

La Révolution Inachevée

Créer des opportunités, des emplois de qualité et de la richesse pour tous les Tunisiens



Synthèse

Revue des politiques de développement
Mai 2014

La Révolution Inachevée

Créer des opportunités, des emplois
de qualité et de la richesse pour
tous les Tunisiens

Mai 2014

Synthèse

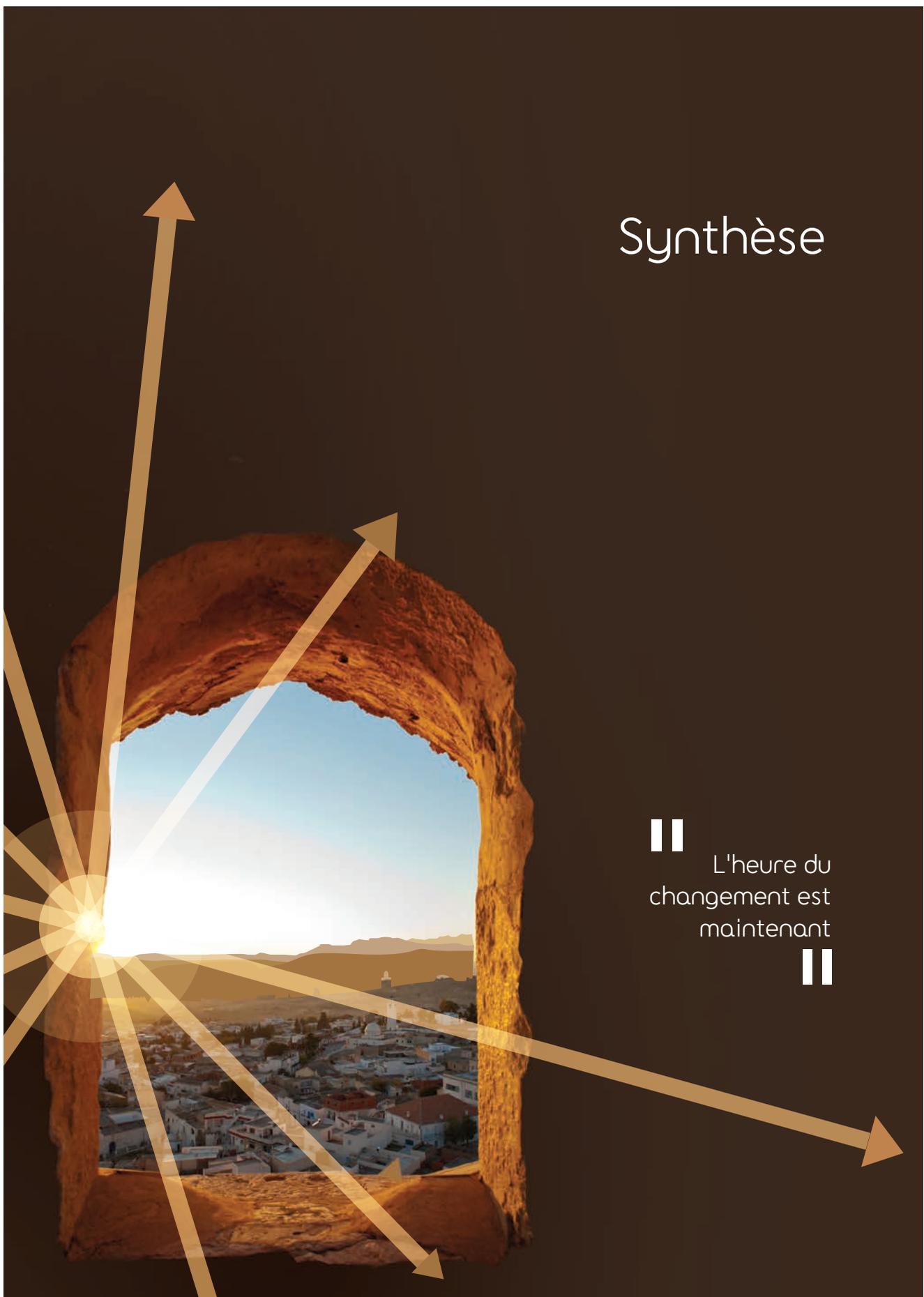
Revue des politiques de développement



GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

Synthèse

|||
L'heure du
changement est
maintenant
|||



Synthèse

La Tunisie possède un énorme potentiel. Une main d'œuvre qualifiée avec un nombre relativement important de diplômés qui ont fait leurs études à l'étranger. Une bonne administration publique construite sur la tradition mise en place pendant l'ère du Président Bourguiba dans les années 60. De bonnes infrastructures routières dans tout le pays, à telle enseigne que presque tout le territoire national (mais pas l'ensemble) est bien connecté aux centres urbains. Un bon nombre de ports et d'aéroports. Bon raccordement à l'électricité, accès à l'eau potable, et télécommunications. Son emplacement géographique stratégique lui donne un accès privilégié au marché européen énorme. Enfin, dernier élément mais non des moindres : le pays a créé un processus de dialogue tripartite sur les politiques économiques entre le gouvernement, le syndicat et la fédération des employeurs. La Tunisie a tout ce qu'il faut pour devenir le 'Tigre de la Méditerranée'.

Pourtant même si le potentiel est reconnu depuis longtemps, la réalité fait qu'il ne s'est pas encore matérialisé. Pendant la dernière décennie l'économie est restée stationnaire avec de faibles performances et incapable de décoller—on s'accorde généralement à dire que les performances économiques inadéquates sont à l'origine de la révolution de 2011. Ce rapport s'efforce de comprendre les raisons de cette impasse et d'élaborer un agenda qui permettrait de réaliser le plein potentiel de la Tunisie.

11.1 / Le paradoxe économique tunisien : D'une bonne performance à l'impasse du modèle économique¹

Les bonnes performances économiques de la Tunisie pendant les dernières décennies ont permis au pays de connaître une plus grande prospérité et une réduction rapide de la pauvreté. Depuis les années 70, la Tunisie a adopté un modèle de développement dirigé par le secteur public dans lequel l'Etat joue un rôle actif dans des secteurs stratégiques et impose des barrières à l'accès dans de larges pans de l'économie. La Tunisie s'est bien développée pendant les années 70 avec quelques mesures d'ouverture de l'économie, notamment avec l'adoption du régime 'offshore', couplé avec des politiques d'industrialisation gouvernementales proactives². Pourtant à partir des années 80, les limites du modèle économique dirigé par l'Etat ont commencé à se faire sentir au moment où la Tunisie était touchée par une grave crise économique. Certains secteurs de l'économie ont été libéralisés à la fin des années 80 et dans les années 90, avec la consolidation du secteur 'offshore' et dans le cadre d'un processus d'intégration plus large avec l'UE. Pourtant, les grands axes du modèle économique n'ont fondamentalement pas changé puisque l'Etat a gardé le contrôle de la plus grande partie de l'économie nationale. Comme nous allons l'exposer dans ce qui suit, aujourd'hui encore, plus de 50 pourcent de l'économie tunisienne sont, soit fermés, soit assujettis à des restrictions à l'accès.

Ce modèle de développement double conduit par l'état a bien servi les intérêts de la Tunisie dans la phase initiale de son développement économique puisque les tunisiens ont connu une augmentation rapide de leurs revenus par habitant. Même pendant la dernière décennie, la Tunisie a bénéficié d'une croissance relativement rapide du PIB en dotant le pays des performances parmi les meilleures dans la région MENA. La croissance a été relativement inclusive, avec une baisse du seuil national de pauvreté³ qui est passé de 32 à 16 pourcent entre 2000 et 2010, et une amélioration considérable du revenu par tête des 40 pourcent des Tunisiens les plus pauvres (augmentation d'un tiers par tête). Les investissements publics dans le développement humain ont contribué à apporter des améliorations

améliorations sensibles pour réduire la mortalité infantile et maternelle ainsi que la malnutrition infantile au niveau national. Les niveaux d'éducation ont aussi considérablement augmenté. Une excellente infrastructure routière a été construite dans l'ensemble du pays ainsi que des ports et des aéroports en plus des infrastructures nécessaires à la technologie de l'information et de la communication.

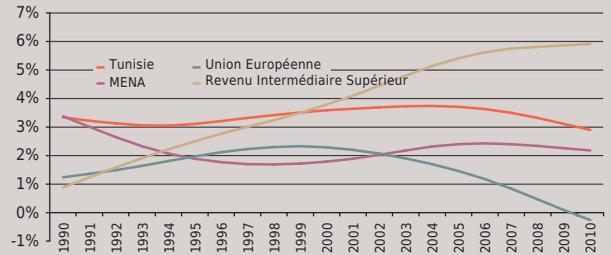
Pourtant à la fin des années 90, l'économie a eu de plus en plus de mal à avancer et les performances économiques sont restées insuffisantes. Alors que la croissance réelle du PIB par habitant en Tunisie était en deuxième position dans la région MENA depuis les années 90, elle est restée sérieusement en deçà des taux de croissance observés dans d'autres pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure pendant la même période—et contrairement à beaucoup de ses pairs, la Tunisie n'a pas décollé pendant les deux dernières décennies (figure 11.1).

La Tunisie a, d'autre part, souffert d'un taux de chômage élevé avec une création d'emplois insuffisante et une qualité d'emplois créés qui est demeuré basse. Le chômage est resté constant au-dessus de 13 pourcent depuis le début des années 1990, en affectant de plus en plus les jeunes (figure 11.2).⁴ La plupart des emplois créés par l'économie l'ont été dans des activités à basse valeur ajoutée et principalement dans le secteur informel, avec des salaires bas et sans aucune sécurité d'emploi, ce qui ne correspondait pas aux aspirations d'un nombre de plus en plus grand de diplômés universitaires.⁵

En conséquence, alors que la Tunisie développait l'enseignement supérieur pour préparer la montée sur l'échelle de la chaîne de valeur, l'économie n'a pas été en mesure de progresser au-delà des activités à basses qualifications et bas salaires. Il en résulte que, ces dernières années, les nouveaux chômeurs sont principalement des jeunes et des personnes instruites, ce qui reflète une inadéquation structurelle entre la demande du marché du travail orientée vers un personnel non qualifié et une offre de plus en plus importante de personnel qualifié (Banque Mondiale 2010a). Le secteur public est devenu de plus en plus la seule source d'emplois pour les diplômés et fin 2012, plus de 30 pourcent des diplômés étaient toujours au chômage. Ces taux de chômage élevés ainsi que la qualité médiocre des emplois disponibles sous-tendent le grand mécontentement social qui a été exprimé par la jeunesse tunisienne.

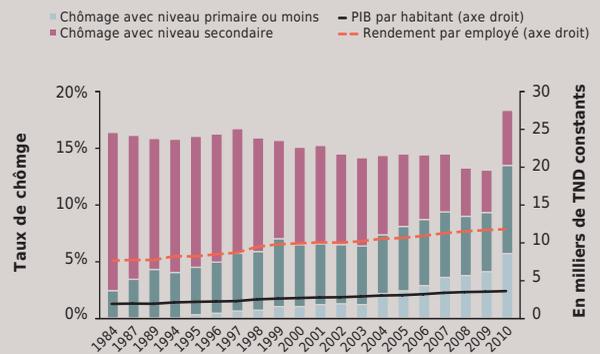
L'incapacité d'adapter les politiques économiques a fait que la Tunisie n'a jamais été en mesure de dépasser une création d'emplois à bas salaires. Comme nous l'avons mentionné, le modèle conduit par l'Etat était caractérisé par une concurrence limitée et une intervention active de l'état. Ce modèle a relativement bien fonctionné pour la Tunisie à l'origine mais a engendré, comme nous l'expliquerons plus tard, de plus en plus d'inefficacité, de distorsions et de recherche de rente qui ont entravé l'activité économique. Ce n'est pas la 'libéralisation' de l'économie qui a entraîné dans son sillage

Figure 11.1 : Taux de croissance réelle du PIB par habitant entre 1990 et 2010



Source : Indicateurs Mondiaux de Développement (IMD).
Remarque : MENA se réfère aux pays de la région MENA qui n'ont pas de pétrole. Les taux de croissance de la courbe ont été lissés avec un filtre HP.

Figure 11.2 : Evolution du chômage par niveau d'instruction



Source : INS ; Calculs des auteurs
Remarque : Un changement de la définition du chômage a été introduit en 2008 pour aligner la Tunisie avec la définition de l'OIT et a mené à une réduction approximative de 1,5 point de %age du chômage.

son sillage le chômage et les bas salaires en Tunisie—la Tunisie a toujours eu du chômage et des emplois à bas salaires. D'ailleurs, l'ouverture du secteur offshore orienté vers l'exportation et le processus de libéralisation graduel depuis la fin des années 80 ont aidé à créer plus d'emplois, ce qui était en soi un développement positif. Pourtant, alors que les emplois à bas salaires pouvaient être satisfaisants dans les années 80 et 90 lorsque les niveaux d'éducation et de vie étaient plus bas, ils sont devenus de plus en plus insuffisants au fur et à mesure que le pays franchissait certaines étapes de développement (dans l'éducation, les revenus et l'industrialisation). La Tunisie n'a pourtant pas réussi à dépasser le stade d'une économie à basses qualifications et bas salaires parce qu'elle n'a pas ouvert son économie (aux investisseurs nationaux ainsi qu'à l'international) et qu'elle n'a pas changé son modèle économique sous-jacent de contrôle par l'Etat. C'est ce manque de changement, dans une situation de bombe à retardement démographique avec les jeunes diplômés, qui a fait que le modèle économique est devenu de plus en plus inadapté.

Pour rendre la situation pire encore, le large faisceau de réglementations associé à une intervention omniprésente de l'Etat a facilité le développement de la corruption et du copinage, qui ont fait que les opportunités n'étaient pas les mêmes pour tous. Le copinage et la corruption sont devenus de plus en plus flagrants et ceux qui étaient au pouvoir détournaient de plus en plus souvent les règles pour servir leurs intérêts (Banque Mondiale 2009a). Des lois supposées encourager la concurrence et l'investissement étaient contournées et les rentes extorquées par ceux qui étaient au plus près du pouvoir politique, ont miné le décollage de l'économie et annihilé sa capacité d'offrir à tous de la prospérité et de bons emplois. Les inégalités et l'accès inégal aux opportunités ont conduit au ressentiment de population (encadré 11.1).

Encadré 11.1 : Ce que la Banque Mondiale a appris de la Tunisie

Jusqu'en 2010, la Tunisie semblait bien se porter et était considérée par la Banque mondiale et le FMI comme un modèle à suivre par les autres pays en développement, et que le Forum économique mondial a plusieurs fois classé la Tunisie comme l'économie la plus compétitive en Afrique. En fait, au-delà de la façade brillante souvent présentée par l'ancien régime, l'environnement économique en Tunisie était (et demeure encore) profondément défaillant. Fait encore plus important, l'infrastructure stratégique mise en place pendant la période Ben Ali a non seulement donné lieu à des résultats économiques inadéquats mais a de plus soutenu un système basé sur les privilèges, qui appelle à la corruption et aboutit à l'exclusion sociale de ceux qui ne sont pas bien introduits dans les sphères politiques.

Les défaillances du modèle économique tunisien étaient, en fait, déjà très visibles pendant l'ère Ben Ali. En effet, la révolution a été sans aucun doute l'une des effusions de la colère populaire à l'encontre du système que le clan Ben Ali avait créée, parce que même si les Tunisiens n'avaient pas le droit d'en parler, tout le monde savait ce qui se passait dans les coulisses.

Et bien que les rapports précédents de la Banque mondiale aient régulièrement mis en relief les défaillances réglementaires, les obstacles à l'accès au marché et les privilèges de l'ancien système, cela était souvent fait de manière masquée dans un langage bureaucratique, qui n'allait pas au cœur de ce qui était clairement un système asphyxié par sa propre corruption. Avec du recul, la Banque a appris, que dans le cadre de ses efforts pour demeurer engagée et pour aider les démunis, elle pouvait facilement oublier le fait que son engagement peut mener à perpétuer le type de systèmes économiques qui maintiennent les pauvres dans la pauvreté. La leçon apprise nécessitera que la Banque Mondiale souligne inconditionnellement, pour elle-même et ses partenaires, l'extrême importance du droit à l'accès à l'information, de la transparence et de la redevabilité comme partie du programme de développement favorable aux pauvres, en Tunisie comme partout ailleurs.

La Tunisie possède un énorme potentiel. Une main d'œuvre qualifiée avec un nombre relativement important de diplômés qui ont fait leurs études à l'étranger. Une bonne administration publique construite sur la tradition mise en place pendant l'ère du Président Bourguiba dans les années 60. De bonnes infrastructures routières dans tout le pays, à telle enseigne que presque tout le territoire national (mais pas l'ensemble) est bien connecté aux centres urbains. Un bon nombre de ports et d'aéroports. Bon raccordement à l'électricité, accès à l'eau potable, et télécommunications. Son emplacement géographique stratégique lui donne un accès privilégié au marché européen énorme. Enfin, dernier élément mais non des moindres : le pays a créé un processus de dialogue tripartite sur les politiques économiques entre le gouvernement, le syndicat et la fédération des employeurs. La Tunisie a tout ce qu'il faut pour devenir le 'Tigre de la Méditerranée'.

Pourtant même si le potentiel est reconnu depuis longtemps, la réalité fait qu'il ne s'est pas encore matérialisé. Pendant la dernière décennie l'économie est restée stationnaire avec de faibles performances et incapable de décoller—on s'accorde généralement à dire que les performances économiques inadéquates sont à l'origine de la révolution de 2011. Ce rapport s'efforce de comprendre les raisons de cette impasse et d'élaborer un agenda qui permettrait de réaliser le plein potentiel de la Tunisie.

11.1 / Le paradoxe économique tunisien : D'une bonne performance à l'impasse du modèle économique¹

Les bonnes performances économiques de la Tunisie pendant les dernières décennies ont permis au pays de connaître une plus grande prospérité et une réduction rapide de la pauvreté. Depuis les années 70, la Tunisie a adopté un modèle de développement dirigé par le secteur public dans lequel l'Etat joue un rôle actif dans des secteurs stratégiques et impose des barrières à l'accès dans de larges pans de l'économie. La Tunisie s'est bien développée pendant les années 70 avec quelques mesures d'ouverture de l'économie, notamment avec l'adoption du régime 'offshore', couplé avec des politiques d'industrialisation gouvernementales proactives². Pourtant à partir des années 80, les limites du modèle économique dirigé par l'Etat ont commencé à se faire sentir au moment où la Tunisie était touchée par une grave crise économique. Certains secteurs de l'économie ont été libéralisés à la fin des années 80 et dans les années 90, avec la consolidation du secteur 'offshore' et dans le cadre d'un processus d'intégration plus large avec l'UE. Pourtant, les grands axes du modèle économique n'ont fondamentalement pas changé puisque l'Etat a gardé le contrôle de la plus grande partie de l'économie nationale. Comme nous allons l'exposer dans ce qui suit, aujourd'hui encore, plus de 50 pourcent de l'économie tunisienne sont, soit fermés, soit assujettis à des restrictions à l'accès.

Ce modèle de développement double conduit par l'état a bien servi les intérêts de la Tunisie dans la phase initiale de son développement économique puisque les tunisiens ont connu une augmentation rapide de leurs revenus par habitant. Même pendant la dernière décennie, la Tunisie a bénéficié d'une croissance relativement rapide du PIB en dotant le pays des performances parmi les meilleures dans la région MENA. La croissance a été relativement inclusive, avec une baisse du seuil national de pauvreté³ qui est passé de 32 à 16 pourcent entre 2000 et 2010, et une amélioration considérable du revenu par tête des 40 pourcent des Tunisiens les plus pauvres (augmentation d'un tiers par tête). Les investissements publics dans le développement humain ont contribué à apporter des améliorations sensibles pour réduire la mortalité infantile et maternelle ainsi que la malnutrition infantile au niveau national. Les niveaux d'éducation ont aussi considérablement augmenté. Une excellente infrastructure routière a été construite dans l'ensemble du pays ainsi que des ports et des aéroports en plus des infrastructures nécessaires à la technologie de l'information et de la communication.

Pourtant à la fin des années 90, l'économie a eu de plus en plus de mal à avancer et les performances économiques sont restées insuffisantes. Alors que la croissance réelle du PIB par habitant en Tunisie était en deuxième position dans la région MENA depuis les années 90, elle est restée sérieusement en deçà des taux de croissance observés dans d'autres pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure pendant la même période—et contrairement à beaucoup de ses pairs, la Tunisie n'a pas décollé pendant les deux dernières décennies (figure 11.1).

La Tunisie a, d'autre part, souffert d'un taux de chômage élevé avec une création d'emplois insuffisante et une qualité d'emplois créés qui est demeurée basse. Le chômage est resté constant au-dessus de 13 pourcent depuis le début des années 1990, en affectant de plus en plus les jeunes (figure 11.2).⁴ La plupart des emplois créés par l'économie l'ont été dans des activités à basse valeur ajoutée et principalement dans le secteur informel, avec des salaires bas et sans aucune sécurité d'emploi, ce qui ne correspondait pas aux aspirations d'un nombre de plus en plus grand de diplômés universitaires.⁵

En conséquence, alors que la Tunisie développait l'enseignement supérieur pour préparer la montée sur l'échelle de la chaîne de valeur, l'économie n'a pas été en mesure de progresser au-delà des activités à basses qualifications et bas salaires. Il en résulte que, ces dernières années, les nouveaux chômeurs sont principalement des jeunes et des personnes instruites, ce qui reflète une inadéquation structurelle entre la demande du marché du travail orientée vers un personnel non qualifié et une offre de plus en plus importante de personnel qualifié (Banque Mondiale 2010a). Le secteur public est devenu de plus en plus la seule source d'emplois pour les diplômés et fin 2012, plus de 30 pourcent des diplômés étaient toujours au chômage. Ces taux de chômage élevés ainsi que la qualité médiocre des emplois disponibles sous-tendent le grand mécontentement social qui a été exprimé par la jeunesse tunisienne.

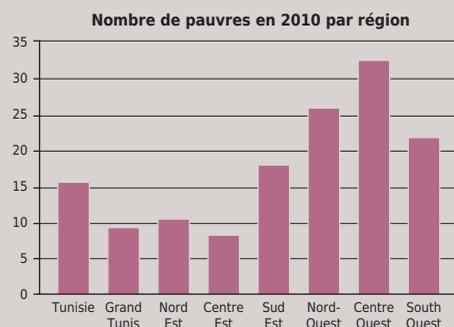
L'incapacité d'adapter les politiques économiques a fait que la Tunisie n'a jamais été en mesure de dépasser une création d'emplois à bas salaires. Comme nous l'avons mentionné, le modèle conduit par l'Etat était caractérisé par une concurrence limitée et une intervention active de l'Etat. Ce modèle a relativement bien fonctionné pour la Tunisie à l'origine mais a engendré, comme nous l'expliquerons plus tard, de plus en plus d'inefficacité, de distorsions et de recherche de rente qui ont entravé l'activité économique. Ce n'est pas la 'libéralisation' de l'économie qui a entraîné dans son sillage le chômage et les bas salaires en Tunisie—la Tunisie a toujours eu du chômage et des emplois à bas salaires. D'ailleurs, l'ouverture du secteur offshore orienté vers l'exportation et le processus de libéralisation graduel depuis la fin des années 80 ont aidé à créer plus d'emplois, ce qui était en soi un développement positif. Pourtant, alors que les emplois à bas salaires pouvaient être satisfaisants dans les années 80 et 90 lorsque les niveaux d'éducation et de vie étaient plus bas, ils sont devenus de plus en plus insuffisants au fur et à mesure que le pays franchissait certaines étapes de développement (dans l'éducation, les revenus et l'industrialisation). La Tunisie n'a pourtant pas réussi à dépasser le stade d'une économie à basses qualifications et bas salaires parce qu'elle n'a pas ouvert son économie (aux investisseurs nationaux ainsi qu'à l'international) et qu'elle n'a pas changé son modèle économique sous-jacent de contrôle par l'Etat. C'est ce manque de changement, dans une situation de bombe à retardement démographique avec les jeunes diplômés, qui a fait que le modèle économique est devenu de plus en plus inadapté.

Pour rendre la situation pire encore, le large faisceau de réglementations associé à une intervention omniprésente de l'Etat a facilité le développement de la corruption et du copinage, qui ont fait que les opportunités n'étaient pas les mêmes pour tous. Le copinage et la corruption sont devenus de plus en plus flagrants et ceux qui étaient au pouvoir détournaient de plus en plus souvent les règles pour servir leurs intérêts (Banque Mondiale 2009a). Des lois supposées encourager la concurrence et l'investissement étaient contournées et les rentes extorquées par ceux qui étaient au plus près du pouvoir politique, ont miné le décollage de l'économie et annihilé sa capacité d'offrir à tous de la prospérité et de bons emplois. Les inégalités et l'accès inégal aux opportunités ont conduit au ressentiment de population (encadré 11.1).

En fait ce modèle économique aurait pu atteindre une impasse plus tôt s'il n'y avait pas eu la croissance du secteur 'offshore'. L'ouverture relative de l'environnement offshore et son climat propice aux investissements a agi comme un aimant pour les investisseurs privés en faisant avancer l'économie et en créant quelques emplois. Pourtant le régime offshore en Tunisie (tout comme les 'zones de libre-échange' mises en place dans plusieurs pays de la région MENA) a été créé pour attirer les IDE dans un environnement confiné, pendant que le reste de l'économie continuait à être régi par des réglementations très lourdes et des pratiques anti-concurrentielles. Donc, alors que l'économie offshore était florissante le long des côtes, la pénurie en opportunités économiques à l'intérieur du pays engendrait une frustration plus grande encore. Les conditions économiques se sont

améliorées pour la plupart des Tunisiens mais de grandes disparités ont subsisté entre le littoral et les régions de l'intérieur. Les taux moyens de pauvreté sont restés quatre fois plus élevés dans l'intérieur du pays que dans les riches zones côtières (figure 11.3). Les politiques économiques ont contribué à entretenir ces disparités puisque la plupart des investissements privés était attirée par le secteur offshore orienté sur l'exportation et donc principalement installé le long des côtes, proche des infrastructures nécessaires pour l'export. De la même manière, les politiques agricoles avantageaient les filières qui n'étaient pas cultivées à l'intérieur du pays. Les investissements publics se sont aussi déplacés vers les côtes et donc la qualité des services publics et des infrastructures est restée plus basse dans les régions de l'intérieur du pays.

Figure 11.3 : De grandes disparités régionales persistent en Tunisie



Source : INS, BAD et Banque Mondiale (2012).

En fin de compte, les politiques économiques tunisiennes ont montré leur incapacité à s'attaquer aux nouveaux défis du développement : le manque de concurrence et le copinage, le dualisme et la réglementation excessive ont étranglé de façon croissante les initiatives économiques et empêché la transformation du pays. Les performances économiques étaient positives mais insuffisantes et réparties d'une manière peu équitable. La persistance des inégalités et de l'inégalité des chances combinée au manque de transparence et aux abus flagrants des partisans du régime a attisé la frustration au sein de la population, plantant ainsi le décor de la révolution du mois de janvier 2011.

11.2 Qu'est-ce qui ne va pas dans les politiques économiques passées de la Tunisie ?

Ce rapport souligne que les performances économiques décevantes de la Tunisie sont le résultat de multiples barrières au fonctionnement des marchés et de distorsions profondes instillées par des politiques économiques bien intentionnées mais mal orientées. De nombreuses politiques et réglementations mises en place à l'origine pour diriger et accompagner le développement économique du pays en attirant les investissements, dopant la croissance économique et l'emploi et réduisant les disparités régionales, ont eu un effet de distorsion de plus en plus fort sur le développement des marchés et ont généré des barrières non intentionnelles à la concurrence. Ce faisant, elles ont entravé le processus de « destruction créatrice » et empêché la réaffectation des ressources pour une meilleure productivité et la création d'emplois. D'autre part, les règles de politique industrielle, du marché du travail et des institutions ont introduit par inadvertance des biais vers des activités à faible valeur ajoutée et en faveur des régions côtières. De la même manière, la politique agricole a empêché, plutôt que soutenu, le développement des régions de l'intérieur du pays. Les politiques interventionnistes ont également favorisé le copinage et les pratiques de corruption qui ont achevé de décourager l'entrepreneuriat et les investissements du secteur privé. Donc même si elles avaient été mises en place avec les 'meilleures' intentions, beaucoup de ces politiques interventionnistes ont fini par générer des inégalités et l'exclusion de ceux qui n'avaient pas les connexions politiques nécessaires. Ces écueils seront discutés plus tard.

Dans ce rapport nous nous concentrons sur les principaux aspects des politiques économiques tunisiennes, ceux qui ont conduit à l'impasse actuelle mais qui pourraient jouer un rôle essentiel pour déployer le potentiel de la Tunisie. Nous évaluons le cadre réglementaire en matière de concurrence et d'investissement, ce qui est le fondement des marchés. Nous discutons du fonctionnement des facteurs-clés pour les marchés, notamment le marché du travail et le secteur financier. Nous examinons ensuite la politique industrielle et agricole en Tunisie,

les politiques des secteurs des services et les politiques de développement régional qui sont au cœur des défis et des opportunités économiques de la Tunisie. Nous allons commencer, dans les paragraphes qui suivent, par fournir les temps forts de l'évaluation des politiques économique en Tunisie.

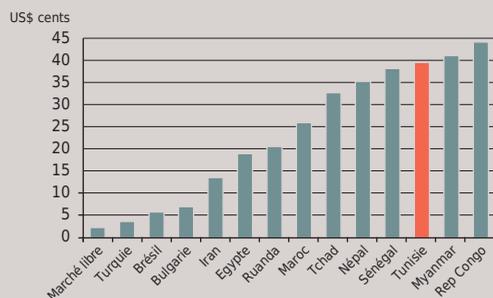
Un environnement réglementaire protégé : Manque de concurrence et lourd fardeau bureaucratique

Plutôt que de la cultiver, le modèle économique actuel a restreint la concurrence. De vastes restrictions du nombre de sociétés autorisées à opérer sur le marché ont été combinées avec de nombreux monopoles juridiques (publics) et des contraintes réglementaires excessives dans les secteurs des réseaux, ce qui a sérieusement limité la concurrence. En fait, les secteurs dans lesquels les investissements sont soumis à restrictions représentent plus de 50 pourcent de l'économie tunisienne, que ce soit à cause du Code des Incitations à Investir, de la Loi sur la Concurrence ou de législations sectorielles spécifiques. Beaucoup de ces secteurs restent de facto fermés à la concurrence. Le nombre de concurrents est explicitement limité par la loi ou par des réglementations dans certains secteurs (comme par exemple l'eau, l'électricité, les télécoms, le transport routier, le transport aérien, les chemins de fer, le tabac, les pêches, le tourisme, la publicité, la santé, l'éducation, la formation professionnelle, l'immobilier, les services de développement agricole, la vente au détail et la distribution, etc.).⁶ D'autre part, les sociétés étatiques détiennent entre 50 et 100 pourcent des marchés du gaz, de l'électricité, des chemins de fer, du transport aérien et des services de téléphonie fixe, et beaucoup de ces sociétés se comportent comme des monopoles dans la production, l'importation et/ou la distribution de différents produits (par exemple l'huile d'olive, la viande, le sucre). Certains segments de marchés eux-mêmes dans le gaz, les transports et les télécoms, où la participation du secteur privé est faisable, restent fermés comparativement aux pays de l'OCDE et aux pays comparables (voir Chapitre Deux).

Même si cette situation était devenue le statu quo pour les Tunisiens, le manque flagrant de concurrence a d'importantes répercussions sur les performances de l'économie. Les sociétés opérant dans les secteurs avec des restrictions à l'accès bénéficient de facto de rentes dues au fait qu'elles n'ont que très peu de concurrence. Ces sociétés restent rentables principalement à cause de la protection dont elles profitent sur le marché national—au détriment des consommateurs qui sont obligés d'acheter des produits plus chers et de qualité inférieure fabriqués par ces sociétés non concurrentielles—ce qui contribue à faire encore baisser les investissements et la création d'emplois. Par exemple le prix des communications internationales vers et depuis la Tunisie est un des plus élevé au monde, plus de dix fois le prix du marché international et comparable seulement avec des pays comme Myanmar et la République Démocratique du Congo—ce prix très élevé que doivent payer les consommateurs et les sociétés se traduit par

des profits oligopolistiques pour Tunisie Telecom et Ooredoo Tunisie (précédemment Tunisiana) ainsi que dans une moindre mesure pour Orange, et réduit la compétitivité des sociétés tunisiennes (par exemple le prix élevé des communications internationales nuit au potentiel de la Tunisie en tant que centre de offshoring offrant des services de marketing/finances/comptabilité/juridiques aux sociétés de l'UE qui pourrait amener une importante création d'emplois). La logique de ce type de restrictions a souvent été de permettre le développement d'une capacité de production locale, et d'y inclure la fourniture de services de base et de services publics. Dans la pratique, comme présenté plus tard, ces restrictions ont survécu à leurs objectifs de développement et, le temps passant, elles ont de plus en plus entravé la concurrence, attisé les inefficacités et le copinage et sapé l'initiative privée.

Figure 11.4 : Coût des appels internationaux entrants sur Skype



Source : Skype, Coût d'un appel des USA vers d'autres pays.

Le secteur bancaire est un exemple des effets de la concurrence limitée—mais le même problème affecte de nombreux autres secteurs de l'économie. Le système bancaire tunisien est caractérisé par une rentabilité limitée, l'inefficacité, une intermédiation de crédit réduite et des vulnérabilités importantes. L'intensification capitaliste est restée limitée pendant la dernière décennie et demeure largement en dessous de son potentiel. D'autre part, les performances du portefeuille d'emprunts sont très faibles et représentent de plus en plus un risque pour la stabilité du système financier. Les progrès en matière d'innovation de produits et de qualité de services sont eux aussi restés en général très limités. Paradoxalement, en dépit du grand nombre de banques, nous constatons que le niveau de concurrence dans le secteur bancaire tunisien est plus bas que la moyenne régionale. Ceci est largement dû à l'inefficacité et aux erreurs de gouvernances qui affectent les trois grandes banques étatiques qui, à elles trois, représentent presque 40 pourcent du secteur.⁷ Il en découle que les sociétés ordinaires ont beaucoup de difficultés pour avoir accès au financement—ce qui a été déclaré comme une contrainte majeure pour 34 pourcent des sociétés tunisiennes et par 39 pourcent des entreprises de taille moyenne dans l'Évaluation du Climat des Investissements Banque Mondiale 2014 (voir Chapitre Six)

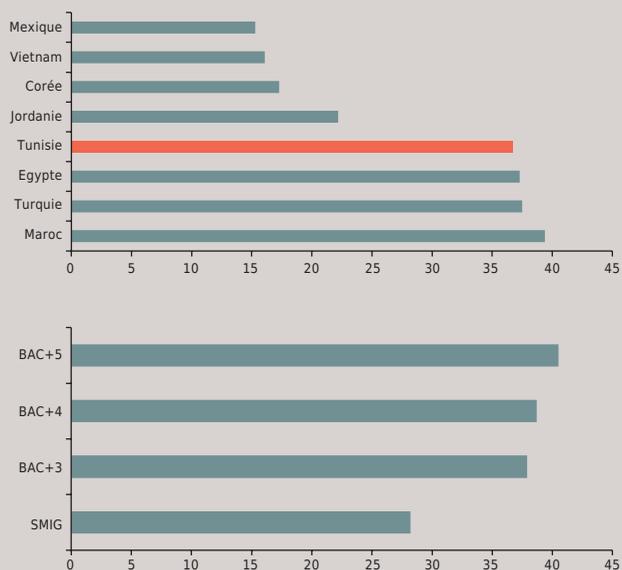
En plus des fréquentes barrières à l'accès l'omniprésence de l'état dans l'économie a engendré une épaisse couche de bureaucratie qui étouffe les efforts des entrepreneurs tunisiens et diminue la compétitivité des sociétés. Les coûts élevés générés par la bureaucratie représentent un fardeau notamment pour les petits entrepreneurs qui n'ont pas les moyens de sous-traiter la gestion des démarches administratives, et incitent les petites entreprises à rester dans le secteur informel. Les résultats de l'Évaluation du Climat des Investissements 2014 de la Banque Mondiale mettent en exergue le fardeau bureaucratique global qui impose une 'taxe' à la compétitivité des entreprises réduisant l'investissement et la création d'emplois - on estime que près de 13 pourcent du chiffre d'affaires annuel des sociétés est consacré aux réglementations c'est-à-dire aux coûts cumulés de l'interaction avec l'administration (coûts directs et indirects, y compris les délais d'exécution ; voir Chapitre Quatre). D'ailleurs ce fardeau est encore plus élevé pour les sociétés qui produisent pour le 'secteur onshore'.

Un autre domaine du borbier bureaucratique couvre les marchés fonciers, ce qui pose un problème aux investisseurs, à l'agriculture et à l'aménagement urbain. Les réglementations qui régissent l'enregistrement des titres de propriété et les transactions sont telles que les pauvres ont du mal à acquérir des terres ou des biens immobiliers. Par exemple, les coûts d'enregistrement d'un bien immobilier sont de 6,1 pourcent du prix d'acquisition en plus des 30 dinars de frais administratifs, et des 30 à 300 dinars d'honoraires d'avocat. Dans les pays de l'OCDE, les frais d'enregistrement sont plus bas à 4,5 pourcent du prix du bien immobilier. Et en Géorgie—un pays qui a réduit les frais de transaction et les tracasseries administratives en tous genres—l'enregistrement du titre se fait en une seule procédure d'inscription sur un registre public, ne prend en moyenne que deux jours et ne coûte que 0,1 pourcent du prix d'un bien immobilier (voir Chapitre Quatre).

La réglementation du marché du travail encourage l'exploitation et l'insécurité de l'emploi

Paradoxalement, les règles du marché du travail ont exacerbé la tendance vers des activités à basse valeur ajoutée sans pour autant protéger ni les travailleurs, ni les emplois. La Tunisie n'a pas de système de sécurité sociale solide et ne dispose pas en particulier, d'un régime efficace d'assurance en cas de perte d'emploi. Pour protéger les travailleurs contre une soudaine perte d'emploi, les règles tunisiennes qui régissent l'emploi compensent avec des mesures très strictes de licenciement pour les contrats à durée indéterminée. Cette situation a incité les sociétés à demander une plus grande flexibilité pour adapter la main d'œuvre employée à la situation économique. Au début des années 2000 la question a été réglée avec la mise en place de contrats à durée déterminée qui permettent d'embaucher du personnel avec des contrats à court terme, très flexibles renouvelables jusqu'à une durée totale de 4 ans. Les règles de licenciement très strictes qui régissent les contrats à durée indéterminée contrastent fortement avec la 'flexibilité sauvage' des contrats à durée déterminée. Cette dichotomie entre les contrats à durée indéterminée et à durée déterminée encourage indirectement l'informalité et l'insécurité d'emploi puisque les sociétés évitent de donner à leur personnel des contrats à durée indéterminée pour garder de la flexibilité—ce qui a donné lieu à des abus avec des pratiques d'exploitation des travailleurs désigné en Tunisie comme un phénomène de 'sous-traitance'.

Figure 11.5: Coin fiscal dans en comparaison internationale et par niveau académique en Tunisie



Source : données traitées à partir de la Banque Mondiale (2013a) (en haut) et de Belghazi (2012) (en bas).

Avec des licenciements de personnel sous contrat à durée indéterminée très ‘couteux’ (ce qui favorise donc l’informalité et les contrats à durée déterminée qui sont mieux adaptés aux emplois de basse qualification), les réglementations relatives à l’emploi ont contribué involontairement à diriger les investissements privés vers les activités à basse valeur ajoutée et les emplois à basse qualification. De plus, le système de sécurité sociale en Tunisie occasionne une lourde charge fiscale, qui contribue à un niveau élevé d’informalité, et décourage la création d’emplois qualifiés.⁹ Les preuves dans divers pays montrent que plus la charge fiscale augmente plus l’emploi formel baisse. En Tunisie les impôts sur la masse salariale (payés par l’employeur) et les contributions de sécurité sociale (payés par les employées) est proche de 29 pourcent des salaires. En fait, les contributions de sécurité sociale sont souvent perçues comme une taxe, puisque les revenus ne sont pas directement liés aux avantages reçus par l’employé. Selon le degré auquel les employés apprécient l’ensemble des avantages sociaux, le coin fiscal peut atteindre jusqu’à 38 pourcent, et ceci agit sans conteste comme un obstacle à la création de plus d’emplois formels, en particulier parmi les petites et moyennes entreprises

(voir Chapitre Cinq). Il en résulte un niveau plus élevé d’informalité – et donc une moindre protection des employés. A cause de la progressivité de l’impôt sur le revenu, le coin fiscale est plus élevée pour les employés qualifiés que pour les travailleurs non-qualifiés (figure 11.5).

D’autre part, les Conventions Collectives par secteur sont susceptibles d’exacerber encore davantage les disparités régionales. En Tunisie, le respect de ces conventions collectives (CC) est obligatoire pour tous les employés dans le secteur couvert par l’accord. Les CC peuvent mettre en place des grilles/échelles de salaires qui dépassent les niveaux de productivité si les employeurs n’y voient pas d’objection. Alors que les salaires minimums ne sont pas nécessairement contraignants en Tunisie, on observe que les Conventions Collectives sont peut-être plus contraignantes puisque le niveau minimum de salaire dans les CC est souvent relativement élevé par rapport à la productivité moyenne (voir Chapitre Cinq). Ces accords à l’échelle de tout un secteur risquent donc d’entraver la compétitivité des régions de l’intérieur puisque les mêmes grilles de salaires s’appliquent à l’ensemble du pays. Cette situation sape les chances des régions de l’intérieur d’attirer des investisseurs en offrant des coûts du travail plus bas. Si les défis et coûts de mise en place d’une entreprise sont plus élevés dans l’intérieur du pays par rapport aux régions côtières, pour des niveaux de salaires équivalents, les investisseurs vont choisir de ne pas monter leur entreprise à l’intérieur du pays—ce qui fait que d’une manière paradoxale, les CC risquent en fin de compte d’exacerber les disparités régionales.

Les politiques industrielle et agricole introduisent des distorsions et renforcent les disparités régionales

La politique d’investissement, qui est centrée sur le traitement séparé des entreprises produisant pour le marché intérieur (onshore) et les entreprises produisant pour l’exportation (offshore), est à l’origine des problèmes de développement en Tunisie aujourd’hui. La dichotomie onshore-offshore s’est révélée initialement utile dans les années 1970, mais elle contribue aujourd’hui à maintenir les deux côtés de l’économie dans le piège d’une

faible productivité (voir Chapitre Quatre). D'une part, comme nous le verrons plus loin, le secteur onshore, très protégé, est caractérisé par des entreprises à faible productivité qui survivent en grande partie grâce à des privilèges et à l'extraction des rentes (résultant des obstacles à l'accès pour la concurrence). D'autre part, les entreprises qui opèrent dans les 50 pourcent de l'économie qui sont ouvertes à la concurrence (ce qu'on appelle le secteur offshore) sont lésées par le fait que les services et les biens intermédiaires produits dans le secteur onshore sont de mauvaise qualité et / ou offerts à des prix non-concurrentiels.

Cette segmentation, qui limite les liens entre les entreprises des deux régimes, a entraîné une augmentation des importations de produits intermédiaires et une baisse des produits fabriqués en Tunisie (c'est donc, moins de valeur ajoutée en Tunisie) et donc moins d'emplois. En théorie, les sociétés offshore pourraient acheter de l'onshore sans taxes et pourraient également vendre une partie de leur production sur le marché national. Mais en réalité très peu de sociétés offshore exercent cette option. Afin d'être compétitives et de pouvoir vendre leurs produits sur le marché mondial, ces entreprises ne peuvent pas utiliser ces pièces de mauvaise qualité et coûteuses dans leurs procédés de fabrication et importent la plupart des intrants dont elles ont besoin. En outre, le commerce avec le secteur onshore les exposerait à un lourd fardeau administratif (voir Chapitre quatre). Ainsi, les sociétés offshore préfèrent acheter à l'étranger des intrants intermédiaires de bonne qualité et non taxés. Ceci veut dire que le contenu en valeur ajoutée des exportations tunisiennes reste limité puisque la plupart des composantes des biens exportés sont produits à l'étranger—et que seuls l'assemblage et les tâches à basse valeur ajoutée sont réalisés en Tunisie. Ainsi, alors que plus de la moitié des exportations tunisiennes sont des produits finis, y compris de nombreux produits de haute technologie comme les machines à coudre, téléviseurs, et les instruments médicaux de précision, dans la pratique, la Tunisie ne produit pas beaucoup de ces produits - la plupart du temps, elle assemble les pièces produites à l'étranger. En conséquence, non seulement il y a moins d'emplois, mais aussi il n'y a pas de demande pour recruter les nombreux diplômés qualifiés. Et, parce que la valeur ajoutée par les travailleurs tunisiens aux produits exportés est petite, le salaire de ces emplois est également faible.

Le Code d'Incitations aux Investissements a apporté des résultats limités lorsqu'il s'est agi d'attirer des investissements supplémentaires ou de créer des emplois tout en exacerbant les disparités régionales. Les coûts directs des incitations sont très élevés par rapport à leur impact. L'analyse coûts/bénéfices du Code a montré que le coût total des incitations se monte à environ 2,2 pourcent du PIB (en 2009 ; ou approximativement US\$ 1 milliard) et que 79 pourcent de ce montant sont gaspillés parce qu'ils profitent à des sociétés qui auraient investi même sans mesures d'incitation (voir Chapitre Quatre). Par ailleurs, moins de 2500 entreprises ont reçu la majorité des incitations alors qu'elles sont concentrées dans des secteurs qui n'emploient que peu de personnel et qui n'ont donc pas besoin de ces mesures d'incitation, notamment les mines, l'énergie et la banque. Il en résulte que chaque emploi supplémentaire créé grâce aux incitations à l'investissement coûte jusqu'à 20,000 dollars ce qui est très élevé pour la Tunisie. D'autre part, comme nous le présenterons plus tard, le Code a attiré principalement des investissements 'délocalisables' concentrés sur l'assemblage et d'autres activités à basse valeur ajoutée—en distordant la production à l'encontre des activités à haute valeur ajoutée dont on a désespérément besoin pour employer les diplômés. Enfin, plus de 85 pourcent des projets et des emplois qui bénéficient des mesures d'incitation ont été créés dans les régions côtières (où les sociétés exportatrices sont naturellement installées) ce qui exacerbe encore les disparités avec les régions de l'intérieur du pays.

La politique agricole n'a pas réussi à doper le secteur contribué à orienter la production loin des récoltes à haute intensité de main-d'œuvre produites dans les régions de l'intérieur, augmentant ainsi le chômage et les disparités régionales. La Tunisie n'a pas vraiment de politique agricole ; elle a plutôt une politique de sécurité alimentaire qui en fait freine le développement de son secteur agricole. Les politiques agricoles étaient supposées protéger les revenus des agriculteurs et doper la sécurité alimentaire pour les céréales, le lait et la viande de bœuf. En réalité, ces politiques ont réprimé le secteur agricole en distordant la production qui a abandonné les produits qui nécessitent une main d'œuvre abondante et pour lesquelles les régions de l'intérieur du pays sont concurrentielles en Tunisie au profit de produits comme les céréales, la viande de bœuf et le lait, pour lesquels la Tunisie n'est pas compétitive et qui sont principalement concentrés dans les régions côtières du nord. Le coût global de l'appui à

l'agriculture est élevé en Tunisie. En plus des coûts budgétaires assumés par les contribuables (qui représentent près de 1 pourcent du PIB), il y a également les coûts directs payés par les consommateurs qui doivent payer plus cher pour les produits alimentaires, estimés à 4 pourcent de la consommation. Les interventions agricoles distordent également la production et le commerce en générant des pertes d'efficacité qui sont supportées par l'ensemble de l'économie et estimées à environ 8,8 pourcent du PIB. Il en résulte une perte nette en termes de bien-être pour le pays, ainsi qu'une redistribution en quittant les régions de l'intérieur du pays au profit des zones côtières. D'autre part, et contrairement à certaines idées reçues en Tunisie, la distribution des avantages issus des subventions agricoles existantes est très inéquitable, puisqu'ils profitent principalement à quelques grands propriétaires terriens (qui produisent du blé, du lait et du sucre) et aux régions côtières, plutôt qu'aux petits exploitants et propriétaires.

11.3 / L'impasse économique en Tunisie est le résultat de ces politiques

Une analyse approfondie des performances de l'économie tunisienne montre des dysfonctionnements graves qui sont le résultat des politiques économiques actuelles présentées ci-dessus. On observe que les ressources économiques semblent être cantonnées à des secteurs à productivité relativement basse, ce qui suggère l'existence de barrières et de distorsions qui ont empêché la réaffectation des ressources vers des activités plus rentables. Ceci est important parce qu'une productivité plus élevée est un moyen pour une création plus rapide d'emplois de meilleure qualité. Compte tenu du rythme limité de changement de l'économie, cependant les sociétés semblent stagner en terme de productivité et de création d'emplois—une sorte de paralysie du secteur privé. De la même manière lorsqu'il s'agit d'exportations et d'intégration commerciale, l'économie tunisienne semble incapable de dépasser le montage et autres tâches à basse valeur ajoutée pour la France et l'Italie (ce qui signifie des emplois de basse qualité). Ces problèmes sont le reflet d'un environnement où le copinage et l'extraction de rentes (plutôt que la concurrence et la performance) sont les moteurs du succès économique. Nous exposerons nos constatations plus en détail dans ce qui suit.

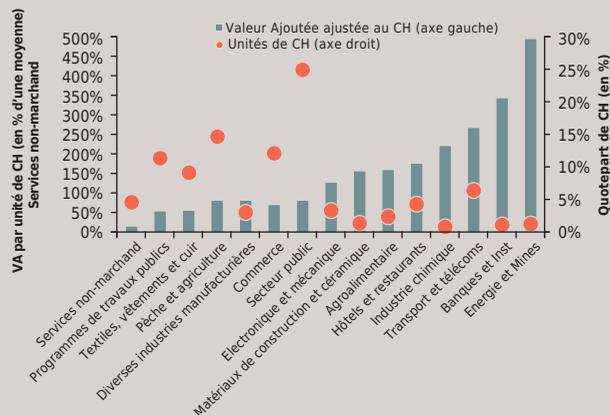
Stagnation structurelle : Persistance de l'affectation de ressources inefficace

L'économie tunisienne semble incapable de réaffecter ses ressources efficacement 'tous secteurs confondus' et continue à fonctionner en deçà de son potentiel. Une des idées-clés de l'économie du développement est que la croissance est générée en partie par un passage du secteur agricole au secteur industriel. Cette constatation repose sur le fait que l'agriculture est en général le secteur qui a la productivité du travail la plus basse et (c'est-à-dire la plus faible création de valeur ajoutée par employé), que lorsque la main d'œuvre passe du secteur agricole au secteur industriel, la productivité globale augmente et les revenus progressent. D'ailleurs les économies dynamiques ont tendance à être caractérisées par une transformation structurelle rapide au fur et à mesure que les ressources sont réaffectées des activités à basse productivité vers des utilisations plus productives. Ce processus est aussi accompagné par une plus grande et meilleure qualité création d'emplois. A l'inverse, la contribution des changements structurels à la croissance a été faible en Tunisie—changements structurels, c'est-à-dire la réaffectation de la main d'œuvre des secteurs à basse productivité vers les secteurs à haute productivité n'a contribué qu'à 8 pourcent des changements en terme de PIB par habitant entre 2000 et 2010, qui est bas en comparaison avec d'autres pays (voir Chapitre Un).

Pire encore, lorsque la main d'œuvre finit par se déplacer d'un secteur à l'autre, elle ne devient pas nécessairement beaucoup plus productive. En Tunisie, la productivité moyenne dans le secteur manufacturier reste très basse et guère plus élevée que celle du secteur agricole. D'ailleurs notre analyse montre que l'écart de productivité entre les secteurs industriel et agricole est très bas en Tunisie à 1,7—plus bas même que l'écart de 2,3 en Afrique Subsaharienne et beaucoup plus bas que les 2,8 d'Amérique Latine et les 3,9 en Asie (McMillan et Rodrik, 2011). Cette situation reflète le fait qu'à par des exceptions notoires, la production industrielle en Tunisie se résume principalement au secteur du textile, à l'assemblage de produits finis et à d'autres activités à basse valeur ajoutée. En outre, le secteur du textile en Tunisie est moins productif que celui de l'agriculture.

Le fait que l'économie tunisienne affiche de manière générale une faible productivité est la source même de ses faibles performances en termes de création d'emploi insuffisante en quantité et en qualité. Cette réalité se reflète dans le fait que 77 pourcent des travailleurs tunisiens et 75 pourcent de la force de travail ajustée au capital humain sont aujourd'hui employés dans des secteurs avec des niveaux de productivité en dessous de la moyenne [figure 11.6]. Cette proportion de travailleurs dans des secteurs à basse productivité est élevée par rapport aux autres pays (voir Chapitre Un). Une décomposition des sources de la croissance économique en Tunisie confirme que la croissance au cours des deux dernières décennies a été largement entraînée par 'l'accumulation des facteurs de production', c'est-à-dire par des augmentations des quantités de capital et de main d'œuvre, ainsi que par la qualité croissante du capital humain. Par contre, la productivité de ces facteurs ne s'est que marginalement améliorée⁹. Plus particulièrement, la contribution du capital, de la main d'œuvre et des améliorations dans le domaine du capital humain à la croissance économique en Tunisie sur les deux dernières décennies était de respectivement 36 pourcent, 35 pourcent et 22 pourcent, alors que la productivité totale des facteurs (PTF) ne représente que les 5 pourcent restants, ce qui est bas (voir Chapitre Un). Une faible croissance de la PTF indique en général la présence de frictions dans l'économie qui empêchent la réallocation des ressources entre les secteurs économiques vers des activités plus productives et des emplois mieux payés.

Figure 11.6 : La Productivité sectorielle du travail et de l'emploi (en 2009) montre une importante mauvaise répartition des ressources



Source : Calculs des auteurs sur la base de données de 2009 de l'INS.

Paralysie du secteur privé : De petites sociétés, une faible productivité et une création d'emplois limitée

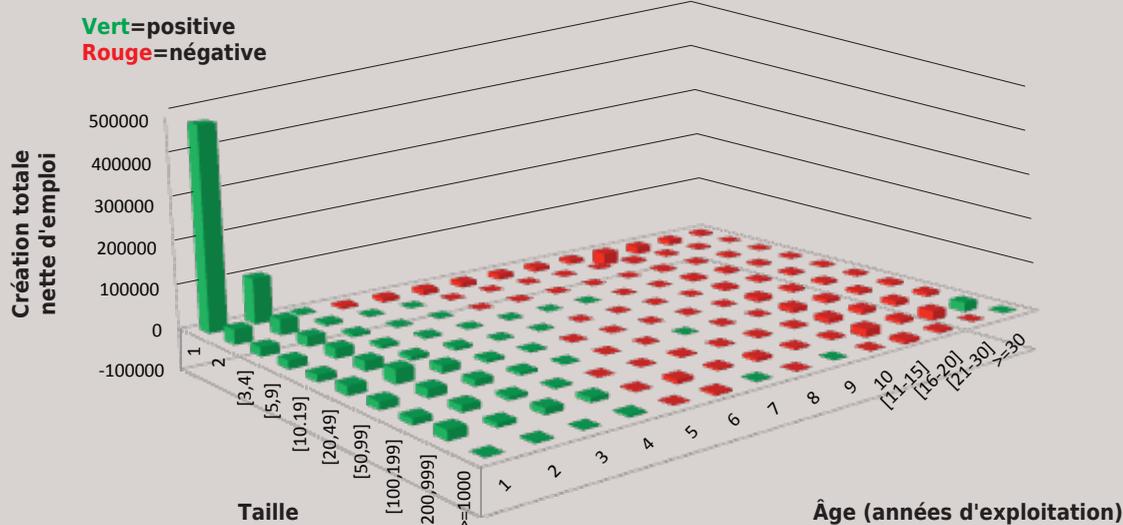
Ces observations macroéconomiques reflètent le manque de dynamisme au niveau des sociétés. Comme nous le verrons plus tard, notre analyse montre que les entreprises du secteur privé accusent un retard de croissance : elles se caractérisent par une productivité stagnante, peu de création d'emplois et des performances à l'export limitées. Très peu de sociétés du secteur privé arrivent à s'établir sur le marché et celles qui y parviennent n'en sortent que très rarement, pas ce qui témoigne à la fois des barrières à l'accès et de la concurrence limitée sur le marché (voir Chapitre Un).

La création d'emplois est entravée non seulement par l'accès limité, mais aussi par un manque de mobilité ascendante; très peu d'entreprises se développent, tant sur le court que sur le long terme. Le taux net global de création d'emplois montre que la création d'emplois ultérieure à l'établissement des sociétés est faible en moyenne (figure 1.17). La plupart des entreprises ne se développent pas, même sur la longue durée. Par exemple, seuls 2 pourcent de toutes les entreprises employant entre 10 et 50 personnes en 1996 employaient plus de 100 travailleurs en 2010. Cette faible performance en termes de croissance démontre l'existence de limitations dans l'environnement économique actuel de la Tunisie.

D'autre part, la mobilité des entreprises, c'est-à-dire leur capacité à pénétrer de nouveaux marchés (grâce à la croissance ou à l'innovation) est extrêmement limitée et à peine corrélée avec la productivité. Alors qu'on pourrait imaginer que les sociétés très productives sont les plus rentables ou celles qui ont le plus de succès mais en Tunisie, on observe au contraire que l'innovation et la productivité n'y sont pas récompensées. Ceci est important parce que les sociétés productives ne peuvent pas croître ni créer plus d'emplois et avec de meilleurs salaires.

Il en résulte que la croissance et la création d'emplois sont restées très faibles et l'inefficacité de l'allocation des ressources —c'est-à-dire que l'incapacité des sociétés à avancer vers une utilisation plus productive des ressources— a persisté dans le temps. En matière de création d'emplois, très peu d'entreprises sont en croissance et la création nette d'emplois agrégée est restée décevante (en dépit du taux bas de cessations d'activité) (figure 11.7). Il n'y a d'ailleurs pas vraiment de corrélation entre la création d'emplois et les performances des sociétés (générées par la productivité et la rentabilité ; voir Chapitre Un), ce qui suggère, là encore, que les entreprises les plus productives sont incapables de se procurer des ressources et de croître, un autre signe des faiblesses majeures de l'environnement des affaires. Tel que mentionné, il en résulte en un taux moyen de productivité plus bas, et donc, moins d'investissement et de création d'emplois.

Figure 11.7 : Un désert économique : Création nette d'emplois en Tunisie par Taille et Age de l'Entreprise, 1996-2010



Source : Calculs des auteurs en utilisant RNE.

Le secteur privé tunisien est dominé par des sociétés de petite taille et relativement peu productives, ce qui reflète probablement les nombreuses barrières et les incitations détournées auxquelles sont confrontées les sociétés. Les données montrent que les sociétés tunisiennes sont en moyenne de petites entreprises, alors que les grandes firmes sont peu nombreuses en termes absolus et relatifs (voir Chapitre Un), ce qui montre la présence de distorsions importantes entravant le développement du secteur privé. Cela est regrettable car les grandes compagnies ont souvent de meilleures performances en termes de productivité, de performance d'export et de création nette d'emplois, tout en offrant des emplois plus stables et avec de meilleurs salaires. Aujourd'hui, la Tunisie manque de grandes entreprises, ce qui suggère un environnement économique déformé qui force les sociétés à conserver une petite taille sous-optimale. (figure 11.7).

Une explication plausible de ces résultats paradoxaux pourrait être que les sociétés s'efforçaient de rester 'hors du champ du radar' pour minimiser les risques de prédation de la part du clan des Ben Ali et Trabelsi. D'une manière générale, ces résultats reflètent les nombreuses barrières et la distorsion des incitations auxquelles le secteur privé est confronté. D'ailleurs des études qualitatives élaborées pour ce rapport soulignent que les entrepreneurs tunisiens craignaient que le succès n'attire l'attention non désirée des officiels (et notamment de la part de la famille de l'ancien président Ben Ali), pouvant se traduire par une expropriation, surtout dans le secteur onshore où les réglementations sont pléthoriques (voir Chapitre Trois). Une des réactions provoquée

par cette crainte—prédite par la théorie et confirmée dans les enquêtes —est de conserver une taille moindre, d’engager moins de capital et de garder un horizon à court terme. Ces réactions aux menaces de prédation empêchent la concurrence et freinent la croissance de la productivité, limitant la création d’emplois.

Nos résultats mettent également en lumière les grandes différences de performances entre les sociétés ‘onshore’ et les sociétés ‘offshore’, reflétant la segmentation de l’économie. L’analyse fournit les preuves d’une dualité importante entre les sociétés qui produisent pour le marché national (qu’on appelle le ‘secteur onshore’) et les sociétés qui produisent pour l’export (qu’on appelle le ‘secteur offshore’), et qui se manifeste, entre autres, par des différences dans la répartition de la taille des sociétés, de la productivité moyenne et des performances à l’export. Le secteur offshore obtient de meilleures performances que le secteur onshore pour créer des emplois et augmenter les exportations, surtout en raison de sa capacité à attirer les investissements directs étrangers (IDE).

Cette dualité introduit des distorsions importantes qui segmentent l’économie et limitent l’interaction entre les sociétés des deux régimes. Ainsi, même si on pourrait s’attendre à ce que les produits des industries locales (onshore) soient utilisés en tant qu’intrants intermédiaires par les industries orientées vers l’export (offshore), comme discuté ci-dessus, la réalité est autre en Tunisie. La segmentation se manifeste ainsi par davantage d’importation de produits intermédiaires venant de l’étranger et par moins de biens à haute valeur ajoutée produits en Tunisie (voir Chapitre Un et Chapitre Quatre). En conséquence, le nombre d’emplois créé est moindre, et la demande pour le recrutement des nombreux diplômés qualifiés est insuffisante. Et, parce que la valeur ajoutée par les travailleurs tunisiens aux produits exportés est faible, le salaire de ces emplois est également faible. D’autre part, la segmentation réduit la concurrence en diminuant le processus de « destruction créatrice » et en empêchant l’émergence d’une catégorie de grandes entreprises qui, dans d’autres pays, entraînent la création d’emplois, la croissance et l’innovation.

Une intégration trompeuse : L’assemblage de produits pour la France et l’Italie

D’une certaine manière, la Tunisie ne ‘produit’ pas ses exportations manufacturées—elle assemble des produits venant de, et destinés à la France et l’Italie. En dépit d’efforts importants pour diversifier les exportations, la diversification géographique des exports est restée très limitée. L’UE absorbe pratiquement 80 pourcent des exportations, et au sein de l’UE, la France et l’Italie représentent plus de 55 pourcent des exportations totales (figure 11.8). Ces flux commerciaux extrêmement biaisés reflètent la nature de l’économie tunisienne. Il est important de souligner que la concentration des exportations de la Tunisie vers l’Union Européenne n’est que le symptôme d’un problème plus profond - le vrai problème est que la Tunisie ne produit que très peu de ses exportations et que la structure de son commerce international est largement restreint à l’assemblage de produits venant de France et d’Italie, puis exportés vers ces marchés (voir Chapitre Un). Les entreprises de ces pays ont sous-traité le travail d’assemblage et d’autres tâches à faible valeur ajoutée en Tunisie, en profitant d’un régime fiscal offshore très avantageux, de la disponibilité de ressources humaines peu qualifiées mais peu coûteuses et d’un approvisionnement énergétique subventionné. Ceci n’est pas un problème en soi ; mais pose le défi d’une économie tunisienne qui n’a pas

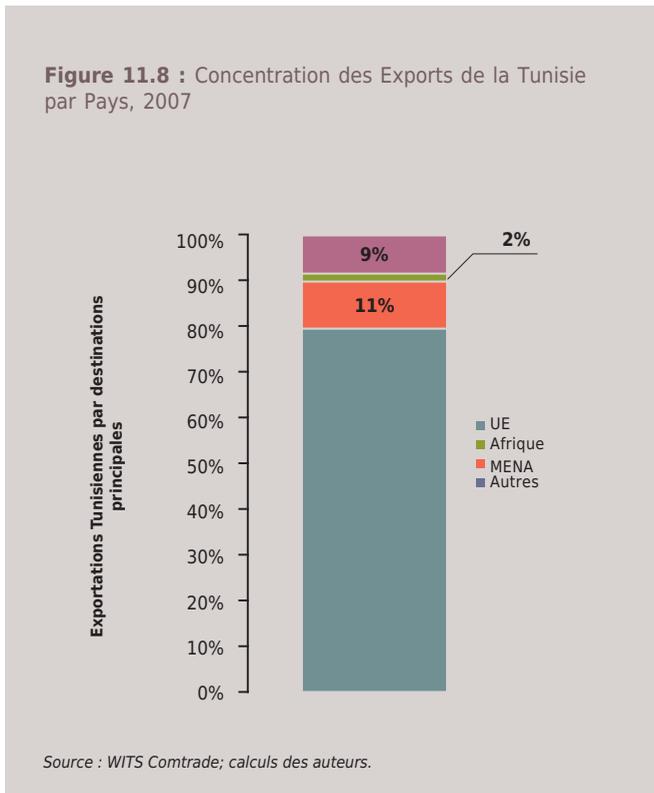
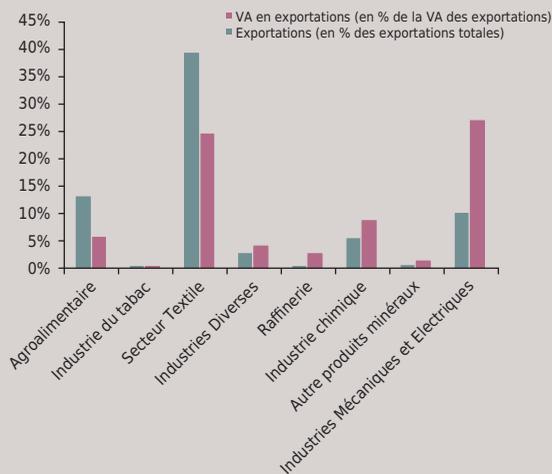
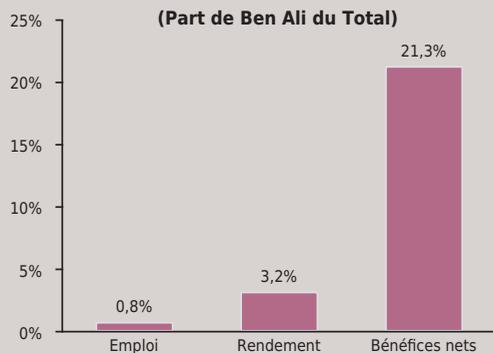


Figure 11.9 : Valeur ajoutée en Tunisie par secteur exportateur



Source : WITS Comtrade; calculs des auteurs.

Figure 11.10: Importance économique des entreprises bien introduites



Source : Calculs effectués par les auteurs

dépassé le stade de l'assemblage et des processus à faible valeur ajoutée, synonyme d'une demande limitée à la main d'œuvre peu qualifiée et d'une offre limitée à des emplois à faibles salaires. Comme nous l'avons déjà présenté, cette structure de production et de commerce n'est pas le fruit du hasard—elle est largement le résultat des politiques économiques actuelles, notamment de la dualité entre les secteurs onshore et offshore.

Au-delà des apparences, l'intégration de la Tunisie dans l'économie mondiale reste donc superficielle, à la fois en quantité et en degré de sophistication des exportations. Il s'agit d'une petite économie avec à peine plus de 10 millions d'habitants et une intégration plus profonde à l'économie mondiale est indispensable au succès économique de la Tunisie. Cependant, alors que la perception en Tunisie est que la croissance économique a été caractérisée par l'intégration du commerce et de bonnes performances à l'export, la réalité est que l'intégration du commerce reste très limitée et que les performances à l'exportation se détériorent (Chapitre Un). La croissance de l'export en Tunisie a été positive entre 2000 et 2010 (+3,3 pourcent) mais plus lente que la croissance de l'export dans de nombreux autres pays et également inférieure à la croissance du PIB en Tunisie. En fait la part de la Tunisie dans les exportations mondiales a diminué ces dix dernières années.

En outre les performances à l'export ont été bien moins spectaculaires que ne pouvaient le suggérer les chiffres de la croissance brute des exportations, puisque, comme discuté ci-dessus, les sociétés dépendent largement d'intrants importés. Il en résulte que la valeur ajoutée des exportations tunisiennes de produits manufacturés reste extrêmement basse. Témoignant de cette évolution, le degré de sophistication des exportations tunisiennes demeure bas comparé aux pays de référence et n'a augmenté que faiblement dans les dix dernières années. Même cette faible amélioration du degré de sophistication (et d'intensité technologique) des produits exportés induit

en erreur parce qu'elle reflète l'assemblage de produits de haute technologie (les produits finis exportés sont plus sophistiqués, mais leur contenu technologique n'est pas fabriqué en Tunisie). Par exemple, alors que depuis 2009 Aerolia, une filiale d'Airbus a ouvert une usine en Tunisie qui exporte des composants pour la production de l'Airbus 320, seules les tâches à basse qualification ont été délocalisées en Tunisie alors les tâches à haute valeur ajoutée (notamment tout ce qui concerne la cabine) sont effectuées en France. La Tunisie exporte, dans la même veine, des récepteurs de télévision et des instruments médicaux de précision, dont tous les composants sont importés en Tunisie, et dont seul le montage est 'Made in Tunisia'. D'ailleurs, la valeur ajoutée des secteurs exportateurs de produits de haute technologie a tendance à être faible en Tunisie (figure 11.9). Donc, bien que les exportations de la Tunisie semblent être de plus en plus sophistiquées, en fait elles sont restées en grande partie limitées aux tâches et emplois à basse valeur ajoutée. Ceci est significatif parce que les activités de production à basse valeur ajoutée offrent surtout des emplois à bas salaires et non-stables.

La réglementation de marché est devenue un écran de fumée pour l'extraction des rentes par une petite élite

Un accès au marché hautement réglementé a créé des opportunités d'extraction des rentes dans un système de copinage donnant un accès privilégié à certaines activités lucratives. Nos résultats montrent que la politique d'investissement de la Tunisie (et plus particulièrement le Code d'Incitation aux Investissements) a non seulement produit des résultats inférieurs à la moyenne—elle a également créé un environnement qui a été de plus en plus utilisé en tant que véhicule d'appropriation de la rente pour l'ancien président et ses proches. Notre analyse montre que les sociétés appartenant au clan Ben Ali étaient en moyenne bien plus grandes que leurs concurrentes avec des niveaux de production, de bénéfices et de croissance spectaculairement plus élevés (voir Chapitre Trois). Nous constatons que la dimension de la capture par l'Etat en Tunisie sous Ben Ali était extraordinaire – à la fin 2010, quelque 220 entreprises connectées à Ben Ali et sa famille élargie s'accaparaient 21 pourcent de tous les bénéfices annuels du secteur privé en Tunisie (ou \$ 233 millions, correspondant à plus de 0,5 pourcent du PIB). Le fait qu'un si petit groupe de 114 personnes puisse s'approprier une si grande part de la création de la richesse en Tunisie illustre à quel point la corruption a été synonyme d'exclusion sociale.

Les résultats suggèrent que les performances supérieures des sociétés appartenant à Ben Ali étaient largement dues au détournement de la réglementation. Les secteurs dans lesquels opéraient les sociétés de Ben Ali (tels que les télécoms, le transport aérien et maritime, le commerce et la distribution, le secteur financier, l'immobilier, et l'hôtellerie et la restauration) étaient assujettis de manière disproportionnée à des obstacles à l'accès (autorisations gouvernementales préalables) et pesant sur les investissements étrangers. D'autre part, la performance des sociétés liées à la famille de Ben Ali était beaucoup plus importante lorsque ces firmes opéraient dans ces secteurs hautement réglementés – qui reflètent probablement le fait que ces domaines sont assujettis à la discrétion de l'administration et qu'il était plus facile pour les proches du président de s'approprier des rentes (voir Chapitre Trois). En clair, la compétition limitée permettait d'avoir plus de rentes pour le compte des sociétés des Ben Ali. En l'absence de telles réglementations, les différences de performances entre les sociétés de Ben Ali et les autres sociétés étaient bien moins importantes, absentes ou même négatives.

D'autre part, la prolifération des réglementations pourrait être en elle-même une conséquence de la corruption. L'expérience tunisienne montre que la politique industrielle interventionniste bien intentionnée a été détournée par les amis du président. Les preuves suggèrent même que l'Etat a facilité le détournement d'une part importante du secteur privé en faveur du régime sous forme de rente, avec des mesures de séparation des comptabilités pour les sociétés connectées à la famille et donc non soumises aux réglementations ou en donnant des avantages spéciaux à ces sociétés. Plus pernicieux encore sont les éléments de preuve que nous avons découvert et selon lesquels les réglementations elles-mêmes étaient finalement ajustées en fonction des intérêts personnels et de la corruption (voir Chapitre Trois).

Le problème du capitalisme de copinage ne s'arrête pas à Ben Ali et son clan, au contraire, il reste l'un des principaux défis de développement auxquels la Tunisie fait face aujourd'hui. Etant donné le manque de données, l'analyse présentée dans ce chapitre a porté uniquement sur les entreprises confisquées à l'ex-président Ben Ali et de sa famille, par opposition à toutes les entreprises ayant des connexions. Par conséquent, nos estimations sont probablement mieux interprétées comme la limite inférieure de l'importance des liens politiques. En fait, le clan Ben Ali possédait seulement une fraction des entreprises opérant sur des marchés protégés dont l'accès était limité par des barrières, de sorte que d'autres entreprises opérant selon ces règlements continuent de bénéficier de ces privilèges. Dans le même temps, la plupart des entreprises tunisiennes et les entreprises non-connectées continuent de souffrir parce qu'elles font face à des obstacles à l'accès au marché et leurs efforts sont entravés par les avantages indus dont bénéficient les entreprises privilégiées.

Les conséquences de cette utilisation de la réglementation pour extraire des rentes (c'est-à-dire s'approprier la richesse) sont pires que le simple coût de la corruption. Les consommateurs paient des prix de monopole. Les entreprises n'ont pas d'incitations pour améliorer la qualité du produit. Et les gains en productivité et l'innovation qui

pourraient venir de nouvelles entreprises sont empêchés. En d'autres termes, elle sape la compétitivité de l'économie, ce qui entrave l'investissement et la création d'emplois.

En outre, ces règlements perpétuent l'exclusion sociale, puisque les Tunisiens sans connexions se retrouvent face à des possibilités économiques très limitées. Quelques personnes qui ont accès au pouvoir et à l'administration peuvent s'arroger ces avantages, tandis que ceux qui n'ont pas ces contacts sont exclus du système économique. Par conséquent, ce système génère une profonde injustice sociale, et est à l'origine de la frustration de la plupart des Tunisiens qui se sont sentis et se sentent exclus des possibilités économiques.

Les faibles performances du secteur financier reflètent partiellement aussi les détournements de biens et d'institutions publics par les amis du président. Le secteur financier tunisien n'a pas été en mesure de remplir son rôle de catalyseur et n'a pas réussi à affecter des ressources aux activités et aux projets les plus productifs de l'économie très souvent au bénéfice des proches du président. Les échecs de la gouvernance touchant les grandes banques publiques sapent en fait la concurrence dans le système bancaire et se traduisent par une faible performance et l'inefficacité dans l'affectation des fonds auprès de prêteurs aux entreprises. Les banques tunisiennes ont financé les entreprises liées à la famille de l'ancien président Ben Ali à hauteur de 2,5 pourcent du PIB (soit l'équivalent de cinq pourcent de tout le financement du secteur bancaire tunisien). En outre, près de 30 pourcent de l'argent a été fourni sans aucune garantie de remboursement.¹⁰ Ces échecs de la gouvernance sont à l'origine de la forte proportion de créances accrochées (NPLs) dans les bilans des banques et contrastent avec le fait que les entreprises tunisiennes font état de difficultés importantes pour accéder au crédit auprès des banques. Comme mentionné ci-dessus, l'accès au crédit est considéré comme une contrainte majeure par 34 pourcent des entreprises. En fait, alors que tous les proches ont eu un accès illimité au crédit (à des taux avantageux et contre de faibles garanties), les entreprises ordinaires ont du mal à avoir accès au financement. Le résultat est un coût important pour le pays à la fois directement en termes de pertes accumulées dans les banques publiques (estimé entre trois à cinq pourcent du PIB, à la fin de 2012, voir Chapitre Cinq) et indirectement, par le renforcement de l'environnement anti-concurrentiel dans le secteur privé (voir Chapitre Six). Des procédures de faillite insuffisantes exacerbent ces problèmes car elles permettent aux entreprises inefficaces de survivre (au lieu d'avoir à restructurer ou cesser leurs activités), ralentissant ainsi le succès des entreprises de production et de la réorientation des ressources vers une utilisation plus productive – et contribuant donc à la stagnation structurelle discutée ci-dessus (Voir Chapitre Six).

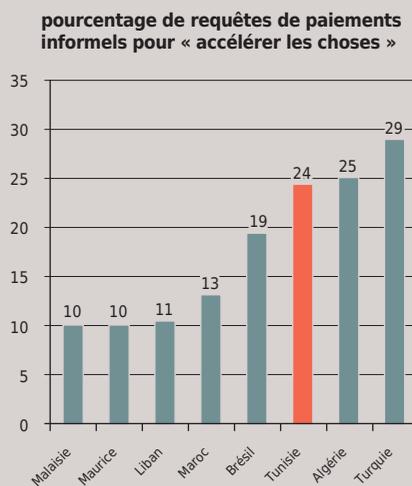
Le gros problème des dettes dans le secteur du tourisme est emblématique des échecs du secteur financier en Tunisie. Le tourisme représente plus de 25 pourcent des créances accrochées (NPLs) totales. Le rôle préjudiciable des faiblesses des banques publiques a eu tendance à la fois à masquer les problèmes du secteur touristique tout en y contribuant en canalisant les crédits vers les entrepreneurs moins productifs et en gelant les liquidités qui auraient pu autrement circuler dans le secteur (voir Chapitre Six). Le lourd poids de la dette pour de nombreux hôteliers les a amenés à limiter les rénovations et les nécessités opérationnelles, ce qui a contribué à entretenir la spirale de la baisse de la qualité et des prix qui a fait souffrir l'ensemble du secteur de sorte que les revenus et l'emploi dans le secteur du tourisme ont stagné, voire diminués. En outre, un pourcentage croissant d'hôtels ont cessé de rembourser leurs dettes. Cela leur permet de réduire injustement les prix et mine la rentabilité des meilleurs hôtels du marché, en poussant les prix vers le bas et en accélérant la spirale de l'investissement et aggravant les problèmes du secteur. Plus récemment, l'instabilité politique et les soucis de sécurité ont entraîné le secteur dans une grave récession avec une baisse des revenus du tourisme d'environ 40 pourcent en 2011. D'ailleurs, sur les 850 hôtels, on estime qu'un tiers des 850 unités hôtelières souffrait de difficultés financières sérieuses en 2011. Il en résulte que les créances accrochées (NPLs) du secteur du tourisme ont augmenté encore plus depuis la révolution.

La marge de manœuvre dans l'administration de ce réseau de réglementations encourage encore plus la corruption ce qui entrave l'initiative et la bonne performance économiques. La prévalence de la corruption pour faire 'accélérer les choses' en Tunisie est parmi les plus élevées par rapport aux normes internationales. Plus d'un quart de toutes les sociétés ont déclaré dans l'Evaluation du Climat des Investissements de la Banque Mondiale en 2014 qu'elles

devaient fournir une forme de paiement informel pour accélérer certaines des interactions avec l'administration (figure 11.11). La prévalence de la corruption associée au fardeau réglementaire pointe du doigt l'importance du pouvoir discrétionnaire et de l'arbitraire dans l'application des règles (voir Chapitre Quatre). Ceci veut dire qu'en plus des coûts directs, l'environnement réglementaire excessif entrave également la concurrence en permettant à des sociétés inefficaces de profiter d'avantages déloyaux grâce aux privilèges et à la corruption. Ces pratiques ont un coût qui va bien plus loin que la corruption elle-même—elles privent de succès les sociétés les plus performantes et réduisent ainsi les performances de toute l'économie.

Les tarifs douaniers et l'évasion fiscale donnent également un avantage déloyal puissant aux sociétés (plus grandes) et avec de meilleures connections. Ce problème semble prévaloir notamment à l'administration des douanes, donnant à penser que ces services ont besoin d'une réforme majeure de simplification réglementaire (ayant pour objectif de réduire leur marge de manœuvre). Nous avons trouvé des éléments de preuves indiquant la mise en œuvre discrétionnaire des règlements douaniers et la fraude douanière. A partir de nos estimations, cette fraude fiscale représente une perte annuelle de revenus d'au moins 100 millions de \$EU (environ 0,22 pourcent du PIB, voir Chapitre Trois). Nous estimons d'autre part, que les monopoles à l'importation (à savoir les droits exclusifs de certaines sociétés à l'importation de certains produits) ont une tendance à sous-déclarer de l'ordre de 131 pourcent par rapport aux sociétés qui ne bénéficient pas de cette situation de monopole. La corruption de la douane est bien connue en tant que mécanisme clé qui permettait aux amis de l'ancien président de s'approprier des rentes. Comme nous l'avons montré dans le rapport, cependant, il y a des éléments de preuves qui montrent que ces problèmes ont peut-être même empiré depuis la révolution (voir Chapitre Trois).¹¹

Figure 11.11: Perception de la corruption parmi les entreprises dans la région Moyen-Orient et Afrique du Nord et % des demandes informelles de paiement pour «accélérer les choses»



Source : Calculs réalisés par les auteurs sur la base de l'enquête sur les entreprises 2012

11.4 / La Tunisie se trouve aujourd'hui à un carrefour

La révolution de janvier 2011 reflète largement les erreurs des politiques économiques passées en Tunisie. La discussion ci-dessus a mis en exergue le fait que l'économie tunisienne semble être bloquée dans des activités à faible productivité, en 'assemblant principalement des exportations' pour la France et l'Italie et qu'elle manque d'un environnement dynamique dans lequel les sociétés productives pourraient se développer et prospérer et créer des emplois. Cette situation est en grande partie le résultat de politiques économiques pavées de bonnes intentions, mais qui ont mal tourné et qui ont échoué à atteindre les objectifs pour lesquels elles ont été introduites. En effet, certains aspects de ces politiques exacerbent les problèmes, car elles encouragent l'activité économique sur le littoral et font qu'il soit difficile pour les entreprises tunisiennes d'aller au-delà des tâches d'assemblage et d'autres activités à faible valeur ajoutée. D'autre part, l'architecture actuelle des politiques est largement le résultat de copinage—elle soutient un système basé sur des privilèges au détriment (et avec l'exclusion) de ceux qui n'ont pas les connexions politiques qui comptent.

Mais la Tunisie n'est pas obligée de suivre ce modèle. D'ailleurs une porte est ouverte à la Tunisie pour tourner une nouvelle page. Il est nécessaire d'avoir une approche différente pour atteindre les objectifs. Il est clair que les problèmes de développement de la Tunisie vont plus loin que les propositions de réformes graduelles qui ont

si souvent été avancées par l'ancien régime. Des changements marginaux dans les politiques économiques ne suffiront pas à s'attaquer aux profonds dysfonctionnements du modèle économique que nous avons présentée ci-dessus. En fait, la frustration exprimée lors de la révolution reflète de la part des Tunisiens une demande de changements radicaux du système socio-économique. La transition post révolutionnaire représente donc une opportunité unique pour les Tunisiens de revoir leur système économique et de se mettre d'accord sur des changements radicaux pour ouvrir des opportunités économiques à tous, accélérer la croissance partagée, créer des emplois de qualité et promouvoir le développement régional.

La Tunisie est à un carrefour de valeurs, de normes et de croyances—elle a besoin de débattre et de choisir une vision de société qui déterminera ensuite largement les politiques économiques pour les décennies à venir. Les Tunisiens peuvent choisir de continuer avec le même modèle économique étatique propice aux rentes ou ils peuvent choisir d'emprunter la voie des autres PRM (Pays à Revenus Moyens), (qui ont réalisé de bien meilleures performances que la Tunisie sur les deux dernières décennies) en faveur d'une véritable intégration à l'économie mondiale. Pour cela, il faut un instaurer un dialogue social national pour débattre des moyens de créer un environnement économique plus sain susceptible de promouvoir l'investissement et de permettre aux sociétés d'augmenter leur productivité et leur compétitivité, ce qui accélèrera à son tour la création d'emplois de qualité. Contrairement au passé, le nouveau modèle devra éliminer les privilèges, ouvrir les opportunités économiques à tous les Tunisiens et augmenter la prospérité dans tout le pays. Les Tunisiens doivent également décider, parallèlement, du niveau de redistribution approprié pour partager équitablement les bénéfices de la croissance économique et s'assurer que personne n'est laissé pour compte. Il est donc clair que le choix auquel est confronté la Tunisie n'est pas seulement une question d'orientation des politiques. Il s'agit avant tout d'une question de société.

Ce rapport a pour objectif de contribuer à ce dialogue. Il apporte une évaluation des politiques de développement tunisiennes et articule une vision pour un modèle de développement différent—pour faire avancer la Tunisie d'un système basé sur les privilèges à un système basé sur la concurrence, qui peut apporter des emplois de qualité et la prospérité à tous les Tunisiens. Plusieurs autres livres et études ont été publiés au cours des dernières années qui fournissent aussi une riche contribution à ce débat (voir, entre autres, Achy 2011; Meddeb 2011; BAD / MCC / MDCI 2013; Jouini et 2014).

Un nouveau modèle économique requiert de l'Etat de jouer un rôle actif et crucial. Il est important de clarifier que ce débat ne s'attache pas à 'réduire' le rôle de l'état—ce rôle doit pourtant être différent pour que l'Etat puisse soutenir et non pas entraver le secteur. En Tunisie, les politiques poursuivies par l'Etat n'ont pas réussi à réduire le chômage et à stimuler la création d'emplois de qualité et elles ont entravé la capacité des entreprises concurrentielles à la croissance et à grimper dans l'échelle de la valeur ajoutée, sans pour autant réduire les disparités régionales. Le grand nombre de publications relatives aux défaillances du marché montre que l'Etat a un rôle critique à jouer pour soutenir les opérations de marché et doper un secteur privé concurrentiel tout en étant responsable d'une protection sociale efficace pour les populations pauvres et vulnérables. Le défi est donc de passer d'un Etat paternaliste qui engendre l'inefficacité et qui a entraîné le copinage et les privilèges des élites, à un système où l'Etat s'efforce de mettre tout le monde sur un pied d'égalité, en soutenant l'initiative privée (dans l'ensemble du pays et pas seulement le long des côtes), et en accompagnant d'une manière efficace les populations pauvres et vulnérables.

Il ne sera pourtant pas facile de changer le modèle de développement puisqu'il faudra s'en prendre à des intérêts bien ancrés et à la résistance inhérente au changement. Dans tous les pays, la mise en œuvre de changements majeurs se heurte à des foyers de résistance. Tout d'abord, les privilèges et les rentes associés au système actuel sont profondément ancrés et les lobbies concernés vont argumenter de façon virulente contre n'importe quel changement qui s'en prend à leurs privilèges. Deuxièmement, l'administration tunisienne n'a pas changé avec la révolution et reste foncièrement opposée au changement, à la fois par peur de l'inconnu et à cause des difficultés naturelles pour tout être humain à changer ses convictions, même dans une situation où l'échec est patent (de fait l'impasse du modèle économique actuel est à l'origine même de la révolution). Ces

forces vont pousser la Tunisie à ne procéder qu'à des changements progressifs. Mais ce processus ne suffira pas à répondre aux attentes des Tunisiens. Sans profondes réformes économiques, la Tunisie court le risque de se contenter du niveau de croissance modéré qu'elle a vécu pendant les deux dernières décennies sous Ben Ali sans jamais réaliser son plein potentiel.

De fait le gradualisme des réformes économiques, à savoir l'approche préférée des décideurs politiques et de l'administration en Tunisie avant la révolution, représente un risque pour l'avenir de la Tunisie. L'incapacité de la Tunisie à réformer son système économique en profondeur a été la source de la révolution en janvier 2011. Aujourd'hui il existe un risque réel pour la Tunisie de revenir au statu quo économique d'avant la révolution, avec seulement quelques modifications marginales de son modèle de développement. Comme l'a montré l'expérience de la dernière décennie, des réformes incomplètes ou des changements marginaux du modèle économique ne seront pas suffisants pour, notamment, s'attaquer au chômage des jeunes diplômés et doper le développement dans les régions intérieures qui accusent un retard. A cette fin, la Tunisie va devoir transformer son environnement économique. En janvier 2011, les Tunisiens ont surpris le monde par l'audace de la révolution qui a écarté Ben Ali du pouvoir. C'est d'une audace similaire dont ont besoin les réformes économiques.

Il est crucial que les réformes soient lancées rapidement, car il faudra du temps avant qu'elles ne produisent des effets et des résultats. Pourtant trois ans après la révolution, le système économique qui existait sous Ben Ali n'a pas vraiment changé—et les aspirations des Tunisiens d'avoir de meilleures opportunités économiques sont loin d'avoir été réalisées. Il est difficile de mettre en œuvre des changements profonds dans l'environnement économique et il faudra donc prévoir un temps de latence entre l'adoption de nouvelles politiques et leur mise en œuvre concrète sur le terrain. Il est urgent d'accélérer ce processus car ces réformes mettront du temps à se mettre en place et à accélérer la création d'emplois et la croissance inclusive.

L'infrastructure des politiques économiques héritée de l'ère de Ben Ali perpétue, d'autre part, l'exclusion sociale et invite à la corruption. La révolution a permis aux Tunisiens de se libérer de l'ex président Ben Ali et des pires situations de corruption mais les politiques économiques restent largement intactes et susceptibles d'abus. Le copinage est un phénomène largement répandu en Tunisie qui a précédé la présidence Ben Ali et imprègne l'environnement du secteur privé—et il n'y a aucun doute qu'une bonne partie du secteur privé a bénéficié du système à des degrés différents. On aurait pourtant tort de croire qu'avec le départ du président Ben Ali et de sa famille, le copinage et l'appropriation de rentes ont disparu en Tunisie. Compte tenu de l'héritage de rapports corrompus entre l'Etat et le monde des affaires, il est essentiel de supprimer rapidement les barrières à l'accès au marché et de réduire la marge de manoeuvre discrétionnaire en matière de réglementation. La plupart des réformes nécessaires sont politiquement sensibles et risquent donc d'être motivées ou manipulées politiquement. Plus le temps passe et plus il y a de risques que des intérêts particuliers détournent les opportunités existantes pour s'approprier des rentes en étant dans une position de force pour empêcher le changement.

11.5 / L'avenir : Un agenda de réformes pour réaliser le plein potentiel de la Tunisie

Ce rapport argumente que pour devenir le 'Tigre de la Méditerranée' la Tunisie doit créer un environnement économique qui facilite une transformation structurelle de l'économie en supprimant les distorsions et en promouvant la concurrence. En documentant les symptômes de la stagnation, ce rapport souligne l'importance de la réforme de l'environnement des politiques pour supprimer les distorsions et les barrières à l'accès au marché qui entravent l'augmentation de la productivité, et, en fin de compte, la création d'emplois. Pour libérer la croissance du secteur privé, il est nécessaire de se concentrer sur la promotion de la concurrence en supprimant les barrières à la « destruction créatrice ». Il est crucial de promouvoir l'établissement de nouvelles sociétés, notamment de grandes entreprises, de supprimer les obstacles à la croissance des entreprises et de permettre aux petites sociétés de se développer.

Ce rapport présente la vision d'un nouveau modèle économique dans lequel la productivité des sociétés est la base de leur compétitivité et une base commune permet aux sociétés les plus productives de connaître le succès et de créer de bons emplois. Comme nous l'avons présenté ci-dessus, la compétitivité de la Tunisie par le passé était basée sur sa main d'œuvre bon marché. Cependant les salaires ont considérablement augmenté depuis la révolution et vont probablement continuer à croître reflétant le processus naturel de développement économique. Ceci souligne une fois encore le besoin de la Tunisie de passer d'un modèle où la compétitivité était basée sur des salaires bas à un nouveau système économique qui permette aux sociétés d'être concurrentielles grâce à leur productivité tout en assurant un partage équitable des bénéfices de cette croissance.

Pour atteindre cet objectif, il est essentiel de créer un terrain de jeu plan en, en ouvrant l'économie et en supprimant les trois dualismes tunisiens, c'est-à-dire la division onshore-offshore, la dichotomie entre les côtes et l'intérieur du pays et la segmentation du marché du travail. D'autre part, la politique commerciale, la politique industrielle, la politique agricole et les politiques réglementant les secteurs des services doivent accompagner un environnement favorable à la croissance, en évitant les distorsions et en permettant la concurrence. Une forte politique sociale est également nécessaire, bien entendu, et devrait être élaborée de telle manière qu'elle n'interfère pas ni qu'elle n'entrave l'action du secteur privé. En résumé nous avons besoin d'un ensemble de réformes de politiques économiques pour transformer l'économie tunisienne et lui permettre de décoller. En plus de préserver la stabilité macroéconomique (qui exige des réformes pour maîtriser les dépenses publiques tout en augmentant les investissements publics, sujet qui n'est pas abordé dans cette étude), pour changer la dynamique de l'économie, il faudra un ensemble de réformes économiques ambitieuses. Un agenda de réformes, aligné sur cette vision, est présenté ci-après avec comme objectif de contribuer au débat national en Tunisie.

Une première série de réformes économiques devrait se concentrer sur l'élimination des obstacles à l'accès au marché et la concurrence et la réforme du secteur financier. Adopter des politiques pour atténuer les disparités régionales et mieux protéger les populations pauvres et vulnérables fait également partie des priorités :

S'ouvrir à la concurrence, mettre tout le monde sur un pied d'égalité et supprimer la dualité onshore-offshore

La suppression des barrières à l'accès et à la concurrence améliorerait d'une manière substantielle les performances de l'économie tunisienne et stimulerait la capacité des sociétés les plus productives à se développer et créer des emplois de bonne qualité. L'élimination des obstacles à la concurrence sur le marché devra être progressive, en commençant par les secteurs de services fédérateurs et les secteurs à fort potentiel de création d'emplois, notamment le commerce, les télécommunications, les transports, les secteurs de la santé et de l'éducation, à ouvrir considérablement les investissements dans ces secteurs (voir Chapitre Deux et le Chapitre Huit). Ces réformes devraient viser à favoriser l'égalité des chances au niveau concurrentiel, qui comprend le libre accès de l'entreprise aux marchés et la concurrence, constituant une condition nécessaire pour réaliser et maintenir l'augmentation de la productivité, l'innovation, l'emploi et le bien-être. Les gains provenant de la concurrence accrue en Tunisie seraient considérables et entraîneraient une création accélérée d'emplois. Il existe de nombreuses preuves empiriques à l'échelle internationale sur les avantages substantiels dérivés d'une plus grande concurrence. Notre analyse empirique en Tunisie constate qu'une baisse de cinq pourcent des marges bénéficiaires des entreprises (suscitée par une plus grande concurrence) se traduirait par une croissance supplémentaire du PIB de l'ordre de 4,5 pourcent par an et environ 50 000 nouveaux emplois par an (voir Chapitre Deux). La concurrence accrue pour réduire la dominance de marché des entreprises galvaniserait les efforts de réduction du taux de chômage en Tunisie. En outre, les secteurs qui bénéficieraient le plus sont les services de base (tels que les télécommunications, les services de transport ou de services professionnels), particulièrement importants pour la compétitivité globale de l'économie (en tant qu'intrants intensément utilisés dans les chaînes de valeur) et pour lesquels la Tunisie a un grand potentiel d'exportation (voir ci-dessous).

La réforme de la Loi sur la concurrence et du système des passations de marché publics est indispensable pour augmenter la compétitivité du secteur intérieur (onshore). La Loi sur la Concurrence et les réglementations y afférentes doivent être

révisées pour réduire le périmètre des interventions inefficaces de l'Etat sur les marchés, qui se manifestent aujourd'hui au travers des prix administrés, des monopoles légaux et de l'octroi discrétionnaire d'exonérations et d'aides d'Etat (voir Chapitre Deux). Les révisions devraient d'autre part être dirigées vers une seule autorité indépendante et efficace en mesure de faire appliquer la loi et de coordonner avec d'autres entités gouvernementales et agences de réglementation sectorielles pour aboutir à une certitude en ce qui concerne les effets de la politique de concurrence sur le marché. L'amélioration du cadre antitrust devrait compléter les mesures visant à réduire la réglementation restrictive des marchés de produits. Un cadre plus efficace de la politique de concurrence devrait également garantir la neutralité concurrentielle entre les entreprises privées et publiques, ainsi qu'entre les entreprises privées. De telles réformes favoriseraient un environnement des affaires plus prévisible et transparent qui conduirait à une augmentation des investissements et la création d'emplois (voir Chapitre Deux). En outre, les marchés publics sont considérés comme ayant un effet de levier sur l'économie nationale dans la mesure où ils représentent plus de 18 pourcent du produit intérieur brut. C'est aussi un instrument essentiel de la mise en œuvre de la politique budgétaire étant donné que près de 50 pourcent du budget national est consacré aux achats publics. Une réforme du système de passation des marchés publics a été approuvée au début de 2014. Après la première année de mise en œuvre, il sera important d'évaluer si le système de passation des marchés publics souffre encore de la complexité des procédures et le manque de transparence, et / ou les lacunes techniques qui empêchent les nouvelles procédures de fonctionner efficacement (par exemple, le manque de bases de données, l'archivage et le système de compilation statistique, le manque d'intégration des nouvelles technologies dans le processus de passation des marchés, etc.)

Le gouvernement doit aussi réviser le Code d'Incitations aux Investissements (CII) pour éliminer progressivement la dichotomie onshore-offshore et établir des règles de jeu équitables pour stimuler la création d'emplois et l'investissement. La dualité introduite par le CII est au cœur de nombreux échecs de développement que la Tunisie vit aujourd'hui. Il est important d'ouvrir grand l'accès du marché aux investisseurs et d'aligner les procédures sur celles utilisées dans les secteurs/activités qui ne nécessitent pas d'autorisation—autrement dit, il faut plutôt rapprocher le 'onshore' du 'offshore', et non l'inverse. D'autre part, les réformes doivent éliminer la dichotomie onshore-offshore. La réduction des mesures d'incitations généreuses est également justifiée, car les incitations coûtent très cher pour un impact limité (voir Chapitre Quatre)—et il y a une grande marge de manœuvre pour simplifier considérablement le système en supprimant les mesures d'incitation qui ne servent à rien ou presque (et qui sont de toutes façons très coûteuses par rapport à leur lisibilité et leur administration). Les réformes du Code en cours ont fait quelques progrès, mais les problèmes fondamentaux n'ont pas été réglés. Une refonte ambitieuse du Code pour créer un environnement économique ouvert et favorable aux investisseurs avec un taux d'imposition concurrentiel et des procédures simples et transparentes permettrait une avancée considérable vers l'augmentation des investissements en Tunisie. L'expérience des pays asiatiques pour adapter leurs politiques d'incitations pour l'investissement pourrait être utile pour la Tunisie (voir Chapitre Quatre).

La réforme du Code des Incitations à l'Investissement doit avancer en parallèle avec la réforme de la politique sur la fiscalité des entreprises car la dualité est largement due à la dichotomie entre les régimes fiscaux des sociétés onshore et offshore. La réforme du système fiscal devrait se concentrer sur l'élargissement de l'assiette fiscale et la réduction du taux des impôts de société pour toutes les entreprises de manière à éliminer les distorsions au niveau de l'économie, améliorer l'équité des impôts et le respect des règles fiscales. Une convergence vers un taux unique de l'impôt sur les sociétés couvrant à la fois les régimes onshore et offshore, et qui pourrait être fixé entre 15 à 20 pourcent, permettrait d'assurer la compétitivité de la Tunisie tout en réduisant les distorsions, en éliminant la structure économique duale, et en maintenant une neutralité de revenus (voir Chapitre Quatre). Les mesures d'incitations déjà accordées doivent bénéficier d'une situation d'antériorité. L'élimination des mesures d'incitations des sociétés offshore n'apporterait ainsi pas de recettes supplémentaires dans l'immédiat. Pourtant la forte réduction des taux de l'impôt sur les sociétés conduirait à une baisse immédiate des recettes fiscales provenant des sociétés onshore, que le gouvernement ne peut pas se permettre. Ainsi, pour neutraliser l'érosion de l'assiette fiscale, il serait nécessaire d'introduire des taxes sur les dividendes. La convergence vers un seul taux d'impôt sur les sociétés fixé autour de 20 pourcent permettrait parallèlement de réduire également les contributions à la sécurité sociale (comme nous le présenterons plus tard), ce qui créerait une incitation à la

création d'emplois. L'ensemble de l'économie tunisienne resterait plus compétitif que ses pairs régionaux. Une telle réforme du système de l'impôt sur les sociétés permettrait de réduire les distorsions actuelles, d'améliorer considérablement le taux de rendement interne des investissements, tout en déclenchant l'investissement privé, éliminant ou réduisant le biais contre l'équité de traitement et stimulant la demande de main d'œuvre, qui à son tour aurait des effets multiplicateurs importants sur l'économie dans son ensemble. Il faut noter qu'une partie de l'attrait du régime offshore est lié au régime réglementaire beaucoup plus léger. Un aspect clé pour éliminer la dualité par conséquent, doit nécessairement être de simplifier le fardeau réglementaire pour que le secteur onshore ressemble davantage au secteur offshore en alignant les procédures d'investissement sur celles utilisées pour les secteurs et activités qui ne nécessitent pas d'autorisation, ce qui réduit considérablement la charge administrative et en abaissant le taux d'imposition sur l'économie.

Il est important de considérer la réforme du système fiscal dans son intégralité. Une évaluation détaillée du système fiscal a été réalisée par le FMI en 2012 (FMI 2012). Certains aspects significatifs de l'Impôt sur le Revenu des Personnes et de la TVA nécessitent également des réformes urgentes. Notamment le 'Régime forfaitaire', qui est supposé assujettir les microsociétés à un faible impôt forfaitaire, semble avoir fait l'objet d'abus graves avec 98 pourcent des contribuables qui se cachent derrière ce régime (pour les personnes avec un chiffre d'affaires inférieur à 100.000 TDN). La réforme du Régime forfaitaire pour réduire la marge d'abus augmenterait le respect des règles fiscales et réduirait le biais réglementaire qui incite à la production à petite échelle (voir Chapitre Quatre et FMI 2012).

Pour conclure, il est nécessaire de procéder à une simplification majeure et une réduction du nombre de réglementations pour libérer l'initiative économique et réduire les coûts pour les entreprises. Comme nous l'avons déjà expliqué, le lourd fardeau des réglementations coûte au secteur privé approximativement l'équivalent de 13 pourcent du chiffre d'affaire, et la marge de pouvoir discrétionnaire pour la mise en œuvre ouvre la porte à la corruption et au copinage. Il est notamment urgent d'améliorer les opérations des administrations douanières et fiscales, et aussi l'administration du cadastre et de la propriété foncière. Il s'agit donc d'un domaine où des gains substantiels pourraient être obtenus pour améliorer le climat des affaires et rendre les sociétés plus concurrentielles. Une simplification radicale du pool de réglementations qui entrave l'activité du secteur privé visant à réduire la marge de manœuvre discrétionnaire dans leur mise en œuvre est cruciale pour améliorer l'environnement du secteur privé en Tunisie. Pourtant la tâche n'est pas simple ; l'expérience internationale a montré qu'il fallait une détermination implacable. L'expérience faite par plusieurs pays de l'OCDE, par exemple la Corée et le Mexique, fournit un exemple de la manière de procéder avec succès—ces expériences montrent notamment que pour maximiser le succès des efforts de simplification des réglementations, il est essentiel de donner du pouvoir au secteur privé et de lui faire jouer un rôle actif en mettant en exergue toutes les procédures qui coûtent cher et qui sont inutiles (voir Chapitre Quatre).

Réformer le secteur financier

La réforme du secteur bancaire va permettre de canaliser les ressources vers les projets les plus productifs et augmenter la quantité de fonds disponible pour le secteur privé. Une meilleure performance dans le secteur bancaire pourrait augmenter le niveau de crédit au secteur privé d'au moins 10 pourcent du PIB, ce qui pourrait générer plus de 10 milliards de dollars en investissements supplémentaires à injecter dans l'économie au cours des 10 prochaines années, ce qui correspond à peu près à 38 000 emplois supplémentaires par an (Chapitre Six). Pour améliorer l'efficacité du système bancaire, il faut donner la priorité à la stricte exécution des réglementations bancaires, en révisant les procédures pour gérer les banques en difficulté financière, et restructurer les banques publiques. Il est notamment nécessaire de renforcer la réglementation (en particulier lorsqu'il s'agit de la classification et du provisionnement des crédits) et la supervision pour la Banque Centrale Tunisienne (BCT) pour qu'elle puisse véritablement contrôler toutes les institutions de crédit et imposer des sanctions plus strictes en cas de violation des règles prudentielles. La concurrence doit également être renforcée en supprimant les limites des taux d'intérêts des crédits qui aujourd'hui entravent artificiellement l'accès au crédit. De façon encore plus primordiale, il est essentiel de reconsidérer le rôle de l'Etat dans le secteur bancaire, qui a servi pendant longtemps comme un outil pour

l'extraction de rentes et le capitalisme de copinage, et d'engager la restructuration des banques publiques. Il existe une large gamme d'options de restructuration qui vont de la privatisation à la fusion des trois banques publiques pour en faire une seule entité publique. Cette réforme devra inclure une refonte des structures de gouvernance des banques publiques, de manière à ce qu'elles soient assujetties aux mêmes règles et réglementations que les banques privées. La réforme des banques publiques permettrait d'éviter de générer de nouvelles créances douteuses ou accrochées (NPL) et des pertes. (Chapitre Six ; FMI et Banque Mondiale, 2012).

Des sources alternatives de financement doivent également être développées, ainsi que des fenêtres et instruments de financement efficaces pour des projets innovants et des start-ups. Les marchés financiers nationaux ne jouent qu'un rôle marginal dans le financement des sociétés tunisiennes. En 2010, la part du capital levé sur le marché national ne représentait que 2 pourcent du PIB et la capitalisation boursière se montait à 24 pourcent du PIB en 2012. Les principales raisons qui expliquent la faiblesse des marchés des capitaux nationaux ont été identifiées dans le rapport du Programme d'Evaluation du Secteur Financier (FSAP) comme étant une faible demande nationale, l'absence d'une courbe de rendement et une application laxiste des règles prudentielles bancaires (FMI et Banque Mondiale, 2012). A ce sujet, la fragilité du cadre de réglementation et de supervision bancaire entraîne une sous-estimation du risque qui permet aux banques tunisiennes d'accorder aux sociétés des conditions de financement en dessous de celles qui seraient en vigueur dans un marché sain et concurrentiel où le risque est correctement évalué. D'autre part, il est nécessaire de développer des instruments efficaces de financement pour les start-ups et les projets à risques à la fois pour faciliter l'arrivée de nouvelles sociétés mais aussi pour faciliter le développement de projets d'investissements dans la haute technologie (voir Chapitre Six). De plus, une réforme du cadre des faillites (pour sauver de manière plus efficace les entreprises viables et faciliter la sortie du marché des entreprises non-viables) pourrait dégager des bénéfices importants pour la Tunisie. Pour améliorer le recouvrement des dettes et par là même renforcer l'environnement du crédit en renforçant la confiance entre les débiteurs et les créanciers, le gouvernement travaille également à la modernisation du régime tunisien des faillites pour sauver d'une manière plus efficace des entreprises viables et permettre la sortie du marché des sociétés qui ne le sont pas. Cette réforme devrait déboucher sur une seule loi simplifiée, qui organise la restructuration des entreprises viables et prévoit une liquidation rapide et efficace des sociétés non viables. Un régime de faillite plus prévisible, plus efficace et plus transparent aidera les créanciers à mieux tarifier le risque en maximisant le rendement pour les parties prenantes et en maintenant l'emploi dans des entreprises viables. Il encouragera également la production et le partage des informations qui permettent aux institutions financières de tarifier le risque avec plus de précision. Le régime de faillite devrait aussi faciliter la sortie et la réentrée des entrepreneurs, ce qui permet de rembourser les crédits aux institutions financières d'une manière efficace et de prêter à nouveau à de nouveaux acteurs sur le marché. La réforme du régime renforcera l'environnement global du crédit en apportant des gains financiers substantiels à l'économie. Les estimations qui utilisent le Modèle Impact (développé par la Banque mondiale pour simuler les effets des réformes relatives aux faillites) suggèrent que la réforme du régime tunisien des faillites apporterait 2,1 milliards de \$EU supplémentaires (soit 4,5 pourcent du PIB) de fonds sur les créances accrochées courantes— qui, s'ils sont réinvestis pourraient générer près de 80,000 nouveaux emplois. (Voir Chapitre Six).

En parallèle, résoudre le problème des dettes excessives dans le secteur du tourisme aiderait à consolider le secteur bancaire, à doper les performances de tout le secteur du tourisme et à créer plus d'emplois. Après avoir envisagé plusieurs options, le gouvernement est en train d'établir une Société de Gestion des Actifs, à laquelle seront conférés des pouvoirs spécifiques pour expédier les crédits à problèmes dans le secteur du tourisme. Une large part des créances douteuses (NPL) du secteur du tourisme serait transférée à l'AMC et échangée contre des obligations AMC garanties par l'état. Ceci concerne entre 150 et 300 hôtels (sur un total d'environ 850 hôtels). Il en découle que le ratio des NPL va diminuer dans tout le secteur bancaire. Pour réussir à restructurer les prêts irrécouvrables, l'AMC devra acheter les créances douteuses à bas prix. Si tous ces actifs douteux sont transférés, le ratio de créances douteuses pourrait baisser pour passer des 13,5 pourcent actuels à 10,3 pourcent. Du côté du secteur, les hôtels restructurés pourraient rembourser leurs emprunts. Ceux qui ne peuvent pas être restructurés pourraient être réaffectés en d'autres projets (écoles, bureaux, hôpitaux, résidences, etc.) ou fermés pour éviter

qu'ils ne continuent à entraver le fonctionnement des hôtels concurrentiels. L'expérience internationale avec les AMC dans d'autres pays (Malaisie, Royaume uni, etc.) a montré qu'elles sont difficiles à mettre en place et que le succès dépend largement de leur totale indépendance par rapport au gouvernement (voir Chapitre Six).

Protéger les populations pauvres et vulnérables

Tout en représentant un prérequis à toutes les réformes présentées ci-dessus, la réforme du système de protection sociale en Tunisie doit protéger d'une manière efficace les populations pauvres et vulnérables et améliorer l'équité et l'efficacité du système. Le système de sécurité sociale en Tunisie aujourd'hui ne protège pas les plus pauvres et paradoxalement profite largement à ceux qui sont dans une situation économique plutôt confortable, ce qui exacerbe les inégalités et les tensions sociales.¹³ Le modèle actuel est basé principalement sur des subventions non ciblées des produits alimentaires et des carburants qui coûtent cher et qui ne sont pas équitables—parce qu'elles profitent largement aux riches.¹⁴ D'autre part, compte tenu de la corrélation avec les prix des produits alimentaires et des carburants à l'échelle internationale, les coûts budgétaires ont rapidement augmenté ces dernières années pour atteindre 7 pourcent du PIB en 2012.¹⁵ La combinaison avec les pertes des fonds de sécurité sociale (retraites et assurance maladie) présentées ci-dessus a mis en lumière le besoin urgent de réformes complètes du système de sécurité sociale en Tunisie. L'expérience de programmes de protection sociale au Brésil, au Mexique et dans plusieurs autres pays dans le monde entier a montré que des programmes de protection sociale bien conçus peuvent dynamiser le développement économique. La réforme du système de protection sociale (y compris les subventions aux carburants et aux produits alimentaires) n'est pas abordée dans ce rapport, car elle a fait l'objet d'une étude récente *Vers une meilleure équité en Tunisie* (Banque Mondiale 2014f).

Une réforme du système des subventions présuppose l'adoption d'un système de protection sociale pour protéger les ménages vulnérables des effets de la réforme. La réforme des subventions en général devrait s'effectuer parallèlement à une série de mesures sociales d'atténuation pour protéger les populations pauvres et vulnérables tout en ciblant les subventions ou les transferts vers certains secteurs avec des crédits d'impôts ou des prix préférentiels de l'énergie ou des mesures de soutien des salaires et de l'emploi pour les travailleurs vulnérables. A partir de l'expérience du Brésil, de l'Indonésie, de la République Dominicaine et du Chili, les mesures sociales vont réduire l'impact des réformes sur les ménages, notamment lorsqu'il s'agit de nouveaux programmes d'assistance temporaires ou de transferts en espèces ciblant les ménages vulnérables en utilisant le système bancaire ou les mandats. Dans le cas de la Tunisie, le transfert d'argent en compensation est considéré par de nombreuses parties prenantes comme la meilleure option pour des raisons d'efficacité en matière d'administration et de transparence. La Tunisie a déjà un système national de transfert en espèces en place (Programme National d'Aide aux Familles Nécessiteuses (PNAFN) et même si ce programme souffre d'erreurs grossières en matière d'inclusion (des non pauvres) et d'exclusion (des pauvres) (voir Banque Mondiale 2014f), il est possible d'améliorer son ciblage en utilisant l'importante expérience internationale et la technologie. Le renforcement du PNAFN peut assurer la transparence et la bonne gouvernance de toute nouvelle méthode de ciblage. La réforme des subventions sur les carburants (et les produits alimentaires) n'est pas discutée dans ce rapport, mais elle est présentée en détail dans l'étude *Vers une meilleure équité en Tunisie* (Banque Mondiale 2013).

En fait la réforme du système de subventions doit être utilisée pour introduire un système de protection sociale fort et bien ciblé qui permette de faire en sorte que personne ne soit laissé pour compte. Les économies réalisées grâce à la réforme des subventions peuvent être réaffectées pour couvrir les transferts budgétaires nécessaires pour protéger les ménages vulnérables et soutenir les mesures économiques cruciales (voir Banque Mondiale, 2014f). Le coût d'un programme de soutien aux ménages vulnérables, y compris les travailleurs, va dépendre du nombre de ménages ciblés et du montant des transferts. Il est clair que plus le nombre des ménages qui reçoit une assistance sociale ou des industries qui sont accompagnées en période de transition, est élevé et moins il y aura de ressources disponibles pour les investissements publics (ou les mesures fiscales) alors que l'objectif est de renforcer la croissance à long terme. Le Ministère des Affaires Sociales (et spécifiquement le Centre de Recherche et d'Etudes Sociales, CRES) conduit une évaluation des programmes de protection sociale couvrant

l'assistance sociale et la sécurité sociale et prépare une stratégie d'intégration des systèmes de protection sociale qui pourrait former la base d'une réforme globale du système.

Une deuxième série de réformes économiques devrait se concentrer sur l'élimination de la dichotomie sur le marché du travail et le renforcement du système de sécurité sociale, la réforme du système de l'éducation pour améliorer la qualité, la révision de la politique industrielle pour soutenir la productivité et l'innovation, et libérer le potentiel des secteurs des services et du secteur agricole :

Éliminer la dichotomie sur le marché du travail et renforcer le système de sécurité sociale pour protéger tous les travailleurs

Une réforme globale du marché du travail pourrait être le résultat du dialogue national lancé en 2012-2013. À partir du processus démarré par la Tunisie avec le dialogue social tripartite et la signature du nouveau 'Pacte Social' en janvier 2013,¹⁶ il devrait être possible de trouver un accord entre partenaires sociaux sur une gamme complète de réformes des règles et des institutions du marché du travail qui protégerait mieux tous les travailleurs, tout en donnant à la société la flexibilité dont elle a besoin pour être concurrentielles et pour s'ajuster aux changements sur les marchés mondiaux. Il est nécessaire de stimuler la demande en main d'œuvre en baissant le coïnc fiscal tout en réformant le système des retraites pour assurer sa pérennité. Il est également nécessaire de faire converger les règles de licenciement des contrats à durée indéterminée et à durée déterminée pour supprimer la dichotomie et les barrières existantes à investir dans des activités à plus haute valeur ajoutée, en donnant aux sociétés la flexibilité requise pour être concurrentielles. Parallèlement, les réformes devraient renforcer la protection des travailleurs en fournissant une assurance sociale contre la perte d'emploi. Il est également important d'avoir des politiques qui sont en mesure de promouvoir activement la participation des femmes sur le marché du travail.

Un principe clé des réformes doit être de lier les contributions de chaque travailleur aux bénéfices perçus par ce travailleur, et de financer les subventions explicites (redistribution) avec les revenus généraux. Une des options pour réduire la charge fiscale et créer plus d'emplois formels salariés (tout en s'attaquant aux problèmes de pérennité financière—comme nous l'avons présenté dans le Chapitre Cinq) est de lier les contributions de sécurité sociale aux prestations, tout en finançant la redistribution et les programmes de transferts ad-hoc avec les recettes générales. Des options alternatives peuvent ensuite être envisagées pour créer l'espace fiscal nécessaire. Comme nous l'avons présenté ci-dessus, la réforme des impôts sur les sociétés devrait fournir un espace pour financer certains de ces coûts. Le système d'assurance sociale doit se concentrer essentiellement sur la couverture des risques majeurs : maladie, invalidité, décès, vieillesse et chômage. Comme nous l'avons montré dans le Chapitre Cinq, le taux de contribution total aux différents programmes pourrait être plafonné à 25 pourcent (voir Chapitre Cinq).

Le système de retraites doit être réformé pour assurer l'équité, la transparence et la pérennité financière. Dans le cas des retraites par exemple, la première étape consisterait à définir une cible pour le taux de remplacement à l'âge légal de la retraite (sans plafonner le salaire utilisé pour calculer la retraite) puis de fixer le taux de contribution nécessaire. Dans le cas du système de retraite par répartition tel qu'il existe en Tunisie, un taux de contribution de 15 pourcent pourrait financer un taux de remplacement de 50 pourcent au bout de 40 ans d'activité. La deuxième décision doit porter sur la subvention éventuelle des prestations versées aux travailleurs qui ne peuvent pas contribuer suffisamment pour accumuler une retraite (à définir), et de décider comment subventionner ces transferts (par les revenus généraux).

L'introduction d'une assurance 'perte d'emploi' et la réforme des règles d'indemnisation de départ amélioreraient la protection des travailleurs et faciliteraient la mobilité de la main d'œuvre. Il est possible de concevoir une réforme qui permette un taux de contributions sociales plus bas tout en étant à même de financer un système d'assurance 'perte d'emploi' (voir Chapitre Cinq). Si les charges sociales pour financer les autres transferts (par exemple la formation et le logement) sont éliminées et financées par les recettes du budget général, cela donnerait de la marge pour à la fois augmenter le taux de contribution pour les retraites et mettre en place un système d'assurance 'perte d'emploi' plus conséquent. Le système actuel d'indemnités de chômage et d'indemnités de départ pourrait être

remplacé par un mécanisme qui offre un taux de remplacement plus élevé, une couverture plus large et qui réduise les distorsions sur le marché du travail. Comme dans le cas des retraites, la première décision porterait sur le niveau des prestations : un taux de remplacement qui pourrait se situer entre 50 et 70 pourcent sur une durée de 3 à 12 mois. Le taux de contribution serait fixé en conséquence en prenant en compte le taux de chômage de la population des bénéficiaires des prestations. La deuxième décision est de savoir comment subventionner les prestations pour les travailleurs qui n'ont pas réussi à contribuer suffisamment.

Il est également important d'intégrer graduellement, ou au moins d'harmoniser, les différents programmes d'assurance sociale tout en élargissant la couverture pour assurer un niveau minimum de protection à tous les résidents. Le principe de base serait que tous les résidents tunisiens où qu'ils travaillent, aient accès au même système qui obéisse aux mêmes règles. Les autos entrepreneurs ou les employés salariés, par exemple dans le secteur agricole, rejoindraient également le système actuel qui s'applique aux travailleurs du secteur privé. Comme eux, ils bénéficieraient de la retraite de base et auraient le droit de faire des contributions supplémentaires. Dans le cas des fonctionnaires, leur intégration dans le mécanisme relatif aux travailleurs du secteur privé représenterait une perturbation trop importante et changerait considérablement leurs droits. Une approche alternative consisterait à fixer une date à partir de laquelle les nouveaux fonctionnaires engagés sont automatiquement assujettis au système des travailleurs du secteur privé. C'est par exemple ce qui a été réalisé par la Jordanie en 2000 (Banque Mondiale, 2005).

Le Code du travail doit être amélioré en parallèle pour améliorer la protection des travailleurs en contrat à durée déterminée et apporter plus de flexibilité aux sociétés qui utilisent des contrats à durée indéterminée. Les principaux objectifs seraient d'aligner les droits et les règles de licenciement sur les normes internationales. Les principales recommandations lorsqu'il s'agit de réformer le code du travail consistent à aligner les droits aux congés de maternité et les droits aux congés annuels sur les normes internationales (avec un financement explicite des employeurs et des employés), tout en introduisant plus de flexibilité dans les procédures de licenciement, élargissant les avantages qui concernent les contrats à durée déterminée, et modernisant la politique de salaire minimum. Il est important de permettre aux employeurs de licencier du personnel pour des raisons économiques ou techniques sans avoir besoin d'autorisation de tiers, mais tout en renforçant les contrôles et les pénalités en cas de licenciements abusifs. Ceci peut être réalisé grâce à la mise en place un programme d'assurance 'perte d'emploi' adéquat comme présenté ci-dessus. La principale condition pour réglementer le licenciement serait de donner un préavis adéquat (par exemple au moins 3 mois), une période pendant laquelle les travailleurs continuent à percevoir leur salaire tout en ayant la possibilité de chercher un nouvel emploi. D'autre part, les travailleurs devraient être autorisés à porter plainte en cas de licenciement abusif par exemple lié à une discrimination. Des mécanismes efficaces devraient être en place pour faire avancer le traitement de ces plaintes tout en appliquant les pénalités aux employeurs considérés comme responsables de licenciements abusifs. Parallèlement, les prestations d'assurance sociale devraient être étendues aux contrats à durée déterminée. L'objectif à terme, serait d'estomper la distinction entre les contrats à durée déterminée et les contrats à durée indéterminée (voir Chapitre Cinq).

Permettre une plus grande flexibilité dans la mise en place des Conventions Collectives sectorielles pourrait soutenir l'investissement et la création d'emplois dans les régions de l'intérieur du pays. Les salaires minimums devraient être négociés en tenant compte des informations sur le coût de la vie mais aussi sur la situation financière des sociétés. Il pourrait être également judicieux que ces accords spécifient des variations régionales de salaires basées sur les résultats des négociations. D'autre part, dans une situation de changement rapide de l'environnement économique, il serait judicieux de revoir les CC tous les deux ans (par rapport à cinq ans aujourd'hui), avec une possibilité d'extension par consentement des parties signataires de l'accord. Les CC devraient s'appliquer aux employeurs qui sont membres des associations d'employeurs, signataires de la convention collective mais pas aux sociétés qui ne sont pas signataires des conventions collectives. Il y a notamment de nombreuses petites entreprises qui risquent de ne pas pouvoir 'se permettre' d'accorder ces droits. En fait, il serait également judicieux d'envisager de relever le niveau d'exigences pour les sociétés qui ont

au moins 10 employés dans lesquelles les accords de licenciement de base, comme les indemnités de départ, s'appliquent—ce qui allégerait le fardeau pesant sur les petites entreprises (voir Chapitre Cinq). Cette approche a été appliquée dans de nombreux pays, par exemple l'Allemagne, la Grèce etc.

Réformer le système d'éducation à tous les niveaux pour améliorer la qualité du capital humain

Améliorer la qualité, l'efficacité et l'intégrité des établissements d'enseignement primaire et secondaire. La qualité des résultats d'apprentissage en Tunisie est faible en comparaison à l'international. Les données sur les résultats d'apprentissage – tels que mesurés par la Troisième étude internationale sur les mathématiques et les sciences (TIMSS) chez les élèves de 8e année et par le Programme international pour le suivi des élèves (PISA) chez les jeunes de 15 ans – montre une assez faible qualité de l'éducation. Il y a peut-être besoin d'une analyse approfondie indépendante des raisons de la faible efficacité de l'apprentissage en classe. Néanmoins, plusieurs rapports ont déjà signalé la nécessité d'introduire une évaluation basée sur des critères d'assurance qualité dans l'enseignement pré-universitaire. En outre, il est important d'adopter des mécanismes pour renforcer la responsabilité des enseignants et des écoles vis-à-vis des autorités de l'éducation et des parties prenantes, par exemple à travers l'adoption d'un code de déontologie, d'un système actif d'inspection de l'école, et l'utilisation de fiches d'évaluation et d'instruments responsabilisant les communautés.

Encourager les établissements d'enseignement supérieur à obtenir la certification internationale et à rechercher des partenariats avec le secteur privé. Conformément à la loi de 2008 sur l'enseignement supérieur, il est nécessaire de donner plus d'autonomie dans les établissements d'enseignement supérieur et de favoriser le partenariat avec le secteur privé. En outre, il est nécessaire d'améliorer le processus de sélection afin de mieux détecter les aptitudes des élèves et les aptitudes scolaires. De plus, il est nécessaire d'activer l'Agence Nationale d'Evaluation et d'Accréditation établie en 2013, et de renforcer son indépendance vis-à-vis du ministère, et plus généralement promouvoir l'adoption de normes internationales de certification. Le renforcement du partenariat avec le secteur privé est également nécessaire afin d'assurer que les programmes correspondent à la demande du marché de l'emploi.

Améliorer la pertinence et la qualité du système de formation professionnelle. Il est nécessaire de décentraliser les centres de formation et aussi permettre l'offre de formation professionnelle par des prestataires privés. En parallèle, la formation professionnelle doit se recentrer vers une économie dynamique fondée sur la connaissance (déploiement des réformes pilote engagées dans le milieu des années 2000).

Adopter une politique industrielle pour doper la valeur ajoutée et les exportations

La stratégie et les politiques industrielles tunisiennes doivent être repensées. L'accent mis sur les restrictions d'accès au marché, des incitations fiscales et des interventions propres à l'entreprise ouvre la porte à l'extraction de rentes. L'accent mis par le gouvernement sur la promotion des secteurs spécifiques a détourné l'attention des réformes transversales pour remédier aux défaillances de coordination. Au-delà des distorsions qui sont le fruit de la dualité onshore-offshore, la politique industrielle a besoin de devenir plus intelligente et mettre moins l'accent sur les subventions aveugles et les exonérations fiscales, et plus sur comment gérer les goulots d'étranglements d'infrastructure et autres réglementations, aux échecs de coordination et autres aspects 'soft' de l'environnement industriel (voir Chapitre Sept). Des exemples internationaux prouvent que le gouvernement peut jouer un rôle actif pour accompagner le développement des secteurs à fort potentiel grâce à des mesures horizontales et en s'attaquant aux échecs de la coordination (voir Chapitre Sept).

La Tunisie semble avoir un puissant avantage concurrentiel pour exporter des produits à forte intensité salariale pour lesquels les pays comparables sont en train de perdre leur avantage concurrentiel. L'importante augmentation des salaires dans des pays comparables pertinents reflète une baisse importante de leur Avantage Comparatif Révélé (ACR) dans certaines industries grosses consommatrices de salaires. Notre analyse suggère que la Tunisie a une opportunité de développer avec succès des segments à haute valeur ajoutée dans divers secteurs (dont la plupart existent déjà, mais demeurent en grande partie limités à une basse valeur ajoutée) et notamment (a) le textile et l'habillement, (b) le cuir et les chaussures, (c) l'industrie électrique, (d) l'industrie chimique, (v) le verre, le fer, les matériaux de construction et l'industrie mécanique et (vi) l'ameublement et les

sanitaires (voir Chapitre Sept). La Tunisie bénéficie déjà d'un bon ACR dans plusieurs de ces industries et pourrait profiter des changements à venir dans la production pour se différencier par rapport aux autres pays. La Tunisie détient notamment du potentiel dans plusieurs produits à haute valeur ajoutée dans les secteurs du textile et de l'habillement, et du cuir et des chaussures et elle pourrait également développer ses exportations dans l'industrie mécanique et électrique. Pour certains de ces produits, la demande mondiale ne cesse d'augmenter depuis une décennie.

En somme, il y a pléthore de produits pour lesquels la Tunisie a le potentiel de devenir un leader mondial ; toutefois, ce potentiel ne sera jamais réalisé si le climat des investissements n'est pas radicalement amélioré. Le défi est de savoir comment dépasser les tâches simples à fort coefficient de main d'œuvre pour augmenter la valeur ajoutée des produits exportés. Les sociétés tunisiennes n'ont pas réussi à ajouter de la valeur principalement parce que les distorsions et les obstacles associés aux politiques économiques actuelles sont trop importants. La dualité de l'économie combinée avec l'inefficacité du secteur onshore, a empêché l'intégration verticale et entravé le développement des sociétés vers des activités à plus haute valeur ajoutée. Comme l'a montré l'expérience de la dernière décennie, l'adoption d'une stratégie conçue pour créer une économie du savoir sans s'attaquer aux défis traditionnels de base de l'environnement des affaires maintiendra la Tunisie dans le piège de la production à bas coûts et du chômage élevé, ce qui diminuera les bénéfices d'une stratégie de croissance fondée sur l'exportation. Des changements radicaux sont nécessaires pour libérer la production nationale de ses contraintes. Donc, des changements audacieux sont requis pour éliminer les obstacles à la production locale qui empêchent la réalisation de ce grand potentiel. Les succès de la Tunisie dans le secteur offshore, montrent comment de telles opportunités peuvent être saisies. Cette expérience positive peut maintenant être étendue à toute l'économie.

Au-delà de la création d'un environnement propice à la croissance du secteur privé, le gouvernement devrait agir pour identifier et supprimer les contraintes sectorielles spécifiques. Certains points saillants ont été relevés dans le rapport principal mais il serait important de réaliser des études sectorielles approfondies pour identifier toute non-coordination significative et autres contraintes sectorielles.

Récolter les fruits du potentiel tunisien en matière d'exportation des services

Le fort potentiel de la Tunisie dans les secteurs des services pourrait promouvoir le processus de transformation structurelle afin qu'il devienne une source de croissance dynamique et de création d'emplois, notamment pour les diplômés. Plusieurs études ont souligné que la Tunisie possédait un fort potentiel dans l'exportation de services, et dans le monde actuel mondialisé, les secteurs des services jouent un rôle de plus en plus crucial pour le développement économique (Khanfir and Visentin 2004 ; Banque Mondiale 2008a; McKinsey & Co, 2010; ITCEQ 2010). On estime qu'une libéralisation à grande échelle du secteur des services pourrait dynamiser la croissance et l'investissement de 1 pourcent et réduire le taux de chômage de 2,4 pourcent (approximativement 90 000 emplois, ITCEQ, 2010). La Tunisie devrait s'efforcer d'accélérer l'intégration du commerce et d'adopter une stratégie 'offensive' dans les secteurs des services qui lui permette un fort avantage comparatif, qui se traduit en potentiel significatif pour les exportations. Plusieurs secteurs à haut potentiel ont été identifiés par les études antérieures : les TIC et l'offshoring, services professionnels, transports et logistique, tourisme, services de santé et l'éducation.

Pour récolter les fruits du potentiel des secteurs des services, l'accès au marché ('libéralisation') seul ne suffit pas et doit être précédé par des réformes de l'environnement des affaires et de la concurrence au sens large (ce qui a été présenté ci-dessus). En fait, l'ordonnancement des réformes est un élément clé. L'accompagnement des réformes réglementaires, parfois autres que d'ordre commercial, va déterminer l'impact de la libéralisation des services. La libéralisation du commerce doit être précédée par des réformes de l'environnement des affaires et de la concurrence au sens large (présenté ci-dessus). Ouvrir le secteur des services au marché national (par exemple grâce à des privatisations ou des suppressions de monopoles publics) et/ou à la concurrence étrangère sans s'occuper de l'environnement national réglementaire et concurrentiel pourrait avoir des effets négatifs en permettant par exemple des comportements anti concurrentiels et des augmentations de prix. Le

gouvernement doit s'assurer que les réformes réglementaires sont efficaces pour garantir plus de concurrence et remédier aux défaillances du marché (voir Chapitre Huit).

La plupart des réformes prévoit l'ouverture des secteurs des services à la concurrence et doit être prise d'une manière unilatérale dans l'intérêt de la Tunisie, sans attendre des négociations de réciprocité commerciale. Des barrières horizontales et transsectorielles continuent à entraver la compétitivité des secteurs des services en Tunisie. Le système de rentes développé par l'ancien régime comptait largement sur ces barrières horizontales qui compliquaient encore le cadre réglementaire et ajoutaient au manque de transparence du système. Le gouvernement devrait se concentrer sur la restauration de la sécurité et de la prévisibilité juridiques, et profiter des négociations commerciales régionales pour éliminer les barrières horizontales inutiles (voir Chapitre Huit). Les négociations commerciales régionales, notamment avec l'UE, pourraient servir d'élan et aider à la mise en place d'un consensus sur les réformes en tant que partie intégrante du processus de convergence, mais sans devenir une excuse pour retarder l'ouverture unilatérale des secteurs des services à laquelle la Tunisie a tout intérêt. L'intégration régionale pourrait être conçue comme un outil de promotion de la bonne gouvernance, et son principal avantage serait le processus de convergence qui pourrait aider à restaurer un environnement réglementaire transparent, sûr et prévisible tout en envoyant un signal clair aux investisseurs potentiels. L'Etude pour faire Avancer l'Intégration Globale (Banque Mondiale 2014h) présente une discussion détaillée des réformes de politiques sectorielles et horizontales les plus urgentes qui sont nécessaires dans des secteurs de services clés.

Libérer le potentiel de l'agriculture

Le système actuel d'intervention de l'Etat a réprimé le secteur agricole, détournant la production des produits méditerranéens pour lesquels la Tunisie dispose d'un avantage comparatif naturel et vers les produits continentaux dans lesquels la Tunisie n'est pas très compétitive, mais qui sont essentiels pour la sécurité alimentaire. Les politiques agricoles actuelles poursuivent l'autosuffisance dans la production de céréales afin d'assurer la sécurité alimentaire. Il est clair que la sécurité alimentaire ne peut pas être mise en péril : néanmoins, assurer la sécurité alimentaire ne doit pas être synonyme de poursuivre l'autosuffisance dans la production de céréales. Une condition préalable à la réforme de la politique agricole est de mettre en place une politique de sécurité alimentaire qui ne compromette pas le développement du secteur agricole en Tunisie. Plusieurs options existent pour mettre en place une politique de sécurité alimentaire qui n'aille pas contre le développement du secteur agricole en Tunisie (voir Chapitre Neuf).

La Tunisie pourrait profiter des opportunités existantes pour exporter des produits agricoles vers l'UE. La Tunisie n'utilise qu'une fraction de ses quotas d'exportation de fruits et légumes vers l'UE. Au lieu de profiter de cette opportunité d'export, la Tunisie subventionne/protège des produits pour lesquels elle ne possède aucun avantage, et qui continuent à être lourdement protégés dans le cadre de la Politique Agricole Commune de l'Union Européenne comme les céréales, le lait, la viande de bœuf. Ceci reflète largement la faiblesse des systèmes de production tunisiens, qui est en partie le résultat du manque d'action du gouvernement pour soutenir ces cultures méditerranéennes, notamment l'huile d'olive et les agrumes (voir Chapitre Neuf). Pour les autres produits comme les tomates, les lacunes pour profiter de ces opportunités d'export est aussi dues au fait que les quotas d'importation de l'UE sont liés par des calendriers spécifiques qui limitent encore plus leur utilisation.

La réforme des politiques agricoles pourrait libérer le potentiel de l'agriculture dans les régions de l'intérieur du pays. Pour libérer le potentiel de l'agriculture et renforcer sa compétitivité, une réforme majeure des politiques agricoles doit être mise en œuvre graduellement. Une fois que la politique de sécurité alimentaire aura été séparée, la réforme de la politique agricole devrait suivre cinq priorités parallèles principales: (a) supprimer progressivement le soutien des prix et les subventions sur les inputs (en les remplaçant par un système de soutien direct aux revenus qui crée moins de distorsions); (b) progressivement mettre un terme à l'intervention directe de l'état dans le marketing des produits agricoles; (c) mettre en œuvre des programmes d'assistance sociale ciblés pour

aider les citoyens pauvres et vulnérables directement (et pas par le biais du soutien à l'agriculture); (d) investir de manière significative et améliorer les infrastructures et les services soft et hard dans le secteur de l'agriculture, notamment en renforçant la recherche et les prolongements, l'irrigation, le cadastre, le financement et l'assurance, et les infrastructures de transport qui sont essentielles à la croissance de l'agriculture ; et (e) simplifier les procédures et améliorer l'efficacité de l'administration publique(voir Chapitre Neuf). Il est important de noter que l'objectif de cette réforme ne devrait pas être de réduire le financement affecté au secteur agricole mais plutôt de faire en sorte que ces ressources soient réaffectées vers les instruments les plus efficaces pour soutenir la production agricole sans introduire de distorsions et sans saper l'avantage comparatif.

En fait, éliminer les distorsions sur les marchés des produits agricoles permettrait des gains pour presque 70 pourcent des agriculteurs en bénéficiant principalement aux régions de l'intérieur du pays. Une étude antérieure de la Banque Mondiale a estimé que les agriculteurs bénéficieraient de la libéralisation des prix et tout particulièrement ceux des zones les plus sèches du centre et du sud qui élèvent des moutons et des chèvres et produisent des olives, des fruits et des légumes (Banque Mondiale, 2009). Les sous-secteurs 'gagnants' (principalement l'élevage, l'arboriculture et l'horticulture) sont des secteurs exposés dans lesquels la Tunisie pourrait booster ses exportations sans aucune subvention, et qui représentent à eux tous environ 60 pourcent de la main d'œuvre agricole avec une large répartition géographique (voir Chapitre Neuf). D'autre part et comme nous l'avons déjà mentionné, les fonds économisés pourrait être réaffectés aux infrastructures (par exemple l'irrigation) et à d'autres mesures horizontales pour booster la productivité et accompagner le secteur (comme les prolongations de services et les services de certification). Ces politiques ne sont pas discutées en détail dans cette étude et devraient faire l'objet d'une autre étude approfondie (comprenant notamment le potentiel pour des investissements publics conséquents dans l'irrigation).

Réduire les disparités régionales tout en renforçant la croissance économique

La première étape devrait être de mettre tout le monde sur un pied d'égalité et d'adopter des politiques économiques qui atténuent au lieu de renforcer les disparités régionales. Bien que les disparités locales ne puissent pas être totalement éliminées, les minimiser requiert de repenser les politiques de développement régional de Tunisie. Comme nous l'avons présenté ci-dessus, les politiques économiques actuelles (notamment la politique sur la concurrence, la politique industrielle avec le code des incitations à l'investissement, la politique agricole et les politiques du marché du travail) ont toutes exacerbé les coûts déjà élevés d'investissement dans les régions de l'intérieur du pays et contribué à aggraver les disparités régionales. L'adoption de politiques économiques 'géographiquement neutres' est un prérequis à tout effort d'atténuation des disparités régionales. En plus d'enlever les distorsions introduites par les politiques existantes, l'expérience internationale montre que le gouvernement devrait se concentrer sur l'amélioration des services et de la connectivité. Une rapide discussion des politiques-clés est présentée ci-dessous (Chapitre Dix), mais une discussion plus approfondie des défis que représentent l'urbanisation et les disparités régionales est présentée dans le rapport Revue de l'Urbanisation en Tunisie (Banque Mondiale 2014g).

Le gouvernement devrait élargir l'accès aux services de base dans les zones accusant un retard de développement Notre analyse montre que la mobilité des facteurs n'est pas la principale entrave dans les zones urbaines en Tunisie avec des différences de taux de rendement entre les régions et au sein même des régions qui sont relativement faibles. Ce sont plutôt des différences de caractéristiques qui entraînent des différences de consommation entre les régions et au sein des régions. C'est pour cette raison que l'extension de l'accès aux services de base (notamment à des services de santé et d'éducation de qualité) dans les régions en retard devrait rester un objectif-clé de la politique du gouvernement. L'expérience internationale a montré que l'amélioration de la qualité de vie (grâce à la disponibilité de services sociaux de base et des services publics et des infrastructures) est essentielle pour améliorer les services et les investissements du secteur privé dans les régions intérieures. D'autre part, les décideurs politiques ont besoin d'élargir leur vision au-delà des infrastructures pour fixer des tarifs et travailler au recouvrement des coûts, ce qui permettra d'élargir l'accès tout en améliorant la qualité du service. D'autres pays ont vu les impacts positifs de ces réformes. L'Algérie, l'Égypte, le Maroc ont tous décentralisé l'administration et réformé les programmes de tarification pour améliorer le recouvrement des coûts, notamment dans la fourniture d'eau. De nombreux pays ont élargi

la fourniture de services en fixant des prix qui couvrent les coûts opérationnels et non opérationnels tout en garantissant l'accessibilité financière (voir Chapitre Dix).

En Outre le gouvernement devrait mieux rattacher les régions en retard aux marchés en améliorant les infrastructures de connexion. Les investissements dans les infrastructures qui facilitent le flux de biens, de personnes et d'informations entre les régions leaders et les régions en retard peuvent dynamiser la concentration économique dans les régions leaders et promouvoir une convergence des niveaux de vie (Banque Mondiale 2008e). Ceci nécessite aussi l'amélioration de la conception, l'exécution et la surveillance des projets d'investissement publics. Ceci étant dit, dans la plus grande partie de la Tunisie, les goulots d'étranglement clés ne semblent pas être dus au manque d'infrastructures. Il semblerait qu'il y ait un fort besoin de développer un système de logistique avec des tiers prestataires de services pour coordonner les opérations de camionnage (en suivant l'exemple de l'industrie indienne du camionnage). L'amélioration de la connectivité en Tunisie demande une action du gouvernement pour éliminer les faiblesses de coordination et améliorer l'efficacité de la compétitivité dans le secteur du camionnage. Ces recommandations se font l'écho d'un travail antérieur de la Banque Mondiale qui insiste sur le besoin de développer et de mettre en œuvre des solutions innovantes comme (a) des services de logistiques de tiers (b) des infrastructure spécialisées comme des zones de logistique et (c) un appui réglementaire pour la mise en œuvre de nouvelles pratiques (Banque Mondiale 2008; 2012).

Il est également important d'être conscient du fait que les mesures d'incitation fiscales et financières pour le développement régional ont peu de chances d'atteindre ces objectifs. L'expérience internationale montre, et d'ailleurs l'expérience tunisienne confirme, que les mesures d'incitation fiscales et financières destinées aux investisseurs ne représentent pas une alternative à ces politiques. L'expérience tunisienne montre également que les incitations ne sont pas la solution pour réduire les disparités régionales dans l'activité économique. Depuis 1993, la législation tunisienne permet au gouvernement d'accorder des mesures d'incitation aux investissements privés dans les régions en retard ou dans les zones prioritaires, et elle a promulgué le code d'investissements révisé en 2011 (Code d'Incitations aux Investissements). Ces mesures d'incitation couvrent des exonérations des impôts sur les bénéfiques et une réduction de 50 pourcent sur les plafonds imposables. D'autres pays ont également essayé de réduire les disparités entre les régions leaders et les régions en retard en déconcentrant l'activité économique ou les populations—et la plupart ont essuyé des échecs. Les transferts interrégionaux peuvent être utilisés pour arriver à une convergence des niveaux de vie ; toutefois, les ressources sont gaspillées lorsqu'elles sont distribuées dans un objectif de formatage de l'activité économique.

Approfondir l'intégration du commerce

La Tunisie a une opportunité unique : elle est située tout près de l'énorme marché de l'UE des 28 et vient seulement de commencer à gratter la surface de son potentiel d'exportation vers l'UE. Comme nous l'avons présenté dans ce document, l'intégration du commerce tunisien a été largement limitée à l'assemblage et à la réexportation de produits destinés à la France et à l'Italie. La raison de cette intégration superficielle est la nature des politiques économiques qui ont empêché les sociétés tunisiennes de grimper l'échelle de la valeur ajoutée. La plupart des réformes de suppression des goulots d'étranglement en place pour une plus large intégration mondiale sont des réformes nationales et doivent être entreprises sur une base unilatérale. L'intégration du commerce régional et international pourrait accompagner ce processus en fixant les réformes qui sont nécessaires. Compte tenu du fort potentiel de l'exportation des services et du rôle qu'ils jouent en tant que colonne vertébrale de l'économie toute entière, il y aurait de gros avantages à ouvrir les secteurs des services à la concurrence. L'amélioration de la compétitivité des services est un élément crucial pour permettre au secteur manufacturier de grimper dans la chaîne de la valeur ajoutée et d'exploiter les opportunités d'exportation vers l'UE. La réforme du cadre de la concurrence et du système de passation des marchés publics est essentielle pour augmenter la compétitivité du secteur national (onshore), en permettant aux sociétés exportatrices de compter sur des produits intermédiaires locaux et d'augmenter la valeur ajoutée des exportations. En matière d'orientation stratégique, le potentiel de la Tunisie d'élargir ses exportations vers l'UE reste largement plus important que celui de la région MENA ou de l'Afrique (voir Chapitre Sept). Donc parallèlement à la stimulation d'une intégration commerciale plus large dans le Maghreb, La Tunisie devrait continuer à rechercher une intégration plus approfondie

avec l'UE des 28. La Tunisie obtiendrait des gains substantiels d'une intégration économique plus étroite avec la Lybie, à condition que les réformes-clés soient mises en œuvre en anticipant les progrès vers une intégration plus approfondie entre les deux pays. Toutefois, l'ampleur des impacts reste limitée par rapport à d'autres initiatives prises par la Tunisie comme son intégration avec l'UE. Un programme d'approfondissement de l'intégration commerciale est présenté en détail dans l'étude Etude sur l'Avancement de l'Intégration Globale (Banque Mondiale 2014h).

11.6 / Conclusion

La Tunisie est à un Carrefour et a une opportunité unique de procéder à des changements radicaux de ses politiques économiques. Une nouvelle vision est nécessaire pour un développement économique du pays qui soit partagée par une majorité de tunisiens—et qui soit capable ensuite de faire avancer la nature des réformes nécessaires par rapport au système actuel. Ceci demande un puissant leadership politique qui serve de moteur à un dialogue national sur la manière de créer un environnement économique plus sain—un environnement qui puisse promouvoir l'investissement et permettre aux sociétés d'augmenter leur productivité et d'être hautement concurrentielles sur la scène internationale, tout en accélérant la création d'emplois et en mettant parallèlement en place un système qui permette de partager équitablement les bénéfices de cette croissance et de s'assurer que personne n'est laissé pour compte. Ce rapport a pour objectif d'offrir une contribution à ce débat.

Notes

¹ Dans l'ensemble de ce rapport nous utilisons indifféremment les termes de "modèle de développement" ou de "modèle économique" en référence aux politiques socio-économiques qui régulent la création et la distribution des richesses dans un pays donné.

² A partir de 1972, la Tunisie a accordé une période de grâce de l'impôt sur les sociétés et une exonération des droits de douane sur les importations d'intrants intermédiaires au profit des entreprises produisant pour l'export, constituant ce que l'on appelle le « secteur offshore ». Ces sociétés sont largement à l'abri des lourdeurs administratives et de la bureaucratie suffocante qui affectent (principalement) les sociétés produisant pour le marché national, regroupées au sien du « secteur onshore ».

³ Similairement, le pourcentage de la population en dessous du seuil international de pauvreté de US\$2 par jour (PPP) a chuté de 12,8 pourcent en 2000 à 4,3 pourcent en 2010.

⁴ Le chômage a atteint 18,9 pourcent en 2011 suite à la révolution et a baissé à 15,3 pourcent en décembre 2013.

⁵ D'ailleurs, les emplois sont de plus en plus informels ou régis par des contrats à durée déterminée, ce qui n'apporte aucune sécurité de l'emploi et s'est traduit par une rotation turnover particulièrement élevée des effectifs.

⁶ Le fonctionnement des marchés en Tunisie est également soumis à des contraintes réglementaires qui limitent le nombre de concurrents dans les industries de réseaux et d'autres activités et services aux entreprises, ce qui limite le libre accès à ces marchés. Les industries de réseaux comme le gaz et l'électricité, le captage, la purification et la distribution de l'eau, les chemins de fer (infrastructure, exploitation, transport de passagers et de fret) ainsi que d'autres secteurs comme la chaîne d'approvisionnement du tabac sont des monopoles d'état ou légaux. D'autre part, les barrières réglementaires qui affectent les télécommunications internationales et le transport aérien constituent de facto des monopoles ou des oligopoles aussi dans ces secteurs.

⁷ La faible performance pourrait aussi être en partie une conséquence de la structure du marché bancaire tunisien. A part les grandes banques publiques, le reste du secteur est relativement fragmenté, ce qui ne permet pas les économies d'échelle nécessaires pour le développement d'institutions bancaires hautement compétitives et innovantes.

⁸ Le coin fiscal est défini comme étant la différence entre le coût total du travail, le salaire net, et l'évaluation des prestations en sécurité sociale.

⁹ La croissance économique peut être considérée comme une combinaison de deux dimensions: d'abord l'augmentation des quantités d'intrants utilisées (ou 'accumulation de facteurs'), et notamment le capital, la main d'œuvre et la qualité de la main d'œuvre (que nous appelons 'capital humain'). Ensuite l'efficacité dégagée par la combinaison de ces intrants (ou la 'productivité totale des facteurs').

¹⁰ Source : Communiqué de presse du Gouverneur de la Banque Centrale de Tunisie en Février 2011.

¹¹ D'autre part, depuis la révolution le commerce informel avec la Libye et l'Algérie a explosé, ce qui pose un problème crucial en soi. Une étude récente de la Banque Mondiale estime que le volume du commerce informel avec la Libye et l'Algérie représente 7 pourcent des importations totales, c'est-à-dire plus de 2 milliards de TND (Ayadi, Benjamin, Bensassi, et Raballand 2013). D'autre part, ce type de commerce représente une part importante des échanges bilatéraux avec la Libye et l'Algérie, c'est-à-dire plus de la moitié du commerce officiel avec la Libye et plus que la totalité du commerce officiel avec l'Algérie. Même s'il est plus difficile d'estimer le niveau de commerce informel avec l'Algérie parce qu'il est plus étendu et clandestin, on peut estimer qu'environ 20

pourcent du carburant consommé en Tunisie vient de son voisin sous forme d'importations informelles. Même si cette situation rend l'essence plus abordable pour les ménages tunisiens, le commerce total informel cause une perte de revenus pour les autorités tunisiennes équivalant à un quart de leurs revenus douaniers.

¹² Ce rapport ne prétend pas être exhaustif ; il y a différents aspects importants du modèle de développement de la Tunisie qui ne sont pas discutés dans cette étude (voir Introduction).

¹³ La réforme du système fiscal (impôts sur le revenu des personnes physiques, impôt sur les sociétés, taxes sur les salaires et taxes commerciales) affecte aussi le processus de redistribution de la richesse et devrait donc être vue comme un complément au système de protection sociale.

¹⁴ Les subventions sur les carburants sont particulièrement inéquitables avec 70 pourcent des avantages bénéficiant aux 20 pourcent les plus riches de la population (Banque Mondiale 2013) — en fait seuls 7 pourcent des avantages apportés par les subventions sur l'essence et le diesel touchent les 50 pourcent de la population en bas de l'échelle sociale. Même si les subventions sur les produits alimentaires sont nettement moins inéquitables en Tunisie, il n'empêche qu'elles profitent aussi plus largement aux riches.

¹⁵ Les dépenses en produits alimentaires et carburants ont augmenté d'environ 1 pourcent du PIB entre 2000 et 2004 pour atteindre environ 5 pourcent du PIB en 2012. D'autre part, et comme nous l'avons présenté, un système de subventions croisées occultes bénéficiant aux sociétés étatiques (STIR et STEG) masque la vision totale des dépenses en matière de subventions énergétiques. Le coût de ces subventions occultes était estimé en 2012 à environ 2,2 pourcent du PIB. Le coût total des subventions en Tunisie est donc de 30 pourcent supérieur à ce qui figure dans le budget pour arriver à plus de 7 pourcent du PIB (Banque Mondiale 2013).

¹⁶ En mai 2012, le gouvernement a lancé un processus de dialogue social qui a marqué une étape importante en janvier 2013 avec la signature d'un nouveau 'Pacte Social'. Le Pacte Social signé en janvier 2013 met en place des principes pour lancer le dialogue dans des domaines clés de réformes dont la protection sociale, le développement régional, l'emploi et les compétences, ainsi que la gouvernance du dialogue social c'est-à-dire entre le gouvernement, les syndicats (représentés par l'Union Générale des Travailleurs Tunisiens, UGTT) et le secteur privé (représenté par l'Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat, UTICA). Le dialogue a été facilité par l'Organisation Internationale du Travail (OIT).

Références

- Achy, Lahcen. 2011. "Tunisia's Economic Challenges." Carnegie Middle East Center, Washington DC.
- AfDB/MCC/MDCI. 2013. Towards a New Economic Model for Tunisia, Identifying Tunisia's Binding Constraints to Broad-Based Growth. Joint Study by the African Development Bank, the Government of Tunisia, and the Government of the United States (Millennium Challenge Corporation).
- Belghazi, S. 2012. "Évaluation Stratégique du Fonds National pour l'Emploi de la Tunisie." World Bank, Tunis.
- IMF (International Monetary Fund). 2012. Tunisia: Proposed Reforms for a Simpler and More Equitable Tax System (Tunisie : Proposition de réformes pour un système fiscal plus simple et plus équitable.) Fiscal Affairs Department Report by Mario Mansour, Ernesto Crivelli, Gérard Chambas, and Alain Jousten. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF (International Monetary Fund) and World Bank. 2012. "Tunisia Financial Sector Assessment Program Report." Internal Mimeo, World Bank, Washington, DC.
- INS, AfDB, and World Bank. 2012. "Mesure de la Pauvreté, des Inégalités et de la Polarisation en Tunisie." Institut National de la Statistique, Tunisia, November.
- ITCEQ (Tunisian Institute of Competitiveness and Quantitative Studies). 2010. "Rapport Annuel sur la Compétitivité 2009." Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives, Tunis-Belvedere, Tunisia, August 2010.
- Jouini, Elyès. 2014. Tunisie L'espoir: mode d'emploi pour une reprise. Tunis : Cérés éditions.
- Khanfir, Mondher, and Kley Visentin. 2004. "La libéralisation du secteur des Services dans le cadre des négociations avec l'OMC et l'Union Européenne." Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat (UTICA), Fédération Nationale des Services, Tunis, November.
- McKinsey and Company. "Changer la donne de l'Offshoring en Tunisie : Document pour pré-lecture Synthèse de la phase de diagnostic." Internal document, Commission Nationale Offshoring, Tunis, March.
- McMillan, Margaret and Dani Rodrik. 2011. "Globalization, Structural Change, and Productivity Growth." NBER Working Paper 17143, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA.
- Meddeb, Radhi. 2011. "Ensemble: construisons la Tunisie de demain, Modernité, solidarité et performance, Octobre 2011." Action de Développement Solidaire, Tunis.
- World Bank. 2005. Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People: A New Agenda for Secondary Education. Directions in Development Series. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2008a. "Étude sur la Compétitivité des Entreprises Tunisiennes." Unpublished report prepared by LINPICO, World Bank, Washington, DC.
- World Bank. 2008e. World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2009a. From Privilege to Competition: Unlocking Private-Led Growth in the Middle East and North Africa. MENA Flagship Development Report. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2009/01/11409150/privilege-competition-unlocking-private-led-growth-middle-east-north-africa>.
- World Bank. 2009c. Tunisia: Développements Récents De La Filière Agro-Industrielle Du Secteur Céréalière; Actualisation de la Revue Sectorielle Agricole de 2006. Update of the 2006 Agricultural Policy Review. Unpublished. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2010a. Tunisia Development Policy Review: Towards Innovation-Driven Growth. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2013a. Jobs for Shared Prosperity: Time for Action in the Middle East and North Africa. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2014e. Tunisia Investment Climate Assessment. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2014f. Towards Better Equity: Evaluation of Energy Subsidies and Targeting in Tunisia. (Vers une Meilleure Équité: Les Subventions Énergétiques, le Ciblage et la Protection Sociale en Tunisie.) Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2014g. Tunisia Urbanization Review: Reclaiming the Glory of Carthage. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2014h. Tunisia Advancing Global Integration. Washington, DC: World Bank.

Toutes les références adoptées dans ce texte figurent dans le rapport original en Français



Le rapport ainsi que les documents y afférents sont disponibles en ligne :
www.banquemondiale.org/fr/country/tunisia/publication/unfinished-revolution