

PROFIL PAYS TUNISIE

Institut de La Méditerranée, France
Economic Research Forum, Egypt

Coordinateurs Femise

Décembre 2005



Ce rapport a été réalisé avec le soutien financier de la Commission des Communautés Européennes. Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas l'opinion officielle de la Commission.

Institut de la Méditerranée

Le présent rapport a été coordonné par le Docteur Frédéric. Blanc, Directeur des études, et le Docteur Nathalie Grand, Chargée d'études, Institut de la Méditerranée et par le Docteur Mongi Boughzala, coordonnateur, Université de Tunis. Il reprend les contributions de Monsieur Mohamed Goaid, Maître de Conférence et Directeur, IHEC Carthage et Madame Rim Mouelhi, Responsable de Département d'économie et de Méthodes Quantitatives, ISCAE Tunis (marché du travail), du Professeur Mohamed Lahouel, Faculté des Sciences Economiques de Tunis, Tunisie et du Professeur Chemmingui Abdelbasset, Kowait Institute to Scientific Research, Koweït (ouverture commerciale), du Professeur Hachemi Alaya, l'IHEC-Carthage, ancien Président de l'Université de Tunis III et Mehdi Griguiche, Maître de conférences, l'IHEC-Carthage (système financier), de Monsieur Salem Miladi, Directeur Général de la Planification et des Etudes, et Bédii Belgaroui, Sous-Directeur Programmation, Ministère des Technologies, de la Communication et des Transports (politique budgétaire), du Professeur Fayçal Lakhoua, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion, Tunis, et du Professeur Hamadi Fehri, Université de Nice, France et Université de Sfax, Tunisie (gouvernance).

Décembre 2005

Introduction : Croissance, vulnérabilités et défis	7
CHAPITRE I : LES RESSOURCES HUMAINES : UNE MISE A NIVEAU GENERALE ET DES ELEMENTS D'EFC A DEVELOPPER DE FAÇON SPECIFIQUE	10
1. Une croissance relativement forte et stable mais fragile	10
1.1. Le rythme de la croissance	10
1.2. Les sources de la croissance et la productivité globale des facteurs (PGF)	13
1.3. Croissance et emploi	15
2. Marché du travail et capital humain	19
2.1. Structure du marché du travail et typologie du chômage en Tunisie	20
<i>Population active et demande de travail</i>	20
<i>Evolution de l'offre d'emplois</i>	20
<i>La structure du chômage</i>	21
<i>Salaires, compétitivité et charges non salariales</i>	24
<i>Emploi dans les micro entreprises</i>	26
2.2. Les coûts de la rigidité du marché de travail	27
<i>Les politiques actives de l'emploi</i>	27
<i>Politique visant une meilleure flexibilité du marché de travail</i>	30
CHAPITRE II : COMMERCE ET POLITIQUE COMMERCIALE	33
1. Ouverture et tendances des échanges	33
1.1. Les parts de marché au niveau mondial stagnent	34
1.2. Des exportations encore très concentrées	34
1.3. Une ouverture pénible et des marchés domestiques encore fortement protégés	35
2. IDE, d'importantes marges de progression demeurent	36
3. Politique commerciale, barrières non-tarifaires et degré de concurrence des marchés	38
3.1. Barrières tarifaires	38
3.2. Barrières non-tarifaires	40
3.3. Subventions des exportations	41
4. Les télécommunications et les services : performance et ouverture	41
5. Soutenabilité du déficit extérieur	43

CHAPITRE III : POLITIQUES FINANCIERES ET MONETAIRES	44
1. Evolution du système financier	46
1.1. Un développement ralenti par les nécessités de l'assainissement des bilans	46
1.2. Un secteur en cours de rationalisation	47
1.3. Une finance directe peu vigoureuse mais en progrès	49
2. Une stratégie de gestion de la dette qui préserve la crédibilité du pays et son accès aux marchés financiers internationaux	50
2.1. Gestion de la dette : comment réduire la vulnérabilité du pays	50
<i>Endettement intérieur vs. endettement extérieur</i>	51
<i>Conversion des dettes en investissements</i>	51
<i>Restructuration de la dette</i>	51
2.2. Une politique macroéconomique respectueuse des grands équilibres	52
2.3. Coordination des politiques budgétaire et monétaire	53
2.4. Conséquences sur la croissance économique	53
3. Le régime de change : des choix délicats en perspective	54
3.1. Un régime de change relativement flexible	54
3.2. Une stratégie de « déréglementation » graduelle et prudente	55
3.3. Un ancrage qui préserve efficacement la compétitivité et a favorisé la croissance	55
3.4. Le rôle prépondérant de l'euro appellera certainement à revoir le régime de change	56
4. Une efficacité de la politique monétaire très fragile	56
4.1. Les ingrédients de la refonte de la politique monétaire après le PAS	57
4.2. Une politique des taux d'intérêt entravée par les faiblesses du système bancaire	57
4.3. Une maîtrise de l'inflation plutôt efficace	58
4.4. Des autorités monétaires toujours à la recherche de leur indépendance	60
<i>L'absence d'indépendance de la Banque centrale vis-à-vis du gouvernement affaiblie l'efficacité de son action</i>	60
<i>Les faiblesses du système bancaire et son morcellement minent la crédibilité de la Banque centrale</i>	61
<i>Un risque non négligeable d'incohérence des objectifs de la politique monétaire</i>	62
4.5. Le manque de coopération entre les acteurs de la création monétaire empêche des avancées significatives permettant d'affermir l'efficacité de la politique monétaire	62
5. Conclusion : une réforme financière incomplète qui sape la crédibilité de la politique monétaire	63

CHAPITRE IV : LES POLITIQUES FISCALES

1. Impact des politiques de taxation sur l'efficacité de l'allocation des ressources	66
1.1. La réforme du système fiscal Tunisien : un soucis constant de simplification	66
1.2. Les mesures d'incitations	66
1.3. Impact de la TVA sur les choix des ménages et des entreprises	69
2. Les équilibres budgétaires : fragilités et perspectives	70
2.1. Structure des recettes budgétaires : diversification, simplification et efficacité ont été améliorées	70
2.2. Les dépenses budgétaires : peu de progrès dans la restructuration	71
2.3. Les dépenses du budget d'équipement : un désengagement constant	72
2.4. Evolution du déficit budgétaire, de son financement et de l'endettement public	73
3. Equilibre budgétaire à long terme et nécessité de la poursuite de la réforme fiscale	73
3.1. La TVA demeure une source de recettes sous-exploitée	74
3.2. La réforme des impôts directs qui entre dans une nouvelle phase	74
3.3. Les droits d'enregistrement et de timbre	74
3.4. Le poids important des collectivités locales	76
3.5. La protection sociale excédentaire mais pour combien de temps encore ?	76
3.6. Des dépenses salariales à maîtriser impérativement	77
3.7. L'importance des recettes de privatisations dans le budget	77
4. Impact des orientations retenues sur les politiques budgétaires	78
4.1. Des objectifs retenus très ambitieux	78
4.2. Des équilibres préservés malgré un contexte peu favorable	78

CHAPITRE V : GOUVERNANCE ET REFORMES INSTITUTIONNELLES : UN PROCESSUS INACHEVE	81
1. Gouvernance et croissance économique : un lien étroit	81
<i>1.1. Dimensions et mesures de la gouvernance</i>	81
<i>1.2. Indice de mesure de la gouvernance en Tunisie et gap institutionnel</i>	83
2. Etat et société civile : un déficit démocratique comblé par une politique redistributive	84
<i>2.1. Relations Etat- patronat : un équilibre de compromis</i>	84
<i>2.2. Relations Etat-syndicat : une action collective limitée</i>	85
<i>2.3. Etat et tissu associatif : consolidation et apolitisme</i>	86
3. L'Etat de droit en Tunisie : des progrès mais des blocages persistent	88
<i>3.1. Restauration et garantie des libertés publiques</i>	88
<i>3.2. Quelques éléments de blocage</i>	89
4. Réforme de l'administration et gestion des affaires publiques	89
<i>4.1. Entraves administratives à l'encontre de l'investissement privé</i>	89
<i>4.2. Les principales réformes de l'administration publique</i>	90
<i>4.3. Passation des marchés publics et loyauté de la concurrence</i>	91
5. Qualité du cadre réglementaire : une instabilité juridique préjudiciable au climat des affaires	92
<i>5.1. Le code d'incitation aux investissements</i>	92
<i>5.2. La variabilité du cadre juridique de l'investissement</i>	93
6. Gouvernance au sein du système bancaire et financier : un manque de transparence	93
<i>6.1. La gouvernance bancaire</i>	93
<i>6.2. Le marché financier</i>	95
<i>6.3. La gouvernance des entreprises tunisiennes cotées en bourse</i>	96
Conclusion	97

ANNEXE : POSITION DE LA TUNISIE RELATIVEMENT AUX AUTRES PAYS, UNE ANALYSE MULTICRITERES	81
--	-----------

Introduction : Croissance, vulnérabilités et défis

1) Une réussite incontournable en termes de croissance

Après une période de croissance importante dans les années 80, fondée sur les ressources naturelles et des investissements publics massifs, la Tunisie a mis en place dans les années 90 un modèle de croissance fondé sur l'investissement privé dans des industries légères (textile, assemblage...) à valeur ajoutée et qualifications faibles. Ce modèle a permis d'obtenir un taux de croissance satisfaisant (aux environs de 5%) tout en procédant à une ouverture graduelle de son économie. C'est ainsi que la Tunisie a pu anticiper sur la signature de l'accord d'association avec l'UE et diversifier ses exportations grâce à un coût en travail relativement faible. Elle a, par ailleurs, mis en place une série de réformes de première génération destinées à attirer les investisseurs étrangers et consolidé sa gestion macroéconomique, ce qui a rendu l'économie tunisienne moins vulnérable aux chocs internes (sécheresses) et externes (prix du pétrole, recettes touristiques...).

D'autres facteurs macro-économiques témoignent de ce succès. Ainsi, la Tunisie retrouve en 1995 le taux d'accumulation des années 1980, aux alentours de 23% du PIB, de plus en partie fondé sur la substitution de l'investissement privé à l'investissement public. D'ailleurs, l'analyse multicritère (Cf. Annexe) qui compare l'économie tunisienne non seulement aux autres PM, mais plus généralement à l'ensemble des économies dans le monde, met bien les performances économiques au premier plan.

2) Une compétitivité qui se maintient dans le cadre d'une politique d'ouverture qui, toutefois dualise, le tissu

Pour promouvoir les exportations, la Tunisie a pendant plusieurs années accordé essentiellement des avantages fiscaux qui ont été extrêmement généreux par comparaison avec d'autres pays. Les procédures douanières sont de plus relativement moins lourdes pour les exportateurs. En revanche, les entreprises non-exportatrices ou dont l'activité n'est pas principalement tournée vers l'exportation ont continué à souffrir de procédures administratives, notamment douanières, très exigeantes et de droits de douane et autres restrictions non tarifaires élevées. La conséquence a été le développement d'une économie duale avec un secteur tourné vers les échanges commerciaux et relativement performant mais exerçant très peu d'effets de diffusion ou d'entraînement sur le reste de l'économie, avoisinant avec un secteur tourné vers le marché domestique et très protégé.

Là se situe l'un des défis que va devoir relever la Tunisie dans les prochaines années, car si la compétitivité parvient à se maintenir, plusieurs facteurs de fragilité demeurent :

(i) la productivité est faible et le niveau du coût du travail trop élevé pour concurrencer, à qualité constante, les meilleurs compétiteurs mondiaux,

(ii) les flux d'investissements directs, bien que significatifs, sont aujourd'hui insuffisants pour engendrer un transfert de technologie massif et contribuer de façon sensible à l'accumulation du capital,

(iii) la structure de production, elle-même, est encore exagérément tournée vers les biens et pas assez vers les services (la proportion des échanges de marchandises par rapport aux échanges de services est de 2/3 vs. 1/3 en Tunisie, alors que c'est l'inverse au niveau mondial),

(iv) les performances très volatiles de l'agriculture qui ne représente plus que 14% du PIB (mais 22% des actifs) comptent encore pour plus du tiers des résultats en termes de croissance.

3) Un résultat globalement encore insuffisant pour permettre l'emploi des jeunes

Toutefois, ce qui restera à court terme le talon d'Achille de la dynamique tunisienne, c'est le marché du travail, comme l'indique l'analyse multicritère. Le décalage persistant observé entre une croissance économique élevée et un chômage élevé reflète d'une part, la pression démographique constante et encore forte qui s'exprime par des vagues importantes de nouveaux entrants sur le marché du travail et d'autre part, la baisse de l'élasticité de l'emploi par rapport au PIB. Dans la période couverte par le Xème plan (2002-2006), le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur passera de 34.500 en 2002 à 56.500 en 2006 (et 73.200 en 2009). Cet afflux de personnes formées à un bon niveau sur le marché du travail représente une opportunité considérable, à condition que le système productif soit en mesure de la réaliser. Les indications récentes montrent qu'il est nécessaire que les adaptations se fassent rapidement. Alors que le taux de chômage global a diminué légèrement entre 2002 et 2003, le taux de chômage des diplômés de l'enseignement supérieur a augmenté (il est passé de 10,1% en 2001 à 12,1% en 2002). Aujourd'hui, l'économie absorbe environ 18.000 sortants diplômés du supérieur par an (les diplômés du supérieur occupés étaient 284.000 en 2002 contre 266.000 en 2001), alors que le flux de diplômés sortants qui cherchent un travail et s'inscrivent à l'agence pour l'emploi est de 25.000.

Certes, la Tunisie va bénéficier d'une baisse progressive de la pression démographique et, dans ce domaine, elle est l'un des pays méditerranéens pour lequel cette pression va décroître le plus rapidement car elle figure parmi les plus avancés dans sa transition, mais, entre temps, et si l'élasticité de l'emploi à la croissance reste à son niveau actuel, elle risque de voir monter des tensions sociales fortes susceptibles de peser sur sa capacité à poursuivre les réformes et à consolider l'acquis. Un chiffre illustre bien la gravité de la situation : il faudrait que la croissance de la Tunisie dépasse les 6% par an sur longue période, taux que le pays n'a pratiquement jamais connu, pour que le chômage se stabilise.

4) Des progrès de gouvernance à réaliser pour consolider le statut d'économie émergente.

Le gouvernement tunisien a engagé plusieurs réformes sectorielles et institutionnelles dans le cadre de la mise à niveau de l'environnement politico-économique ; certaines ont comblé un vide ou ont amélioré des dispositions déjà existantes. Mais, ces efforts n'ont pas permis d'améliorer la situation relativement à ce que les autres économies émergentes ont réalisé, ce qu'illustre la position de la Tunisie dans l'analyse multi-critère sur ce plan (Cf. annexe) : en plaçant le pays dans l'avant-dernière classe, l'analyse confirme que les progrès ont été inférieurs à ce que les autres régions ont connu. Ces réformes n'ont finalement pas suffi pour favoriser une transition démocratique associant l'ensemble des composantes de la société civile. La gouvernance, en Tunisie, souffre de cette insuffisance de la participation et de la responsabilisation.

5) Rendre effectif l'émergence d'une économie fondée sur la connaissance

Un des axes majeurs pour modifier la dynamique tunisienne dans les années à venir réside dans la promotion d'une « économie de la connaissance. Sur ce plan, il y a un consensus général, et le prochain plan y consacre une grande place. Il faut néanmoins constater que globalement l'économie tunisienne ne se situe que dans la phase initiale (une phase de « mise à niveau) et ce, comme le montre l'analyse multi-critère, pour

chacun des piliers qui constituent l'EFC : le cadre institutionnel (notamment le climat des affaires et la gouvernance), l'éducation et la formation, la recherche et l'innovation, les infrastructures, notamment celles touchant aux technologies de l'information et des télécommunications. L'idée maîtresse ici est que l'effort visant à introduire l'économie fondée sur la connaissance doit pas se cantonner aux secteurs à hautes technologies et qualifications élevées, mais qu'il doit s'agir d'un mouvement général qui doit concerner tous les secteurs, même si chacun évolue à son rythme en fonction des contraintes que lui impose sa compétitivité. L'orientation stratégique générale doit donc être d'achever cette phase, en identifiant les actions permettant non seulement d'installer les éléments fondant l'émergence de l'EFC en Tunisie, mais également ceux permettant de lever les blocages car, comme le montrent toutes les expériences, ces blocages rendent inefficace l'action de ces éléments.

CHAPITRE I : LES RESSOURCES HUMAINES : UNE MISE A NIVEAU GENERALE ET DES ELEMENTS D'EFC A DEVELOPPER DE FAÇON SPECIFIQUE*

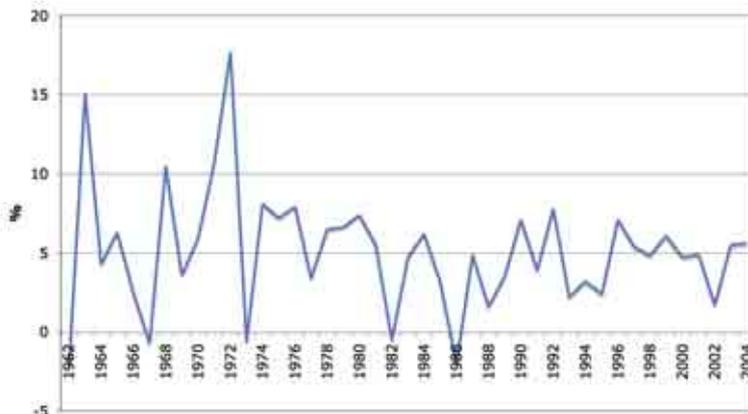
1. Une croissance relativement forte et stable mais fragile

1.1. Le rythme de la croissance

Après les difficultés économiques et les importants ajustements de la fin des années 80, la période 1990-2004 a été caractérisée par une croissance relativement forte aux alentours de 5%, soit un niveau supérieur à celui de la croissance moyenne dans la région MENA au cours des deux dernières décennies, cela malgré le recul relatif des disponibilités en ressources naturelles et d'un contexte international plus concurrentiel. Les bons résultats de la Tunisie se déclinent principalement en termes de réduction de la volatilité de la croissance due à la baisse progressive de la part de l'agriculture dans le PIB¹ et de la capacité du pays à mettre en place une transition vers une économie plus ouverte sur les échanges et moins soumise aux chocs externes (figure 1). Plus loin, même si 2002 a accusé une croissance ralentie du fait d'une mauvaise conjoncture internationale qui a déprimé le tourisme et les exportations manufacturières et d'une troisième année consécutive de sécheresse, le PIB hors agriculture a bien résisté (3,5% contre 1,7% pour le PIB global) ce qui atteste de la résilience de l'économie tunisienne.

Autre point très positif, les réformes entreprises depuis la deuxième moitié des années 80 dans le cadre du plan d'ajustement structurel ont débouché sur la restauration des équilibres macro-économiques et la qualité de la croissance s'est améliorée grâce à une contribution croissante de la productivité globale des facteurs.

Figure 1.1. : Taux de croissance du PIB réel 1960-2004



Source : Institut national de la statistique.

Tableau 1.1. : Taux de croissance du PIB en Tunisie et dans la région MENA

	1960-1980	1981-1990	1991-2000
Taux de croissance			
Tunisie	6,60%	3,70%	4,76%
Mena	6,80%	2,20%	4,20%
Volatilité de la croissance (écart type du taux de croissance)			
Tunisie	5,035	2,93	1,89
Mena	3,86	2,01	2,15

Source : Banque centrale de Tunisie et Sekkat (2002).

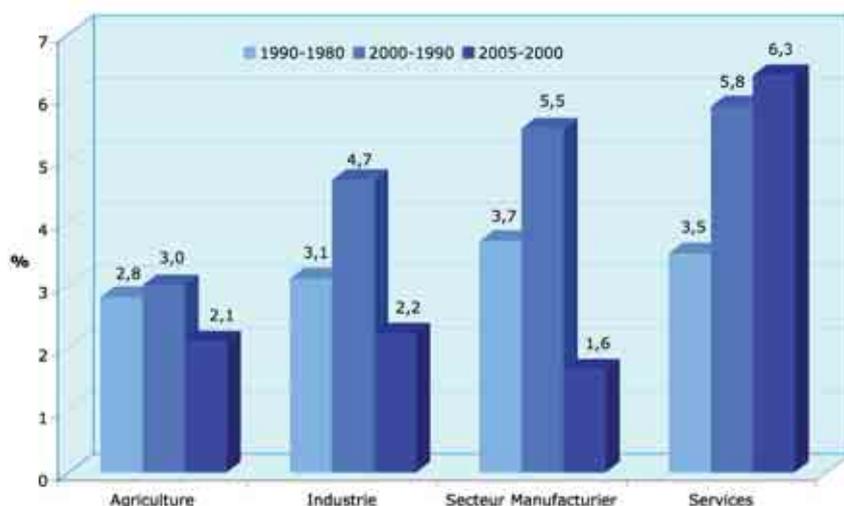
* Sur la base des contributions de Monsieur Mohamed Goaid, Maître de Conférence et Directeur, IHEC Carthage et Madame Rim Mouelhi, Responsable de Département d'économie et de Méthodes Quantitatives, ISCAE Tunis.

¹ Ainsi, l'écart type du taux de croissance est passé de 5 entre 1960 et 1980, à 2,93 entre 1981-90 puis à 1,89 entre 1991-2000.

Une croissance plus rapide et plus stable a permis d'améliorer sensiblement le niveau de vie des populations. La Tunisie fait aujourd'hui partie du groupe des pays à revenu intermédiaire selon le classement de la Banque Mondiale avec un revenu national par habitant de l'ordre de 2240 \$ en 2003². Ceci la place cependant encore très loin du niveau de développement atteint par les pays d'Europe Occidentale, tels que le Portugal, auquel la Tunisie souhaite se comparer.

Au plan sectoriel, une forte croissance a été enregistrée principalement dans les secteurs des services et des industries manufacturières (figure 2). Ces dernières ont été sur les trois dernières décennies la composante la plus dynamique du système productif. Les exportations des industries manufacturières ont cru à un taux annuel moyen de 12% entre 1992 et 2001. La part du régime « off shore » (totalement exportateur) dans les exportations a été de 73% durant la période 1995-2001. Les industries du textile et les industries agroalimentaires constituent les premières activités industrielles en termes de contribution à la valeur ajoutée.

Figure 1.2. : Taux de croissance sectoriel de la valeur ajoutée 1990-2005



Source : Budget économique de la Tunisie 2003, Institut national de la statistique.

Toutefois, le rythme de croissance de la valeur ajoutée des industries manufacturières a connu un ralentissement passant de 6,2% durant la période 1987-1994, à 4,8% entre 1995-1998 et 4,1% pour 1999-2004. Ce ralentissement pourrait s'expliquer par les difficultés liées à la phase d'adaptation que vivent les entreprises tunisiennes suite à l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange avec l'Union européenne.

Le taux d'investissement qui se situait à 29,5% du PIB en moyenne entre 1990 et 1994 atteint 33,6% du PIB en moyenne pour la période 1995-1998 et 40,1% pour 1999-2005. Plus récemment, c'est le secteur des services qui attire la plus importante part des investissements alors que le processus d'industrialisation s'essouffle (tableau 1.2). Mais le poids du secteur public dans l'investissement total est encore élevé et l'objectif de 56% pour l'investissement privé n'est pas atteint (estimé à 53% du total).

Tableau 1.2. : Répartition et évolution de la FBCF (en %)

Années	1987	1990	1997	2000	2004*
Agriculture et pêche	15	14,8	14,3	12,9	10,8
Secteur manufacturier	16,4	16,3	14,0	13,4	12,6
Secteur non manufacturier	14,4	14,0	13,9	13,2	12,4
Services marchands	46	45,7	46,9	50,7	53,3
Services non marchands	7,7	9,2	10,9	9,9	10,9
Total	100%	100%	100%	100%	100%

* : données probables.

Source : Institut national de la statistique.

² Le revenu par tête pour la Tunisie est de 2240\$ en 2003 contre 11800\$ par tête pour le Portugal (dollar courant). Pour la même année, le PIB par habitant en dollars constant PPA atteint 6765\$ pour la Tunisie contre 17123\$ pour le Portugal.

Encadré 1 : Résultats de l'enquête annuelle sur la compétitivité de l'entreprise en Tunisie (2001) *

L'échantillon composé de 200 entreprises privées du secteur industriel manufacturier a été choisi à partir d'une population de 1201 entreprises classées trois critères : le régime (totalement exportateur ou autre), le secteur d'activité et la taille. Sur 200 entreprises sondées, 167 ont répondu. Les résultats obtenus sont les suivants :

Du point de vue de la position compétitive de l'entreprise :

✓ Quel que soit le régime dont elles relèvent, plus de deux entreprises sur trois ont soit maintenu, soit consolidé leur position compétitive sur le marché concerné ;

✓ dans la catégorie des entreprises tournées entièrement vers l'exportation, le maintien ou la consolidation de la position compétitive est surtout le fait des entreprises des secteurs des IAA, de la Chimie, des THC et des IME, ainsi que des entreprises de moyenne ou grande taille ;

✓ pour les autres, ce même type de gain est d'autant plus plausible que l'entreprise se situe dans les mêmes secteurs (IME, MCC, CHIMIE ou IMD), ou qu'elle est de taille moyenne ou grande.

Du point de vue du rôle des facteurs prix

✓ Les évolutions des coûts de la main d'œuvre, du taux de change et des marges bénéficiaires sont les plus souvent citées en tant que facteurs ayant négativement affecté la performance compétitive de l'entreprise totalement exportatrice ;

✓ tandis que les évolutions du coût des matières premières, des marges bénéficiaires et du coût de la main d'œuvre sont les plus souvent citées par les autres.

Du point de vue du rôle des facteurs hors-prix

Parmi les facteurs hors-prix pouvant affecter l'évolution des ventes des entreprises, qu'elles soient totalement exportatrices ou non, la qualité du produit est de loin l'élément le plus fréquemment cité.

Du point de vue de l'effet escompté de l'accentuation de la concurrence

Plus de deux entreprises exportatrices sur cinq, contre trois entreprises du régime alternatif sur cinq, anticipent que l'accentuation de la concurrence impliquera de nouvelles difficultés de nature à compromettre leur activité.

Que faire pour améliorer la compétitivité ?

✓ Quelle que soit la nature optimiste ou pessimiste de la perception du nouvel environnement concurrentiel, les entreprises toutes catégories confondues sont d'avis qu'il est nécessaire de procéder à une restructuration ;

✓ En vue d'améliorer leur compétitivité, la quasi majorité des entreprises entendent réaliser des investissements matériels ou immatériels. Ceux-ci concernent en particulier l'amélioration de la qualité, la modernisation des équipements et la formation.

* Les cahiers de l'IEQ, numéro spécial, mars, 2001

Aujourd'hui la Tunisie doit repenser son modèle de développement si elle veut conserver et améliorer encore son acquis à savoir la résilience de son économie et un taux de croissance économique élevé afin de pouvoir répondre à un taux de chômage important et à aux nouvelles conditions de la concurrence sur les marchés internationaux. La période couverte par le Xème plan est cruciale et il s'agira de remédier aux faiblesses de l'économie, partiellement héritées du modèle de développement précédent :

(i) la productivité est faible et le niveau du coût du travail trop élevé pour concurrencer, à qualité constante, les meilleurs compétiteurs mondiaux,

(ii) les flux d'investissements directs, bien que significatifs, sont aujourd'hui insuffisants pour engendrer un transfert de technologie massif et contribuer de façon sensible à l'accumulation du capital,

(iii) la structure de production, elle-même, est encore exagérément tournée vers les biens et pas assez vers les services (la proportion des échanges de marchandises par rapport aux échanges de services est de 2/3 vs. 1/3 en Tunisie, alors que c'est l'inverse au niveau mondial),

(iv) les performances très volatiles de l'agriculture qui ne représente plus que 14% du PIB (mais 22% des actifs) comptent encore pour plus du tiers des résultats en termes de croissance.

Enfin, le chômage élevé qui touche principalement les jeunes diplômés, et qui s'aggrave d'année en année, a logiquement amené les autorités à opter pour un modèle de développement fondé sur la connaissance dont la mise en place est le fil rouge du Xème plan. Cette stratégie semble être la plus appropriée pour accroître la productivité du travail et maintenir une compétitivité menacée grâce à une hausse de la productivité globale des facteurs ce qui limite la substitution du capital au travail. Si la Tunisie a enregistré de bons résultats dans ce domaine jusqu'ici, contrairement à la plupart des pays de la zone, elle est loin d'égaliser les performances de certains pays de l'Est par exemple et sa capacité à rattraper son retard repose cruciallement sur la qualité de sa main d'oeuvre.

Encadré 2 : Résultats de l'enquête annuelle sur la compétitivité de l'entreprise en Tunisie (2003) *

L'échantillon initialement composé de 200 entreprises a été augmenté à 400 et les résultats pour l'année 2003 se résument comme suit :

✓ baisse des indicateurs⁽¹⁾ de production, du chiffre d'affaires, de l'emploi, de l'investissement du fait que le nombre de responsables des entreprises qui ont déclaré une baisse dans la production, le chiffre d'affaires et l'emploi est supérieur à celui qui ont déclaré une augmentation.

✓ 36% des entreprises considèrent que la libéralisation limite leurs activités (contre 31% seulement en 2001). Les entreprises tournées vers le marché intérieur et celles partiellement exportatrices sont plus fragilisées.

✓ Quasi stagnation de la part des entreprises et notamment celles totalement exportatrices qui ont des besoins en main d'œuvre spécialisée de 70% à 74% et en techniciens de 55% à 52%.

✓ 44% des chefs d'entreprises considèrent que les délais de manutention et le séjour des marchandises et les services des douanes sont trop lents.

✓ Près de 50% des entreprises considèrent que les taux d'intérêt relatifs aux crédits d'exportation sont élevés.

✓ Le taux d'intérêt, le niveau d'endettement et la rigidité du marché de l'emploi sont des freins obstacles à l'investissement et alourdissement l'entreprise.

✓ 54% des entreprises considèrent que les tarifs des transports aériens sont élevés contre 55% en 2002.

✓ Certaines entreprises considèrent que les tarifs des services rendus sont élevés et en comparaison à 2002 la part des entreprises s'est stabilisée à 46% pour l'électricité et le gaz, 51% pour l'assainissement et 50% pour les télécommunications par contre cette part a augmenté de 41% à 49% pour les assurances et de 37% à 42% pour l'eau.

✓ 60% des entreprises adoptent un plan qualité pour la diversification et l'amélioration de la qualité pour limiter les effets de la concurrence.

(1) Part des entreprises qui ont déclaré, une augmentation de production – la part de celles qui ont déclaré une baisse.

* Note sur l'évolution de la compétitivité IEQ, Août 2003

1.2. Les sources de la croissance et la productivité globale des facteurs (PGF)

Malgré un niveau de croissance durablement élevé, le chômage n'a pas reculé significativement en Tunisie au cours de la dernière décennie. L'analyse des sources de la croissance permet d'en connaître les raisons, de cerner les faiblesses du régime de croissance actuel et de déterminer les voix de passage vers un régime de croissance plus élevé³.

³ A partir d'une décomposition de la croissance de la production du type modèle de Solow, il est possible d'évaluer les contributions du capital physique, du travail et de la productivité. Dans sa version la plus simple, ce modèle permet d'écrire le taux de croissance de la production sous la forme d'une somme du taux de croissance de la productivité et d'une moyenne pondérée des taux de croissance du capital et du travail. Sous l'hypothèse de rendements d'échelle constants, les pondérations correspondent aux parts des deux facteurs dans le produit. Le calcul de la contribution de la PGF reste tributaire des hypothèses retenues concernant la part du capital dans l'output et la forme fonctionnelle de la fonction de production utilisée dans les estimations.

Les travaux de Makdisi et al (2000), Senhadji (1999) ou Sekkat (2002), qui portent sur des groupes de pays dont la Tunisie, soulignent la prédominance de la contribution du capital à la croissance par rapport à celle du travail et de la PGF pour l'ensemble des pays sur la période 1960-1997. La Tunisie est un des rares pays de la zone MENA, avec l'Egypte, le Maroc et la Turquie, selon les études, où la PGF n'a pas été négative.

L'étude des taux de croissance du produit, du capital et du travail ainsi que les contributions de ces différents facteurs à la croissance montre que : (i) le taux de croissance du capital a enregistré une baisse continue durant les trois sous périodes considérées et celui du travail s'est maintenu à un niveau constant. (ii) La croissance économique enregistrée a été alors en bonne partie le fruit de la croissance de la PGF. Ceci est confirmé par les contributions des différents facteurs à la croissance. (iii) La contribution du travail est restée presque la même entre les deux décennies 80 et 90, celle du capital est en baisse mais celle de la PGF s'est considérablement redressée sur la période 1991-97⁴ où sa contribution atteint le niveau de celle de l'emploi.

Il faut certainement en chercher les raisons du côté de la modernisation du processus de production, de sa mise à niveau et surtout de l'accumulation du capital humain, la Tunisie ayant accordé, depuis les années 60, une grande importance à l'éducation⁵. Le capital humain affecte, en effet, la PGF en déterminant la capacité du pays à innover d'une part, et à absorber, faciliter la diffusion et tirer profit des nouvelles technologies, d'autre part. Par ailleurs, l'amélioration des capacités de certains sous-groupes de la main-d'oeuvre a eu des effets d'entraînement sur le reste de la population active en accroissant l'efficacité des salariés dotés d'un niveau de qualification moindre. De plus, un mouvement de rattrapage du niveau de productivité des pays concurrents pourrait être à l'oeuvre suite à l'annonce et à la mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange.

Tableau 1.3. : Contribution des facteurs et de la PGF à la croissance en Tunisie

	Période	Taux de croissance			Contribution à la croissance		
		produit	capital	travail	capital	travail	PGF
Tunisie	1960-1980	6,61	6,48	2,84	4,99	0,65	0,97
	1981-1990	3,72	4,60	2,78	3,54	0,64	-0,46
	1991-1997	4,30	3,92	2,96	3,02	0,68	0,60

Source : Sekkat (2002).

Tableau 1.4. : Contribution des différents facteurs à la croissance

	Accroissement annuel moyen				Contribution à la croissance (en %)				
	1980-1986	1987-1990	1991-1994	1995-1997	1997-2001	1980-1986	1987-1990	1991-1994	1995-1997
Secteur productif									
Travail	1,9	2,0	2,4	2,4		41,9	27,1	37,5	32,2
Capital	7,8	3,1	3,4	2,4		72,4	17,9	22,8	14,3
PGF	-0,5	2,8	1,8	2,7	3,3	-14,3	55,1	39,7	53,5
Industries manufacturières									
Travail	4,1	3,1	3,0	2,9		44,5	31,2	40,5	42,6
Capital	8,5	3,0	1,6	0,9		41,2	13,1	9,6	5,6
PGF	0,9	3,9	2,6	2,4		14,3	55,7	50,0	51,8

Source : Institut d'Economie Quantitative, Tunisie.

Les calculs sectoriels, plus fins, de l'IEQ (tableau 4⁶) confirment les tendances obtenues au niveau global à savoir une baisse de la contribution du capital à la croissance, une relative stagnation de celle du travail et une hausse de celle de la PGF. C'est notamment le cas dans le secteur des industries manufacturières où la contribution de la PGF s'est située, dès le début des années 1990, à un niveau relativement élevé dépassant les 50% particulièrement dans les secteurs « matériaux de construction », « textile » et « chimie ». Il est important de noter qu'apparaît une nette tendance à la baisse de la contribution du capital dans ce secteur (tableau 5) et au renforcement de celle du travail et de la PGF.

⁴ Des tendances similaires sont obtenues pour différentes valeurs de la part du capital dans le produit, ce qui prouve la robustesse des estimations.

⁵ En 1998, la part du PNB consacrée par la Tunisie à l'enseignement (7,7%) dépasse celle des pays à développement humain élevé (5%), Rapport sur le Développement humain, PNUD (2000).

⁶ Les périodes considérées par l'IEQ et Sekkat (2002) n'étant pas les mêmes, leurs résultats diffèrent. Cependant, les tendances globales dégagées à partir de ces deux sources restent similaires.

Tableau 1.5. : Déterminants de la productivité globale des facteurs dans l'industrie manufacturière 1980-1997

	1980-1986	1987-1990	1991-1994	1995-1997
Intensité de la concurrence	47,8	57,5	63,3	64,4
Taux d'encadrement moyen	5,8	5,6	6,0	6,1
Part des ingénieurs	0,8	0,8	0,9	0,9
Part des techniciens supérieurs	1,7	1,8	1,8	2,1
Taux d'utilisation des capacités de production	51,0	57,0	59,0	60,0
Age moyen des équipements	5,5	7,3	8,0	8,2

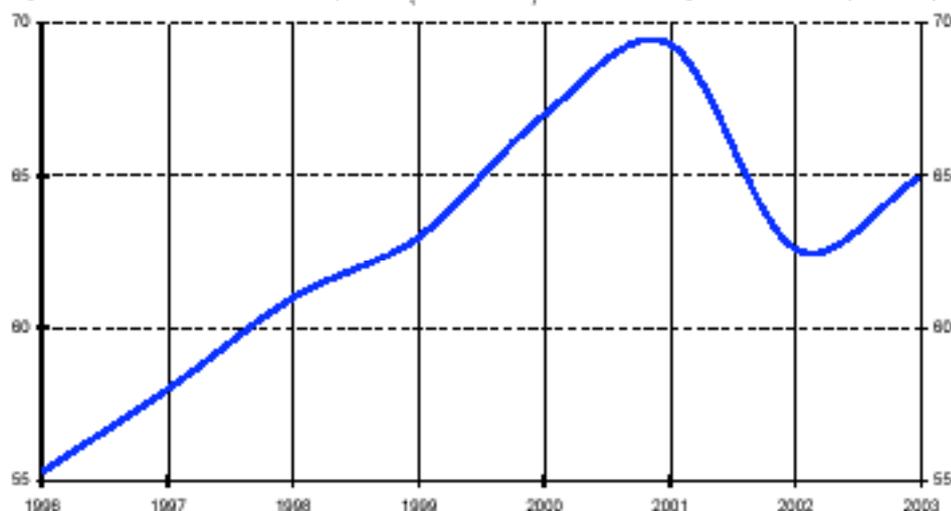
Source : IEQ

Une analyse des principaux facteurs explicatifs de l'amélioration de la productivité dans le secteur manufacturier montre que celui-ci a bénéficié d'un accroissement progressif du taux d'encadrement. Celui-ci reste cependant en deçà des niveaux observés dans les pays développés et il y a là un réservoir d'amélioration de la compétitivité et de la croissance de ce secteur via celle de la PGF. De fait, le taux d'utilisation des capacités de production a progressé régulièrement dans un contexte difficile, marqué par le ralentissement du rythme d'accumulation du capital et l'accentuation de la concurrence, qui a encouragé les entreprises à utiliser d'une manière plus efficace les facteurs de production existants pour une meilleure maîtrise des coûts, via un encadrement plus efficace.

1.3. Croissance et emploi

En dépit d'une croissance forte, dans la majorité des secteurs, la situation de l'emploi demeure tendue et le taux de chômage avoisine les 16%. La création d'emplois reste très dépendante de la croissance économique (figure 3). La Tunisie souffre d'une qualité de la croissance insuffisamment créatrice d'emploi. Selon la banque mondiale⁷, l'emploi non agricole a crû de 2,6% entre 1994 et 2001 contre 4,4% entre 1989 et 1994 et la situation est pire pour l'emploi agricole.

Figure 1.3. : Création d'emplois dans les activités non agricoles et la pêche (en mille d'unités)



Source : rapport annuel de la BCT, 2003

Au cours de la période 1990-2001, l'économie tunisienne a créé près de 708.000 emplois, soit quelques 59.000 emplois par an. L'accélération du rythme de création d'emplois sur cette période a été obtenue alors même que l'économie tunisienne était engagée dans de vastes programmes de réforme et d'ouverture. Cette performance, pour remarquable qu'elle soit, n'a cependant pas suffi pour absorber la masse des nouveaux entrants sur marché du travail.

L'évolution de l'emploi dans les secteurs marchands non agricoles semble peu influencée par les fluctuations conjoncturelles de la situation économique. L'emploi progresse presque au même rythme depuis 1989 que ce soit en période de faible croissance ou en période de reprise. Globalement, la croissance du PIB dans ce secteur a été nettement plus forte que celle de l'emploi. Autrement dit, l'élasticité de l'emploi par rapport à la production est en baisse.

⁷ Banque Mondiale, (2004), "Republic of Tunisia, Development Policy Review: Making Deeper Trade Integration Work for Growth and Jobs", Report no.29847-TN, Octobre.

Figure 1.4. : Evolution de la valeur ajoutée et de l'emploi 1990-2001
(secteur marchand hors agriculture et pêche)



Source : IEQ

Ainsi, l'emploi a principalement progressé du fait du dynamisme du secteur du commerce et des services, tandis que la croissance relativement forte dans les secteurs du BTP et des ITHC a faiblement profité à l'emploi (tableau 6).

Tableau 1.6. : Evolution sectorielle de la VA et de l'emploi 1990-2001
(Secteur marchand hors agriculture et pêche)

	Taux de croissance Valeur ajoutée	Taux de croissance emploi	Créations d'emplois (milliers)	Pourcentage des créations d'emplois
Industries manufacturières	5,7	3,4	191,1	33,4
IAA	3,3	3,0	16,7	2,9
IMCCV	4,2	4,4	17,0	3,0
IME	5,6	6,1	37,6	6,6
Chimie	5,6	3,7	7,7	1,3
ITHC	7,6	2,6	79,6	13,9
Diverses	6,2	4,1	32,4	5,7
Industries non manufacturières	1,3	1,2	5,3	0,9
BTP	6,7	1,2	43,3	7,6
Services	5,5	4,2	332,9	58,1
Transport	7,7	0,0	47,2	8,2
Tourisme	4,1	4,2	37,9	6,6
Commerce	4,7	5,0	137,4	24,0
Autres Services	5,1	4,1	110,5	19,3

Source : IEQ

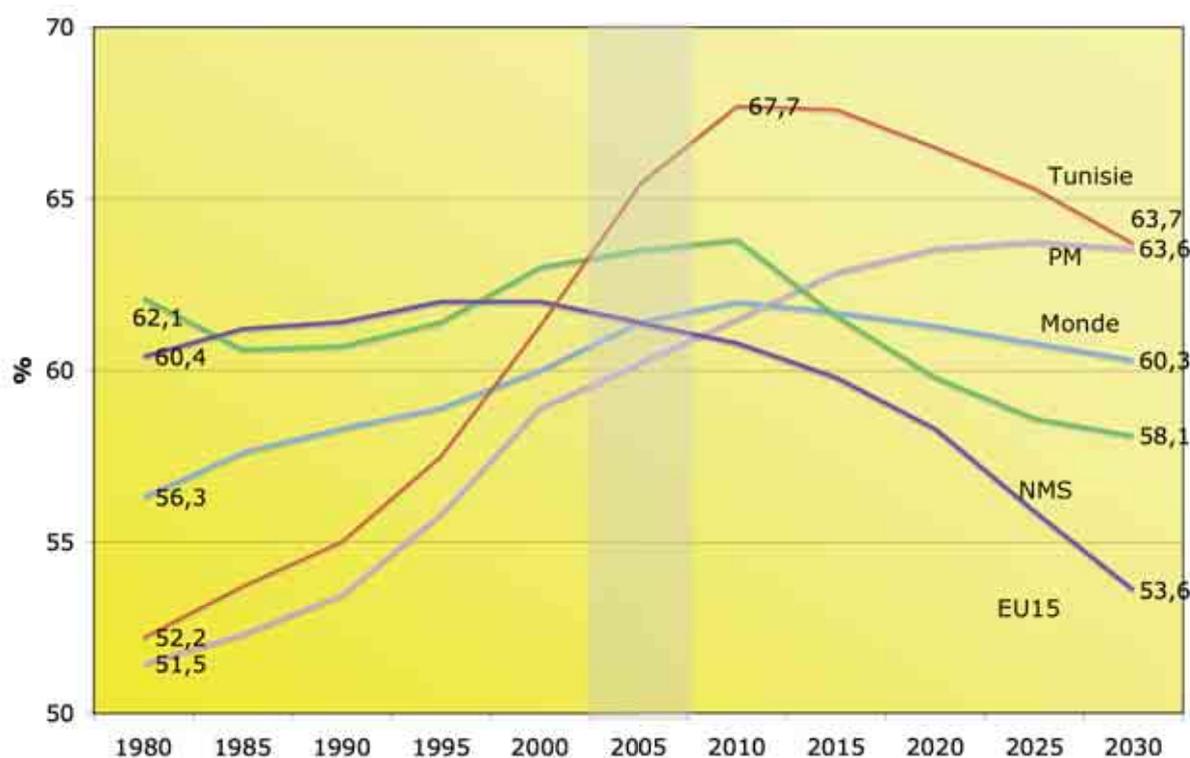
Tableau 1.7. : Elasticité de l'emploi par rapport à la production

	1989-1994	1994-1997	1997-2001
Total	0,7	0,5	0,5
Total (agriculture & administration publique exclues)	1,1	0,5	0,5
Agriculture	-0,1	0,5	1,6
Hors agriculture	1,0	0,5	0,5
dont secteur manufacturier	0,6	0,7	0,5
Services	1,1	0,5	0,5

Source : IEQ

En résumé, le décalage persistant observé entre une croissance économique élevée et un chômage élevé reflète d'une part, la pression démographique constante et encore forte qui s'exprime par des vagues importantes de nouveaux entrants sur le marché du travail et d'autre part, la baisse de l'élasticité de l'emploi par rapport au PIB (tableaux 6 et 7). Certes, la Tunisie va bénéficier d'une baisse progressive de la pression démographique et, dans ce domaine, elle est un des pays méditerranéens pour lequel cette pression va décroître le plus rapidement car elle figure parmi les plus avancés dans sa transition (figure 5), mais, entre temps, et si l'élasticité de l'emploi à la croissance reste à son niveau actuel, elle risque de voir monter des tensions sociales fortes susceptibles de peser sur sa capacité à poursuivre les réformes et à consolider l'acquis.

Figure 1.5. : Transition démographique de la Tunisie : part des 15-59 ans dans la population



Source : Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat

Un chiffre illustre bien la gravité de la situation : il faudrait que la croissance de la Tunisie dépasse les 6% par an sur longue période, taux que le pays n'a pratiquement jamais connu, pour que le chômage se stabilise. Le nombre moyen des demandes additionnelles d'emploi devrait, en effet, se situer aux alentours des 80.000 par an selon les projections du dixième plan. En supposant que l'élasticité de l'emploi par rapport à la production se maintienne autour de 0,5 et que l'administration et l'agriculture continuent à créer de l'emploi au même rythme que précédemment⁸, hypothèse très optimiste, le taux de croissance du PIB nécessaire à l'absorption de la demande additionnelle d'emploi devrait être au moins de 6,3% par an, un chiffre qui dépasse largement les 5,7% visés dans le dixième plan.

Une des causes avancées de la baisse de l'élasticité de l'emploi par rapport à la production est l'accélération du rythme de croissance de la productivité qui est néanmoins la clé de la compétitivité de l'industrie tunisienne. Mais la production supplémentaire et la hausse de salaire générées peuvent, en accroissant la richesse, permettre de conserver l'emploi. Une amélioration de la productivité ne déprime pas fatalement la création d'emploi ou ne conduit pas mécaniquement à la destruction de l'emploi existant. Malheureusement, l'économie tunisienne ne semble pas être capable de développer ce type d'effet de richesse positif et cela pour au moins deux raisons :

(i) Le coût de la main d'œuvre relativement à celui du capital s'est accru sous l'influence des politiques d'incitation à l'investissement et de la réduction des coûts internationaux de l'équipement

⁸ Hypothèse assez forte étant donné le désengagement progressif de l'état. Tenant compte de cette situation, les secteurs manufacturiers et de services devraient enregistrer des taux de croissance plus élevés que ceux projetés par le dixième plan, respectivement 5,6% et 7,5% ou/et accélérer leur rythme de création d'emplois pour compenser les faibles performances de l'administration et de l'agriculture attendues dans ce domaine.

suite à la baisse des tarifs douaniers. Ceci a induit un phénomène de substitution du capital au travail.

(ii) Plus loin, les mesures d'encouragement à la création d'emplois, contenues dans le code de l'investissement sont trop timides pour compenser le recul potentiel de l'emploi. Ainsi, les encouragements à investir absorbent 34% du montant total des incitations financières et fiscales prévues dans le code de l'investissement en 2001 (668 millions de DT). Les mesures visant l'emploi via le montant des cotisations versées à la sécurité sociale par l'employeur ne représentent quant à elles que 2,7% du total et leur portée comme leur efficacité demeurent faibles étant donnée la part du travail formel dans l'économie.

Les subventions à l'investissement dans le cadre du Programme de Mise à Niveau vont aussi dans ce sens. Ces différentes subventions et incitations à l'investissement et les insuffisances des politiques de l'emploi sont de nature à contribuer à la réduction de l'intensité en main-d'œuvre de la croissance.

En plus de l'influence des politiques publiques qui est déterminante mais révisable à court terme, un élément plus structurel explique la perte de vitesse dans la création d'emploi : le manque de dynamisme du secteur privé qui ne permet pas le décollage de la demande d'emploi. Par ailleurs, la concentration des PME, principales créatrices d'emplois, dans des secteurs à faible valeur ajoutée pèse sur la demande de main d'œuvre qualifiée.

La stratégie d'ensemble susceptible de réduire le taux de chômage doit s'appuyer sur un renforcement de l'ouverture économique et de la stabilité globale des politiques garantissant un climat stable à l'investissement avec un cadre réglementaire incitatif et transparent. La concurrence et le développement du secteur privé doivent devenir les principaux facteurs de croissance. Cela nécessite, entre autres choses, une ouverture accrue à l'initiative privée dans des activités jusque-là dominées par le secteur public.

La Tunisie semble encore hésiter à se lancer résolument sur un nouveau sentier de croissance. Le pays ne peut pourtant plus reculer et continuer de protéger l'emploi existant au détriment de la productivité avec les conséquences que cela a sur la compétitivité et ses chances de bénéficier des fruits de sa stratégie d'insertion dans le commerce international. L'expérience des pays ayant enregistré des performances de croissance similaires à celle de la Tunisie souligne les faiblesses de la Tunisie qui sont, outre la stabilité macroéconomique et la part insuffisante de l'investissement privé qui s'améliorent, la qualité du capital humain et les distorsions du marché de l'emploi.

La Tunisie doit exploiter les nouveaux créneaux qu'offre l'économie du savoir et focaliser ses efforts sur les modes de travail et de production liés aux nouvelles technologies de l'information et de la communication compte tenu de leur forte valeur ajoutée, l'importance de leur contribution à la croissance et leur demande en compétences de haut niveau. Un effort prioritaire doit être fait dans les domaines de l'éducation et de la formation afin de réduire l'effet de l'inadaptation de l'éducation aux besoins du marché de l'emploi.

Encadré 3 : Facteurs déterminants de la compétitivité *

Investissement et financement

La décision d'investissement est hautement stratégique pour une entreprise donnée. Celle-ci ne peut faire abstraction de l'état ou l'âge des équipements des entreprises concurrentes opérant sur le même marché si elle est soucieuse du maintien et/ou de la consolidation de sa position. Pour cette raison il importe de saisir le jugement porté par l'entreprise elle-même sur l'état de ses équipements par rapport à ses concurrents locaux et étrangers.

✓ Quel que soit le régime d'appartenance, l'effort d'investissement concerne en premier lieu l'investissement de modernisation. Les investissements de remplacement et de capacité n'arrivent qu'en deuxième ou troisième position selon le régime ;

✓ La structure du financement de l'investissement fait ressortir la prépondérance des fonds propres par rapport aux autres sources de financement, notamment pour les entreprises totalement exportatrices ;

✓ L'âge des équipements ne semble pas constituer une préoccupation principale pour l'ensemble des entreprises par rapport à leurs concurrents locaux et/ou étrangers. Ce constat concerne en particulier les grandes entreprises du régime autre ;

✓ Les principaux facteurs motivant la décision d'investissement dépendent peu du régime d'appartenance de l'entreprise. Il s'agit, successivement, de la diminution des coûts, de l'introduction de nouvelles techniques de production, du niveau de qualification de la main

d'œuvre, du degré d'utilisation des capacités et de la disponibilité des fonds propres.

Candidature au PMN

✓ La proportion des candidats au programme de mise à niveau est relativement prépondérante au niveau de la classe des entreprises dont la position compétitive s'est consolidée au cours de 1999 ;

✓ La formation des employés apparaît comme la principale préoccupation des candidats au PMN, juste devant l'organisation des méthodes de production et la modification des techniques de production ;

✓ Pour les entreprises dont la candidature au PMN a été acceptée et qui ont pu évaluer l'impact de l'application de ce programme sur leur activité, les résultats sont, dans une large mesure et indépendamment de l'appartenance, conformes à leurs attentes.

Emploi et formation

✓ La situation globale des entreprises, en matière de taux d'encadrement, fait apparaître la prépondérance d'un taux inférieur ou égal à 5% ;

✓ Près de deux entreprises sur trois déclarent être en situation de déficit dans au moins l'une des quatre catégories d'emploi retenues, à savoir les cadres de gestion, les ingénieurs, les techniciens et les ouvriers qualifiés ;

✓ L'évaluation des besoins de l'entreprise en matière de qualification des travailleurs fait apparaître un déficit notamment en techniciens et en ouvriers qualifiés. Ce déficit est relativement plus prépondérant au niveau des entreprises totalement exportatrices ;

✓ L'insuffisance des instituts de formation et l'inadéquation du contenu de la formation sont les deux principales explications invoquées par les entreprises se trouvant en situation de déficit en personnel.

Environnement institutionnel et infrastructure

✓ L'insatisfaction des entreprises de la qualité des services rendus par les principaux organismes fait apparaître l'importance relative du facteur coût. Les procédures administratives constituent la principale cause d'insatisfaction pour ce qui est des services rendus par la DOUANE et l'ONAS,

✓ L'appréciation négative portée sur les modes de transport se rapporte le plus souvent aux aspects tarifs et aux transports aérien et routier.

* Les cahiers de l'IEQ n° Spécial, Mars 2001

2. Marché du travail et capital humain

En Tunisie, le thème de l'emploi est au centre des préoccupations sociales et est souvent au cœur des politiques économiques. Les attentes sociales dans ce domaine sont élevées, héritage du système largement encadré et administré qui prévalait dans les années 1970 et du contrat social basé sur la redistribution des gains de l'Etat en vigueur à l'époque (Banque mondiale, 2003). Les réformes en cours, la nécessité de renforcer la discipline budgétaire et les bouleversements liés à l'ouverture sur l'extérieur vont naturellement introduire une modification fondamentale de la manière d'aborder la question de l'emploi puisque l'initiative devra désormais venir majoritairement du secteur privé. Le rôle de l'Etat et des institutions publiques est amené à changer, ceux-ci devenant des facilitateurs et non plus des acteurs de la création d'emplois. Cette partie s'articule donc autour de trois points :

(i) dans un premier point, les caractéristiques et la structure du marché du travail en Tunisie seront décrites du côté de l'offre (la population active et ses composantes) comme de la demande (création d'emplois sectorielle), dans le secteur formel et informel afin de dresser une typologie du chômage. L'évolution des salaires sera analysée. L'objectif est ici de savoir dans quelle mesure les coûts salariaux constituent une contrainte à la création d'emplois.

(ii) le deuxième point sera consacré à l'étude de l'inadéquation entre les systèmes éducatifs et de formation professionnelle et les besoins du système productif. Des solutions concrètes seront proposées pour lutter, entre autres, contre l'asymétrie d'information entre offreurs et demandeurs que souligne ce problème.

(iii) Le troisième point traitera de la question de la régulation sur le marché du travail en Tunisie. Un diagnostic ainsi qu'un essai d'évaluation des effets de quelques programmes de la politique active de l'emploi seront menés. Ce travail reviendra ensuite sur la question de la flexibilité du marché de travail. Enfin, les différentes réformes du code de travail seront présentées, analysées et critiquées.

2.1. Structure du marché du travail et typologie du chômage en Tunisie

Population active et demande de travail

Au cours des années 90, la pression exercée par les demandeurs d'emploi sur le marché du travail s'est fortement accentuée. La demande additionnelle d'emplois s'est montée à 78.300 personnes en moyenne par an sur la décennie 90 contre 52.800 durant la période 1975-1989. Cette pression a résulté de plusieurs facteurs. D'une part, la dernière décennie est marquée par l'arrivée sur le marché du travail des personnes nées pendant les années 70, période de forte natalité, qui s'est accompagnée d'une baisse de la mortalité. D'autre part, l'accès des femmes au marché du travail est allé croissant, ce qui s'explique notamment par une hausse du niveau d'éducation, l'augmentation des besoins des ménages ainsi que la montée du célibat parmi les femmes et, enfin, par une expansion rapide des activités employant de la main d'œuvre féminine et ne nécessitant pas de qualifications spécifiques (textile, confection)⁹. Les mariages, de plus en plus tardifs, les familles de petite taille où la fécondité est maîtrisée favorisent une participation de plus en plus forte de la femme au marché de travail.

En 2000, la population active comptait 3.2 millions de personnes (tableau 2.1). Entre 1997 et 2001, le taux de croissance de la population active a été de 11%, dont 14% pour les femmes et 9% pour les hommes.

Le taux d'activité des hommes, en légère baisse (voir tableau 2.2), de l'ordre de 76% en 2001, reste nettement supérieur à celui des femmes, qui est de 25,8% et progresse lentement. Le taux d'activité en milieu rural est légèrement plus faible qu'en milieu urbain.

Tableau 2.1. : Population active

	Niveaux				Taux de croissance			
	1997	1999	2000	2001	1997-1999	1999-2000	2000-2001	1997-2001
Population active	2.978.334	3.143.880	3.215.698	3.292.736	6%	2%	2%	11%
Hommes	2.255.734	2.370.018	2.419.174	2.468.386	5%	2%	2%	9%
Femmes	722.600	773.862	796.524	824.350	7%	3%	3%	14%

Source : Enquêtes sur l'emploi, INS.

Tableau 2.2. : Taux d'activité

	1997	1999	2000	2001
Total	51,4%	51,2%	51,0%	50,9%
Urbain	52,3%	51,1%	51,5%	51,4%
Rural	49,6%	51,4%	50,1%	49,8%
Hommes	77,2%	77,0%	76,5%	76,0%
Femmes	25,5%	25,6%	25,7%	25,8%

Source : Enquêtes sur l'emploi, INS.

Evolution de l'offre d'emplois

Du côté du système productif, pour 1994-1999, les créations nettes d'emploi ont atteint une moyenne annuelle d'environ 63.000 contre 53.500 durant la décennie 1984-1994. Cette moyenne a dépassé les 70.000 créations d'emplois par an entre 1999 et 2001. Les principaux secteurs créateurs d'emplois dans la seconde moitié des années 90 ont été l'agriculture, le bâtiment et les travaux publics, l'administration publique et les services. Ce dernier secteur compte pour plus de 70% du total des créations d'emplois (tableau 2.3).

La population active occupée par secteur d'activité montre encore une fois une prédominance, depuis 1994, du secteur des services. Les importantes créations d'emplois dans l'agriculture s'expliquent par l'intensification des investissements privés et publics, ainsi que par une réorientation de ces investissements vers deux activités fortement utilisatrices de main d'œuvre, à savoir les cultures irriguées et l'élevage. Cependant, à terme, l'emploi agricole est condamné à baisser et, à l'avenir, l'accord de libre-échange avec la Communauté européenne risque de soumettre la petite agriculture tunisienne à une dure concurrence et de limiter les opportunités d'emplois. Le bâtiment et les travaux publics font depuis longtemps partie des secteurs les plus créateurs d'emplois en Tunisie. L'accélération de la part des investissements allouée aux

⁹ le taux de célibat est passé de 7,6% en 1975 à 28,8% en 1999 parmi les femmes âgées de 25 à 39 ans.

constructions et aménagements semble être à l'origine de la sensible augmentation du nombre d'emplois générés par cette branche.

A la fin des années 90, l'administration semble intensifier ses recrutements de personnel (taux de croissance de l'emploi de l'ordre de 7% entre 1997 et 2000) au moment où l'Etat est appelé à réduire son personnel. A titre indicatif, le secteur public tunisien absorbe aux alentours de 15% de la population active en 2001, une part plus élevée que la moyenne mondiale qui est de 11%¹⁰. Un début de ralentissement de la création d'emplois dans l'administration commence à se faire sentir entre 2000 et 2001.

Par ailleurs et à la fin des années 90, les créations d'emplois ont eu tendance à fléchir dans les industries manufacturières (-3% entre 1997 et 1999) alors que l'investissement y a accusé une forte accélération. Ceci pourrait résulter, en partie, des profondes mutations technologiques intervenues qui ont entraîné une substitution du capital au travail. Ce phénomène a été accentué par le programme de mise à niveau qui a démarré en 1995 et qui vise en particulier la modernisation des équipements et l'assainissement des entreprises. Cette baisse des créations d'emplois est aussi la conséquence des difficultés qu'auraient connues les PME de ce secteur pendant la première phase d'ouverture de l'économie et l'entrée en vigueur de l'accord d'association avec l'Union européenne. Pour ces mêmes raisons, les créations d'emplois par le secteur textile (important employeur) ont subi une forte régression sur la période 1997-1999 (de l'ordre de -7%) et cela devrait s'accroître fortement avec l'entrée de la Chine à l'OMC et la fin de l'accord multi-fibres.

Le début des années 2000 montre une reprise du secteur manufacturier y compris le textile, un repli de l'activité construction et un dynamisme continu des services en termes de création d'emplois. A l'avenir, l'activité industrielle pourrait être encore créatrice d'un grand nombre d'emplois à condition de sauvegarder la compétitivité du pays et d'augmenter sa part de marché en Europe et au niveau mondial. Par ailleurs, il apparaît que les secteurs habituellement les plus productifs et les plus intensifs en main d'œuvre qualifiée, tels que les services financiers et les autres services, n'ont pas encore enregistré le décollage attendu et cela malgré les efforts d'investissement consentis.

Tableau 2.3. : Tendances de l'emploi sectoriel

	Niveaux				Croissance sur la période			
	1997	1999	2000	2001	1997-1999	1999-2000	2000-2001	1997-2001
Emploi	2.503.572	2.634.965	2.704.928	2.788.780	5%	3%	3%	11%
Secteurs :								
Agriculture	546.166	595.937	593.023	609.793	9%	0%	3%	12%
Manufacturière (exclus. Textiles)	247.289	239.303	249.575	291.759	-3%	4%	17%	18%
Textiles (inclus : Vêtements, cuir)	259.233	242.009	268.189	276.909	-7%	11%	3%	7%
Ind. Non-manufacturière	32.865	32.704	33.195	33.451	0%	2%	1%	2%
Construction (travaux publics)	304.845	371.943	339.967	337.039	22%	-9%	-1%	11%
Santé, éducation, admin. publique (privé-public)	413.230	443.492	473.163	452.673	7%	7%	-4%	10%
Autres services (exclue. fonction pub.)	672.944	696.247	724.251	768.361	3%	4%	6%	14%

Source : Enquêtes sur l'emploi 1997, 1999, 2000, 2001, INS.

Tableau 2.4. : Taux de croissance annuel moyen sectoriel de l'emploi (1997-2000)

	Croissance de l'emploi
Agriculture	2,8
Sec. Manu .	2,9
Commerce	3,3
Finance	-3,1
Autres services	-0,1
Secteurs hors agriculture	2,5
TOTAL	2,6

Source : comptes nationaux

La structure du chômage

En Tunisie, le chômage s'est stabilisé à un niveau élevé. Le taux de chômage des actifs âgés de 15 ans et plus atteignait 16,4% en 1984, 16,3% en 1994 et 15,3% en 2001. En termes absolus, le volume de chômeurs âgés de 15 ans et plus est passé d'environ 233.000 en 1984 à 509.000 en 1999. Cette évolution du chômage a été assez différenciée selon le milieu, le niveau d'instruction, le sexe et la classe d'âge.

En milieu rural, le chômage a eu tendance à se replier en raison des flux migratoires et de l'extension d'activités agricoles fortement utilisatrices de main d'œuvre, telles que les cultures

¹⁰ Rapport FEMISE 2002.

irriguées et l'élevage intensif hors sol. Les multiples programmes étatiques de « développement régional » incitant les ruraux à consolider leurs activités ou à s'installer à leur propre compte ont certainement contribué à ce recul.

En milieu urbain, le chômage a persisté, nourri par l'exode rural, notamment. Les privatisations de certaines entreprises publiques qui se sont souvent traduites par une compression de leur personnel ont contribué à ce mouvement. Le taux de chômage des femmes reste supérieur à celui des hommes.

Tableau 2.5. : Taux de chômage

	1997	1999	2000	2001
Total (+15)	15,9%	16,2%	15,9%	15,3%
Age 18-59 ans	15,7%	15,8%	15,6%	15,0%
Urbain	15,0%	15,1%	15,6%	15,4%
Rural	17,5%	18,0%	16,4%	15,1%
Hommes	15,5%	15,9%	15,7%	15,1%
Femmes	17,4%	16,9%	16,5%	15,9%

Source : Enquêtes sur l'emploi, INS.

Tableau 2.6. : Taux de chômage selon l'âge

	1997	1999	2000	2001
15-19	34,4%	37,7%	36,8%	34,1%
20-29	25,0%	26,0%	26,1%	25,3%
30-39	11,1%	10,6%	11,5%	10,4%
40-49	6,6%	6,2%	5,6%	6,2%
50+	4,4%	5,1%	5,2%	5,8%
total	15,9%	16,2%	15,9%	15,3%

Source : enquêtes sur l'emploi INS

Le chômage des actifs jeunes (15-29) s'est alourdi entre 1997 et 2000, bien qu'un léger repli soit observé en 2001 (tableau 2.6). Cette tranche d'âge présente un taux de chômage très nettement supérieur à la moyenne des autres tranches d'âge et ceci est valable aussi bien pour les femmes que pour les hommes. Le chômage parmi les actifs âgés de 30 ans et plus a eu globalement tendance à se replier sur les dernières années.

Tableau 2.7. : Taux de chômage selon le niveau d'instruction (%)

	1997	1999	2001
Sans éducation	..	11,3%	9,2%
Primaire incomplet	..	8,1%	8,9%
Primaire complet	19,3%	19,7%	17,2%
Secondaire	16,5%	17,0%	16,7%
Post secondaire	8,1%	8,6%	10,5%

Source : enquêtes sur l'emploi INS

Pour les actifs illettrés ou ayant un niveau d'éducation faible, le taux de chômage a eu tendance à baisser du fait de la relative disponibilité d'opportunités d'emploi peu exigeantes en formation, en particulier dans le bâtiment et l'agriculture (tableau 2.7). Cependant le chômage des populations éduquées (secondaire et surtout supérieur) s'est accru ce qui reflète un manque de cohérence entre les besoins du système productif et les formations dispensées par le système éducatif¹¹ (encadré 1). Le stock de chômeurs ayant le niveau post secondaire est passé de 21.244 en 1999 à 32.503 en 2000 soit 53% de croissance (tableau 2.8). Les études montrant que le taux d'encadrement est un élément déterminant de la hausse de la productivité globale des facteurs en Tunisie, le chômage des diplômés représente donc un manque à gagner certain alors que l'économie se trouve à un moment clé de son développement économique.

¹¹ La section suivante traitera de ce problème avec plus de détails.

Tableau 2.8. : Niveaux et taux de croissance du chômage

	Niveaux				Taux de croissance			
	1997	1999	2000	2001	1997-1999	1999-2000	2000-2001	1997-2001
Chômage	474.762	508.915	510.770	503.956	7%	0%	-1%	6%
Hommes	349.334	377.940	379.712	372.955	8%	0%	-2%	7%
Femmes	125.428	130.975	131.058	131.001	4%	0%	0%	4%
Primo-demandeurs d'emploi	168.153	183.396	159.323	152.401	9%	-13%	-4%	-9%
Employés précédemment	306.609	325.519	351.447	351.555	6%	8%	0%	15%
<Education primaire	57.620	72.773	54.425	57.283	26%	-25%	5%	-1%
Education primaire	253.693	252.806	231.840	234.603	0%	-8%	1%	-8%
Education secondaire	146.327	161.685	190.654	180.150	10%	18%	-6%	23%
Post-secondaire	17.122	21.244	32.503	31.920	24%	53%	-2%	86%

Source : enquêtes sur l'emploi INS

En 2001, la durée du chômage variait de moins d'un mois à huit années, avec une durée moyenne de 14 mois. Cependant, la durée du chômage pour les nouveaux entrants est nettement plus longue que pour ceux ayant déjà occupé un emploi, soit 21 mois contre 10,8 mois. Le point positif est que l'amélioration globale de la situation sur le marché du travail s'est traduite par une embauche plus facile des jeunes puisque la durée du chômage pour cette catégorie a reculé depuis 1999 (29 mois, soit 8 mois de plus qu'en 2001). Cette situation s'explique par l'insuffisance globale de la demande d'emplois et par un degré d'exigence des jeunes éduqués plus élevé en termes de niveau de salaire et de lieu de travail. Ainsi, selon les résultats de l'enquête emploi de 2001, 32% des sondés n'accepteraient pas de travailler en dehors de leur gouvernorat. Enfin, le chômage concerne de plus en plus les personnes ayant déjà occupé un emploi, même si elles restent moins longtemps au chômage (tableau 2.8). Une prime à l'expérience acquise existe donc en Tunisie.

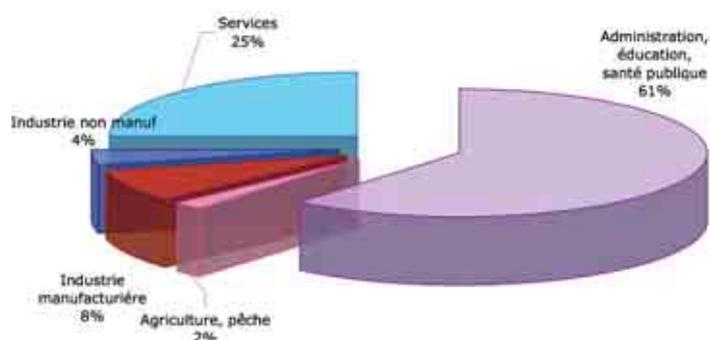
Encadré 4 : Chômage des diplômés

Les estimations font état d'un stock de chômeurs diplômés de l'ordre de 30.000 jeunes en 2000. Il s'agit ici de diplômés des sections générales comme de la formation professionnelle qui ont réussi le cycle normal d'études prévu par la filière choisie. Ces chiffres risquent de s'accroître au cours des prochaines années puisque le nombre des diplômés du système éducatif (35.000 par an à partir de 2004) et de formation professionnelle (20.000 par an) ne cesse de progresser à un rythme sensiblement supérieur aux capacités d'absorption de l'économie.

Les tensions sur le marché de l'emploi des diplômés devraient donc augmenter sachant que les catégories les plus touchées seront les ressortissants des filières littéraires et juridiques.

L'administration a été jusqu'ici le plus important pourvoyeur d'emplois pour les diplômés. A eux seuls, les secteurs de l'administration, de l'éducation et de la santé publique emploient près de 61% de l'ensemble des diplômés.

Répartition de l'emploi des diplômés en 2000



Source : enquêtes sur l'emploi INS

Les autres secteurs devront à l'avenir créer plus d'emploi pour les diplômés et compenser les conséquences inévitables sur le chômage du désengagement de l'Etat. L'administration ne peut plus jouer le rôle d'employeur en premier ressort des diplômés. Les créations d'emploi dans

l'administration ont d'ailleurs tendance à se réduire pour plusieurs raisons : la saturation des besoins en personnel pour certains corps de métier, la transition que connaît le pays d'une économie dirigiste et protégée à une économie ouverte et libéralisée et la compression prévisible des dépenses budgétaires.

Les projections montrent qu'il faudrait doubler à court terme la capacité de création d'emplois pour les diplômés de l'économie. Il s'agit de faire passer la capacité enregistrée de création, qui est d'environ 12.300 postes par an pendant les années 90 à plus de 25.000 postes pour la présente décennie. Cela nécessite un rythme de croissance économique plus élevé et un changement de modèle de croissance permettant une expansion des fonctions d'encadrement et d'innovation dans les secteurs industriels et des services, pour lesquelles les besoins ne sont pas couverts. Ces fonctions ont un caractère stratégique (information, marketing stratégique, R&D, etc.). Elle visent directement une amélioration de la productivité et de la compétitivité et pourraient permettre d'engager l'ensemble du tissu économique dans une nouvelle phase de recherche active de montées en gamme afin de faire face à la concurrence de plus en plus exacerbée. Une simplification des procédures permettant l'auto-emploi serait également propice au renforcement du secteur privé et de l'innovation et à l'exploitation de leurs qualifications par les jeunes eux-mêmes.

Encadré 5 : Stratégie d'emploi

Une étude récente de la Banque Mondiale démontre que bien que la Tunisie ait enregistré des taux élevés de croissance du PIB au cours de la seconde moitié des années 1990, elle n'a pas créé suffisamment d'emplois pour réduire le taux de chômage. Au cours de la période 1997-2001, le PIB a augmenté en moyenne de 5,3% par an, plus que dans tous les autres pays de la région Moyen Orient-Afrique du Nord. Il est également supérieur à la moyenne des pays à revenus intermédiaires. Ce taux élevé de croissance est accompagné d'une croissance de l'emploi de 2,6% par an entre 1997 et 2000.

Après une forte contribution de l'emploi à la croissance jusqu'au début des années 1990, l'élasticité de l'emploi à la croissance du PIB a chuté de 0,7 au cours de la période 1989-1994 à 0,4 au cours de la période 1997-2001. La baisse du contenu en emplois de la croissance est plus importante lorsqu'on exclut les emplois créés dans l'agriculture et le secteur public. Elle est particulièrement marquée dans l'industrie manufacturière où l'élasticité de l'emploi à la croissance est aujourd'hui inférieure aux niveaux rencontrés dans des pays avancés de l'OCDE. Cette étude souligne qu'une des causes de ce phénomène est l'existence d'un décalage important entre la demande de qualifications par l'économie et les qualifications qu'offrent aujourd'hui les demandeurs d'emploi.

Par ailleurs, les PME bien que dynamiques et potentiellement fortement créatrices d'emploi, parce qu'elles ne représentent qu'une faible part de l'appareil productif ne participent pas suffisamment à la création d'emploi d'où un manque à gagner pour l'économie. Il est donc indispensable de renforcer le développement des PME et de l'auto-emploi.

Etant données les perspectives limitées de création soutenue d'emplois dans l'agriculture et le secteur public et à moins d'une augmentation des élasticités de l'emploi, la croissance dans le secteur privé hors agriculture devrait augmenter de façon très significative pour absorber les nouveaux arrivants sur le marché du travail, soit plus de 8% par an, un taux qui n'a pas encore été réalisé jusqu'ici.

Avec une relation négative sur l'ensemble des secteurs entre la croissance de la productivité du travail et la création d'emploi, la Tunisie s'écarte des modèles réussis de développement économique au sein des pays de l'OCDE (Corée, Irlande) où les secteurs à forte croissance, particulièrement le secteur manufacturier et les services marchands, ont enregistré des augmentations à la fois de l'emploi et de la productivité.

Source : Banque mondiale, 2002

Salaires, compétitivité et charges non salariales

Le montant des salaires est soit déterminé par référence aux conventions collectives pour le secteur privé, soit librement négocié entre employeur et employé, sous réserve de respecter le minimum légal fixé par la loi. Ce minimum légal, malgré son évolution à la hausse, reste fixé à un

niveau modéré et ne constitue pas une contrainte réelle au bon fonctionnement du marché du travail.

Tableau 2.9. : Statistiques salariales de la CNSS 1994-2001*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Salaire annuel moyen	1.654	1.772	1.826	1.952	2.075	2.185	2.243
croissance nominale		7,20%	3,00%	6,90%	6,30%	5,30%	2,70%
croissance réelle		0,90%	-0,70%	3,20%	3,10%	2,60%	-0,20%
Inflation (IPC)	4,70%	6,30%	3,70%	3,70%	3,20%	2,70%	2,90%
Salaire moyen selon la taille de l'entreprise							
<10 employés	1.560	1.688	1.753	1.873	1.990	2.101	2.138
10-49 employés	2.018	2.136	2.100	2.291	2.464	2.564	2.767
50-99 employés	2.317	2.346	2.392	2.579	2.676	2.736	2.950
100-199 employés	2.485	2.514	2.857	2.835	2.933	3.047	3.106
200+ employés	2.692	2.688	2.859	3.063	3.141	3.267	3.536

*Les employés dans l'administration publique ne sont pas couverts par la CNSS

Source : CNSS.

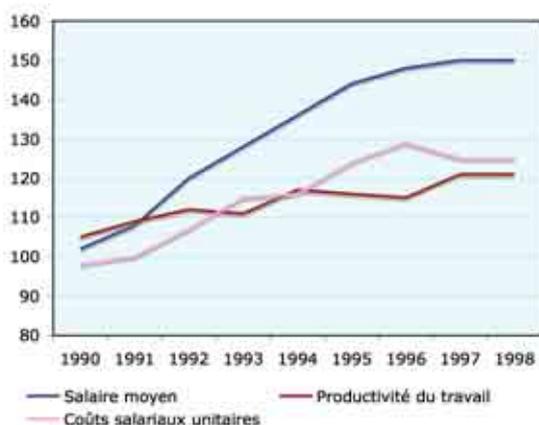
Bien que les entreprises de grandes taille rémunèrent mieux leurs employés que celles relativement plus petites, en termes réels, les salaires ont augmenté à un taux moyen modéré de l'ordre de 1,5% sur la période 1994-2000. Cette progression n'est pas jugée contraignante pour l'emploi.

Sur la base d'un échantillon de quelques 26.500 individus ayant participé à l'enquête emploi de 2001, une équipe de la Banque Mondiale a effectué, en 2002, des estimations de la fonction salaire et a fait ressortir les résultats suivants :

✓ les salaires dans le secteur public sont en moyenne 18% plus élevés que ceux du secteur privé. Les femmes sont désavantagées par rapport aux hommes et perçoivent un salaire de 14% inférieur à celui des hommes. Cet écart est atténué si l'on considère le fait que les femmes occupent des postes relativement moins stratégiques (toute chose étant égale par ailleurs).

✓ Au niveau des industries manufacturières, une augmentation rapide du salaire moyen a été enregistrée au début des années 90 (figure 2.1). Cette augmentation a été plus rapide que celle de la productivité du travail ce qui a donné lieu à une hausse continue des coûts salariaux unitaires¹² sur cette période et ceci pour l'ensemble des secteurs manufacturiers. Une stabilisation au niveau des coûts salariaux unitaires a été enregistrée à la fin des années 90 suite, d'une part à une décélération du rythme de croissance des salaires moyens, à une accélération de celui de la productivité du travail, d'autre part. Les coûts salariaux semblent être maîtrisés et peser de moins en moins sur le marché du travail. Cependant, et dans une logique de compétitivité/coût salarial, le secteur manufacturier tunisien reste peu compétitif par rapport à ses concurrents asiatiques.

Figure 2.1. : Evolution du coût du travail dans les industries manufacturières (1989=100)



Source : IEQ

¹² salaire moyen divisé par la productivité du travail

Tableau 2.10. : Coûts unitaires de la main-d'œuvre (1998) (Tunisie=1)

	Textile et vêtements	Machinerie et matériel électrique	Total secteur manufacturier
Tunisie	1	1	1
Maroc	1,27	0,96	1,25
Egypte	1,37	0,96	1,2
Jordanie	0,81	0,93	0,89
Inde	1,09	1,09	1,1
Indonésie	0,39	0,48	0,62
Malaisie	0,79	0,78	0,86

Source : Base de données des statistiques industrielles ONUDI

Quant aux coûts de main-d'œuvre hors salaires, ils demeurent relativement élevés. En Tunisie, la contribution des employeurs à la caisse de sécurité sociale s'élève à 16% des salaires bruts. Le coût des cotisations de l'employeur à la sécurité sociale – en pourcentage du total des coûts salariaux – a été réduit de 2 points au cours des années 90. Toutefois, les cotisations à la sécurité sociale ne représentent qu'une partie seulement de toutes les charges sociales de l'entreprise. En ajoutant les charges sociales indirectes¹³, imposées par la législation, le total des charges sociales professionnelles pour les employeurs se monte à près de 28% du salaire (tableau 2.11). Si le salaire lui-même n'est pas un obstacle à la création d'emplois, les coûts non salariaux peuvent en être un.

Tableau 2.11. : Aperçu des charges sociales en% de la masse salariale brute en 2001

Cotisations à la sécurité sociale (employeurs)	16
Taxe à la formation professionnelle (TFP) ¹	2
FOPROLOS ²	1
Assurance accident du travail	2
Assurance groupe	2
Médecine du travail	2
Vêtements de protection	2
Contribution employeurs (LdF 1974)	0,5
Timbres fiscaux et autres	0,5
Total charges sociales	28%

1 Pour les services la taxe est de 2% et pour le secteur manufacturier elle est de 1%.

2 Fonds de promotion du logement pour les salariés.

Source : Ministère du Développement et de la Coopération internationale.

Emploi dans les micro entreprises

Le secteur informel constitue une composante essentielle du tissu économique tunisien et contribue pour une part importante à la production nationale tout en totalisant un grand nombre d'emplois. Il reste toutefois difficile à étudier étant donnée sa nature. Ce secteur regroupe les micro-entreprises (ME) localisées, figurant dans le répertoire national, qui représentent la plus importante partie du secteur informel, et le secteur informel non localisé et donc plus difficilement identifiable par l'administration (production domestique, commerce frontalier, vendeurs ambulants, etc.). L'enquête 1997 de l'INS a essayé de mieux connaître le secteur informel en enquêtant auprès d'un échantillon de 11.000 micro-entreprises¹⁴ (choisies parmi quelques 363.000 micro-entreprises non agricoles).

L'extrapolation de l'enquête 1997 débouche sur un effectif total s'élevant à 423.080 emplois dont 14,6% de femmes, ce qui représenterait ainsi près de 21,6% de l'emploi non agricole en 1997¹⁵ dont 45,5% dans le commerce, réparations automobiles et articles domestiques, 21,6% dans l'industrie, 30,4% dans les services et 2,5% dans la construction. En comptant l'emploi des ME, les travailleurs à domicile ou non déclarés, l'emploi dans le secteur informel a été estimé à 976.000 personnes soit 49,9% de l'emploi des secteurs non agricoles. Le secteur des ME comptait alors

¹³ notamment l'assurance groupe, les vêtements de protection, les dispositifs en matière de sécurité, etc.

¹⁴ L'essentiel du tissu économique tunisien est constitué de ME de taille inférieure à 6 emplois. Selon le répertoire national de l'INS, le nombre des entreprises a plus que doublé entre 1981 et 2000 passant de 182.000 à 400.000 unités mais la part des ME est demeurée supérieure à 92%. Ces ME représentent une très large part du secteur informel.

¹⁵ Ceci sans compter les ME non localisées et non repérables appartenant au secteur informel.

pour 11,5% du PIB total et 13,3% du PIB non agricole. La production du secteur informel, au total, a été estimée à 37% de la valeur ajoutée nationale.

Près de 59% des emplois dans les ME sont occupés par des personnes qui gèrent leurs propres unités en tant qu'indépendants (34,5%) ou patrons et associés (24,3%) alors que les salariés ne représentent que le quart des effectifs employés et les apprentis 5,4%. Le reste des effectifs (10,3%) sont des emplois non salariés et sont constitués d'aides familiaux. Les branches où l'emploi féminin est le plus important sont les industries du textile et les services personnels.

La majorité des ME est localisée en milieu urbain. 58% des patrons ont une formation primaire et 36% une formation secondaire. Les patrons ont des revenus nets supérieurs à ceux des cadres supérieurs des administrations publiques (plus de 1200 dinars par mois). Le salaire moyen dégagé selon l'enquête serait de 186 dinars par mois, soit environ 1,1% du SMIG (évalué à 169 dinars en 1997) et 58% du salaire perçu dans les entreprises du secteur formel. Le salaire mensuel moyen des femmes (148 dinars) ne représente que les trois quarts du salaire moyen des hommes. Cette faiblesse des salaires en moyenne peut s'expliquer d'une part, par la prépondérance de la main d'œuvre non qualifiée et d'autre part, par le recours à la main d'œuvre temporaire afin de maîtriser les coûts liés au travail. Cependant, le marché du travail informel est très concurrentiel dans le sens où toute qualification acquise est valorisée par une augmentation de salaire et une mobilité entre les différentes unités d'une activité. Une formation technique opérationnelle est permise mais les méthodes modernes de gestion des entreprises sont souvent ignorées.

Le secteur informel est donc un gisement d'emplois et de revenus importants et se distingue par des coûts d'emploi particulièrement bas et des revenus voisins du SMIG. Il facilite la transition économique en évitant qu'apparaissent des crises sociales du fait de l'absence d'indemnités de chômage. Il est donc important de simplifier les procédures d'insertion de ce secteur dans le secteur formel et d'assouplir les règles en matière d'autorisation d'exercer, de fiscalité et de sécurité sociale.

2.2. Les coûts de la rigidité du marché de travail

Les politiques actives de l'emploi

Les politiques spécifiques de l'emploi et les interventions actives sur le marché comportent des mesures « ciblées » visant des catégories particulières de demandeurs d'emploi. En Tunisie, elle peuvent être divisées en deux catégories : les programmes de formation et d'insertion et les programmes de promotion de l'emploi indépendant et des micro-entreprises (encadré 2). Les premiers se présentent sous forme de stages d'initiation à la vie professionnelle, les deuxièmes d'allocation de fonds et de mise en place de programmes de financement pour la création d'entreprises et de petits projets. Ces derniers s'adressent principalement aux jeunes ayant acquis l'expérience nécessaire ou diplômés et aux artisans.

Encadré 6 : Les différents programmes de promotion de l'emploi en Tunisie

Les programmes de formation et d'insertion :

- SIVP1 destiné aux diplômés du supérieur à la recherche de leur premier emploi.
- SIVP2 réservé aux jeunes ayant au moins le niveau de la 3^{ème} année secondaire. L'Etat prend en charge la bourse du stage ainsi que les charges de sécurité sociale.
- Le contrat emploi-formation (CEF) est destiné aux jeunes (entre 17 et 25 ans) ayant le niveau de la troisième année secondaire accomplie et titulaire d'un diplôme ou d'un certificat de fin de formation délivré par un établissement de formation professionnelle. Les entreprises bénéficient d'une subvention de 300 dinars par stagiaire et de 200 dinars par stagiaire recruté.
- Les Fonds d'insertion et d'adaptation professionnelle (FIAP) : institués en 1990 dans le cadre d'un accord avec la banque mondiale, relayé à partir d'avril 1995 par un protocole d'accord avec l'UE. Le FIAP est un dispositif important d'insertion et d'adaptation combinant plusieurs instruments : stages de formation à un emploi préalablement identifié adressés aux jeunes chômeurs non ou peu qualifiés, perfectionnements en entreprises destinés aux salariés des entreprises, des stages de perfectionnement et de reconversion du personnel des entreprises en difficultés, etc.

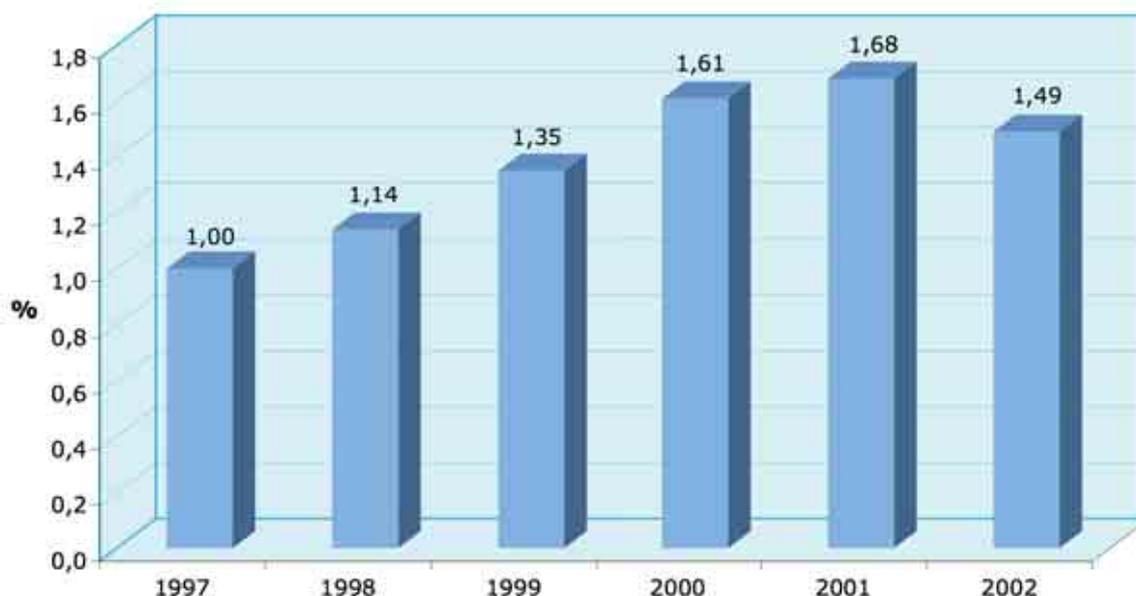
D'autres mesures en faveur de l'emploi des diplômés du supérieur sont mises en place telles que l'exonération des cotisations sociales pendant 5 ans pour les entreprises privées industrielles et de service.

Les programmes de promotion de l'emploi indépendant et des micro-entreprises :

Ces programmes se présentent plutôt sous forme de fonds et de programmes de financement pour la création d'entreprises et de l'émergence de projets de taille réduite et s'adressent principalement aux jeunes ayant une qualification appropriée et aux jeunes diplômés et artisans :

- Fonds National de Promotion de l'Artisanat et des Petits Métiers (FONAPRA),
- Fonds de Solidarité Nationale,
- Banque Tunisienne de Solidarité.

Figure 2.2. : Dépenses PAE en pourcentage du PIB, 1997-2002



Source : Estimations de la Banque mondiale.

Les dépenses de l'Etat pour le financement des politiques actives d'emploi n'ont cessé d'augmenter entre 1997 et 2000 pour représenter 1,68% du PIB en 2001 (figure 2). La Tunisie se situe au-dessus de nombreux pays de l'OCDE (tableau 2.13), notamment ceux à revenu élevé (Etats-Unis, Japon, Royaume-Uni, Canada, Australie). Malgré l'effort consenti, seul un faible pourcentage de la main-d'œuvre bénéficie des PAE. 180.000 personnes (soit 5,3% de la population active) ont participé à des programmes de PAE en 2002.

Tableau 2.12. : Dépenses aux PAE : Pays de l'OCDE (en pourcentage du PIB)

	Belgique	Danemark	France	Allemagne	Hongrie	Japon	Espagne	Etats-Unis
	2000	2000	2000	2001	2001	2000-2001	2001	2000-2001
Toutes mesures actives	1,3	1,56	1,31	1,2	0,47	0,31	0,73	0,15

Source : OCDE (2002)

En termes nominaux, les dépenses totales de PAE prévues par le X^{ème} Plan devraient être de 37% supérieures à celles du précédent, passant de 1 716 millions de dinars à 2 350 millions de dinars (tableau 2.13). Cette répartition souligne l'importance croissante accordée par les autorités aux programmes et mesures visant les jeunes ainsi qu'à la création d'emplois. Les programmes de formation aux chômeurs, aux adultes susceptibles de perdre leur emploi et aux travailleurs occupés représentaient environ 2,5% des dépenses de PAE lors du IX^{ème} plan. Ce chiffre, bien que faible, ne sera pas revu à la hausse dans le X^{ème} Plan alors qu'il s'agit d'un élément clé de la capacité de la Tunisie à soutenir les ajustements impliqués par l'ouverture croissante de son économie. En effet, avec l'ouverture, le rythme de création et destruction d'emplois augmente et les travailleurs sont alors contraints d'acquérir de nouvelles compétences afin de répondre à l'évolution de la demande de qualifications et de faire face aux conséquences d'une éventuelle perte d'emploi.

De nouveaux instruments et mécanismes correspondant aux difficultés et risques spécifiques à populations doivent être mis en place afin de leur permettre une reconversion et d'accumuler des

connaissances et des capacités qui s'enrichissent mutuellement. Le débat qui émerge est celui de l'efficacité et de la pertinence relative des possibilités de réponse active (par les programmes d'emploi) versus passive (indemnités de chômage) aux risques de perte d'emploi encourus par cette catégorie de travailleurs.

Tableau 2.14. : Comparaison des dépenses aux PAE (en pourcentage) au cours du IX^{ème} et du X^{ème} Plan (prévisions)

	IX ^{ème} Plan (1997-2001)	X ^{ème} Plan (2002-2006)
Services publics d'emploi et administration	4,30	4,87
Formation à l'emploi	2,56	4,55
Adultes sans emploi et/ou à risque	0,75	2,26
Adultes employés	1,81	2,29
Mesures ciblées aux jeunes	27,79	42,36
Entrée sur le marché ("stages" compris)	2,42	3,83
Formation des jeunes	25,37	38,52
Emplois subventionnés & création d'emplois	65,35	47,01
Subventions salaire/emploi	0,06	0,83
Appui travail indépendant (micro-crédit compris)	52,79	37,04
Création directe d'emplois (travaux publics)	12,50	9,13

Source : estimations de la Banque mondiale basées sur les données des Ministères des Finances, de la Formation Professionnelle, et de l'Agence Tunisienne de l'Emploi

Sur la base de l'enquête emploi 2001, les caractéristiques des bénéficiaires de trois types de PAE peuvent être analysées. Il s'agit essentiellement de programmes de micro-crédit à l'appui du travail indépendant et du développement de la petite entreprise (BTS, 21-21 et 26-26). Ceux-ci sont majoritairement des hommes (75 à 80%), généralement âgés de 20 à 29 ans. En règle générale, les bénéficiaires de ces programmes ont un assez bon niveau d'étude ou de qualification. Ainsi, environ la moitié d'entre eux ont suivi un enseignement secondaire. Ces trois programmes privilégient les milieux urbains (69 à 83%) et plus particulièrement les secteurs de l'industrie manufacturière tandis que celui des services est très peu concerné.

Il est pertinent que les PAE ciblent les jeunes étant donné le taux de chômage très élevé pour cette tranche d'âge. Reste que la majorité des programmes se concentrent sur les personnes d'un niveau d'éducation élevé oubliant les chômeurs non instruits ou de niveau primaire qui souffrent également beaucoup du chômage.

Tableau 2.15. : Caractéristiques des travailleurs indépendants qui font appel aux programmes publics de micro financement, 2001

	BTS	26-26	21-21
Sexe	100	100	100
Hommes	78,6	76,7	77,4
Femmes	21,4	23,3	22,6
Education	100	100	100
Sans	5,2	5,4	5
Primaire inachevé	0	0,4	0,5
Primaire achevé	35,8	39	35,4
Secondaire	50,9	49	46,6
Post-secondaire	8,1	6,2	12,5
Age	100	100	100
15-19	10,2	11,3	7,6
20-29	54,7	49	60,4
30-39	24,3	29,6	25,3
40-49	5,8	6,7	4,1
50 ou plus	5	3,3	2,7
Localisation	100	100	100
Grande ville	28,9	39,5	33,1
Autre centre urbain/communauté	44	29,5	49,5
Milieu rural	27,1	31,1	17,4
Secteur	100	100	100
Agriculture	8,4	10,3	9,2
Industrie, Sec. Manufacturier	61,8	58,1	51,1
Textiles	14,1	22,5	18,7
Industrie, hors sect. manufacturier (à l'exclusion des textiles)	0	0	0,7
Services - santé, éducation et administration publique	7,1	4,9	6,1
Autres services	8,6	4,2	14,2

Source : INS, Enquête sur l'emploi 2001.

Malheureusement, les données relatives au public touché reflètent encore une fois les grandes difficultés qu'éprouvent les sortants du système éducatif à s'insérer sur le marché du travail. Entre

1988 et 1997, plus de 1 sur 4 diplômés du supérieur (28,9%) ont été contraints d'opter pour un SIVP1 dans l'espoir de se procurer un emploi permanent et relativement bien rémunéré. La SIVP1 a été l'instrument le plus mobilisé sur le marché de travail.

Quant à l'efficacité, le Ministère de la Formation Professionnelle et de l'Emploi procède à l'évaluation des effets de quelques instruments de formation et d'insertion et confronte l'effectif des stagiaires insérés et l'effectif total des stagiaires inscrits à un programme donné (tableau 2.16). Ainsi les programmes SIVP1, SIVP2 et CEF ont touché 74.215 personnes sur la décennie 90 avec un nombre d'insérés qui a atteint un total de 27.687. Les résultats sont donc à améliorer. Le taux d'insertion des stagiaires n'a, en effet, pas dépassé les 37%, soit un peu plus de 1 stagiaire sur 3. Les jeunes sortants d'un premier cycle du secondaire général, technique ou professionnel (CES) ont plus de chance de trouver un emploi au terme de leur stage que les diplômés de filières plus généralistes (secondaire, SIVP2 ou supérieur, SIVP1). Reste à déterminer dans quelle mesure les entreprises profitent d'un effet d'aubaine en accueillant des stagiaires qu'elles auraient de toute façon embauchés, puisque leur salaire est supporté par l'Etat pendant 1 ou 2 ans.

Etant donné le niveau conséquent des fonds que la Tunisie affecte à ces programmes et le manque d'efficacité qui semble se dégager des quelques études disponibles, il est évident qu'un effort important doit encore être fait pour mettre en place un système d'évaluation continue des politiques d'emplois et de leur adaptation aux besoins du marché du travail. Dans cet objectif, un préalable incontournable est de simplifier le système d'aide et le fonctionnement des programmes afin de les rendre plus accessibles aux entreprises et aux bénéficiaires et moins coûteux (baisse du coût d'information, d'établissement des contrats, etc.). Il serait bénéfique de réunir les fonds alloués aux divers programmes d'intervention pour l'emploi, afin d'adapter plus aisément les interventions aux spécificités des situations économiques régionales. Il reste que l'effort financier que l'Etat doit fournir pour insérer ses diplômés est un signe de dysfonctionnement de la formation initiale dont la qualité doit être améliorée.

Tableau 1.16. : Taux d'insertion des stagiaires

	SIVP1		SIVP2		CEF	
	Nombre de stagiaires	Taux d'insertion	Nombre de stagiaire	Taux d'insertion	Nombre de stagiaires	Taux d'insertion
1988	1756	..	160	..	2720	32,4%
1989	2624	..	1256	5,6%	3394	51,9%
1990	2065	60,4%	988	1,7%	3770	51,6%
1991	2514	..	1376	22,7%	3331	58,5%
1992	2776	10,3%	1504	26,9%	3148	55,4%
1993	2719	16,5%	1658	25,0%	2731	61,3%
1994	3798	11,9%	2924	28,1%	3463	63,0%
1995	4779	38,5%	4432	30,6%	3567	38,5%
1996	2051	51,3%	1864	5,7%	1144	..
1997	3226	24,0%	1360	49,4%	1119	60,6%
1998	6362	..	2380	..	1636	..
1999	6906	..	2547	..	1763	..
2000	7171	..	2649	..	1697	..

Source : ATE

Politique visant une meilleure flexibilité du marché de travail

En Tunisie, les salaires, les statuts et les conditions de travail sont négociés par les syndicats des employeurs et des employés et le Gouvernement au niveau national et sectoriel. Des salaires minima sont imposés (SMAG dans l'agriculture, SMIG pour le reste de l'économie), mais sont fixés à des niveaux modérés et ne constituent pas une source de rigidité. Le mouvement syndical tunisien joue un rôle relativement important dans les négociations mais leur nombre d'adhérents est en recul constant, ce qui s'explique notamment par la progression du travail indépendant et le développement des formes d'emplois flexibles, comme c'est le cas dans d'autres pays. Le taux de syndicalisation (en % de la population active non agricole) était de l'ordre de 10% en 1995 en Tunisie, contre 13% aux Etats-Unis, 26% au Royaume-Uni, 11% en Espagne ou encore 19% au Portugal¹⁶.

Les relations professionnelles sont régies par le Code du Travail et les conventions collectives sectorielles. Dans le cas d'une réduction des effectifs, les indemnités minima de licenciement sont définies par le Code du Travail (une journée de salaire pour chaque mois de service à concurrence

16 (Rapport sur le de développement humain PNUD 2002).

d'un maximum de trois mois) ce qui n'est pas excessif comparativement à ce qui se passe dans d'autres pays (par exemple Espagne, Allemagne, Japon Etats-Unis). Toutefois, en cas de licenciement abusif, les indemnités sont plus élevées et dépassent la norme internationale¹⁷, soit un à deux mois de salaire par année de service, avec un paiement maximum pouvant atteindre trois années de salaire. L'expérience internationale voudrait que, dans les cas où seules les procédures n'ont pas été respectées, l'indemnité de licenciement représente de un à quatre mois de salaire. Cette situation est le résultat des déficiences de la protection sociale en Tunisie qui ne prévoit pas d'allocation chômage et qui oblige les travailleurs licenciés à se couvrir contre le risque de demeurer au chômage en demandant des indemnités élevées.

En vue de rendre plus flexible le marché du travail, des amendements au Code du Travail ont été adoptés en 1994 et en 1996 afin d'améliorer la liberté d'embauche et de licenciement, d'indexer les salaires sur la productivité et de décentraliser les négociations salariales. Ces réformes autorisent le recours aux différentes formes de travail, en particulier aux contrats à durée déterminée (CDD) et au travail à temps partiel, ce qui est tout à fait nouveau, tout en précisant le cadre juridique. L'employeur n'est plus soumis à la contrainte qui consistait à signaler toute embauche au bureau de placement public ou à l'Inspection du Travail. Cette réforme favorise par ailleurs la fixation du salaire en fonction du mérite, ce qui peut améliorer le rendement en récompensant l'effort fourni (encadré 7).

Encadré 7 : Principaux amendements au Code du Travail suite aux réformes de 1994 et 1996 :

- * La productivité de l'employé est prise en compte dans l'évaluation du salaire.
- * Les contrats de travail temporaires ont été institués. Les contrats peuvent être à durée déterminée, même pour les postes permanents et ce jusqu'à 4 ans.
- * Adaptation des horaires de travail aux besoins de l'entreprise.
- * Fixation d'une partie de la rémunération sur la base de la productivité.
- * Décentralisation des négociations salariales à l'échelle de l'entreprise.
- * Licenciement ou mise en chômage technique pour raisons économiques ou technologiques permis.
- * Plafonnement des dommages et intérêts pour les licenciements abusifs.
- * Unification des structures de dialogue en une seule structure dénommée Commission Consultative d'Entreprise.
- * Avant la réforme de 1996, le Code du Travail était muet sur la question de la mobilité fonctionnelle. La capacité du chef d'entreprise de procéder à un ajustement du travail demandé en fonction de l'aptitude du salarié, des nécessités du bon fonctionnement de l'entreprise ou de la conjoncture économique et sociale n'était pas abordée. La réforme de juillet 1996 y a partiellement pourvu en ajoutant un article aux termes duquel « Pour nécessité de service, le travailleur peut être chargé d'effectuer des travaux d'une catégorie inférieure ou supérieure à sa catégorie ».
- * La Tunisie a ratifié les conventions internationales du travail se rapportant aux droits fondamentaux au travail.
- * Une convention a été signée concernant le rôle de l'orientation et de la formation professionnelle dans la mise en valeur des ressources humaines.

Cependant, certaines catégories de travailleurs ne bénéficient pas de ces avancées. C'est le cas des activités relevant du secteur informel qui échappe à cette réglementation. Par ailleurs, ce Code du Travail présente des faiblesses parmi lesquelles¹⁸:

✓ La législation du travail est particulièrement contraignante pour une petite entreprise, ce qui pèse lourdement sur sa stratégie et sa capacité d'embauche.

✓ La question fondamentale qui devrait être débattue par le législateur tient à la procédure de licenciement elle-même et à la lenteur administrative dont elle souffre. Ainsi, l'entreprise qui a

17 Conformément aux révisions apportées au Code du travail en 1994, les licenciements sont considérés comme étant abusifs lorsque (i) il n'y a pas de raison juste ou sérieuse ; (ii) les procédures et règles juridiques, et les conventions ne sont pas respectées.

18 Hatem Kotrane, « Libéralisation du marché du travail et formes juridiques d'emploi : vers un nouveau droit de la mobilité » colloque international, marché de travail et libéralisation, Tunis 2003.

l'intention de procéder à un licenciement doit tout d'abord en informer l'inspecteur du travail qui n'est pas autorisé à approuver ou désapprouver la requête. Il a essentiellement un rôle de médiateur. Si aucune solution n'émerge de la tentative de conciliation, l'inspecteur renvoie l'affaire devant la Commission de Licenciement qui autorise ou refuse le licenciement. Les entreprises ne peuvent pas faire évoluer rapidement leurs effectifs en fonction de leurs contraintes économiques ou technologiques et sont en butte à un processus fortement bureaucratique dans lequel l'Etat est encore très impliqué. La protection de l'emploi l'emporte sur la nécessité de restructurer le tissu productif et la recherche de solutions échappant à ces procédures est fréquente.

✓ Il est nécessaire de définir plus précisément les situations pouvant donner lieu à des licenciements pour motif économique. En Tunisie, la confusion existante ne permet d'invoquer un motif économique au licenciement que dans des situations particulièrement graves pour les entreprises, ce qui met en péril leur survie.

Il est incontestable que les réformes de 1996 ont permis, sur nombre de points, d'adapter le droit du travail aux changements de contexte économique, rompant avec les rigidités de la réglementation antérieure, surtout du côté de l'embauche et de ses modalités. Des risques de contradiction et des difficultés d'interprétation persistent cependant. La réforme doit donc se poursuivre.

CHAPITRE II : COMMERCE ET POLITIQUE COMMERCIALE*

La Tunisie a bénéficié jusqu'à une date récente de conditions internationales qui lui étaient favorables, notamment du fait des restrictions imposées par les grands pays importateurs sur les produits du textile et de l'habillement en provenance de pays très compétitifs et à très bas salaires. A cela s'est ajoutée une politique visant à dynamiser les exportations de produits manufacturés, ce qui a largement contribué à la croissance des échanges, à l'emploi et à la réduction de la pauvreté. La Tunisie se trouve aujourd'hui face à un défi majeur, celui de nouvelles avancées dans la libéralisation du commerce international en général et du textile et de l'habillement en particulier, lequel occupe une part prépondérante dans la production et les exportations manufacturières tunisiennes. La concurrence internationale ne cesse de s'accroître, ce qui rend la question de la compétitivité des entreprises tunisiennes plus préoccupante que jamais.

Pour promouvoir les exportations, la Tunisie a pendant plusieurs années essentiellement accordé des avantages fiscaux qui ont été extrêmement généreux par comparaison avec d'autres pays. Les procédures douanières sont également relativement moins lourdes. En revanche, les entreprises non-exportatrices ou dont l'activité n'est pas principalement tournée vers l'exportation ont continué à souffrir de procédures administratives, notamment douanières, très exigeantes et de droits de douane et autres restrictions non tarifaires élevés. La conséquence a été le développement d'une économie duale avec un secteur tourné vers les échanges commerciaux et relativement performant mais exerçant très peu d'effets de diffusion ou d'entraînement sur le reste de l'économie, avoisinant avec un secteur tourné vers le marché domestique et très protégé.

Le résultat de ce traitement dual de l'économie est la faiblesse et la lenteur de l'évolution technologique des exportations tunisiennes qui sont telles que le type de qualifications demandées par les entreprises off-shore a peu évolué depuis que la politique de promotion des exportations a été lancée il y a plus de trois décennies.

Malgré sa contribution indéniable à la croissance et à l'emploi, le secteur off-shore fonctionne encore aujourd'hui comme une enclave dans l'économie tunisienne. La forte protection accordée au secteur on-shore et les obstacles institutionnels dont ce secteur a souffert ont handicapé son efficacité et ont empêché une meilleure articulation entre les deux secteurs. Le démantèlement tarifaire en cours dans le cadre de l'Accord d'Association avec l'UE est un puissant facteur d'évolution et permettra de remédier à cette situation. Cependant, la Tunisie a encore un long chemin à parcourir pour réussir son insertion dans l'économie mondiale, tant au niveau du commerce des biens que de celui des services qui, outre le fait qu'ils peuvent apporter une contribution directe importante à la croissance et à l'emploi, conditionnent fortement la compétitivité de l'économie dans son ensemble.

Ce chapitre est structuré en quatre sections. La première section traite des tendances globales des échanges tunisiens et de son degré d'intégration dans l'économie mondiale. La deuxième section évalue le degré d'intégration par les flux d'investissements étrangers. La troisième traite des réformes de la politique commerciale dans ses aspects tarifaires et non tarifaires. Enfin, une quatrième section se focalise sur les industries de réseaux et de services financiers.

1. Ouverture et tendances des échanges

Jusqu'au début des années quatre-vingt-dix la politique commerciale tunisienne était basée sur une forte protection du marché local, la promotion des exportations et l'attraction des IDE par des incitations essentiellement fiscales. Les réformes commerciales des années quatre-vingt dix, et surtout la conclusion de l'accord de libre-échange avec l'UE, marque le désir de poursuivre l'insertion du pays sur les marchés internationaux. Toutefois, les entreprises tunisiennes sont encore peu confrontées à la concurrence sur le marché local en raison de barrières tarifaires et non-tarifaires encore assez élevées.

Par ailleurs, les importations tunisiennes sont encore pour une grande partie des produits semi-finis et des biens d'équipement destinés au secteur off-shore. Quant aux autres importations, elles sont complémentaires à la production locale : matières premières et produits semi-finis peu fabriqués localement, biens d'équipement et produits agricoles, postes pour lesquels le pays accuse un important déficit, produits pharmaceutiques et matériel de transport. Le résultat est que les

* Sur la base des contributions du Professeur Mohamed Lahouel, Faculté des Sciences Economiques de Tunis, Tunisie et du Professeur Chemmingui Abdelbasset, Koweit Institute to Scientific Research, Koweit.

entreprises produisant pour le marché local ont jusqu'à présent été très peu confrontées à la concurrence étrangère¹⁹, ce qui d'ailleurs se reflète dans l'évolution du degré d'ouverture.

1.1. Les parts de marché au niveau mondial stagnent

Les exportations tunisiennes²⁰ ont crû à un rythme assez rapide durant la première moitié des années quatre-vingt dix, soit en moyenne 9,5% par an, mais ont connu un ralentissement significatif durant la période 1996-2002 avec un taux de croissance moyen de 3,4%. La croissance du commerce mondial s'étant aussi fortement ralentie entre ces deux périodes dans les pays de l'UE et au Japon, passant de 8,5% à 3,3% l'an, la Tunisie a donc pu maintenir sa part dans les échanges mondiaux aux alentours de 0,10% du total des exportations mondiales avec de légères fluctuations. Dans le même temps, elle a augmenté sa part de marché au sein de l'UE de 0,20% à 0,23%.

Etre en capacité de maintenir ses parts de marché est en soi une bonne performance. Néanmoins, malgré le ralentissement de la croissance des échanges à l'échelle mondiale, des pays asiatiques (Chine, Malaisie, l'Inde) ou d'Europe de l'Est ainsi que la Turquie ont réussi à accroître les leurs et cela dans des proportions très importantes depuis le début des années quatre-vingt dix en maintenant des rythmes de croissance d'exportation très élevés.

1.2. Des exportations encore très concentrées

La Tunisie a pu réduire la concentration de ses exportations dans les produits primaires, mais, depuis le début des années quatre-vingt dix, la structure de ses exportations a très peu évolué. Le textile-habillement et le cuir constituent la catégorie dominante, représentant presque la moitié du total des exportations de marchandises, en fait 48,2% et 47,9% respectivement pour les années 1993-1995 et 2000-2002. En outre, la confection représente plus de 90% du total des exportations de textile-habillement. Les exportations de produits mécaniques et électriques ont pris plus d'importance. Leur part est passée de 12,9% à 18,2% pour les mêmes périodes, au détriment des produits agroalimentaires et miniers. Cette hausse est imputable à raison de 40% aux câbles et fils électriques qui ont connu un essor particulier. Malgré le développement de ces produits, le THC représente encore plus des deux tiers des exportations manufacturières.

Tableau 2.1. : Structure des exportations tunisiennes de marchandises (en% 1993-2002)

Secteur	1993-1995	2000-2002
Agriculture et industries agroalimentaires	11,5	8,1
Energie et lubrifiants	10	10,2
Mines, phosphates et dérivés	9,8	8,1
Textile, habillement et cuir	48,2	47,9
Industries mécaniques et électriques	12,9	18,2
Autres industries manufacturières	7,5	7,5
Total marchandises	100	100
Total Industries manufacturières hors agroalimentaires	68,7	73,6
Part du textile, habillement et cuir dans produits manufacturés	70,3	65,1

INS : Statistiques du commerce extérieur.

La persistance de cette forte concentration des exportations tunisiennes dans le THC contraste avec une nette et rapide régression de la part de ces produits dans les exportations des pays de l'Europe de l'Est notamment, au profit des produits mécaniques et électriques, qui se montait à plus de 16% des exports en 1995 contre moins de 10% en 2002.

La confection pour l'exportation a commencé à se développer en Tunisie à partir du début des années soixante-dix, avec la promulgation de la loi 72 instaurant le régime off-shore et accordant des avantages fiscaux qui rendaient la zone attractive. Ce développement a été également facilité par la disponibilité d'une main d'œuvre à bas salaires, essentiellement féminine, relativement qualifiée, la proximité du marché européen et les liens culturels. Ces facteurs ont attiré les investissements étrangers vers l'économie tunisienne en général et ce secteur en particulier.

¹⁹ Le taux de pénétration, calculé à partir des échanges à trois ou quatre chiffres, pourrait montrer l'intensité de la concurrence provenant des importations. Cet indicateur n'a toutefois de sens que si l'on fait la distinction entre les importations destinées au secteur off-shore et celles destinées au marché local.

²⁰ en dollars courants

Les échanges de fils, de tissu et d'habillement concernent presque exclusivement les entreprises exportatrices qui réalisent environ 97% de ces exportations et 90% des importations. Les produits semi-finis ou finis qu'elles commercialisent sur le marché local ne représentent que 10% des importations.

Les services sont aussi restés fortement concentrés sur le tourisme or les résultats de ce poste sont très vulnérables aux chocs et perturbations de l'environnement international. Ainsi, le tourisme représentait à lui seul presque 56% de la valeur totale des exportations de services en 1993-1995 et sa part a peu baissé sur la période récente (54,7% en 2000-2002 (tableau 2.3)). Le transport et l'assurance de marchandises représentent environ 22% du total des exports de services. Cette structure montre combien la balance des paiements est vulnérable aux chocs affectant le tourisme. Quant aux importations elles sont dominées par deux postes, le transport et l'assurance de marchandises qui constitue presque l'équivalent du tourisme dans les exportations et dont la part a représenté plus de 45% dans la période 2000-2002. Les grands travaux et services techniques réalisés par des sociétés étrangères constituent le deuxième poste d'importation de services, avec une part dépassant le quart dans les années 1993-1995, baissant à presque 10% dans les années récentes.

1.3. Une ouverture pénible et des marchés domestiques encore fortement protégés

L'économie tunisienne, est-elle réellement plus ouverte aujourd'hui qu'elle ne l'était au début des années quatre-vingt-dix ? Il est vrai que le système de restrictions quantitatives qui couvrait la majeure partie des importations jusqu'à la fin des années quatre-vingt et le début des années quatre-vingt-dix a été abandonné suite à l'adhésion de la Tunisie à l'OMC en 1995. Néanmoins, les droits de douane ont été consolidés à des niveaux très élevés, le contrôle technique est resté pesant et les procédures de dédouanement longues et coûteuses malgré les réformes entreprises dans ce domaine. D'ailleurs, le taux d'ouverture, mesuré par le rapport entre la somme des exportations et importations de biens et services et le PIB, a baissé depuis le début des années 90, passant de 98,6% en moyenne au cours des années 1993-1995 à 95,4% pendant la période récente 2000-2002. Certes, d'autres pays de la région MENA ont vu leur taux d'ouverture se détériorer plus que la Tunisie durant la même période mais plusieurs pays en dehors de la région, notamment les pays du PECO et ceux du Sud-Est asiatique, ont pu accroître leur intégration dans l'économie mondiale (tableau 2).

Tableau 2.2. : Evolution de l'ouverture : Comparaisons internationales (1993-2002)
(Exportations & Importations de biens et services/PIB en %)

Pays	1993-1995	Trois années les plus récentes
Région MENA		
Egypte	52,9 2000-2002	32,7
Jordanie	125,2 1998-2000	107,8
Maroc	54,7 1999-2001	57
Tunisie	98,6 2000-2002	95,4
Turquie	39,7 2000-2002	60
Europe de l'Est		
Hongrie	71,3 2000-2002	145
Pologne	46,1 2000-2002	61,8
Roumanie	44,2 2000-2002	63,7
Asie du Sud-est		
Corée	57,8 2000-2002	82,4
Indonésie	52,1 1999-2001	70,2
Malaisie	176,7 2000-2002	218,1
Asie du Sud		
Inde	21,8 1998-2000	26,9

Source : Calculs effectués à partir des Statistiques Financières Internationales, Fonds Monétaire International (CD-ROM, 2003). Pour la Tunisie, les données de l'Institut National des Statistiques sont utilisées.

Tableau 2.3. : Structure du commerce extérieur de services et ouverture en Tunisie (en% 1993-2002)

Type de Service	1993-95	2000-2002
<i>Exportations</i>		
Tourisme	55,8	54,7
Transport et assurance sur marchandises	21,5	22,1
Autres	22,7	23,2
<i>Importations</i>		
Transport et assurances sur	38	45,3
Grands travaux et services	26,2	9,9
Autres	35,8	44,8
<i>Ouverture</i>		
Taux d'ouverture services	24,4	20,5
Taux d'ouverture global (biens et	98,6	95,4

Source : Estimations effectuées à partir des données des rapports annuels de la BCT

Par ailleurs, l'ouverture de l'économie tunisienne aux importations est lent malgré le démantèlement tarifaire qui s'effectue depuis 1996. Il est important de distinguer dans le cas de la Tunisie les importations de matières premières et de produits semi-finis destinés à la réexportation sous le régime off-shore d'un côté, des importations dites « mises à la consommation », qui sont destinées au marché local, de l'autre. Les importations de biens de consommation sont composées de biens semi-finis destinés à la réexportation sous le régime off-shore ou de biens non produits localement (produits pharmaceutiques, automobiles...) donc sans aucun impact sur le degré de concurrence sur le marché domestique. Les taux de pénétration du marché local restent encore faibles car : (i) les droits de douane sur les produits finis sont encore conséquents, (ii) le volume des importations est fortement contrôlé grâce à des barrières non tarifaires élevées.

Ainsi, la part du régime off-shore a augmenté de 29,3% en moyenne durant la période pré-accord de libre-échange, à presque 32% en 2000-2002. Il est à rappeler que la libéralisation de la liste 4, qui concerne des produits finis en principe fortement concurrencés par les produits étrangers, a commencé en l'an 2000. Parallèlement, le taux de pénétration du marché local, mesuré par le ratio des importations mises à la consommation au PIB, a baissé entre la période avant l'accord (1993-1995) et les années 2000-2002, passant de plus de 32% à environ 30%.

Tableau 2.4. : Ventilation des exportations et importations tunisiennes par régime commercial (1993-2002)

	1993	1994	1995	2000	2001	2002	Moyenne 1993-1995	Moyenne 2000-2002
Exportations (en%)	100	100	100	100	100	100	100	100
- Régime général	41,3	39,7	36,2	36,4	32,3	30,7	39,1	33,3
- Régime off-shore	58,7	60,3	63,8	63,6	67,7	69,3	60,9	66,7
Importations (en%)	100	100	100	100	100	100	100	100
- Régime général								
- Régime off-shore	26,9	29,8	31	29,7	32,4	33,6	29,3	31,9
Taux de pénétration								
- Importations totales	45	45,3	47,2	44	47,7	45,2	45,9	45,6
- Importations mises à la consommation	32,9	31,8	32,6	30,9	32,2	30	32,4	31
Taux d'ouverture								
- Importations totales de biens	72,5	77,4	79,9	74	80,7	77,8	76,6	77,5
- Importations mises à la consommation	60,3	63,8	65,3	60,9	65,3	62,6	63,2	62,9

2. IDE, d'importantes marges de progression demeurent

Les flux d'investissement en Tunisie ont augmenté depuis 1998 en partie reflétant les privatisations réalisées ces dernières années. Ces flux sont passés d'un montant moyen de 425 millions \$US par an au cours de la période 1991-1996, soit 2,6% du PIB, à une moyenne de 562 millions \$US (2,8% du PIB) durant la période 1997-2002. Ils ont atteint un niveau record de 710 millions \$US en 2002 (tableau 5). En termes relatifs par rapport au PIB, l'Egypte et la Turquie ont attiré nettement moins de capitaux que la Tunisie sur toute la période 1991-2002 (respectivement 1,1% et 0,8% du PIB). Le Maroc a fait mieux que la Tunisie au cours de la période 1997-2002 grâce à deux grandes opérations de privatisation dans le secteur des télécommunications, l'octroi d'une licence GSM et la cession du tiers des actions détenues par l'Etat dans Maroc Télécom.

En revanche, la Tunisie a attiré relativement moins d'IDE que certains pays de l'Asie de l'Est et de l'Europe de l'Est. La Malaisie, la Hongrie et la Pologne, par exemple, ont bénéficié en moyenne de

beaucoup plus de capitaux, en termes absolus comme relatifs sur toute la période 1991-2002. À titre d'exemple, les IDE vers la Malaisie représentaient 7,4% de son PIB en 1991-1996 et 3,9% en 1997-2002, contre 2,6% et 2,8% pour la Tunisie pour les mêmes périodes (tableau 5).

Les actions de privatisation d'entreprises étatiques ont contribué de manière significative à cette augmentation et ont plus que compensé le fléchissement des IDE dans le secteur énergétique. En dehors de la cession d'une grande entreprise de textile, la « SITEX », à une multinationale dans les années quatre-vingt, les actions de privatisation sont restées marginales jusqu'à 1998, date à laquelle l'Etat a cédé deux cimenteries pour un montant total d'environ 300 millions \$US. Une troisième cimenterie a été privatisée en 2000 pour un montant d'environ 250 millions \$US. Ces opérations se sont poursuivies en 2001 avec la cession d'une société hôtelière et surtout en 2002 avec l'octroi d'une licence GSM à un opérateur privé, en plus de la cession d'actions dans une banque, l'Union Internationale des Banques, au profit de la Société Générale. Au total, les recettes de privatisations réalisées sur la période 1998-2002 ont atteint plus de 1000 MD. En dehors de ce poste, les IDE ont légèrement baissé, passant d'une moyenne d'environ 427 millions \$US par an au cours des années 1991-97 à 400 millions \$US dans la période suivante 1997-2002.

Les fusions et acquisitions (F&A) ont contribué de manière importante aux flux d'IDE dans le monde en général et dans les pays en voie de développement en particulier. Pour ces derniers, les F&A ont compté en moyenne pour plus de 35% des IDE en 1997-2002. Sans la Chine où la quasi-totalité des flux sont de nouveaux investissements, la part des F&A s'est élevée à presque 43% des IDE, alors qu'elle n'a été que de 27% des IDE en Tunisie. Ceci est dû, au rythme relativement lent de la privatisation en général et de la libéralisation des services en particulier.

Tableau 2.5. : Flux d'investissements directs étrangers en Tunisie et dans des PVD (1991-2002)

	1991-1996		1997-2002		2001		2002	
	Flux en US\$ million	en % du PIB	Flux en US\$ million	en % du PIB	Flux en US\$ million	en % du PIB	Flux en US\$ million	en % du PIB
MENA								
Egypte	714	1,4	903	1,1	510	0,6	647	0,8
Maroc	406	1,3	1242	3,6	2808	8,3	428	1,3
Tunisie	425	2,6	562	2,8	486	2,4	710	3,4
Jordanie	4	0,1	343	8,5	100	2,3	56	1,3
Turquie	751	0,5	1302	0,8	3266	2,2	1037	0,6
Asie de l'Est								
Corée	1234	0,3	5395	1,3	3528	0,8	1972	0,4
Malaisie	5436	7,4	3413	3,9	554	0,6	3203	3,4
Europe de l'Est								
Hongrie	2205	5,5	1854	3,8	2440	4,7	854	1,3
Pologne	2119	2,1	6286	3,8	5713	3,1	4119	2,2
Roumanie	206	0,7	1263	3,2	1157	2,9	1106	2,4

Source : World Investment Report, UNCTAD, 2003 et SFI, FMI (2003)

Dans la première moitié des années quatre-vingt-dix, les flux d'IDE se sont caractérisés par une très forte concentration sur le secteur des hydrocarbures bien que la Tunisie ne compte pas parmi les grands producteurs de gaz ou de pétrole dans la région. Ces flux ont représenté 84% des flux d'IDE vers la Tunisie (Tableau-3.6). L'industrie manufacturière qui était le principal secteur d'accueil des IDE dans les années soixante-dix et quatre-vingt a attiré moins de 3% des flux au cours de cette période. En revanche, entre 1996 et 2002, la part de cette industrie a fortement augmenté, atteignant presque 40% des IDE en moyenne. La privatisation des trois cimenteries, mais aussi la création de nouveaux projets notamment dans le secteur des industries mécaniques et électriques, explique ce regain d'intérêt des IDE pour le secteur manufacturier tunisien.

Malgré cela, le secteur énergétique demeure dominant, avec une part de presque 47% du total des flux d'IDE au cours de la période 1996-2002. Les investissements réalisés par British Gaz constituent la majeure partie de ces investissements. Quant aux services, leur part a presque doublé entre les deux périodes, passant de 7,5% en moyenne en 1990-1995 à 14,8% en 1996-2002. Cette hausse significative s'explique par la privatisation d'une chaîne d'hôtels en 2001 et surtout par l'octroi d'une licence GSM à un opérateur privé étranger et la cession par l'Etat d'actions dans une banque, l'UIB. Malgré ces opérations, la part des services reste très faible en Tunisie par comparaison avec la répartition sectorielle des IDE dans l'ensemble des pays en voie de développement où elle a dépassé en moyenne les 57% au cours des années 1999-2001, et où les secteurs financiers et de télécommunications ont attiré plus du cinquième de l'ensemble des flux d'IDE (Tableau 6).

Les IDE ont été attirés en Tunisie par le faible coût de la main d'œuvre et par les incitations fiscales à l'exportation. La politique tunisienne fiscale et commerciale n'a pas été favorable aux IDE dans

les services ou dans les activités tournées vers le marché local. La centrale électrique de Radès, construite en concession, a été une exception.

Tableau 2.6. : Répartition sectorielle des IDE en Tunisie (1990-2002)

	1990-95	1996-2002	2001	2002
Flux totaux annuels moyens en MDT				
y compris privatisation	377,1	664,1	700	1009
sans recettes de privatisation	377,1	530,3	636	906 n ^(a)
Répartition sectorielle (en%) y compris privatisation				
Energie	84	35,2	46,8	27,7
Services	7,5	14,9	14,8	45,7
Industries manufacturières	2,6	39,8	35,9	25,1
Autres	5,9	10,1		
Total	100	100	100	100

(a) les recettes de vente de la licence GSM sont comprises (Première tranche de 328 MDT)

Source de données : Foreign Investment Promotion Agency « FIPA », 2003

Tableau 2.7. : Répartition sectorielle des flux d'IDE dans les PVD (Parts en%)

	Pays en voie de développement		Tunisie	
	1999-2000	2001	1999-2000	2001
Montant total (US\$ billion)	200,9	169,8	0,573	0,486
Primaire (y compris mines et hydrocarbures)	8,9	7,6	37,4	46,8
Secondaire	30,8	33	54,9	35,9
Agroalimentaire	2	1,5	3	2,6
Textiles et habillement	0,8	0,1	15,4	11,4
Machines et équipement	4,3	2,1	8,3	10,7
Electriques et électroniques	4,7	2,8	8,3	10,7
Tertiaire	56,3	58,4	6,9	14,8
Electricité, gaz et eau	4,8	4		
Hôtels, restaurants	1,2	1,6	6,2	13,9
Transport et communications	7,9	11,8		
Finance	12,1	17		
Total	100	100	100	100

Source : World Investment Report, UNCTAD, 2003

3. Politique commerciale, barrières non-tarifaires et degré de concurrence des marchés

3.1. Barrières tarifaires

Jusqu'à une date récente, les droits de douane étaient très élevés et le sont encore pour les biens en provenance de pays autres que ceux de l'UE. Le démantèlement tarifaire dans le cadre de l'Accord d'Association a déjà réduit les droits de douane dans des proportions très importantes. Les barrières non-tarifaires sont encore élevées et les procédures de dédouanement sont relativement pesantes. Aujourd'hui les avantages accordés aux activités tournées vers l'exportation et la politique de change visant la stabilisation du taux de change réel montrent que le biais anti-exportations qui existait avant la mise en place des plans d'ajustement structurel a disparu. Maintenant, c'est la production pour le marché local qui est de plus en plus exposée à la concurrence tout en étant encore fortement taxée.

Les droits de douane tunisiens statutaires sont encore trop élevés par rapport à la moyenne mondiale, quoique les taux effectifs sont nettement plus faibles que les taux statutaires. Les droits statutaires (non-discriminatoires) se sont, en effet, élevés à 34,5% en moyenne en 2002, contre un taux moyen de 12,8% pour la même année pour les pays à revenu intermédiaire (tableau 8). En outre, ces droits ont très peu évolué depuis le début des années 90, alors qu'ils ont été réduits de plus de 40% en moyenne dans les pays à revenu intermédiaire. Pour les importations de biens manufacturés, les droits de douane non-discriminatoires sont toujours parmi les plus pénalisants au monde, représentant plus de deux fois les taux moyens des pays à revenu intermédiaire. Même vis à vis de l'UE, les droits de douane sont presque égaux en 2003 à la moyenne des taux non discriminatoires des pays à revenu intermédiaire (12% contre une moyenne de 12,6%).

Tableau 2.8. : Droits de douane moyens : Comparaisons internationales^(a)

	Tous produits				Produits manufacturés ^(b)		Produits agricoles ^(b)	
	Année	Droit douane moyen	Année	Droit douane moyen	Année	Droit douane moyen	Année	Droit douane moyen
MENA								
Tunisie	1990	28,3	2002	34,5	1999	26,3	1999	30,5
Jordanie	1990	12,2	2002	14,9	2001	15,4	2001	21,8
Egypte	1991	42,2	2002	22	1998	20,2	1998	22,7
Maroc	1990	24,8	2002	31,6	2001	31,1	2001	36,6
Turquie	1993	26,7	2002	10,2	2000	6,3	2000	16,7
Amérique Latine								
Chili	1990	15	2002	7	2001	8	2001	8
Asie								
Inde	1990	81,8	2002	33	2001	30,6	2001	32,9
Europe de l'est								
Rep. Chèque	1990	5,3	2002	6	2000	5,3	2000	6,6
Hongrie	1991	12,7	2002	9,5	2000	7,3	2000	30,2
Pologne	1991	12,2	2002	13,9	2001	8,3	2001	13,4
Roumanie	1991	16,3	2002	19,8	2001	15,7	2001	20,6
Pays à revenu intermédiaire	1990	21,4	2002	12,8	1996-2001 (68 pays)	11	1996-2001 (68 pays)	14,3
	(78 pays)							

(a) : moyennes simples des droits de douane non discriminatoires (NPF)

(b) : taux moyens NPF appliqués

Source : Banque Mondiale, Base de données sur le Commerce International

Plus particulièrement, les secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire continuent à être très fortement protégés. L'accord de libre échange avec l'UE ne portant que sur les produits manufacturés non agroalimentaires, le commerce agricole reste régi par les engagements que la Tunisie a pris dans le cadre des accords multilatéraux de l'OMC.

Toutefois, les taux effectifs sont nettement plus faibles que les taux théoriques en raison des exonérations et des abattements dont bénéficient certaines activités, exportatrices notamment, et les taux relativement bas appliqués aux importations de certains produits agricoles dans le cadre des quotas. En 2001 le taux effectif moyen (droits de douane et taxes collectés rapportés au PIB) se montait à 4,8% seulement alors que le taux statutaire moyen sur les produits en provenance de l'UE était de 23,8%. Néanmoins, les taux statutaires sont pertinents dans l'analyse de la protection dont bénéficient les entreprises produisant pour le marché local.

Le maintien de droits élevés sur les produits provenant de pays hors UE a deux effets négatifs. Le premier est le risque de détournement des importations de sources moins chères situées hors de l'UE vers des sources européennes plus chères. Le second est de réduire l'intensité de la concurrence sur le marché local. Cette protection excessive à l'égard des importations en provenance de pays tiers est d'autant plus injustifiable que le démantèlement tarifaire qui se fait dans le cadre de l'Accord d'Association entraîne déjà pour le budget de l'Etat la perte d'environ 70% des recettes douanières. Pour corriger ces distorsions et avoir une politique commerciale similaire à celle pratiquée dans les pays à revenu intermédiaire, la Tunisie devrait réduire ses taux non discriminatoires d'environ 60% pour les ramener à d'environ 30% à une moyenne de 12%.

Tableau 2.9. : Protection nominale par secteur d'activité (1995-2002)

	1995	2000	2001	2002		2003	
		UE	UE	UE	RM	UE	RM
Agriculture & pêche	39	126	100	98	98	89	89
Industrie	37	34	30	28	38	24	34
Industrie manufacturière	43	39	36	33	45	29	42
IAA	46	82	81	81	82	72	42
MCCV	41	25	26	22	40	19	73
IME	30	23	19	18	31	14	39
Chimie	25	21	17	15	24	13	30
THC	62	35	30	26	40	22	24
Industries diverses	45	27	21	20	33	15	39
Industrie non manufacturière	11	11	3	3	9	1	3
Ensemble	34	42	36	35	43	31	39
Ensemble (hors agriculture & IAA)	30	21	16	15	24	12	22

Source : Institut d'Economie Quantitative, « Protection effective des activités économiques, Evolution et perspectives (2003-2008), 2003

Le taux de pénétration du marché local a très peu évolué depuis la mise en œuvre du démantèlement tarifaire. Le ratio des importations de biens de consommation au PIB est passé de 5,3% en moyenne durant la période pré démantèlement (1994-1995), à 5,4% durant la période de démantèlement (1996-2003) et à 5,6% durant les années les plus récentes d'entrée des produits de la liste 4 dans le programme de démantèlement (2000-2004).

La protection effective a baissé, mais reste encore élevée. Elle a augmenté au cours des premières années du démantèlement tarifaire sur les produits manufacturés européens à cause de la séquence de démantèlement retenue qui commence par les entrants et les produits finis qui ne concurrencent pas la production locale. Cette situation s'est redressée avec l'addition dans la liste 4 de produits concurrents dans la phase de démantèlement des droits de douane (Tableau 10)

Tableau 2.10. : Protection effective par secteur d'activité (1995-2002)

	1995	2000	2001	2002		2003	
		UE	UE	UE	RM	UE	RM
Agriculture et Pêche	45	162	123	120	118	110	108
Industrie	55	47	36	35	55	30	47
Industrie manufacturière	85	68	60	57	92	49	87
IAA	71	49	67	70	63	61	51
MCCV	85	73	76	70	182	53	179
IME	64	83	48	43	104	66	104
Chimie	65	82	49	55	101	37	87
THC	126	79	69	59	88	46	90
Industries diverses	69	58	39	41	85	31	79
Industrie non manufacturière	12	15	3	4	11	1	1
Ensemble	41	63	50	49	60	44	54
Ensemble hors agriculture et IAA	34	30	20	19	34	16	29

Source : Institut d'Economie Quantitative, « Protection effective des activités économiques, Evolution et perspectives (2003-2008), 2003

L'ajustement fiscal concomitant au démantèlement tarifaire a été jusqu'à présent réussi et aucune difficulté majeure ne devrait surgir d'ici la fin de l'ajustement prévu en 2008. La réduction des droits de douane sur une base NPF ne devrait pas présenter de problèmes, étant données les étapes du démantèlement déjà franchies et la part relativement faible des importations de pays tiers.

3.2. Barrières non-tarifaires

En principe, les contrôles techniques imposés en douane ont pour but de vérifier la conformité des produits importés avec les normes sanitaires et de sécurité nationales. La législation tunisienne prévoit trois types de contrôle qui sont appliqués selon la nature des biens importés. Le premier est le contrôle systématique requis avant toute vente sur le marché local. Ce contrôle prévoit des tests et essais menés par les services techniques sur des échantillons. Le deuxième type de contrôle est la certification de conformité à la réglementation technique par les services des douanes. Le troisième concerne le respect des cahiers de charges.

Les monopoles, que détiennent notamment certaines entreprises publiques elles-mêmes en situation de monopole sur leur marché (Office du Commerce Tunisien, Office de l'Huile, La Pharmacie Centrale, ETAP pour les produits pétroliers, etc.), sur certaines importations, notamment de produits alimentaires, représentent une part assez importante des importations tunisiennes. L'Office du Commerce détient encore le monopole des importations de produits considérés comme des produits de base : sucre, café, thé, poivre, cacao en fèves, riz, haricots secs et levure sèche, ainsi que de certains fruits et légumes frais et secs et conserves alimentaires ; la Pharmacie Centrale sur plusieurs produits pharmaceutiques et la STIP sur les pneumatiques. Il en est de même pour les importations de produits miniers et d'hydrocarbures. L'importation de la plupart de ces produits est, en principe, soumise à la réglementation via des cahiers de charges qui n'ont pas été élaborés et publiés par l'administration. Or, en leur absence, l'Office du Commerce reste maître de l'entrée de ces biens sur le sol national.

Les contrôles techniques se sont renforcés depuis l'adhésion de la Tunisie à l'OMC en 1995. Alors qu'ils ne concernaient qu'environ le quart des positions tarifaires NSH ou 37% des importations en valeur en 1994, en 2001 ces chiffres ont respectivement grimpé à plus de 30% et 43% (tableau 11). La quasi-totalité de cette augmentation concerne le contrôle par certification des biens de consommation, mais le contrôle systématique reste très important portant sur environ 14% des importations en termes de positions tarifaires. C'est ce type de contrôle qui pose le plus de problèmes du point de vue des délais et de l'efficacité²¹.

Le contrôle de conformité avec les normes sanitaires, phytosanitaires ou techniques est légitime. Toutefois, les autorités doivent impérativement le rendre plus rapide et moins coûteux pour l'importateur et cette étape ne doit pas devenir une forme déguisée de barrière non-tarifaire aux

²¹ Certains délais ne peuvent pas être raccourcis étant donnée la nature des produits et des tests techniques qui doivent être effectués. Pour d'autres produits ou types de contrôles, cela est possible moyennant une gestion plus efficace des laboratoires existants et la création de nouveaux laboratoires privés.

importations. Les laboratoires d'analyse seront donc appelés à améliorer leur efficacité afin de réduire les délais de mise en consommation des marchandises importées.

Par ailleurs, les procédures de dédouanement des importations destinées au marché local sont encore lourdes, contrairement à celles qui sont appliquées aux importations des entreprises off-shore. Sous le régime off-shore, le dédouanement est facilité car il se fait par un agent de la douane au sein de l'usine même où sont également vérifiées les exportations. En revanche, les importations destinées au marché local souffrent de délais de dédouanement estimés à trois semaines en moyenne, contre quelques jours dans les pays les plus performants. Ces délais excessifs se traduisent par des surcoûts qui viennent s'ajouter aux droits de douane. D'ailleurs, l'un des principaux avantages du régime off-shore est d'éviter ce surcoût. Améliorer la gestion et l'efficacité des laboratoires techniques et raccourcir les délais est donc d'une importance primordiale pour la réduction des coûts de transaction des entreprises et la promotion de la concurrence sur le marché domestique.

Tableau 2.11. : Protection non tarifaire en Tunisie : Contrôle technique (1994-2001)
(en % du nombre total de positions tarifaires)

Groupe d'utilisation	Contrôle technique total		Contrôle systématique		Certification		Cahier de charges	
	1994	2001	1994	2001	1994	2001	1994	2001
Alimentation humaine	9,7	9,7	8,2	8,2			1,5	1,5
Energie	0,4	0,4					0,4	0,4
Matières minérales	2,6	2,6	2,4	2,4			0,2	0,2
Matières végétales	0	0						
Demi-produits	3,9	4	0,7	0,8	2,8	2,8	0,4	0,4
Equipement agricole	0,4	0,4	0,2	0,2			0,2	0,2
Equipement industriel	2,1	2,3	0,7	0,9	0,9	0,9	0,5	0,5
Biens de consommation	6,8	11,1	1,7	1,9	4,5	8,8	0,4	0,4
Total	25,9	30,5	14	14,5	8,1	12,5	3,5	3,5

Source, Mesures non tarifaires, 2003

3.3. Subventions des exportations

Les avantages accordés au secteur exportateur sont ici encore très généreux. Les autorités tunisiennes arguent qu'elles ne font qu'accorder des avantages similaires à ceux offerts par d'autres pays pour garder et attirer les IDE. Comment les comparer aux avantages accordés dans d'autres pays ? La plupart des pays, même développés (Portugal, France, Irlande, etc.), offrent des incitations importantes aux investisseurs et aux exportateurs. Certains offrent par exemple des terrains industriels presque gratuits aux investisseurs étrangers. Pour ce qui est de la Tunisie, il apparaît que les avantages fiscaux sont non seulement trop importants mais aussi accordés en vue de compenser d'une manière coûteuse et peu efficace les carences accusées dans des domaines plus essentiels tels que l'infrastructure et les ressources humaines.

Etant donnés les avantages, essentiellement fiscaux, accordés aux entreprises exportatrices et la politique de stabilisation du taux de change réel en vigueur depuis déjà plusieurs années, une dépréciation réelle du change a été enregistrée depuis quelque temps, au moins par rapport à l'Euro. Avec le démantèlement tarifaire, le biais devient plutôt anti-production pour le marché local.

4. Les télécommunications et les services : performance et ouverture

4.1. Les télécommunications

Malgré les progrès réalisés durant les trois ou quatre dernières années, la Tunisie accuse encore un certain retard dans le domaine des technologies de l'information et des communications (TIC). En la matière, les critères de performance sont des critères d'infrastructure et d'accès. Pendant longtemps l'effort du gouvernement s'est concentré sur la téléphonie fixe dont le taux de pénétration a nettement augmenté depuis le début des années quatre-vingt-dix, pour atteindre presque les 12% en 2000. Ce taux est quasi identique à ceux réalisés par d'autres pays de la région, comme l'Egypte et la Jordanie, et il est nettement plus élevé qu'au Maroc où l'entrée relativement « précoce » de la téléphonie mobile a entraîné une négligence de la téléphonie vocale fixe (tableau 12). Toutefois, même dans ce domaine, le retard est encore important par rapport à plusieurs autres pays comme la Turquie et certains pays de l'Europe de l'Est et de l'Asie de l'Est où la pénétration téléphonique fixe est deux à trois fois plus élevée qu'en Tunisie.

La situation de la téléphonie cellulaire n'a commencé à se redresser qu'à partir du milieu de l'année 2003, suite à l'entrée en activité d'un nouvel opérateur privé. Un certain rattrapage se produit depuis cette date, ce qui a entraîné une très forte croissance du nombre d'abonnés et un taux de

pénétration estimé aujourd’hui à environ 20% de la population. Cette croissance sensible est apparue malgré le niveau assez élevé des tarifs qui n’ont que faiblement baissé depuis trois ans.

Tableau 2.12. : Situation des TIC en Tunisie et dans des pays de comparaison (2002)

	Téléphonie fixe (lignes)	Téléphonie mobile	Ordinateurs personnels	Utilisateurs d’Internet (par 1000 ha)	Coût mensuel d’utilisation d’Internet		Nombre d’hôtes
					Coût de 20 heures en US\$	% du PNB par tête	
MENA							
Egypte	11	6,7	16,6	28	5	4,5	0,45
Jordanie	12,6	22,9	37,5	58	26	18	
Maroc	3,8	20,9	23,6	24	25	25,5	0,9
Tunisie	11,7	5,1	30,7	52	17	10,4	0,35
Turquie	28,2	34,7	44,6	73	20	9,5	23
Europe de l’Est							
Hongrie	36,2	67,6	108	158	10	2,3	191
Pologne	29,5	36,3	105,7	230	16	4,1	170
Rép. Chèque	36,3	84,8	177,4	256	21	4,5	223
Roumanie	19,5	23,5					
Asie de l’Est							
Corée			558	552	10	1,2	
Malaisie	19		146,8	320	8	2,9	35
Amérique Latine							
Chili	23	42,8	119,3	238	22	6,1	89,8

L’accès à l’Internet s’est également élargi pour atteindre le taux de 52 utilisateurs pour 1 000 habitants en 2002, ce qui représente une densité d’utilisation deux fois plus élevée qu’au Maroc et en Egypte. Elle reste toutefois nettement inférieure à la densité observée dans les pays de l’Europe de l’Est ou de l’Asie de l’Est (tableau 12). En outre, la Tunisie n’a pas suivi les développements récents d’accès au haut débit qui reste, en 2002, extrêmement peu répandu même au sein des entreprises.

Le niveau d’accès est évidemment lié à la disponibilité et au coût à la fois des ordinateurs personnels et des connexions à l’Internet. Le gouvernement tunisien a pris en 2002 des mesures facilitant l’obtention de crédits par les ménages pour l’acquisition d’ordinateurs à des prix relativement bas. Le rapport entre le parc d’ordinateurs personnels et la population en Tunisie dépasse largement celui atteint par d’autres pays de la région comme l’Egypte et le Maroc, mais reste nettement en deçà de la performance des autres pays étudiés (tableau 12). Le facteur coût de connexion aurait aussi découragé l’accès à l’Internet, bien que le problème soit plus sérieux dans d’autres pays de la région comme la Jordanie ou le Maroc. Les comparaisons internationales montrent, en effet, que l’internaute tunisien doit payer l’équivalent de plus de 10% du revenu national par personne pour un accès de 20 heures par mois, contre 1,2% en Corée, 2,3% en Hongrie et 6,1% au Chili. Ces écarts de coût sont encore beaucoup plus élevés pour l’accès au haut débit (dix fois plus cher en Tunisie qu’en Europe).

Un dernier indicateur du degré de développement des TIC est le nombre local d’hôtes Internet où le retard de la Tunisie est très grand. En effet, rapporté à la population, il n’y avait que 0,35 hôtes pour chaque dix mille habitants en Tunisie en 2002. Le Maroc, qui lui aussi a accusé un grand retard, en comptait pourtant presque trois fois plus (tableau 12). Certaines entreprises tunisiennes préfèrent, pour différentes raisons, héberger leurs sites à l’étranger plutôt qu’auprès de fournisseurs de services locaux.

Une des raisons principales du retard accusé par la Tunisie dans le domaine des TIC, est que Tunisie Télécom, l’opérateur public dominant détient encore le monopole de la téléphonie fixe et respecte les contraintes et méthodes des entreprises publiques. Quant à la téléphonie mobile, elle a été ouverte à un deuxième opérateur privé, ce qui a permis de mettre fin à la situation de pénurie qui a duré pendant au moins cinq ans.

Dans ce nouveau contexte, marqué par l’entrée de nouveaux opérateurs, il faut souligner l’importance du rôle de l’agence de réglementation des télécommunications, l’Instance Nationale des Télécommunications, qui devrait aussi évoluer afin d’avoir plus d’autonomie vis à vis de l’autorité de tutelle, sachant que l’opérateur historique joue encore un rôle dominant et que cela continuera pendant encore probablement quelques années.

5. Soutenabilité du déficit extérieur

Tableau 2.13. : Evolution de la balance des opérations courantes en Tunisie

	1998	1999	2000	2001	2002
Recettes Courantes	10731	11627	13096	15293	15307
Variations annuelles (%)	7	8,3	12,6	16,8	0,1
Dépenses Courantes	11500	12162	14222	16534	16367
Variations annuelles (%)	7,6	5,8	16,9	16,3	-1
Déficit Courant	-769	-535	-1126	-1241	-1060
% du PIB	-3,4	-2,2	-4,2	-3,5	-4,3
Autres pays de la région MENA					
Morocco			-1,4	4,8	4,1
Jordan			-5,1	-4,9	-5,8

Source : Banque Centrale de Tunisie et FMI

Tableau 2.14. : Evolution des Principales Composantes de la balance des opérations courantes en Tunisie

	1998	1999	2000	2001	2002
Echanges de marchandises					
Exportations FOB	6518	6967	8005	9504	9749
Variations annuelles	13,6	6,9	14,9	18,7	2,6
Importations CIF	9489	10071	11738	13697	13511
Variations annuelles	17	6,1	16,6	16,7	-1,4
Soldes	-2971	-3104	-3733	-4193	-3762
Taux de couverture(1)	68,7	69,2	68,2	69,4	72,2
Echanges de services					
Recettes	3139	3464	3792	4189	3813
Variations annuelles	8,6	10,4	9,5	10,5	-9
Dépenses	1430	1463	1670	2051	2063
Variations annuelles	9,6	2,3	14,1	22,8	0,6
Soldes	1709	2001	2122	2138	1750
Revenus des facteurs					
Recettes	1005	1125	1220	1471	1624
Variations annuelles	7,8	11,9	8,4	20,6	10,4
Dépenses	1094	1177	1448	1520	1519
Variations annuelles	2,5	7,6	23	5	-0,1
Soldes	-89	-52	-228	-49	105

(1) : Taux de couverture des importations par les exportations

Source : Banque Centrale de Tunisie et FMI

L'économie tunisienne est la plus dynamique et la plus diversifiée de la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord. Néanmoins, la Tunisie se caractérise par un déficit substantiel du compte courant de sa balance des paiements et il n'est pas attendu, au moins dans le court et moyen terme que le signe ou même l'ampleur de cet indicateur puisse changer. Selon Lawrence (1996), une attention particulière devrait être donnée à tout déficit du compte courant qui dépasse 5% du PIB et dont le financement est susceptible d'entraîner des répercussions économiques négatives et rapides. Si cette règle pouvait servir d'alerte, la Tunisie semble encore loin du seuil critique en terme de déficit courant. Néanmoins, il est important d'étudier la soutenabilité du déficit courant de la Tunisie. Selon Roubini et Wachtel (1998), la soutenabilité de la position de la balance des paiements d'un pays n'est pas un concept facile à gérer. Il est fondamentalement associé à la solvabilité à long terme d'un pays. Une définition de la soutenabilité plus significative en termes de politique économique est suggérée par Milesi-Ferretti et al (1996) qui considèrent qu'un déficit courant est soutenable si la position de la balance des paiements est compatible avec le maintien de la politique économique actuelle sans toutefois nécessiter l'introduction de changements dramatiques dans la politique économique du pays. En premier lieu, une attention doit être donnée aux modalités de couverture du déficit courant compte tenu de la politique de change, et au risque d'exposer le pays à une crise monétaire. Une crise monétaire se définit, pour un pays comme la Tunisie, par une situation où une forte dépréciation du dinar tunisien devient nécessaire pour réduire le déficit courant. Edwards (2001) analyse en détails l'utilisation du taux de change comme instrument de financement du déficit courant. En Tunisie, bien qu'il soit vrai qu'une légère dévaluation ait été observée au cours des deux dernières décennies, son ampleur reste très limitée, ce qui montre que la politique de change n'est plus le principal moyen utilisé par la Tunisie pour financer son déficit courant. La Tunisie a plutôt utilisé les flux d'IDE comme source majeure de financement du déficit courant. Cette source de financement à long terme est considérée comme une source stable de financement. En plus, la compétitivité internationale de la Tunisie est jugée bonne, selon le récent rapport du Forum Economique Mondial (2003), malgré la perte de compétitivité dans certains secteurs (textile et habillement).

CHAPITRE III : POLITIQUES FINANCIERES ET MONETAIRES*

Le secteur des services financiers tunisiens traverse depuis la fin des années 1980 une période de réforme et de modernisation. La loi bancaire a été révisée pour faire disparaître les cloisonnements et favoriser la concurrence entre les banques. Le rôle de l'Institut d'Emission a été redéfini et précisé pour permettre une réduction des restrictions au fonctionnement normal du marché et la régénération des acteurs bancaires jusque là réduits au rôle de simples appendices de la Banque Centrale. Le cadre institutionnel de la Bourse a été révisé avec l'espoir d'en faire un vecteur plus efficace de financement des investissements et de mobilisation de l'épargne. L'introduction de la « convertibilité courante » du dinar constitue une première étape vers la libéralisation du compte de capital et le flottement du dinar. L'introduction des nouvelles technologies de l'information est essentiel pour moderniser le système des paiements.

Le système financier tunisien est relativement riche et diversifié. Le compartiment bancaire est étoffé (on compte actuellement 825 agences bancaires soit, une agence pour près de 11.000 habitants) et comporte 28 banques, dont 7 établissements offshore. De même, le compartiment non bancaire est dynamique et offre une vaste gamme de services financiers. Concernant le marché de capitaux, près de 45 entreprises sont cotées en Bourse des valeurs mobilières avec un taux de capitalisation boursière de l'ordre de 12% du PIB (moyenne des années 1990). Plusieurs sociétés et opérateurs en Bourse sont actifs et le marché interbancaire des changes se développe. Il y a lieu enfin de mentionner les services financiers de la Poste comprenant le Centre des Chèques Postaux et le Centre d'Epargne Postale ainsi que les organismes de sécurité sociale (CNSS et CNRPS) et les sociétés d'assurance.

Le système bancaire reste cependant marqué par la prédominance de la puissance publique qui continue de contrôler plus de 60% du secteur malgré le projet de restructuration engagé. L'assainissement de la situation financière des banques accuse des retards dus essentiellement à l'importance des créances douteuses (créances carbonisées) qui représentent près de 20% du stock des actifs bancaires (plus de 24% des créances accordées par les banques étatiques), et plus généralement à la dégradation de la qualité des créances.

Malgré la libéralisation du secteur financier, la restructuration bancaire est lente ; ainsi, en 2002, une seule opération d'envergure a été effectuée : le rachat de l'UIB par la Société Générale (banque française). Le système financier tunisien est toujours dominé par les banques commerciales qui détiennent plus des deux tiers de la valeur totale des actifs financiers. Le rôle de l'Etat y est aussi prépondérant puisqu'il détient encore les trois plus grandes banques du pays qui sont la Banque Nationale Agricole (BNA), la Banque de l'Habitat (BH) et la Société Tunisienne des Banques (STB).

La présence étrangère dans le système bancaire s'est renforcée avec l'acquisition par la Société Générale des actions de l'Etat dans l'UIB pour un montant d'environ 100 millions \$US. Le gouvernement a par ailleurs exprimé l'intention de céder ses parts dans la Banque du Sud, mais la décision de privatisation a été retardée. La participation étrangère dans le système bancaire tunisien demeure cependant faible, même par comparaison avec des pays de la région MENA, ceci reflète la faiblesse des services en général et des services financiers en particulier, notamment dans les flux d'IDE.

Des réformes importantes ont été réalisées depuis le milieu des années quatre-vingt-dix pour restructurer et assainir les banques tunisiennes qui ont souffert pendant longtemps d'un faible taux d'encadrement, d'une insuffisance des capacités d'appréciation des risques et de la rentabilité des crédits, de l'inadéquation des fonds propres par rapport aux risques encourus et d'un volume excessif de créances douteuses. Certes, l'application de règles prudentielles plus exigeantes, l'amélioration de la qualité des ressources humaines et l'engagement pris en faveur de la banque universelle ont aidé à assainir les bilans des banques et à améliorer l'efficacité de leurs prestations. Toutefois, les créances douteuses continuent à peser lourdement sur leurs performances.

Alors que le système bancaire a entamé sa « modernisation », le secteur des assurances reste campé sur ses positions de rente et la « bancassurance » reste marginale.

* Sur la base des contributions du Professeur Hachemi Alaya, l'IHEC-Carthage, ancien Président de l'Université de Tunis III et Mehdi Griguiche, Maître de conférences, l'IHEC-Carthage.

Après un démarrage prometteur, la Bourse est entrée en léthargie, ce qui risque de compromettre auprès de l'épargnant de base (le citoyen) sa crédibilité en tant qu'outil de développement des activités économiques et financières.

Le système financier dans sa globalité reste fortement compartimenté et les fonctions de régulation, de coordination et de contrôle de chaque sous-secteur sont assurées par des autorités distinctes qui communiquent rarement entre elles.

La politique monétaire reste encore fortement entachée par les pratiques des années d'administration directe du crédit et le marché des capitaux demeure peu développé, ce qui est à l'origine d'une sensible rigidité des taux directeurs. Aussi, les autorités monétaires en sont réduites à intervenir pour assurer, malgré tout, la liquidité d'un système bancaire fragilisé par le poids des créances improductives et à agir directement sur le volume du crédit.

Tableau. 3.1. Les institutions financières tunisiennes

	Nombre d'institutions	
	1980	2003
Les banques	14	30
Banque Centrale de Tunisie	1	1
Banques généralistes	10	14
Centre des Chèques Postaux (CCP)	1	1
Banques de développement	2	5
Banques d'affaires	..	2
Banques offshore	..	7
Les établissements financiers spécialisés	10	182
Sociétés de leasing	1	11
Sociétés de factoring	..	3
Sociétés de recouvrement	..	7
Institutions de collecte de l'épargne	2	1
Sociétés d'investissement	7	157
Sociétés de gestion des moyens de paiement	..	3
institutions liées aux activités de marché		
La Bourse des valeurs mobilières	..	1
Intermédiaires en Bourse	..	..
Autres...	..	1

Encadré 1 : Les banques de développement en Tunisie

L'idée de la création de banques de développement remonte au début des années 1980. L'objectif initial était de contribuer à la mobilisation des ressources nécessaires au financement du 6^{ème} plan de développement. En plus des banques de développement nationales (BDET, BNDT...), six banques tuniso-arabes, ont été créées : la BTKD avec le Koweït, la STUSID avec l'Arabie Saoudite, la BTEI avec les Emirats Arabes Unis, la BTQI avec le Qatar, la BCMA avec l'Algérie et la BTL avec la Libye.

Ces banques ont largement contribué à l'essor du secteur touristique et, dans une mesure qui reste en deçà des attentes, à la création des projets industriels. Mais, face à la baisse des taux d'intérêt (de 11,3% en 1992 à 5,5% en 2002) et à la concurrence des banques de dépôts qui ont été depuis autorisées à accorder des crédits à long terme, l'activité des banques de développement s'est progressivement essoufflée. A contribué à cela le fait que leurs ressources sont mobilisées sur le long terme en devises et sont donc plus chères alors qu'elles ont été pendant longtemps interdites de collecte de l'épargne des particuliers. Début 2003, suite à la liquidation de la BCMA et à l'absorption des deux autres banques publiques non mixtes par les grandes banques publiques (la BNDA par la BNA, la BNDT et la BDET par la STB), elles ne sont plus que cinq sur le marché. Leur part dans l'intermédiation bancaire ne représentait plus que 7,1% en 2002 contre 27,6% en 1996 et 46% au début des années 1990.

Depuis la modification de la loi bancaire en 2001 qui consacre le caractère universel de l'activité de l'établissement de crédit et l'abandon de la distinction entre banque de dépôt et banque de développement, la plupart des banques de développement ont choisi d'accéder au rang de banque universelle.

Parce que les réformes financières ont été mises en œuvre lentement, beaucoup reste encore à faire pour permettre au pays de faire face aux véritables défis qui l'assaillent dont notamment : le chômage, l'intégration au sein de la zone euro-méditerranéenne, le renforcement du secteur privé et la poursuite de la « mise à niveau » et la gestion du change.

1. Evolution du système financier

Les objectifs majeurs de la réforme financière sont : (i) l'extension du rôle du secteur privé dans l'économie suite à la révision en profondeur du rôle économique et financier jusque là dévolu à l'Etat dans l'organisation et le fonctionnement des systèmes productif et financier, (ii) l'amélioration de la capacité du système financier à mobiliser les ressources de l'épargne nationale et à fournir des financements moins coûteux à l'économie, (iii) la remise en cause du système d'économie d'endettement, (iv) une meilleure intégration tant interne qu'externe du système financier tunisien et enfin, (v) un financement moins inflationniste et plus efficient de l'économie.

1.1. Un développement ralenti par les nécessités de l'assainissement des bilans

Le volet financier de la réforme économique initiée dès 1987 fut, rappelons-le, chronologiquement le premier initié et stratégiquement certainement le plus important dans la séquence des mesures structurelles visant à promouvoir la croissance dans le cadre d'une économie ouverte et régulée par les mécanismes du marché. La part du secteur privé dans l'investissement global a nettement augmenté (tableau 2, figure 1). Ramenée au total des investissements des entreprises, elle est passée de 46% à presque 60%, mais cela reflète en grande partie la réduction des investissements des entreprises publiques. En fait, la hausse des investissements (FBCF) privés dans l'investissement total est lente. Sa part stagne autour des 53% (en 2002 et 2003) alors qu'elle se situait à un niveau légèrement inférieur à 50% au début des années 90 et cela malgré les incitations accordées aux investissements privés. L'augmentation des encours de crédits bancaires orientés vers le secteur privé est plus significative : leur part relative est passée de 40,3% du PIB avant la réforme à plus de 56% durant la période 1987-2002.

Tableau 3.2. : Indicateurs de performance de la réforme financière

	Avant la réforme	Après la réforme ^(b)
M2/PIB	40,7	51,4
Base monétaire / Dépôts ^(a)	33,6	22,9
Taux d'intérêt réel ^(c)	-4,1	2,2
Crédit au secteur privé ^(d)	41	56,1
Epargne privée ^(d)	14,8	17,9
Investissement privé ^(e)	46,5	60

^(a) 1970-1986 sauf pour le PIB et l'investissement où la période retenue est 1960-1986

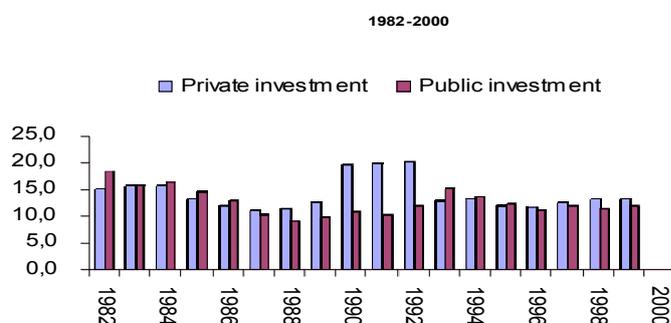
^(b) 1987-2002

^(c) Il s'agit du taux de refinancement de la BCT déflaté par l'indice des prix à la consommation.

^(d) En pourcentage de l'investissement total des entreprises

^(e) En pourcentage de l'investissement total.

Figure 3.1. : Investissement privé et investissement public (en % du total)



Source : Everhart et Suminski (2001)

La réforme financière impliquait un vaste programme de restructuration du secteur public. Le bilan de ce programme, tel qu'établi à la fin de l'année 2002, révèle que 163 entreprises publiques

représentant un produit de cession de l'ordre de 1670 millions de dollars, ont été rétrocédées au secteur privé. Ces privatisations ont concerné pour l'essentiel les investisseurs étrangers : le montant de l'investissement extérieur s'est établi à 77,1% des recettes totales de privatisation. Ceux-ci ont privilégié les projets importants du secteur de l'industrie comme les infrastructures : cimenteries, production d'électricité, construction d'autoroutes, banques, traitement des eaux usées et des déchets solides, télécommunications, dessalement de l'eau, etc.

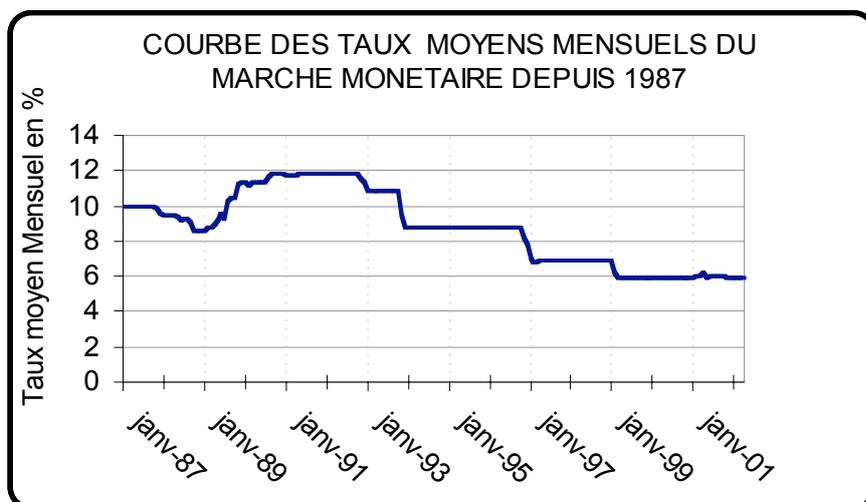
Le programme des privatisations a concerné également le secteur financier. Outre la privatisation de l'UIB (6^{ème} banque de la place) et la transformation du statut de la BTEI (Banque de Tunisie et des Emirats d'Investissement) en banque universelle qui nécessite une augmentation de l'apport en capital étranger, il est attendu pour fin 2003, la privatisation de la Banque du Sud ainsi que la restructuration du secteur des assurances. A terme, il est prévu que seulement deux grandes banques publiques (la BNA et une seconde banque publique qui regrouperait l'actuelle Banque Tunisienne de Solidarité avec les activités de financement liées au logement social de la BH) resteraient propriété de l'Etat. La privatisation a permis, dans une certaine mesure, de stimuler le marché financier par l'introduction de nouveaux titres en Bourse et l'élargissement de l'actionnariat en faveur des petits porteurs.

1.2. Un secteur en cours de rationalisation

Du fait de l'accroissement de la bancarisation de l'économie et de l'extension et la densification des structures et circuits de financement de l'économie tunisienne, le ratio base monétaire/dépôts est passé de 33,6% avant la réforme à 22,9%. Le volume des crédits accordés par le secteur bancaire au secteur privé s'est accru et le niveau du taux d'intérêt réel a baissé. Autant d'indicateurs de développement du secteur bancaire qui attestent des progrès réalisés.

Après le passage de taux d'intérêts réels négatifs à des taux nettement positifs, dans le contexte de la libéralisation financière, et après une période d'augmentation générale des taux d'intérêt (nominal et réel), un mouvement tendanciel à la baisse a été observé (figure 2)

Figure 3.2. : Evolution du taux d'intérêt moyens mensuels du marché monétaire depuis 1987



Source : BCT

Encadré 2 : L'accès de la femme tunisienne au crédit

La Tunisie est l'un des rares pays de la rive sud de la méditerranée où la question de la discrimination hommes-femmes pour l'accès aux différents circuits de financement ne se pose pas. Du moins, elle n'y revêt pas l'ampleur politique et la dimension socio-culturelle qui prévaut généralement dans les autres pays de la région. A cela une raison de fond : l'émancipation précoce (dès les années 1950) de la femme. Outre la consécration légale du principe de non discrimination à l'égard de la femme, celle-ci a bénéficié largement de la démocratisation de l'enseignement.

Cette dimension se retrouve à tous les niveaux du système de financement tunisien. C'est ainsi que la proportion de femmes dans le personnel bancaire était, en 2001, de l'ordre de 41,6% pour les banques de développement et de 33,5% pour les banques commerciales. Cette proportion est en outre, en progression permanente depuis les années 1960. Depuis 1996, le taux de croissance du personnel féminin des banques est deux fois plus élevé que celui de la population masculine.

S'agissant de l'accès au crédit bancaire, les seules données disponibles à ce jour sont celles élaborées par la Banque Tunisienne de Solidarité. Les autres établissements bancaires n'estiment pas pertinent la production de cette information tant les pratiques à cet égard sont « neutres ». En tenant compte du fait qu'il existe en Tunisie une forte proportion de femmes au foyer qui n'exercent aucune activité marchande, la part des crédits accordés à des femmes apparaît importante : 30,6% du total des crédits. La relative faiblesse du montant du crédit moyen consenti aux femmes (3500 DT en moyenne contre 3950 DT pour les hommes) s'explique par la nature des projets qui sont portés par les femmes.

Tableau 3.3. : Situation des crédits accordés aux femmes

Chiffres au 31 juillet 2003

	Total	dont femmes	
		Montant	En %
Nombre de crédits	65 206	19 969	30,6
Encours total de crédits (en millions de dinars)	257,7	69,9	27,1
Crédit moyen (en dinars)	3951	3499	..
Répartition des crédits selon le niveau d'instruction (en %)			
Illettré	4,1		5,3
Primaire	41,5		33
Secondaire	43,5		50,7
Supérieur	10,9		11
Total	100		100
Répartition des crédits par nature de projets (en %)			
Création	85,5		87,6
Extension	14,5		12,4
Total	100		100

Source : Banque Tunisienne de Solidarité

Le volet « modernisation bancaire » de la réforme financière est à l'origine d'un processus de décloisonnement et de déconcentration des activités. La distinction légale entre banques commerciales et banques de développement a disparu au plan réglementaire et la structure des banques spécialisées évolue sous l'impulsion des fusions avec d'autres établissements financiers (cas de la BDET de la BNDT et de la BNDA) et de leur propre croissance externe (cas de la BTEI). Le processus de rationalisation et de restructuration des institutions bancaires est en cours mais demandera encore du temps. Même par comparaison avec les pays industrialisés et en tenant compte de la disparité des niveaux de revenu par habitant, la Tunisie disposerait, en effet, de moins d'établissements bancaires que l'Allemagne, mais davantage que des pays comme la France ou l'Espagne. Ce nombre relativement important pour le nombre d'épargnants et d'investisseurs souligne le morcellement du système bancaire, d'où la nécessité de rapprochements et de fusions. Ce processus n'a concerné jusqu'à présent que les banques de développement : sur les 9 banques recensées en 1987, trois ont été absorbées. Il est plus que probable que cette tendance se poursuivra et concernera à l'avenir le noyau dur et principal du système : les banques commerciales.

Le système productif tunisien reste dominé par la petite entreprise voire, la micro entreprise : près de 90% des entreprises tunisiennes ont moins de 10 salariés ; celles-ci rencontrent des difficultés quasi insurmontables pour obtenir des financements auprès du secteur bancaire. Il en est de même pour la création d'entreprise ; les nouveaux jeunes promoteurs ne peuvent accéder facilement aux différents financements publics pourtant prévus à cet effet, car ces fonds publics sont gérés par les banques qui, en pratique, adoptent face à cette nouvelle catégorie de clients les mêmes réflexes et méthodes d'évaluation du risque qu'ils pratiquent avec leur clientèle traditionnelle. Ce constat est à l'origine de la création d'une banque spécialement dédiée au micro crédit : la Banque Tunisienne de Solidarité (BTS).

S'agissant du comportement des banques, des ententes sur les prix (taux d'intérêt débiteurs et créditeurs) ont prévalu pour répondre à la fragilité financière de certaines banques publiques. Le recul de l'interventionnisme de la BCT est à l'origine de l'émergence de pratiques plus concurrentielles émanant surtout des banques privées. L'étude de la concurrence bancaire en Tunisie révèle que durant toute la période 1980-1999, le marché bancaire tunisien a été caractérisé

par une structure monopolistique, mais l'indicateur de concurrence n'a cessé d'augmenter depuis 1987.

Tableau 3.4. : Evolution comparée de l'indicateur de concurrence bancaire

	Tunisie	France	Italie
1980-1986	0,094	..	..
1987-1994	0,164	0,746 ^(a)	0,398 ^(a)
1995-1999	0,33	..	..

^(a) La période de calcul est : 1992-1996

Source : Haffani (2002) établi le degré de concurrence d'un marché bancaire. Le modèle économétrique utilisé est basé sur les travaux de Panzar et Rosse (Journal of Industrial Economics vol.3, 1987). Il s'agit de calculer un indicateur H défini comme la somme des élasticités du revenu aux différentes composantes des coûts des facteurs. H est négatif en cas de monopole, positif et inférieur à 1 en cas de concurrence monopolistique, égal à 1 en cas de concurrence parfaite.

La situation globale cumulée des banques commerciales a connu un important accroissement à partir de 1987 : la somme des actifs de l'ensemble des établissements de crédit pour la totalité de leurs activités a été multipliée par 5 entre 1987 et 2001. En même temps, les fonds propres des banques commerciales ont pratiquement doublé entre 1991 et 1995, passant de 471 MD à 972 MD. Cependant, quoique le taux des crédits non performants ait baissé d'une manière significative (34% du total des crédits en 1993), ce taux reste élevé et supérieur à 20% (en 2002 et 2003).

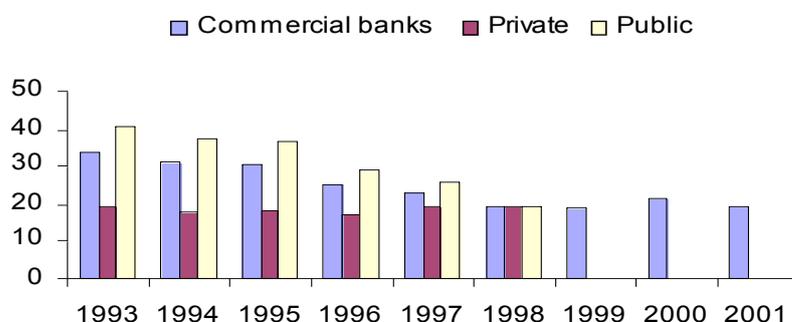
Tableau 3.5. : Quelques indicateurs de performance du secteur bancaire ^(a)

	1987	1990	1993	1996	1999	2002
Ratio de solvabilité	12,6	13,4	19,6	27,3	24,8	17,8
Produit net bancaire (en MDT)	172,3	277	439,3	662,7	767,7	940,9
Produit net bancaire (taux de croissance)	14,2	16,1	17,7	20,8	11,3	0,0 ^(b)
Rentabilité des fonds propres	..	..	..	14	13,3	8

^(a) Données relatives au secteur des banques commerciales

^(b) Le PNB s'est établi à 941,2 MDT en 2001.

Figure 3.3. : Crédits non performants en Tunisie



Source : Fonds Monétaire International

1.3. Une finance directe peu vigoureuse mais en progrès

La Bourse des valeurs mobilières de Tunis est appelée à se développer pour devenir le « cadre privilégié de mobilisation de l'épargne et de financement des investissements ». En fait, dans l'esprit des décideurs politiques à l'origine des réformes dans les années 80, le développement de la finance directe s'impose pour favoriser l'évolution vers une économie de marché, pallier aux lacunes et défaillances du système bancaire et enfin approfondir l'insertion de la Tunisie dans l'économie mondiale.

Plusieurs mesures ont été retenues pour dynamiser le développement des marchés de capitaux : (i) privatisation de la Bourse en 1994 et ouverture (limitée) aux opérateurs étrangers en 1995 ; (ii) création de structures de contrôle et de supervision calquées sur celles existant dans les pays développés ; (iii) mise en place du cadre réglementaire qui a permis l'émergence de produits financiers nouveaux (certificats de dépôts, billets de trésorerie, SICAV, etc...) ; (iv) recours à des techniques de privatisation qui favorisent le développement des transactions boursières, (v) institution d'un marché interbancaire des devises en 1994 destiné à dégroupier la gestion des

réserves de change et à terme, permettre au marché de jouer un plus grand rôle dans la détermination du taux de change, etc.

Cette réforme a été fructueuse (tableau 6). Le nombre d'entreprises cotées en Bourse a augmenté de 17 en 1992 à 46 actuellement, et la capitalisation boursière qui était inférieure à 1% du PIB avant 1990 s'établit autour de 10% en 2002. Après un certain dynamisme et la hausse des cours, particulièrement durant la deuxième moitié des années 90, les indicateurs boursiers reflètent aujourd'hui la faiblesse des échanges²². Le retournement de la conjoncture économique tant nationale qu'internationale observé depuis 2000, semble renforcer l'attitude d'attentisme et de méfiance des investisseurs.

Tableau 3.6. : Quelques indicateurs de la Bourse de Tunis

	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Volume des émissions par APE ^(a) en % de l'épargne nationale	21,2	21,7	15,1	7,9	45,3	42,2
Indice BVMT ^(b) (base 1000 en 1990)	199,4	507,2	570,6	464,6	1424,9	782,9
Nombre de sociétés cotées (en unités)	17	21	30	38	42	46
Capitalisation boursière (en % du PIB)	5,8	15,9	20,4	10,9	14,6	9,5
PER (Price Earning Ratio)	11,8	25,3	23,1	10	13,2	12

^(a) Appel public à l'épargne

^(b) Bourse des valeurs mobilières de Tunis

La Bourse de Tunis reste fort étroite et très peu liquide. Le financement des activités productives par la Bourse demeure marginal, en moyenne 4% du financement à long terme de l'entreprise tunisienne. Les 10 plus grandes capitalisations boursières représentent 75% de la capitalisation totale et sont elles-mêmes concentrées sur le secteur bancaire. Les émissions sur le marché primaire concernent à 90% des titres publics et des obligations émises par les grandes entreprises. 56% des capitaux échangés concernent 5 valeurs. On notera enfin que le marché financier tunisien reste parmi les moins chers du monde : le PER est de l'ordre de 13 alors que la moyenne des bourses émergentes se situe autour de 20.

Les mesures destinées à favoriser à terme l'intégration du système financier national dans la finance mondiale n'ont pas permis de modifier d'une manière significative la situation du marché financier. La convertibilité du dinar qui est assurée pour les non-résidents a été étendue aux transactions courantes des entreprises résidentes : « la convertibilité courante ». Sur la même période, certaines restrictions aux transactions en capital ont été allégées. Les autorités évoluent de manière graduelle et prudente vers la libéralisation du compte de capital. Les flux de capitaux étrangers en Tunisie, plus particulièrement sous forme d'investissements de portefeuille, sont cependant encore modestes.

2. Une stratégie de gestion de la dette qui préserve la crédibilité du pays et son accès aux marchés financiers internationaux

La stratégie de gestion de la dette mise en œuvre dans le cadre du plan d'ajustement structurel et de la réforme financière consiste à maîtriser la dette publique et, ce faisant, à contribuer à la stabilisation de la conjoncture économique et à la consolidation des finances publiques. Jusqu'en 1986-1987 (avant la réforme), l'objectif de la gestion de la dette publique a consisté à réunir les fonds nécessaires au financement des programmes d'investissements publics. Cette stratégie a engendré une éviction du secteur privé et à exercé des pressions intolérables sur le budget de l'Etat et la balance des paiements. Depuis la réforme, les autorités monétaires et financières ont assigné à la politique de gestion de la dette un objectif premier qui est d'opérer un arbitrage optimal entre ressources intérieures et extérieures, compte tenu du coût et des risques de l'endettement. L'objectif second est de favoriser l'émergence d'un marché financier (des titres publics) actif et performant.

2.1. Gestion de la dette : comment réduire la vulnérabilité du pays

La stratégie tunisienne de gestion de la dette vise à réduire la vulnérabilité du pays et consiste à (i) recourir davantage à l'endettement intérieur pour atténuer le poids de la dette extérieure, (ii) favoriser l'afflux de capitaux extérieurs sous forme d'investissements directs et d'investissements

²² Rapport annuel de la Banque Centrale de Tunisie pour l'année 2002, août 2003.

de portefeuille, (iii) opérer la conversion d'une partie de la dette extérieure en investissements et enfin, (iv) réduire la dette à court terme.

Endettement intérieur vs. endettement extérieur

L'évolution de la structure du financement du déficit budgétaire au cours de la période 1990-2002 révèle une inversion du schéma de financement de la dette publique : décroissance de la part des apports extérieurs dans le financement du déficit budgétaire d'une part et, d'autre part, hausse des apports intérieurs nets dans le financement du déficit. Le taux de croissance annuel moyen des emprunts extérieurs a été de 9,1% entre 1990 et 2002 contre 13,9% pour les emprunts intérieurs. De 4,7% du PIB en moyenne 1991-1996, les emprunts intérieurs passent à 7,2% en moyenne pour 1997-2002, cependant que les emprunts extérieurs se réduisent au cours des mêmes périodes de 6,9% à 4,9% du PIB.

Tableau 3.7. : Indicateurs de vulnérabilité externe de la Tunisie

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Dette extérieure (en milliards de dollars) :	11,1	11,6	11,8	11,5	11,8	12,3
En pourcentage du PIB :	60,7	56,8	59,7	59,6	60,2	60,1
Dette à moyen & long terme (en % du PIB) :	52,8	48,8	52,2	51,5	52,3	51,8
Dette à court terme (en % du PIB) :	7,9	8	7,5	8,2	7,9	8,3
Dette à court terme (en % des réserves de change) :	73,9	84,4	67,1	86,2	79	70,6
Service de la dette :						
En pourcentage des recettes courantes :	19,5	19,2	18,5	22,6	15,7	16,8
Dont, - intérêts de la dette :	6,6	6,4	6,1	6,1	5,2	5,2
- Amortissement de la dette :	12,9	12,8	12,4	16,5	10,5	11,6

Source : Fond Monétaire International, Country Report no.02/122, juin 2002 (Les données des années 1986 et 1995 sont calculées par les auteurs)

L'évolution de la dette publique interne est fonction d'éléments de coût relativement plus maîtrisables que ceux afférents à la dette externe. Le processus de désendettement du pays amorcé dès le début des années 1990 a donc concerné principalement la dette extérieure. De 78,7% du PIB (moyenne 1990-1992), l'encours de la dette publique est tombé à 55,6% en 1998, pour se situer ensuite autour de 61,5% (moyenne 2001-2002). Alors qu'en 1990-1992, l'encours de la dette publique externe représentait 53,2% du PIB, il ne compte que pour 37,5% du PIB en 2000 et 39,1% en 2002.

Conversion des dettes en investissements

Ce mécanisme a été mis en place, pour l'essentiel, dans le cadre des relations bilatérales entre la Tunisie et certains pays : Italie, Hollande, Suède, etc. Ainsi, les dispositions de l'accord italo-tunisien prévoient un allègement du fardeau de la dette sous forme de révision à la baisse des taux d'intérêt. Les économies ainsi réalisées au titre des paiements d'intérêts²³ sont placées sur un compte spécial en dinars tenu par la BCT ; elles sont destinées au financement de projets d'investissements publics dont la liste est arrêtée par un Comité technique de gestion bipartite. Pour la période 2002-2019, ce mécanisme permettrait de dégager une économie de 26 millions de dinars sur une dette globale restant à courir qui est évaluée à 377,1 MDT.

Avec la Suède et la Hollande, les dispositions, arrêtées dès 1991, consistent à placer les sommes dues au titre du remboursement de la dette sur un « compte de recyclage de la dette » qui sert à financer des projets de développement en rapport avec la promotion de la femme et/ou la protection de l'environnement. Le recyclage concernant la dette suédoise porte sur un montant global de 9,4 MDT ; celui de la dette hollandaise sur un total de 26,3 MDT.

Restructuration de la dette

En parallèle, le Trésor a mis en place une stratégie qui vise à rééquilibrer la dette publique et à favoriser l'endettement à moyen et long terme plutôt que celle à court terme. L'encours de la dette publique sous forme de Bons du Trésor émis s'établit en 2002 à 4341,1 MDT dont seulement 494,5 MDT pour les Bons du Trésor à court terme (13 et 26 semaines). Cette tendance semble se confirmer puisqu'il est prévu pour 2003 que les Bons du Trésor à moyen et long terme (52 semaines et plus) représentent 93,8% de l'encours total.

Le marché des titres publics, appelé à devenir la seule source de financement de l'Etat, a été institué en 1989 ; Il s'agit du marché des « Bons du Trésor Cessibles » (BTC). Pour favoriser la liquidité du marché et éviter sa segmentation, les « Bons d'équipement » ont été convertis en

²³ Ces « économies » sont calculées sur la base de la différence entre les taux d'intérêt initialement prévus et un taux de référence fixé à 4%.

« Bons du Trésor assimilables »²⁴. Le marché des BTC est devenu la principale source de financement du Trésor. En effet, ces derniers sont négociés et placés directement auprès des banques. Celles-ci les revendent, dans un deuxième temps, au public. En tant qu'actifs liquides, dépourvus de risque et relativement bien rémunérés, les BTC ont connu un succès rapide : en 1994, le rapport entre l'encours des BTC et celui de la dette publique atteignait 56,3% ; depuis, il n'a cessé de croître pour atteindre plus de 66,7% en 2000. Il en est de même de la part moyenne des titres diffusés auprès du public qui constitue un indicateur de la qualité de la fonction d'intermédiation des banques et s'élève à plus de 85% en moyenne entre 1991 et 1996.

2.2. Une politique macroéconomique respectueuse des grands équilibres

La gestion des finances publiques tunisiennes reste globalement marquée par la prudence et le respect, autant que faire se peut, des grands équilibres. Les « dérapages » observés tout au long de la période 1990-2003 (figure 4) correspondent aux périodes difficiles : sécheresse de 1988-1989 et première crise du Golfe, sécheresse de 1994-1995 et nouvelle période de sécheresse en 2000-2002 sur fond de récession mondiale.

La tendance générale relevée depuis la mise en œuvre du plan d'ajustement structurel est à la limitation du déficit budgétaire en deçà de la barre des 3% du PIB et au cadrage de l'encours de la dette publique autour de la barre des 60% du PIB. Ces performances ont été rendues possibles par une amélioration significative de la discipline budgétaire et une transformation substantielle de la structure même du budget.

Tableau 3.8. : Opérations financières de l'Etat (en % du PIB)

	1986	1995	1998	1999	2000	2001	2002 ^(a)
Recettes totales :	31	30	29,2	29,1	29,3	29,5	29,2
Recettes fiscales		25,1	21,1	21,1	21,3	21,7	21,5
Dons		0,3	0,3	0,3	0,1	0,3	0,2
Dépenses totales (et prêts nets) :		34,5	32	31,7	32,7	32,3	31,4
Dépenses courantes	18,5	27,3	25	24,9	24,5	24,2	23,9
Dont : Salaires	10,5	10,4	11,2	11,9	11,8	12	11,8
Intérêts de la dette	3,1	4	3,1	3,4	3,3	3,1	3,2
Dépenses en capital	12	6,5	6,5	6,9	7,5	7,6	7,1
Déficit budgétaire^(b) :	-4,5	-4,2	-3,6	-3,9	-3,8	-3,5	-2,8

^(a) Chiffres provisoires

^(b) Dons, recettes des privatisations et contributions des organismes de protection sociale exclus

Source : Fonds Monétaire International, Country Report no.02/122, juin 2002 (Les données des années 1986 et 1995 sont calculées par les auteurs)

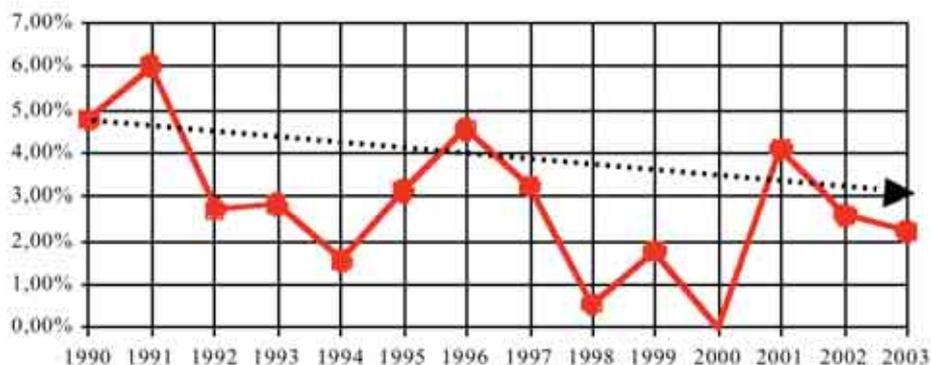
La politique budgétaire restrictive mise en œuvre tout au long de la période a consisté pour l'essentiel à privilégier les dépenses courantes au détriment des dépenses en capital, i.e les investissements directs et les dépenses de soutien financier de l'Etat sous forme de subventions et de participations. De 12% du PIB en 1986, les dépenses d'équipement ont chuté à moins de 7% en 1992 pour se situer ensuite à un niveau moyen de 7,5% depuis 2000. Les recettes générées par la restructuration du secteur des entreprises publiques ont permis également de faire face à l'augmentation des dépenses au titre des rémunérations ainsi qu'à l'amortissement de la dette publique.

Les recettes budgétaires totales ont augmenté en moyenne de 8,1% pendant la période 1986-2002, mais ses deux composantes n'ont pas connu la même évolution. Les recettes fiscales qui représentent près de 75% du total des recettes budgétaires ont enregistré une hausse moyenne de 9,1%, alors que les recettes non fiscales n'ont gagné que 6,3% en raison de la diminution des recettes pétrolières. Le rythme soutenu d'évolution de ces deux postes du budget, dans un contexte de démantèlement et d'abaissement des tarifs douaniers, s'explique fondamentalement par la réforme fiscale menée. En permettant un meilleur recouvrement et une plus grande transparence, la refonte du système fiscal (introduction de la TVA, nouveau code d'imposition des revenus des personnes physiques et des sociétés, adoption d'un nouveau code de procédure fiscale, etc.), a permis d'améliorer le rendement de l'impôt et de contribuer à la préservation de la soutenabilité de l'endettement tant intérieur qu'extérieur du pays.

En conséquence, le déficit budgétaire (hors amortissement de la dette et des revenus des privatisations) a connu, sur l'ensemble de la période 1990-2003, une tendance baissière (figure 4). Mais la vulnérabilité de l'économie et des finances tunisiennes, notamment aux aléas de la conjoncture mondiale demeure.

²⁴ La première conversion a eu lieu en 1993 et la seconde en 1994. A la fin de l'année 2002, les Bons d'équipement ne représentaient plus que 0,8% des instruments de la dette publique intérieure.

Figure 3.4. : Evolution du déficit budgétaire 1990-2003 (en % du PIB)



2.3. Coordination des politiques budgétaire et monétaire

Il n'existe pas de structure formelle assurant la coordination entre le Trésor (Ministère des Finances) et la BCT. Et, bien que la tendance dans la plupart des pays émergents consiste à prévoir, conformément aux directives du Comité monétaire et financier international, une structure organisationnelle de gestion de la dette, ce type d'institution n'existe pas en Tunisie.

Toutefois, la BCT joue un rôle opérationnel important dans ce domaine. D'abord en tant que service statistique qui centralise et diffuse l'information relative à la dette ; ensuite en tant que banquier de l'Etat qui assure la gestion des réserves en devise du pays et, de ce fait, est en charge de toutes les opérations d'emprunts et de remboursements de la dette extérieure ; enfin, en tant qu'intervenante sur le marché monétaire qui assure les opérations de placement des titres publics. Ses interventions sont donc motivées par des considérations qui tiennent compte à la fois de la situation de liquidité des banques et des besoins du Trésor. En fait, comme le révèle son action depuis 2001 pour contenir la demande intérieure et préserver la valeur de la monnaie, la BCT est souvent amenée à agir sur la liquidité des banques et à réduire les crédits qu'elles accordent à l'économie davantage que sur les besoins du Trésor.

Le levier de la politique monétaire visant la stabilisation des agrégats monétaires a été le renchérissement du coût de l'argent. C'est ce qui s'est produit en Tunisie depuis 2001, c'est-à-dire depuis que la BCT a annoncé qu'elle ne satisferait pas toutes les demandes de liquidité des banques. Cette stratégie risque cependant de provoquer une hausse du coût de l'endettement et par voie de conséquence, d'affecter l'état des finances publiques.

2.4. Conséquences sur la croissance économique

L'endettement global de l'Etat au cours des dernières années s'est inscrit sur un trend ascendant : l'encours de la dette publique, qui représentait en moyenne 58,2% du PIB en 1994-1995, s'élève à 62% en moyenne en 2001-2002. Cette évolution résulte d'une croissance des dépenses publiques qui reste malgré tout vive : 6,5% en 2002 et 7,8% en 2001. A elles seules, les dépenses au titre des traitements et salaires qui absorbent les trois-quarts environ de l'enveloppe globale des dépenses de fonctionnement, ont augmenté au rythme de 9% en 2001 et 7,6% en 2002. A cette croissance des dépenses, correspond une stagnation des recettes fiscales consécutive à une diminution des impôts indirects, imputable notamment, au repli des importations, selon les autorités²⁵ et à une conjoncture économique difficile.

Cet état de fait a induit une révision de la politique monétaire de la BCT. Dans le souci de modérer la croissance de la demande intérieure, les autorités ont mis en œuvre une politique qui a abouti à renchérir les ressources des banques, pousser les taux d'intérêt à la hausse et générer un tarissement certain des financements accordés à l'économie.

²⁵ Rapport annuel 2002 de la BCT, juin 2003.

Outre, l'impact sur la croissance économique, les politiques budgétaire et monétaire mises en œuvre ont eu des conséquences directes sur le fonctionnement du secteur financier. La situation des banques²⁶ en 2002 a été marquée par :

√ la stagnation du produit net bancaire (PNB) consécutive à la régression du volume global des crédits accordés à l'économie et à la détérioration des marges d'intermédiation (-3,3% pour la marge d'intérêt et -4,4% pour les gains sur le portefeuille de titres commercial). Le PNB s'est établi à 940,9 MDT en 2002 contre 941,2 MDT en 2001.

√ l'alourdissement des charges d'exploitation et l'accentuation de l'effort de provisionnement au titre des créances douteuses. Les charges d'exploitation ont continué à évoluer au même rythme soutenu qu'en 2000-2001 (+10,7%) malgré une politique de « *containment* » des coûts qui, pour l'essentiel, a consisté à quasiment geler l'embauche. De 459 en 2000, les recrutements du secteur bancaire sont passés à 188 en 2001 et seulement 170 en 2002. Ce qui, compte tenu du nombre de départs à la retraite, marque l'entrée du secteur bancaire tunisien dans l'ère du dégraissage.

√ la détérioration relative de la situation financière des banques. Les « créances accrochées » qui sont de plus en plus désignées par le terme « créances carbonisées » ont vu leur part relative dans le total des engagements augmenter de 19,2% en 2001 à 20,8% en 2002.

√ le recul des performances du secteur : baisse des bénéficiaires (-38%) et, par voie de conséquence, baisse de la rentabilité des fonds propres (le ROE s'est établi à 8% en 2002 contre 14% en 2001 et 13,7% en 2000) et du rendement des actifs (le ROA s'est établi à 0,7% en 2002 contre 1,1% en 2001 et 1,2% en 2000).

Le marché boursier a sombré dans la déprime pour la deuxième année consécutive. L'indice BVMT s'est établi à 782,9 points en 2002 contre 996,1 en 2001 et 1424,9 en 2000. Appréhendée dans une perspective longue, la situation n'est guère plus brillante : la capitalisation boursière en 2002 (2842 MDT soit, 9,5% du PIB) est loin de retrouver son niveau de 1995 (3967 MDT soit, 23,3% du PIB)

3. Le régime de change : des choix délicats en perspective

De nombreux aspects de la politique de change du pays ont été déjà revisités : le contrôle de change a été assoupli et un processus devant aboutir à terme à la convertibilité du dinar a été amorcé. L'ancrage du change à un panier de monnaies a jusqu'ici été un instrument très efficace de préservation de la compétitivité de la Tunisie et a favorisé l'essor des échanges commerciaux. Cependant, avec le passage à l'Euro et face aux besoins de financements de l'économie, les autorités devront certainement réviser leur régime de change. Un ancrage à l'Euro n'est probablement pas envisageable à court terme du fait de la perte d'autonomie de la politique monétaire qu'il implique. En même temps, la croissance est principalement tirée par les exportations et un flottement du change nécessiterait des ajustements lourds afin de maintenir et améliorer la compétitivité.

3.1. Un régime de change relativement flexible

Dès le premier choc pétrolier des années 1970 et plus précisément dès 1978, la Tunisie a adopté un régime de flottement administré du dinar, un régime qui autorise les autorités monétaires à intervenir lorsque cela est nécessaire, pour « ajuster » le taux de change. Le but visé est de garantir la stabilité du taux de change effectif réel du dinar par rapport à un panier de devises. En pratique, ce système de « flexibilité contrôlée » permet à la BCT d'intervenir de manière opportune et à chaque fois que le différentiel d'inflation avec les principaux partenaires et/ou concurrents de la Tunisie le justifie, pour mener une politique active de dépréciation nominale et réelle du dinar (élargissement du panier de devises entrant dans le calcul du taux de change du dinar en 1981, introduction des monnaies des pays concurrents en 1985, etc).

En fait, depuis l'abandon du régime de change fixe, les autorités monétaires tunisiennes ont mis en œuvre une politique de change qui vise à préserver la compétitivité-prix du pays sur les marchés extérieurs pour doper les exportations et conforter la stratégie d'ouverture sur l'Europe (tableau 9). Par exemple, de 1977 à 2000, le taux de change nominal du dinar s'est déprécié de près de 5% en

²⁶ Les données statistiques fournies sont relatives aux banques de dépôts. Toutefois, la situation des banques de développement n'est guère différente. Les performances d'ensemble de ce sous-secteur en 2002 seraient plutôt moins bonnes.

moyenne par an par rapport aux monnaies entrant dans la composition du panier, en particulier vis-à-vis du Mark allemand (11,9%), du Franc français (5,9%) et du Franc belge (7,7%). Par rapport à l'euro, la monnaie nationale a perdu 2,0% en 2001 et 4,1% en 2002. Cette dépréciation nominale est supérieure au différentiel d'inflation. En effet, le taux de change effectif réel du dinar a augmenté au cours de la période 1977-2002 de 1,9% en moyenne par an.

3.2. Une stratégie de « déréglementation » graduelle et prudente

L'évolution du régime de change, qui allait en parallèle avec la libéralisation des relations commerciales et financières internationales, a été prudente et s'est faite en plusieurs temps :

√ assouplissement progressif du contrôle de change sous forme d'octroi de facilités de transfert au profit des opérateurs du commerce extérieur et autres facilités accordées au titre de frais de scolarité, d'abonnements à des revues, des frais bancaires et au titre de dividendes, augmentation de l'allocation touristique, etc.

√ création en 1994 d'un marché des changes au comptant entre les intermédiaires agréés résidents mais également accessible aux banques non résidentes pour le compte de leurs clients résidents. Les intermédiaires agréés, qui sont désormais autorisés à gérer leur propre position de change, traitent des opérations d'achat et de vente au comptant pour l'échange de devises. Ce marché a été élargi en 1997 aux opérations de change à terme.

√ institution de la convertibilité courante du dinar dès 1993 qui implique la liberté de règlement des dépenses courantes en devises par les différents agents économiques.

√ assouplissement du contrôle de change relatif aux opérations de capitaux afin d'encourager et de rassurer les investisseurs étrangers, notamment en ce qui concerne l'achat de valeurs mobilières tunisiennes, la liberté de liquidation des investissements, le recours à l'endettement en devises pour les banques, etc. Depuis 1993, les investisseurs étrangers peuvent acquérir librement jusqu'à 46% du capital des entreprises tunisiennes (contre 10% auparavant pour les entreprises cotées et 30% pour les entreprises non cotées).

√ amélioration du système de couverture contre le risque de change pour les opérations commerciales. Les possibilités de couverture du risque de change à terme ont été étendues en 2001 aux opérations financières. Dans ce cadre, les ressources du fonds de péréquation des changes ont été consolidées par un prélèvement d'une partie du bénéfice de la BCT. Autorisation accordée, en 2001, aux banques et entreprises de se couvrir contre le risque de taux d'intérêt sur les devises et ce grâce à des accords de garantie de taux d'intérêt « forward rate agreement ».

√ adhésion de la Tunisie, le 6 janvier 1993, aux dispositions de l'article VIII des statuts du Fonds Monétaire International.

3.3. Un ancrage qui préserve efficacement la compétitivité et a favorisé la croissance

Le principal indicateur de performance du régime de change est le taux de croissance annuel moyen des exportations (hors produits énergétiques). Ce taux a été de l'ordre de 7,4% entre 1991 et 2001. En outre, exprimé en pourcentage du PIB, le solde (déficit) courant de la balance des paiements s'est amélioré. Il a atteint -2,2% en 1999 et -3,5% en 2002 alors qu'il était à deux chiffres au milieu des années 80. Enfin, le taux d'ouverture de l'économie tunisienne tel que mesuré par la BCT s'est établi à 77,8 en 2002 contre 68,2 en 1992. La Tunisie attire aussi relativement de plus en plus de capitaux au titre de l'investissement direct.

Ces performances au niveau des échanges extérieurs et des entrées de flux de capitaux ont eu des effets positifs sur la croissance. Entre 1987 et 2002, la croissance réelle a été de plus de 4% par an et le PIB par habitant a augmenté au rythme de 2,5% l'an.

Tableau 3.9. : Quelques indicateurs des échanges extérieurs de la Tunisie

	2000	2001	2002	2003 ^(a)
Taux de croissance				
Exportations de biens & services (FOB) :	-0,4	13,2	3,8	15,8
Importations de biens & services (FOB) :	1	11,3	-0,2	13,4
Taux d'ouverture :	74	80,8	77,8	..
Taux d'effort à l'exportation :	30	33,1	32,6	..
En pourcentage du PIB :				
Solde de la balance commerciale :	-11,6	-12	-10,1	-9,2
Solde de la balance courante :	-4,2	-4,3	-3,5	-3,1

^(a) Chiffres provisoires

Sources : Institut National de la Statistique, BCT, Ministère du développement et de la coopération internationale et Fonds Monétaire International, Country Report no.03/259, août 2003

La croissance des exportations a été permise en partie par la dépréciation nominale et réelle de la monnaie nationale²⁷. Il est clair cependant que cette stratégie a des limites et que, à terme, la compétitivité de l'économie tunisienne devra reposer sur un approfondissement des réformes structurelles. Au plan microéconomique, elle exige des efforts bien plus importants que par le passé pour rationaliser l'appareil de production et en maîtriser les coûts.

3.4. Le rôle prépondérant de l'euro appellera certainement à revoir le régime de change

Le lancement de la monnaie unique européenne en 1999, en entraînant la disparition de la plupart des monnaies qui composaient le panier de devises auxquelles il était rattaché, a placé de facto le dinar dans la zone euro. Cette nouvelle donne monétaire mondiale pose le problème du rattachement du dinar à l'euro.

La prépondérance de la monnaie européenne dans le panier actuel de référence permettant la détermination de la valeur du dinar est attestée par des données multiples (les pondérations respectives des monnaies du panier ne sont pas publiées par les autorités). 94% des échanges de biens et services de la Tunisie sont réalisés avec la zone euro alors que seulement 4% le sont avec la zone dollar et 2% avec la zone yen. En 2002, les transactions en devises sur le marché des changes au comptant ont concerné l'euro à hauteur de 57,6%, le dollar pour 38,8% et les autres devises pour 3,6%. L'analyse de l'évolution du taux de change du dinar révèle que sa volatilité est significativement plus faible par rapport à l'euro que par rapport au dollar et au yen²⁸. L'euro est donc, *de facto*, la monnaie de référence de la BCT.

Cette relation est appelée à se renforcer à l'avenir avec l'entrée en vigueur pleine et entière de l'accord d'association avec l'Union européenne. Cette tendance lourde incontournable plaiderait en faveur d'un ancrage du dinar à l'euro. Toutefois, un tel ancrage ne permettrait plus d'endiguer les pertes de compétitivité-prix. De ce fait, la libéralisation financière requiert une amélioration très sensible de la discipline monétaire et notamment que soit révisée la politique monétaire et ses instruments qui doivent plus largement privilégier une régulation par les taux d'intérêt. Ainsi, la politique monétaire permettra une meilleure maîtrise de l'inflation. Par ailleurs, l'approfondissement des réformes de structures, et notamment de la réforme financière, est indispensable.

4. Une efficacité de la politique monétaire très fragile

Pour la première fois depuis sa création en 1958, la BCT a reçu un mandat clair : défendre la valeur de la monnaie nationale et veiller à sa stabilité. En d'autres termes, l'efficacité de la politique monétaire conduite par la Banque centrale est désormais jaugée essentiellement à l'aune du taux d'inflation. On notera au passage que cette nouvelle orientation pourrait aussi signifier que la BCT ne partage plus *directement la responsabilité* de la croissance et de l'emploi qui relèverait dès lors des autres acteurs et éléments de la politique économique.

²⁷ S. Mouley : « Les déterminants et le choix optimal du régime de change en Tunisie », article présenté au séminaire international « Attractivité, compétitivité et politiques de change dans les pays du sud et de l'est de la méditerranée », Paris, janvier 2000.

T. Ben Marzouka et F. Kriaa, « Les perspectives du desserrement de la contrainte de change en Tunisie », FSEG-Tunis.

²⁸ T. Ben Marzouka et S. Mouley, « Rattachement du dinar à l'euro et ses effets sur le commerce extérieur de la Tunisie », FSEG-Sousse.

L'expérience tunisienne des dix dernières années est particulièrement intéressante en ce qu'elle révèle que le problème du chômage renvoie davantage à celui des réformes structurelles que des politiques macroéconomiques. Bien que soutenue (5% en moyenne annuelle), la croissance n'a, en effet, pas permis de créer suffisamment d'emplois alors que la discipline macroéconomique a été significativement améliorée.

4.1. Les ingrédients de la refonte de la politique monétaire après le PAS

Au plan structurel, l'action des autorités monétaires vise la réduction des restrictions au fonctionnement libre du marché, la régénération des acteurs bancaires pour qu'ils deviennent des intermédiaires financiers capables d'assumer le risque de crédit et d'allouer efficacement leurs ressources et, enfin, la mise en place d'un cadre institutionnel propice à une politique monétaire fondée sur les mécanismes de marché. Dans la perspective de l'ouverture sur l'Europe, la nouvelle politique monétaire se propose de moderniser le système bancaire, de diversifier les circuits et mécanismes de financement par l'attribution d'une place plus importante au rôle de la finance directe et de réduire le poids du secteur public bancaire.

Au plan de la régulation, la stratégie est d'alléger la tutelle pesante que la Banque centrale exerce sur le système financier. Ainsi ont été inaugurées de nouvelles formes d'interventions -moins directes et plus globales- visant à agir sur la liquidité des banques et de l'économie via le niveau du taux d'intérêt de référence (le taux du marché monétaire ou TMM). Pour sauvegarder la valeur du dinar et contenir l'inflation, la Banque centrale veille à corrélérer l'évolution de la masse monétaire avec celle de l'ensemble de l'activité économique. Pour ce faire, le seul instrument véritablement opérationnel dont elle dispose est le volume des liquidités qu'elle est appelée à injecter (ou ponctionner) quasi quotidiennement pour assurer l'équilibre du marché interbancaire. L'ajustement de l'offre à la demande de monnaie centrale ne se fait pas par une variation du taux d'intérêt mais par la gestion des besoins en liquidités du marché à un taux d'intérêt donné.

Dès 1987, les autorités monétaires ont entrepris de mettre en place les instruments de contrôle indirects suivants :

✓ libéralisation (partielle et contenue dans la limite d'un plafond fixé par référence au taux du marché monétaire) des taux d'intérêt débiteurs et créditeurs. Ce mouvement a été conjugué avec la mise en place d'un processus d'ajustement des taux d'intérêt administrés.

✓ réorganisation du marché monétaire, qui est désormais ouvert aux agents non financiers, tant pour effectuer des opérations d'achat et de vente de titres que pour l'émission de titres (billets de trésorerie). L'intervention de la Banque centrale sur ce marché pour offrir des liquidités se fait désormais sous forme d'appels d'offres lancés périodiquement et porte sur des titres publics (Bons du Trésor) et privés. Les liquidités fournies par la BCT sont davantage déterminées par les objectifs de la banque en matière d'évolution de la base monétaire que par les besoins des banques. Bien que non dictée directement par l'état de l'offre et de la demande, la fixation du taux d'intérêt par la Banque centrale tient compte d'une part, de l'évolution des prix à la consommation et d'autre part, des objectifs retenus en matière de politique monétaire et de crédit.

✓ suppression des formalités de l'autorisation préalable et de l'accord de réescompte pour les crédits accordés par les banques et introduction d'instruments de contrôle du crédit : réserves obligatoires, prises en pension, opérations d'open market, etc.

✓ introduction de normes prudentielles en matière de gestion bancaire et mise en place de règles qui doivent être respectées par les banques en matière de classement des créances par ligne de risque.

4.2. Une politique des taux d'intérêt entravée par les faiblesses du système bancaire

Très classiquement, en Tunisie, toute hausse des taux d'intérêt induit une augmentation des coûts de financement et donc de production des entreprises. Le risque est donc de compromettre la compétitivité externe du pays. Pour cette raison, toute tentative d'accroissement des taux d'intérêt est mal perçue et se heurte à des pressions exercées par le milieu des affaires. Du reste, une élévation du loyer de l'argent d'une part, entrerait en contradiction avec la politique du change et, d'autre part, serait un facteur d'alourdissement d'une dette publique dont la composante interne s'accroît. Inversement, toute baisse des taux d'intérêt serait, toujours selon l'analyse sous jacente à l'action des autorités monétaires tunisiennes, un stimulant pour une demande intérieure qui croît déjà à un rythme plus rapide que la croissance du produit (8,3% entre 1996 et 2002 pour une croissance de 7,8% du PIB à prix courants).

En outre, la Banque centrale ne commande pas directement et unilatéralement le niveau des taux d'intérêt. Des taux administrés sont encore en vigueur, fixés directement par les pouvoirs publics. Ces taux concernent les financements des investissements des entreprises, les crédits accordés par les organismes de sécurité sociale, les prêts à la construction, les prêts agricoles et autres prêts consentis sur les fonds publics de promotion.

Pour toutes ces raisons, le maniement des taux d'intérêt apparaît encore en Tunisie comme une opération lourde de conséquences et qui, en fin de compte, reste du ressort des pouvoirs publics davantage qu'un instrument de conduite de la politique monétaire piloté par les autorités monétaires. Il en résulte une courbe (tableau 10) des taux d'intérêt qui présente un profil plat avec des taux quasiment stables dans le temps.

En pratique, la politique du taux d'intérêt au cours des dix dernières années a consisté à contenir le niveau moyen du taux du marché monétaire afin de ne pas compromettre le fragile équilibre du système financier. Le rôle de la BCT est donc fortement contraint puisqu'elle doit tenir compte de la situation des banques qui souffrent de problèmes de liquidité, conséquences de la fragilité de leur situation financière.

Tableau 3.10. : Evolution des taux d'intérêt du marché monétaire

Mois de décembre de l'année...	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ^(a)
Taux du marché monétaire :							
Au jour le jour :	6,8750	6,8750	5,8750	5,8750	5,9375	5,9375	5,0312
Moyen mensuel :	6,8750	6,8750	5,8750	5,9375	5,9375	5,9375	5,0000
Taux de l'appel d'offres	6,8750	6,8750	5,8750	5,8750	5,8750	5,8750	5,0000
Taux de la pension à 7 jours	..	..	6,8750	6,8750	6,8750	6,8750	6,0000
Taux de l'injection	..	..	5,8750	5,9375	5,9375	5,9375	5,0312
Taux de l'inflation	5,0	4,4	4,0	4,4	3,0	3,9	2,2 ^(b)

^(a) chiffres du 10 septembre 2003

^(b) donnée relative aux 9 premiers mois de 2003

Sources : BCT, INS.

Malgré la situation, la banque Centrale intervient à la marge pour influencer sur les encours de crédit via le coût du refinancement bancaire. En agissant sur la quantité de monnaie qu'elle met à la disposition des banques via ses interventions sur le marché monétaire (refinancement) et/ou sur les taux du marché interbancaire par le canal des taux d'appel d'offres ou des taux de prise en pension et/ou sur la qualité des titres privés qu'elle accepte, la Banque Centrale accroît ou allège le coût du refinancement bancaire, ce qui se répercute sur les taux d'intérêt pratiqués par les banques.

C'est ce mécanisme qui explique la hausse du coût du refinancement des banques, intervenue en 2002, alors même que le taux du marché monétaire est resté relativement stable. Fin 2001, en effet, la Banque centrale a introduit deux changements majeurs dans ses modalités de refinancement des banques. La première innovation a consisté à lancer des adjudications de bons du Trésor à 3 mois afin à satisfaire les besoins structurels des banques. La seconde, qui a été inaugurée en 2002, a consisté à améliorer la flexibilité des prises en pension. Ces modifications des modalités d'intervention de la Banque Centrale expliquent que la part des appels d'offres dans le refinancement des banques est passée de 93% en 2000 à 53% en 2001. En fait, la part des concours apportés par l'Institut d'émission aux taux les plus favorables (taux des appels d'offres) a reculé au profit de celle des refinancements plus onéreux²⁹. Dans la mesure où les banques tunisiennes ne sont pas « hors banque », comme c'est le cas au Maroc, ces leviers semblent être suffisamment puissants pour assurer la maîtrise des taux d'intérêt par l'Institut d'émission.

4.3. Une maîtrise de l'inflation plutôt efficace

Mise en œuvre dans la deuxième moitié des années 80 par la Tunisie dans le cadre de son programme d'ajustement structurel ambitieux, la nouvelle politique monétaire vise à favoriser l'évolution vers une économie de marché ouverte sur le reste du monde et se situe d'emblée dans un contexte marqué par :

✓ un consensus politique autour de la nécessité de mener des réformes radicales qui touchent à l'ensemble des structures de l'économie. Ce sera le plan de redressement, établi dès 1986 et

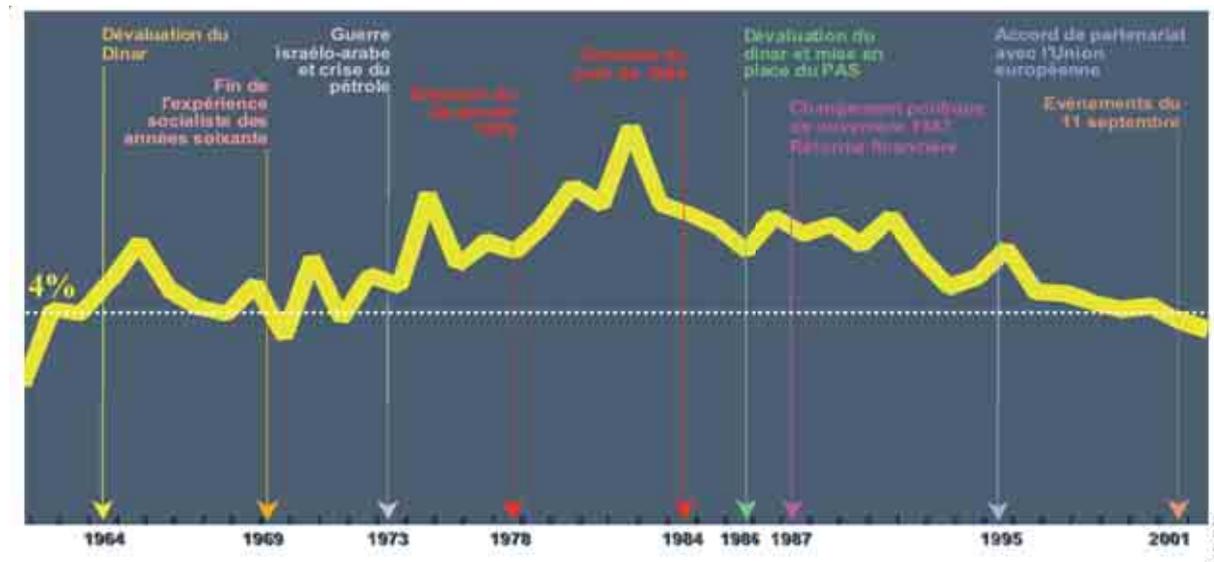
²⁹ Dans la gamme des taux d'intérêt pratiqués par la BCT sur le marché monétaire (taux de l'appel d'offres, taux de la pension à 7 jours, taux de l'injection, etc. les taux de l'appel d'offres sont les plus avantageux et s'élèvent au maximum au taux minimum du marché monétaire depuis 1999. Le taux d'intérêt applicable aux prises de pension est celui du dernier appel d'offres majoré d'une marge fixée actuellement à 100 points de base.

dont la pierre angulaire est la réforme financière. Le consensus est si fort que ce plan a survécu à quatre changements de Premier ministre, un changement de président et de régime dans ses trois premières années.

✓ une inflation maîtrisée. Hormis la période 1980-1986, la Tunisie n'a pas connu de période prolongée d'inflation (figure 5). Du reste, celle-ci est restée faible (inférieure à 10%).

✓ une faible exposition aux chocs extérieurs de nature financière. La Tunisie n'a pas eu à gérer des flux massifs de capitaux extérieurs, source potentielle de crises majeures du type de celles qui ont secoué d'autres pays émergents.

Figure 3.5. : L'inflation en Tunisie de 1960 à 2002



Source : H. Alaya, (2002), « Environnement macroéconomique et financement de l'entreprise », Tunis, décembre.

Ceci suggère que l'inflation en Tunisie n'est pas un phénomène purement monétaire. Outre les pressions exercées par la demande suite à l'augmentation du revenu réel par habitant et par la hausse des coûts (dépréciation nominale et réelle continue du dinar et hausses salariales programmées tous les trois ans), il est possible d'identifier à ce stade au moins quatre autres facteurs de tensions dans la conduite de la politique monétaire :

✓ la libéralisation progressive des prix et des échanges extérieurs. Ce processus est à l'origine de changements substantiels des prix relatifs tout autant que des niveaux des prix nominaux.

✓ le financement monétaire du déficit budgétaire. Le démantèlement tarifaire a modifié les recettes budgétaires alors que les dépenses sont rigides. Les difficultés potentielles qui en découlent sont rendues plus aiguës lors des périodes de sécheresse. Pour financer ses déficits, l'État n'a pas eu d'autre recours que de faire appel à la Banque centrale et à la création monétaire.

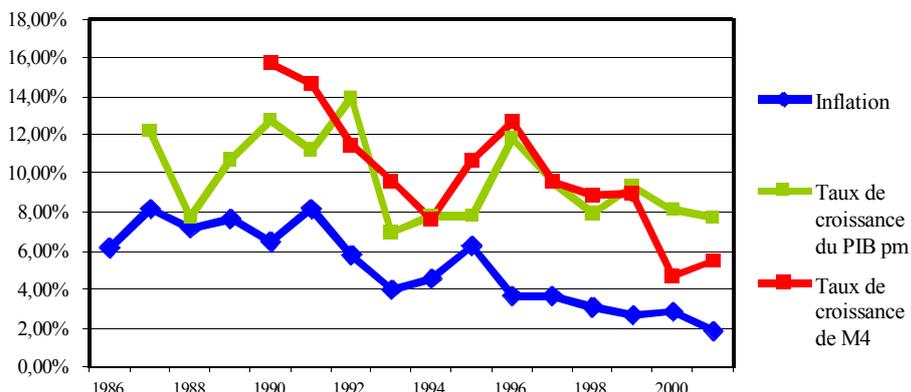
✓ le rythme des privatisations et de mise en place de mécanismes de régulation par des marchés concurrentiels est nécessairement lent. L'approche graduelle de la Tunisie contraste avec les politiques mises en œuvre dans ce domaine par les anciens pays communistes de l'Europe de l'Est. Il en résulte des retards dus en partie à des réactions corporatistes et des comportements de cartel face à l'introduction de la concurrence et d'une culture de l'efficacité dans le secteur privé.

✓ la croissance et l'élévation du niveau de vie sont générateurs d'inflation. L'effet Balassa-Samuelson selon lequel les prix montent dans tous les secteurs à mesure que le revenu des travailleurs du secteur exportateur augmente est ici pleinement à l'œuvre. Dans le cas de la Tunisie, cet effet est amplifié par l'évolution rapide des comportements de crédit et d'endettement.

Nonobstant ces facteurs, les multiples analyses qui ont été réalisées dans ce domaine révèlent qu'il existe, en Tunisie, une relation relativement stable entre la masse monétaire et l'activité économique et entre la base monétaire et les agrégats monétaires M1, M2, M3 et M4. C'est ce constat qui a permis à la BCT de retenir comme objectif intermédiaire une corrélation entre la

croissance de la masse monétaire et celle de l'activité économique³⁰. De fait, cette possibilité de régulation efficace a grandement contribué à réduire l'inflation (figure 6).

Figure 3.6. : Evolution de quelques grandeurs macroéconomiques

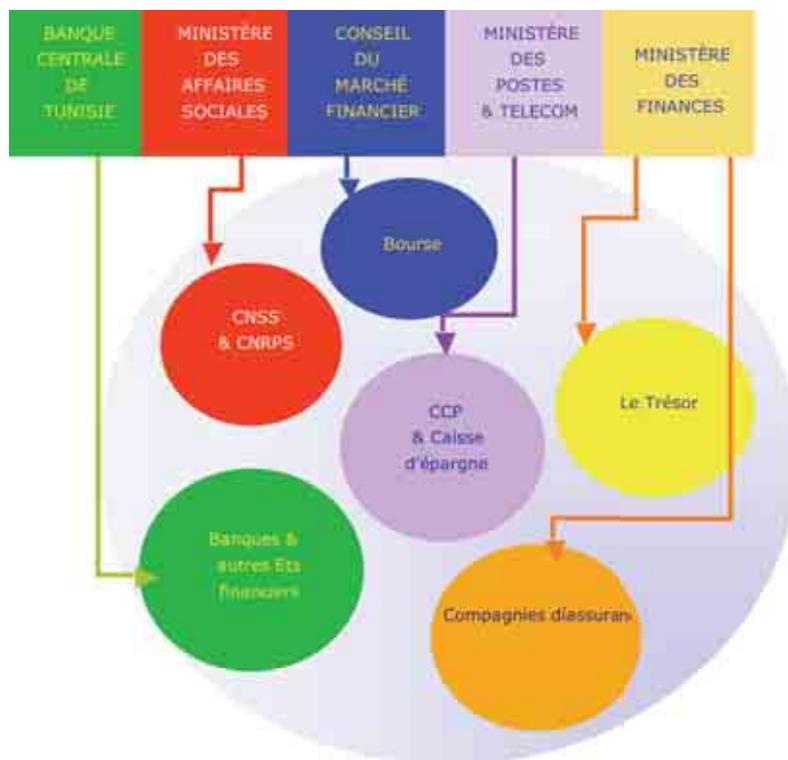


4.4. Des autorités monétaires toujours à la recherche de leur indépendance

La crédibilité de la politique monétaire tunisienne sera appréhendée ici d'un triple point de vue. D'abord du point de vue du statut de l'Institut d'émission et du degré d'autonomie dont il dispose pour la conduite de la politique monétaire ; du champ et de l'ampleur des prérogatives des autorités monétaires ensuite ; de la cohérence des objectifs et de l'adéquation des instruments mis en œuvre pour les atteindre enfin.

L'absence d'indépendance de la Banque centrale vis-à-vis du gouvernement affaiblit l'efficacité de son action

Figure 3.7. : Les organes de tutelle du système financier tunisien



³⁰ Dans son rapport annuel 2003, la BCT rapproche le taux de progression de M4 à celui du PIB aux prix courants. Cf. aussi le site web de la BCT : Objectifs de la politique monétaire.

La notion d'« autorités monétaires » en tant qu'ensemble d'organes ayant pour mission la conception et la mise en œuvre de la politique monétaire se réduit en Tunisie à la seule Banque centrale. Il existait, avant la réforme financière, un organe politique représentatif de l'ensemble des acteurs économiques et sociaux qui s'exprimait en matière de politique monétaire, le Conseil National du Crédit, qui, sans être formellement dissout, ne fonctionne quasiment plus.

Comme dans la plupart des pays émergents, la Banque centrale dispose d'une véritable expertise technique. Ses analyses et recommandations en matière de politique monétaire et financière sont donc écoutées par le gouvernement. Ceci confère à l'Institut d'émission un relatif pouvoir économique et financier. Un pouvoir d'autant mieux établi qu'il assure l'interface avec les bailleurs de fonds étrangers (FMI, Banque Mondiale, marchés financiers internationaux, etc.) en matière de gestion effective de la dette extérieure.

Toutefois, la BCT n'est pas, du point de vue statutaire, une institution indépendante. Ses statuts ne lui assurent pas la liberté de refuser de se plier aux demandes du gouvernement ou de tout autre organisme. Une relative autonomie de fait a pu exister, notamment lorsque le gouverneur de la BCT a eu un poids politique important, mais ce sont là des épisodes qui ont toujours été brefs.

Un autre critère d'appréciation du degré d'indépendance d'une banque centrale est la procédure de nomination ou de limogeage du gouverneur. En 45 ans d'existence, la BCT a vu se succéder une dizaine de gouverneurs dont les mandats ont duré en moyenne 4,5 ans, ce qui est inférieur à la durée légale de 6 ans. Ce *turnover* est révélateur d'une faible indépendance politique de la Banque centrale. Le rang du Gouverneur et la nature des liens qu'il entretient avec l'exécutif sont tels qu'il dispose d'un statut à part mais qui, en pratique, ne garantit pas l'autonomie de la BCT.

Les faiblesses du système bancaire et son morcellement minent la crédibilité de la Banque centrale

Le système monétaire et financier tunisien englobe le système bancaire (banques et établissements financiers spécialisés), les services financiers de la Poste (CCP et Caisse d'Épargne Postale), le Trésor en tant que banquier de l'Etat et en tant que banque qui accorde des financements à l'économie, le marché financier (la Bourse des valeurs mobilières de Tunis) et la CNSS et la CNRPS qui relèvent au moins partiellement de ce système³¹. En Tunisie, le secteur des assurances joue un rôle financier important ; la politique de tarification adoptée tient compte des besoins financiers de l'Etat.

Si les autorités monétaires semblent être en mesure d'exercer un certain contrôle sur les opérations menées par les banques, certaines d'entre elles, comme la BTS et la BH, obéissent à des logiques propres qui, en pratique, les mettent parfois hors de son champ d'action. Par les encours de crédit qu'elles accordent et les taux d'intérêt qu'elles pratiquent, ces institutions financières constituent un système à part. Il en va de même pour la Poste qui est placée directement sous la tutelle du Ministère des Postes & Télécommunications et pour le Trésor qui dépend directement du Ministère des finances tout comme le secteur des compagnies d'assurances. La Bourse des valeurs mobilières est placée sous l'autorité d'un Conseil du marché financier qui relève de la compétence du Ministre des finances. Enfin, le système « informel » de financement de la consommation des ménages est situé, par définition, hors du champ de contrôle des autorités monétaires.

Il n'existe pas en Tunisie³², d'autorités monétaires qui assurent le contrôle de l'ensemble du système financier, affichent une unité de vue et travaillent à l'établissement d'une cohérence d'ensemble dans la conception, l'élaboration et la conduite de la politique monétaire et financière du pays. Les fonctions de coordination, de contrôle et de régulation sont assurées de manière parcellaire par des autorités distinctes et qui, en pratique, communiquent rarement entre elles.

Cette dispersion des organes de contrôle serait même à l'origine d'une dynamique du « changement » fort variable d'un compartiment de la finance à l'autre. C'est ainsi que le système bancaire a entamé sa modernisation, cependant que le secteur des assurances reste encore en retard sur la mise à niveau nécessaire. De même, alors qu'une partie importante des fonctions bancaires est assumée par des organismes tels que les CCP et la CEP, celles-ci ne sont pas concernées par la dynamique de modernisation du système des paiements.

31/ Récemment, la BCT a entrepris d'intégrer les taux d'intérêt applicables par les organismes de sécurité sociale dans la liste des « instruments de la politique monétaire ». Dans ce cadre, sont recensés les prêts personnels, les prêts-véhicules, les prêts à la construction, les prêts aux projets de santé et de sécurité professionnelle, les prêts universitaires, etc.

32/ Alors que la Suisse s'achemine vers la constitution d'une autorité de surveillance des marchés financiers regroupant la Commission fédérale des banques (CFB) et l'Office fédéral des assurances privées (OFAP), la Belgique s'est dotée dès les années 1990 d'une « Commission Bancaire & Financière » qui assure le contrôle de l'ensemble du système financier.

Dans le même ordre d'idée, les autorités monétaires ont laissé les cours des actifs boursiers s'envoler dans un premier temps, puis s'effondrer, sans réagir alors que dans d'autres pays, lorsque l'effondrement menaçait, la politique monétaire a été systématiquement assouplie. La BCT en tant qu'autorité monétaire n'intervient pas de facto comme de jure sur le cours des actifs financiers.

Le système « informel » de financement de la consommation des ménages est situé par définition, hors du champ de contrôle des autorités monétaires. Celles-ci ont essayé d'en réguler le fonctionnement en instituant un taux d'usure au-delà duquel tout financement (notamment les ventes à tempérament et autres facilités de paiement accordées directement par les circuits de distribution au détail) est considéré comme illicite et passible de poursuites judiciaires d'autre part, en réglementant la procédure de règlement par chèque bancaire³³, enfin, en créant une banque de données des crédits consentis aux ménages, quelle que soit leur nature, notamment ceux accordés par les commerçants.

Un risque non négligeable d'incohérence des objectifs de la politique monétaire

La politique monétaire se donne comme objectif final la maîtrise du taux de l'inflation qui doit être à un niveau proche de celui observé dans les pays partenaires et concurrents³⁴. Cette formulation autorise une certaine souplesse quant au taux d'inflation jugé acceptable pour les autorités monétaires. En fait, l'objectif réel de la politique monétaire tunisienne est de stabiliser le différentiel d'inflation avec les pays concurrents et les pays partenaires.

Cependant, dans la mesure où l'inflation dans ces pays (Union européenne notamment) est faible, les autorités monétaires tunisiennes ajustent systématiquement le taux de change pour maintenir le différentiel d'inflation et préserver la compétitivité extérieure du pays. La poursuite de ces deux objectifs, lutte contre l'inflation et protection de la compétitivité peut, dans certaines circonstances, poser un problème de cohérence de la politique monétaire.

En pratique, l'action des autorités monétaires consiste à contrôler l'évolution de la masse monétaire par une politique active du crédit bancaire qui vise à éviter l'accumulation de créances improductives tout en fournissant les liquidités nécessaires au financement de l'activité économique. Lorsqu'à la fin des années 1990 les banques se sont retrouvées dans une situation de sur-liquidité, elles ont trop facilement accordé des crédits pour financer des projets souvent douteux. La banque Centrale a essayé d'endiguer le phénomène, mais les banques ont naturellement préféré multiplier les crédits que céder l'excès de liquidité à la Banque Centrale³⁵. A l'époque, les autorités monétaires agissaient aussi sous la pression de la conjoncture (sécheresse, chocs extérieurs, crise dans les pays partenaires) et cherchaient à préserver le système bancaire d'un risque systémique, ce qui les empêchait de mener une politique ferme de lutte contre l'inflation.

4.5. Le manque de coopération entre les acteurs de la création monétaire empêche des avancées significatives permettant d'affermir l'efficacité de la politique monétaire

Une politique de lutte contre l'inflation requiert en fait une action plus vaste qui englobe le déficit budgétaire et les modalités de son financement (seigneurage, endettement...) et la politique de change. De fait, la politique monétaire de la BCT est entravée par la fragilité du système bancaire, la politique de seigneurage du gouvernement, qui empêche un contrôle efficace de la création monétaire par la BCT, et par le sous-développement des marchés de capitaux.

Après plus d'une décennie d'une croissance rapide et d'un accès au crédit bancaire relativement aisé, notamment pour le secteur touristique, l'éclatement de la bulle du crédit consécutif au retournement de conjoncture de 2001 a mis à jour les faiblesses du système bancaire tunisien. Sous-capitalisées, les banques ont à faire face (en 2003 et 2004) à des créances improductives qui

³³ La technique qui a cours en la matière en Tunisie, consiste à effectuer le règlement par liasses de chèques anti-datés et couvrant la totalité de la somme à payer. Cette pratique n'est pas étrangère au développement important des chèques sans provision. Les avantages de cette pratique sont tels, aussi bien pour le consommateur (commodité d'usage) que pour le commerçant (garantie et absence de frais supplémentaires), que les mesures prises dans ce domaine se sont avérées en fait peu dissuasives.

³⁴ Cf. le site web de la BCT : Objectifs de la politique monétaire.

³⁵ Interview de Mohamed DAOUAS, Gouverneur de la BCT publiée par The Oxford Business Group : Emerging Tunisia 2003 ; pp. 52 & 53. " a culture of easy credit, often for dubious projects ... We tried to control this process at the central bank, but banks naturally preferred giving credit to passing excess liquidity to the central bank".

absorbent une grande partie de leurs revenus et hypothèquent les efforts consentis pour se mettre à niveau. Le provisionnement des créances irrécouvrables est encore insuffisant et, selon le FMI, se monte seulement à 46,8% des créances irrécouvrables des banques commerciales (56,7% pour les banques de développement).

Par ailleurs, les pratiques en matière de garanties et de provisions des banques tunisiennes se révèlent inopérantes en cas de retournement de la situation conjoncturelle. Les procédures de recours aux cautions sont longues et onéreuses et les sommes recouvrées sont nettement insuffisantes eu égard aux capitaux engagés. En outre, le régime fiscal des provisions bancaires (non déductibles d'impôts) fait que les banques tunisiennes ne sont nullement encouragées à provisionner. En fait, les relativement bonnes performances du système bancaire tunisien tiennent largement au fait que celui-ci n'est pas très concurrentiel et pratique une politique de taux (et des commissions) élevés. L'omniprésence de l'Etat dans ce secteur (sur les 14 banques commerciales, cinq sont publiques ; les trois plus grandes banques drainent 60% des dépôts) ajoutée au fait que le poids des créances douteuses est plus important dans les banques publiques (23,6%) que dans les banques privées (15,9%) constituent assurément une entrave aussi bien en matière de respect des normes prudentielles que de mise à niveau.

Une part non négligeable des ressources de l'Etat découle directement de la mise en œuvre de mesures de politique monétaire et financière qu'il impose à l'ensemble du système financier. Les banques et les compagnies d'assurances sont contraintes de détenir des titres d'Etat à des taux prédéterminés qui ne reflètent pas les conditions du marché. Les banques doivent constituer des réserves obligatoires non rémunérées et accorder des financements prioritaires à certains organismes à des taux inférieurs à ceux du marché. Enfin, la Banque centrale offre des avances à l'Etat à des conditions privilégiées. Autant d'éléments de la politique de seigneurage du gouvernement qui indiquent sa forte dépendance vis-à-vis des ressources qu'il doit pouvoir lever auprès du système financier, ce qui limite les marges de manœuvre des autorités monétaires qui ne jouissent d'aucune forme d'indépendance.

5. Conclusion : une réforme financière incomplète qui sape la crédibilité de la politique monétaire

Le paysage financier de la Tunisie de 2003 est nettement différent de celui qui prévalait à la veille des PAS et de la réforme financière (1986). Outre la mise en place de modes de fonctionnement, d'institutions et d'instruments financiers capables de soutenir l'émergence d'une économie de marché, on observe aujourd'hui des transformations dans les modalités de financement et de gestion de la dette publique, une participation plus forte du système bancaire dans le financement des entreprises du secteur privé et un début de diversification des formes de financements de l'activité. Autant de traits caractéristiques d'un système financier et d'une économie sont en train de passer d'une économie d'endettement à une économie de marchés financiers. Toutefois, le processus de mutation n'en est qu'à ses débuts et reste entravé par divers éléments tels que la fragilité des banques, les faiblesses de la gouvernance bancaire et monétaire, le poids écrasant des besoins financiers de l'Etat et du secteur public.

Encadré 3 : Social Financing Sector in Tunisia ^(a)

In Tunisia there is a multiplicity of social financial mechanisms, from national funds to specific credit arrangements (like house mortgages, car and marriage loans). Perhaps the most famous are the two social funds, called 26-26 and 21-21, which I would like to explain first.

The 21-21 fund is a national employment fund, begun in 1998. The underlying logic is to help integrate young people (especially those with qualifications) into economic life. The fund was created with two prerogatives: firstly, to improve professional training by focusing on more applicable vocational skills like IT and management techniques, as well as manual skills ; secondly to create employment by offering financing to young people with promising ideas and projects. Such financing is provided by the Banque Tunisienne de Solidarité, which is a microcredit institution inspired by the Grameen Bank model.

The 26-26 fund, dating back to the late 1980s, has a different logic. It has a *meso-economic* vocation – that is to say, between the micro-, and the macro-economic. Its focus is to tackle national disparities by focusing on deprived regions, where poverty is still acute in comparison to other regions. The fund thus aims to provide basic infrastructure and capital goods, allowing these regions to become inserted into the national economy, by allowing companies to conduct infrastructural work in areas that would be largely ignored if the logic was purely one of profitability.

The other social funding mechanisms, towards housing, cars and household goods for example, are a result of the long time ban on consumer credit in the banking sector. Such financing has been provided through company social schemes, the *Banque de l'Habitat* (which provides mortgages), and through the social security system. These schemes allowed a veritable boom in Tunisian consumption in the 1990s, and Tunisian industry also benefited – for example electric household appliances, furniture, or construction materials.

Social financing is a very important element in Tunisia. It is an ethic choice, which refuses to oppose the economic with the social element. Our banks are not themselves really implicated in the social financing process, so in order to look at the role and provenance of social financing, it is important to look at the state's changing functions.

Hachemi ALAYA; *Emerging Tunisia 2003* – The Oxford Business Group: Washington.

Ce dernier facteur est sans nul doute le plus crucial pour la transition de l'économie tunisienne. L'Etat doit en effet faire face à des dépenses croissantes en matière de formation, de santé, d'infrastructures et de solidarité alors que les différentes mesures destinées à accroître le revenu fiscal se heurtent inévitablement à des contraintes. Seule une révision profonde des modalités et procédures de gestion des finances publiques par l'introduction du « principe des 3E », (Economy, Efficiency et Effectiveness)³⁶ est de nature à permettre une maîtrise des dépenses et à modérer les besoins financiers de l'Etat. Le défi de la réforme financière réside désormais dans l'aptitude de l'Etat à contrôler son déficit budgétaire et, au-delà, à se désengager des circuits de la finance (monnaie postale, circuits financiers de la protection sociale, secteur bancaire public, etc.).

Plus loin, l'efficacité de la politique monétaire dépend de son aptitude à revisiter le système de gouvernance bancaire et monétaire. Le système monétaire et financier tunisien requiert à l'évidence d'une part, une unité de vue dans la conception, l'élaboration et la conduite de la politique monétaire et financière du pays et d'autre part, la mise en place d'organes de supervision et de contrôle capables de gérer l'imbrication croissante des différents compartiments du système financier (banques, assurances dont la protection sociale, Bourse et des circuits financiers du Trésor).

L'efficacité de la politique monétaire dépendra également de plus en plus des facultés d'innovation de la Banque centrale. Celle-ci doit moderniser et diversifier ses instruments, améliorer sa connaissance des canaux de la politique monétaire, approfondir son expérience de la régulation et des actions à mener, en particulier en période de crise. Au Japon, le banque centrale n'a pas hésité à acheter des obligations pour faire baisser les taux à long terme. Il en est de même de la Banque centrale de Hongkong qui a dû intervenir sur le marché boursier en pleine crise financière (1988) pour acheter des actions et aboutir en fin de compte à la relance de la Bourse et de la croissance. La banque centrale de Tunisie doit jouer ce rôle et protéger son économie des risques de crise systémique ou financière quelle que soit leur origine eu égard à l'ampleur des effets qu'une crise purement financière peut avoir sur l'économie réelle.

Au niveau des institutions financières, de nouvelles règles en matière de gouvernement d'entreprise doivent être mises en place. La commission de modernisation bancaire a déjà relevé la « rigidité [qui] tient au dualisme juridique qui gouverne le statut des banques publiques. En plus de la loi sur la profession bancaire, celles-ci obéissent en effet, au régime juridique dérogatoire au droit commun applicable à l'ensemble des entreprises publiques³⁷. »

Plus fondamentalement, il s'agit d'évoluer vers une plus grande conformité avec les règles de la *corporate governance* et ce aussi bien pour les entreprises bancaires que pour celles cotées en Bourse. Les déboires de la société BATAM sont là pour rappeler que la Tunisie ne peut se considérer à l'abri de chocs qui ailleurs ont pour nom ENRON, WORLD COMM, VIVENDI, etc. Pour inspirer confiance aux investisseurs et attirer l'épargne nécessaire pour nourrir la croissance économique, la gestion de l'entreprise privée doit être transparente et se conformer à un code éthique précis. Dans une économie de plus en plus ouverte sur l'extérieur, la bonne gouvernance est la condition sine qua non pour attirer les capitaux et les investisseurs étrangers indispensables à toute économie qui veut rattraper son retard sur le reste du monde.

³⁶ Economy, Efficiency et Effectiveness sont les trois maîtres mots guidant cette méthode d'évaluation et de gestion des finances publiques. Il s'agit de distinguer :

- economy, qui minimise le coût ;
- efficiency, qui maximise le rendement ;
- effectiveness, qui compare le résultat au but poursuivi. Source

³⁷ Cf. Rapport de la *Commission de modernisation du système bancaire* ; Tunis, mars 1997.

En termes séquentiels, c'est sans nul doute la restructuration du système bancaire qui s'impose en priorité à ce stade de la réforme financière. Le nombre élevé d'établissements bancaires plaide à l'évidence en faveur de mesures d'encouragement à la fusion. Le poids important du secteur bancaire public impose une révision du rôle que l'Etat doit jouer dans l'économie. Le retard des services financiers de la Poste requiert une clarification des statuts des CCP et de la CEP et notamment la « normalisation » de leurs activités financières. De plus, l'abolition des privilèges exorbitants dont ces organismes bénéficient doit être mise à l'ordre du jour et facilitera leur acceptation par la profession bancaire. Les compagnies d'assurances ne doivent plus servir à drainer l'épargne afin de couvrir les besoins de l'Etat. Leur activité doit être soumise aux préceptes de la réglementation internationale et du libre jeu de la concurrence sur un marché libéralisé. Il s'agit là de la première étape vers la modernisation du secteur qui permettra de susciter des synergies profitables à l'ensemble de la finance tunisienne. Enfin, l'approfondissement du processus d'assainissement financier des banques tunisiennes, notamment la mise en place d'une stratégie globale (et clairement programmée dans le temps) pour ramener le taux de leurs créances improductives de 20% à moins de 5% est essentielle pour leur permettre d'affronter la concurrence étrangère.

La réforme financière est la pierre angulaire qui fera que l'ouverture et l'insertion dans l'économie régionale (région euro méditerranéenne) soient synonymes de prospérité et de paix sociale.

CHAPITRE IV : LES POLITIQUES FISCALES*

1. Impact des politiques de taxation sur l'efficacité de l'allocation des ressources

1.1. La réforme du système fiscal Tunisien : un souci constant de simplification

La fiscalité de la Tunisie traverse depuis 1987 une réforme profonde qui touche l'ensemble du système et qui a pour but d'adapter l'économie tunisienne aux nouvelles données internationales, notamment son adhésion à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et son partenariat avec l'UE. La réforme a touché les impôts directs, les impôts indirects et les mesures d'incitations. En revanche, la réforme du contrôle et du contentieux fiscal n'est pas encore achevée. En matière d'impôts indirects la réforme a été quasi générale puisqu'elle a touché l'impôt sur les chiffres d'affaires (TCA), les droits de douanes et les droits d'enregistrements et de timbre.

L'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), après la promulgation du code de la TVA, a remplacé les taxes sur le chiffre d'affaire. Elle a pour but de simplifier le système grâce à l'unification des taxes, la réduction du nombre de taux à trois, et la suppression des rémanences par la généralisation des déductions. Cependant, pour compenser la moins-value des recettes résultant de la réduction des taux, un droit de consommation (DC) a été instauré sur certains produits, perçu parallèlement à la TVA.

A partir de 1985, les droits de douanes ont fait l'objet de plusieurs opérations successives de démantèlement (certains droits ont été supprimés, d'autres ont été remplacés par des droits de consommation, d'autres ont été réduits). Mais à partir de l'entrée en vigueur de l'accord de partenariat avec l'UE, un calendrier prévoyant la suppression pure et simple des droits de douanes (y compris des taxes ayant un effet similaire) a été établi concernant les biens manufacturés ayant pour origine l'Union Européenne.

La réforme en matière de droits d'enregistrement et de timbre a été également globale et a permis de remplacer le grand nombre de textes existants jusque-là par un code unique qui a l'avantage de simplifier le régime des opérations soumises à la formalité d'enregistrement et de timbre et surtout de réduire les tarifs.

Quant aux impôts directs, la loi de 1989 a instauré un système de prélèvement unique sur le revenu des personnes physiques comportant six tranches et des taux marginaux d'imposition variant de 15 à 35%. Avant la réforme, l'impôt sur le revenu des personnes physiques comportait plusieurs types d'impôt et un grand nombre de taux marginaux de 10 à 80%.

L'impôt sur les sociétés a été fixé à 35%, avec un taux spécial de 10% applicable aux sociétés exerçant une activité agricole, de pêche ou artisanale et à certaines coopératives.

1.2. Les mesures d'incitations

Pour favoriser l'investissement privé national comme étranger et permettre la réalisation d'objectifs sectoriels spécifiques (promotion des exportations, décentralisation, emploi), les investisseurs bénéficient depuis longtemps de mesures incitatives sous forme d'avantages à caractère tant fiscal que financier. Les premiers prennent la forme de dégrèvements fiscaux et d'exonérations d'impôts et les seconds d'une bonification des taux d'intérêt, d'octroi de primes et subventions, de possibilités de prise en charge par l'Etat des cotisations patronales de sécurité sociale ou d'aides à l'exportation.

Du point de vue du budget de l'Etat, la politique d'incitation à l'investissement se traduit par un coût qui est le manque à gagner fiscal induit. Rapportés aux dépenses budgétaires, les avantages financiers représentaient 1,6% du PIB en 2001 avec une croissance annuelle de 7,8%. Sur la même période, les avantages fiscaux exprimés en pourcentage des recettes budgétaires, ont atteint une moyenne de 7,2% et le coût total des incitations financières et fiscales s'est élevé à 70% du déficit budgétaire.

L'appréciation de l'importance de ces chiffres est en fait plus délicate qu'il n'y paraît car pour connaître l'effet réel des incitations, il faut mettre, en perspective du manque à gagner fiscal, les bénéfices générés par un niveau d'investissement plus élevé que ce qu'il n'aurait été en l'absence

* Sur la base des contributions de Monsieur Salem Miladi, Directeur Général de la Planification et des Etudes, et Bédii Belgaroui, Sous-Directeur Programmation, Ministère des Technologies, de la Communication et des Transports.

d'incitations, ce qui est difficile à évaluer. Certaines études montrent que ce coût serait de 12% du déficit budgétaire.

Encadré 1 : Evolution des avantages fiscaux et financiers

Les mesures d'incitations fiscales, qu'on retrouve dans le Code d'Incitations aux Investissements entrée en vigueur en 1994 ou dans les codes sectoriels, revêtent les formes de dégrèvements fiscaux, d'exonérations temporaires ou permanentes de l'impôt sur les revenus ou sur les bénéfices, L'imposition sur les importations de biens d'équipement d'un droit minimum ou l'autorisation d'un amortissement comptable dégressif.

Le dispositif d'encouragement comprend des incitations communes à tous les investisseurs et des incitations spécifiques réservées aux investissements dans les domaines prioritaires tels que l'exportation, le développement régional, le développement agricole, la protection de l'environnement, la recherche et les petites et nouvelles entreprises.

Le coût total de ces avantages fiscaux et financiers a progressé durant la période 1991-2001 à un rythme annuel de 4,5% par an passant de 356 millions de dinars en 1991 à 655 millions de dinars en 2001. Les incitations fiscales représentent l'essentiel des avantages accordés aux investissements puisqu'elles constituent 83,4% du coût total du système d'incitations au cours de la période 1991-2001, avec une prédominance des avantages accordés en matière d'exonérations de droits de douanes (49,3%) sur ceux relevant de l'impôt sur les bénéfices et les revenus des sociétés (43,1%). En termes d'évolution, l'ensemble des avantages fiscaux ont progressé à un taux annuel de 3,1% entre 1991 et 2001 atteignant 529 millions de dinars en 2001. Les avantages financiers ont progressé plus rapidement, gagnant 14% par an durant la même période pour atteindre 126 millions de dinars en 2001. Ainsi, leur part dans le total des avantages octroyés est passée de 10% en 1991 à 19,3% en 2001. Les primes et subventions représentent plus du tiers de l'ensemble des avantages financiers consentis par l'Etat.

Sur la base des données relatives aux investissements privés réalisés dans les activités couvertes par le code d'incitation aux investissements et des coûts de ces opérations d'encouragement, le taux d'incitation moyen (montant de l'incitation rapporté à celui de l'investissement privé concerné par le Code des Investissements) durant la période 1997-2001 a été estimé à 28,8%.

Le taux d'incitation financière est caractérisé par une progression modérée passant de 4,9% en 1997 à 5,7% de l'investissement privé en 2001 et les avantages fiscaux ont vu leur part relative dans l'investissement privé s'accroître de 20,9% en 1997 à 23,8% en 2001.

Il est cependant à noter que malgré toutes ces mesures :

✓ la part des investissements privés dans l'investissement global n'a que faiblement augmenté ;

✓ le code des investissements prévoit des niveaux de soutien différenciés d'un secteur à l'autre ;

✓ l'octroi d'un congé fiscal favorise la création opportuniste d'entreprises qui ferment leurs portes dès l'achèvement du congé fiscal, ce qui entraîne un traitement inégal des entreprises qui ont les mêmes activités ;

✓ en outre, la contribution de ces mesures d'incitations à l'attraction des investissements directs étrangers n'est pas prouvée puisque leur montant est resté inférieur à 3% du PIB et qu'il s'agit d'opérations ponctuelles, ce qui n'est pas conforme aux attentes qui ont suivi la signature de l'accord de partenariat avec l'UE.

Les investisseurs étrangers ont principalement ciblé le secteur pétrolier et le secteur manufacturier offshore où les incitations sont les plus généreuses et où la Tunisie dispose d'avantages comparatifs significatifs.

De 1990 à 2002, les investissements directs étrangers (IDE) vers la Tunisie sont passés de 77,5 millions de dinars à près de 1167,3 millions de dinars et, hors secteur énergétique, de 24,5 millions de dinars à près de 739,8 millions de dinars (mais 285,3 MD hors opérations de privatisations). Les IDE représentent 10% des investissements productifs, génèrent le tiers des exportations et 1/6 du total des emplois. Près de 85% des entreprises dans le secteur manufacturier (255,4 MD d'investissement étranger en 2002) sont des entreprises offshore entièrement exportatrices. Près de la moitié de ces entreprises se sont associées à des entrepreneurs tunisiens en créant des joint-venture.

Pour que les IDE augmentent à un rythme soutenu et contribuent à ce que les objectifs recherchés soient effectivement atteints (création d'emplois, exportation, financement de la balance des paiements, transfert de technologie, etc.), il faudrait que des domaines nouveaux leurs deviennent accessibles et que l'environnement des affaires soit amélioré.

Encadré 2 : Pour un nouveau palier de l'investissement privé en Tunisie *

Par manque de données, il a été difficile d'estimer l'impact des incitations sur le volume des investissements privés, notamment par type d'objectif. Une étude sur l'investissement privé a montré que, sur la base des encouragements octroyés par secteur, les taux d'incitation les plus élevés vont aux investissements dans les activités agricoles et de pêche (32,2%) et dans les zones de développement régional (31,1%).

Pour ce qui est des investissements dans les activités d'exportation, les estimations effectuées ont démontré que le système d'incitation accordé à l'exportation des avantages moins importants (taux d'incitation égal à 27,5%) que ceux octroyés au marché local. Or, accorder ce type de facilités à des activités qui bénéficient en plus de mesures d'encouragement et de la protection du marché local est moins efficace qu'une politique d'incitation qui tiendrait compte des performances en matière d'exportation (compétitivité, par exemple).

La nouvelle étape de cette politique exige une compétitivité accrue des entreprises tunisiennes et crée des opportunités nouvelles d'investissement. C'est pourquoi il est nécessaire d'amender le code des incitations afin que les entreprises offshore soient soumises au système d'imposition nationale en même temps que seraient mis en place des outils d'incitation qui aident l'entreprise à réaliser des performances en améliorant ses parts dans le marché international, de s'orienter vers un tronc commun d'incitations qui seraient accordées automatiquement et des incitations complémentaires adaptées à chaque cas pour capter les investissements structurants ou d'infrastructures lourdes et, enfin, de réduire les restrictions sur l'investissement direct quelle que soit son origine en fixant une liste limitative précise des activités réservées aux investisseurs nationaux.

* Etude réalisée en 2000 par la commission préparatoire de la Conférence Nationale sur la relance de l'Investissement Privé et la Création d'Entreprises

En plus du système d'incitation à l'investissement, les pouvoirs publics ont mis en place, dès 1995, un programme de « mise à niveau » de l'entreprise pour répondre au défi de l'accroissement de la concurrence (accord d'association avec l'UE, démantèlement des accords multifibres, etc.). Ce programme a pour objectifs d'aider l'industrie manufacturière à s'adapter et à moderniser sa stratégie, ses méthodes et ses pratiques (d'organisation, de gestion, d'innovation, de formation, de distribution, de commercialisation), d'encourager le partenariat industriel et de renforcer l'environnement socio-économique de l'entreprise (améliorer les infrastructures de base et technologiques et moderniser les institutions publiques dont dépend l'essor du secteur privé). Le programme prévoit un financement public pour l'exécution des plans de mise à niveau à travers un fonds de développement de la compétitivité industrielle. Celui-ci est alimenté par une taxe professionnelle de 1% sur les produits locaux ou importés. Sont exonérées les exportations des entreprises soumises à cette taxe.

Les bénéficiaires de ce programme peuvent obtenir une prime à l'investissement variant entre 10% et 20% de l'investissement total envisagé et à une prise en charge à hauteur de 70% des investissements immatériels (avec des plafonds). 1100 entreprises ont été concernées sur la période 1996-2001 pour un montant d'investissement global de 2072 millions de dinars. Les primes accordées dans ce cadre ont atteint 289,5 millions de dinars.

Une cinquième enquête relative à l'évaluation du programme de mise à niveau a été menée en 2003 sur l'ensemble des entreprises ayant bénéficié de ce programme à fin 2001. Il apparaît que 71% des investissements déclarés ont été réalisés. Ces entreprises ont vu leur chiffre d'affaires augmenter de 11% par an sur la période 1997-2001 et leurs exportations de 16%.

Au delà des réalisations quantitatives, ces mesures ont profité plutôt aux grandes entreprises et se sont traduites, pour l'essentiel, par des investissements matériels. Etant donnée la structure du tissu industriel tunisien, principalement composé de petites entreprises, ce programme devra, à l'avenir, s'orienter davantage vers des entreprises plus petites et l'investissement immatériel (organisation, système d'information, méthodes de management modernes, marketing, recherche de qualité, etc.).

1.3. Impact de la TVA sur les choix des ménages et des entreprises

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a été introduite en Tunisie depuis Juillet 1988, date de la promulgation du code de la TVA. Son application a été progressive et a touché :

- ✓ dans un premier temps, les produits importés, les produits manufacturés et les services ;
- ✓ dans un deuxième temps, à partir d'Octobre 1989, le commerce de gros ;
- ✓ dans un troisième temps, à partir de Juillet 1996, le commerce en détail.

D'autres amendements ont été apportés durant la période 1997-2001, afin de contrecarrer les effets du démantèlement tarifaire, améliorer les moyens de recouvrement et maîtriser la base d'imposition et les privilèges fiscaux. Ces actions ont concerné :

- ✓ les conditions de choix des assujettis à la TVA selon la nature des opérations effectuées. Cette révision vise à élargir le champ d'application de la TVA et renforcer sa transparence ;
- ✓ l'augmentation du taux normal de la TVA de 17% à 18%, l'ajustement des autres taux (à la hausse ou à la baisse selon les priorités) et l'élargissement à d'autres produits et l'exonération de quelques activités ;
- ✓ la création d'une retenue à la source au taux de 50% du montant de la TVA sur les marchés conclus avec l'Etat, les collectivités locales et les établissements publics au titre d'opérations de fourniture, d'équipement et de services ;
- ✓ le remplacement du régime d'exonération de la TVA sur les carburants au profit du secteur de l'agriculture et de la pêche par une prime d'exploitation.

La TVA est un impôt de masse, supporté par tous les consommateurs et recouvré par la grande majorité des opérateurs économiques. Cette ressource est déterminante pour le gouvernement puisqu'elle constitue 31% des recettes fiscales en 2001 (6,7% du PIB, soit 1930 millions de dinars). C'est la première source de recettes budgétaires de l'Etat.

La moitié des revenus de la TVA est générée par le passage en douane des produits importés et l'autre moitié par le régime d'imposition des activités domestiques. Ces dernières se montent à 980,3 millions de dinars et sont constituées notamment à hauteur de 17% par des avances sur les marchés publics, 18% par les contributions des sociétés de distribution pétrolière, 10% par celles de la Société Tunisienne d'Electricité et du Gaz et la Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux, 7% par celles des professions libérales et 34% par celles des autres activités soumises à la TVA. C'est dire qu'il reste des marges de progression importantes puisque ces autres activités représentent presque deux tiers du PIB.

Les produits de la TVA ont progressé au taux de 15,6% annuellement durant la période 1997-2001 (11,9% pour le régime d'importation et 18,9% pour le régime intérieur).

La TVA est un outil qui présente des caractéristiques originales parmi les prélèvements obligatoires. En particulier, les agents économiques qui versent la taxe à l'administration fiscale (pour simplifier, les entreprises) ne sont pas ceux qui en supportent l'incidence économique qui sont les ménages et les administrations publiques.

Dans le cas tunisien, le calcul de l'incidence économique de la TVA sur les différents agents économiques (ménages, administrations et entreprises) est difficile du fait d'un manque de données mais cela a été fait pour la France à partir du tableau « entrées-sorties » des comptes nationaux, et le calcul a consisté, pour chaque produit, à déterminer la partie des utilisations possibles de ce produit qui sont non taxables et celles qui relèvent des différents taux en vigueur. Les simulations ont permis de préciser l'impact de cet impôt et des possibilités de déduction sachant qu'il concerne la consommation finale et la formation brute de capital fixe (FBCF) des ménages et les consommations intermédiaires et la FBCF des administrations, mais qu'il est neutre pour les entreprises.

En réalité, la neutralité de la TVA pour ces derniers acteurs économiques n'est que partielle :

- certaines opérations (ou certains agents économiques) ne sont pas soumises à la TVA, soit qu'elles se trouvent hors de son champ d'application, soit qu'elles en sont expressément exonérées. Dans les deux cas, la taxe qui pourtant vient s'ajouter aux coûts de l'opération n'est pas déductible.
- certains assujettis ne versent pas la TVA car ils bénéficient du régime de franchise accordé aux petites entreprises. Une telle situation peut s'analyser économiquement comme une exonération. La TVA sur les achats n'est pas déductible.

- certaines catégories de biens et services sont spécifiquement exclues du droit à déduction.

Le résultat de l'étude indique que les ménages ne généreraient comptablement qu'environ 68% du produit de la TVA contre 15% pour les administrations et 16% pour les entreprises. Une partie des consommations intermédiaires et des investissements des entreprises est donc taxée : on parle alors de « rémanences » de TVA.

Les rémanences de TVA ont des conséquences économiques complexes qui peuvent être sources de distorsions de choix de production. De manière générale, il n'est pas souhaitable de taxer les consommations intermédiaires. De ce point de vue, les restrictions du droit à déduction, quelle que soit leur origine, ne sont pas sans conséquences :

√ les entreprises peuvent être conduites à préférer des produits substituables pour lesquels la TVA est déductible.

√ l'exonération de TVA crée une incitation à l'auto-production. En effet, les agents économiques exonérés peuvent avoir intérêt à produire eux-mêmes certains biens ou services (la rémanence de TVA portant alors seulement sur les intrants de cette nouvelle activité), plutôt qu'à recourir à l'externalisation même si elle est plus efficace.

Une étude complète et détaillée de ce phénomène dans le cas de la Tunisie reste à faire. Elle permettrait de déterminer l'impact réel de la TVA sur les choix des principaux agents économiques. Il n'est pas certain, en effet, que les comportements que ce système génère (substitution de produits, choix d'internationalisation / externalisation de la production, etc.) soient optimaux. Il faudrait tenir compte de son impact direct, en termes de distorsion de l'allocation des ressources financières et productives de l'économie, et indirect, tels que le manque à gagner lié à la perte de certains effets d'entraînement sur le reste de l'économie qui vont de l'accroissement de l'activité à l'acquisition par la main d'œuvre de nouveaux savoirs faire, en passant par une spécialisation accrue de certaines entreprises, source de gains de productivité, etc.

2. Les équilibres budgétaires : fragilités et perspectives

2.1. Structure des recettes budgétaires : diversification, simplification et efficacité ont été améliorées

Les recettes budgétaires sont marquées par la prédominance des recettes fiscales qui représentent près de 83% du total des recettes sur la période 1997-2001. Cette part progresse (77% entre 1987-1991 contre 71% entre 1992-1996) du fait du recul de la part relative des recettes pétrolières (dont la part dans les recettes non fiscales est passée de 33,1% en 1991 à 23,7% en 1996 et 3,7% en 2001) suite à la diminution de la production.

La part des recettes non fiscales dans la totalité des recettes est ainsi passée de 29,1% durant la période 1987-1991 à 26% durant la période 1992-1996 et seulement 12,3% en 2001. Le revenu pétrolier rapporté au PIB a reculé d'environ 5% en 1987 à moins de 2% en 1994 et 0,1% en 2001, perte en partie compensée par les produits de privatisation et les redevances gazoduc (droit de passage des gazoducs traversant le territoire tunisien). La période 1997-2001 est caractérisée par l'obtention de 775 MD au titre de la privatisation de quatre cimenteries. En pourcentage du PIB, les recettes non fiscales connaissent une décélération continue. Elles sont passées de 7% en 1986 à 5,3% en 1996 et à 3% en 2001.

Les recettes budgétaires totales ont augmenté en moyenne de 9,1% par an pendant la période 1997-2001 et ce malgré la baisse des droits de douane (-2,8%), avec une augmentation plus importante des recettes fiscales (11%) que des recettes non fiscales (1,4%).

L'évolution globale du ratio des recettes budgétaires totales sur le PIB montre une tendance constante à la baisse (28,8% entre 1987-1991, 26,6% entre 1992-1996 et 24,7% en 2001). Elle résulte d'une évolution divergente du poids des recettes fiscales et des recettes non fiscales dans le PIB, la forte tendance à la baisse de ces dernières n'ayant pas été compensée par l'augmentation des recettes fiscales.

Les recettes fiscales ordinaires sont principalement constituées des impôts et taxes indirects qui ont représenté, en moyenne, 72,4% du total sur la période 1997-2001 contre 27,6% pour les impôts directs. Toutefois la part de ces derniers est en progression du fait de la réforme fiscale mise en œuvre en 1990.

Au total, les impôts directs en pourcentage du PIB ont augmenté de manière assez sensible, passant de 4% en 1990 à 5,3% en 1997 et à 6,4% en 2001. Cette amélioration est imputable :

✓ en premier lieu, à l'accroissement des impôts sur les personnes physiques, suite d'une part, à la mise en application de la réforme en 1990 qui a élargi l'assiette de l'impôt et amélioré les modes de recouvrement en étendant les techniques de la retenue à la source et des avances et d'autre part, aux augmentations de salaire.

✓ en second lieu, à l'augmentation de l'impôt sur les sociétés, suite à l'effet conjugué de l'élargissement de l'assiette, de la réduction des taux et du renforcement du contrôle et du suivi des déclarations.

En terme de répartition, les impôts directs sont prélevés essentiellement sur :

✓ les personnes physiques par rapport aux sociétés : leurs parts moyennes s'élèvent respectivement à 63% et 37% ;

✓ les impôts sur les salaires relativement aux autres types de revenus des personnes physiques. Les salariés supportent près de 72% des impôts directs payés par les personnes physiques.

Les recettes au titre des impôts et taxes indirects ont, quant à elles, connu durant la période 1997-2001 un accroissement annuel moyen de 9,1% et s'élèvent à 15,3% du PIB. La taxe sur la valeur ajoutée représente près de 50% des impôts indirects. En y ajoutant les droits de consommation, ce taux passe à 73% des impôts indirects. Par contre les droits de douane ont vu leur part dans les impôts indirects régresser (14,9% en 2001 contre 30% en 1994) du fait de la mise en oeuvre de l'accord d'association avec l'Union Européenne qui prévoit le démantèlement des tarifs douaniers sur 12 années.

La pression fiscale, définie par le ratio des recettes fiscales totales au produit intérieur brut au prix du marché a légèrement augmenté, passant de 21,6% en 2001 contre 20,7% en 1987 à la veille de la réforme fiscale.

2.2. Les dépenses budgétaires : peu de progrès dans la restructuration

En dépit des recommandations soulignant la nécessité de maîtriser le poids du salariat, les dépenses budgétaires se sont caractérisées durant la période 1997-2001 par l'augmentation des dépenses salariales (de 40,1% en 1991 à 47,5% en 2001) impliquée par la poursuite de l'ajustement triennal des salaires dans la fonction publique (1996-1998) et (1999-2001) et du programme de recrutement visant à satisfaire les besoins dans le secteur de l'enseignement et de la formation.

En revanche, la part des dépenses de compensation (prise en charge par le budget du différentiel entre le prix de certains produits et leurs coûts) a régressé (de 7% en 1991 à moins de 3% des dépenses en 2001), en même temps que les prix des produits compensés s'accroissaient régulièrement (céréales et dérivés, huile végétale, lait et papier scolaire).

Les dépenses de développement ont augmenté à un taux annuel moyen de 8% durant la période 1999-2001 et ont représenté 8,3% du PIB dont 61,6% reviennent aux dépenses à caractère économique contre 23,7% pour les dépenses à caractère social et 14% pour les départements de souveraineté.

Un effort est actuellement fait pour orienter les dépenses vers les projets où la rentabilité est élevée alors que les entreprises publiques sont encouragées à se tourner vers le marché financier intérieur et extérieur pour mobiliser des capitaux afin de limiter leur dépendance vis-à-vis des ressources de l'Etat.

La rigidité de la structure des dépenses ordinaires est soulignée par l'importance des dépenses de fonctionnement qui absorbent en moyenne plus de 80% du total des dépenses ordinaires. Leur augmentation s'est faite au détriment de la part du fonds spéciaux de Trésor.

La répartition des dépenses ordinaires hors intérêts sur la dette publique indique un renforcement des départements à caractère social dont la part a représenté 60,2% en 1997-2001 contre 47% en 1985-1994. 55,6% de ces dépenses à caractère social reviennent à l'enseignement soit 33,5% des dépenses ordinaires totales hors intérêts.

Les dépenses de souveraineté représentent 30,9% du total des dépenses ordinaires (hors intérêts). En revanche, la part des dépenses à caractère économique ne se monte plus qu'à 8,9% pour 1997-2001. Cette baisse s'inscrit dans la logique du plan d'ajustement structurel dont l'un des objectifs principaux consiste à limiter les subventions de l'Etat aux activités économiques.

Les dépenses relatives au paiement des intérêts de la dette publique ont considérablement augmenté depuis le début des années 80, passant de 123 millions de dinars, à 755,8 MD en 1996 et 885,2 MD en 2001, ou de 2,2% du PIB en 1983 à 3,4% du PIB en 1997-2001. La croissance des intérêts de la dette publique dans le budget (3,3% en moyenne par an durant la période 1997-2001) est due notamment à l'augmentation de l'endettement aussi bien intérieur (+16%) qu'extérieur (+10,2% par an) et à la forte hausse du coût de la dette extérieure sous l'effet du renchérissement des monnaies qui ont servi à libeller la dette, et plus particulièrement du dollar (8,7% par an). A contrario, le poids des intérêts de la dette intérieure a diminué (-2% par an) sur la même période du fait de la baisse des taux d'intérêt, et ce malgré l'accroissement sensible et régulier de l'endettement intérieur dont la part est passée de 34,2% en 1996 à une moyenne de 38,1% en 1997-2001, soit 23,6% du PIB en 2001 contre 38,7% pour la dette extérieure.

L'épargne budgétaire, définie comme la différence entre les recettes et les dépenses courantes, représente la contribution du budget ordinaire au financement du budget d'équipement. Cette contribution est une variable clé. Comparée au volume des investissements à réaliser, elle détermine à la fois le déficit budgétaire et le niveau d'endettement requis.

Exprimé en pourcentage du PIB, ce solde appelé « taux d'épargne » a régulièrement baissé entre 1986 (6,2%) et 1991 (2,8%). Depuis, il y a eu un redressement conséquent de la situation. Le taux d'épargne budgétaire moyen de la période 1997-2001 s'élève à 5,1%.

2.3. Les dépenses du budget d'équipement : un désengagement constant

Les dépenses du budget d'équipement regroupent les investissements directs, les opérations financières et les paiements directs. Ces derniers renvoient aux tirages effectués sur les prêts extérieurs destinés à être utilisés sans passer par le circuit du Trésor pour le financement des projets réalisés par l'Etat ou par les entreprises publiques dans le cadre des conventions de rétrocession établies à cet effet.

En terme de structure, les dépenses d'équipement au cours de la période 1997-2001 ont été réparties comme suit :

✓ 36,1% pour les investissements directs dans le domaine de l'infrastructure économique (routes, barrages) et domaine social ;

✓ 28,1% pour les paiements directs, c'est-à-dire investis dans des travaux réalisés pour le compte de l'Etat ou des entreprises publiques et directement financés par tirage sur ressources extérieures. Il s'agit là d'investissements hors budget.

✓ 21,5% en opérations financières sous forme de subventions, de prêts et de participations au capital, consentis aux entreprises publiques, aux institutions financières nationales et internationales ainsi qu'aux entreprises privées.

✓ 13,8% pour les fonds du Trésor.

En termes d'évolution et de taux de croissance, l'ensemble des dépenses d'équipement ont progressé de 8,3% par an entre 1997 et 2001 contre 4,6% entre 1986 et 1995 passant de 864 MD au début de la période à 1244 MD en 1995 et 2500 MD en 2001. Toutefois, en termes de pourcentage du PIB, le budget d'équipement et ses composantes ont souffert d'une baisse importante puisque sa part a reculé de 12% en 1986 à 8,4% en 1996 avec néanmoins une stabilisation à 8,3% en 1997-2001.

Au sein de ces dépenses, les investissements directs ont subi depuis 1986 une baisse sensible. Après un pic à 4,3% du PIB enregistré en 1986, ils ont chuté à 3,3% en 1996 pour se situer à un niveau de 3% en 1997-2001. 70% sont destinés aux secteurs de l'agriculture, de l'équipement et de l'habitat, de l'éducation et de la santé. L'Etat intervient davantage dans le domaine économique via ses opérations financières. Les ressources mobilisées par ce poste ont également diminué, passant de 4,7% du PIB en 1985 à 2% en 1996 et 1,8% en moyenne pour 1997-2001. Les opérations financières de l'Etat prennent essentiellement la forme de subventions (97% contre 3% en moyenne en 1997-2001) et en particulier de subventions d'investissement et remboursement d'emprunt (93% en moyenne).

Les subventions d'exploitation et d'assainissement, spécifiquement destinées aux entreprises en difficulté, représentent moins de 2% de l'ensemble des opérations financières. Elles ont fortement baissé passant de 0,5% du PIB en 1988 à 0,04% en 2001 (hors dépenses du Fonds de Restructuration des Entreprises Publiques).

Cette situation est le résultat de l'amélioration relative de la situation des entreprises publiques et du produit des opérations de privatisation qui ont concerné certaines entreprises qui auraient pu bénéficier de ces aides.

L'agriculture, l'environnement, le transport et le tourisme et l'artisanat ont absorbé 55% des dépenses au titre des opérations financières pour 1997- 2001, soit 1% du PIB. La part des subventions accordées aux offices de développement régional (Nord-Ouest, Centre-Ouest, Sud et Littoral) s'est élevée en moyenne à 4,6% du PIB sur la même période.

2.4. Evolution du déficit budgétaire, de son financement et de l'endettement public

Au cours de la période 1986-2001, le déficit budgétaire a fluctué entre 1,3% et 5,5% du PIB. En termes de tendance, il faut distinguer quatre phases :

- ✓ une phase ascendante allant jusqu'à 1991 où le déficit maximum a été enregistré. Les niveaux élevés de 1990 et 1989 s'expliquent principalement par les retombées négatives de la sécheresse de 1988-1989 et l'impact défavorable de la crise du golfe.
- ✓ une phase de décélération couvrant la période 1992-1994.
- ✓ une reprise pour la période 1995-1997 avec des pointes de 4,3%.
- ✓ une moyenne de 3% pour la période 1997-2001 en relation avec la meilleure mobilisation de recettes fiscales et des recettes de privatisation et la baisse des taux d'intérêt aussi bien sur le marché financier intérieur qu'extérieur. Le financement de ce déficit durant cette même période a été de plus en plus basé sur une augmentation du recours aux ressources intérieures. Toutefois, malgré la maîtrise du déficit budgétaire, le taux d'endettement public a augmenté et ce, en relation avec le glissement du dinar par rapport aux monnaies étrangères et notamment au dollar et avec la prise en charge par l'Etat des dettes de certaines entreprises (principalement l'Office des Céréales et l'Office de l'Huile). L'objectif était de contribuer à apurer leurs impayés et ceux de l'Etat auprès du système bancaire dans le cadre de la politique d'assainissement de la situation du système financier.

L'amélioration de la gestion de la dette publique extérieure nécessitera la mobilisation de crédits spécifiques pour financer des projets de développement à rentabilité plus élevée et la recherche de conditions de financement plus favorables.

A moyen et long termes, les équilibres budgétaires vont être soumis à des pressions croissantes liées d'une part, à la baisse des droits de douane, suite à l'entrée en vigueur de l'accord d'association avec l'Union Européenne et à la diminution des revenus pétroliers, et d'autre part, à la baisse probable des produits des privatisations. L'augmentation nécessaire des ressources de l'Etat obligera à revenir sur les exonérations et les incitations fiscales et à améliorer le recouvrement fiscal, compte tenu de l'important potentiel d'amélioration existant dans les domaines de la TVA et de l'impôt sur le revenu.

Au niveau des dépenses, la maîtrise des dépenses de fonctionnement, à travers la prise en charge partielle des coûts par les bénéficiaires de certains services (santé, éducation) et la réduction des transferts budgétaires aux entreprises s'impose. L'élargissement du programme de privatisation et l'extension de la participation du secteur privé dans le financement des infrastructures sont également à renforcer.

3. Equilibre budgétaire à long terme et nécessité de la poursuite de la réforme fiscale

L'accord d'association entre la Tunisie et l'Union Européenne prévoit un démantèlement tarifaire étalé sur une période de transition de 12 ans de 1996 à 2008 ce qui à l'avantage d'échelonner la baisse de la contraction des recettes fiscales, conformément à la répartition des biens concernés en quatre listes

Encadré 3 : Impact de l'accord de libre-échange avec l'Union Européenne sur les recettes fiscales*

Dans une étude récente de l'Institut d'Economie Quantitative et sur la base d'une approche ne prenant en compte que l'effet de la réduction des droits de douane, en supposant inchangé le niveau des importations pour les prochaines années, le manque à gagner fiscal lié à l'entrée en vigueur de l'accord avec l'Union Européenne est estimé à 3293 MD. Cette moins-value est, cependant, partiellement compensée, à hauteur de 3695MD étant donnée la mise en place

d'autres taxes (droits de compensation).

Ces estimations ne tiennent pas compte de plusieurs facteurs :

- ✓ de l'effet de création de trafic se traduisant par un accroissement du volume d'importations et trouvant son origine dans la réduction des prix des produits importés ;
- ✓ de l'effet de détournement de trafic en faveur des importations de l'Union Européenne ;
- ✓ de l'effet de changement de structure entre marché intérieur et exportation dans le sens où la concurrence étrangère pourrait inciter les producteurs à s'orienter vers les marchés extérieurs au détriment de la demande intérieure, ce qui est de nature à influencer le régime fiscal intérieur et le niveau des recettes non douanières ;
- ✓ de l'adaptation à la nouvelle situation créée par le démantèlement tarifaire qui est susceptible de modifier le niveau de l'activité et des revenus des agents économiques et, donc, le rendement de la fiscalité directe et indirecte.

Les conséquences de ces effets doivent être prises en compte dans un cadre d'équilibre général qui aurait l'avantage d'évaluer l'impact du démantèlement autant sur les recettes fiscales que sur les agrégats macro-économiques. Une telle approche aboutit à un manque à gagner substantiel de 4900 MD dont 61% pour la période 2003-2008.

Le principal résultat à mettre en exergue est que la moins-value fiscale née du démantèlement tarifaire est plus importante quand sont intégrés les effets directs et indirects de la réduction des droits de douane. L'existence d'un écart (33%) par rapport à une approche directe signifie que la contraction des recettes publiques ne se limitera pas aux seules pertes dues au démantèlement tarifaire mais s'étendra, aussi, à d'autres éléments susceptibles d'alourdir la moins-value fiscale induite par l'instauration d'une zone de libre échange avec l'Union Européenne.

* : Les cahiers de l'IEQ, no.17, mars 2003

En l'absence de mesure d'accompagnement visant à compenser la contraction des recettes de l'Etat liée au démantèlement des tarifs douaniers vis-à-vis des importations de l'Union Européenne, la moins-value fiscale attendue constituera une importante ponction sur les ressources publiques dont l'amenuisement est susceptible d'avoir des retombées négatives sur l'activité économique. Même si un tel effet est étalé dans le temps et que la période de transition s'étale sur douze ans, le coût budgétaire de l'ouverture vis-à-vis de l'Union Européenne croîtra de plus en plus vite et pèsera progressivement plus lourdement sur les ressources publiques. Cette situation pourrait avoir un impact négatif notamment sur le volume des investissements et les dépenses publiques et, probablement, sur la croissance et l'emploi.

Cela signifie, en particulier, que, pour pallier de telles retombées défavorables, des ajustements sont nécessaires pour générer des recettes fiscales complémentaires. La poursuite de la réforme du système fiscal tunisien dans son ensemble s'impose afin de ramener les recettes fiscales au niveau désiré.

3.1. La TVA demeure une source de recettes sous-exploitée

Le plus grand défi que rencontre le régime fiscal tunisien est le non respect des obligations fiscales telles que les délais réglementaires (environ 50%), la tenue d'une comptabilité, l'émission de factures et le paiement de la TVA et des autres impôts indirects.

Environ 250 000 petites et micro entreprises utilisent divers moyens pour continuer à profiter du régime forfaitaire alors qu'elles devraient être soumises au régime de droit commun de la TVA. Le nombre très important de bénéficiaires du forfait de TVA réduit considérablement l'efficacité du système pour l'ensemble de la collectivité : un certain nombre d'entreprises restreignent volontairement leur développement ou pratiquent une fraude systématique grâce à des ventes ou des prestations de service sans factures.

La TVA n'est un système d'imposition viable que lorsque le nombre et les écarts de taux sont faibles, lorsque le régime normal est quasi généralisé et lorsqu'un contrôle efficace et large – soutenu par un vaste effort de sensibilisation – s'exerce sur les ventes sans factures et sur les factures non intégrées dans les comptabilités déclarées au fisc.

Il y a lieu de signaler également les inconvénients résultants de la dichotomie fiscale entre les entreprises on shore et off shore.

Actuellement, la réforme de la TVA est inachevée, tout d'abord, dans son champ d'application qui ne couvre pas encore tout le commerce de détail et certaines activités comme l'agriculture ; ensuite, parce que, même là où elle s'applique, l'administration n'appréhende pas encore toute la matière imposable et l'évasion fiscale demeure trop importante. L'administration ne peut procéder au remboursement des crédits de TVA que si les normes comptables sont respectées et que la TVA payée par le consommateur est effectivement encaissée par l'Etat. Actuellement existe un problème d'égalité face aux conditions de contrôle de l'impôt : par exemple, les entreprises qui consomment des intrants importés ou achetés auprès d'entreprises transparentes sont aisément contrôlables. Pour d'autres, l'administration doit avoir recours à un personnel hautement qualifié et spécialisé.

Le taux de la couverture fiscale (différence entre la TVA potentielle et la TVA réalisée) est estimé dans certaines études à 24%³⁸.

Le code de la TVA pourrait être révisé suite à une étude comparative approfondie afin de donner au système une assise plus adéquate tant sur le plan économique et financier que de l'équité. La TVA est une taxe conçue pour être prélevée sur toutes les ventes de biens et services à chaque stade de la production, les exceptions doivent être extrêmement limitées. Les entreprises opérant dans la même branche d'activité doivent être traitées de la même manière, indépendamment de leur statut juridique. L'amélioration du système fiscal exige en particulier que l'administration dispose des moyens humains et matériels nécessaires.

3.2. La réforme des impôts directs qui entre dans une nouvelle phase

Rappelons qu'en matière d'impôt sur les revenus, qui ne représentent qu'environ un quart des recettes fiscales, la part des personnes physiques représente 63% des impôts directs et la retenue à la source sur les salaires près des trois quarts de l'impôt sur le revenu et près de 70% des retenues à la source. Ce constat montre que la catégorie des salariés subit une pression fiscale plus que proportionnelle par rapport à sa part dans le revenu national.

Compte tenu du système de la retenue, la fraude est minime pour les salariés (elle est quasi inexistante pour les fonctionnaires dont le salaire constitue souvent l'unique source de revenu) mais elle est plus conséquente pour les autres catégories de revenus. Plus de 271 000 contribuables (dont près de 80% sont des commerçants et des industriels) relèvent du régime forfaitaire, dont le montant collecté total n'a pas dépassé une moyenne de 14 MD par an pour 1997-2001, soit une moyenne de 53 D par contribuable et par an, chiffre particulièrement bas.

La réforme de l'impôt direct doit en conséquence viser la simplification du système d'imposition, l'abaissement des taux d'imposition, l'amélioration des modes de recouvrement par le renforcement de la technique des avances et des retenues à la source, et la réduction du régime forfaitaire. Le système tunisien est déclaratif. De ce fait, il nécessite une implication forte de l'administration fiscale afin de vérifier le sérieux et la véracité des déclarations des contribuables.

L'insuffisance du contrôle de l'administration encourage la fraude fiscale, entraîne une répartition inéquitable de la charge fiscale et son transfert d'une classe socio-professionnelle sur une autre. Cette situation, conjuguée à l'état actuel de la législation, ont contribué à l'accroissement anormal des contribuables soumis au régime forfaitaire d'imposition. Leur nombre est passé de 198 050 en 1992 à 271 338 en 2001.

3.3. Les droits d'enregistrement et de timbre

La réforme globale en matière d'enregistrement a eu le mérite de remplacer un grand nombre de textes juridiques par un cadre unique qui simplifie le régime des opérations soumises à cette formalité et avant tout en réduit le tarif.

Le taux de croissance annuel de ces droits a été de 7,9% durant la période 1997-2001, avec une croissance annuelle de 16,8% pour les droits d'enregistrement. La réduction des tarifs combinée aux avantages que procure l'enregistrement en termes de valeur juridique des actes constituent la principale raison de la présentation des actes à la formalité d'enregistrement d'une manière spontanée.

Il existe également d'autres prélèvements tout aussi obligatoires qui sont effectués par des organisations relevant du secteur public, telles que les collectivités publiques locales d'une part et,

³⁸ Etude stratégique sur la fiscalité et les finances publiques réalisée en 1996.

les organismes de protection sociale d'autre part. La prise en compte de ces prélèvements permet d'appréhender –autrement- le poids du secteur public dans l'économie. Le concept qui est généralement utilisé pour l'occasion est celui de taux obligatoires.

3.4. Le poids important des collectivités locales

L'administration centrale contribue financièrement au budget des communes via la mise à leur disposition de ses comptes, la gestion de leur trésorerie, la facilitation de l'accès à l'emprunt et l'octroi des avances sur les taxes à percevoir. En retour, les collectivités publiques locales mettent à la disposition de l'Etat leurs fonds disponibles.

La réforme de la fiscalité locale a débuté avec la promulgation du code de la fiscalité locale (loi n° 97-11 du 3 février 1997) qui a défini les champs d'application, les assiettes et les taux de la taxe sur les immeubles bâtis, les terrains non bâtis, les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel, l'activité hôtelière, le spectacle, les taxes et redevances diverses et la contribution des propriétaires riverains aux dépenses de premier établissement et aux grandes réparations des voies, trottoirs et conduites d'évacuation des matières liquides.

La totalité des ressources des collectivités locales a augmenté à un taux annuel moyen de 7,2% entre 1997 et 2001. Les taxes ont progressé de 8,1% par an, notamment grâce à l'augmentation des recettes générées par la taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel (14,3% par an).

Les dépenses des collectivités locales (sans le service de la dette) ont crû en moyenne de 7,5% par an sur la même période. Les salaires représentent 57,8% des dépenses de fonctionnement. Les dépenses d'équipement comptent pour 67,6% de la totalité des dépenses réalisées par les collectivités locales sans compter le remboursement d'emprunt et elles concernent les projets et les programmes financés directement par les collectivités locales mais aussi les dépenses prises en charge par le budget de l'Etat relatives aux projets régionaux financés sur le fonds national de solidarité, le développement rural intégré et le programme de certains ministères (éducation, équipement, sécurité et agriculture).

La structure des prélèvements obligatoires souligne la faiblesse de la part des recettes provenant des taxes et autres prélèvements opérés par les collectivités publiques locales. Le taux de prélèvements obligatoires des collectivités locales est d'environ 0,6% du PIB en moyenne pour l'ensemble de la période 1997-2001.

Cette carence s'explique par celles de la déconcentration de l'administration centrale et de la décentralisation vers l'administration locale. Ainsi, les équipements économiques et sociaux sont réalisés en grande partie par l'Etat qui, par ailleurs, collecte l'essentiel des recettes fiscales. Les taxes et prélèvements perçus par les collectivités publiques locales ne représentaient en 1997-2001 que 2,9% de la totalité des recettes fiscales de l'Etat. Si la part des collectivités dans la collecte des prélèvements obligatoires devait s'accroître, il faudrait donner un rôle plus important aux communes et opter pour un autre partage des prélèvements fiscaux.

Le budget de l'Etat et la caisse des prêts et de soutien aux collectivités locales ont contribué à leur budget pour près de 65%. Le versement par l'Etat d'une subvention annuelle ne constitue pas un réel stimulant en faveur d'une gestion saine et efficace des ressources.

3.5. La protection sociale excédentaire mais pour combien de temps encore ?

L'ensemble des caisses de protection sociale ont collecté au titre des cotisations 1508 MD par an en moyenne en 1997-2001, ce qui représente 6,1% du PIB, alors que leurs dépenses se sont élevées à 1270 MD, soit 5,1% du PIB. La sauvegarde des équilibres financiers des caisses a été respectée, malgré l'apparition et la persistance de certains déficits, notamment du régime des retraites.

Ces excédents financiers permettent de répondre à certains besoins spécifiques de financement des ménages (crédits logements, véhicules) et de l'Etat. Ces caisses ont consenti des avances à l'Etat à hauteur de 283,1 MD pour 1997-2001, soit 0,2% du PIB. Le vieillissement de la population et la hausse des dépenses de santé risquent de grignoter l'excédent dégagé et de tarir cette source de financement pour l'Etat.

3.6. Des dépenses salariales à maîtriser impérativement

L'administration continue à jouer un rôle important dans la maîtrise du chômage. Elle est responsable de 11,7% du total des créations d'emplois sur la période 1997-2001, et ce malgré une charge salariale globale élevée, atteignant environ 13,5% du PIB en 2001 (11,9% pour la fonction publique). Par ailleurs, les salaires de l'administration représentent 37% de la masse salariale de l'ensemble de l'économie en 2001 pour un effectif qui compte pour 23,5% de l'emploi.

Les créations d'emplois dans l'administration prévues pour 2002-2006 sont de l'ordre de 42000, soit 11% de la totalité des créations d'emplois attendues pour la période, soit une croissance de 11,4% par rapport aux chiffres de 1997-2001. Sont principalement concernés les secteurs de l'enseignement et de la santé et ce pour une population active qui a augmenté de 8% entre 1997 et 2000 (de 2,98 à 3,22 milliers de personnes). L'enseignement supérieur restera un secteur demandeur d'emplois pour les prochaines années. Cette croissance relativement forte pèse fortement sur la capacité des autorités à contrôler leurs dépenses de fonctionnement.

En revanche, l'emploi dans les entreprises publiques stagne à cause des restructurations. Plusieurs programmes d'assainissement sociaux ont été élaborés prévoyant la réduction des effectifs et la maîtrise des charges salariales. Certaines entreprises ont ainsi connu des réductions substantielles de leur effectif ces dernières années. A titre d'exemple, on évalue à 10 000 la perte d'effectifs dans les entreprises publiques du secteur du transport depuis le début du processus. Les perspectives des créations nettes d'emplois dans les entreprises publiques restent donc très limitées.

3.7. L'importance des recettes de privatisations dans le budget

Le programme de privatisations s'est accéléré sur la deuxième moitié de la décennie 90. Ainsi, les recettes de privatisations pour l'année 1998 (490 MD) ont dépassé le total des recettes de ce poste enregistrées depuis que ce programme a été initié en 1987 (397 MD).

Le programme a été étendu à des activités nouvelles comme l'industrie du ciment, l'énergie, le secteur financier et les télécommunications et a porté sur la vente des actifs et des actions, d'OPV et l'octroi de concessions. Plus de 80 entreprises ont été touchées et environ 150 opérations ont été menées.

En 1997-2001, le budget de l'Etat a profité de 775 MD de recettes de privatisation ce qui représente quelques 0,6% du PIB. Cet apport a été renforcé en 2002 par les redevances de la concession GSM (454 M \$). Ce poste est crucial pour l'équilibre du budget.

Afin de soutenir les réformes économiques et financières, de renforcer la compétitivité de l'économie et d'alléger la pression sur le budget de l'Etat, le programme de privatisation doit être renforcé et accéléré par l'achèvement de la privatisation des entreprises publiques et semi-publiques et par le changement de statut juridique de celles qui disposent d'un pouvoir de monopole sur leur marché afin de favoriser l'ouverture de leur capital aux investisseurs privés.

Toutefois, la conception de la privatisation doit dépasser la simple cession d'entreprises publiques. L'effort doit également consister à augmenter la participation privée dans le financement des infrastructures, afin de permettre une réaffectation des ressources ainsi dégagées vers d'autres projets prioritaires et de fournir au secteur privé des infrastructures de qualité à un prix abordable, ce qui stimulera sa compétitivité.

Les expériences comme la concession de la centrale de production d'électricité de Rades II et la deuxième licence de télécommunication mobile (GSM) pourraient être étendues à d'autres secteurs comme l'eau, l'assainissement, le traitement des déchets solides, les ports et aéroports, les autoroutes, la communication par satellite, etc.

Toutefois des mesures d'accompagnement sont nécessaires pour le développement de la participation privée dans l'offre d'infrastructures, notamment pour ce qui est du cadre juridique de l'attribution des marchés publics qui doit garantir l'égalité des chances des candidats, la transparence des procédures, etc. Il reste également à définir de manière claire la notion de « service public » et de « domaine public ».

La création d'agences de régulation qui ne cumulent pas des fonctions de commercialisation et de régulation, la libéralisation progressive des tarifs des services actuels et la facilitation du financement des projets sont autant d'éléments qui favoriseront une participation plus large des investisseurs privés.

4. Impact des orientations retenues sur les politiques budgétaires

L'Etat tunisien doit gérer l'influence de différents facteurs qui pèsent sur son budget : le déficit de la balance énergétique, sa difficulté à collecter efficacement les impôts et les taxes, son besoin d'accroître ses ressources afin de compenser la baisse des recettes douanières tout en maintenant un niveau acceptable de pression fiscale permettant le renforcement de l'activité économique et la relance de l'initiative privée et de l'emploi.

L'Etat doit également soutenir son économie à travers l'amélioration de l'environnement des affaires, la modernisation des infrastructures comme des services publics et de l'administration. Il doit, par ailleurs, contribuer à la poursuite de la mise à niveau de l'économie, favoriser l'investissement privé et la croissance des exportations, lutter contre le chômage.

Enfin, une situation macroéconomique saine est un préalable incontournable d'une croissance durable et rapide, ce qui signifie que le déficit budgétaire est à contenir dans des marges étroites de l'ordre de 2% du PIB, que l'inflation ne doit pas excéder 3%, ce qui aidera à renforcer la compétitivité et à préserver le pouvoir d'achat, et pour finir, que le déficit courant doit être ramené à 2%-2,5% du PIB, ce qui est compatible avec la capacité de mobilisation des ressources financières extérieures du pays et permet de limiter l'endettement de l'économie vis-à-vis de l'étranger.

L'équilibre est donc délicat à trouver.

4.1. Des objectifs retenus très ambitieux

Les prévisions du budget de l'Etat à moyen terme (2002-2006) intègrent le souci de réaliser une meilleure adéquation entre d'une part, l'accroissement des besoins de financement liés aux objectifs de développement économique et d'amélioration de la compétitivité de l'économie nationale retenus et d'autre part l'affectation efficiente des ressources disponibles. L'objectif ultime est de réduire le déficit budgétaire à 2% du PIB en 2006.

Les prévisions reposent, en particulier,

(i) sur une progression des recettes propres de l'ordre de 7% en moyenne pour 2002-2006 qui fait suite à la hausse de 9,1% enregistrée en 1997-2001. Pour cela, il était prévu que les recettes fiscales gagnent 10,3% par an sous l'effet de l'amélioration des procédures de recouvrement et du rendement fiscal. La part des impôts directs dans les ressources propres devait passer de 22,9% pour 1997-2001 à 28,3% pour 2002-2006.

(ii) Pour ce qui est des impôts indirects, leur augmentation aurait dû être de 5% par an eu égard au recul des droits de douane. Une réorientation de la fiscalité indirectes sur des activités autres que les échanges était prévue.

(iii) Enfin, les recettes non fiscales devaient s'accroître de 9,3% par an et leur montant devait atteindre 3,1% du PIB en 2002-2006 contre 1,4% en 1997-2001, résultat des privatisations et d'une gestion plus efficace de la dette, notamment.

La réalisation de ce niveau de recettes implique la mise en œuvre de l'ensemble des mesures relatives à la modernisation du système fiscal notamment à travers l'élargissement de l'assiette de l'impôt, la limitation des régimes spécifiques, la poursuite de la rationalisation des avantages fiscaux et leur ciblage en fonction de priorités.

En regard de cette évolution des ressources, les dépenses devaient être ramenées à 15,6% du PIB en 2002-2006 vs. 16,8% en 1997-2001 grâce à un contrôle plus strict de la masse salariale. Les recrutements au sein de la fonction publique devaient viser l'amélioration du niveau d'encadrement et la satisfaction des besoins des secteurs prioritaires (santé, éducation, formation professionnelle, enseignement supérieur). Les dépenses liées à la redistribution sociale devaient aussi être contenues et se réduire aux catégories sociales les plus défavorisées.

Un accroissement des dépenses de développement était planifié de l'ordre de 3,3% par an, ce qui restait modéré puisque leur part dans le PIB aurait été de 7,3% pour 2002-2006 contre 8,3% pour 1997-2001.

4.2. Des équilibres préservés malgré un contexte peu favorable

Les résultats préliminaires pour les deux premières années du Xème plan (2002-2006) montrent que la croissance moyenne du PIB n'a été que de 2,9% contre des prévisions de 4,5%, qu'une baisse des investissements de l'ordre de 8,2% s'est produite par rapport à ce qui était prévu (les investissements ont reculé de 1,5% en 2002 par rapport à 2001) et que la création d'emplois n'a

été que de 127 000 alors que 141 000 nouveaux emplois étaient attendus. Pour finir, les exportations et les importations ont connu une perte de vitesse respectivement de 0,6% et 0,8% alors qu'elles auraient dû croître de 3,5% et 3,7%.

Les raisons principales des écarts entre prévisions et réalisation découlent de deux facteurs conjoncturels :

√ Les événements du 11 septembre 2001 et la guerre du golfe ont eu des impacts négatifs sur les résultats 2002-2003 et ont déprimé l'activité touristique (-4,5% en 2002) et le transport aérien (-13% en 2002).

√ Une sécheresse qui a duré quatre années (1999-2002) et a pesé fortement sur la croissance du secteur agricole (-11% en 2002), et les exportations de produits agricoles (-10,9% en 2002).

Le rattrapage de l'écart entre les objectifs et les résultats nécessite d'obtenir maintenant des performances remarquables : augmentation de la croissance économique à 8,6% par an (contre une prévision de 5,5%) et des exportations à 14,6% par an pour 2004-2006 et création de 84000 emplois annuels.

Un point extrêmement encourageant est que, malgré ce contexte très défavorable, les équilibres macroéconomiques ont été préservés.

Le déficit budgétaire s'est limité à 2,1% du PIB du fait de la réalisation des objectifs fixés pour les recettes fiscales (notamment pour les impôts directs) et d'un léger dépassement du niveau des recettes non fiscales attendu.

Les dépenses publiques ont légèrement progressé (+2,2%) par rapport aux prévisions, suite à la hausse du service de la dette (+8,9% par rapport aux prévisions) et au remboursement anticipé (+333 MD) de bons du Trésor.

Par contre les dépenses d'investissement et les dépenses ordinaires n'ont pas dépassé les prévisions malgré les augmentations de salaires consenties aux personnels de la fonction publique.

Avec un taux d'inflation qui oscille autour de 2,7% en 2002-2003, la compétitivité de l'économie tunisienne et le pouvoir d'achat sont préservés et contribueront à la croissance.

Sur le plan extérieur, la Tunisie a réussi à consolider sa crédibilité auprès des instances internationales, comme en témoigne l'amélioration de la notation obtenue auprès des institutions spécialisées (confirmation de la note d'investissement BBB par les trois principales agences de notation internationales, Modys, Fitch, et S&P), ce qui a permis à la Tunisie d'emprunter sur le marché à de bonnes conditions et d'élargir l'éventail des investisseurs potentiels.

Le recours de plus en plus fréquent au marché financier international pour le financement extérieur constitue, quant à lui, un acquis considérable qui a été obtenu grâce à l'attention particulière accordée à la discipline financière : le déficit courant est en moyenne de 3,3% du PIB pour les années 2002 et 2003 (contre des prévisions de 3,9%) et le taux d'endettement moyen est conforme aux attentes, soit 50,4%

Les besoins de financement durant la période 2002-2006 sont fixés à 17 510 MD soit 9,5% du PIB. La couverture de la totalité de ces besoins sera assurée par le recours aux marchés financiers internationaux. Cet effort sera complété par la mobilisation des ressources disponibles dans le cadre de la coopération bilatérale et multilatérale destinées au financement des programmes sectoriels et des programmes de mise à niveau du secteur privé ainsi que des programmes d'appui à la compétitivité de l'économie.

La politique du financement extérieur sera également axée sur la poursuite des efforts déployés pour attirer l'investissement étranger et renforcer le rôle assigné au secteur privé dans la concrétisation des objectifs escomptés.

La part des investissements directs étrangers et des participations dans le total des capitaux étrangers devrait ainsi être renforcée et passer de 27,5% à 28,9% entre les périodes 1997-2001 et 2002-2006. Quant aux investissements directs étrangers, ils devraient totaliser 10,4% du total des investissements en 2002-2006. L'objectif des pouvoirs publics est d'encourager cette forme de financement dans le secteur des industries manufacturières à haute valeur ajoutée, les secteurs des services liés à l'industrie dans les domaines des technologies nouvelles (informatique, programmation) et la réalisation de projets d'infrastructure.

La Tunisie doit continuer à s'ouvrir économiquement, se donner les moyens d'absorber de nouvelles technologies et de s'adapter à « l'économie de la connaissance ». Cette dynamique

souligne l'importance du capital humain et des qualifications de la main d'oeuvre. La Tunisie doit pouvoir exploiter les nouveaux créneaux qu'offre l'économie du savoir. Pour ce faire, il est nécessaire qu'elle focalise ses efforts sur les modes de travail et de production liés aux nouvelles technologies de l'information et de la communication compte tenu de leur haute valeur ajoutée, l'importance de leur contribution à la croissance, leur forte exigence en termes de compétences. Les politiques d'éducation seront déterminantes dans la consolidation de l'acquis, la création et l'exploitation des opportunités nouvelles.

La stratégie d'ensemble doit porter sur la consolidation des politiques garantissant un climat de l'investissement incitatif et transparent, encourageant la concurrence et favorisant l'émergence du secteur privé comme moteur de croissance dans des secteurs d'activité jusque-là dominés par le secteur public. La concrétisation de ces objectifs nécessite le renforcement et l'augmentation de l'efficacité des institutions d'appui à l'investissement privé et à la création d'entreprises (agences, centres techniques, organismes professionnels, services techniques de l'administration, cabinet d'études privés).

CHAPITRE V : GOUVERNANCE ET REFORMES INSTITUTIONNELLES : UN PROCESSUS INACHEVE*

L'économie tunisienne a réalisé au cours des dernières années d'importantes performances macroéconomiques. Dans le but de consolider ces performances, le gouvernement tunisien a engagé de nombreuses réformes institutionnelles touchant le fonctionnement de l'économie et les rapports de l'Etat avec l'économie et la société civile. L'enjeu est important, mais l'examen des différentes réformes révèle, qu'en dépit des avancées réalisées, le processus de transition vers la bonne gouvernance demeure inachevé. Face aux échéances de plus en plus pressantes auxquelles l'économie nationale se trouve confrontée et compte tenu de son ancrage à l'Europe (avec l'achèvement de la mise en place de l'accord d'association avec l'union européenne) et les coûts d'ajustement qui pourraient en découler, l'amélioration de la qualité des institutions devient alors cruciale pour réaliser les objectifs de développement et atteindre un nouveau palier de croissance.

L'expérience internationale suggère effectivement l'existence d'un lien étroit entre la qualité de la gouvernance et le niveau des performances économiques. Une étude récente de la Banque Mondiale (2003) démontre qu'une amélioration de la gouvernance publique dans la région MENA pourrait engendrer une augmentation de la croissance économique de un point de pourcentage par an. En Tunisie, ceci pourrait se traduire en plus par une résorption de toute l'offre additionnelle de travail.

1. Gouvernance et croissance économique : un lien étroit

De nombreux travaux théoriques et empiriques récents établissent l'existence d'un lien étroit entre la qualité des institutions³⁹ et la croissance du PIB par tête (Acemoglu, Johnson et Robinson, 2002 ; Rodrik, Subramanian et Trebbi, 2002 ; IMF, 2003). En effet, l'incertitude institutionnelle - c'est à dire le changement inattendu des règles, l'imprévisibilité de la justice ou encore le non respect de l'état de droit - en augmentant les coûts de transaction, sape la crédibilité du gouvernement⁴⁰ et crée un climat défavorable au développement du secteur privé. Plusieurs enquêtes confirment ce point de vue. Brunetti, Kisunki et Weder (1997)⁴¹, sur la base d'une enquête couvrant plus de 3600 entreprises réparties sur 69 pays (la Tunisie n'y figurant pas), démontrent que la crédibilité du gouvernement (qui englobe la crédibilité des politiques macroéconomiques) est liée de manière positive au taux d'investissement et à la croissance économique. Les estimations obtenues sur la base des résultats de l'enquête en question montrent aussi que, pour un pays donné, le passage à un niveau de crédibilité plus élevé peut s'accompagner d'une augmentation du taux d'investissement allant jusqu'à 20%. La Tunisie, dont le taux d'investissement est de l'ordre de 25% et dont le niveau de crédibilité est plutôt moyen selon la plupart des agences de rating⁴², dispose là d'un levier puissant sur son niveau d'investissement.

1.1. Dimensions et mesures de la gouvernance

Tout d'abord se pose la question de la mesure du niveau de crédibilité et de la qualité des institutions. Les études récentes appréhendent la qualité des institutions grâce à un indice global de gouvernance, avec une distinction entre la gouvernance au niveau macroéconomique et la gouvernance d'entreprises.

* Sur la base des contributions du Professeur Fayçal Lakhroua, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion, Tunis, et du Professeur Hamadi Fehri, Université de Nice, France et Université de Sfax, Tunisie.

³⁹ Selon North (1990, p.3), « les institutions sont les règles du jeu social ou, pour parler en termes plus scientifiques, sont les contraintes conçues par l'homme pour modeler les relations entre les hommes ». Cette définition très large se prête mal à la quantification. Pour cette raison, les travaux empiriques retiennent des définitions plus étroites qui mettent l'accent sur des organismes spécifiques, l'application des lois, etc.

⁴⁰ La crédibilité désigne la fiabilité du cadre institutionnel telle qu'elle est perçue par les entrepreneurs privés. C'est une variable complexe qui reflète le degré de prévisibilité de l'environnement, la sécurité et les garanties relatives aux investisseurs (nationaux et étrangers), la qualité de l'appareil judiciaire et l'absence de corruption. La crédibilité a donc une dimension subjective que seules des enquêtes sur le terrain permettent de cerner.

⁴¹ L'étude de Brunetti, Kisunki et Weder a servi de document de référence pour la préparation du rapport de la Banque Mondiale (1997) intitulé « l'Etat dans un monde en mutation ».

⁴² Selon la Coface dans son analyse du « risque pays 2003 », la Tunisie est un « assez bon risque » (cotation moyen terme).

Au niveau macroéconomique, la gouvernance désigne « les traditions et les institutions au travers desquelles s'exerce l'autorité dans un pays » (Kaufman, Kraay et Lobaton, 1999 a et b). Elle englobe (i) le processus par lequel les dirigeants sont choisis, contrôlés et remplacés ; (ii) la capacité des dirigeants à gérer efficacement les ressources, à formuler et à appliquer des politiques saines ; et (iii) le respect des citoyens et de l'Etat pour les institutions régissant leurs interactions économiques et sociales. L'analyse de la gouvernance renvoie donc à l'articulation entre l'Etat, le marché et la société civile. Selon la nature de l'articulation ou le mode de coordination existant entre les différents intervenants, la gouvernance est qualifiée de « bonne » ou de « mauvaise ». La bonne gouvernance se caractérise par la transparence fondée sur la disponibilité et la fiabilité de l'information, la responsabilisation des pouvoirs publics c'est à dire le fait qu'ils rendent compte de leurs actes et décisions, et enfin la participation à la prise de décisions, surtout pour les groupes sociaux les plus défavorisés car ils sont les plus vulnérables et les moins bien représentés. A contrario, la mauvaise gouvernance se manifeste par la violation des règles de droit, l'arbitraire de l'administration, l'existence de la corruption, etc.

Au niveau microéconomique, la « corporate governance » ou la gouvernance d'entreprise recouvre « l'ensemble des mécanismes organisationnels qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit, qui « gouvernent » leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire » (Charreaux, 1997, p.1). Cette définition présente un double intérêt. D'un côté, la gouvernance inclut ici la structure de la propriété (facteur non négligeable en Tunisie compte tenu du caractère familial des entreprises), d'un autre côté, elle permet de souligner le rôle essentiel que peuvent jouer les multiples partenaires (autres que les actionnaires) de l'entreprise (banquiers, pouvoirs publics et la qualité des relations entre l'entreprise et ses partenaires) dans la détermination du cadre et des règles de l'organisation. L'OCDE (1999) présente un certain nombre de règles qui devraient régir le gouvernement d'entreprise qui visent à protéger les droits des actionnaires, à assurer les droits des différentes parties prenantes, à garantir une bonne diffusion de l'information et à donner un rôle stratégique au conseil d'administration.

Cette distinction entre la gouvernance macroéconomique et la corporate governance ne doit pas faire perdre de vue que les deux sont liées car non seulement le concept de base est le même mais encore la qualité de la gouvernance au niveau des firmes dépend de la qualité du système de gouvernance institutionnelle qui prévaut dans le pays. Le comportement des entreprises n'est pas indépendant de leurs interactions avec l'Etat, la répartition du pouvoir, la société civile, etc.

Malgré ces tentatives de dresser les contours de ce qu'est la gouvernance, la construction d'un indice global n'est pas aisée puisque la définition de la gouvernance, notamment au niveau macroéconomique, fait appel à des indicateurs de base à caractère qualitatif. Dans l'étude de Kaufman, Kraay et Mastruzzi (2003), l'indice global de gouvernance est calculé comme la moyenne des six mesures suivantes : la participation des citoyens et la responsabilisation ; la stabilité politique et l'absence de violence ; l'efficacité des pouvoirs publics ; le poids de la réglementation ; l'état de droit et l'absence de corruption. Chacune de ces mesures est censée rendre compte d'une dimension de la gouvernance qui est elle-même basée sur plusieurs indicateurs qui renvoient à la perception de la gouvernance par les observateurs concernés. Dans la pratique, des agences de notation effectuent des enquêtes et des sondages auprès des acteurs du milieu des affaires en vue de caractériser cette perception.

L'indicateur « participation et responsabilisation » inclut des sous indicateurs concernant des aspects variés relatifs au processus politique, aux libertés civiles et à l'indépendance des médias. La « stabilité politique » comprend, quant à elle, les estimations des experts de la probabilité de renversement du gouvernement en place par des moyens non constitutionnels comme le coup d'Etat, l'insurrection populaire et le terrorisme. L'idée ici est que la qualité de la gouvernance est compromise par la forte probabilité d'un changement violent du gouvernement qui n'aurait pas seulement un impact sur la continuité des politiques économiques mais aussi serait de nature à créer un doute sur la capacité des citoyens à choisir librement leurs représentants politiques. L'indicateur « efficacité du gouvernement » tente de saisir la perception qu'ont les experts de la qualité des services publics, de l'efficacité de l'administration publique, de la compétence des fonctionnaires et de la crédibilité des autorités dans la mise en œuvre des réformes. Ces indices cherchent à évaluer l'aptitude des gouvernements à formuler et appliquer des politiques réformatrices. La « qualité de la réglementation » est plus axée sur la nature des politiques mises en œuvre. Cet indicateur inclut des indices qui mesurent l'incidence de ces politiques sur la libéralisation de l'activité économique (contrôle des prix, supervision bancaire, entraves aux échanges). La « primauté du droit » évalue dans quelle mesure les acteurs économiques ont confiance et se conforment aux règles édictées par la société. Il est constitué de mesures relatives à la criminalisation de l'activité, à l'efficacité et au caractère prévisible des décisions de justice, au

respect des contrats. Ces indices évaluent dans quelle mesure les acteurs ont le sentiment que l'Etat de droit est respecté dans le pays. Le « contrôle de la corruption » tente de mesurer la corruption définie comme l'abus d'une position publique à des fins privées. Il est calculé à partir d'indices de degré de captivité de l'Etat et de corruption administrative, le premier étant entendu comme les efforts que déploient les groupes de pression pour modeler les lois, politiques et règlements à leurs avantages en soudoyant les décideurs publics, la seconde correspondant aux paiements illégaux visant à changer la manière dont les lois, règles ou réglementations sont appliquées.

Au total, l'étude de Kaufman et al. fait appel à pas moins de 250 indicateurs pour mesurer la qualité des institutions dans un pays. Les informations recueillies proviennent de vingt cinq sources différentes et sont produites par dix huit organisations internationales. Cette base de données couvre 199 pays pour les années 1996, 1998, 2000 et 2002. Chaque pays obtient un score qui varie entre -2,5 et +2,5. Un score plus élevé correspond à une meilleure gouvernance. Pour un pays donné, il est possible de retracer l'évolution de sa position.

Le calcul de l'indice global de gouvernance pose cependant un problème que les auteurs ne manquent pas de soulever : le caractère subjectif des indicateurs retenus fait que l'estimation du score obtenu pour un pays est entachée d'erreurs. Les biais dans la mesure de la gouvernance peuvent provenir du manque d'expertise et de l'idéologie des sondés du pays concerné. L'expert peut, par exemple, être tenté de sanctionner un pays qui ne s'inscrirait pas dans les recommandations des institutions internationales. Les marges d'erreurs baissent avec la multiplication des sources d'information. Cependant, la fiabilité de la base de données de Kaufman et al. demeure indéniable.

1.2. Indice de mesure de la gouvernance en Tunisie et gap institutionnel

En se référant à cette base de données, il est loisible de dresser un premier portrait de la gouvernance en Tunisie (tableau 1).

Tableau 5.1. : Indicateurs de la gouvernance en Tunisie¹

Années	1996			1998			2000			2002		
	E*	ES*	N*	E	ES	N	E	ES	N	E	ES	N
Indicateurs de gouvernance												
Liberté et responsabilisation	-0.50	0.21	4	-0.92	0.23	4	-0.71	0.23	5	-0.83	0.17	8
Stabilité politique	0.28	0.34	4	0.61	0.27	5	0.86	0.27	6	0.24	0.22	7
Efficacité du gouvernement	0.39	0.24	4	0.85	0.21	6	1.32	0.21	6	0.65	0.16	7
Qualité de la réglementation	-0.01	0.27	5	0.5	0.26	5	-0.65	0.31	5	-0.02	0.18	7
Primauté du droit	0.06	0.18	6	0.44	0.21	8	0.48	0.18	8	0.27	0.14	10
Contrôle de la corruption	-0.04	0.24	4	0.11	0.18	6	0.7	0.19	6	0.35	0.16	8
IQI Tunisie		0.03			0.26			0.33			0.11	

Source : Notre compilation et calculs d'après Kaufman, Kraay et Mastruzzi (2003)

¹ Par définition, ces indicateurs peuvent varier de -2,5 à +2,5

E* : niveau de l'indicateur de gouvernance

ES* : écart-type

N* : nombre de sources

IQI : moyenne des 6 indicateurs de gouvernance

Un indice de « gap institutionnel » (IQI) a été calculé à partir de la différence entre la valeur moyenne des six indicateurs de gouvernance pour la Tunisie (IQI Tunisie) et pour les pays de la Méditerranée⁴³ d'un côté, et pour un panel de pays industrialisés⁴⁴ (IQI pays industrialisés) de l'autre. Le résultat donne une mesure du « gap institutionnel » qui existe entre la Tunisie ou les pays de la Méditerranée et les pays industrialisés (tableau 2).

Tableau 5.2. : Indicateurs de la gouvernance pour l'ensemble des pays, IQI et gaps institutionnels

	Pays industrialisés				Pays méditerranéens			
	1996	1998	2000	2002	1996	1998	2000	2002
Liberté et responsabilisation	1.43	1.35	1.35	1.44	-0.71	-0.87	-0.76	-0.77
Stabilité politique	1.08	1.28	1.31	1.16	-0.60	-0.52	-0.42	-0.55
Efficacité du gouvernement	1.47	1.78	1.66	1.70	-0.26	-0.22	-0.14	-0.26
Qualité de la réglementation	1.19	1.22	1.29	1.54	-0.35	-0.19	-0.14	-0.44
Primauté du droit	1.68	1.79	1.79	1.66	-0.18	0.02	-0.05	-0.16
Contrôle de la corruption	1.58	2.03	1.86	1.77	-0.20	-0.30	-0.32	-0.30
IQI	1.41	1.58	1.54	1.55	-0.38	-0.35	-0.30	-0.41
Gap institutionnel	-1.38	-1.31	-1.20	-1.44	0.41	0.61	0.85	0.52

Source : nos calculs d'après Kaufman et al. (2003)

⁴³ Les pays de la Méditerranée considérés sont : Algérie, Egypte, Iran, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie, Turquie.

⁴⁴ les pays sont : Angleterre, Allemagne, Autriche, Australie, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Etats Unis, Finlande, France, Grèce, Hollande, Irlande, Italie, Japon, Nouvelle-Zélande, Norvège, Portugal, Suisse, Suède.

Les tableaux précédents montrent une amélioration de l'indice moyen de la qualité institutionnelle en Tunisie. Cet indice passe de 0,03 en 1996 à 0,11 en 2002. Au cours de la même période, les valeurs pour les pays industrialisés progressent de 1,41 à 1,55. En conséquence, le gap institutionnel entre la Tunisie et les pays industrialisés se creuse.

Deux indicateurs (« liberté et responsabilisation » et « qualité de la réglementation ») enregistrent des valeurs négatives et décroissantes sur la période 1996-2002. La réduction du gap institutionnel nécessite donc l'amélioration de ces deux dimensions de la gouvernance. L'indicateur « efficacité du gouvernement » enregistre un pic (1,32) en 2000 contre une valeur de 1,66 pour les pays industrialisés. Le gap au niveau de cet indicateur est seulement de -0,34. C'est une différence relativement faible qui montre que, dans le domaine de l'efficacité des pouvoirs publics, la Tunisie se rapproche sensiblement des pays industrialisés.

Par comparaison aux pays méditerranéens, le gap obtenu pour la Tunisie est nettement moindre, sachant que les six indicateurs de gouvernance sont en moyenne négatifs pour ces pays. Les tableaux 1 et 2 montrent aussi que la Tunisie se singularise par sa stabilité politique. Une nette amélioration est aussi à noter en matière de « primauté du droit » et de « contrôle de la corruption ». Cependant, globalement, ces calculs confirment une idée communément admise : les performances macroéconomiques de la Tunisie contrastent avec la qualité de sa gouvernance.

2. Etat et société civile : un déficit démocratique comblé par une politique redistributive

L'article 8 de la constitution tunisienne de 1959 garantit « les libertés d'opinion, d'expression, de presse, de publication, de réunion et d'association »⁴⁵. Le même principe se retrouve dans la déclaration du 7 novembre 1987 (date d'accès du Président Ben Ali au pouvoir) où nous pouvons lire : « Notre peuple a atteint un tel niveau de responsabilité et de maturité que tous ses éléments et ses composantes sont à même d'apporter leur contribution constructive à la gestion de ses affaires conformément à l'idée républicaine qui confère aux institutions toute leur plénitude et garantit les conditions d'une démocratie responsable ainsi que le respect de la souveraineté populaire telle qu'elle est inscrite dans la Constitution ». La participation de la société civile à la vie politico-économique semble donc être expressément encouragée. Cependant, les faits ne sont pas toujours en accord avec ces principes.

La domination de la scène politique par un parti unique et la concentration du pouvoir ne sont pas des faits nouveaux en Tunisie. Dès le lendemain de l'indépendance, acquise en 1956, « l'unité nationale » était la préoccupation première du régime et était considérée comme une condition nécessaire pour réaliser le développement économique, pensé comme le prolongement de la lutte contre la colonisation. Cet argument était alors invoqué pour ne pas laisser de place au pluralisme politique. Le parti Néo-Destour au pouvoir (parti nationaliste issu de la période de lutte anticoloniale et dirigé depuis sa création jusqu'à 1987 par Bourguiba, rebaptisé Parti Socialiste Destourien en 1965, puis Rassemblement Constitutionnel et Démocratique en 1987) n'avait cessé depuis 1956 de régner sans partage⁴⁶.

Au niveau économique, la situation était différente au cours des années soixante. Le premier plan de long terme, appelé les « perspectives décennales » (1962-1971) a fait l'objet d'une large consultation nationale qui, dans les termes de Chedly Ayari (2003, p.38) « constituera un moment fort, sinon unique, dans les annales du débat citoyen dans cette Tunisie des années 60 ».

2.1. Relations Etat- patronat : un équilibre de compromis

La réforme des structures étant l'une des priorités des perspectives décennales⁴⁷, le parti destourien au pouvoir a multiplié les mesures, à partir des années soixante, pour favoriser l'émergence d'une classe d'industriels tunisiens. Même durant la période de collectivisation de l'agriculture et du commerce (1961-1969) conduite par Ahmed Ben Salah⁴⁸, cet objectif n'a pas été relégué au second rang par l'élite politique. Le plan triennal de développement (1962-1964) affirmait d'ailleurs que l'Etat ne serait avant tout « qu'un partenaire associé » au capital privé (p.141), puisque le but était de faire émerger un tissu productif où coexisteraient un secteur public, un secteur privé et un secteur coopératif. Dans ce contexte, l'Etat avait protégé l'économie

⁴⁵ Selon le même texte, ces droits fondamentaux sont exercés « dans les conditions définies par la loi ».

⁴⁶ A l'intérieur du parti, l'opposition était réprimée et, simultanément, le parti communiste était interdit.

⁴⁷ Les perspectives décennales se fixaient quatre objectifs : la décolonisation économique, la promotion de l'homme, la réforme des structures et l'auto-développement.

⁴⁸ Ahmed Ben Salah a cumulé les fonctions de ministre du plan, de l'économie et des finances.

nationale, subventionné les biens intermédiaires, bonifié les taux d'intérêt, etc. L'échec de l'expérience des années soixante et la disgrâce d'une partie de l'élite dirigeante⁴⁹ n'a pas remis en cause, au début des années soixante-dix, le soutien au secteur privé, tout au contraire. Ce passage au « libéralisme économique » s'était fait sans difficulté particulière grâce notamment à la rente pétrolière qui, dans les années soixante dix, a permis au gouvernement de supporter le poids budgétaire des incitations aux investissements privés (à partir des années quatre vingt, la Tunisie redeviendra progressivement importatrice nette de produits pétroliers).

Cependant, le patronat tunisien, qui était le principal bénéficiaire des avantages offerts par le gouvernement, n'était pas, jusque dans les années soixante dix, politiquement très puissant⁵⁰. Le tissu industriel était en effet morcelé et constitué d'entreprises très hétérogènes, souvent de petites tailles et familiales⁵¹. Ces entreprises étaient fragiles et très dépendantes de la bureaucratie. Cette position de dépendance explique que les industriels n'aient pas développé de système de revendications et que les capitalistes tunisiens soient restés, tout au long de cette période, des chasseurs de rentes.

Depuis 1986/1987, date d'adoption du programme d'ajustement structurel (PAS), le discours gouvernemental est plus clairement en faveur du désengagement de l'Etat et de l'adhésion à des valeurs néo-libérales. Il est officiellement admis que «la nouvelle étape, que la Tunisie entame, impose...une redéfinition des modes et des domaines d'intervention des pouvoirs publics. Il revient d'abord à l'Etat d'organiser les règles du jeu et d'œuvrer à promouvoir un environnement politique et social stable et transparent... Il lui appartient, en second lieu, de mettre à la disposition des opérateurs l'information adéquate, d'améliorer le cadre institutionnel afin de susciter les initiatives et de développer des foyers de dynamisme » (Ministère du Plan et du Développement Régional, 1991, pp 44-45).

Dans ce nouveau contexte, le poids politico-économique du patronat tunisien s'est accru, engendrant de nouvelles rigidités dans la mise en œuvre des mesures de libéralisation et une action continue en faveur du maintien du statu-quo. La libéralisation du commerce extérieur fournit ainsi un exemple probant. A partir du mois d'août 1994, au lieu d'accélérer la levée des obstacles aux échanges, un certain nombre de barrières notamment administratives concernant le contrôle des importations ont été instaurées. La participation politico-économique du patronat se mesure aussi par le dynamisme de l'UTICA (Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat) qui, depuis 1987, est devenue plus active et plus influente.

2.2. Relations Etat-syndicat : une action collective limitée

Depuis l'indépendance, les relations de l'Union Générale des Travailleurs Tunisiens (UGTT) avec le parti au pouvoir sont passées par quatre phases (Ennaceur, 2000). De l'alliance (lutte pour la libération nationale conduite par le néo-destour) au partenariat (politique contractuelle inaugurée en 1973) à l'opposition (de 1978 à 1984)⁵², pour enfin adopter une attitude de neutralité à l'égard de l'action politique. En fait, les relations entre l'Etat et le syndicat ont toujours été marquées par une certaine ambivalence entretenue notamment par la prise en compte d'une multitude de considérations à la fois politiques, économiques et sociales. L'UGTT s'est investie de fonctions très étendues qui dépassent largement celles traditionnellement dévolues à un syndicat.

La participation de l'UGTT à l'élaboration de la politique économique du pays se faisait, jusqu'au milieu des années quatre-vingt, au niveau du Parlement au sein duquel la centrale syndicale disposait d'un certain nombre de sièges. Aujourd'hui, cette représentation est très limitée, mais reste importante au sein du Conseil Economique et Social (CES), institution constitutionnelle consultative⁵³, auquel tous les projets de loi sont soumis avant d'être examinés par le Parlement. L'UGTT participe aussi au Conseil Supérieur du Plan qui discute les grands dossiers tels que celui de

⁴⁹ Ahmed Ben Salah est disgracié en 1969 et condamné à dix ans de travaux forcés.

⁵⁰ Un Etat captif se définit comme un Etat qui dispose d'une autonomie faible et d'une capacité administrative limitée dans la préparation, la formulation et l'application d'une politique économique.

⁵¹ Le recensement des établissements par l'institut national des statistiques révèle que 62% des entreprises employaient à la fin des années soixante-dix moins de dix salariés. Ce taux atteint 95% pour des branches comme le cuir, le textile et le bois.

⁵² Ces deux dates sont celles du soulèvement populaire à la suite du conflit entre le syndicat et le parti au pouvoir (26 janvier 1978) et l'élimination des subventions aux produits de première nécessité (1984) donnant lieu à « l'émeute du pain ».

⁵³ La loi organique du 7 mars 1988 définit dans son chapitre premier le CES de la façon suivante : « le CES est une assemblée constitutionnelle consultative auprès des pouvoirs législatifs et exécutifs. Il contribue à la continuité et la consolidation du dialogue entre les différentes catégories socioprofessionnelles sur la politique économique et sociale du gouvernement ».

l'emploi (organisé en 1998), de l'éducation, etc. Le syndicat dispose aussi d'une structure chargée de réaliser des études en vue de renforcer son pouvoir de négociation. Il organise des journées de réflexion sur les questions à l'ordre du jour comme la réforme du Code de travail, l'impact social des privatisations, ou encore les effets sociaux de l'accord d'association avec l'Europe.

L'UGTT se présente comme le syndicat de tous les travailleurs quel que soit le secteur d'activité et le niveau de qualification. Elle n'est pas un syndicat de métier (Zouari, 1990 et Nabli et Nugent, 1989).

Ces caractéristiques influent sur le processus de négociation collective. Depuis 1973, les négociations collectives sont organisées selon un schéma précis. Centralisées, elles se font principalement au niveau national et non pas au niveau sectoriel ou de l'entreprise. En conséquence, l'entreprise, souvent exclue du processus, se voit imposer les décisions prises. Les négociations collectives, aujourd'hui triennales, se caractérisent par l'omniprésence de l'Etat. Ces deux aspects de la négociation (centralisation et prépondérance de l'Etat) ont transformé les conventions collectives en un acte ressenti par les partenaires sociaux comme relevant des prérogatives du gouvernement (Kotrane, 1987, p.157).

Par ailleurs, la négociation collective ne concerne que les travailleurs du secteur formel. Les travailleurs du secteur informel, les agriculteurs, les travailleurs saisonniers et les chômeurs en sont exclus.

Le taux de syndicalisation souligne aussi les limites de l'action collective. Il se situerait actuellement autour de 12% de la population active occupée et 15% de l'emploi salarié. La répartition sectorielle des adhérents de l'UGTT montre que la représentativité est surtout significative dans l'administration publique (31,5% de l'ensemble des fonctionnaires). Seulement 14% des salariés des industries manufacturières sont syndiqués. L'évolution et l'ampleur des grèves dites « sauvages » (grèves illégales) reflètent le faible degré de syndicalisation au sein des entreprises privées.

Tableau 5.3. : Evolution du nombre de grèves

	1999	2000	2001
Nombre de grèves enregistrées	308	411	380
Dont illégales	262	361	327
Nombre d'entreprises concernées	193	242	236

Source : ministère des affaires sociales

Enfin, en dépit de la crise de représentativité syndicale par laquelle passe l'UGTT, elle demeure une institution active et assez proche des préoccupations populaires.

2.3. Etat et tissu associatif : consolidation et apolitisme

Le mouvement associatif s'est beaucoup développé depuis 1987. On dénombre aujourd'hui en Tunisie environ 7000 associations⁵⁴ contre 2000 seulement avant 1987. Cette évolution est la résultante des amendements qu'ont connues les lois régissant les conditions de création des associations.

Les associations couvrent plusieurs secteurs d'activité : politique, économique, conditions de vie, activités récréatives, etc. En procédant de la sorte, le législateur s'est octroyé une marge de liberté qui lui a permis par exemple de classer la Ligue Tunisienne des Droits de l'Homme (LTDH) dans les associations à caractère général.

⁵⁴ L'article premier (alinéa 1) de la loi n°59-154 du 7 novembre 1959 entend par association « la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leurs activités dans un but autre que de partager des bénéfices » (Journal Officiel de la République Tunisienne, n°63 du 22 décembre 1959, p.1535).

Tableau 5.4. :Typologie des associations

	Effectif	%
Ass. artistiques et culturelles	3171	61.1
Ass. sportives	822	15.9
Ass. caritatives et sociales	509	9.8
Ass. mutualistes	400	7.7
Ass. de développement	126	2.4
Ass. scientifiques	115	2.2
Ass. à caractère général	41	0.8
Ass. de femmes	2	0.1
Total	5186	100

Source : M. Tozy (2000, p.17)

Le fait marquant concernant le tissu associatif est que si, au plan international les ONG se sont multipliées pour contrecarrer le poids des Etats et pour se faire l'écho de l'opinion publique, en Tunisie elles agissent plutôt comme des relais locaux et régionaux de l'action étatique, en favorisant la solidarité et la cohésion sociale. Ainsi, le 23 avril de chaque année est proclamé « journée nationale des associations ». Dans le but de consolider davantage les mécanismes soutenant la solidarité, un système de micro-crédits est institué depuis mars 1999 afin de permettre aux associations œuvrant pour le développement d'aider la frange de la population de condition modeste à créer leurs entreprises individuelles ou familiales.

Plusieurs autres mesures favorables à l'essor du mouvement associatif expliquent ce mouvement telles que :

√ la création d'un centre de recherches, d'études, de documentation et d'information sur les associations (CREDIAS) ayant pour objectif de les aider dans l'accomplissement de leurs tâches et d'en promouvoir l'action à travers l'organisation de séminaires de formation au profit de leurs adhérents et de leurs agents ;

√ la possibilité d'élargir l'implantation géographique des associations et des encouragements à la diversification du tissu associatif en particulier dans les domaines du développement, de l'environnement, des sciences et de la protection sociale ;

√ enfin et surtout, la création d'associations de développement qui servent de relais entre les micro-entreprises et la Banque Tunisienne de Solidarité et bénéficient d'une ligne de financement auprès de cette banque.

Dans ce cadre, deux lois ont été publiées. La première (Loi n°99-67 du 15 juillet 1999) fixe les modalités et les conditions d'octroi des micro-crédits par les associations. La deuxième (Loi n°99-70 du 15 juillet 1999) est relative aux dispositions fiscales applicables à ce genre de crédits. Ces dispositions ont principalement pour objet, d'une part, d'exonérer les commissions et les intérêts afférents aux micro-crédits accordés par les associations de la taxe sur la valeur ajoutée et, d'autre part, d'exonérer les contrats portant sur ces crédits des droits de timbre et d'enregistrement. Les associations concernées échappent également à l'impôt direct.

Le paysage associatif montre qu'il existerait un partage des champs de solidarité entre l'Etat et les associations. Cette solidarité institutionnalisée et de proximité est indéniablement un facteur de cohésion sociale. Notons que depuis le référendum du 26 mai 2002, le principe de solidarité nationale a été érigé en un des fondements de la constitution tunisienne. Le Fonds National de Solidarité, créé le 8 décembre 1992, est alimenté entre autres par une journée de collecte nationale à laquelle participent activement les différentes associations (notamment les associations et amicales professionnelles). Actuellement, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion relève en grande partie de l'action d'associations spécialisées.

En dépit de cette participation, les associations sont confrontées à plusieurs problèmes ayant trait au cadre juridique et à l'environnement administratif encore méfiant à leur égard. Il faut noter que la loi sur les associations du 7 novembre 1959, en vigueur jusqu'au 2 août 1988, s'appliquait aussi bien aux partis politiques qu'aux associations ordinaires. Cette loi était très critiquée car elle subordonnait l'existence légale d'une association, quelle qu'elle soit, à la visée de ses statuts par le ministre de l'intérieur qui disposait alors d'un pouvoir discrétionnaire. La nouvelle législation dissocie les partis politiques des associations, mais elle ne va pas jusqu'à instituer le régime de la simple déclaration pour créer une association. Aussi bien les associations que les partis politiques demeurent soumis à un régime d'autorisation, mais il s'agit d'une autorisation conditionnée et placée sous le contrôle du juge administratif. Concrètement, le régime des autorisations a permis de limiter notamment le nombre d'associations de défense des libertés publiques et civiles.

Un autre problème concerne le financement des associations. En Tunisie, celui-ci est pour l'essentiel étatique ce qui conditionne largement leur autonomie. La loi ne fixe pas explicitement de critères d'attribution de subventions aux associations qui dépendent alors de la bonne volonté du ministère concerné. Cela a amené le premier ministre dans sa circulaire (aux ministres) n°5 du 19 janvier 1991 à relever, suite à une hausse des subventions dans les domaines culturel et social, que la gestion de celles-ci n'obéit pas toujours à des critères logiques.

3. L'Etat de droit en Tunisie : des progrès mais des blocages persistants

La notion d'Etat de droit est largement employée dans le discours officiel depuis 1987. Elle est toujours couplée à la celle d'institutions⁵⁵. Il s'agit souvent d'une revendication politique fondamentale. La prise de conscience que l'Etat de droit est un élément central pour le bon fonctionnement d'une économie de marché est relativement récente. Les analyses menées au niveau international suggèrent qu'un Etat de droit, c'est à dire un Etat respectueux des droits de l'Homme et doté de systèmes juridique et judiciaire solides et transparents permettant entre autres de faire respecter les droits de propriété, est un facteur clé pour encourager l'investissement privé national et attirer l'investissement direct étranger. L'Etat de droit est aussi un facteur capital de la croissance durable et de la redistribution des gains générés en faveur des plus démunis qui sont les plus exposés à l'application arbitraire des lois.

3.1. Restauration et garantie des libertés publiques

En Tunisie, plusieurs textes sont entrés en vigueur dès les premiers jours du changement de régime en novembre 1987. Parmi les textes relatifs aux libertés publiques, citons la loi du 26 novembre 1987 portant amendement de certains articles du code de procédure pénale en vue de réglementer les durées maximales de la garde à vue. Citons aussi la loi du 29 décembre 1987 portant suppression de la Cour de sûreté de l'Etat, juridiction d'exception créée en 1968, dont la fonction procède manifestement de l'ordre politique. Enfin, le 29 décembre 1987, la fonction de procureur général de la république a été supprimée.

Parallèlement à ces réformes, d'autres ont concernées les institutions et les procédures. C'est dans ce contexte que s'inscrivent d'une part, la création du Conseil constitutionnel (le 16 décembre 1987 et refondu en 1990), d'un certain nombre d'organismes de contrôle administratif d'autre part, et, enfin, d'organismes chargés des droits de l'Homme (comité supérieur des droits de l'Homme et des libertés fondamentales).

Par ailleurs deux révisions de la constitution ont été effectuées.

La première révision a été votée le 25 juillet 1988. Malgré sa portée limitée, elle a consolidé l'Etat de droit au moins sur trois aspects :

- ✓ les possibilités de réélection du président de la république ont été limitées à deux fois seulement ;
- ✓ une limite d'âge pour les candidats à la présidence de la république a été fixée ;
- ✓ le système de succession automatique par le premier ministre en cas de vacance de la présidence de la république a été aboli. C'est désormais le président de la chambre des députés qui assure l'intérim.

A la suite du référendum du 26 mai 2002, une deuxième réforme de la constitution a été introduite et n'a contraint le nombre de candidatures que par une limite d'âge. Cette réforme couvre aussi les droits de l'Homme et les libertés publiques, le contrôle du gouvernement par la chambre des députés, la création d'une deuxième chambre parlementaire, le conseil constitutionnel, le code électoral et l'irréversibilité de l'abrogation de la présidence à vie et de la succession automatique à la tête de l'Etat. Il est clair que la réforme du code électoral et les amendements relatifs au nombre de candidatures permettent d'autoriser le président sortant à se représenter.

55 L'article de Ben Achour (1997) nous servira, moyennant une mise à jour, de référence le long de cette section. A ce propos, en reprenant l'expression de ce même auteur, la difficulté de trouver une expression arabe synonyme de l'expression française « Etat de droit, pose le problème plus général de la terminologie arabe en matière de droit politique et public ». Le discours officiel parle alors de « dawlat al qanun wa'l-mu'assasat ».

3.2. Quelques éléments de blocage

L'essentiel des réformes ont été effectuées dans le cadre du PAS de 1987. Le processus semble toutefois connaître un essoufflement. Le phénomène n'est pas propre à la Tunisie et nombres de pays arabes se trouvent dans une situation similaire au cours de leur transition démocratique. La montée de l'intégrisme depuis 1990 est la première explication à ce revirement. L'Etat n'a pas pu concilier la sauvegarde des acquis de la laïcité du régime bourguibien et la montée de l'islamisme. Mais le blocage n'est pas seulement imputable à ce facteur. Jouent aussi d'autres facteurs de blocage tels que :

✓ l'absence d'une justice constitutionnelle⁵⁶. La constitution laisse en effet au législateur entière latitude pour aménager les conditions de jouissance d'un droit ou d'exercice de la liberté. La constitution n'a pas institué un organe chargé de veiller à la protection des droits et libertés constitutionnels. Le conseil constitutionnel est simplement consultatif, ses avis n'ont aucun caractère contraignant ;

✓ les limites du recours pour excès de pouvoir au sens où le pouvoir exécutif continue à bénéficier d'une impunité totale ;

✓ l'insuffisance des garanties d'indépendance de la magistrature à l'égard du pouvoir exécutif.

4. Réforme de l'administration et gestion des affaires publiques

La réforme de l'administration publique est en Tunisie un thème récurrent des différents plans de développement économique et cela depuis plusieurs décennies. La réforme en cours s'inspire d'une approche commune prévalant à l'échelle internationale dont les maîtres mots sont : amélioration du fonctionnement et des modalités d'intervention, décentralisation et déconcentration, mise à niveau des ressources humaines, rationalisation des choix budgétaires. En cherchant à éliminer les inerties administratives qui génèrent d'importants coûts de transaction supportés par l'ensemble de l'économie, la réforme permettrait de soutenir le secteur privé et, plus généralement, de faire de la qualité de l'administration un contributeur positif net à l'amélioration de la compétitivité internationale du pays. L'enjeu est important et les indicateurs de gouvernance montrent que ce réservoir est large étant donné le retard qu'accuse la Tunisie face aux pays de l'Est, par exemple.

4.1. Entraves administratives à l'encontre de l'investissement privé

Les enquêtes qualitatives réalisées auprès des entreprises classent les obstacles administratifs parmi les facteurs limitatifs importants rencontrés par les investisseurs privés⁵⁷. Ces entraves administratives touchent tous les aspects de l'environnement des affaires et plus particulièrement celui des démarches juridiques liées à la création d'entreprise, aux multiples formalités relatives à la réalisation de projets et enfin aux formalités à accomplir auprès de l'administration fiscale et de l'administration douanière.

En Tunisie, l'investissement est régi par un ensemble de textes qui réglementent les conditions d'exercice selon le type d'activité. Malgré la suppression de l'agrément de l'agence de Promotion de l'Industrie (API) et l'instauration du « guichet unique », deux mesures positives, certains investissements restent tout de même soumis à un agrément. Les formalités à accomplir pour la

⁵⁶ Cette situation n'est pas spécifique à la Tunisie. Le contrôle de la constitutionnalité des lois n'existe en France que depuis 1958 et ne s'est perfectionné que depuis 1971.

⁵⁷ La dernière enquête remonte au mois de mai 2000. Cette enquête a été réalisée par l'IACE pour le compte de la Banque Mondiale. Elle s'intéresse à 300 petites, moyennes et grandes entreprises. Un questionnaire complémentaire plus restreint a été soumis à un échantillon de 96 micro-entreprises. Les enquêtes plus anciennes sont : (i) une enquête de l'IACE pour le compte de la Banque Mondiale (mai 2000) couvrant 400 entreprises ; (ii) Price-Waterhouse-Coopers et Services Group pour le compte de l'USAID. Cette enquête remonte à 1999 et cherche à évaluer les contraintes administratives auxquelles font face les investisseurs américains en Tunisie ; (iii) une enquête couvrant 203 entreprises onshore et institutions financières, réalisée par SCET Tunisie en décembre 1998 dans le contexte de la préparation du projet de développement des exportations ; (iv) une étude menée en 1998 sur les perceptions des investisseurs et une stratégie de ciblage des investisseurs pour la Tunisie réalisée pour le compte de l'agence nationale de promotion de l'investissement étranger ; (v) une enquête réalisée par l'Institut des Etudes Quantitatives en 1996 couvrant 179 entreprises opérant dans les secteurs manufacturier, du touristique, etc. ; (vi) une enquête commandée par le Ministère de la Coopération Internationale en 1995, faite auprès de 124 investisseurs européens sur l'environnement des affaires en Tunisie.

réalisation d'un projet peuvent être lourdes du fait de la multiplication des administrations impliquées dans le processus.

Il est entendu que ces formalités ne s'appliquent généralement pas aux entreprises orientées vers les exportations (offshore) mais le phénomène ne concerne pas seulement les investisseurs nationaux. Les entreprises non totalement exportatrices dont la participation étrangère dépasse 50% du capital sont elles aussi soumises à une autorisation préalable et relèvent d'un tel processus. Pour saisir l'ampleur de ce problème et à titre purement indicatif, lors de la création d'une entreprise soumise à une autorisation préalable, le nombre d'intervenants administratifs s'élève à 13 et les documents à présenter, souvent redondants, sont tout aussi nombreux sinon plus (14 pour une entreprise individuelle, 46 pour une SARL et 100 pour une société anonyme).

Les délais de création des entreprises pourraient alors être trop longs comparés aux autres régions du monde. A l'échelle mondiale, les délais de création des entreprises occupent la 12^{ème} position dans l'échelle des obstacles rencontrés par les investisseurs et la 13^{ème} position dans les pays en voie de développement. En Tunisie, le processus de démarrage de l'activité peut prendre jusqu'à trois mois dans l'agroalimentaire ou le tourisme et jusqu'à six mois dans le secteur manufacturier. En moyenne, le délai de création d'une entreprise est de dix semaines.

Une fois le montage juridique de l'entreprise réalisé, l'investisseur se confronte à la difficulté de la réalisation concrète du projet. L'acquisition de terrains ainsi que leur aménagement se heurtent à des lenteurs et parfois même à l'arbitraire des décisions lorsqu'il s'agit des procédures qui nécessitent l'autorisation du gouverneur (pour les investisseurs étrangers) et/ou le déclassement de terrains agricoles. Les délais d'obtention d'un terrain ou de l'autorisation d'aménagement (raccordement aux services publics de base comme l'électricité, l'eau, le téléphone, etc.) varient entre six mois et un an, dans le cas d'un investissement étranger, lorsque l'intervention du gouverneur est requise et que le terrain ne se situe pas dans un lotissement industriel.

4.2. Les principales réformes de l'administration publique

La réforme de l'administration tunisienne s'est orientée vers la recherche de la transparence et la simplification des procédures administratives. Elle s'est concrétisée notamment par le développement des moyens de communication et des nouvelles technologies de l'information. L'administration affiche aussi la volonté de faire participer les administrés au processus de prise de décision via la multiplication des structures de concertation. L'ensemble de ces éléments devraient à terme aboutir à l'amélioration de la gestion des affaires publiques. Le programme de mise à niveau de l'administration publique est fixé par le décret n°96-49 du 16 janvier 1996. Il se compose :

✓ d'un plan de mise à niveau central comprenant un programme d'informatisation de l'administration, une révision des statuts des agents publics et des mesures relatives à l'amélioration des relations entre l'administration et les administrés ;

✓ de plans ministériels comprenant des réformes touchant tous les aspects de l'activité administrative classée en vingt actions que chaque ministère est appelé à réaliser selon des échéances spécifiques. Ces actions sont relatives essentiellement à l'informatisation de chaque ministère, la formation des fonctionnaires, notamment en informatique, l'identification des attributions à déléguer aux régions et les activités à transférer au secteur privé, etc.

Plusieurs actions ponctuelles ont été réalisées depuis l'entrée en vigueur du programme de mise à niveau de l'administration. Il s'agit de :

✓ l'adoption du principe de « la liberté est la règle, l'autorisation est l'exception » ;

✓ la mise en place d'un interlocuteur unique des investisseurs pour la création des projets individuels ;

✓ la mise en place d'un système de management de la qualité conformément aux normes internationales ISO 9000 pour un certain nombre de sites pilotes ;

✓ la création du poste de médiateur administratif régional.

L'administration a déjà mis en place plusieurs applications informatiques pour améliorer l'accessibilité et la transparence des services publics⁵⁸. L'application SINDA (Système d'INformation

⁵⁸ Citons à titre d'exemple, SADEC (système d'aide à la décision et au contrôle) qui permet le recoupement des informations fiscales dans un but de transparence ; RAFIC (système de rationalisation des actions fiscales et

et de Dédouanement Automatisé) qui prend en charge les dossiers des opérateurs économiques depuis leur introduction jusqu'à leur dédouanement est, compte tenu des entraves déjà citées, une mesure positive. Le réseau « Trade Net » constitue un nouvel outil de facilitation des échanges avec l'extérieur. Ce centre serveur assure la diffusion et le routage électronique des différents formulaires et documents électroniques soumis par les exportateurs et les importateurs. Le centre serveur joue en fait le rôle de guichet unique virtuel des formalités bancaires et de transport et s'appliquant aux échanges extérieurs.

Malgré cette modernisation de l'administration et cet effort de simplification des procédures administratives, des dysfonctionnements existent toujours. Il en est ainsi de certains organismes dont l'activité est entachée d'une certaine opacité. Pour les opérateurs, il devient difficile de savoir à quel organisme s'adresse en fonction de leurs besoins et il apparaît que la réforme administrative ne s'est pas encore exprimée par une modification profonde des comportements des agents administratifs. L'introduction d'un système de recrutement et de rémunération, basé sur la méritocratie plutôt que sur des bases statutaires, pourrait pallier à cette difficulté.

Par ailleurs, les différentes applications informatiques, qui ont permis de mettre à la disposition des usagers (et particulièrement des investisseurs) une information abondante, n'ont pas conduit à une diffusion systématique et structurée de l'information. Ainsi, quand elle est disponible, l'information souffre d'un manque d'actualisation et son traitement n'est pas assuré.

4.3. Passation des marchés publics et règles de la concurrence

L'année 2003 a été marquée par l'entrée en vigueur, au mois d'août, d'un décret régissant la passation des marchés publics⁵⁹. Ce nouveau code actualise le code de 1989 et constitue la base juridique et réglementaire fixant les conditions et les formes selon lesquelles toutes les administrations doivent passer les marchés de travaux, de fourniture et de services pour le compte de l'Etat. Il contient aussi certaines dispositions relatives au contrôle des marchés et à leur gestion.

En matière de passation des marchés, le nouveau décret maintient l'adjudication, l'appel d'offres et l'entente directe⁶⁰. Trois principes majeurs se dégagent :

- ✓ l'administration fixe un prix maximum tenu secret jusqu'à l'ouverture des soumissions ;
- ✓ l'ouverture des soumissions est publique ;
- ✓ l'attribution obligatoire du marché au moins disant.

La transparence est l'avantage premier de cette formule puisque l'ouverture des plis est publique. Son inconvénient est que l'élément déterminant l'attribution est le prix, ce qui pourrait pousser les soumissionnaires à prévoir des prix très bas, en vue d'enlever le marché, associés à des prestations de moindre qualité. Ce problème explique l'apparition de l'adjudication restreinte. Cette procédure, prévue par l'article 74 du code des marchés publics, limite la participation aux candidats préalablement agréés par l'administration. Elle enfreint en conséquence la règle de la concurrence pourtant énoncée dans l'article 39 du même code.

L'appel d'offres peut être, lui aussi, ouvert ou restreint comme il peut se faire avec concours. Les plis sont ouverts par une commission de dépouillement ad hoc composée de représentants des services concernés par le marché et du contrôleur des dépenses publiques ou du représentant de secrétariat permanent de la commission supérieure des marchés, ou, selon les cas, la commission régionale, locale ou départementale. Le dépouillement n'est donc pas public. La transparence totale n'est donc pas garantie. Par ailleurs, l'administration dispose de la liberté de choisir l'offre qu'elle jugera avantageuse sur la base de critères financiers et techniques (article 48) fixés par la commission de dépouillement. Autre point important, le traitement des offres est différencié selon qu'elles proviennent de candidats d'origine tunisienne ou étrangère. Les produits d'origine tunisienne bénéficient d'une préférence par rapport aux produits de toute autre origine pour peu qu'ils soient de même qualité, dans la limite d'un score de 20% (article 41).

comptables), ADEB (aide à la décision budgétaire) une application pour la gestion des dépenses de l'Etat qui permet le suivi de l'exécution du budget.

⁵⁹ « Les marchés publics sont des contrats écrits, passés par l'Etat, les collectivités publiques locales, les établissements publics à caractère administratif ou les entreprises publiques, en vue de la réalisation de travaux, de fournitures, de services ou d'études » (article premier du code des marchés publics).

⁶⁰ Le chapitre II du code des marchés publics, consacré aux procédures de passation de marché, stipule dans son article 39 que « les marchés sont passés, après mise en concurrence, par voie d'appel d'offres ou d'adjudication. Toutefois, il peut être passé des marchés par entente directe ».

Il est clair que ces modalités pratiques de passation des marchés, par leur caractère discriminatoire, sont anticoncurrentielles. Le pouvoir discrétionnaire de l'administration est encore plus évident dans le cas de l'appel d'offres restreint, réservé aux marchés complexes, puisque la procédure écarte d'emblée certains entrepreneurs jugés incapables de fournir ce qui est demandé.

Le nouveau décret des marchés publics introduit cependant une possibilité de recours pour tout chef d'entreprise présélectionné. Les garanties d'une concurrence loyale sont aussi réduites dans le cas de l'appel d'offre avec concours puisque, juridiquement, rien n'oblige l'administration à lancer un appel public et elle peut ne traiter qu'avec les candidats qu'elle a agréés.

Concernant les ententes directes ou les marchés de gré à gré, la mise en concurrence, si elle est possible, est organisée de manière informelle sans qu'il ne soit nécessaire de se conformer aux procédures de l'adjudication et de l'appel d'offres. L'administration peut évoquer le « cas d'urgence » (article 77) pour éviter les procédures concurrentielles. Parmi les cas d'urgence prévus par le texte figurent les travaux ou les fournitures de biens et services qui ne peuvent subir « les délais de procédure d'appel à la concurrence ». Or, dans bien des cas, le caractère d'urgence résulte des retards pris par l'administration dans la mise en place des procédures d'autorisation ou de financement préalables à la passation des marchés.

Notons enfin que les pratiques anticoncurrentielles sont également le fait des entreprises. La pratique la plus fréquente est l'entente (concertation, présentation d'offre de couverture par des entreprises concurrentes, etc.).

La lecture attentive du dernier décret permet de conclure qu'il ne répond pas totalement au souci du gouvernement tunisien, particulièrement concerné par l'amélioration de la transparence. L'analyse des procédures de passation montre que des failles existent et que la mise en concurrence n'est pas toujours garantie, ce qui permet des pratiques occultes. Afin de renforcer le respect du principe de la concurrence, des dispositions relatives à la corruption mériteraient d'être prises en considération par le législateur.

5. Qualité du cadre réglementaire : une instabilité juridique préjudiciable au climat des affaires

La qualité ainsi que la clarté de la réglementation constituent une dimension importante de la gouvernance dans la mesure où elles conditionnent le comportement des opérateurs économiques (nationaux et étrangers). Une réglementation peu claire instaure une incertitude préjudiciable au climat des affaires et notamment à l'investissement.

5.1. Le code d'incitation aux investissements

Nous pouvons distinguer quatre phases dans l'évolution de la politique du gouvernement en matière d'encouragement des investissements⁶¹. La première phase va de 1962 à 1969. Elle est marquée par la prédominance de l'investissement public. Le secteur privé ne bénéficiait que de quelques dégrèvements fiscaux prévus par la loi 62-75. La deuxième phase, de 1970 à 1980, correspond à une période où l'Etat se focalisait plus largement sur le développement du secteur privé. Au niveau de l'investissement, les incitations étaient accordées selon des codes sectoriels spécifiques. La troisième phase coïncide avec la mise en œuvre du programme d'ajustement structurel (1987-1992) et l'ouverture aux échanges internationaux qui nécessitaient de réviser les codes existants pour tenir compte de l'évolution de la situation et d'en promulguer de nouveaux relatifs aux sociétés impliquées dans le commerce international (1998) et les services (1989).

Depuis 1994, l'investissement est régi par le code des incitations aux investissements qui devait simplifier la législation antérieure, devenue trop complexe et dont l'efficacité était remise en cause aussi bien par le décideur public que par les investisseurs. Ce code, présenté comme un « code unique », a été élaboré pour réduire les distorsions générées par la coexistence d'une multitude de textes anciens. Les principaux objectifs du code sont la relance de l'investissement, la promotion des exportations, l'encouragement du développement régional et agricole. Les mesures incitatives sont d'ordre financier et fiscal. Elles visent dans l'ensemble à réduire le coût de l'investissement (dégrèvement fiscal au titre de l'investissement, déductions au titre de l'impôt sur les bénéfices, octroi de primes à l'investissement dans les zones prioritaires ou contribuant au développement agricole, etc.).

⁶¹ Commission préparatoire de la conférence nationale sur la relance de l'investissement privé et la création des entreprises (2000).

Le bien fondé et l'opportunité du nouveau code ont été abordés ailleurs, il s'agit ici de souligner comment la réforme visant à simplifier la législation en matière d'incitations aux investissements a échoué.

5.2. L'incertitude du cadre juridique de l'investissement

Le nouveau code a donné lieu à une multitude de « textes d'application » pour « clarifier » ses dispositions, puis à un grand nombre de modifications. Le nombre sans cesse croissant de clarifications –à coups de décret faisant eux-mêmes l'objet de modifications- a instauré un climat d'incertitude défavorable au développement des affaires.

L'instabilité du cadre réglementaire concerne principalement le champ d'application du code. La liste des secteurs éligibles aux avantages est extensible puisque le décret fixant les activités prévues par le code a fait l'objet de neuf modifications (une fois en 1995, trois fois en 1996, deux fois en 1997, deux fois en 1998 et une fois en 2000). Les projets éligibles aux avantages « supplémentaires » font aussi l'objet de modifications répétées. Depuis 1994 et jusqu'en 2000, Baccouche a recensé quarante décrets accordant des avantages supplémentaires.

Un autre élément d'incertitude est relatif à la politique gouvernementale dans le domaine de la fiscalité. Le décideur public a effectivement multiplié les cas particuliers sur une base géographique⁶² et sectorielle. Or, cette forme de discrimination introduit une distorsion que la réforme de 1994 cherchait justement à corriger.

Les modifications de la législation ont certes pour but de répondre à l'évolution de la situation économique que connaît le pays mais il semble difficile de voir là une justification de l'instabilité constatée du cadre juridique de l'investissement. Même si, historiquement, le droit régissant l'investissement a toujours été caractérisé en Tunisie par une certaine instabilité⁶³, le nouveau code a subi des changements encore plus fréquents. Le législateur a aussi prévu, dans les 67 articles formant le code des incitations aux investissements, 55 renvois à des décrets relatifs à sa mise en œuvre.

Cette incertitude dont souffre la « nouvelle » réglementation des incitations à l'investissement est contre-productive et n'est pas de nature à encourager l'investissement puisqu'elle introduit une complexité, un manque de clarté et de transparence et un sentiment de discrimination entre les bénéficiaires qui étaient justement à l'origine de sa révision.

6. Gouvernance au sein du système bancaire et financier : un manque de transparence

Dans son introduction, le rapport annuel relatif à l'année 2002 de la Banque Centrale de Tunisie (BCT), publié le 6 août 2003, reconnaît que « dans le cadre de l'approche progressive et cohérente qui caractérise la conduite des réformes structurelles, un intérêt particulier devrait être accordé au renforcement de la transparence et de la bonne gouvernance ». Cette déclaration exprime à la fois l'acuité du problème auquel sont confrontées les autorités monétaires et l'urgence des mesures institutionnelles à mettre en œuvre pour traiter les prêts improductifs, source de vulnérabilité pour les banques tunisiennes. Ces mesures concernent le système bancaire et le marché financier.

6.1. La gouvernance bancaire

A la suite de la libéralisation financière, les banques tunisiennes se sont engagées dans des activités de crédits de manière hasardeuse, confortées par une banque centrale continuant de jouer, tout en prônant la libéralisation financière, un rôle de prêteur en dernier ressort. Il s'agit donc, en plus des réformes monétaires et financières déjà engagées, de repenser le statut de la BCT qui doit notamment aborder le problème de son indépendance vis-à-vis du pouvoir politique. L'expérience internationale suggère que des pays disposant de systèmes monétaires et financiers similaires, peuvent réaliser des performances macroéconomiques différentes selon la qualité de leur gouvernance bancaire. La probabilité d'apparition de crises est ainsi plus élevée dans les pays qui libéralisent leur système financier alors que les capacités de surveillance et de contrôle de la banque centrale sont insuffisamment développées. Mais l'indépendance de la BCT, bien que

⁶² Ce critère territorial a donné lieu à des interprétations des textes qui diffèrent d'une recette de finance à une autre.

⁶³ Pour mémoire, le code des investissements agricoles de 1982 a été remplacé en 1988. Le code des investissements touristiques a été remplacé en 1990.

nécessaire, n'est pas une condition suffisante. Des problèmes de gestion au niveau des banques elles-mêmes sont à résoudre.

Au niveau des banques, il est vrai qu'en Tunisie, les ratios de gestion se sont améliorés, mais les risques liés aux crédits accordés demeurent très importants. Des liens existent et persistent entre les banques et une catégorie de clients privilégiés⁶⁴ qui sont pourtant à l'origine de beaucoup des créances douteuses et mobilisent des montants importants. Il est donc impératif de veiller à la mise en place d'une politique de gouvernance stricte à l'égard du secteur privé et d'avoir une centrale des risques pour les petites comme pour les grandes entreprises et les groupes de sociétés. L'exemple de Batam rappelle qu'il importe de renforcer la transparence et la qualité de l'information. Cet exemple confirme aussi que les mesures de contrôle interne et de suivi des projets demeurent faibles et donnent trop de pouvoir à quelques-uns. Il a été facile de pointer du doigt des facteurs exogènes (sécheresse, impact de certains événements internationaux sur le secteur touristique, etc.) pour justifier l'existence de problèmes qui relevaient plutôt du mode de gestion et du rôle de la BCT. Les prêts rééchelonnés plusieurs fois et l'absence de mesures d'assainissement ont renforcé les positions de négociation des emprunteurs.

Encadré 1 : Le spectre d'ENRON plane sur la Tunisie

Après le passage devant le conseil de discipline de la profession, le commissaire aux comptes de Batam pourrait bien devoir rendre des comptes à la justice. Non que le dossier contienne quelques tentatives de fraude ou de détournement d'argent, mais les bilans présentés par Héra Batam ne donnaient pas une image fidèle de la société et de ses filiales. « Dans la présentation des états financiers, tout était fait pour donner l'image la plus positive possible, ou autrement dit, le résultat le plus élevé possible », souligne une source très proche du dossier. Plusieurs irrégularités apparaissent en effet. En premier lieu, Batam n'a jamais publié ses comptes consolidés, masquant ainsi l'effondrement de ses filiales. Il est vrai que la loi ne l'y obligeait pas. Par ailleurs, la société n'a jamais passé de provisions pour dépréciation de stocks. Pourtant, sa politique d'achat était plutôt hasardeuse et les stocks grossissaient à vue d'œil. De plus, les impayés ont été sous-estimés, ainsi qu'en témoignent les montants limités de provisions pour créances. Étonnant. Enfin, certaines participations financières ont été valorisées au prix d'acquisition ou en ne tenant compte que de la valeur de l'investissement initial alors qu'elles ne valaient quasiment plus rien. Résultat, bien que, à la fin du premier semestre 2002, Héra Batam affiche un total de bilan égal à 160 millions de dinars et des capitaux propres de 33 millions, la situation était en réalité autrement plus critique. Selon l'audit commandé par la justice, les capitaux propres étaient totalement absorbés laissant apparaître un trou de 41 millions pour un total de bilan de 88 millions.
Source : Ecofinance n°32, juin 2003

Dans ce cadre, la notation des banques tunisiennes par des agences externes s'impose. Cette pratique, essentielle pour discipliner les banques, est encore balbutiante en Tunisie. Cinq banques tunisiennes seulement, sur un total de quatorze, ont dernièrement publié des notations. A l'étranger, certaines autorités de contrôle ont obligé ou, du moins, vivement encouragé les banques à demander une note de crédit et à la publier.

La BCT esquisse quelques recommandations pour éviter les dérapages et détecter à temps les prises de risques excessifs :

- ✓ la mise en place d'une information financière lisible et accessible à l'ensemble des investisseurs ;
- ✓ l'adoption et l'application rapide de la norme de consolidation des comptes afin d'améliorer les prévisions et la visibilité des opérations pour tous les intervenants ;
- ✓ la revalorisation de la fonction d'audit grâce au renforcement de l'indépendance des auditeurs externes et des comités d'audit interne ;
- ✓ l'instauration d'une meilleure représentation des divers intérêts sociaux dans les organes de contrôle. Cette disposition concerne en premier lieu les petits actionnaires qui ont été les principales victimes de la faillite du groupe Batam ;
- ✓ la poursuite de la constitution de provisions pour la couverture des risques ;

⁶⁴ Il n'existe cependant pas de données concernant la répartition des créances douteuses par agent ou par secteur.

√ l'amélioration des conditions réglementaires et judiciaires de recouvrement des créances et d'obligation de remboursement du crédit.

Toutes ces recommandations soulignent l'existence d'un défaut de transparence et l'urgence pour les entreprises et les banques d'y remédier.

6.2. Le marché financier

La réforme du marché financier s'est effectuée en deux étapes. La première (1994), l'a doté d'une institution de contrôle : le Conseil du Marché Financier, la deuxième (1999) a prévu l'octroi d'avantages afin d'attirer l'épargne. En dépit de ce réaménagement du cadre réglementaire, le financement à long terme de l'investissement demeure, comme dans beaucoup de pays de la zone, largement bancaire. La mise en place de la loi n°94-117 du 14 novembre 1994 n'a pas réussi à rendre le marché financier plus attractif aussi bien pour les épargnants que pour les investisseurs. Bien au contraire, la transparence exigée par cette nouvelle loi s'est traduite par un recul de la capitalisation boursière qui, en pourcentage du PIB, a atteint 9,5% en 2002, après avoir culminé en 1995 à 23,3%. Le poids du marché financier reste donc faible puisqu'en moyenne, la capitalisation boursière rapportée au PIB a été de 12% au cours de la dernière décennie. Le développement du marché financier nécessite donc que des réponses soient apportées aux facteurs de blocage actuels qui concernent à la fois l'offre et la demande.

Au niveau de l'offre, la principale contrainte au développement du marché financier est la réticence des entreprises tunisiennes à jouer le jeu de la transparence et à ouvrir leur capital. Le recours à la Bourse des Valeurs Mobilières de Tunis suppose que les chefs d'entreprises se conforment au nouveau cadre comptable et divulguent l'information dont les opérateurs ont besoin pour évaluer les risques encourus. Or, ce sont là des comportements qui ne sont pas encore ancrés dans les habitudes de gestion des entreprises qui limitent l'information qu'elles publient au strict minimum d'où les réticences des investisseurs. L'adoption de règles strictes de transparence, qui trouve sa justification dans la protection des épargnants, exclut la grande majorité des entreprises tunisiennes de la Bourse des Valeurs.

D'après les estimations du ministère des finances, la part des entreprises qui ne tiennent pas de comptabilité ou qui tiennent une comptabilité qui n'est pas conforme aux normes s'élèverait à 30% du total des entreprises tunisiennes. Pour 1999, sur les 37800 sociétés tunisiennes, 4172 seulement étaient des sociétés anonymes tenues par la loi de nommer des commissaires aux comptes, soit 11% des entreprises. Or, selon les évaluations disponibles, le nombre de sociétés certifiées par un commissaire aux comptes inscrit à l'ordre des experts comptables de Tunisie était d'environ 1500, donc un tiers. Cette situation soulève un autre problème, outre celui de la disponibilité de l'information, celui de sa fiabilité qui ne peut être assurée que par un commissaire aux comptes.

Enfin, l'information, quand elle existe, est publiée avec retard. Une enquête menée par Smart et GMA en 2002 montre que près de 40% des sociétés faisant appel à la Bourse et obligées de publier leurs comptes accusaient des retards supérieurs à un mois. Les investisseurs se trouvent donc dans une situation d'asymétrie d'information en leur défaveur, ce qui les pousse à rechercher une information officieuse peu fiable et ne les aide pas à établir leurs calculs de rentabilité.

Autre source de méfiance vis-à-vis des opérations en Bourse, l'intégrité des acteurs de ce marché ne serait pas au-dessus de tout soupçons. Même s'il est difficile de prouver les délits d'initiés, à plusieurs reprises, des hausses importantes des cours ont précédé l'annonce d'une prochaine opération. Ainsi, entre le 1^{er} mars 2000 et le 15 mars 2000, date de la réunion du conseil d'administration qui a entamé l'étude d'opportunité d'un doublement de son capital par incorporation de réserves, le cours de la Sotetel a grimpé de 26,9% (contre 1,6% pour le Tunindex). Puis, entre le 16 mai 2000, date de la réunion du conseil qui a entériné la décision, et le 24 mai, date de son annonce officielle, le cours progressera de 13%.

Au delà de ces difficultés, des contraintes réglementaires pèsent sur le développement de l'offre, telles que les formalités et procédures exigées par le code du commerce relatives à la création des sociétés anonymes, l'insuffisance du cadre juridique permettant la création des sociétés holding, etc. Les entreprises de taille importante ne rencontrent pas de difficultés sévères pour obtenir un crédit bancaire sans avoir à se plier à l'exigence de transparence du marché financier, ce qui fait de cet outil un bon substitue à une introduction en Bourse. En conséquence, le développement du marché financier risque de rester marginal tant que les banques peuvent et continuent d'adopter une politique parfois laxiste.

Au niveau de la demande, il existe une réticence de la part des investisseurs institutionnels (compagnies d'assurance et caisses de retraite) à recourir au marché financier, ce qui se traduit par une liquidité insuffisante du marché laquelle décourage les investisseurs institutionnels⁶⁵. Cette faiblesse de la demande institutionnelle est un obstacle majeur puisqu'elle contraint le développement du marché financier en même temps qu'elle engendre une grande volatilité des cours.

Les solutions pour développer le système bancaire et le marché financier ne peuvent se réduire à des problèmes techniques d'incitation tant que la transparence reste faible. Le rôle des commissaires aux comptes ainsi que leur indépendance vis-à-vis des sociétés auditées doivent être renforcés, ce qui est indispensable à l'amélioration de la gouvernance des entreprises.

6.3. La gouvernance des entreprises tunisiennes cotées en bourse

En Tunisie, les principaux textes juridiques pouvant apporter quelques éclairages en matière de gouvernance des entreprises cotées en Bourse sont le code des sociétés commerciales de novembre 2000 et les dispositions du collège du marché financier. Les principes fondamentaux sont :

✓ le droit des actionnaires : le code des sociétés commerciales a défini les conditions de réunion des assemblées générales et les décisions qu'elles peuvent prendre. Mais l'article 283 du code a strictement limité les délibérations aux questions inscrites à l'ordre du jour, tout en permettant à un ou plusieurs actionnaires détenant au moins 5% du capital d'inscrire des projets de résolutions supplémentaires à l'ordre du jour.

✓ Le traitement équitable des actionnaires : selon l'OCDE, la gouvernance d'entreprises devrait assurer le traitement équitable de tous les actionnaires, y compris les actionnaires minoritaires et les étrangers. Concernant ces derniers, mise à part une autorisation requise pour les investissements dépassant 49% du capital des sociétés cotées, aucune mesure discriminante n'est prévue par la réglementation tunisienne.

✓ La transparence et la diffusion de l'information qui sont loin d'être respectées.

✓ les responsabilités des conseils d'administration : selon les principes de l'OCDE, le conseil d'administration doit indiquer les orientations stratégiques et assurer ainsi un suivi de la gestion et rendre compte de ses décisions aux actionnaires. En Tunisie, le nouveau code des sociétés commerciales a apporté trois modifications : (i) la mise ne place de conditions d'éligibilité des actionnaires au poste d'administrateur, (ii) un salarié qui veut devenir administrateur doit justifier d'une ancienneté au sein de l'entreprise d'au moins cinq ans, (iii), les fonctions de président et de directeur général peuvent être dissociées.

Tableau 5.5. : Gouvernement des entreprises cotées en bourse

Administration des sociétés	
- conseil d'administration	93.5%
- conseil de surveillance	6.5%
Les fonctions de PDG et de DG sont-elles dissociées ?	
- oui	17.4%
- non	82.6%
Le conseil se réunit en moyenne	
- 2 à 4 fois par an	97.8%
- 5 à 8 fois par an	2.2%
- plus de 8 fois par an	0%
Des membres indépendants sont-ils présents au sein du	
- oui	10.9
- non	89.1
La notion de membre administrateur indépendant est-elle définie par la société ou le conseil ?	
- oui	4.3
- non	95.7

Source : à partir de Smart et GMA (2002)

⁶⁵ En 2001, neuf valeurs sur l'ensemble de la cote, soit 46 titres, ont eu un volume de transactions inférieur à 1 MD. Plus exactement, 50% des valeurs de la cote ne dépassent pas 5 MD de transactions annuelles. Habituellement et selon les règles d'investissement des fonds étrangers spécialisés dans les marchés émergents

Conclusion

En conclusion, le gouvernement tunisien a engagé plusieurs réformes sectorielles et institutionnelles dans le cadre de la mise à niveau de l'environnement politico-économique ; certaines ont comblé un vide ou ont amélioré des dispositions déjà existantes. Elles n'ont pourtant pas suffi pour favoriser une transition démocratique associant l'ensemble des composantes de la société civile. La gouvernance, en Tunisie, souffre de cette insuffisance de la participation et de la responsabilisation.

Les pratiques de la bonne gouvernance sont aussi inégalement appliquées. La Tunisie accuse donc un retard du développement institutionnel certain par rapport aux pays industrialisés. Pour réduire ce gap et prétendre à un rattrapage de nos partenaires européens, il est impératif d'accélérer les réformes visant à améliorer la qualité des institutions, en repensant les rapports de l'Etat avec l'économie et la société civile. Le succès économique obtenu jusque-là par la Tunisie a été le résultat de compromis qui risquent à l'avenir de s'effriter si les conditions de la bonne gouvernance publique et privée ne sont pas améliorées.

sont évincées quasi-automatiquement toutes les valeurs qui ne traitent pas un minimum de 100.000 dollars par jour.

BIBLIOGRAPHIE

- Acemoglu. D, Johnson. S and Robinson. J.A, 2002, "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution", *Quarterly Journal of Economics*, Vol CXVII, November, pp.1231-1294
- Ayari. C, 2003, *Le système de développement tunisien, vue rétrospective, les années 1962-1986. livre I, analyse institutionnelle*, Centre de Publication Universitaire, Tunis
- Baccouche. N, 2000, "regards sur le code d'incitations aux investissements de 1993 et ses démembrements", *Revue Tunisienne de Droit* n°
- Banque Centrale de Tunisie, Rapport annuel 2003
- Banque Mondiale, 2000, *Actualisation de l'évaluation du secteur privé, relever le défi de la mondialisation*, Vol II, Rapport n°201
- Banque Mondiale, 2003, *Vers une meilleure gouvernance au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Améliorer l'inclusivité et la responsabilisation*, Rapport sur le développement au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, Septembre, Washington D.C
- Ben Achour. R 1997, "L'Etat de droit en Tunisie" pp. 245-256 in *L'Etat de droit dans le monde arabe*, CNRS éditions
- Ben Romdhane. M et Signoles. P, 1982, "Les formes récentes de l'industrialisation tunisienne, 1970-1980", *Géographie et développement*, janvier, n° 5
- Brunetti. A, Kisunki. G and Weder. B, 1997, "Credibility of Rules and economic Growth: Evidence from a Worldwide Survey of the Private Sector", *Policy Research Working Paper 1760*, The World Bank, April
- Charreaux. G, (éd), 1997, *Le gouvernement des entreprises, Corporate Governance, théories et faits*, Economica
- Conseil du Marché Financier, Rapports annuels, divers numéros
- Ennaceur. M, 2000, "Les syndicats et la mondialisation: le cas de la Tunisie", programme des instituts de travail et du développement, DP/120
- IMF, 2003, *World Economic Outlook*, June, Washington D.C
- Institut d'Economie Quantitative, 1996, "L'entrepreneur face à l'ouverture : résultats d'une enquête", IEQ/AFB/960708
- Kaufman. D, Kraay. A and Lobaton P. Z, 1999 a, "Agregating Governance Indicators", *World bank Policy Research Department Working Paper* n° 2195
- Kaufman. D, Kraay. A and Lobaton P. Z, 1999 b, "Governance Matters", *World bank Policy Research Department Working Paper* n° 2196
- Kaufman. D, Kraay. A et Mastruzzi.M, 2003, "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002", *Policy Research Working Paper Series*
- Kotrane. H, 2000, *La mondialisation et le défi de la cohésion sociale, le cas de la Tunisie*, Centre de Publication Universitaire, Tunis
- Nabli. M.K et Nugent.J.B comps, 1989 "The New Institutional Economics and Development : Theory and Applications to Tunisia", Amsterdam, North Holland
- North. D, 1990, *Institutions, Institutional change and economic performance*, Cambridge University Press
- OECD, 1999, *OECD Principles of Corporate Governance*, Paris
- Rodrik. D, Subramanian. A et Trebbi. F, 2002, "Institutions Rule : The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development", *NBER Working Paper 9305*, October 2002
- SMART et GMA, 2002, *Etude de diagnostic et de recommandations pour le développement des marchés des capitaux en Tunisie*, Tunis, document non publié
- Tozy. M, 2000, "Réinvention de la tradition et processus de légitimation : analyse du cas de la succession monarchique au Maroc", Communication à la 4ème réunion préparatoire "la vie politique", Paris, 30 et 31 mai

World Bank Report 1997, *The State in a Changing World*, New York, Oxford University Press

Zouari. A, 1990, "Aspects institutionnels du fonctionnement des marchés du travail" in *Politique de l'emploi en Tunisie*, Institut de Financement du Développement du Maghreb Arabe, Tunis, Tunisie

Annexe : Position de l'économie Tunisienne au sein de l'ensemble des pays du monde et par rapport à la région euromed par analyse multicritère.

Frédéric Blanc, Institut de la Méditerranée - Femise

Après 15-20 ans d'ajustement structurel et 10 ans du processus de Barcelone, comment se positionne l'économie tunisienne, vis-à-vis des autres régions, des pays de l'Union et des partenaires méditerranéens ? La méthode multicritère utilisée ci-après permet de positionner la Tunisie relativement aux autres économies, non seulement les pays de l'Union à 15, les nouveaux membres et certains pays candidats (qui apparaîtront directement dans les classements), mais plus généralement relativement à l'ensemble des économies dans le monde.

1. La méthode de classement

La méthode utilisée en effet ne compare les pays d'un échantillon entre eux, mais les pays de l'échantillon à des profils externes hiérarchisés. Les profils sont construits pour chaque critère à partir de l'ensemble des économies dans le monde pour lesquelles une valeur du critère est disponible. Pour chaque critère, la valeur référence de la classe 5 qui regroupe les économies les plus performantes en ce domaine est fixée par le 80^{ème} centile de l'ensemble de la distribution (par exemple par rapport aux 208 économies référencées dans la base WDI de la Banque Mondiale). De sorte qu'un pays qui se positionne en classe 5 du point de vue d'un critère, réalise une performance « au moins aussi bonne » que 80% des pays dans le monde : il se classe dans les 20% les plus performants. Par exemple dans le cas de l'espérance de vie, se situer en classe 5 réclame d'offrir une espérance de vie d'au moins 75 ans et demi (à un an et demi près). Dans 80% des pays, l'espérance de vie est inférieure à ce seuil, « performance » qui ne leur permet pas d'être en classe 5. Pour la classe suivante, le seuil est fixé au 60^{ème} centile. Revenant à l'exemple de l'espérance de vie, le seuil de la classe 4 est égale à 71,8 ans (à 0,9 an près, ce que nous appelons un seuil d'indifférence et qui signifie que nous supposons qu'il n'y a guère de différence entre offrir une espérance de vie de 71,8 ans et une espérance de 70,9 ans : ce seuil utilise en fait les centiles -5% de la distribution-). Se situer en classe 4 équivaut à offrir une espérance de vie égalant ou dépassant la situation prévalant dans 60% des pays dans le monde. Pour la classe 3, le seuil utilise le 40^{ème} décile. La classe 2 se réfère au 20^{ème} centile (ce qui sous entend qu'en classe 2, 80% des économies offrent une meilleure situation). La classe 1 quant à elle regroupe ceux qui se situent dans les 20 derniers pourcents.

La méthode prend du sens lorsque l'on effectue cela sur de nombreux critères qui ont une signification liée à la problématique. La question du positionnement global est plus complexe parce que le classement s'effectue alors sur une « majorité » de critères : une économie est comparée au profil de la classe et elle est jugée « au moins aussi performante » dans la mesure où elle égale (au moins) le profil dans une majorité de cas, sans être moins performante dans de trop nombreux domaines. Dans le présent rapport, la majorité est fixée à 70% : pour être dans la classe des 20% les meilleurs, il est nécessaire de se classer dans ces 20% pour au moins 7 critères sur 10. Si l'on ne fait aussi bien que dans 6 critères, alors on ne peut être considéré comme aussi performant.

2. Les critères utilisés et les espaces qu'ils définissent

Les critères que nous avons retenus suivent la logique du processus de Barcelone : la création d'une aire de prospérité, de paix et de développement social, ce qui comprend selon le Femise :

(i) un indispensable **développement humain**, évalué sur 9 critères : le taux de lettrisme, le PIB par tête, le taux brut de participation dans l'éducation supérieure des femmes, l'indicateur synthétique de développement humain du PNUD, l'espérance de vie, la population ayant accès à l'eau potable, la probabilité à la naissance d'atteindre l'âge de 65 ans, le taux d'activité général et celui des femmes.

(ii) L'équilibre social ne peut aller sans prospérité économique, c'est un fait qui motive un **espace « performance macroéconomique »**. Il s'agit de mesurer la qualité des résultats économiques en fonction non seulement de l'approche consensuelle de maîtrise des grands équilibres, mais aussi d'indicateurs évaluant la soutenabilité de la situation. 11 critères forment l'espace Performance Economique : l'accès du secteur privé au crédit et le crédit fourni par le secteur bancaire domestique, la balance du compte courant, la balance budgétaire, l'investissement direct étranger, le taux d'investissement domestique, l'inflation, le taux d'ouverture commercial (mesuré par rapport à la population), la part des produits manufacturés dans les exportations, le taux de chômage et le service de la dette.

(iii) Il est désormais établi que l'équilibre économique se diffuse à l'intérieur des sociétés par l'intermédiaire d'institutions et de cadres légaux se comportant comme courroies transmettant efficacement ou non les effets positifs, ce qui motive la prise en compte de **la gouvernance et des processus de réformes**. Il est essentiel de noter que, dans cet espace, les points de vue sont

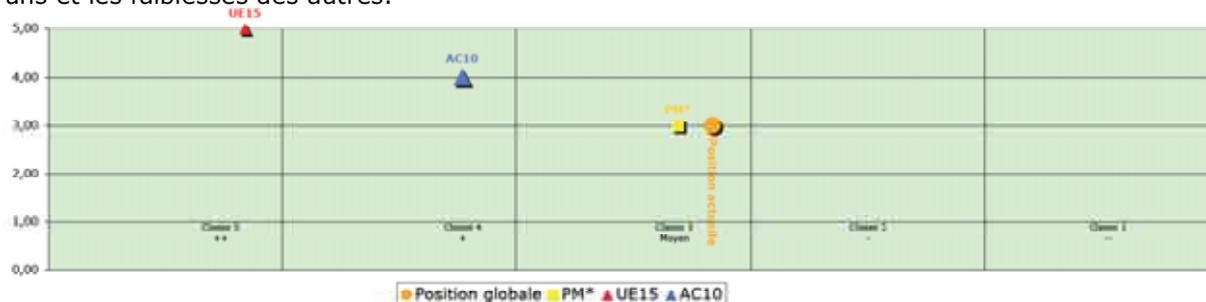
largement subjectifs et les débats sont nombreux autour de la mise en place nominale ou réelle de réformes. Légiférer et créer ne suffit pas, il faut veiller de plus à l'application et surtout, ce qui est le plus long mais le plus significatif, à la modification en profondeur des comportements. Pour cet espace Gouvernance-réforme, la méthode opte pour une démarche type « à dire d'expert », en utilisant divers rating comme celui de l'Héritage Foundation qui donne une note pour un domaine. Il est toutefois évident que l'on ne doit pas utiliser sans précaution ce genre de classement tant la démarche est à la fois subjective et idéologique. Mais elle est aussi réellement représentative de la façon dont est perçu le fonctionnement d'un pays. C'est tout l'intérêt de tenir compte de la note, mais pas de l'échelle de valeur fixée et de continuer à s'appuyer sur l'analyse de la distribution pour établir les profils : il s'agit de gommer le biais idéologique et accroître la relativité de la démarche. Ainsi, la note obtenue est évaluée non pas sur une échelle fixe, mais en fonction de ce que les autres pays ont obtenus à leur tour. Au final, 8 critères ont été retenus pour cet espace gouvernance-réformes : niveau de corruption, niveau du marché noir, droit de propriétés, régulation, cadre des investissements étrangers, restrictions sur les transactions financières, barrières tarifaires et non tarifaires aux échanges, transparence et démocratie.

Le dernier espace est celui des instruments (non utilisés ailleurs) permettant d'établir **une société fondée sur la connaissance** dans les pays. Les conditions de mise en place d'un tel mode de développement sont complexes et parmi les indicateurs permettant d'appréhender les potentialités d'une économie d'y parvenir, un bon nombre ont déjà été retenu dans d'autres espaces. Aussi a-t-on ajouté ici essentiellement ce qui relève des « infrastructures » nécessaires en particulier l'éducation et les NTIC. 8 indicateurs forment cet espace : le nombre moyen d'année d'éducation des adultes, les taux bruts de participation dans le primaire et le secondaire, la densité de la présence de l'internet, l'équipement informatique et en télécommunications (téléphonie fixe), le taux d'encadrement dans le primaire et le niveau des dépenses publiques dans l'éducation.

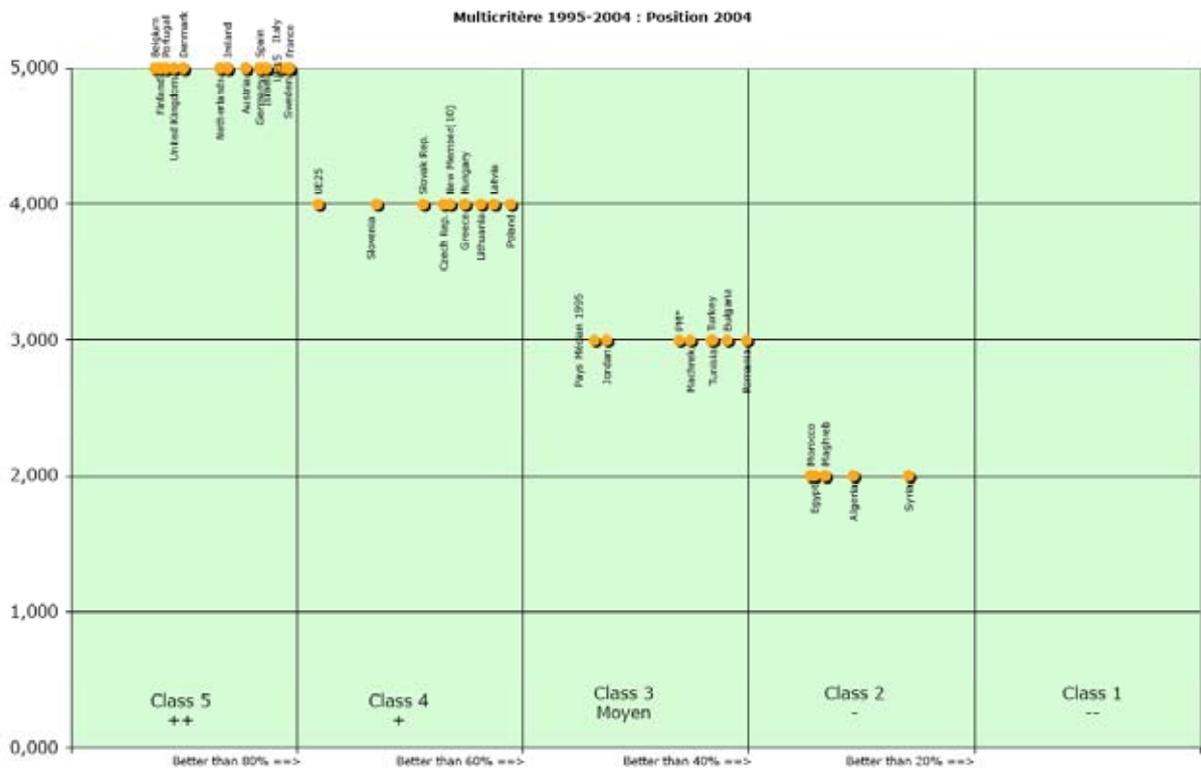
Au total, l'examen de la situation des PM relativement aux pays de l'Union (et aux autres pays dans le monde) repose sur 36 critères équipondérés et qui représente les objectifs de Barcelone : développement humain et institutionnels, prospérité économique durable conciliant le respect des équilibres et l'ouverture, le développement d'une société de la connaissance.

3. Le classement de la Tunisie

Comme le montre le graphique ci-dessous, l'analyse globale place la Tunisie dans une position moyenne, légèrement en deçà de la position moyenne des PM (hors Israël). Il convient toutefois de rappeler que ce point PM est une pure construction de l'esprit où se compensent les avantages des uns et les faiblesses des autres.

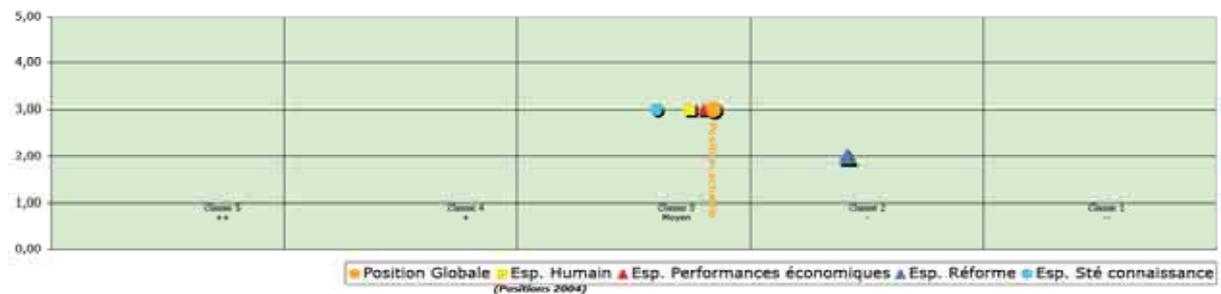


De fait, en examinant le classement pays par pays, la Tunisie n'est devancée que par la Jordanie et Israël au sein des partenaires méditerranéens (Cf. Graphique suivant), se situant au même niveau que la Turquie et devant des pays candidats à l'adhésion à l'Union comme la Bulgarie et la Roumanie.



Ce résultat peut paraître étonnant, tant la Tunisie est apparue en avance sur le plan économique dans la mise en place des accords d'association. Mais, ils reflètent finalement assez bien les dualismes de la Tunisie aujourd'hui, qui ont été soulignés tout au long du rapport.

En examinant un peu plus en détail les performances de ce point moyen selon les différents espaces, on peut globalement observer que :

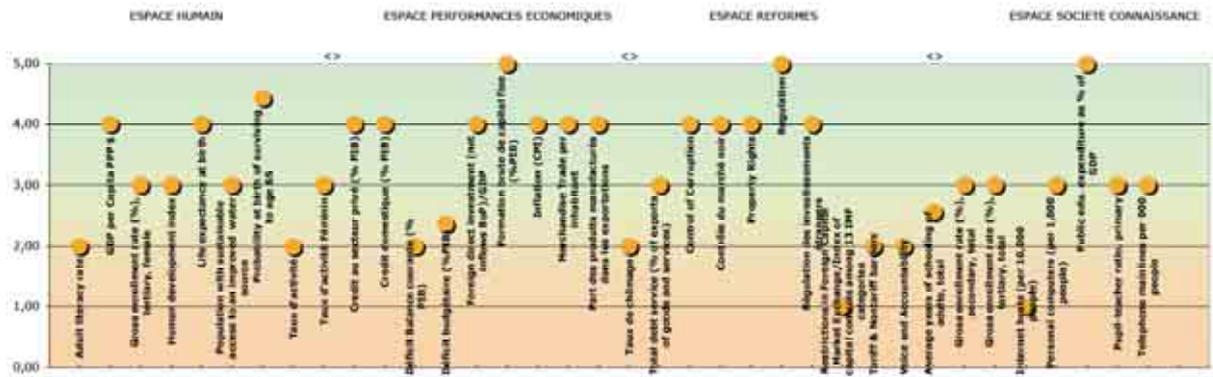


- Les performances économiques générales sont relativement bonnes, en particulier pour le financement, certains équilibres macroéconomiques et l'ouverture (se situant sur la plupart des critères en classe 4, la Tunisie fait là mieux que la majorité des pays dans le monde). Les efforts continus pour préserver les équilibres portent leurs fruits même si la situation internationale pèse de plus en plus lourdement, ce qui tend à dégrader les performances sur les déficits de la balance courante et du budget.

- Le marché du travail reste le talon d'Achille de l'économie tunisienne, trait assez caractéristique de l'ensemble des Partenaires méditerranéens : faible taux d'activité et fort taux de chômage (position inférieure à la moyenne). Comme cela a été souligné, il s'agit là d'un danger très important pour l'équilibre et la stabilité même de ce pays (Cf. Femise 2003).

- Malgré des indicateurs d'éducation situés généralement dans la moyenne, le problème de l'analphabétisme ne se résout pas, ce qui peut à terme menacer la volonté de transformation en économie fondée sur la connaissance, quand la plupart des autres indicateurs sont sur la bonne voie.

- Comme l'a montré le rapport, c'est l'espace des réformes qui tire vers le bas la performance globale de la Tunisie (située ici en classe 2, ce qui indique que plus de 60% des pays font mieux de ce point de vue. Ici, on retrouve l'illustration du contenu du chapitre sur la gouvernance : textes et cadres relatifs à l'économie en générale sont très correctement situés, mais l'ouverture financière vers l'étranger et l'ouverture du marché local sont très en deçà de ce qui se fait ailleurs, y compris dans des pays similaires. S'y ajoutent les problèmes relatifs à la participation de la société civile, transparence etc., dont l'un des effets collatéraux est illustré par la remarquable faiblesse de la diffusion d'internet, y compris vis-à-vis des autres économies émergentes.



L'analyse multicritère confirme donc le point de vue général du rapport qui indique que le changement de statut de l'économie tunisienne et l'émergence d'une société de la connaissance nécessite une action forte en termes de gouvernance.