

Les rapports de pouvoir entre le législatif et l'exécutif dans les politiques économiques durant la période de transition (2012-2014): l'exemple des Partenariats public-privé

Layla Riahi - Universitaire

layla.riahi@economie-tunisie.org

17 / 09 / 2015

La chute du régime de Ben Ali a marqué le début d'un processus politique nouveau dans lequel se sont engagés des acteurs politiques, institutionnels et de la société civile en Tunisie avec plus ou moins de volonté, il s'agit de la transition démocratique. L'un des défis majeurs de cette transition démocratique est d'instaurer un système qui vise à séparer les pouvoirs et ainsi mettre en place des contre-pouvoirs pour éviter l'arbitraire et les abus. L'un des contre-pouvoirs qui a été mis à mal durant la période de Ben Ali, puis durant la période transitoire est le pouvoir législatif.

La phase de transition a démarré par l'élection de l'Assemblée Nationale Constituante le 23 octobre 2011 et a duré trois années. Celle-ci était investie d'une double mission, d'une part, rédiger la nouvelle constitution et d'autre part, jouer le rôle d'un parlement qui exerce le pouvoir législatif et contrôle l'action de gouvernement, à savoir un rôle de contre-pouvoir face au pouvoir exécutif. Une fois la nouvelle constitution adoptée, de nouvelles élections législatives se sont tenues en octobre 2014 et ont permis de mettre en place l'actuel Parlement pour un mandat de cinq ans: l'Assemblée des Représentants du Peuple.

Le pouvoir exécutif dispose tout de même d'une marge de manœuvre considérable qui lui permet de mettre en application les lois votées par le Parlement et ainsi, sa politique, à travers les décrets. Ces derniers peuvent émaner du Gouvernement ou de la Présidence de la République et ne sont pas soumis au vote du Parlement. Ces décrets sont des actes administratifs unilatéraux qui détaillent les dispositions de la loi afin de les mettre à exécution. Si la loi est générale et énonce simplement des grands principes, la marge de manœuvre du gouvernement dans la mise en place des politiques à travers les décrets est d'autant plus importante.

Par ailleurs, le processus de transition démocratique est accompagné d'un second processus, celui de la transition économique,

d'une économie « protégée » vers une économie de marché. Celle-ci n'est pas explicitement annoncée, elle est, le plus souvent, sous-jacente et opère grâce à des mécanismes plus difficiles à identifier. Cette transition économique est largement portée par les nombreuses réformes soutenues par les Institutions Financières Internationales notamment à travers les conditions des prêts octroyés à la Tunisie suite au Partenariat de Deauville depuis 2011. La plupart de ses réformes s'illustre au travers de réformes du corpus législatif, telles que, entre autres, la loi sur la recapitalisation des banques publiques, le Code d'Investissement ou encore la loi sur les Partenariats Publics-Privés (PPP).

Les deux transitions, politique et économique, ne font pas toujours bon ménage. Comme nous allons le voir à travers l'exemple de la loi sur les PPP, les réformes proposées par l'exécutif sous la pression des IFIs ou au travers de l'assistance technique de ces dernières peuvent inciter l'exécutif à outrepasser le principe de séparation des pouvoirs encore fragile afin d'accélérer voire même d'imposer la transition vers l'économie de marché. Ainsi, observer les rapports de force entre le pouvoir exécutif en Tunisie et le pouvoir législatif encore fragile, est indispensable pour comprendre comment sont décidées les politiques économiques.

© Les enjeux de pouvoirs et la loi sur les Partenariats Public-Privé (PPP) : retour sur une loi controversée

Les PPP sont des contrats conclus entre une entité publique et une entité privée pour la conception, le financement, la construction, la maintenance d'un équipement ou d'un ouvrage public. Ils font l'objet d'importantes critiques à travers le monde en raison de leurs impacts négatifs sur les finances publiques et la qualité des services publics. Bien qu'ils soient présentés comme des solutions miracles pour les collectivités territoriales et les Etats en manque de fonds, les PPP sont des montages financiers complexes qui présentent une multitude de risques pour l'Etat et les services publics¹.

En contrepartie des prêts (appuis budgétaires) versés à la Tunisie depuis 2011 dans le cadre du Partenariat de Deauville, une des conditionnalités de ces prêts est d'adopter un cadre légal et institutionnel pour la mise en place de PPP. Ainsi, la Tunisie a entamé depuis 2011 une marche « forcée » vers l'adoption d'un cadre légal spécifique aux PPP.

Le dépôt d'un projet de loi a été précédé par la mise en place d'une direction générale du PPP dès octobre 2011 au sein du ministère des Finances. (Décret n°2011-2856 du 7 octobre 2011). Un an

après « En octobre 2012, un projet de loi présenté comme ayant été élaboré par le gouvernement tunisien a été déposé à l'Assemblée Nationale Constituante afin de mettre en place le cadre juridique des partenariats public-privé (PPP). Ce projet de loi a été préparé sous le gouvernement de "gestion des affaires courantes" de Béji Caid Essebsi, alors Premier Ministre, et ce dès les premiers mois consécutifs à la révolution en 2011. »²

Il s'est avéré ultérieurement, suite aux critiques formulées par les élus de la commission finances en 2012 au regard des erreurs de langue et de concepts juridiques en arabe, que le projet de loi a été traduit de la langue française vers la langue arabe. Dans le cadre du prêt accordé à la Tunisie, et au travers du mécanisme de l'assistance technique, le projet de loi a été rédigé non pas par le Gouvernement ou le Parlement mais par un cabinet d'avocat, le cabinet Ghelber. L'explication a été donnée par le journal *Maghreb Confidentiel* qui a révélé, dans son numéro du 18 juillet 2013, qu'un cabinet d'avocats français dirigé par Me François Ghelber³, avait été chargé par l'Union Européenne et l'Etat tunisien de préparer le projet de loi afin qu'il soit conforme aux exigences des bailleurs de fonds internationaux⁴.

Quoi qu'il en soit, au regard des réticences et critiques d'un nombre important d'élus quant au fond, à la forme et à la pertinence même de cette loi, et considérant les vifs débats qu'elle a soulevés au sein de la Commission Finances de l'Assemblée Constituante, celle-ci a bloqué le vote du projet de loi entre novembre 2012 et juin 2014, puis a élaboré un rapport de recommandations et d'importantes réserves pour les prochains législateurs en septembre 2014. Toutefois, d'autres stratégies ont été mises en œuvre afin de contourner le pouvoir législatif.

© Les enjeux de pouvoir et la loi sur les PPP: Parlement ou chambre d'enregistrement ?

Durant la période de novembre 2012 à septembre 2014, afin de contourner le principe de séparation des pouvoirs et faire adopter le projet de loi sur les PPP peu populaire, l'exécutif tunisien a tenté différentes stratégies. La première, pour les cas des PPP, a été suggérée par Me Ghelbert, (celui-là même qui avait rédigé le projet de loi). Le Gouvernement Tunisien lui aurait demandé conseil lorsque le projet de loi s'est enlisé à la Commission Finances de l'Assemblée Nationale Constituante. Il s'agissait de faire passer les dispositions contenues dans le projet de loi par des décrets successifs. En effet, le 9 août 2012, le site *droit-inc.com* publie un article intitulé « Tunisie : un avocat français à la rescousse. Impasse dans le dossier tunisien sur les PPP : un avocat parisien est appelé pour débloquer la situation »⁵. Un an plus tard, en novembre 2013, le gouvernement tunisien adopte effectivement deux décrets⁶, l'un fixant les conditions et les procédures d'octroi des concessions, l'autre mettant en place l'unité de suivi des concessions au sein de la Présidence du gouvernement.

Cette stratégie a été confirmée par le directeur général des concessions en 2014, Monsieur Taher Belassoued, lors d'un colloque à la faculté de sciences juridiques à Tunis sur ces deux nouveaux décrets et le projet de loi des PPP : « Nous avons tenté de faire passer certaines dispositions de la loi par décret ».

Une autre stratégie a également consisté à créer de nouveaux espaces dans lesquels sont étudiées ces lois. Ainsi, lors d'une conférence de presse en mai 2013, Ridha Saidi alors Ministre chargé du dossier économique auprès du Premier Ministre dans le gou-

vernement de Hamadi Jebali, puis Ali Laarayedh, avait annoncé « qu'une commission ad hoc serait constituée au sein du Premier Ministère afin d'étudier les lois comme celles du PPP qui sont engorgées au parlement ».

Il est à noter par ailleurs que ce projet de loi, comme nous l'avons mentionné plus haut, est une conditionnalité des prêts de plusieurs IFIs et organismes étrangers tels que la Banque Mondiale, la Banque Européenne d'Investissement, la Banque Africaine de Développement, l'OCDE. Plusieurs documents officiels de ces organismes attestent de l'assistance technique visant à accompagner l'administration et le gouvernement tunisiens dans l'implémentation de la réforme du climat d'investissement notamment par la promulgation de la loi sur les PPP⁷.

Le parcours du projet de loi sur les PPP illustre parfaitement la manière dont sont décidées, validées et exécutées les réformes économiques en Tunisie dans cette phase de « transition ». Si la pluralité politique a permis de déchaîner les passions sur les thématiques sociales et sociétales, les politiques économiques sont, elles, restées peu débattues. Les réformes implémentées sont exclusivement des réponses à des conditions de prêts, elles sont suggérées par les IFIs et soutenues par des financements, du conseil, de l'assistance technique. L'exemple des PPP nous enseigne qu'une véritable mais discrète bataille de pouvoirs est en cours pour clarifier les limites entre les pouvoirs de façon à laisser la place à un débat démocratique sur les politiques économiques. Le rapport de force est complexe au vu des enjeux et de l'influence des IFIs.

1- <http://economie-tunisie.org/fr/observatoire/analyseconomics/projet-loi-ppp-tunisie>

2- <http://economie-tunisie.org/fr/observatoire/analyseconomics/bombe-a-retardement-rapport-partenariats-publics-privés>

3- <http://ghelber.com/avocats-associés/xavier-ghelber/>

4- <http://economie-tunisie.org/fr/observatoire/infoeconomics/1%E2%80%99affaire-ppp-lavocat-fran%C3%A7ais-qui-%C3%A9crivait-les-lois-%C3%A0-la-place-des>

5- <http://www.droit-inc.fr/article10524-Tunisie-un-avocat-français-a-la-rescousse>

6- Décret n° 2013-4631 du 18 novembre 2013, modifiant et complétant le décret n° 2010- 1753 du 19 juillet 2010, fixant les conditions et procédures d'octroi des concessions.

Décret n° 2013-4630 du 18 novembre 2013, portant création d'une unité de suivi des concessions au sein de la Présidence du gouvernement

7- [https://www.menatransitionfund.org/documents?&field_document_country_tid\[0\]=13&&page=1](https://www.menatransitionfund.org/documents?&field_document_country_tid[0]=13&&page=1)