et les fondements de la nouvelle politique sociale: droit pour tous à la santé, droit pour tous à l'éducation, droit pour tous au logement, au travail et à la protection sociale. Tous ces droits sont clairement consignés dans le préambule de la constitution dont s'est dotée la jeune république.

En matière de santé, un vaste programme d'investissement est prévu par les deux premiers plans de développement, en vue de rattraper le déficit sanitaire du pays et garantir à la population une meilleure couverture médicale. La santé est conçue, dans son acception la plus large, comme une «lutte contre les maladies, mais aussi contre les logements insalubres, la faim, les complexes et les structures rétrogrades». Plusieurs objectifs sont assignés par les planificateurs au secteur de la santé: développement de la capacité hospitalière, amélioration de l'équipement et du niveau technique et humain des établissements hospitaliers, réduction des disparités entre régions; prévention par la multiplication des campagnes sanitaires et planification familiale. La sous-médicalisation héritée du protectorat explique en grande partie ces orientations. Les femmes, les enfants et les salariés sont identifiés comme des groupes prioritaires de la politique de santé. Une assistance complémentaire est apportée aux enfants nécessiteux, aux mères en difficulté, aux aveugles et aux vieillards déshérités à travers des actions de solidarité sociale consistant en la distribution gratuite de lait dans les écoles, d'aide alimentaire, vestimentaire ou encore d'éducation sanitaire. Ceci conforte l'approche globale de la santé qui a prévalu pendant la première décennie de développement et notamment durant les deux premiers plans.

L'institution d'un système de sécurité sociale pour l'ensemble des travailleurs, qui était une des principales revendications du mouvement ouvrier, allait parachever l'œuvre sociale de l'Etat-providence national et épauler la politique de santé publique. Raccordée à la politique sociale du bien-être collectif et de l'égalisation des chances, la généralisation de la sécurité sociale allait constituer un pilier de la constitution du capital humain post-colonial.

Priorité des priorités, le combat contre l'analphabétisme et pour la généralisation de l'éducation se présente comme l'outil indispensable pour sortir du sous-développement. Au système sélectif et fermé, en vigueur pendant la période coloniale, l'Etat substitue une politique de scolarisation de masse. Les filles, longtemps cloîtrées, en seront les premières bénéficiaires. L'enseignement primaire et secondaire est conçu dans une perspective de scolarisation de masse, susceptible

¹⁵ Ibid p. 41.

d'absorber un maximum de jeunes tunisiens. En 1956, seulement 15% de la population âgée de 10 ans et plus était réputée lire et écrire. Ceci est accompagné par une réorganisation du système scolaire, suivant des modalités visant à inculquer de nouveaux modèles de comportement, en rupture avec ceux qui étaient transmis par les écoles coraniques et la société traditionnelle. L'université de la mosquée de la Zitouna, pièce maîtresse de l'ancienne organisation sociale, est ravalée au rang d'une simple faculté de théologie, au sein d'une Université tunisienne, reproduisant les caractéristiques du modèle français.

Au plan de l'emploi, la principale innovation de cette période résidait dans les chantiers de lutte contre le chômage, inspirés des théories de certains économistes (comme Gabriel Ardant) sur le plein emploi, en situation de sous-développement.

B. LIBERALISATION ECONOMIQUE ET RATIONALISATION DE LA REDISTRIBUTION ETATIQUE, 1970-1986

A partir des années 1970 et suite à l'échec du modèle de développement collectiviste, la Tunisie, à l'instar de l'Egypte et de nombre de pays arabes, opte pour une politique dite d'infitah: une «ouverture» au système de marché, caractérisée par la promotion des investissements privés et l'intensification des échanges avec l'extérieur.

L'ouverture relevait d'une stratégie visant à tirer parti d'une tendance à la délocalisation industrielle observable à l'échelle du système économique mondial. Elle pouvait apparaître comme synonyme d'une libéralisation et d'une privation de l'économie, le marché se substituant progressivement à l'Etat, comme instance de régulation et le système privé au système public, comme moteur de croissance.

Cette nouvelle orientation de la politique économique et l'amélioration substantielle des termes de l'échange ont contribué à accroître les revenus de l'Etat et permis une accélération de la croissance. Elle a permis en outre de tripler le nombre d'emplois par rapport à la première décennie et d'augmenter les revenus individuels de près de la moitié en termes réels, en faisant une plus large place aux investissements productifs, à haute intensité de main-d'œuvre, comme ce fut le cas dans le secteur du textile, par exemple.

L'extension du secteur privé a été, dans une large mesure, le produit d'interventions étatiques en faveur de la promotion des exportations et de la création d'emplois. En Tunisie, comme dans les autres pays arabes, l'Etat s'est institué en protecteur de l'initiative privée. Il a constitué, à cette fin, un arsenal juridique diversifié. Subventions à l'investissement, à l'exportation et à l'emploi ont adopté des formes multiples, variables suivant les cas: exonérations fiscales, exonérations des charges sociales, dotations en capital, etc.

Dans le même temps, le Gouvernement a mis en œuvre une politique de soutien aux prix de la consommation des produits de première nécessité, comme nous le

verrons plus tard, l'Etat contribuant ainsi à une prise en charge d'une partie du coût de la reproduction de la force de travail.

Cependant, la croissance par l'industrialisation et la privatisation, sous l'égide de l'Etat redistributeur des ressources rentières, n'a pas toujours généré les conditions de bien-être escomptées. Elle a été à l'origine d'une série de déséquilibres et de distorsions: chômage des jeunes, disparités entre milieux (urbain et rural) et entre régions, sans compter que l'accélération de la croissance n'a pas apporté de réponses aux problèmes posés par l'emploi des jeunes.

D'un point de vue strictement économique, la croissance a correspondu à une disjonction de la consommation et de la production. Ainsi, malgré les résultats économiques significatifs, ce schéma de développement n'a pas été en mesure de maîtriser la tendance accélérée vers une société vivant au-dessus de ses moyens. Les troubles sociaux, qui ont émaillé la fin de cette décennie, ont confirmé la précarité de l'équilibre social et l'exclusion de larges pans de la société.

Dans le contexte général des années 1980, dominé par la chute du prix du pétrole, les fluctuations du cours du dollar, la baisse des recettes du tourisme et la diminution des revenus de l'émigration consécutive à la crise tuniso-libyenne de 1985, ont conduit à l'aggravation des déséquilibres et à l'élargissement de leur impact sur les plans économique et social (baisse du taux de croissance du PIB, augmentation du taux de chômage, déficit de la balance de paiement, etc).

La dégradation de la situation amènera le gouvernement à adopter, en juin 1986 et sous les auspices du Fonds Monétaire International (FMI) et de la Banque Mondiale, un Programme d'Ajustement Structurel. Cette période fera l'objet d'une analyse, dans le prochain chapitre.

Le modèle libéral de l'équité sociale

Dans le cadre de la nouvelle optique libérale, le point d'entrée de la politique sociale va être, cette fois, la primauté de la croissance qui constitue un facteur essentiel pour atteindre les objectifs fixés en matière de bien-être et dans la perspective de relèvement général des revenus et de leur meilleure répartition. Sans croissance, il n'y a point de justice sociale. Le but est la promotion de l'homme, le moyen en est la croissance. «Ce n'est plus l'investissement public dans le capital humain qui détermine la croissance, c'est la croissance du produit social, sanctionné par le marché, qui permettrait la répartition des revenus de production et accroîtrait le bien-être des individus» (Guelmami).¹⁶

¹⁶ Guelmami, op. cit. p. 150.

Si la conversion au libéralisme n'exclue pas la poursuite de l'intervention de l'Etat pour assurer une meilleure redistribution des revenus et le bien-être collectif, les mesures qui seront prises dans ces domaines devront rester compatibles avec la loi du marché et permettre de sauvegarder les grands équilibres macro-économiques. De même, si l'accent continue à être mis sur la justice sociale, celle-ci « ne doit pas verser dans un égalitarisme simpliste et ne doit pas favoriser le parasitisme »¹⁷. L'objectif recherché est de «mettre un terme à la massification du peuple et de sauvegarder la liberté de l'individu, dans une société de progrès»¹⁸. «A l'échelle des individus, il faudra, par une politique appropriée des revenus, des salaires, des prix et la fiscalité, rechercher les moyens les plus appropriés à mettre en œuvre pour que chaque partie prenante (entreprise, salarié, Etat, communauté nationale) puisse recevoir la juste part qui lui revient».¹⁹

Cette orientation met en avant le nouveau rôle de l'Etat régulateur du système de développement. «Débarrassé des complexes du dirigisme ou du libéralisme, ce rôle est tout en nuances».²⁰ Il défie tout classement dogmatique, et «rend vaines toutes les querelles sur la primauté du social sur l'économique, ou de l'économique sur le social [...]]. Le système de développement est un tout».²¹

La stratégie du développement social de cette période ne s'assigne pas pour objectif l'éradication des inégalités, mais la correction des déséquilibres sociaux et l'ébauche d'une société plus juste, une «société médiane», antinomique du projet de la politique sociale précédente basée sur la massification de la société par une économie collectiviste. «L'effort de développement doit avoir pour objectif de limiter les écarts entre les diverses catégories de la population. Il ne s'agit pas de supprimer cette différenciation entre régions et individus, mais plutôt de réduire au maximum les déséquilibres. Si l'égalitarisme est démobilité, les inégalités injustes peuvent nuire à la solidarité nationale».²²

C'est pourquoi des correctifs seront adoptés pour «éviter la confiscation de la croissance par une catégorie quelconque de la population et pour faire bénéficier du progrès économique ceux que le Président Bourguiba, et ils sont nombreux, appelle les personnes «au-dessous de zéro».²³

¹⁷ Ibid p. 151.

¹⁸ Ibid p. 152.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ IVe Plan de Développement, 1973-1976, p. 17.

²¹ Ibid p. 15.

²² Ibid p. 158.

²³ Ibid p. 19.

Les correctifs apportés consisteront à mettre en place un ensemble de dispositifs permettant de promouvoir l'emploi, d'agir sur les disparités régionales et salariales, de développer les transferts sociaux et les prestations de la sécurité sociale et de définir une fiscalité plus progressive en vue de favoriser l'amélioration des niveaux de vie et de lutter efficacement contre les inégalités.

La politique sociale de cette période s'articulera essentiellement autour de trois axes, à savoir: la promotion de l'emploi salarié et du travail indépendant, le développement régional et notamment rural et la lutte contre la pauvreté.

La politique de l'emploi va être menée sur deux fronts: le premier concernera la mise en place de dispositifs fiscaux et parafiscaux pour inciter les entreprises à s'implanter et à créer de l'emploi; le deuxième sera orienté vers la promotion de la micro-entreprise et le développement de l'esprit entrepreneurial. Cette dernière orientation s'est notamment illustrée par la mise en place de tout un dispositif et d'organismes d'aide à la création de micro-entreprises, à l'instar de l'Agence de Promotion des Investissements (API), le Fonds National de Promotion de l'Artisanat et des Petits Métiers (FONAPRA), le Fonds de promotion et de Décentralisation Industrielle, le Fonds d'Emploi des Jeunes, etc.

Cette période va se caractériser également par l'émergence de la dimension régionale des plans de développement. Des programmes spécifiques et de plus en plus diversifiés seront mis en place, en vue d'orienter les efforts de développement en direction des régions et des populations défavorisées, notamment en milieu rural. Ces programmes, tels que le Programme de Développement Rural, le Programme Régional de Développement, le Programme de la Famille Productive, etc., sont conçus comme de puissants instruments de régulation sociale et territoriale dont l'objectif principal est de favoriser l'intégration économique des zones et populations rurales défavorisées et d'atténuer les effets les plus préoccupants du chômage et de la pauvreté. Au plan institutionnel, ces dispositifs seront appuyés par la création de mécanismes chargés du développement régional, à l'instar du Commissariat Général au Développement Régional (CGDR).

En matière de lutte contre la pauvreté, la politique sociale libérale allait mettre en place un ensemble d'interventions spécifiques, en vue de réorienter la distribution vers les groupes vulnérables:

(a) Programmes d'aide et d'assistance directes, tels que les programmes d'aide alimentaire, les aides occasionnelles (fêtes religieuses, rentrées scolaires, etc.) et prise en charge des personnes sans soutien;

(b) Les actions de génération de revenus (chantiers nationaux et régionaux de développement, programme de la famille productive, etc);

(c) La compensation des prix des produits de première nécessité.

Par ailleurs, la sécurité sociale va être mise à contribution dans les efforts de l'Etat visant à corriger les inégalités et, plus particulièrement, au profit des assurés détenteurs de revenus modestes. Plusieurs mesures seront prises, en vue de rehausser le niveau d'intervention de la sécurité sociale et de satisfaire les besoins des couches les plus défavorisées: extension de la couverture sociale à de nouvelles catégories de salariés, augmentation des taux d'allocations familiales, majoration pour salaire unique, octroi d'un revenu de substitution pour les victimes de longue incapacité, etc. Cependant, le fait le plus marquant de cette période réside dans le nouveau rôle qu'assumera la sécurité sociale en matière d'offre de logements sociaux et les coûts qu'une telle offre allait supposer. Bien que très bénéfique du point de vue social, cette gestion de la sécurité sociale a été largement controversée, au cours du quinquennat 1982-1986.

C. AJUSTEMENT STRUCTUREL ET POLITIQUE DE CIBLAGE DES BESOINS, 1987 JUSQU'A NOS JOURS

Pour surmonter la crise économique, l'Etat tunisien est amené, sur incitation du FMI et de la Banque Mondiale, à adopter en 1986 un programme d'ajustement structurel qui constituera la base de la stratégie du VIIème Plan de Développement Economique et Social (1987-1991). Le démarrage de ce programme coïncidera avec le changement politique du 7 Novembre 1987, qui va donner un renouveau du potentiel symbolique de l'Etat et une impulsion de la vie politique, économique et sociale.

Le programme d'ajustement consiste, d'une part, en un projet d'assainissement financier à court terme, par compression de la demande intérieure: subordination de l'évolution des salaires «à l'accroissement de la productivité» et à la situation financière de chaque entreprise, principe avalisant le gel des salaires et la réduction du déficit budgétaire.

Outre ces mesures d'austérité, le programme comporte un second volet de «libéralisation de l'économie», impliquant ni plus ni moins un démantèlement du dispositif de production étatique et une levée du protectionnisme, dont on attend une stimulation de la compétitivité des entreprises tunisiennes: libéralisation graduelle des importations et réduction des droits de douane, privatisation des entreprises publiques relevant du secteur concurrentiel, réforme de la fiscalité, etc.

Ce nouveau contexte de libéralisation économique et d'ajustement structurel va conduire à une redéfinition de la politique sociale dans le sens d'une révision à la baisse de la redistribution étatique. D'un traitement social des désajustements économiques, on passe à un traitement économique du social, avec des mots d'ordre tels que l'optimisation des transferts ou la rationalisation des dépenses publiques. Les interventions de l'Etat doivent alors s'appuyer sur la régulation marchande (ciblage, privatisation des services sociaux).

L'objectif sera la mise en place «d'un autre type de développement, basé sur une prise en compte réelle des besoins des hommes»,²⁴ dans une approche critique du système indifférencié et non discriminatoire de la redistribution étatique, qui avait caractérisé la décennie précédente.

De fait, et compte-tenu de l'austérité budgétaire et de la crise de l'endettement dans lesquels était plongé le pays, l'Etat n'était plus en mesure de maintenir «l'ampleur des transferts sociaux et de l'égalitarisme».²⁵

Nous allons donc assister à un «recentrage» du rôle social de l'Etat sur les catégories sociales les plus défavorisées. Ce recentrage va prendre la forme de ciblage des besoins, en tant que finalité première de la politique sociale et en tant que mode d'optimisation de la production et de la distribution étatique des services sociaux.

Pour les pouvoirs publics, ce ciblage a pour objectif de redresser les distorsions de la redistribution étatique, «sans toutefois porter atteinte aux transferts sociaux, bénéficiant aux plus démunis et qui correspondent à notre politique de justice sociale».²⁶ Ce qui est en cause, ce sont moins les dépenses publiques et le volume des transferts sociaux que la nature «généraliste» de certains dispositifs de la distribution sociale.

D'ailleurs, alors même qu'il entreprenait un ajustement budgétaire soutenu, le gouvernement a moins compressé les dépenses sociales que les autres catégories de dépenses. De 1987 à 1993-94, celles-ci sont passées de 47,5% à 52,5% des dépenses publiques brutes, tandis que les dépenses sociales par habitant ont augmenté de 14%, tout en maintenant leur part constante du produit intérieur brut à environ 18%.

Les nouveaux paramètres qui guident la politique sociale libérale vont se traduire notamment par l'instauration du principe de discrimination en matière de fournitures de services sociaux et la remise en cause de la compensation des prix de première nécessité, telle qu'elle avait été pratiquée jusqu'alors.

1. *Le virage avorté du programme de subventions à la consommation*

Préconisée par la Banque Mondiale dès 1980, pour son «coût budgétaire élevé et son inefficacité économique et sociale», le traitement de la question de la caisse de compensation s'est faite en réalité par paliers successifs.

La finalité sociale de ce dispositif était de fournir sur le marché intérieur des produits de première nécessité à des prix inférieurs à ceux pratiqués sur le marché

²⁴ Guelmami, op. cit. p. 161.

²⁵ Ibid p. 162.

²⁶ Ibid p. 163.

mondial, dans l'objectif de préserver le niveau de vie des catégories sociales les plus défavorisées.

Essentiellement sous l'impulsion de la Banque Mondiale et s'appuyant sur un rapport du Ministère du Plan et des Finances, datant d'août 1981, le gouvernement tunisien aborde le problème du réajustement des prix à la consommation sous l'angle de l'austérité budgétaire et de l'équilibre financier.

Les débats sur les moyens de résorber ce déficit s'amplifient aussi bien dans la presse et les médias qu'au sein même du gouvernement, entre partisans d'une approche graduelle et tenants d'une thérapie de choc.

En 1983, le déficit de la Caisse (CGC) est telle que le gouvernement estime devoir se plier brutalement à la nécessité d'un relèvement intégral et opte pour l'annulation pure et simple de la subvention à la consommation. Le virage est brutal.

Devant l'impopularité d'une telle mesure et sous la pression de la rue (émeutes de janvier 1984), l'Etat se rétracte et décide de maintenir le système de compensation et d'adopter une solution progressive. Ce soulèvement populaire a non seulement contrecarré les plans du gouvernement de l'époque, mais il a également démontré que la classe moyenne et les couches défavorisées n'étaient pas prêtes à renoncer facilement à ce qu'elles considéraient comme un acquis irréversible.

A partir de 1984, une approche progressive et régulière d'augmentation des prix nominaux à la consommation est adoptée. Cette intervention se base sur les mêmes fondements néo-libéraux que celle préconisée en début de la décennie, mais en y incluant cette fois les contraintes sociales et politiques. Au-delà des impératifs budgétaires, mis en avant précédemment, le discours se focalise surtout sur les distorsions engendrées par l'intervention étatique sur les prix, celle-ci bénéficiant davantage aux ménages ayant des dépenses de consommation supérieures qu'aux ménages défavorisés.

Un ensemble de réformes du programme de subventions à la consommation alimentaire vont être développées dans le cadre des prêts à l'ajustement, successivement en 1986, 1989 et en 1990-91, conformément aux orientations classique de la Banque Mondiale. Ces réformes se traduiront par une libéralisation progressive des produits compensés, en vue d'améliorer le ciblage des subventions et de réduire les dépenses publiques.

Les nouvelles mesures reposent sur un mécanisme d'auto-ciblage, fondé sur une différenciation entre «biens inférieurs» et «biens supérieurs».

Ces mesures ne semblent pas avoir satisfait les représentants de la Banque Mondiale qui reviendront à la charge en 1995, pour préconiser «un renforcement du mécanisme d'auto-ciblage». «L'application du concept de biens "inférieurs" et

“supérieurs”, pourrait être consolidée en calquant davantage la sélection des biens subventionnés aux schémas de consommation alimentaire des pauvres». ²⁷

Il est à signaler à l’actif du gouvernement tunisien que la rationalisation des dépenses de subventions à l’intérieur du système de compensation n’a pas donné lieu, à ce jour, à des changements fondamentaux. Les charges de compensation ont même connu une croissance de l’ordre de 15% durant le 8^{ème} Plan de Développement. L’enjeu sociopolitique considérable de sécurité alimentaire et de stabilité sociale présent derrière cette politique publique semble avoir été, en cela, déterminant.

2. La participation du citoyen à la fourniture de services

Cette période va également se caractériser par une rationalisation des dépenses dans les domaines de l’éducation, de la santé, de la couverture sociale et du logement. Celle-ci se traduira moins par des coupes budgétaires que par un ciblage redistributif de ces services et un traitement différencié des catégories sociales.

En matière de santé publique, la participation du citoyen aux dépenses de la santé, largement débattue au cours du Vème Plan de Développement et partiellement mise en œuvre au cours des VI et VIIèmes plans, va se confirmer par le réexamen du système de l’assistance médicale gratuite et sa réorientation vers les catégories les plus défavorisées, d’une part, et par le ciblage des régions sous-médicalisées, d’autre part.

C’est ainsi que l’octroi des cartes de soins est désormais limitée aux familles nécessiteuses et aux smicards. Dans le même temps, un système de tarification des soins, tenant compte à la fois du niveau des revenus des citoyens et du coût des prestations, est institué.

Parallèlement, et dans l’objectif d’atténuer les inégalités d’accès aux services de santé ainsi que de pourvoir les régions sous-médicalisées en services de santé de base, l’Etat réoriente ses efforts vers l’amélioration des services de soins de premier secours et leur généralisation, notamment dans les régions de l’intérieur du pays.

En matière d’éducation et en dépit des pressions exercées par les tenants du libéralisme pour introduire un recouvrement partiel du coût de l’éducation, cette période sera caractérisée par l’institution de l’Ecole de Base et la scolarisation obligatoire jusqu’à l’âge de 16 ans (neuf ans de scolarité) par la loi d’orientation du 28 juillet 1991.

La politique préconisée sera axée sur l’amélioration de l’enseignement, la généralisation de l’enseignement de base et l’égalité des chances devant l’éducation. Parallèlement, un système de ciblage des besoins est développé à travers la mise en

²⁷ Allègement de la pauvreté: *Bâtir sur les acquis pour préparer l’avenir*, Rapport de la Banque Mondiale n. 13993-TUN p. X.

œuvre d'un important programme d'œuvres sociales en direction des enfants de familles nécessiteuses. Ce programme va se traduire par un dispositif varié d'aides sociales, au titre de l'éducation (fournitures scolaires, subventions de titres de transport, cantines scolaires, dons de vêtements, bourses d'études et frais d'internat).

Certes, les droits d'inscription vont être revus à la hausse dans l'enseignement supérieur et la participation du secteur privé sera encouragée, mais aucune mesure radicale ne sera prise dans le sens d'un désengagement de l'Etat du secteur de l'éducation, considéré à juste titre comme hautement stratégique.

Enfin, la politique sociale d'optimisation des transferts sociaux va insuffler un nouvel élan à la sécurité sociale, «non seulement pour se prémunir contre les risques sociaux, mais également pour garantir un minimum aux personnes âgées, aux malades et aux handicapés».²⁸

Les programmes engagés au cours de cette période vont se traduire par un élargissement de la couverture sociale à d'autres catégories professionnelles, l'amélioration du niveau des prestations des régimes, la création de nouvelles prestations, l'harmonisation des prestations entre les régimes, la rationalisation du rendement interne des caisses et la maîtrise des déficits (Guelmami).

La question de l'accès au logement, à laquelle nous consacrerons tout un chapitre, fera elle aussi l'objet d'un réexamen dans le sens d'un désengagement relatif de l'Etat au niveau de l'offre globale de logement, et une concentration massive de l'offre publique sur le logement social, confirmant ainsi la politique de ciblage accru des ménages disposant de faibles revenus.

D. MISE À NIVEAU DE L'APPAREIL PRODUCTIF ET ENJEUX DE LA MONDIALISATION

A la veille de son dixième plan de développement et consécutivement à la signature d'un accord d'association avec l'Union Européenne en 1995 qui vise l'intégration de l'économie tunisienne à la zone de libre échange en 2008, la Tunisie aborde aujourd'hui une nouvelle phase de son développement économique et social.

Pour accompagner le processus de son insertion à l'économie mondiale et la transformation de son appareil productif, le pays s'est engagé dans un ambitieux Programme de Mise à Niveau (PMN) de son économie, destiné à renforcer les capacités nationales face aux exigences de la libéralisation économique et de l'ouverture. Lancé en 1996, Le PMN a pour objectif l'amélioration des capacités de l'appareil productif industriel et para-industriel à travers:

²⁸ VIIIème Plan de Développement, p. 227.

(a) Des investissements immatériels (études de diagnostic, certifications, marketing, assistance technique, etc);

(b) Des investissements matériels (équipement en matériel de laboratoire et de contrôle, de maintenance et de manutention, de valorisation et de recyclage, etc.) pouvant prendre la forme d'assistance à la restructuration financière par le renforcement de fonds propres;

(c) Des Investissements Technologiques à caractère Prioritaire (ITP), pris en charge par le Fonds de Développement de la Compétitivité Industrielle, créée en 1994, sous forme de primes octroyées aux entreprises industrielles et de services connexes à l'industrie;

(d) Des investissements en infrastructures de base pour la protection de l'environnement.

Le PMN cible 2000 entreprises industrielles et de services pour un investissement total de 2,5 milliards de dinars, dont 10 à 20% pris en charge par l'Etat. Le reste est soutenu par des crédits bancaires ou des fonds propres.

Au plan social, la politique de modernisation de l'appareil productif s'est accompagnée d'une stratégie de valorisation et de mise à niveau des ressources humaines, conditions indispensables de l'amélioration de la productivité et de la compétitivité des entreprises, ainsi que par des programmes de promotion de l'emploi. Cette stratégie est marquée, au moins, par trois repères importants:

(a) La création en 1990 du Ministère de la Formation Professionnelle et de l'Emploi. L'articulation directe créée ainsi entre l'emploi et la formation, a été une décision stratégique qui a conditionné toutes les actions de réformes qui ont été engagées par la suite;

(b) Le démarrage en 1991 de la réforme du système éducatif, qui a instauré l'enseignement de base obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans;

(c) La promulgation en 1993 de la loi d'orientation de la formation professionnelle. Elle a instauré un nouveau cadre juridique et institutionnel de la formation professionnelle, et elle fut suivie par la mise en place en 1995 d'une stratégie nationale de mise à niveau de la formation professionnelle et de l'emploi, connue sous le nom de MANFORME. Cette stratégie a pour objectifs le développement des compétences et la formation d'un personnel qualifié au profit des entreprises, en partenariat actif avec les fédérations professionnelles, dans une démarche de pilotage de la formation par les besoins de l'économie et d'amélioration de la capacité d'embauche des demandeurs d'emploi.

Si l'impact du Programme de mise à niveau de l'appareil productif a été dans l'ensemble positif en terme de création d'emplois (l'évolution a été de 21% en terme d'emplois créés sur la période 1996-1999), d'amélioration du taux d'encadrement dans les entreprises (augmentation de 20% du taux de cadres qualifiés embauchés sur la période) et d'amélioration de la capacité de gestion des entreprises et de la qualité des produits, il convient cependant de signaler l'ampleur de l'engagement et les retombées sociales d'un tel engagement, dont la plupart commencent à peine à se faire sentir.

IV. LES POLITIQUES SOCIALES EN MATIERE DE LOGEMENT

Dans les chapitres précédents, nous avons opté pour une approche transversale et non sectorielle de l'évolution de la politique sociale, toutefois, il nous a paru pertinent d'examiner de plus près la politique du logement comme un exemple illustratif des performances mais également des limites de l'approche tunisienne du social.

La politique sociale en matière de logement est associée aux trois modèles de développement successifs adoptés par l'Etat tunisien depuis l'Indépendance : celui de la phase pré-libérale et de planification (1956-1969), celui de la phase libérale avec un Etat-providence (1970-1987), enfin celui de la phase libérale associée au désengagement de l'Etat (1988-...).

A. LA PHASE PRE-LIBERALE ET DE PLANIFICATION, 1956-1969

La politique d'habitat du nouvel Etat indépendant s'est d'abord focalisée sur l'amélioration des conditions d'habitat des couches populaires. Ainsi, dès le 30 mars 1956, dix jours après la proclamation de l'Indépendance, un décret instituait une aide de l'Etat sous forme de crédits à long terme et à faible taux d'intérêt, pour la construction de logements ouvriers. Cet acte symbolique allait être suivi par la mise en place de plusieurs institutions et opérateurs publics:

- (a) Le Fonds National d'Amélioration de l'Habitat (FNAH, 1956);
- (b) Les Sociétés Coopératives Ouvrières de Logements (SCOL, 1956);
- (c) La Société Nationale Immobilière de Tunisie (SNIT, 1957).

Le discours politique était alors obnubilé par la dégourbification, c'est-à-dire la suppression des gourbivilles, ces quartiers insalubres et sous-intégrés, construits depuis la deuxième guerre mondiale autour des grandes villes, par les différentes vagues de migrants ruraux.

Dans un premier temps, les logements du secteur public avaient été cédés en location vente, sans avance et remboursables sur 30 ans, avec un intérêt variant de 0 à 2% puis, ensuite, avec une avance inférieure à 30%, un délai de remboursement de 15 à 20 ans et un taux d'intérêt de 5%. Mais à partir de 1965, un coup de frein affecte la construction de logements par le secteur public. Il est dû, en partie, à la crise des finances publiques mais aussi à un tournant idéologique et une évaluation critique des retombées de la politique menée jusqu'alors.

Tout d'abord, dans l'idéologie des planificateurs collectivistes, le secteur du logement était purement social et improductif, il fallait donc y limiter l'investissement au minimum afin de concentrer l'effort sur les secteurs des infrastructures et de l'industrie. Par ailleurs, le bilan des actions entreprises montrait qu'une grande partie

des logements construits par l'État pour abriter les couches les plus démunies de la population, notamment les relogés des campagnes de dégourbification, avaient été attribués à des fonctionnaires et à des employés.

De ce fait, malgré l'effort financier considérable de l'Etat, seule une minorité des habitants des bidonvilles avait pu être relogée, laissant en l'état ces quartiers, qui étaient aux yeux des dirigeants du pays un stigmate du sous-développement. C'est par les opérations de démolition des gourbivilles que la progression de l'habitat insalubre a été contenue, en dépit de l'exode rural provoqué par la politique de mise en coopérative des terres agricoles au cours des années 1960. Les conditions d'habitat, telles qu'elles apparaissent au recensement de 1966, restent très peu satisfaisantes. En effet, 44% des logements étaient rudimentaires, 61% se composaient d'une seule pièce et 25% seulement des logements avaient l'électricité et 15% l'eau courante.

B. LA PHASE LIBERALE AVEC UN ÉTAT PROVIDENCE, 1970-1987

A partir de 1969, le maintien de la planification de l'économie et le renforcement du rôle de l'Etat providence accompagnent le retour à une politique économique libérale et l'abandon du collectivisme. Pour répondre à la demande croissante de logements, dans le cadre de la réorientation de la politique économique et du développement de l'appareil de l'Etat, plusieurs institutions voient le jour.

L'Agence Foncière d'Habitation (AFH), créée en 1973, est chargée d'acquérir, remembrer et viabiliser des terrains destinés à la construction d'immeubles d'habitation. Ces terrains pouvaient être cédés aux citoyens ou aux promoteurs immobiliers. L'AFH bénéficie alors d'un accès pratiquement gratuit au patrimoine foncier de l'Etat, de l'exonération de l'impôt sur les bénéfices et de l'exemption des droits d'enregistrement.

La Caisse Nationale d'Épargne-Logement (CNEL), créée également en 1973, est chargée de collecter l'épargne des ménages et d'octroyer des prêts avec des facilités de paiement ainsi que des aides aux ménages acquéreurs. Au terme de quatre années d'épargne, le souscripteur pouvait obtenir un prêt équivalent au double de son épargne, bonifié par un taux de 4% augmenté d'une prime d'épargne de l'ordre de 2%. Dans le cas de l'achat d'un logement auprès d'un promoteur immobilier, la CNEL versait directement à celui-ci le crédit de l'épargnant.

Le Fonds de Promotion du Logement pour Salariés (FOPROLOS), créé en 1977 et géré depuis 1978 par la CNEL, est alimenté par un prélèvement de 1% sur tous les salaires. Il octroie des prêts à des salariés rémunérés entre une et trois fois le salaire minimum garanti. La modestie des prêts accordés par le FOPROLOS n'a pas permis aux salariés d'y recourir comme moyen d'accès à la propriété de leur logement. Ce fonds a plutôt servi au préfinancement de la construction de logements.

Ces structures, mises en place pour mobiliser l'épargne, viabiliser les terrains et construire les logements, n'ont répondu qu'à une partie de la demande de logements, celle des couches les plus solvables de la population. En effet, la CNEL, face au décalage entre les prix réels des logements et certaines catégories de crédits, supprimait, en 1977, les trois catégories inférieures d'épargne, celles de 7, 14 et 21 dinars par mois. Par ailleurs, l'AFH, jusqu'en 1980, n'offrait que des lots de terrain d'une superficie supérieure à 500 m², ce qui excluait de sa clientèle de larges secteurs de la population.

Les capacités limitées des structures de production marchande du logement mises en place et surtout les prix qu'elles pratiquaient allaient conduire à la prolifération, à partir de 1975, d'un habitat anarchique, appelé ainsi parce que produit dans l'illégalité totale par rapport aux réglementations de l'urbanisme et de la construction. Il est cependant différent de l'habitat des gourbivilles des décennies précédentes. D'une part, les constructions y sont en dur, généralement de bonne facture, et non pas construites avec des matériaux de récupération et, d'autre part, les propriétaires des logements achètent le terrain : ils ne sont pas des squatters ni des occupants de fait comme c'était le cas dans les gourbivilles.

Dès le début des années 1970, le marché foncier urbain ne produisant pas de lots de terrains adaptés aux capacités financières des couches populaires, il se crée un marché foncier parallèle, à Tunis d'abord, puis dans l'ensemble des villes tunisiennes. A l'origine de ce marché parallèle se trouve le lotisseur clandestin, promoteur d'une nouvelle filière foncière constituée de petits lots de terrains (80 à 200 m²) non viabilisés et vendus avec des facilités de paiement, sans intérêts. Le lotisseur clandestin est généralement une personne qui s'est accaparée par des moyens détournés des terrains de l'Etat, non immatriculés, à la périphérie agricole de la ville. Cette filière foncière va ouvrir à l'urbanisation des espaces de plus en plus importants, occupés par un habitat produit totalement en dehors des cadres formels de la construction, c'est pourquoi il est plus juste de le qualifier d'informel que d'anarchique.

Près de 40% de la production du secteur privé est due à la filière informelle. Ne faisant pas partie de la politique officielle de l'habitat, elle n'en a pas moins été une réponse alternative à l'incapacité de l'appareil formel de produire des logements en nombre suffisant pour les couches populaires et pour une partie des classes moyennes. A ce titre, il est juste de voir dans l'habitat informel une composante structurelle de la production du cadre bâti depuis les années 1970.

Ce constat a conduit à l'adoption d'une politique de réhabilitation en lieu et place de celle de la démolition, appelée dégourbification, qui était prônée jusqu'alors, aussi bien par les politiques que par les techniciens. Après un premier programme, initié en 1978, qui a réhabilité les gourbivilles traditionnels de Tunis, l'Etat a créé l'Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine (ARRU) et a lancé deux projets urbains de réhabilitation d'une partie des quartiers produits par la filière informelle.

Ces quartiers mal intégrés des villes, dépourvus d'équipements d'infrastructure et de superstructure et aux logements parfois insalubres, ont bénéficié des interventions de l'ARRU: réhabilitation des réseaux d'assainissement et de voirie, construction d'équipements socio-collectifs et fourniture de crédits pour l'amélioration des logements. Les deux projets, financés en partie par la Banque Mondiale, ont touché 35 quartiers situés dans une vingtaine de villes (MEH, 1996).

La fin de cette période voit l'entrée en crise des trois entreprises publiques chargées de la mise en application de la politique d'habitat: la CNEL, l'AFH et la SNIT. La suppression de la bonification d'intérêt sur les crédits, intervenue en 1986, porte le coup de grâce à la connotation sociale de la CNEL. Malgré les relèvements successifs du niveau de ses crédits, la CNEL était loin de répondre aux besoins des épargnants provoqués par le renchérissement des prix des logements. La rigidité de la formule de la CNEL ne lui permettait ni de jouer un rôle social, ni de drainer efficacement l'épargne logement, ni de contribuer substantiellement au financement du logement.

Le succès de l'AFH reposait sur deux facteurs: d'une part, elle avait longtemps eu la possibilité de puiser dans le patrimoine foncier de l'Etat, ce qui lui avait permis d'acquérir des terrains à bas prix, d'autre part elle avait visé les classes aisées et moyennes, ce qui lui avait permis d'encaisser des acomptes substantiels sur les prix des terrains avant leur mise à disposition. Or, vers la fin de la période, la première source se tarit et la seconde commence à connaître un tassement relatif. Par ailleurs, des acquisitions malencontreuses de terrains inadaptés à la construction et le déclassement d'une partie de son patrimoine foncier par l'application de la loi de protection des terres agricoles de 1983, vont ajouter une crise foncière à la crise financière. De ce fait, l'AFH ne pouvait plus jouer le rôle de régulateur du marché foncier urbain, sans parler de son absence d'initiative en direction des couches sociales populaires.

Enfin, la SNIT, qui avait longtemps joué les rôles de lotisseur, de financier et de promoteur, connaît, à la fin de la période, une crise analogue à celle de l'AFH, doublée d'une mévente de sa production, en raison de son inadaptation à la demande.

C. LA PHASE LIBERALE AVEC DESENGAGEMENT DE L'ÉTAT, DEPUIS 1988

Deux années après l'adoption du Programme d'Ajustement Structurel (PAS) qui impliquait une réduction du montant des investissements publics et un désengagement progressif de l'Etat, le gouvernement réunit une Commission ad hoc pour définir une nouvelle politique d'habitat en conformité avec les objectifs du PAS et le diagnostic de la situation du secteur.

La Commission ad hoc propose alors une stratégie, connue depuis lors comme la Stratégie de l'Habitat 1988, pour remédier aux cinq points faibles identifiés: la

pénurie des terrains à bâtir, l'inadéquation de l'offre de logements à tous les segments de la demande, l'insuffisance de la gestion du parc de logements, la faiblesse de la performance du système de financement institutionnel et le manque de coordination et de suivi des intervenants publics. La Commission jugeait par contre satisfaisante la politique de réhabilitation des quartiers informels, telle que promue par les deux projets urbains en cours.

Parmi l'ensemble des mesures préconisées par la Stratégie de l'Habitat 1988, deux mesures concernent directement l'habitat populaire: la production de terrains pour le logement social et la réhabilitation des quartiers populaires.

1. La production de terrains pour le logement social

L'AFH a été chargée de produire des parcelles assainies de 100 m² destinées aux populations à faibles revenus, et de grandes parcelles aménagées extra-muros, destinées aux promoteurs privés, notamment pour la réalisation de logements sociaux.

Force est de constater que les programmes de parcelles assainies et la production de grandes parcelles aménagées extra-muros, entreprise à partir de 1989 par l'AFH, ont permis à cette dernière de diversifier son offre, mais ils n'ont pas réussi à atteindre efficacement les couches sociales à faibles revenus pour les détourner de l'habitat informel. En effet, les parcelles assainies se sont avérées, notamment dans les villes de l'intérieur, au-dessus des moyens financiers des candidats à l'habitat informel. Par ailleurs, les promoteurs privés qui ont acquis les grandes parcelles aménagées extra-muros ont produit plus de logements pour les strates inférieures des classes moyennes que de l'habitat social à destination des populations pauvres. L'échec relatif de ces programmes de l'AFH laisse augurer un développement assuré de l'habitat informel.

2. La réhabilitation des quartiers populaires

En 1992, un Programme National pour la Réhabilitation des Quartiers Populaires (PNRQP) est mis au point pour la réhabilitation des quartiers informels et le Fonds de Solidarité Nationale (FSN) est créé pour ceux qui ne sont pas concernés par les programmes et les projets ordinaires de l'Etat et des collectivités locales.

Le PNRQP a touché 223 quartiers entre 1992 et 1996 et il est prévu qu'il concernera 233 autres quartiers au cours du IX^e plan (1997-2002). Ce programme, en se limitant à la réalisation des infrastructures, prend la suite des Projets Urbains, mais en abandonnant la composante foncière et celle de l'amélioration de l'habitat. Par ailleurs, le Programme de Développement Urbain Intégré (PDUI), qui vise à créer des emplois tout en comprenant une composante de réhabilitation, est encore au stade expérimental, et il ne concerne qu'une trentaine de quartiers. Ajoutons que le Fonds de Solidarité Nationale, alimenté par des subventions de l'Etat et par la participation de citoyens et d'entreprises, a pour mission de financer les interventions dans les zones

d'ombre, milieu ne disposant pas des commodités les plus élémentaires et non concernés par les programmes et les projets ordinaires de l'Etat et des collectivités locales. Entre 1992 et 1995, le FSN a permis la construction de 2 500 logements dans les zones d'ombre.

En conclusion, l'analyse des politiques d'habitat et des réalisations en matière de logement depuis l'indépendance montre que la Tunisie a connu, au début des années 1970, un tournant radical dans la mise en place d'une politique de l'habitat. En effet, la nouvelle politique d'habitat, en application à partir de 1970, met en place de nouvelles entreprises étatiques pour assurer la production de terrains à bâtir et le financement de l'habitat, et renforce la capacité de production de logements du secteur public ainsi que celle du secteur privé. Ces différentes mesures ont permis au secteur public de relever sa production annuelle moyenne à 15 000 logements environ entre 1973 et 1986, comme elles ont permis au secteur privé réglementaire, notamment par l'autopromotion, d'augmenter sa production de 7 000 logements par an en 1973 à 25 000 logements en 1986.

C'est aussi à partir des années 1970 que l'habitat informel prend son essor. En effet, l'administration a toléré, à partir du milieu des années 1970, le développement, dans l'illégalité, d'une multitude de quartiers à la périphérie des villes. Les petites parcelles produites par les lotisseurs illégaux, vendues souvent à tempérament et permettant l'auto-construction progressive, correspondaient parfaitement aux diverses capacités de mobilisation de l'épargne des couches populaires et de certaines franges des couches moyennes. Les quartiers informels ont constitué, de ce fait, la réponse à la demande des ménages défavorisés. Les programmes de réhabilitation engagés par la suite, tout en assurant une relative mise à niveau urbaine de ces quartiers, ont confirmé en quelque sorte l'intégration de la filière informelle dans la politique de l'habitat.

V. CHANGEMENTS ET CONTINUITÉ DANS LES POLITIQUES SOCIALES

Dans les chapitres précédents, nous avons tenté une mise en correspondance des logiques des politiques économiques et des politiques sociales, pour chaque période d'évolution historique de la société tunisienne. Cette correspondance entre modèles de développement économiques et systèmes de politique sociale nous semble évidente dans le cas tunisien, tant au niveau de la philosophie générale, qui a caractérisé chaque décennie de développement, qu'au niveau des modes d'intervention successifs adoptés.

L'évolution la plus remarquable qu'il convient de souligner concerne le rôle de l'Etat et sa mission dans la société. La mise en œuvre du Programme d'Ajustement Structurel constitue à l'évidence l'événement économique charnière dans ce processus de mutation de l'appareil de l'état et de changement de l'approche des politiques sociales par les pouvoirs publics.

«L'Etat-providence», qui avait caractérisé la période post-coloniale et qui avait permis à la Tunisie (en prodiguant gratuitement éducation, santé, emploi et assistance) de réaliser des progrès remarquables dans le domaine du développement humain et de l'équité sociale, allait céder la place à l'Etat «régulateur» et «organisateur des règles du jeu», «libérateur d'initiative», «incitateur du développement», avec l'entrée en vigueur du PAS.

Les programmes d'assistance quasi-généralisée, qui ont été l'apanage de la première décennie de l'indépendance, ont fait progressivement place à des programmes de développement orientés vers des zones et des catégories prioritaires, ainsi qu'à des mesures de soutien au pouvoir d'achat, au cours de la seconde décennie. La troisième décennie s'est caractérisée par le recours à un ciblage soutenu en direction des populations les plus déshéritées et l'apparition de programmes de promotion d'activités génératrices de revenus.

Cependant, ces mutations intervenues dans les politiques sociales, depuis l'indépendance, n'ont pas entraîné de remise en cause fondamentale des principes qui régissent le système des transferts sociaux (gratuité de l'enseignement et gratuité totale ou partielle des prestations de santé, compensation des produits alimentaires, etc.) et on ne saurait parler de rupture réelle dans la politique sociale de l'Etat ou de l'extinction pure et simple de l'Etat-providence.

En effet, l'analyse de la dynamique d'évolution des politiques sociales tunisiennes révèle à l'évidence l'existence d'un rapport de continuité/nouveauté entre les différents modes d'intervention sociale, qui ont marqué les quatre décennies de développement, et l'ancrage fondamentalement réformiste de la philosophie sociale des gouvernements successifs, qui ont présidé au destin du pays. Ce faisant, l'analyse de cette évolution réfute la thèse fonctionnaliste qui affirme le primat de l'économie et

qui considère que le social est unilatéralement déterminé et instrumentalisé par les politiques économiques.

Ce rapport de continuité dans les politiques sociales est particulièrement évident dans le maintien des transferts sociaux, des programmes de développement régionaux, l'action en faveur des couches sociales défavorisées et enfin la place accordée à la planification familiale et au rôle de la femme dans le développement. Ce sont ces deux derniers points que nous allons examiner dans les prochains chapitres, avant d'aborder l'innovation institutionnelle qui marque la politique tunisienne en matière de lutte contre la pauvreté.

VI. LA POLITIQUE DE POPULATION

La Tunisie est reconnue pour sa politique de population exemplaire, initiée au lendemain de l'indépendance. Les résultats remarquables obtenus en matière de maîtrise de la croissance démographique sont à placer dans le contexte général des stratégies de développement et d'une dynamique globale et intersectorielle, adoptées dès l'indépendance. L'objectif premier visé par la politique de population a été la maîtrise de la croissance démographique par l'infléchissement du niveau global de la fécondité. Les efforts engagés pour assurer cet infléchissement devront se poursuivre jusqu'à ce que la transition démographique soit achevée, c'est à dire le passage d'une situation où la mortalité et la fécondité étaient élevées à une situation où la mortalité et la natalité sont basses.²⁹

Dans un premier temps nous analysons les contenus et les étapes suivies par la politique de population tunisienne et, dans deuxième temps, nous faisons ressortir les enseignements qui se dégagent de cette politique.

A. LES CONTENUS ET LES ETAPES

Le progrès sanitaire, déjà engagé au cours de la période coloniale, mais exalté à partir de l'Indépendance, a réduit considérablement la mortalité, notamment la mortalité infantile, faisant passer le taux annuel d'accroissement de la population de 1,8% entre 1956 et 1966 à 2,3%, entre 1966 et 1975, et ce en dépit d'un fort courant d'émigration vers l'étranger, entre 1969 et 1973. Tout en poursuivant les efforts tendant à développer et renforcer le progrès sanitaire, l'Etat tunisien a mis en place une politique visant l'infléchissement de la fécondité en vue de réduire la croissance démographique. La politique de population a connu trois étapes, mais dès le départ elle a porté une attention particulière à la femme, de qui dépend en premier lieu l'activité procréatrice.

1. *La première étape: 1956-1969*

Le recul historique permet de constater que les dirigeants tunisiens ont bien compris que l'infléchissement de la fécondité passait par ce qui est appelé aujourd'hui «l'empowerment» des femmes. Aussi, avant de prendre des mesures et de lancer des programmes de planning familial, la Tunisie s'est dotée, au cours des quatre années qui séparent l'Indépendance du début des années 1960, d'un ensemble de lois et de réformes qui visaient à donner à la femme le statut de citoyenne à part entière et à lui faciliter l'accès aux moyens lui permettant de prendre part progressivement aux décisions publiques et privées:

²⁹ Ce chapitre est basé sur l'ouvrage *Population et développement en Tunisie*, Cérès Editions, 2001; notamment le chapitre 25 «l'originalité de la politique tunisienne de population» et le chapitre 27 «les leçons de l'expérience tunisienne».

(a) La promulgation du Code du statut personnel, le 13 août 1956, interdit la polygamie, instaure le consentement mutuel des nouveaux mariés, régleme le divorce, fixe l'âge minimum au mariage à 15 ans pour les filles (il sera porté, en 1964, à 17 ans);

(b) La réforme de l'enseignement du 4 novembre 1958 permet l'accès à l'école pour tous les enfants, garçons et filles, à partir de l'âge de six ans;

(c) La Constitution tunisienne du 1^{er} juin 1959 consacre l'égalité des droits et des devoirs entre l'homme et la femme. Cette dernière obtient le droit de vote et devient éligible.

Notons, par ailleurs, que la loi du 1^{er} août 1957 réorganise l'état civil et instaure l'obligation de la déclaration des événements démographiques, dispositifs essentiels pour toute politique de population qui vise la maîtrise de la croissance démographique.

Après avoir mis en place les réformes qui permettront aux femmes de se libérer progressivement des entraves d'une société traditionnelle et forcément nataliste, la Tunisie s'est attaquée, au cours des années 1960, à la légalisation des pratiques contraceptives et au lancement de programmes de planification familiale.

La loi du 9 janvier 1961 abroge les décrets des années 1920 interdisant la publicité et l'importation des moyens contraceptifs: elle les soumet désormais aux mêmes règlements que les autres produits pharmaceutiques.

La loi du 1^{er} juillet 1965 autorise l'avortement dans les trois premiers mois de la grossesse et à partir du cinquième enfant.

Les années 1964 et 1965 ont vu le lancement d'un programme expérimental de planification des naissances dans 12 centres de protection maternelle et infantile et fut étendu par la suite à 39 autres centres. L'exécution de ces programmes a été confiée à la Direction du planning familial relevant du Ministère de la santé publique.

Mais la faiblesse des résultats à la fin des années 1960 (7% de femmes seulement utilisaient des contraceptifs), appelait à prendre des mesures particulières pour élargir le recours aux méthodes de contraception.

2. La deuxième étape: les années 1970

La première de ces mesures a été la création, le 23 mars 1973, de l'Office National de la Famille et de la Population (ONFP), qui a été chargé de «mettre en application la politique nationale en matière de planification familiale et de la population dont les deux aspects fondamentaux ont trait à la réduction de l'accroissement démographique et à la protection de la santé de la femme et de la famille».

La seconde mesure a été la création, le 31 janvier 1974, du Conseil supérieur de la population. Réunissant les différents ministères et organisations nationales sous la présidence du Premier Ministre, ce Conseil est en charge de définir les orientations générales de la politique de population.

De plus, au cours de cette période, la mise en application de la réorganisation du système d'état civil et la multiplication des enquêtes statistiques ont permis un meilleur suivi de l'efficacité des mesures prises en vue de la réduction de l'accroissement démographique.

Plusieurs raisons, dont le manque de ressources humaines, ont poussé à l'adoption de programmes verticaux de planification familiale, c'est à dire des programmes portant presque exclusivement sur les méthodes de contraception pour la régulation des naissances. Or, les études réalisées vers la fin de la décennie ont montré que ces programmes donnaient de bons résultats auprès des femmes citadines et instruites, mais qu'ils n'arrivaient pas à susciter une demande de régulation des naissances chez les femmes rurales et pauvres.

L'alternative a consisté en l'adoption, à partir du milieu des années 1980, d'une approche intégrée dont les programmes incluent des activités de santé maternelle et infantile dans le but d'assurer la santé de la femme enceinte et la survie de l'enfant.

3. La troisième étape: à partir des années 1980

L'intégration des services de planning familial aux services de soins de santé de base a permis à leurs bénéficiaires d'accéder aux conseils et services des équipes de l'Office de Planification de la Famille et de la Population. L'adoption de l'approche intégrée a permis, en 1996, de toucher les femmes à travers 1 800 centres dépendant du Ministère de la santé et 50 centres régionaux de l'ONPF.

Entre 1956 et 1994, le taux de fécondité totale (TFT) s'est infléchi de 7,20 à 2,90 et l'espérance de vie est passée de 47 ans à 71,2 ans, alors que le taux d'accroissement naturel est passé de 2,9% entre 1956 et 1966 à 1,7% entre 1984 et 1994.

Les réussites dans l'infléchissement de la fécondité et dans la maîtrise de la croissance démographique sont à imputer aussi aux mesures de consolidation des acquis des femmes entreprises depuis le début des années 1990.

(a) L'institution de l'école de base gratuite et obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans;

(b) La création du Ministère de la femme et de la famille, du Conseil National «Femme et Famille», de la Commission Nationale «Femme et Développement» et du Centre de Recherche, de Documentation et d'Information sur la Femme (CREDIF).

Les objectifs du IXème Plan (1997-2001) en matière de population illustrent les caractéristiques de la période actuelle:

(a) Le IXème Plan prête une attention particulière à la planification familiale et à la santé reproductive afin de conduire à son terme la transition de la fécondité, assurant ainsi la maîtrise de la croissance démographique;

(b) Il prévoit un soutien accru à certaines catégories sociales en chargeant l'ONPF d'orienter son action en priorité vers les catégories de la population où la fécondité reste encore élevée.

B. LES ENSEIGNEMENTS DE LA POLITIQUE DE POPULATION TUNISIENNE

L'analyse des contenus et des étapes de la politique de population tunisienne conduit à tirer deux enseignements majeurs:

(a) Les programmes de limitation des naissances, bien que nécessaires pour la baisse de la fécondité, n'en constituent pas le premier moteur. Une étude récente³⁰ a montré que, jusqu'aux années 1980, le facteur essentiel de la baisse de la fécondité a été le recul de l'âge au mariage. Elle a montré que la contraception n'est devenue le principal moteur de la baisse de la fécondité qu'au cours des années 1990, alors que les programmes de limitation des naissances ont été initiés depuis le milieu des années 1960. Il en ressort que ce sont les mesures qui ont fait reculer l'âge au mariage qui ont enclenché la baisse de la fécondité et, du même coup, ont préparé le terrain à l'adoption de plus en plus large de la planification familiale. Les différentes mesures visant la libération de la femme, dont les mesures du Code du statut personnel de 1956, l'égalité des droits et des devoirs entre hommes et femmes instituée par la Constitution de 1959, la scolarisation massive des filles et l'accès de la femme au marché du travail, sont à la base du recul de l'âge au mariage. Là réside le premier enseignement de l'expérience tunisienne.

(b) La volonté politique est la clef essentielle pour réussir à faire baisser la fécondité et, de ce fait, maîtriser la croissance démographique. La Tunisie a compris très tôt que la résolution des problèmes démographiques passent par le développement économique et social. A travers les plans de développement économique et social, la Tunisie a mis l'accent sur la scolarisation massive des garçons et des filles, la création d'emplois, notamment l'emploi féminin, la résorption des disparités régionales et la lutte contre la pauvreté. Elle a également poursuivi, parallèlement aux programmes visant la baisse de la fécondité, les efforts tendant à faire baisser la mortalité et à améliorer la santé, ainsi qu'à maîtriser les flux migratoires, externes et internes. La réalisation de ces plans de développement nécessitait une volonté politique que la Tunisie a su trouver. Sans cette volonté politique, assortie d'une vaste entreprise pédagogique, les objectifs des plans de développement n'auraient jamais été atteints en un laps de temps aussi court.

³⁰ Ayad M. et Jemai H.: *Les déterminants de la fécondité* in Population et Développement en Tunisie, Edition Cérès, Tunis, 2001, pp. 233-254.

VII. LA POLITIQUE D'EMANCIPATION ET DE PROMOTION DE LA FEMME

La promotion des femmes et la consolidation de leur place dans la société constituent sans aucun doute un élément pivot et un principe permanent et fondateur de la politique tunisienne de développement social.

Dès le lendemain de l'indépendance, adoptant son fameux Code du Statut Personnel (CSP), la Tunisie reconnaissait, véritable révolution dans le contexte socio-culturel des pays musulmans, que l'amélioration du statut de la femme et de sa place dans la société était l'une des principales clés du développement économique et social. Dix ans plus tard, le gouvernement tunisien s'engageait dans un courageux programme de planification familiale, convaincu que le refus de la fatalité biologique et la maîtrise de la fécondité représentait, pour la femme, le premier des pouvoirs et une condition indispensable à sa participation à la vie publique. Le choix était courageux, car le contexte arabe et musulman de l'époque ne s'y prêtait guère.

Aujourd'hui, la question des droits de la femme fait l'objet d'un large consensus au sein de la population tunisienne et les tunisiennes disposent de nombreux atouts: une législation qui leur est largement favorable, de nombreux mécanismes institutionnels et, surtout, une volonté politique constamment renouvelée au plus haut sommet de l'Etat, d'impulser l'égalité entre les sexes et de renforcer la place de la femme dans le développement.

A. L'EGALITE JURIDIQUE, PREMIER CHOIX DE LA TUNISIE INDEPENDANTE

La promulgation du Code du Statut Personnel, le 13 août 1956, sous l'impulsion du leader Habib Bourguiba premier président de la république, constitue la première œuvre législative de la Tunisie indépendante, concrétisant ainsi une revendication qui remontait au mouvement réformiste du début du XXème siècle.

Ce code qui précède à la fois, la proclamation officielle de la république (1957) et le texte de la constitution (1959), va littéralement révolutionner l'institution familiale et consacrer le principe de l'égalité juridique entre l'homme et la femme. La polygamie est interdite et tombe sous le coup de la loi pénale. Le mariage doit être librement consenti et le «Jabr» (droit du père de forcer ses filles au mariage de son choix) est supprimé. L'âge minimum légal pour le mariage est fixé à vingt ans pour les garçons et à dix sept ans pour les filles. Le divorce judiciaire est institué et la répudiation unilatérale est interdite. Enfin, dernière pièce à l'édifice historique: les successions. La femme accède à la dignité d'héritière. Fautes de mâles, elle a vocation à la totalité de l'héritage du père. Si elle décédait avant lui, ses propres enfants, jusqu'alors écartés de tout droit, devraient bénéficier d'un legs. En revanche, reste inchangée en la matière l'inégalité dans l'héritage, née du droit islamique: en concurrence avec des mâles ayant même vocation qu'elle à l'héritage, la femme ne

bénéficiera que de la moitié de leur part. Sur ce point, le Président Bourguiba s'était retrouvé face à une farouche résistance du clergé musulman, qui considérait que la question de la succession représentait le seuil à ne pas franchir (el houdoud).

Pour les pouvoirs publics, le CSP s'inscrit dans la droite lignée des aspirations du mouvement réformiste musulman et s'appuie sur une lecture dynamique de la Chariaâ, fondée sur l'exégèse ou la pratique de l'Ijtihad.

Le changement opéré dans la gestion politique du pays, en novembre 1987, ne va pas entraîner de remise en cause des acquis des femmes, comme ont pu y aspirer certains mouvements extrémistes du moment. Bien au contraire, celui-ci va générer un important processus de réformes et de modernisation de tout l'arsenal juridique et institutionnel relatif à la situation de la femme, dans le sens d'une confirmation de ses droits fondamentaux et de l'amélioration de son rôle dans la société.

Aussi le Code du Statut Personnel va-t-il être amendé sur plusieurs articles, en vue d'octroyer à la femme de nouveaux droits en matière de liberté individuelle et de tutelle des enfants, instaurant ainsi les conditions d'un nouveau partenariat entre les conjoints, sur la base du respect de leurs droits mutuels: suppression du devoir d'obéissance de la femme à son époux et instauration d'une co-gestion des affaires du foyer, octroi de nouvelles attributions à la mère en matière de tutelle, extension du droit aux aliments aux descendants maternels et création d'un fonds de garantie de la pension alimentaire.

De même le Code Pénal va être revisité pour y introduire des dispositions importantes en vue de sanctionner la violence conjugale, au même titre que les autres formes de violence à l'égard des femmes.

Le Code du Travail subit lui aussi une profonde réforme consacrant explicitement la non-discrimination entre l'homme et la femme en matière de rémunération et de salaire.

Enfin, le pas le plus relevant est franchi par la réforme du Code de la Nationalité, qui accorde désormais à la femme tunisienne mariée à un étranger le droit de transmettre sa nationalité à ses enfants, nés hors du territoire national, après accord du père.

B. LES STRUCTURES D'APPUI A LA PROMOTION DE LA FEMME

Au plan institutionnel, la dernière décennie a été marquée par la création de plusieurs mécanismes, visant une meilleure intégration des femmes dans le développement et une plus grande participation à la prise de décision.

Ces structures concernent principalement:

1. *Le Ministère des Affaires de la Femme et de la Famille (MAFF)*

Créé en 1992, le MAFF a essentiellement pour mission d'élaborer et de coordonner la politique gouvernementale en matière de promotion de la femme et de la famille. Il est également chargé de veiller au respect des droits des femmes et de «sauvegarder l'équilibre et la stabilité de la famille».

Dans la réalisation de sa mission, le MAFF est assisté par trois structures importantes, à savoir: le Conseil National «Femme et Famille», qui est son organe consultatif, le Centre de Recherches, d'Études, de Documentation et d'Information sur la Femme (CREDIF), qui est son organe scientifique, et la Commission «Femme et Développement», qui est la structure de planification et d'évaluation de l'intégration des femmes dans les plans de développement.

2. *Le Conseil National «Femme et Famille» (CNFF)*

Le CNFF est l'organe consultatif du MAFF. Il assiste le Ministère dans l'exécution des principales orientations de la politique de promotion des femmes et permet la coordination des actions entre les divers intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux.

Présidé par le Ministre des affaires de la femme et de la famille, le Conseil est composé des représentants des ministères, des structures gouvernementales et des organisations et associations nationales impliquées dans les questions d'égalité des sexes et de lutte contre la discrimination à l'égard des femmes.

Le Conseil a pour principales missions:

- (a) D'assurer le suivi de l'image de la femme dans les médias;
- (b) De veiller à l'application des textes juridiques et de leur mise en œuvre effective, en vue de garantir l'égalité des chances;
- (c) De préparer les échéances nationales et internationales relatives aux questions qui concernent la femme et la famille.

3. *La Commission Nationale «Femme et Développement» (CNFD)*

La CNFD a été créée en 1991, dans le cadre de la préparation du VIIIème Plan de Développement, avec pour objectif de renforcer la participation des femmes à l'élaboration des orientations stratégiques de développement et d'intégrer la dimension de l'égalité des sexes dans les politiques et les programmes de développement.

Placée depuis 1992 sous la direction du MAFF, cette Commission est chargée du suivi annuel de la réalisation des objectifs du plan, en matière de promotion féminine.

S'inscrivant dans le cadre des recommandations de la plate-forme d'action de Beijing, la Commission a élaboré une stratégie de développement des ressources humaines féminines pour la quinquennie 1997-2001, qui s'articule autour des principaux axes suivants:

(a) Le développement du potentiel économique des femmes dans la perspective d'une plus grande égalité des chances entre les sexes;

(b) La définition de programmes spécifiques à l'intention des femmes rurales, dans le cadre d'un plan d'action approprié;

(c) L'encouragement de l'accès des femmes aux filières scientifiques et techniques et aux métiers traditionnellement masculins.

4. Le Centre de Recherches, d'Études, de Documentation et d'Information sur la Femme (CREDIF)

Défini comme l'organe scientifique du MAFF, le CREDIF a pour missions de développer les études et les recherches sur la femme, de collecter les données relatives à sa situation sociale et économique, de diffuser toutes les informations recueillies dans ce cadre et d'établir des rapports périodiques sur l'évolution de sa condition, en vue de faciliter la prise de décision. Le CREDIF est donc une structure d'analyse, d'observation et d'évaluation de la condition féminine et l'interface entre la société civile et les pouvoirs publics.

Le Centre compte à son actif plusieurs réalisations dont la création d'un Observatoire de la Condition Féminine, susceptible de fournir aux décideurs les données statistiques et les informations pertinentes permettant la prise en compte de l'égalité des sexes dans l'élaboration des politiques et la mise en œuvre des programmes.

C. LA STRATEGIE D'INTEGRATION DE L'EGALITE DES SEXES DANS LA PLANIFICATION

Au cours de la dernière décennie, des efforts considérables ont été déployés par les pouvoirs publics tunisiens, en vue de réduire les disparités entre les hommes et les femmes par l'intégration de la dimension de l'égalité des sexes dans les plans de développement.

L'intégration d'une démarche soucieuse d'équité entre les sexes, communément connue sous l'appellation «approche du genre», consiste à veiller à ce que l'égalité

constitue un objectif central de toutes les interventions publiques. Cette approche a pour objectif la prise en compte des intérêts stratégiques des hommes et des femmes dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et des programmes publics dans tous les domaines—politique, économique et social—de manière à mettre fin à la discrimination à l'égard des femmes et en vue d'en faire des partenaires à part entière du développement.

La Tunisie n'a pas attendu les grandes conférences internationales pour incorporer ce souci d'égalité entre les sexes dans ses plans de développement économique et social, même si celles-ci, et notamment la Conférence de Beijing sur les femmes, ont impulsé une plus grande dynamique dans ce sens.

Dès l'élaboration du VIIIème Plan National de Développement (1992-1996), une commission «femme et développement» était créée, à l'instar des douze autres commissions du plan, pour examiner de près la situation de la femme dans l'ensemble des secteurs de développement et pour élaborer une stratégie spécifique de promotion des femmes, avec des objectifs sectoriels précis et des indicateurs de suivi et d'évaluation appropriés.

Cette commission a permis de consacrer tout un chapitre du plan à la stratégie «femme et développement», dans la perspective d'une meilleure insertion économique et sociale des femmes et d'une plus grande égalité des chances dans les différents secteurs d'activité. Elle a, dans le même temps, favorisé pour la première fois dans l'histoire de la Tunisie, une participation sans précédent des femmes à l'élaboration des grandes orientations du plan: représentantes de tous les départements ministériels, d'ONGs féminines, d'ONGs de développement, d'organisations nationales du travail et du patronat, d'experts, d'universitaires et de «personnes ressources».

Cette première expérience a enclenché une dynamique de genre et une recherche d'équité, qui s'est affinée au cours des IXème (1997-2001) et XXème plans de développement (2002-2006, en cours d'élaboration). L'élément féminin a pris de la visibilité, au plan macro et micro-économique. Désormais, la femme est intégrée de manière horizontale et transversale dans tous les secteurs d'activité et constitue l'un des axes stratégiques de la planification économique et sociale. Elle bénéficie des financements qui proviennent d'une part des budgets alloués aux départements techniques qui se chargent de la réalisation des objectifs sectoriels qualitatifs et quantitatifs, fixés par la «stratégie femme» et, d'autre part, du budget spécifique alloué au Ministère de la Femme et de la Famille (MAFF).

L'adoption de cette approche a impulsé par ailleurs la mise en œuvre d'un programme national de développement d'indicateurs sexo-spécifiques, visant notamment la ventilation des statistiques par sexe auprès d'une cinquantaine d'institutions nationales, ainsi que la réalisation de nombreuses recherches et enquêtes sur divers thématiques, permettant de mieux appréhender le statut et la condition de la

femme et de concevoir, par conséquent, les politiques et les programmes appropriés pour promouvoir l'égalité entre les deux sexes.

Toutefois, en dépit des efforts déployés par le gouvernement tunisien pour réduire les disparités entre les hommes et les femmes, beaucoup reste à faire pour parvenir à une égalité de chances effective entre les sexes, notamment en matière d'emploi, (les femmes ne représentent que 24% de la population active) et d'accès à la prise de décision et au postes de responsabilité. Compte-tenu de la volonté affichée, on est en droit d'espérer que le Xème Plan de Développement permettra de réaliser un véritable saut qualitatif dans ce sens.

VIII. LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

La question de l'emploi et celle de la formation professionnelle se trouvent, notamment depuis les années 90, au cœur de la politique de développement de la Tunisie et se situent au premier rang des priorités nationales. Toutes les politiques sectorielles sont censées converger vers cet objectif majeur.

En dépit des bonnes performances de l'économie et du rythme de création de postes, le marché de l'emploi connaît en effet une forte pression depuis quelques années, malgré la maîtrise de la croissance démographique (1,12% en 2000), dont les effets sur le marché de l'emploi ne seront significatifs qu'à partir du XIème plan de développement (2007-2011).

C'est ainsi que l'effectif de la tranche d'âge 18-59 ans au chômage s'est accru à un rythme de 3% entre 1966 et 1994. Celui-ci concernait 15% de la population active en 2000. Cette progression s'est faite en dépit d'efforts soutenus et d'un taux d'absorption des demandes additionnelles par les créations d'emploi, allant en s'améliorant considérablement, passant de 68% pour la période 1987-1991 à 91% pour la période du neuvième plan, 1997-2001. Pour les cinq années à venir (2002-2006), la demande additionnelle d'emploi atteindra son maximum, avec plus de 80 000 par an. Seule une croissance de 6% permettra l'absorption totale de cette demande.

Le flux de la demande additionnelle d'emploi est par ailleurs fortement influencé par l'accroissement substantiel de la part de la population féminine dans la population active totale, qui est passée de 6% en 1966 à 24% en 1997. Cette progression est évidemment liée à celle du taux d'activité chez les femmes qui, de 5,5% seulement en 1966, est passé à 23,7% en 1997.

Cette pression de la demande d'emploi s'accompagne de changements qualitatifs importants dans les profils des demandeurs d'emploi. En effet, la population active employée est non seulement de plus en plus féminisée, mais elle est aussi de plus en plus instruite. En 1997, 6,4% de la population active employée masculine est diplômée du supérieur. La part de la population active féminine est plus élevée: 9,1%. Globalement, ces données viennent confirmer l'hypothèse selon laquelle la Tunisie a amorcé récemment un changement qualitatif en terme de modèle de développement avec le décollage, au tournant des années 90, de l'accroissement de la productivité des facteurs. En terme de niveau d'instruction de la population active ayant un emploi, la Tunisie n'est devancée que par la Jordanie, lorsqu'on la compare aux pays arabes. (Nations Unies 2001).

Dans ce contexte, l'Etat a mis au point une politique de gestion active du marché de l'emploi, qui favorise à la fois l'insertion économique des primo-demandeurs d'emploi et la formation-reconversion des travailleurs touchés par la restructuration industrielle, plutôt qu'une gestion passive favorisant l'assistance. Cette politique s'appuie d'une part sur un dispositif juridique et institutionnel modernisé et d'autre part sur une grande diversité de mécanismes et de programmes d'insertion, permettant de toucher pratiquement toutes les catégories de demandeurs d'emploi. Ces

mécanismes d'adaptation et d'insertion professionnelle concernent principalement les Stages d'Initiation à la Vie Professionnelle (SVIP I et II) destinés aux diplômés du supérieur et aux personnes ayant quitté le secondaire ; les Contrats Emploi-Formation (CEF) pour les sortants du secteur privé ; et le Fonds d'Insertion et d'Adaptation Professionnelle (FIAP) qui comporte 7 instruments d'intervention destinés entre autres à la formation/insertion, à la reconversion et requalification des licenciés, à la création d'entreprise et à l'aide à la mobilité géographique. Ces programmes ont bénéficié à plus de 149 926 personnes entre 1987 et 1999.

Le deuxième volet de la politique de l'emploi porte sur l'encouragement du travail indépendant et l'aide à la création de micro, petites et moyennes entreprises, comme moyen efficace d'insertion des demandeurs d'emploi. Plusieurs initiatives ont été prises dans ce sens, avec notamment la création de centres de formation au travail indépendant, visant à stimuler l'esprit entrepreneurial chez les jeunes et la mise en place de mécanismes de financement des petits et micro-projets, tels que le Fonds National de Promotion de l'Artisanat et des Petits Métiers (FONAPRA), les programmes de développement régionaux (PRD, PDRI, PDUI), ou encore la Banque Tunisienne de Solidarité (BTS), de création plus récente (1997). Un fonds d'action spécifique à l'emploi, le Fonds National de l'Emploi (21-21) sur lequel nous reviendrons plus en détail dans le prochain chapitre, a par ailleurs été mis sur pied, venant compléter le dispositif déjà mis en place pour promouvoir l'auto-emploi. Parallèlement, des programmes de formation, d'assistance et d'encadrement des jeunes promoteurs dans toutes les étapes du montage de projets, ont été institués, à l'instar du programme «Création d'Entreprise et Formation d'Entrepreneurs» (CEFE) ou de celui de Gérer Mieux son Entreprise (GERME).

L'appréciation de l'impact sur le marché de l'emploi de telles mesures et des nombreuses actions menées par l'Etat est assurée par l'Observatoire National de l'Emploi et des Qualifications, mis en place en 1996 et défini comme un instrument de suivi et de veille du marché de l'emploi, de l'évolution des qualifications dans les entreprises et des caractéristiques des demandeurs d'emploi.

Enfin, option stratégique de développement pour la présente et la prochaine décennies, la politique de l'emploi fait l'objet d'un processus permanent de concertation et de partenariat multi-niveaux avec les organisations socio-professionnelles et les opérateurs économiques. Cette démarche s'est particulièrement concrétisée à l'occasion de la Conférence Nationale sur l'Emploi, organisée en 1988 et qui a abouti à la définition d'un consensus national sur les défis et les enjeux de l'emploi entre les partenaires sociaux, les partis politiques et les structures de l'Etat.

Face à un marché de l'emploi en pleine mutation et une population active à la fois plus exigeante et plus vulnérable dans le contexte d'ouverture économique, la Tunisie continue d'explorer de nouvelles voies de renforcement de ses programmes d'emploi et de nouvelles modalités de financement de ces programmes, qui s'inscrivent fortement dans le champ de la re-fondation du lien social, facteur fondamental de stabilité. Ce sont ces voies et ces modalités que nous nous proposons d'examiner dans le prochain chapitre.

IX. LES POLITIQUES DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

En matière d'allègement de la pauvreté, la Tunisie est considérée comme un modèle de réussite par la plupart des institutions et organismes internationaux (FMI, BIRD, PNUD, etc.). En quatre décennies de développement, elle a réduit considérablement le nombre de ses pauvres. Compte-tenu de l'importance accordée au développement social et de l'engagement des gouvernements successifs à éradiquer le phénomène de pauvreté, la Tunisie a même été en mesure de faire reculer le taux de pauvreté même en période d'ajustement structurel et de restructuration économique. C'est ainsi que le taux de pauvreté est passé de 22% en 1975 à 13% en 1980, à 6,2% en 1995 pour arriver à 4,2% en l'an 2000.

Le succès de la Tunisie est le résultat d'une démarche intégrée fondée sur une recherche permanente d'équilibre entre la dimension économique et la dimension sociale du développement. Le phénomène de pauvreté s'est en effet résorbé grâce à une croissance économique soutenue, mais également grâce à la mise en place de mesures d'accompagnement et de programmes spécifiques permettant au noyau dur de la pauvreté de bénéficier d'une protection sociale et d'une assistance particulière. Ces programmes ont revêtu des formes et des modalités très diversifiées, parmi lesquelles des subventions à la consommation, des programmes de chantiers publics, des transferts monétaires directs et des programmes de développement régionaux.

Face à la nécessité, au milieu des années 80, de procéder à un ajustement structurel, la Tunisie a su engager les réformes qui s'imposaient, sans compromettre pour autant son engagement en matière d'allègement de la pauvreté. Dans un contexte de restriction budgétaire soutenue, le Gouvernement a réussi malgré tout à maintenir le niveau des transferts sociaux de base. Ceci a eu pour impact une réduction sensible des inégalités au niveau des revenus. La population rurale tunisienne a tout particulièrement bénéficié des politiques de lutte contre la pauvreté adoptées par le pays.

Cette partie est consacrée à l'examen des politiques et des stratégies de lutte contre la pauvreté mises en place par les gouvernements successifs, aux plans national et régional. Plus précisément, et en continuité avec les chapitres précédents, il s'agira d'étudier l'évolution récente de la politique sociale et particulièrement celle du traitement de la pauvreté, en prenant en considération le Plan d'Ajustement Structurel (PAS), qui pose en principe, comme acquis, le désengagement de l'Etat et la réduction de son intervention au plan social.

A. L'APPROCHE TUNISIENNE DE LA PAUVRETE

Il n'existe pas de référentiel universel pour évaluer la pauvreté. En effet, la perception de la pauvreté dépend pour une grande part du choix des indicateurs et des instruments de mesure utilisés pour évaluer le degré de satisfaction des besoins

sociaux qui, à leur tour, varie d'une société à une autre. On comprend dès lors que la définition constitue la pierre angulaire sur laquelle repose toute politique de lutte contre la pauvreté.

Pour le cas tunisien, nous rencontrons pas moins de sept propositions différentes de définition de la pauvreté, qui s'appuient sur différentes méthodes de calcul du seuil de pauvreté, donnant lieu à une polémique engagée par les tenants de ces différentes méthodes. Nous retiendrons, à titre d'illustration, les plus significatives d'entre elles: celles de l'Institut National de la Statistique, celle du Bureau International du Travail (BIT) et celle de la Banque Mondiale.

La méthode de l'Institut National de la Statistique (INS) a repris à son compte la définition proposée par la BIRD en 1980, selon laquelle la pauvreté absolue est ce qu'il en coûte à un individu pour se procurer le minimum nutritionnel face à ses besoins non alimentaires essentiels, habillement et logement. Par ailleurs, l'INS s'est référé explicitement à la norme recommandée conjointement par la FAO et l'OMS, pour la détermination du besoin alimentaire minimal.

Pour le BIT, la méthode de l'INS est justiciable de critiques, car elle ne porte que sur le noyau dur de la pauvreté et couvre principalement les familles et les individus qui sont incapables de contribuer aux activités économiques. Par ailleurs, le minimum de calories et le 20^{ème} percentile, retenus pour calculer le seuil de pauvreté, ne conviennent pas (sont relativement bas) pour la Tunisie, classée comme un pays à revenu intermédiaire. Il propose donc de retenir le 30^{ème} percentile, comme représentatif de la répartition entre dépenses alimentaires et non alimentaires.

Quand à la Banque Mondiale (rapport de 1995), elle estime que les seuils de pauvreté retenus par l'INS doivent être utilisés avec prudence lors de l'élaboration des politiques et des programmes visant l'allègement de la pauvreté. Elle estime que la méthode l'INS génère un profil de pauvreté incohérent, puisque pour celui-ci le seuil de pauvreté en milieu urbain serait le double de celui du milieu rural, alors que les calculs effectués par la BM montrent que la différence entre les coûts des biens alimentaires dans les deux milieux est insignifiante. La BIRD propose une méthode alternative, qui permettrait de générer un profil de pauvreté cohérent entre milieu rural et milieu urbain et retient un seuil de pauvreté «supérieur», qui correspond aussi à la pauvreté relative.

Quoique la mesure de pauvreté, adoptée officiellement par les autorités tunisiennes, se réfère essentiellement à la pauvreté monétaire, calculée par l'Institut National de la Statistique, sur la base du revenu minimum, en deçà duquel une personne ou un ménage ne peut pas satisfaire ses besoins élémentaires nécessaires à sa reproduction, les politiques successives, mises en œuvre par l'Etat tunisien pour éradiquer la pauvreté révèlent, dans les faits, une approche beaucoup plus globale et multidimensionnelle de la pauvreté, qui se traduit par la prise en compte de nombre de

paramètres d'ordre géographique, social et économique pour cerner et combattre ce phénomène.

L'approche géographique de la pauvreté s'est notamment traduite par l'identification et le ciblage des zones rurales et urbaines vulnérables, où les critères d'accès à la santé, à l'éducation, à l'eau potable, à l'électricité, au logement et à l'emploi ont été pris en considération pour la mise en place de programmes appropriés.

L'approche sociale retient la situation de la famille et des individus qui la composent, comme unité de base pour l'évaluation et l'appréhension de la pauvreté. Trois critères de base sont pris en considération pour établir le fichier des familles nécessiteuses qui constituent le noyau dur de la pauvreté, à savoir: la situation des personnes (personnes âgées, handicapés sans soutien, femmes chef de famille sans soutien), les sources de revenus, et les conditions de vie (logement etc.). Cette approche a permis la mise en place d'un Programme National d'Aide aux Familles Nécessiteuses, appelé PNAFN qui cible les familles vivant en dessous du seuil de pauvreté, éligibles à l'aide sociale. Le PNAFN, accorde des indemnités régulières à 112 500 familles totalisant près de 500 000 personnes, sans compter les indemnités accordées à plus de 5000 personnes parmi les personnes âgées et les handicapés.

Depuis le début des années 80, la méthode retenue pour déterminer le seuil de pauvreté absolue est celle de la Banque Mondiale et de l'Institut National de la Statistique. Ce seuil est basé sur une estimation monétaire des besoins énergétiques minimums, par personne et par an, et s'appuie sur les résultats des enquêtes périodiques menées auprès des ménages.

L'approche économique de la pauvreté révèle que la privation d'emploi et l'absence de revenus sont à la base de la pauvreté et de son corollaire, l'exclusion sociale, de plusieurs catégories de la population. Par conséquent, l'accent sera mis ici sur la génération de revenus, la promotion de l'emploi, la formation et l'insertion professionnelle, dans une perspective de traitement actif du chômage et de la pauvreté. La mise en place de multiples programmes de promotion de l'emploi salarié et d'encouragement à la micro-entreprise, ciblant divers catégories de demandeurs d'emploi, relève de cette logique.

La diversification des approches et des méthodes d'identification des groupes vulnérables en Tunisie, au risque de surprendre, reflète le souci constant des autorités de cibler au plus près les diverses facettes de la précarité et constitue la base d'une politique sociale active et volontariste, résolument orientée vers l'éradication de la pauvreté et le renforcement de la cohésion sociale.

B. L'INNOVATION INSTITUTIONNELLE OU LES NOUVEAUX MECANISMES DE PROMOTION SOCIALE ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

Quoique des transferts directs de revenus aient contribué par le passé à alléger la pauvreté, un meilleur ciblage des programmes est intervenu, au cours de la dernière décennie. En effet, le phénomène de la pauvreté étant moins répandu et plus localisé, les autorités tunisiennes ont utilement réaffecté les ressources publiques aux secteurs et bénéficiaires prioritaires et amélioré le ciblage des programmes en direction des catégories les plus vulnérables, tout en préservant la pérennité des dépenses publiques, consacrées aux secteurs sociaux stratégiques.

L'impulsion donnée au cours de la dernière décennie à la politique de promotion des populations vulnérables et au développement des zones défavorisées, s'est illustrée par le recours du gouvernement à des méthodes et des programmes encore plus innovateurs et pointus en matière de prestations sociales ciblées. Beaucoup d'efforts ont été investis dans l'élaboration de nouveaux modes d'organisation et de distribution des aides sociales, permettant de faire un meilleur usage des ressources disponibles. Ces efforts se sont en même temps accompagnés par la recherche et la mobilisation de nouvelles sources de financement des programmes, pour améliorer le flux des ressources allouées à la politique de lutte contre la pauvreté. La recherche de nouveaux modes de ciblage et de financement répondait aux nouveaux besoins de la société tunisienne en mutation rapide et à la façon dont cette évolution remodelait les moyens d'existence et de l'emploi des tunisiens.

C'est dans ce contexte que plusieurs nouveaux mécanismes de promotion sociale et de lutte contre l'exclusion ont vu le jour, au cours des dernières années. Il s'agit notamment du Fonds National de Solidarité «26-26»; de la Banque Tunisienne de Solidarité BTS; et du Fonds National de l'Emploi «21-21», qui sont venus compléter et enrichir la gamme des programmes destinés aux populations vulnérables, à l'instar du Programme National aux Familles Nécessiteuses (PNAFN) ou encore ceux au profit des catégories spécifiques, comme les personnes âgées, les handicapés et les enfants en difficulté.

1. *Le Fonds de Solidarité Nationale «26-26»*

En matière de lutte contre la pauvreté, la prise en compte de la dimension régionale et locale s'est illustrée dernièrement par la création en 1993, du Fonds de Solidarité Nationale (FSN), qui vise une intervention multisectorielle dans un espace géographiquement limité, en vue d'assurer l'insertion des populations concernées dans l'environnement socio-économique régional et national.

Certes, la région compte parmi les principaux bénéficiaires de la politique de développement mise en place par l'Etat, au lendemain de l'indépendance. Les résultats en furent d'autant plus probants qu'une stratégie de développement régional avait été clairement élaborée à cet effet; l'objectif principal de cette stratégie consistant en la

réduction des écarts entre les différentes régions. Dès le deuxième plan de développement économique et social, 1965-68, des Comités Locaux et Régionaux du plan ont été constitués. Pour mieux cibler les régions, des monographies par gouvernorat avaient été réalisées et des concepts comme «disparités régionales», «poches de pauvreté» et «régions déprimées» faisaient pour la première fois leur apparition donnant lieu par la suite à la mise en place d'une multitude de programmes régionaux de développement pour assurer une plus grande solidarité et une plus grande complémentarité entre régions du pays.

Cependant, en dépit de ses efforts et de l'amélioration remarquable du niveau de vie de la population tunisienne, tant en milieu rural qu'en milieu urbain, le progrès des indicateurs sociaux n'a pas été uniforme pour l'ensemble du pays et d'importantes disparités subsistent encore aujourd'hui entre milieu rural et milieu urbain voire au sein d'un même espace géographique.

Le concept de «zone d'ombre», qui fait pour la première fois son apparition dans les années 1990, dans le cadre de la nouvelle politique de promotion sociale basée sur la «solidarité agissante» et plus précisément dans le sillage du Fonds National de Solidarité, traduit l'ambition des pouvoirs publics d'accélérer l'intégration de toutes les localités du pays, dans le processus de développement et de la remise à niveau économique et de renforcer la cohésion sociale sur tout le territoire.

Créé sur initiative du président Ben Ali en décembre 1992, suite à des visites inopinées à certaines régions rurales lointaines et enclavées, ou encore à des quartiers urbains défavorisés, le Fonds National de Solidarité, plus communément connu sous l'appellation «26-26» (du numéro de compte bancaire qui lui est destiné), a pour mission d'assurer la promotion des dernières poches de pauvreté dans le pays, dites «zones d'ombre», en dotant les quelques 1150 localités, recensées au départ, de commodités et d'équipements collectifs de base (eau, électricité, routes, pistes, dispensaires, écoles etc.) et en améliorant les conditions de vie et de revenu de leurs populations. Ces zones sont essentiellement situées en milieu rural.

En cours de réalisation du programme, le Fonds a étendu ses interventions à d'autres zones défavorisées, ce qui a porté à 1452 le nombre de zones touchées à la fin de l'an 2000.

Le coût du programme est évalué à près de 500 millions de dinars (environ 358 millions de \$ US), dont 85% sont destinés aux équipements collectifs et 15% à la création et à la consolidation des sources de revenus.

Le Fonds est financé par des dotations budgétaires et par les contributions volontaires des particuliers et des entreprises, dans le cadre de la mobilisation de la solidarité nationale au bénéfice des plus démunis. Le budget du FSN s'est accru considérablement depuis la date de sa création, passant de 27 MD en 1993 à 103,140 MD en 1999, soit une progression annuelle moyenne de 36%.

La sélection des zones d'intervention du programme obéit à une approche multi-critères, basée sur plusieurs considérations: (a) la pauvreté des habitants de la zone, la faiblesse des ressources naturelles et la diversification des activités économiques; (b) l'isolement/enclavement de la zone—absence ou insuffisance des moyens de transport et de communication avec les autres agglomérations; (c) absence ou faiblesse des équipements socio-collectifs et de l'infrastructure de base—eau potable, électricité, école, routes, hôpitaux et logements décents; (d) la non-éligibilité de la zone aux interventions des programmes retenus par les divers plans de développement; (e) la concentration d'un nombre minimum de 30 familles dans la zone d'intervention.

L'intervention du FSN va se traduire par un ambitieux programme destiné à essayer progressivement toutes les «zones d'ombre» du pays et en tout premier lieu par des opérations de désenclavement de ces zones, qui se voient dotées de voies de communication avec le reste du pays.

Entre 1993 et 2000, les réalisations du Fonds dans les domaines d'intervention prévus ont largement dépassé les prévisions initiales. Plus de 216 000 familles, soit environ 11% du total des familles tunisiennes, sont concernées. Ceci s'est traduit notamment par:

- (a) L'électrification au profit de 75358 familles;
- (b) L'adduction en eau potable au profit de 75424 familles;
- (c) La construction et la réhabilitation de 31632 logements en remplacement des gourbis;
- (d) La construction de 4158,6 km de piste;
- (e) La création de 135 écoles;
- (f) La construction de 115 centres de santé de base;
- (g) Et la réalisation d'équipements divers (centres de développement communautaire, maisons de jeunes, etc.).

La stratégie du Fonds pour la promotion des “zones d'ombre” ne se limite pas seulement à la réalisation de projets d'infrastructure, mais elle englobe également le développement des activités et des projets générateurs de revenus au profit des populations, dans les domaines de l'agriculture, de l'artisanat ou encore des petits métiers en vue de favoriser leur maintien dans ces zones et de limiter l'exode rurale. Le traitement préconisé est donc à la fois économique, social et culturel.

C'est ainsi que des programmes d'accompagnement diversifiés à caractère social, sanitaire et culturel ont été conçus et mis en œuvre dans le but d'assurer une promotion intégrale des populations concernées: formation professionnelle, lutte contre l'analphabétisme, éducation sanitaire et nutritionnelle, vulgarisation agricole, etc. Dans le même temps, des centres de bibliothèques, des clubs de jeunes, des blocs sanitaires avec douches publiques et hammams étaient réalisés. A titre d'exemple, à la fin de l'an 2000, le Fonds avait réalisé et aménagé une centaine de petits stades ou aires de jeu, 57 unités de douches avec chauffage à l'énergie solaire, 75 centres de bibliothèques et 86 unités informatiques, affectées aux écoles des zones d'intervention.

En matière de planning familial et de santé reproductive, un programme pilote a été conjointement mis en œuvre par l'Office National de la Famille et de la Population, à partir de 1994, en vue d'améliorer l'accès des populations aux services de santé et aux prestations de santé liées à la reproduction, dans les zones rurales prioritaires concernées par le projet.

Ces interventions ont permis d'améliorer sensiblement les indices de développement humain de ses zones, qu'il s'agisse des taux d'alimentation en eau potable et d'électrification, des taux de scolarisation, des indicateurs sanitaires ou de communication. Au plan économique, plus de 58 837 personnes ont bénéficié d'une aide du Fonds pour la création ou la consolidation de leurs sources de revenus.

L'approche participative adoptée par le FSN et les mécanismes mis en place pour la réalisation des activités ont fortement contribué à consolider les interventions du programme et à assurer sa réussite. Cette approche a consisté principalement dans l'implication des populations dans la primarisation des actions, ainsi que dans la conception, la gestion et le suivi des projets. Pour ce faire, des comités de développement ont été créés au sein de chaque zone d'intervention. La participation des femmes à ces comités a été fortement encouragée, dans un souci d'intégrer l'approche du genre dans le développement de ces localités.

Au cours de l'année 2000, on comptait 1019 comités de développement, composés de 7000 membres, dont 1050 femmes, soit 15% des membres. A l'heure actuelle et compte-tenu du rythme de réalisation du programme, ces comités ont davantage orienté leurs interventions vers le suivi des projets et l'encadrement des petits promoteurs.

Les résultats probants enregistrés par le Fonds National de Solidarité, l'originalité de la démarche adoptée ainsi que l'approche holistique et multidimensionnelle qui a caractérisée la réalisation de l'ensemble des projets, ont retenu l'attention de nombre d'organisations internationales qui citent le Fonds comme mécanisme de référence et exemple de bonne pratique en matière de lutte contre la pauvreté et de promotion sociale des catégories défavorisées.

L'originalité de la démarche du «26-26» tient, à notre sens, en quatre points fondamentaux, qui constituent autant de points forts du programme:

(a) Le premier concerne l'approche multi-critères qui a présidée à l'identification et au ciblage des zones d'intervention. Cette approche a privilégié une conception multidimensionnelle de la pauvreté et un traitement intégré et global du développement local;

(b) Le deuxième est relatif aux méthodes de mobilisation des flux financiers qui ont prévalu et qui ont permis de faire appel à la solidarité entre les différentes composantes de la société. Les campagnes de participation volontaire au financement du FNS ont touché plus de 70% de la population active occupée, reflétant ainsi un élan de solidarité, sans précédent, dans toutes les régions du pays;

(c) Le troisième concerne l'approche participative adoptée par le Fonds et le rôle joué par les bénéficiaires dans la conception, la gestion et le suivi des projets, ce qui permis d'assurer la pérennité des actions engagées et leur appropriation par les habitants de ces zones;

(d) Enfin, le quatrième a trait aux méthodes de gestion du Fonds, qui se caractérisent par la décentralisation et une grande souplesse administrative, permettant une plus grande réactivité et davantage d'efficacité au plan des réalisations.

2. Le Fonds National de l'Emploi (21-21): La solidarité nationale au service de l'emploi

La stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion adoptée au cours de la dernière décennie a érigé l'emploi au premier rang de ses priorités, en tant que principale source de génération de revenus et facteur privilégié d'insertion économique et sociale.

Alors que l'accent était mis, durant les premiers plans de développement, sur les programmes d'assistance sociale aux pauvres, à travers notamment des systèmes de subventions à la consommation et de transferts directs en nature et en espèces aux familles nécessiteuses, les nouvelles orientations en matière de politique sociale mettent le cap sur le développement des compétences, de l'esprit d'initiative et de l'insertion par le travail, en vue de soustraire les populations les plus démunies aux situations de dépendance et aux facteurs de marginalisation. L'un des derniers instruments créés à cet effet est le Fonds National de l'Emploi, institué par la loi des Finances du 31 décembre 1999, ayant pour but de renforcer les dispositifs existants, améliorer l'employabilité des jeunes et identifier les gisements d'emplois qu'offre l'économie immatérielle.

L'emploi étant un objectif commun à toutes les politiques sectorielles, les interventions du Fonds font appel à la conjonction de tous les efforts, Etat et société

civile, employeurs, organisations professionnelles, organisations non-gouvernementales et représentations nationales à l'étranger.

Le fonctionnement du Fonds s'ordonne autour de trois principes directeurs:

(a) La mobilisation des partenariats avec les différents opérateurs économiques et sociaux, dont les structures régionales, l'université et le dispositif de la formation professionnelle et de l'emploi, dans une approche de solidarité nationale et d'optimisation des moyens et du potentiel institutionnel existant;

(b) Le développement d'actions de proximité au plus près des régions, des localités et des quartiers défavorisés;

(c) Le ciblage du noyau dur des chômeurs, selon un ordre de priorité défini par les structures de l'emploi en fonction des spécificités du tissu économique régional et les catégories de demandeurs d'emploi.

Une triple vocation inspire les interventions initiées par ce nouveau mécanisme de l'emploi:

(a) Consolider l'effort national visant l'insertion des jeunes demandeurs d'emploi, en butte à des difficultés d'insertion, par une amélioration de leur employabilité et des actions de formation;

(b) Identifier les gisements d'emploi nés du développement des Nouvelles Technologies de l'Information et des Communications (NTIC) et de l'économie du savoir;

(c) Stimuler l'emploi indépendant et la création de micro-entreprises par les jeunes, par le biais d'une amélioration de leurs qualifications professionnelles, leur accès au crédit, à une formation entrepreneuriale et à l'encadrement.

Les ressources du Fonds proviennent principalement des dons et subventions accordés par les personnes physiques et morales et d'une partie des apports de la privatisation.

Le Fonds a organisé ses interventions autour de 18 programmes visant l'insertion du noyau dur des demandeurs d'emploi, principalement parmi les diplômés de l'enseignement supérieur et les jeunes sans qualifications, moyennant, dans la plupart des cas, des formations complémentaires pour améliorer leur employabilité et favoriser la création de micro-entreprises.

Ces interventions peuvent être regroupées autour de cinq axes ou programmes majeurs:

(a) Le programme visant la reconversion des diplômés de l'enseignement supérieur, dans les domaines des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC), à l'instar de l'informatique, les télécommunications et les multimédias;

(b) Le programme ciblant les diplômés de l'enseignement supérieur dans les spécialités qualifiées de «difficiles», notamment celles de la littérature et des sciences humaines et sociales, en vue de leur reconversion dans l'éducation des adultes, dans le cadre du Programme National de Lutte contre l'Analphabétisme;

(c) Le programme de formation/emploi des jeunes à faible niveau d'instruction, dans le cadre de travaux d'utilité publique et dans diverses spécialités;

(d) Le programme d'aide à l'installation à propre compte et d'encouragement à la création de petites entreprises;

(e) Et le programme de formation par apprentissage, à destination des jeunes de moins de 20 ans sans qualification et appartenant à des zones défavorisées.

Un bilan rapide des réalisations du Fonds en juin 2001, soit dix huit mois après le démarrage effectif du programme, fait état de 84557 bénéficiaires qui ont été soustraits à l'inactivité, contre 45 505 enregistrés au cours de la première année. Parmi les derniers bénéficiaires, 7015, soit 8,3%, étaient des diplômés de l'enseignement supérieur, 11 864, soit 14%, n'avaient pas dépassé l'enseignement secondaire et 65 678, soit 77,7% n'avaient pas terminé l'école de base. Seules 27,2% d'entre eux étaient des jeunes filles.

En août de la même année, le nombre de bénéficiaires s'élevait à 92 398, se répartissant, selon le niveau d'instruction et le sexe, comme suit:

- (a) 8388 avaient le niveau supérieur, dont 41% de filles;
- (b) 12550 avaient le niveau secondaire, dont 29% de filles;
- (c) 71460 avaient le niveau primaire, dont 27% de filles.

En ce qui concerne leur répartition par type de programme, celle-ci se présente comme suit:

(a) 6623, soit 7,17%, avaient bénéficié de stages de formation ou de reconversion, dans des spécialités demandées par le marché de l'emploi;

(b) 27 181, soit 29,42%, étaient en apprentissage en entreprise;

(c) 36 043, soit 39%, avaient bénéficié d'une formation dans le cadre de travaux d'intérêt public;

- (d) 15 682, soit 16,97%, avaient créé leur propre micro-entreprise;
- (e) 6869, soit 7,43%, avaient trouvé un emploi salarié.

Les programmes réalisés au cours de cette période se sont par ailleurs distingués par:

- (a) L'attention particulière accordée aux demandeurs d'emploi des délégations où le taux de chômage est supérieur à la moyenne nationale. C'est ainsi que près de 120 délégations ont été classées zones d'intervention prioritaire;
- (b) La création de locaux pour les petits métiers et d'espaces industriels, de pépinières d'entreprises et de cités technologiques, destinés à accueillir les jeunes promoteurs;
- (c) La construction de nouveaux logements, dans le cadre des travaux d'utilité publique, visant l'amélioration des conditions d'habitat;
- (d) Le renforcement des activités visant la réhabilitation et la maintenance des bâtiments et d'équipements publics;
- (e) La création d'une ligne de crédits pour l'octroi de micro-crédits par le biais des ONG.

Le développement de l'initiative individuelle et de l'esprit d'entreprise se trouve au centre des objectifs du Fonds 21-21. En effet, de nombreux jeunes diplômés du supérieur et des diplômés de la formation professionnelle ont pu bénéficier de financements bancaires, grâce à la ligne de crédits du FNE, mise à disposition des banques commerciales.

La contribution du Fonds s'est notamment distinguée par:

- (a) Le soutien apporté à des programmes existants (prêts accordés par la Banque Tunisienne de Solidarité) et surtout par la mise en œuvre d'un mécanisme innovant, qui permet la contribution des Sociétés d'Investissement à Capital Risque SICAR, et l'octroi d'une garantie du FNE qui facilite l'engagement des banques commerciales, au profit des jeunes promoteurs;
- (b) Par la mise à disposition des futurs entrepreneurs, quels que soient leurs profils, depuis le simple artisan au promoteur de start-up dans les NTIC, de locaux adaptés, avec ou sans services ajoutés, à l'instar de cités des métiers, d'espaces industriels, de pépinières d'entreprises et de cyberparks.

C'est ainsi que plus de 72 88 jeunes sont parvenus à créer leur propre entreprise. Ces projets ont permis la création de 13 899 postes d'emploi.

Par ailleurs, le FNE a contribué au développement d'une économie solidaire par l'appui qui a été apporté aux associations intervenant dans le secteur productif ou à vocation sociale prioritaire, sous forme de financement de micro-crédits pour la création de sources de revenus et de financement de contrats d'emploi à hauteur de 50%, pour le recrutement de diplômés de l'enseignement supérieur.

En conclusion, on peut donc affirmer que le Fonds «21-21», a contribué de manière substantielle à réduire la pression exercée sur le marché du travail dans plusieurs gouvernorats du pays. Ceci est par ailleurs attesté par les statistiques de l'emploi, qui enregistrent, pour la première fois, une baisse du taux de chômage, au cours de l'année 2001.

3. La Banque Tunisienne de Solidarité, un levier pour la promotion de l'auto-emploi et l'éclosion de l'esprit d'initiative

L'un des principaux obstacles à une participation accrue des populations les plus défavorisées au développement économique, est leur difficulté à accéder à des ressources financières. La plupart des institutions financières classiques se sont en effet révélées incapables d'atteindre la masse de la population pauvre. C'est pourquoi, favoriser l'accès des pauvres à l'épargne et au crédit est considéré comme une composante indispensable des programmes de la lutte contre la pauvreté.

Partant de ce constat, le gouvernement tunisien a multiplié les initiatives de financement à petite échelle, tant en zone urbaine que rurale, au cours de la dernière décennie. La plus récente d'entre elles et sans doute la plus audacieuse, est la création en 1997 de la Banque Tunisienne de Solidarité.

La BTS a pour mission le financement de petits projets au profit des populations des zones rurales ou urbaines non-éligibles au système bancaire conventionnel, faute de moyens et de garanties. L'objectif est de favoriser une dynamique de réinsertion et de génération de revenus, par le biais de micro-projets et le développement de l'auto-emploi, notamment dans les zones prioritaires d'intervention du Fonds de Solidarité Nationale, «26-26».

Le capital de la BTS s'élève à 30 millions de dinars tunisiens, répartis comme suit:

- (a) 18,5 millions de dinars, soit 46%, détenus par le secteur privé;
- (b) 21,5 millions de dinars, soit 54%, détenus par l'Etat et quelques entreprises publiques.

Ainsi, le capital de la banque est détenu par plus de 220 000 particuliers, répartis sur l'ensemble du territoire national, faisant de la BTS la première banque, en terme d'assise populaire de son actionnariat.

L'activité de la BTS s'articule autour de deux volets:

- (a) Les micro-crédits octroyés directement par la banque;
- (b) Les micro-crédits octroyés par le biais des associations de développement, agréées par le Ministère des Finances.

Les bénéficiaires des crédits octroyés par la banque sont principalement les diplômés de l'enseignement supérieur, les diplômés de la formation professionnelle et toutes les personnes qui, disposant d'un métier ou d'une qualification, sont à la recherche d'une réinsertion professionnelle. Les interventions de la banque couvrent pratiquement tous les secteurs de l'économie et, plus particulièrement, les petits métiers, l'artisanat, l'agriculture et les activités de services.

La BTS accorde des crédits à court et moyen termes, destinés à financer l'acquisition du matériel et des équipements nécessaires à l'exercice de l'activité ou les besoins en fonds de roulement. Les délais de grâce varient entre 6 mois et 7 ans, avec une durée moyenne de 4 à 5 ans. Les crédits sont généralement plafonnés à 10 000 dinars. Ils peuvent cependant atteindre 33 000 dinars pour les promoteurs diplômés de l'enseignement supérieur.

La démarche de la BTS se caractérise par un travail de proximité auprès des populations cibles, fondé sur le contact direct et permanent avec les bénéficiaires, grâce à l'implantation de cellules régionales au niveau des chef-lieux des 24 gouvernorats que compte le pays et à une grande mobilité de ses agents. Il est à signaler également, que le réseau des PTT a été mis à contribution, pour l'octroi et le recouvrement des crédits, assurant ainsi une plus grande proximité financière aux bénéficiaires.

Au plan des modalités de fonctionnement, la démarche de la banque se distingue par la simplicité des procédures d'octroi de crédits et la célérité des interventions, ainsi que par une grande décentralisation dans la gestion des crédits.

En vue d'assurer le suivi et l'encadrement des bénéficiaires et garantir un taux élevé de recouvrement, la banque fait appel à un vaste réseau d'appui institutionnel, à l'instar de L'Agence Tunisienne de l'Emploi, de l'Office National de l'Artisanat, des structures relevant du Ministère de l'Agriculture, ou encore des organisations gouvernementales et non gouvernementales, opérant sur le plan régional et local.

Cependant, l'originalité de la BTS réside dans les conditions mêmes d'octroi des crédits. Celle-ci a, en effet, opté pour des conditions concessionnelles, tant au niveau du taux d'intérêt, qui est de 5% l'an au maximum, que de la maturité de crédits (période de grâce et durée de remboursement des prêts), qui est arrêtée au cas par cas, et ce afin d'assurer aux projets financés les meilleures conditions de réussite. Ces choix donnent toute sa dimension à la mission socio-économique de la BTS.

Au 30 septembre 2001, soit trois ans et demi après son entrée en activité, la BTS avait financé 46 491 projets, pour un montant global de 164 884 089 DT, donnant lieu à la création de 65 235 emplois, soit une moyenne de 1,5 emplois par projet, répartis comme suit:

		Nombre de projets		Montants	
		Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Agriculture	8000	5 600	2 400	21 713 348	9 305 721
Artisanat	2729	1 912	819	4 207 750	1 803 322
Petits métiers	20 808	14 566	6 242	47 061 960	20 169 411
Services	14 652	10 466	4 486	42 429 095	18 183 898

Les femmes représentent environ 30% des bénéficiaires de la banque. S'agissant de la répartition des crédits selon les secteurs d'activité, on relève que les petits métiers et les services viennent en tête, avec respectivement une moyenne de l'ordre de 44,9% et de 32%. Les projets dans le secteur des services, concernent essentiellement le domaine de l'informatique (maintenance et production de logiciels, internet etc.). Les secteurs de l'agriculture et de l'artisanat, occupent respectivement la 3^{ème} et 4^{ème} place, avec une moyenne de 17,3% et de 5,8%.

Le deuxième volet d'intervention de la BTS, est constitué par le système de micro-crédits, octroyés par les associations de développement.

Créée en Mars 1999, ce système vient compléter la panoplie de mécanismes de financement existants et permet aux associations de développement d'aider les populations à faibles revenus de lancer des projets individuels ou familiaux productifs, générateurs de revenus et leur permettant d'améliorer leurs conditions de vie.

Cette nouvelle ligne de financement, dont la gestion a été conjointement confiée à la BTS et aux ONG, vise dans le même temps le développement de la capacité institutionnelle des ONG et le renforcement de leur rôle dans la lutte contre la pauvreté.

Les micro-crédits sont accordés pour financer diverses activités, dont l'acquisition de petits matériels, les besoins en fonds de roulement ou encore l'amélioration des conditions de vie des populations.

Le montant maximum des micro-crédits est de 1500D avec un plafonnement de 500D, pour ceux qui sont destinés à l'amélioration des conditions de vie, à un taux d'intérêt maximum de 5% par an.

Le partenariat BTS/associations est concrétisé par la signature de conventions-cadres et de contrats programmes annuels pour chaque association, autorisée par le Ministère des Finances.

Depuis son démarrage, ce système aura permis l'octroi de 14 412 micro-crédits, pour un montant global de 10 246 559 DT. Il aura par ailleurs contribué à donner à la société civile les moyens de jouer un rôle plus actif dans les processus de prise de décision et de développement au plan local.

En guise de conclusion et à la lumière de ce qui a été précédemment examiné, il y a lieu de souligner l'originalité de l'expérience tunisienne en matière de promotion sociale et de lutte contre la pauvreté. Dans le contexte d'une mondialisation galopante où le social fait de plus en plus figure pauvre des politiques de développement, les initiatives prises par la Tunisie et les programmes mis en œuvre méritent une attention toute particulière.

Certes, il semble difficile à cette étape de procéder à une évaluation objective et exhaustive de l'ensemble des programmes mis en œuvre, du fait que nombre d'entre eux sont encore nouveaux, voire même au stade expérimental pour certains (à l'instar du Fonds 21-21) alors que d'autres plus anciens, comme le PNAFN, n'ont encore fait l'objet, malgré leur importance, d'une évaluation approfondie. Cependant, toutes les études menées jusqu'à ce jour, si critiques soient-elles, s'accordent pour dire que la pauvreté a régressé en Tunisie, alors que l'on s'attendait à sa progression, dans un contexte marqué par l'application du PAS et du désengagement de l'Etat. On relève même que celui-ci s'est accompagné du maintien, voire d'une sensible augmentation des dépenses sociales par rapport à leur niveau précédent, permettant ainsi un effet redistributif non négligeable au niveau des ménages appartenant aux catégories démunies.

L'intervention de l'Etat en faveur des catégories défavorisées s'est non seulement renforcée au cours de la dernière décennie, mais elle s'est également enrichie et diversifiée, à travers la mise en place de nouveaux programmes d'envergure nationale qui mobilisent des moyens financiers encore plus importants.

En ce qui concerne le rôle de l'Etat, certains auteurs comme Ridha Ben Amor, insistent sur la continuité-nouveauté qui caractérise l'évolution des fonctions de l'Etat tunisien dans sa volonté d'assurer sa fonction "d'Etat nourricier", "portant la responsabilité de nourrir, éduquer, maintenir en bonne santé une population dont la subsistance ne peut plus être assurée par la petite production familiale indépendante" (Ben Amor). A cet égard, il est permis de se demander si l'Etat-providence qui a prévalu le long des premières décennies est bel et bien révolu, comme on aurait tendance à le croire, ou si celui-ci continue toujours d'exister sous de nouvelles formes, et alors même que l'on assiste à un changement du discours sur la pauvreté et à un déplacement des logiques de mise en œuvre des politiques de traitement de la pauvreté. Ce déplacement est notamment visible dans l'émergence d'une nouvelle «idéologie de la solidarité», érigée en valeur pilier et mobilisant l'ensemble du corps social.

Ceci dit, et en dépit des succès précédemment mentionnés, il nous semble utile, en nous référant à certains travaux universitaires qui ont été effectués sur le sujet (cf. *Les déterminants socio-politiques de la pauvreté*, 1995) de relever les problèmes que soulèvent la mise en application de cette politique ainsi que les faiblesses qui caractérisent l'approche actuelle de la pauvreté en Tunisie. On en retiendra essentiellement les suivants:

(a) La méthode de repérage de la population pauvre qui repose sur le calcul d'un seuil de pauvreté correspondant le plus souvent à un revenu annuel minimal par personne, sur la base d'un panier alimentaire minimum, est recusée par les universitaires et par certaines institutions internationales, comme nous l'avons signalé en début de ce chapitre. Cette approche serait non seulement réductrice, mais également peu fiable dans la mesure où l'estimation des revenus demeure toujours très relative (tendance à la sous-déclaration, diversité des types de revenus, etc.). De même, le classement auquel on procède de la sorte est un classement statique qui ne tient pas compte du caractère parfois passager de la situation de pauvreté;

(b) L'absence d'une stratégie intégratrice des différents programmes: les fonds et les programmes de lutte contre la pauvreté actuellement en vigueur sont le résultat de contingences et de philosophies propres à différentes périodes historiques. Au lieu de se substituer les uns aux autres en fonction des contraintes et des préoccupations du moment, les fonds et programmes ont tendance à se superposer selon un processus de sédimentation. Ce processus a abouti à une mosaïque de fonds et de programmes dont les interventions manquent souvent de cohérence et de coordination. Certains organismes comme le BIT proposent la mise au point «d'un plan unique et cohérent de lutte contre la pauvreté», qui remplacerait la multitude d'interventions actuelles;

(c) La multiplicité des intervenants, le chevauchement de certains programmes, voire parfois même le double-emploi, sont également soulignés. Les divers fonds créés dans le cadre du soutien à l'emploi et la promotion des revenus se rejoignent dans une large mesure, tant au plan des objectifs qu'au plan des populations-cible visées;

(d) La survivance du caractère assistancialiste de certains programmes et notamment celui du PNAFN, au dépens d'une logique d'insertion économique et d'autonomisation des populations pauvres est également soulignée;

(e) L'absence de critères objectifs d'éligibilité et d'identification des bénéficiaires de certains programmes ressort fréquemment parmi les insuffisances relevées. Ceci est notamment le cas du PNAFN et celui des chantiers. Les ordres de priorité dans les cibles à toucher ne sont pas toujours définis de manière claire. Il existe d'ailleurs une rupture entre l'identification de la population bénéficiaire au niveau central, basée sur des indicateurs statistiques globaux (seuil de pauvreté, taux de chômage) et l'identification effective sur le terrain, confiée aux autorités locales et régionales. La traduction par exemple du seuil de pauvreté en critères objectifs n'ayant

jamais été opérée de manière rationnelle faute de moyens, on s'est toujours contenté d'une simple attestation des autorités locales rarement suivi d'enquêtes sociales exhaustives. L'intervention du «favoritisme» et du «clientélisme» dans le choix des bénéficiaires des programmes et des critères d'éligibilité fixés par ces mêmes programmes est par ailleurs relevée par certaines études universitaires;

(f) Même si la tendance à la participation des ONG dans la gestion des programmes est en bonne voie, le rôle prépondérant de l'Etat et le recours encore timide aux associations de développement qui, mieux acceptées par les populations peuvent réussir là où l'intervention des pouvoirs publics s'avère difficile, est également relevé.

Quoiqu'il en soit, ces remarques préliminaires devraient servir de prélude à une évaluation plus approfondie des programmes de lutte contre la pauvreté et une réflexion plus large sur la question, qui associeraient outre les autorités nationales et les bailleurs de fonds, les universitaires et les associations intervenant dans ce domaine, permettant ainsi d'optimiser les efforts des décideurs et des organismes de financement aux plans de la connaissance et de la lutte contre ce phénomène en Tunisie.

X. LES MECANISMES D'ELABORATION ET DE COORDINATION DES POLITIQUES SOCIALES

Les politiques sociales sont le fruit de mesures et de mécanismes politiques conçus, planifiés et mis en application dans l'objectif de répondre aux besoins fondamentaux des êtres humains. Elles découlent de décisions nationales et locales, qui visent un développement plus efficace des ressources humaines en vue de changements d'ordre social et économique.

Considérée sous cet angle et jumelée à la politique économique, la politique sociale en Tunisie a mûri dans le cadre de la planification, et l'on peut affirmer sans risque de se tromper que le Plan de Développement Economique et Social est le premier outil de planification et de coordination de la politique sociale en Tunisie.

Il est utile, en effet, de rappeler que la planification a commencé très tôt dans l'histoire de la Tunisie indépendante puisque le premier acte de planification remonte au début des années soixante (1962) avec l'élaboration des premières perspectives décennales. Depuis cette date, neuf plans ont été réalisés et le dixième est en cours d'élaboration. Le pays est en effet à la veille de son Xème Plan quinquennal de Développement Économique et Social (2002-2006).

L'élaboration de chaque plan a été l'occasion d'un débat public et d'une réflexion sur les perspectives de développement du pays, ce qui a permis à la Tunisie de disposer d'un appareil de planification rôdé et d'accumuler une certaine expérience, tant sur le plan de l'organisation et de la préparation technique, que sur le plan de l'évaluation et de suivi des plans de développement.

Le plan constitue l'un des instruments du développement. Plus qu'une technique ou qu'un ensemble de techniques, il constitue une manière d'appréhender la réalité, en vue d'agir directement sur les événements et de maîtriser son devenir. Il permet «de contôler l'historicité, au sens Tourainier du terme, cette capacité qu'a la société de se changer elle même et qui constitue la négation du déterminisme et l'affirmation de la liberté» (Touraine, 1973).

C'est cette idéologie qui anima l'État tunisien juste après l'indépendance. La modernisation de la société devait aboutir à l'élévation du niveau de vie, à la suppression de la pauvreté et à l'instauration d'une société juste et équitable.

La planification tunisienne a intégré dès le commencement la planification sociale, comme nous avons pu le constater tout au long des précédents chapitres. Une certaine «pédagogie» du développement semble en effet caractériser la démarche des pouvoirs publics qui ont toujours évité de distinguer, pour les dissocier ou les opposer, l'Economique et le Social, comme deux domaines qui se télescopent et se mettent réciproquement en échec. Autant dire que le processus d'élaboration des plans de

développement est essentiel, si l'on veut comprendre les mécanismes institutionnels et les acteurs sociaux qui participent à la définition des politiques sociales.

A. ÉVOLUTION DU CADRE INSTITUTIONNEL: LIBÉRALISATION ECONOMIQUE ET PLANIFICATION

L'histoire de l'expérience tunisienne dans le domaine de la planification retrace de manière très claire le besoin d'adaptation progressive de toute planification aux exigences renforcées du marché, dans une économie mondiale caractérisée, sur le plan doctrinal, par le retour en force du courant néo-libéral et, sur le plan des faits, par la libéralisation des échanges et l'ouverture accrue des frontières.

Dans les années 1990 et suite à l'engagement de la Tunisie dans une politique de libéralisation économique, confirmé par la signature d'un accord d'association avec l'Union Européenne en 1995, le maintien du système de planification économique et social ainsi que des mécanismes administratifs y afférant, fait l'objet d'une certaine hésitation voire de débats au sein du gouvernement, compte-tenu de la connotation «centralisatrice et socialisante» qu'évoque ce système dans l'histoire de la Tunisie indépendante et de son inadaptation au nouveau contexte. On débat donc pour savoir si la planification est compatible avec une économie de marché. Deux points de vue, qui représentent deux types opposés de philosophie économique s'opposent. Dans un cas, le plan représente un véritable substitut du marché; les transformations structurelles qu'il entend imposer au corps social sont inconciliables avec les libres choix des sujets économiques que postule la logique du marché. De surcroît, la planification, où tous les agents économiques responsables de la production se conforment aux indications planificatrices et où le planificateur procède par injonction, suppose une socialisation des moyens de production, ce qui n'est plus le cas de la Tunisie. Par voie de conséquence, la planification serait devenue un instrument obsolète. Dans l'autre cas, la planification ne porte pas atteinte à la logique profonde de la régulation marchande, bien au contraire elle permet de stimuler le fonctionnement du marché et d'aménager voire d'améliorer les conditions et le jeu de l'échange. On aura reconnu, dans les deux termes du débat, l'opposition fondamentale qui oppose d'une part les tenants du libre règne du marché et ceux qui considèrent qu'il n'est pas possible aujourd'hui de faire du développement sans y adjoindre l'action et l'intervention de l'Etat, d'autre part. Les économistes reconnaîtront sans doute de leur côté, la différence qui distingue ce qu'ils appellent la planification indicative et la planification impérative.

Même si la thèse de l'obsolescence de la planification était fortement soutenue et recommandée par les organismes financiers internationaux, comme la Banque Mondiale, un des premiers bailleurs de fonds de la Tunisie, l'Etat tunisien a malgré tout opté pour le maintien de la planification, moyennant un certain nombre d'aménagements conceptuels et administratifs que nous aurons à examiner plus tard, dont notamment celui portant changement, en 1995, des attributions et de la dénomination du Ministère du Plan et du Développement Régional de l'époque, en

Ministère du Développement économique, marquant ainsi la rupture avec une planification à caractère trop autoritaire et centralisateur.

Plusieurs raisons peuvent expliquer ce choix en faveur de la planification. Tout d'abord, ce choix résulte du besoin de maintenir un Etat fort, capable d'encadrer et d'orienter l'ensemble de l'activité économique et sociale à travers des plans et des programmes pluriannuels, tout en se dotant des institutions et des instruments qui lui permettent de jouer efficacement son rôle de pilotage national et d'incitation de la politique de développement. Une deuxième raison consisterait dans le souci de l'Etat tunisien de préserver les acquis et les principes fondateurs de sa politique sociale. Dans la lignée de la tradition tunisienne, cet instrument permet à l'Etat de veiller à pallier les désavantages sociaux créés par une économie de marché qui, par elle-même, ignore les besoins fondamentaux des populations, au profit d'objectifs de rentabilité et de profit. La liberté d'entreprendre est malgré tout limitée, car la planification demeure. L'Etat détermine toujours les montants globaux des investissements et leur répartition sectorielle.

Adaptée au nouveau contexte et sous des formes plus ou moins aménagées, la programmation économique est perçue avant tout comme un ensemble de prévisions et d'objectifs à atteindre et dont l'efficacité résulte plus de mesures incitatives, promotionnelles et régulatrices, que fournit l'existence d'un éclairage sur l'état possible des équilibres macro-économiques à venir, que d'injonctions, de directives ou de décisions autoritaires. Opérant ainsi une étude prospective à l'échelle globale, la planification tend à accompagner alors le marché, tout en mettant des garde-fous pour réduire les risques de dérapage et de gaspillage pouvant naître de son libre fonctionnement.

B. LA METHODOLOGIE D'ELABORATION DES PLANS DE DEVELOPPEMENT

Nous nous proposons à présent d'examiner succinctement les institutions qui sont concernées par les tâches de la planification, ainsi que les procédures administratives d'établissement du plan, les étapes et les structures organiques au sein desquelles s'effectue le cheminement du document, au cours de son élaboration progressive.

L'élaboration des plans de développement est du ressort du Ministère du Développement économique, conformément au Décret n° 270 du 14 février 1996, portant attributions dudit ministère, et en vertu duquel celui-ci est chargé de «l'élaboration et de la coordination des stratégies et politiques globales et sectorielles de développement et de l'élaboration des plans de développement et des budgets économiques».

La démarche et les procédures d'organisation et d'élaboration de chaque plan de développement sont fixées par décrets et circulaires du Premier Ministre, qui en fixe

les étapes techniques et consultatives, aux niveaux national et régional, ainsi que le calendrier d'exécution.

Quoique ces procédures ne soient pas figées et qu'elles aient connues une certaine évolution au cours de la dernière décennie et notamment depuis le VIIIème Plan, celles-ci connaissent généralement quatre étapes successives:

- (a) L'évaluation du plan précédent;
- (b) La préparation technique;
- (c) La consultation;
- (d) La décision.

1. *L'évaluation des résultats du plan*

Cette évaluation se fait dans le cadre du Conseil Supérieur du Plan, qui est chargé d'examiner l'état d'avancement de l'exécution du plan à la lumière du rapport annuel sur le développement. Il regroupe, outre les membres du gouvernement, les représentants des partis politiques, les représentants des organisations nationales ainsi que les représentants des conseils régionaux. Notons au passage que depuis 1992, le gouvernement est obligé de présenter à la chambre des députés, un rapport annuel de suivi de l'exécution du plan par région et secteur d'activité, assorti de propositions de réajustements à la lumière de l'évolution de la situation économique et sociale.

2. *La préparation technique*

La préparation technique du plan relève de la responsabilité des services centraux et régionaux des ministères, responsables des différents secteurs.

Le Ministère du Développement Economique est chargé, pour sa part, de préparer les travaux de synthèse, et d'élaborer la note d'orientation générale du plan, qui trace les perspectives quinquennales et les grands axes stratégiques de la politique de développement ainsi que les estimations budgétaires. Il assure la coordination des politiques sectorielles et régionales et veille à leur mise en cohérence avec les objectifs globaux retenus par le gouvernement.

Les ministères assurent avec la participation des départements concernés, la conduite des travaux relatifs à la préparation des rapports sectoriels, dans le cadre de commissions sectorielles créées à cet effet et couvrant l'ensemble des secteurs économiques et sociaux. Quoique le nombre de commissions varient d'un plan à un autre, on note une tendance à leur multiplication, au vu des nouvelles questions et des défis que pose la mutation économique que connaît le pays et la mise à niveau du dispositif de production. Les rapports qui en découlent présentent les objectifs et les perspectives de développement à moyen et long terme de chaque secteur, ainsi que les mesures institutionnelles, administratives et budgétaires préconisées pour atteindre ses objectifs.

Les services régionaux sont responsables, sous la tutelle des conseils régionaux, des travaux relatifs à l'élaboration des rapports régionaux. A ce titre, ils ont chargés de préparer, avec l'assistance des services techniques, les rapports d'évaluation et le diagnostic de la situation du Gouvernorat (division administrative et territoriale), compte-tenu de ses caractéristiques démographiques, économiques et sociales. Ces rapports d'évaluation serviront de base à la formulation des perspectives de développement au niveau local et à l'identification des projets d'intérêt local ou régional, susceptibles d'être mis en œuvre pendant la période du plan.

Les «rounds» de rapprochement entre les choix sectoriels et les choix régionaux viendront plus tard, avant l'élaboration du contenu final du plan qui sera, par la suite, soumis à l'arbitrage du gouvernement. Ces rounds sont d'autant plus importants qu'ils mettent autour d'une même table les représentants des conseils régionaux et les représentants de l'administration, pour parvenir à une convergence entre les objectifs sectoriels et les programmes de développement régionaux, d'une part, et les priorités fixées pour le prochain quinquennat ainsi que les équilibres globaux, contenus du reste dans la note d'orientation, d'autre part.

3. *La consultation*

Ce qui confère un caractère particulier à la démarche tunisienne d'élaboration de plans de développement, c'est la concertation qui accompagne les différentes phases de sa préparation et le va et vient continu entre les régions et les secteurs, et ce afin de donner au plan la cohérence requise et d'aboutir à un projet qui bénéficie d'un large consensus.

(a) La première étape de la consultation s'effectue au niveau des régions, dans l'objectif de définir les axes et les stratégies du développement régional;

(b) La deuxième étape a lieu au niveau national et concerne les grandes orientations du plan, consignées dans la note d'orientation;

(c) La troisième et dernière étape de la consultation tourne autour du contenu même du plan de développement et s'effectue sur la base des documents préalablement établis par les commissions sectorielles, dans le cadre du Conseil Supérieur du Plan et des commissions nationales créées à cet effet.

Le Conseil est consulté sur les objectifs à atteindre, les priorités à retenir et les mesures à mettre en œuvre pour orienter et promouvoir le développement économique et social.

Les commissions nationales de consultation sont appelées à réfléchir sur un certain nombre de questions et de problématiques clés du moment et à donner leur avis et leurs appréciations quant aux politiques à mettre en œuvre pour y trouver des solutions, et ce sur la base de documents préparés par les ministères concernés et les

commissions sectorielles. Le découpage thématique se fait autour de grandes questions d'intérêt général, pouvant concerner plusieurs départements ministériels à la fois, ce qui permet de mobiliser les différents partenaires politiques, sociaux et techniques concernés et d'apporter un éclairage multidimensionnel aux problèmes posés.

L'intérêt de cette démarche est qu'elle permet à toutes les composantes de la société civile (partis politiques, organisations nationales, syndicats et ONG) d'enrichir les orientations élaborées et d'approfondir la réflexion sur le projet de société auquel aspirent les tunisiens.

Entrées dans les traditions politiques du pays, ces consultations ont l'intérêt d'associer toutes les compétences nationales et les parties concernées dont, en premier lieu, les partis politiques, les organisations nationales, les syndicats et les ONG, à la définition des politiques de développement et d'enrichir le dialogue autour du projet de société auquel aspirent les tunisiens.

Le volet social bénéficie d'un intérêt tout particulier au cours de ces consultations, comme l'atteste le nombre de commissions organisées autour des thèmes de l'éducation, de la santé, de l'emploi et de la formation professionnelle, de la femme et de la famille, ainsi que les diverses réformes entreprises dans ces domaines, au cours des derniers plans de développement.

4. *La décision*

Une fois le round des consultations achevé, commence la phase d'arbitrage au niveau du gouvernement qui donnera lieu à l'élaboration du document final du projet du plan, lequel fera l'objet d'une dernière consultation avant son adoption par la chambre des députés. L'approbation du plan relève donc des attributs de la chambre des députés, qui délibère en dernier ressort à propos du document final, après sa transmission par le gouvernement. Cette approbation donne au plan toute sa légitimité et lui confère son caractère exécutoire.

En conclusion, on peut affirmer que la démarche d'élaboration des plans de développement en Tunisie a clairement consacré le principe de la participation des structures de représentation et des compétences nationales à la définition des objectifs et des politiques dans les divers domaines de la vie économique, culturelle et sociale. Cette démarche participative, qui est appelée à se renforcer à l'avenir, de façon concomitante à l'évolution économique et politique du pays, se distingue notamment par la prise en compte de trois dimensions essentielles, à savoir:

(a) La dimension régionale, qui constitue sans conteste une des innovations essentielles de l'approche tunisienne de planification. Outre le fait qu'elle s'intègre dans le cadre des recommandations formulées par les diverses déclarations de l'ONU, celle-ci traduit l'intérêt croissant accordé par le gouvernement à la prise en compte des besoins spécifiques de chaque zone économique et à la participation active des

structures régionales et notamment des Conseils Régionaux dans la définition des choix et des orientations et l'élaboration des contenus des plans de développement;

(b) La dimension consultative et consensuelle, de nature éminemment politique, qui tend à instaurer une conduite plus participative des affaires publiques et favorise la mobilisation de toutes les parties autour d'objectifs communs;

(c) La dimension stratégique, qui s'appuie sur les résultats des enquêtes et des études stratégiques préalables à la préparation du plan et se traduit par une vision prospective du développement, tenant en compte les mutations économiques, sociales, technologiques et culturelles qui caractérisent les contextes international et national.

C. LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Le Conseil Économique et Social est une des plus anciennes institutions constitutionnelles du pays. Ses origines remontent à l'époque beylicale, et plus précisément au règne d'Ahmed Bey, qui l'institua par décret beylicale du 28 juin 1938.

L'Article 1^{er} du décret beylicale prévoyait «que le CES, était chargé d'étudier les problèmes d'ordre économique et social et de donner des avis sur les questions susceptibles de faire l'objet de textes législatifs et réglementaires». La place accordée aux représentants des différentes corporations socio-professionnelles y était importante (chambres de Commerce et d'Agriculture, organisations ouvrières, représentants des consommateurs, médecins, avocats, etc.). Ce décret prévoyait également que le Conseil serait composé en nombre égal de personnalités françaises et tunisiennes.

Au lendemain de l'indépendance, la création d'un conseil économique et social donna lieu à des débats houleux au sein de l'Assemblée Nationale Constituante de 1958. Cette idée semblait difficilement conciliable avec l'idéologie de l'Unité Nationale, qui sous-tendait le régime de l'époque. Dans l'esprit des dirigeants tunisiens, l'unité était synonyme d'unanimité et les antagonismes sociaux étaient passés sous silence. Le pouvoir se caractérisait par une centralisation excessive et une hostilité à toute forme de pluralisme politique ou économique.

Il faudra donc attendre 1961 pour qu'un tel Conseil voit le jour (Décret-loi du 16 janvier 1961) et doter la Tunisie d'une «Assemblée Consultative en matière économique et sociale». Depuis sa création, cet organisme a été sollicité comme il se doit pour donner son avis sur de multiples documents qui lui ont été soumis, notamment lors de l'élaboration et de l'évaluation des différents plans de développement.

Plusieurs textes de lois se sont succédés depuis, pour «actualiser», en quelque sorte, le champ des compétences du CES et modifier sa structure et sa composition au

gré des changements politiques et des mutations économiques que le pays a connus depuis l'indépendance.

La première modification intervenue dans la composition du Conseil remonte à 1965 (loi n° 65-9 du 19-4-1965). Elle avait pour objectif d'adjoindre les représentants des coopératives et des sociétés régionales de commerce à la composition du Conseil et un meilleur équilibrage de la représentation du secteur public et du secteur privé.

Les réformes du CES introduites successivement par la loi du 10 mars 1970, la loi organique du 10 juin 1983, puis par celle du 7 mars 1988, vont modifier considérablement les attributions du Conseil dans le sens d'une extension de ses attributions, ainsi que son mode de fonctionnement, tant sur le plan quantitatif (augmentation de ses membres) que sur le plan qualitatif (amélioration de la représentativité).

C'est ainsi que Le CES est consulté obligatoirement sur le plan général de développement économique et social de la Nation, sur l'évolution de conjoncture économique, sur les budgets économiques et sur les rapports d'exécution du plan, depuis 1970. Il examine les projets de lois et les projets de décrets-lois à caractère économique et social, qui lui sont soumis. Le Conseil peut être saisi de tout acte ou document n'ayant pas de caractère législatif, mais représentant une importance sur le plan économique et social. Il peut être chargé par le gouvernement d'étudier les questions relatives aux thèmes faisant l'objet de la concertation permanente entre le gouvernement et les partenaires sociaux. De même, le Conseil peut se saisir lui-même de l'examen de questions économiques et sociales et émettre à leur sujet des avis et des suggestions.

Au plan de la composition, le Conseil comprend, outre les représentants de l'administration, des entreprises publiques et des organisations professionnelles des divers secteurs, ceux des organisations syndicales des travailleurs, des organisations féminines les plus représentatives et des organisations de la jeunesse, ainsi que des «personnes ressources» dans les domaines économique, social, éducatif, culturel et juridique.

Le but recherché par le législateur, à travers ses dispositions, est «de favoriser le débat et d'institutionnaliser le dialogue et la concertation entre l'Etat et les représentants des différentes organisations nationales, sur un certain nombre de questions clés qui engagent l'avenir du pays».

Plus récemment encore, en octobre 2001, une série de réformes ont été engagées au sein du CES, avec l'objectif de «parachever ses principales fonctions de forum de débats pluriels et de haut lieu d'expertise technique en matière de réflexion à caractère économique et social». Sa composition, ses attributions, ses rapports avec les pouvoirs exécutif et législatif, ainsi que l'ouverture de cette instance sur l'extérieur, ont fait l'objet d'une restructuration.

Le premier aspect de cette restructuration concerne l'élargissement des attributions du CES. Désormais, le Conseil sera saisi pour avis consultatif sur tous les projets de loi à caractère économique et social, avant leur examen par le Conseil des Ministres. Le Conseil sera également sollicité pour donner un avis sur les grands dossiers débattus, à l'occasion des consultations nationales.

En matière de représentativité, cette institution entend consolider la diversité en son sein, en s'ouvrant aux représentants de nouvelles franges professionnelles et en renforçant la représentation féminine. Les journalistes seront également admis, afin d'assurer la couverture partielle ou totale des activités du Conseil.

Les avis et suggestions émis par le Conseil et relatifs aux plans de développement successifs et aux budgets économiques correspondants, permettent de souligner l'accent mis sur les aspects sociaux du développement et l'intérêt majeur accordé à l'amélioration des conditions de vie, à la lutte contre la pauvreté et au plein emploi.

D. LE MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES

Il va sans dire que le Ministère des Affaires Sociales joue un rôle central dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique sociale du gouvernement et plus particulièrement en ce qui concerne le travail, la sécurité sociale, l'emploi, le développement social et la protection sociale. A cet effet:

(a) Il recueille les faits et les informations statistiques dans les domaines de son activité et propose au gouvernement les programmes et les textes qui lui permettent de tracer la politique sociale et de la modifier en fonction du contexte socio-économique;

(b) Il établit, évalue et contrôle l'exécution des programmes et les institutions sociales sous tutelle;

(c) Dans le domaine du travail, le Ministère a pour rôle de promouvoir des conditions de vie et de travail favorables au développement économique et au progrès social;

(d) Dans le domaine de la sécurité sociale, il a pour tâche de promouvoir, par une législation et des actions appropriées, la protection des travailleurs contre les risques sociaux, grâce à des régimes de sécurité et de prévoyance sociale, dont il assure soit la gestion, soit le contrôle;

(e) Dans le domaine de la promotion sociale, le Ministère des Affaires Sociales est notamment chargé des actions d'intégration et de protection des handicapés et des groupes sociaux défavorisés.

Il est à relever que depuis la création en mars 1990 du Ministère de la Formation Professionnelle et de l'Emploi, l'élaboration de la politique du gouvernement dans les domaines de la formation professionnelle et de l'emploi, sa mise en œuvre ainsi que l'évaluation des résultats de cette politique, ne sont plus du ressort du Ministère des Affaires Sociales, qui concentre davantage ses efforts sur l'amélioration des conditions de travail, la promotion des handicapés, la protection des personnes âgées et les programmes d'assistance aux groupes démunis.

E. LE MINISTERE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'EMPLOI

La promotion de l'emploi et la maîtrise du chômage se situent au premier rang des priorités de la Tunisie et toutes les politiques économiques et sociales, globales et sectorielles, convergent vers cet objectif. Pour les pouvoirs publics, l'emploi constitue en effet le meilleur moyen d'insertion sociale et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

C'est dans ce cadre que se situe la création, en 1990, du Ministère de la Formation Professionnelle et de l'Emploi, qui a pour mission d'élaborer la politique de promotion de l'emploi et de veiller à la concordance des orientations générales et des choix économiques, sociaux et technologiques avec les objectifs de cette politique. (décret n° 90-875 du 25 mai 1990, fixant les attributions du MFPE). Dans le domaine de la formation professionnelle, sa mission générale est de promouvoir le dispositif national de la formation professionnelle. Il a en charge la tutelle des services spécialisés: l'agence tunisienne de l'emploi et l'agence tunisienne de la formation professionnelle, créées par la loi n° 93-11 du 17 février 1993.

Les services publics de l'emploi ont pour nouvelles fonctions d'animer le marché de l'emploi, à travers un réseau de 80 bureaux d'emploi, couvrant l'ensemble du territoire. Ceci se traduit, sur le plan fonctionnel, par des actions de placement, d'information, d'orientation et d'insertion des demandeurs d'emploi ou de formation. Ils ont également pour rôle de promouvoir la création de petites entreprises et de développer l'esprit entrepreneurial chez les jeunes.

Dans cette optique, l'action sur le marché du travail ne se limite plus aux opérations traditionnelles de placement, mais vise également à apporter une aide spécifiques aux demandeurs d'emploi en difficultés d'insertion: travailleurs peu qualifiés, jeunes primo- demandeurs d'emploi (sans expérience), handicapés, ou encore chômeurs de longue durée et licenciés économiques. Le maître mot de la politique de l'emploi étant ici celui de l'insertion et de la lutte contre le chômage, notamment celui des jeunes.

XI. LE MODELE TUNISIEN FACE AUX DEFIS DE LA MONDIALISATION

Quelles sont donc les leçons et les grandes lignes de réflexion sur les modèles de politiques sociales que nous pouvons tirer de l'expérience tunisienne?

Premièrement, la Tunisie indépendante a réalisé des performances économiques et sociales remarquables, grâce à une politique clairvoyante de création et de répartition des richesses et un important investissement dans les ressources humaines. En dépit des profondes mutations économiques qu'a connues le pays durant les quarante dernières années, un rapide bilan de la politique sociale permet de constater le maintien d'une intervention publique soutenue dans le social, en dépit de la restructuration économique et la préservation d'une certaine éthique, d'un souffle de réformes ininterrompu, qui rejoint à plus d'un titre «l'ajustement à visage humain» préconisé, avec insistance, par certaines instances onusiennes. Ceci s'est traduit par une situation globalement positive, comparée à celle d'autres pays sous ajustement structurel: maintien, voire augmentation des transferts sociaux, recul de la pauvreté, réduction des écarts entre régions, amélioration des revenus et des conditions de vie, stabilisation ou, au pire, légère régression des salaires, intervention active de l'Etat sur le marché de l'emploi, promotion de la femme et renforcement de son rôle dans le développement, etc. Qu'elles soient rapportées au budget de l'Etat, au PIB, au PIB par habitant (celui-ci a dépassé le seuil de 2000 \$US plaçant la Tunisie, parmi les pays à revenus moyens) ou bien aux ménages, les dépenses sociales n'ont pas régressé en Tunisie, au cours des dernières décennies. Elles ont même, par moment, augmenté par rapport au PIB, qui a enregistré lui-même une progression notable. L'éducation continue d'accaparer 33% des dépenses sociales et la santé 6 à 7% de ces dépenses. La protection sociale est passée de 18 à 22%, tandis que les charges de compensation des produits de base ont baissé de 19 à 14%, du fait d'un ciblage plus étroit en direction des catégories les plus démunies.

Deuxièmement, la Tunisie compte parmi les pays en voie de développement qui ont su négocier avec un certain succès la préservation d'une marge de manœuvre et d'une autonomie par rapport aux normes, valeurs et recommandations managériales véhiculées par les institutions financières internationales, qui sont liés à ce qu'il est convenu d'appeler «la conditionnalité de l'aide», accordant ainsi une part plus large à la décision locale, au profit des équilibres nationaux et de la cohésion sociale. Ceci illustre encore une fois que l'élaboration des modèles de politique sociale des Etats et la réforme de secteurs clés de la vie économique et sociale, ne peut être réduite à un processus mécanique de transmission de recommandations et de recettes contraignantes, imposées par des protagonistes externes, en l'occurrence les organismes internationaux, mais que celle-ci relève au moins autant de la justification politique de choix nationaux que de l'application directe de modèles exportés.

Troisièmement, pour expliquer les conditions de réussite du «modèle tunisien», il nous faut, nous en sommes convaincus, revenir sur le poids de l'histoire et sur le processus de continuité de la pensée réformiste qui caractérise son présent et permet d'en reconstituer le fil conducteur. Nous soutenons en effet, que contrairement à ce qui est advenu dans d'autres pays arabes, la pensée réformiste, initiée à la fin du 19^{ème} siècle, par Kherredine Pacha, Ahmed Ibn Abi Dhiaf, Abdel Aziz Thaâlbi, Tahar el Haddad, Mohamed Kabadou et d'autres encore et poursuivi par l'élite du mouvement national, dont le leader Habib Bourguiba en était la figure emblématique, est toujours à l'œuvre, quelques soient les imperfections du moment. Elle est à l'œuvre dans l'intérêt accordé, sans discontinuer, à l'éducation, à la santé et à l'amélioration des conditions de vie des citoyens tunisiens. Elle est à l'œuvre également dans la volonté, maintes fois confirmée par le gouvernement actuel, de promouvoir l'égalité entre les sexes et de faire des femmes des citoyennes à part entière, qui maîtrisent leur corps et leur devenir. Elle est enfin à l'œuvre dans la recherche continue de lutter contre la marginalisation et l'exclusion des plus démunis et dans la mobilisation de la solidarité sociale.

Plusieurs études soulignent d'ailleurs l'importance de la dimension historique et culturelle, dans la façon dont les systèmes nationaux de protection sociale, par exemple, se sont constitués en Asie et en Amérique Latine, révélant de fortes spécificités nationales dans la manière de gérer et d'intégrer les projets de réformes. Ces études permettent ainsi de mettre en lumière combien l'introduction d'une réforme sert en quelque sorte de révélateur du système « ancien ». Ces conditions illustrent à notre sens la complexité et la diversité des modèles de politiques sociales. Ni les injonctions extérieures, ni les efforts managériaux n'expliquent à eux seuls, la réussite d'une politique sociale. La politique sociale n'est pas un domaine technique isolable, comme nous l'avons annoncé dans l'introduction de cette étude, mais un tout, qui mélange l'intervention publique et privée, entretient des liens étroit entre le présent et le passé d'un pays et le fonctionnement socio-économique d'ensemble.

Cependant, les progrès remarquables des indicateurs sociaux en Tunisie ne doivent pas occulter non plus les limites du modèle de politique sociale en vigueur et les nombreux défis auxquels le pays est confronté, à l'aube de son ouverture totale sur un marché économique quatre cent fois plus grand, ainsi que les risques sociaux qu'une telle ouverture comporte.

La Tunisie aborde, en effet, une phase nouvelle de son développement. Une phase qui exige performance, compétitivité et qualité. Une première période de transition a commencé avec le lancement du programme d'ajustement structurel. Cette période de transition s'achève maintenant. La nouvelle période qui commence est surtout une période préparatoire à une ouverture totale de l'économie tunisienne sur son environnement international et à son intégration dans un vaste ensemble économique, constitué par l'Union Européenne (UE) et l'ensemble des pays méditerranéens.

La Tunisie ambitionne de rattraper le retard de développement qui la sépare des pays de l'OCDE et, de l'avis de plusieurs experts internationaux, le niveau de vie qui la caractérise actuellement converge sensiblement vers celui de certains de ces pays. Des simulations effectuées dans ce sens par la Banque Mondiale montrent en effet que ce rattrapage est réalisable avant la fin du premier quart de ce siècle, moyennant une accélération annuelle du PIB de 6,6% durant la période 2000-2005, et de 8,6% pour les vingt ans qui suivent (H. Zaâfrane, 2001).

Cependant, comme on s'en doute, les défis à relever, dans un contexte d'intégration internationale, sont nombreux et majeurs. L'ouverture extérieure menace une partie importante du tissu industriel tunisien. Les engagements pris au niveau de l'OMC et le démantèlement de la protection inhérent à l'accord d'association signé avec l'UE en 1995, met à rude épreuve l'économie tunisienne. Un programme de mise à niveau a été mis en place, mais les risques de pertes d'activité et d'emplois, sont réels et importants.

Les efforts pour promouvoir une économie performante, des services sociaux efficaces et des systèmes de protection équitables vont devoir se multiplier pour que le pays relève les défis à venir. C'est à une adaptation continue que la Tunisie est appelée à s'atteler, car les changements s'accélèrent. La mise à niveau sera de longue haleine, car le rapprochement avec l'UE se traduira par des coûts, avant de se traduire par des avantages et des bénéfices. L'initiative et l'investissement privés restent faibles et les incitations pour les faire décoller insuffisantes. La décentralisation n'est pas arrivée à son terme. Avec une population active en nette augmentation au cours des cinq prochaines années, et le recul de l'embauche dans la fonction publique, les tensions sur le marché de l'emploi risquent de s'attiser, alors même que la productivité et la compétitivité doivent s'améliorer.

Ces craintes ont été maintes fois signalées par l'Union Générale Tunisienne des Travailleurs (UGTT), pour qui l'accord d'association avec l'UE fait peser de lourdes menaces sur les acquis sociaux. La centrale syndicale se montre particulièrement préoccupée par l'impact que celui-ci va avoir sur le monde du travail, l'emploi, les régimes de sécurité sociale et la fiscalité. Elle estime, en effet, que pas moins du tiers du tissu industriel tunisien est menacé d'écroulement, face à la concurrence des produits européens, entraînant ainsi la mise au chômage de milliers de travailleurs.³¹ Ces estimations sont par ailleurs confirmées par l'organisation patronale (UTICA). En guise de réponse à ces menaces, l'Union Générale des Travailleurs préconise entre autre la création d'un fonds national de chômage, en vue de lutter contre l'exclusion sociale et d'aider les travailleurs licenciés à se réinsérer dans la vie économique.

Les craintes de la centrale syndicale concernent également la précarisation de l'emploi, les conditions de travail et le droit syndical dans les zones franches, malgré

³¹ UGTT Rapport final, Troisième Université Syndicale, Mahdia, 19-23 Novembre 2000.

l'arsenal législatif existant, ainsi que le recul du rôle de l'Etat et la baisse des dépenses sociales, notamment dans des domaines vitaux comme la santé, l'éducation et la sécurité sociale, qu'un tel partenariat risque d'entraîner.

Outre les problèmes liés aux changements structurels et à l'ouverture économique, l'évolution démographique et la part croissante de la population active continueront par ailleurs d'exercer une pression croissante sur le marché de l'emploi, au moins jusqu'à l'horizon 2005.

Les questions liées au système éducatif et à la qualité de l'enseignement constituent un autre défi de la présente étape et se situent au centre de la problématique tunisienne de mise à niveau des ressources humaines. Ainsi, si la population active occupée est de plus en plus instruite, avec un nombre moyen d'années d'études qui est passé de 3,5 en 1984, à 5,3 en 1997, le taux d'analphabétisme, bien qu'en régression continu, demeure malgré tout élevé avec 27% d'analphabètes de 10 ans et plus.

De même, le problème de l'adéquation de la formation des diplômés de l'enseignement supérieur, par rapport aux besoins des entreprises, et celui de leur employabilité est plus que jamais à l'ordre du jour, dans un contexte de chômage des diplômés du supérieur et de compétitivité économique. A cet égard, la réflexion lancée par le gouvernement sur «l'école de demain», ainsi que la création récente du Conseil Supérieur des Ressources Humaines, qui regroupe dans une même instance le Ministère de l'Education, le Ministère de l'Enseignement Supérieur et celui de la Formation Professionnelle et de l'Emploi, dans l'objectif d'une plus grande coordination entre les départements et en vue de mieux adapter la formation aux nouveaux besoins économiques et sociaux du monde de demain, souligne la volonté des pouvoirs publics tunisiens de mettre le cap sur les qualification et les compétences et de faire du développement des ressources humaines le fer de lance de la mise à niveau globale du pays.

Dans ce nouveau contexte et face à ces défis, la réussite du processus d'insertion de la Tunisie dans l'économie mondiale se mesurera à l'avenir dans sa capacité non seulement à relever les défis de la compétitivité économique mais, également, dans sa capacité à consolider la cohésion sociale et territoriale, dans la recherche d'un développement harmonieux, visant une distribution équitable des fruits de la croissance entre tous ses citoyens.

BIBLIOGRAPHIE

- _____. Politique sociale en Tunisie: Les acquis du Changement. Agence Tunisienne de Communication Extérieure, 2000, p. 95.
- _____. Rapport annuel sur le développement humain en Tunisie – 1999. Tunis, 1999, p. 107.
- _____. Réforme de la formation professionnelle en Tunisie: Problématique, objectifs, résultats attendus et mécanismes de mise en œuvre. Ministère de la Formation Professionnelle et de l'Emploi, 1997, p. 39.
- _____. VIIIème Plan de développement économique et social 1992-1996, Tome 1 Tunis, 1992, p. 289.
- Azaïez, Tahar Letaïef. Tunisie : changements politique et emploi. (1956-1996). L'Harmattan. 2000.
- Baccar, Taoufik: Les droits de l'Homme dans le projet de développement. ATCE. 1993.
- Banque Mondiale. République Tunisienne. Allègement de la pauvreté: Bâtir sur les acquis pour préparer l'avenir. Volumes I et II. Banque Mondiale, 1995, p. 57 et p. 74.
- Bedoui Abdeljelil: Analyse de la dynamique sociale dans le contexte de l'application du plan d'ajustement structurel en Tunisie. Revue Tunisienne d'Economie. No5. 1995.
- Bedoui Mongi et Gouia Ridha. Les politiques de lutte contre l'exclusion sociale en Tunisie. Organisation Internationale du Travail, 1996, p. 49.
- Ben Amor Ridha: Politique sociale, ajustement structurel et pauvreté en Tunisie. Cahier CERES. Série sociologique N°24. Tunis. 1995.
- Chaabouni Adnène. Le logement et l'habitat, réponse à la croissance démographique, in Population et développement, une métamorphose. CERES Editions.
- Conseil Économique et Social. Recueil des avis du Conseil Economique et Social sur le VIIème Plan de développement économique et social (1987-1991). Tunis, sd, p. 177.
- Dimassi Ali. Habib Bourguiba: l'apôtre de la liberté tunisienne. Tunis, 1978, p. 779.

- Dimassi, Hassine: Les déterminants du marché du travail : aperçu retrospectif et prospectif. Conférence Nationale sur l'Emploi. MFPE. 1998.
- Dimassi, Hassine: Le désengagement de l'Etat tunisien de la reproduction de la force du travail. Annuaire de l'Afrique du Nord. Tome XXVI. 1987. Editions du CNRS.
- Fonds de Solidarité Nationale. Fonds de Solidarité Nationale: réalisations 1993-2000. Tunis, 2000, p. 5.
- Guelmami Abdelmajid. La politique sociale en Tunisie de 1881 à nos jours. Editions de l'Harmattan, 1996, p. 293.
- Hamza Nabila et Chaabouni, Adnène: Poverty alleviation and sustainable livelihood in the Arab region. ESCWA. 1995.
- Huber Evelyne. La diffusion des modèles de réformes sociales en Amérique Latine, in «Revue Française des Affaires Sociales», n°3-4, Déc. 1999 pp. 23-48.
- Institut d'Economie Quantitative: Compétitivité, restructuration, diversification et ouverture sur l'extérieur des industries manufacturières et des services. Etude stratégique N°8. Rapport N°III Vol II. Mai 199
- Institut d'Economie Quantitative : Seuil de pauvreté en Tunisie. (Note). 1993.
- Institut Tunisien des Etudes Stratégiques (ITES): Emploi des diplômés à l'horizon 2030 en Tunisie: Propositions pour un programme d'actions. Octobre 2001.
- Layeb, mongi. Disparités sociales et programmes de lutte contre la pauvreté, in Population et développement, une métamorphose. CERES Editions.
- Mahjoub Rached. L'expérience tunisienne in «Séminaire Euro-méditerranéen: Solidarité et développement humain, Tunis 8-9 juin 2000». Nations Unies, 2000, pp. 24-28s.
- Mahjoub, Azzam: Etat, secteur public et privatisation en Tunisie. Annuaire de l'Afrique du Nord. Tome XXVI. 1987. Editions du CNRS.
- Ministère de la Santé Publique. 1956-1986: Trente ans au service de la santé. Un engagement, une éthique. Publication de l'Institut national de santé publique, 1986, p. 251.

- Ministère du Développement Economique : Les transferts sociaux en Tunisie.(1987-1997). 1999. (en arabe)
- Ministère du Développement économique, Ministère de la Santé: La politique tunisienne de population et ses résultats: brèves rétrospectives. (Conférence Nationale sur la Population et le Développement) 1999.
- Ministère du Plan et du Développement Régional- Projet IREP : Population, espace et Développement. Cahier 4. 1990.
- Nations Unies. Tunisie: Bilan commun de pays. Nations Unies, mars 2001, p. 96.
- Office Nationale de la Famille et de la Population: Santé de la femme et de la famille. Actes des «premières journées de la santé de la femme et de la famille». 1993.
- Organisation Arabe du Travail (OAT). Rapport adressé par le Directeur Général du Bureau du Travail Arabe, à la 18^{ème} session du Congrès Arabe du Travail, tenue au Caire du 6 au 13 mars 1990. P. 132. (en arabe).
- République Tunisienne. IVème Plan de développement économique et social 1973-1976. Tunis, 1973, p. 302.
- République Tunisienne. VIème Plan de développement économique et social 1982-1986, Tome 1 Tunis, 1982, p. 306.
- Union Générale des travailleurs de Tunisie UGTT. Rapport Final de la troisième Université Syndicale. Mahdia 19-23 Novembre 2000, p. 17.
- Vallin Jacques et Locoh Thérèse (Dir). Population et développement en Tunisie, la métamorphose. Cérès Editions, 2001, p. 801.
- Zaafrane Hafedh. Stratégie de Développement de la Ville de Tunis: Diagnostic stratégique et problématique de développement. Pré-diagnostic des aspects économiques et sociaux. CNUEH, PGU et FNVT, Tunis, Avril 2001.