

August 2018

L'économie tunisienne en période de transition

Ayssen Makni

Introduction

Le Forum économique mondial établit chaque année un rapport sur la compétitivité globale des pays, en se basant sur des critères tant quantitatifs que qualitatifs¹. Dans le rapport 2009-2010, rendu public en septembre 2009, sur un total de 133 pays listés, la Tunisie était classée première en Afrique et 40ème dans le monde. Les performances économiques de la Tunisie étaient également louées par les institutions de Bretton Woods, qui la présentaient alors comme un modèle pour les autres pays en développement. Les agences de notation, pour leur part, la considéraient comme un pays à faible risque et lui avaient attribué le grade d'investissement. Il est vrai qu'au courant des années 2000, la Tunisie a affiché des taux de croissance de l'ordre de 5% et, qu'à la fin de cette décennie, les performances enregistrées étaient jugées très satisfaisantes, au regard des retombées de la crise financière sur les principaux partenaires de la Tunisie, à savoir les pays de l'Union Européenne. Le pays avait réussi, en dépit d'une conjoncture jugée pour le moins délicate, à sauvegarder les équilibres financiers, tant extérieurs qu'intérieurs. Ainsi, en 2010, le déficit budgétaire représentait 1.1% du produit intérieur brut (PIB), le déficit de la balance des opérations courantes rapporté au PIB était égal à 4.8%, les avoirs nets en devises représentaient 147 jours d'importations et l'encours de la dette se situait à 40.50% du PIB².

La bonne performance de ces indicateurs globaux masquait en réalité la montée du chômage, plus spécifiquement celui des jeunes diplômés, et l'accentuation des inégalités régionales, qui allaient être révélées au grand jour, à la faveur du mouvement social qui allait secouer la Tunisie entre le 17 décembre 2010 et le 14 janvier 2011. Ce soulèvement populaire a été initié principalement par des

¹ Il s'agit principalement de la taille du marché, des aptitudes technologiques, du niveau de l'enseignement supérieur et de la formation, de l'environnement institutionnel, de la stabilité macroéconomique, de l'infrastructure, de la santé et de l'éducation primaire, de la sophistication des affaires, de l'innovation ou encore de l'efficacité des marchés, qu'il s'agisse du marché des biens et services, du marché du travail ou du marché financier.

² Source : Banque Centrale de Tunisie (BCT) ; Rapport annuel 2011.

jeunes, exclus de la croissance économique, qui revendiquaient leur droit au travail, au développement régional et à la dignité. En effet, alors que le taux de chômage national était de 13% en 2010, celui des jeunes, âgés de 15 à 29 ans, se situait à 26.7% et le taux de chômage national des diplômés de l'enseignement supérieur s'élevait à 22.9%³. Par ailleurs, le taux de pauvreté extrême⁴, estimé en moyenne pour le pays à 4.6% en 2010, atteignait 14.3% dans les régions du Centre Ouest, berceau de la révolution tunisienne. De même, tandis que le taux de pauvreté totale pour toute la Tunisie était évalué à 15.5%, il culminait à 32.3% pour la zone du Centre Ouest⁵. Ainsi, derrière une façade reluisante, le modèle tunisien présentait de nombreuses lacunes. L'un des slogans phares scandés par "les jeunes révolutionnaires", *al-tachghîl istihqâq ya 'isâbat al-sorrâq* (littéralement : le travail est un droit, bande de voleurs), a dévoilé, outre le problème lancinant du chômage, celui de la prédation exercée par l'élite dirigeante sur l'ensemble de l'économie tunisienne. En effet, alors que la jeunesse éduquée peinait à trouver un emploi jugé décent, elle était témoin de la captation croissante des richesses du pays par les proches du pouvoir. Ces derniers, grâce à des prêts bancaires à faibles taux, à des décisions administratives discrétionnaires et à d'autres formes d'interventionnisme étatique, ont pu s'approprier indûment des entreprises dans divers secteurs clés de l'économie tunisienne : immobilier, médias, banques, télécommunications, tourisme, distribution, transport ... La corruption et le copinage ont de plus participé à l'installation d'un climat délétère, peu propice à l'investissement et donc à la création d'emplois.

Au lendemain de la chute de l'ancien régime, les différents gouvernements qui se sont succédés ont dû faire face aux défis que représentent la réduction du chômage et des disparités régionales et la lutte contre le népotisme et la corruption. A ces problèmes anciens, révélés au grand jour par la révolution tunisienne, et qui se sont accentués depuis, se sont ajoutés des problèmes nouveaux que le gouvernement nouvellement élu en octobre 2014 et les prochaines générations auront à gérer : le creusement des déficits budgétaire et courant.

1. La question du chômage

La déliquescence de l'Etat, consécutive à l'effondrement du régime dictatorial en janvier 2011, a entraîné une explosion des actes de vandalisme, qui ont affecté de très nombreuses entreprises, nationales et étrangères, implantées en Tunisie. Outre les pillages, les incendies et les destructions des outils de production, ces entreprises ont subi de fortes perturbations, occasionnées par les sit-in, les grèves et les blocages de sites. Les premiers gouvernements de transition, conscients que le maintien des emplois passe par la préservation des entreprises, ont pris une série de mesures en

³ Source : Institut National de la Statistique (INS) Décembre 2012. "Enquête nationale sur la population et l'emploi 2011".

⁴ Taux de pauvreté totale = Taux de pauvreté extrême + Taux de vulnérabilité. La méthode de détermination du seuil de pauvreté extrême, utilisée par l'INS, se base sur l'estimation de la valeur monétaire des "besoins recommandés" en calories en matière d'alimentation pour chaque individu et de la valeur des produits non alimentaires considérés comme absolument nécessaires à l'individu. Pour le calcul du taux de vulnérabilité, à l'estimation de la valeur monétaire des "besoins recommandés" en calories en matière d'alimentation pour chaque individu, s'ajoute l'estimation de la valeur d'un ensemble de produits non alimentaires retenus en se basant sur la structure de dépenses des ménages tunisiens.

⁵ Source : Institut National de la Statistique. 2012. " Mesure de la pauvreté, des inégalités et de la polarisation en Tunisie 2000-2010".

faveur des entreprises sinistrées : indemnisation partielle des dégâts occasionnés, allègement des charges sociales, report des remboursements de crédits bancaires, octroi de délais supplémentaires pour la déclaration de l'impôt dû ... Malgré ces mesures, de nombreuses entreprises, rendues incapables d'honorer leurs engagements vis-à-vis de leurs partenaires et de leurs clients locaux et étrangers, ont été acculées à la fermeture, entraînant la disparition de dizaines de milliers d'emplois. Entre 2010 et 2011, une perte de 137 600 emplois a été enregistrée, dont 20 800 dans le secteur des industries manufacturières et non manufacturières, 43 500 dans les services et près de 66 000 dans le secteur de l'agriculture et de la pêche. La destruction des emplois a concerné principalement les travailleurs indépendants (71 400), les aides familiaux (56 700) et, dans une moindre mesure, les salariés (10 500)⁶. De plus, durant la première phase de transition, qui s'est prolongée jusqu'au 23 octobre 2011, le manque de visibilité consécutif à l'instabilité politique, l'explosion de l'insécurité et la multiplication des revendications salariales et sociales, dont certaines étaient jugées antiéconomiques par le patronat⁷, ont inhibé l'investissement privé et par conséquent la création d'emplois. Au cours de cette première phase de la transition, les investissements extérieurs effectués au profit de la Tunisie ont fortement chuté ; de même, le pays a enregistré de nombreux reports de projets d'extension d'unités de production existantes et une baisse importante des activités de constitution juridique des entreprises⁸. Par ailleurs, certaines des réponses données par les gouvernements de transition, au cours de cette première phase, aux revendications des chômeurs titulaires d'un diplôme universitaire, ont induit des effets pervers. Ainsi, le programme AMAL, mis en place pour venir en aide aux diplômés-chômeurs, aurait participé à l'accroissement du nombre de demandeurs d'emplois. En effet, alléchés par l'allocation mensuelle de 200 dinars qu'ils pouvaient se voir attribuer, en contrepartie de la promesse d'une recherche active d'emploi, du lancement d'un projet ou de la participation à des sessions de formation, de nombreux individus, auparavant inactifs ou occupant un emploi d'attente, se seraient convertis au chômage. A ceux-ci, se sont ajoutés les dizaines de milliers de Tunisiens, auparavant employés en Libye et qui ont dû, en raison de la révolution libyenne, regagner leur pays d'origine. Enfin, environ 80 000 nouveaux jeunes entrants sont venus gonfler la liste des demandeurs d'emploi. Face à ces chiffres, les quelques 9 000 postes créés dans la fonction publique paraissent dérisoires.

Au total, lors de la première phase de transition qui s'est achevée avec les élections du 23 octobre 2011, le marché du travail tunisien a été témoin, d'une part, de la destruction de nombreux emplois suite au départ ou à la fermeture d'entreprises, occasionnée par le déchainement de violences et de revendications qui a suivi la chute de l'ancien régime et, d'autre part, de la baisse significative au niveau de la création d'emplois, en raison de la frilosité des investisseurs. Du côté de l'offre de travail,

⁶ Source : Institut National de la Statistique. Décembre 2012. "Enquête nationale sur la population et l'emploi 2011".

⁷ Des augmentations salariales ont ainsi été consenties par certaines entreprises en dehors des conventions mixtes et au risque de nuire à leur compétitivité et ce, par crainte des débordements générés suite aux événements de janvier 2011.

⁸ Selon l'Agence de Promotion de l'Investissement extérieur, la valeur des investissements extérieurs effectués en Tunisie est passée de 1178.9 Millions de Dinars Tunisiens (MDT), au courant des 7 premiers mois de l'année 2010, à 868.4 MDT pour la même période en 2011, soit une baisse de 26.3%. De même, d'après les données du Ministère de l'Industrie et de la Technologie, le nombre d'entreprises constituées a baissé de 11.4% en février 2011 et de 13.3% en mars 2011, par rapport aux créations d'entreprises enregistrées respectivement en février 2010 et en mars 2010. Enfin, la baisse de 12.2% relevée par l'Observatoire du Commerce Extérieur et l'INS, au courant des 7 premiers mois de l'année 2011 (par rapport à la même période en 2010), au niveau de la valeur des produits d'équipement importés, s'expliquerait en grande partie par l'attentisme des chefs d'entreprise qui ont préféré reporter l'extension de leurs projets existants.

à la cohorte additionnelle habituelle, se sont ajoutés les Tunisiens retournant de Libye, ainsi que des personnes, classées auparavant comme inactives et qui, pour bénéficier des aides publiques annoncées par les gouvernements de transition, se sont déclarées à la recherche d'un emploi. De ce fait, le nombre d'actifs non occupés est passé de 491 800 en 2010 à 704 800 en 2011. Le taux de chômage, qui s'élevait à 13% en 2010, a culminé à 18.3% en 2011 ; celui des diplômés est pour sa part passé de 22.9% à 29.2%⁹.

La deuxième phase de la transition, qui devait à l'origine durer une année, le temps pour l'assemblée constituante élue de rédiger la nouvelle constitution du pays, s'est en réalité poursuivie jusqu'en octobre 2014. Au cours de cette phase, à la faveur de la reprise de la croissance, l'emploi a connu une certaine embellie. Le nombre d'actifs non occupés, supérieur à 700 000 en 2011, est passé à 691 200 en 2012, puis à 646 100 en 2013 et à 605 800 pour le premier trimestre de 2014¹⁰. Parallèlement, le taux de chômage a, depuis le début de l'année 2012, baissé de façon continue : 18.1% pour le premier trimestre de 2012, 16.5% en 2013 et 15.2% pour le premier trimestre de 2014. Il convient toutefois de remarquer que cette baisse tendancielle est en partie due à des recrutements massifs dans l'Administration, qui réduisent certes sur le court terme les tensions sur le marché du travail, mais qui hypothèquent sur le moyen et le long terme les équilibres financiers du pays, en creusant le déficit budgétaire. Cette diminution s'expliquerait par ailleurs par le tarissement de certaines aides à l'emploi ; suite à la suspension de certaines compensations financières servies aux demandeurs d'emploi, des individus, qui s'étaient déclarés au chômage en 2011, ont retrouvé leur statut d'inactifs ou ont rejoint le secteur informel. Enfin, en dépit de la diminution continue enregistrée, le chômage n'a toujours pas atteint le taux de 2010, estimé à 13%.

En réalité, si en Tunisie le taux de chômage global demeure élevé, c'est parce que les entreprises du secteur privé ne créent pas suffisamment d'emplois. Plusieurs facteurs expliquent la faible performance du secteur privé tunisien en matière de création d'emplois : la taille des entreprises, la politique en matière d'investissement, ainsi que les réglementations et les institutions de l'emploi. Partant du postulat que les petites entreprises créent davantage d'emplois que les grandes entreprises, les autorités tunisiennes ont mis en place un ensemble de programmes visant à promouvoir l'entrepreneuriat individuel. Or, une étude¹¹ menée conjointement par l'INS et la Banque Mondiale a révélé, qu'en Tunisie, *les grandes entreprises créent plus d'emplois dès le départ, et elles ont également une meilleure performance de dynamique et plus de création d'emplois dans le temps*. Ainsi, le niveau faible de la création d'emplois trouverait son origine dans la taille des entreprises tunisiennes, qui sont pour plus de 80% des sociétés unipersonnelles (entreprises sans salariés dans lesquelles le propriétaire fournit tout le travail ; travailleurs indépendants) ; entre 1996 et 2010, elles ont assuré un peu plus de 28% de l'emploi. Les entreprises de plus grande taille, à savoir notamment celles qui emploient 50 salariés et plus, représentaient, durant la période de référence, moins de 1% de l'ensemble des entreprises tunisiennes, mais assuraient 44.3% de l'emploi. Si une attention particulière a été accordée aux entreprises unipersonnelles, c'est parce qu'elles transforment rapidement des demandeurs d'emploi en

⁹ Source : Institut National de la Statistique (INS) Décembre 2012. "Enquête nationale sur la population et l'emploi 2011".

¹⁰ Source : Institut National de la Statistique ; <http://www.ins.nat.tn>

¹¹ Institut National de la Statistique - Banque Mondiale. 2013. "La dynamique des entreprises et la création d'emploi dans le secteur privé durant la période de 1996 à 2010".

travailleurs indépendants, réduisant ainsi les taux de chômage ; *les nouvelles créations d'emplois générées par le travail indépendant représentent trois quarts des emplois nouvellement créés pendant la période étudiée.* Cette tendance s'est quelque peu poursuivie après la Révolution. En effet, entre le premier trimestre de 2013 et le premier trimestre de 2014, le nombre de travailleurs indépendants est passé de 806 000 à 874 400, soit un accroissement de 8.4%. Dans le même temps, le nombre de salariés n'a crû que de 1.88%, passant de 2 324 600 à 2 369 200¹². On est ainsi témoin du pullulement des micro- projets dans le secteur des services (restauration rapide, petit commerce). Il convient toutefois de signaler qu'une fois créées, les entreprises unipersonnelles en Tunisie affichent les plus mauvais résultats en matière d'emploi ; de plus, elles sont relativement peu résilientes.

Outre la taille des entreprises, les freins à l'investissement et donc à la création d'emplois s'expliquent également par la charge réglementaire, perçue comme excessive ; davantage que la fiscalité, c'est la machine bureaucratique liée à l'implantation d'un projet qui dissuade les promoteurs¹³. De plus, paradoxalement, les incitations fiscales, financières et douanières, proposées en vue de promouvoir l'investissement, participeraient, en raison de leur multiplicité et leur enchevêtrement, à la complexification du processus d'investissement et donc le freineraient.

Enfin, le Code du travail, avec ses règlementations rigides s'agissant des licenciements, le régime de sécurité sociale et les mécanismes de négociations des salaires, sont perçus comme autant d'entraves à la création d'emplois pérennes. Les entreprises, confrontées à la quasi-impossibilité de licencier et au paiement de cotisations sociales qu'elles jugent pénalisantes, choisissent aux contrats à durée indéterminée, qui offrent aux salariés sécurité et pérennité de l'emploi, des contrats à durée déterminée et des contrats de sous-traitance.

A ces facteurs structurels, défavorables à la création d'emplois, se sont ajoutés des facteurs conjoncturels liés à la révolution tunisienne : insécurité, absence d'institutions durables, déliquescence de l'Etat ...

L'embellie enregistrée au cours de la deuxième phase de la transition au niveau de l'emploi global n'a pas profité aux titulaires d'un diplôme universitaire. Leur taux de chômage, qui a baissé à 26.9% en 2012, s'est élevé à 31.6% en 2013 ; il était de 31.4% au premier trimestre de 2014¹⁴. Plusieurs facteurs expliquent l'importance du taux de chômage des diplômés du supérieur. Il y a d'abord une inadéquation entre l'offre de diplômés, constituée majoritairement par des titulaires de licences et de maîtrises en sciences humaines et sociales, et la demande de diplômés, s'adressant plutôt à des ingénieurs. Il y a ensuite la qualité de l'enseignement supérieur, questionnée par les chefs d'entreprises : les candidats diplômés qui répondent aux offres d'emploi proposées ont un niveau académique faible, des compétences en deçà des qualifications exigées pour les postes à pourvoir et une capacité d'adaptation et d'opérationnalité réduite. En Tunisie, la démocratisation de l'enseignement s'est faite au détriment de la qualité ; l'enseignement pratique, coûteux et

¹² Source : Calculs faits par nos soins à partir des données de l'INS ; <http://www.ins.nat.tn>

¹³ Chekir H. and Menard C. 2012. "Barriers to Private Firms Dynamism in Tunisia: A Qualitative Approach." Internal Mimeo, World Bank, Washington, DC.

¹⁴ Source : Institut National de la Statistique ; <http://www.ins.nat.tn>

socialement dévalorisé, a été abandonné au profit d'un enseignement théorique, permettant à plus d'individus d'accéder aux diplômes, mais pas à l'emploi.

En résumé, confrontée à un recul marqué de l'investissement productif, la Tunisie peine à créer des emplois en nombre suffisant pour juguler le chômage endémique, qui touche plus particulièrement les diplômés du supérieur. La restauration de l'autorité de l'Etat et le règlement des problèmes de sécurité demeurent un préalable incontournable, "*tant il est vrai qu'aucun investissement, aucune activité de création de richesses ne peuvent éclore là où sévissent la contrebande armée, le commerce illicite et le terrorisme*".¹⁵ La Tunisie devra ensuite dynamiser le secteur privé, en promouvant la création des grandes entreprises, plutôt que l'entrepreneuriat individuel. Dans ce cadre, elle devra reformuler son Code d'Incitation aux Investissements, en s'inspirant de l'expérience de pays jugés très attractifs pour les investissements directs étrangers ; ceci passera par le remplacement des mécanismes incitatifs peu efficaces car jugés complexes, par une procédure unique, simple et transparente. Le pays devra également revoir son Code du Travail : l'assouplissement des procédures de résiliation des contrats à durée indéterminée est susceptible paradoxalement d'en accroître le nombre, au détriment d'autres types de contrats de travail dont la flexibilité excessive a induit de nombreux abus dans les relations de travail. La Tunisie devra enfin rompre avec un système éducatif inapproprié, déconnecté du secteur productif et qui ne garantit plus ni l'acquisition de compétences, ni l'accès à un emploi pérenne. Il s'agit là d'un vaste programme, dont la mise en place ne se fera pas sans difficultés et dont le résultat demeure incertain. Ainsi, une réforme du système d'enseignement universitaire est déjà en cours en Tunisie. Initiée dès 2005, elle visait la mise en conformité des diplômes universitaires tunisiens avec les diplômes européens et américains, pour faciliter les échanges et la mobilité des étudiants. Elle cherchait également à établir des ponts entre l'entreprise et l'université. Imposée par les autorités de tutelle de l'époque, elle est aujourd'hui tenue pour responsable de la dégradation de la qualité de l'enseignement supérieur, et elle est accusée de "déverser" chaque année un nombre croissant de diplômés, ne possédant pas les compétences requises par les entreprises et qui viennent gonfler les chiffres du chômage et du sous-emploi. De même, toute tentative de réforme du Code du Travail se heurtera très probablement à l'opposition des syndicats de travailleurs, qui sont susceptibles de préférer la défense de leurs corporations et de leurs intérêts propres, plutôt qu'une refonte du système aboutissant à un marché du travail plus égalitaire et plus inclusif, mais qui pourrait leur faire perdre certains de leurs avantages. Le comportement de certaines corporations, au lendemain du mouvement social qui a secoué la Tunisie entre décembre 2010 et janvier 2011, est à cet égard édifiant. A la faveur de l'affaiblissement de l'Etat, de nombreuses catégories socio- professionnelles ont eu recours aux sit-in et aux grèves, légales comme sauvages, pour obtenir, parfois indûment, des augmentations de salaires, des titularisations, des indemnités et autres avantages matériels ou symboliques. Au total, "ce sont les Tunisiens déjà inclus dans le système, disposant d'un emploi, d'une situation et, surtout, de structures représentatives défendant leurs intérêts corporatistes, qui ont le mieux tiré leur épingle du jeu et profité au mieux notamment du nouveau rapport Etat - syndicats, laissant encore une fois sur le bord du chemin - à moins qu'ils n'aient trouvé refuge dans

¹⁵ "La Tunisie doit absolument reprendre ses esprits". Tendances de l'environnement macroéconomique des affaires (TEMA). Ecoweek, n° 7 du lundi 23 février 2015.

l'économie informelle - les exclus du système, les laissés-pour-compte du développement, principaux acteurs, s'il en est, de la révolution tunisienne"¹⁶.

2. Les disparités régionales

En Tunisie, le processus de développement national n'a pas été inclusif. Les zones côtières, à l'Est, ont davantage profité de la croissance qu'a connue le pays que les régions de l'intérieur¹⁷. Le décalage entre les régions défavorisées de l'Ouest et les zones favorisées du Littoral peut être saisi à travers divers indicateurs de développement : taux de pauvreté et de chômage ; infrastructure de transport ; accès à la santé, à l'éducation, aux services de base (électricité, eau courante, réseau public d'assainissement) ...

Les habitants des régions de l'Intérieur souffrent davantage que ceux du Littoral de difficultés d'accès à l'emploi. En effet, en 2010, le taux de chômage s'élevait à 13.2% dans le Grand Tunis ; il était de 11% dans le Nord Est, contre 14.4% pour le Nord-Ouest et de 9.3% dans le Centre Est contre 14.8% pour le Centre Ouest. Dans le sud du pays, où les difficultés d'accès à l'emploi sont les plus criantes, le taux de chômage était de 16.8% dans le Sud Est et culminait à 23.4% pour le Sud-Ouest¹⁸.

L'importance des taux de chômage des régions de l'Ouest s'explique en partie paradoxalement par des politiques relatives au marché du travail. En effet, la législation en la matière impose des salaires communs au niveau national. Cette disposition a détourné encore plus les investisseurs des zones de l'Intérieur, qu'ils fuyaient déjà en raison des coûts de production élevés qui leur étaient associés, coûts s'expliquant notamment par une infrastructure de transport déficiente. Les gouvernorats de l'arrière-pays affichent sans surprise les densités les plus faibles de routes carrossables. Ce sont les localités du Sud-Ouest qui sont les plus mal loties : 7 kilomètres par 100 kilomètres carrés (7 km / 100 km²) pour Gafsa, 4.8 km / 100 km² pour Tozeur et uniquement 3 km / 100 km² pour Kébili. Les gouvernorats du Centre Ouest sont également à la traîne : Kasserine dispose seulement de 7.1 km de routes carrossables par 100 km² et Sidi Bouzid de 8 km / 100 km²¹⁹. Dans le même temps, Tunis bénéficie d'une densité de routes carrossables de 70,8 km/100 km² ; cet indicateur est égal à 46,6 km/100 km² pour l'Ariana, à 41,2 km/100 km² pour Manouba et 38,7 km/100 km² pour Ben Arous. Il est vrai qu'en Tunisie, le réseau routier et autoroutier relie prioritairement le Grand Tunis aux régions côtières du Nord et de l'Est. D'ailleurs, c'est dans ces zones que se concentrent les complexes hôteliers, les entreprises qui s'adressent au marché local et les sociétés qui travaillent à l'exportation. Ces régions du Littoral captent en effet plus de 80% de la surface des zones industrielles. Les régions du Nord-Ouest, avec uniquement 233 hectares de zones industrielles, sont

¹⁶ Gherib B. (2014). "La question économique après le 23 octobre 2011 : Entre les affres de l'amateurisme et l'impasse de l'instrumentalisation". Observatoire Tunisie de la Transition Démocratique. Edition Diwen.

¹⁷ La Tunisie comporte 24 gouvernorats repartis en 7 grandes zones géographiques : *Le Grand Tunis : Tunis, Ariana, Ben Arous et Manouba. *Le Nord Est : Nabeul, Bizerte et Zaghuan. *Le Nord-Ouest : Béja, Jendouba, Le Kef et Siliana. *Le Centre Ouest : Kairouan, Kasserine et Sidi Bouzid. *Le Centre Est : Sousse, Monastir, Mahdia et Sfax. *Le Sud-Ouest : Tozeur, Kébili et Gafsa. * Le Sud Est : Gabès, Médenine et Tataouine.

¹⁸ Source : Institut National de la Statistique (INS) Décembre 2011. "Enquête nationale sur la population et l'emploi 2010".

¹⁹ Sources : Office de Développement du Centre Ouest ; Office de Développement du Nord-Ouest ; Office de Développement du Sud ; Ministère du Développement Régional. (2011).

les plus mal loties. Viennent ensuite les gouvernorats du Centre Ouest, qui totalisent 309 hectares de zones industrielles, soit moins de 10% de la surface totale²⁰. Pour permettre le développement des zones défavorisées et les faire converger vers les standards du Littoral, il devient urgent de veiller à leur désenclavement. Ceci nécessitera de développer de nombreux axes routiers et de créer de nouveaux itinéraires routiers, susceptibles d'accroître la connectivité des régions de l'arrière-pays. Il faudra également promouvoir le transport ferroviaire. A court terme, il s'agira de redynamiser le réseau ferré interrégional déjà existant ; ceci se fera à travers sa mise à niveau et la réouverture de certaines gares. A plus long terme, la Tunisie pourra se doter d'un réseau de trains rapides régionaux.

" L'existence d'un réseau de transport efficace permet notamment de lutter contre la pauvreté en donnant la possibilité aux populations enclavées d'accéder équitablement à la fois aux services sociaux de base et aux marchés pour écouler leur production et de se déplacer pour travailler"²¹. Actuellement, en raison de leur isolement et du retard en termes de développement dont elles ont été victimes, les zones de l'Intérieur connaissent des taux de pauvreté supérieurs à la moyenne nationale. Selon une étude publiée en 2012 par l'INS²², 4.6% des Tunisiens étaient, en 2010, sous le seuil de pauvreté extrême et 15.5% sous le seuil de pauvreté totale. L'analyse par zones géographiques révèle de fortes disparités régionales. Comme attendu, c'est dans les régions de l'Intérieur que ces taux de pauvreté totale sont les plus élevés : 21.5% pour le Sud-Ouest, 25.7% pour le Nord-Ouest et 32.3% pour le Centre Ouest. C'est également dans ces zones de l'arrière-pays que l'on trouve les pourcentages les plus élevés d'individus vivant sous le seuil de pauvreté extrême : 6.4% pour le Sud-Ouest, 8.8% pour le Nord-Ouest et 14.3% pour le Centre Ouest.

L'étude de l'INS sur la mesure de la pauvreté montre par ailleurs, qu'au fur et à mesure que le niveau d'instruction augmente, la probabilité d'être pauvre diminue sensiblement. Ainsi, 23.4% des personnes qui dépendent économiquement d'un chef de famille analphabète vivent sous le seuil de pauvreté totale et 8.4% sous le seuil de pauvreté extrême. Lorsque le chef de famille a un niveau scolaire équivalent au primaire, ces taux baissent nettement : 18.1% des individus vivant sous la responsabilité d'un chef de ménage ayant fréquenté l'école primaire sont sous le seuil de pauvreté totale et 4.7% sous le seuil de pauvreté extrême. Or, les zones enclavées ont les taux d'analphabétisme les plus élevés. En Tunisie, en dépit d'importants efforts en matière d'éducation, 19% des individus sont analphabètes. Toutefois, alors que dans le Grand Tunis seuls 12.5% des habitants ne savent ni lire ni écrire, ce taux est de 17.4% pour le Sud-Ouest, 29.9% pour le Nord-Ouest et 30.3% pour le Centre Ouest²³. Le faible niveau d'instruction dans les régions de l'Ouest ne touche pas uniquement les adultes ; ce fléau affecte également les enfants, beaucoup plus tentés qu'ailleurs par l'abandon scolaire. Ainsi, alors que dans les gouvernorats de Ben Arous et de l'Ariana, affiliés au Grand Tunis, respectivement 0.1% et 0.3% des élèves ont quitté prématurément l'école, les gouvernorats du Centre Ouest présentent les taux d'abandon scolaires les plus élevés : 4% à

²⁰ Sources : Office de Développement du Centre Ouest ; Office de Développement du Nord-Ouest ; Office de Développement du Sud Direction régionale de l'équipement et de l'habitat.

²¹ Ministère du développement régional (2011) : "Le livre blanc du développement régional en Tunisie".

²² Institut National de la Statistique. 2012. " Mesure de la pauvreté, des inégalités et de la polarisation en Tunisie 2000-2010".

²³ Source : Institut National de la Statistique (INS) Décembre 2011. "Enquête nationale sur la population et l'emploi 2010".

Kasserine, 3.5% à Kairouan et 2.6% à Sidi Bouzid²⁴. Plusieurs facteurs expliquent la défection de ces élèves : la pauvreté, l'analphabétisme des parents, les difficultés d'accès physique à l'école et le désenchantement. La rareté des moyens financiers empêche l'élève d'acquérir les manuels et fournitures scolaires nécessaires à sa formation. Les enfants dont les parents sont analphabètes se trouvent, pour leur part, privés d'une aide dans la préparation de leurs devoirs et la compréhension des leçons, ce qui rend plus difficile encore la réussite scolaire. Par ailleurs, dans les localités de l'arrière-pays, de très nombreuses écoles ne sont accessibles que par des sentiers : à Kasserine, seules 58,8% des écoles sont desservies par une route ; ce taux tombe à 56,9% dans le gouvernorat de Sidi Bouzid. Plus difficiles d'accès, les écoles de l'Intérieur manquent de plus cruellement de moyens humains et matériels. Les taux d'encadrement y sont faibles et les équipements y font défaut : de très nombreuses écoles n'ont pas accès à internet ; mais pire encore, certaines écoles rurales n'ont pas accès à l'eau potable ! Enfin, dans les familles touchées par la pauvreté, le chômage et l'analphabétisme, l'école n'est plus perçue comme un vecteur de réussite : elle ne joue plus, depuis un certain temps déjà, son rôle d'ascenseur social. A cet égard, les chiffres du chômage par région et par niveau d'instruction sont édifiants. Dans la région du Nord-Ouest, alors que le taux de chômage des analphabètes est de 4.9%, il passe à 10.3% pour ceux qui ont reçu une instruction au primaire, il s'élève à 25.9% pour ceux qui ont fréquenté le secondaire et culmine à 36.1% pour les titulaires d'un diplôme universitaire²⁵. Dans les gouvernorats du Centre Ouest, 14.8% de ceux ne savent ni lire ni écrire sont sans emploi, contre 23.9% pour ceux qui sont allés dans les écoles du primaire ; le taux de chômage de ceux qui ont eu une instruction secondaire s'élève à 36.6%, tandis que 44.7% des diplômés du supérieur se déclarent sans emploi. Mais c'est dans les localités du Sud-Ouest que l'écart au niveau des taux de chômage des analphabètes et des diplômés du supérieur est le plus criant : alors que seuls 2.2% de ceux qui ne savent ni lire ni écrire ne trouvent pas de travail, presque un diplômé universitaire sur deux (en fait 45.9%) y est à la recherche d'un emploi. Confrontées à des difficultés financières, désabusées vis-à-vis de l'instruction et de sa capacité à améliorer le niveau de vie, certaines familles renoncent à la scolarisation de leurs enfants. Ce comportement est susceptible à terme de les enfoncer encore plus dans la pauvreté, dont le taux est positivement corrélé à la faiblesse de l'instruction. Il devient dès lors impératif de réconcilier ces familles avec l'école. En attendant les réformes structurelles, qui leur rendraient leur foi en les vertus de l'instruction, en permettant à l'école de retrouver son rôle d'ascenseur social, des mesures d'urgence peuvent être prises : aides financières pour l'acquisition des fournitures scolaires, accompagnement scolaire, cantines, ramassage scolaire.

Comme pour l'éducation, les indicateurs de santé au niveau national cachent d'importantes disparités régionales. Les services de santé sur le territoire tunisien sont distribués de façon inégale, comme le montrent les distances moyennes d'accès à un hôpital régional ou à un établissement hospitalier à vocation universitaire²⁶. Comme attendu, en moyenne, ces distances sont beaucoup

²⁴ Il s'agit de données relatives à l'année scolaire 2009-2010.

²⁵ Source : Institut National de la Statistique (INS) Décembre 2012. "Enquête nationale sur la population et l'emploi 2011".

²⁶ Les hôpitaux régionaux disposent de plateaux techniques globalement satisfaisants, mais leur productivité est affectée par le manque de médecins spécialistes, plus attirés par les carrières hospitalo-universitaires ou de libre pratique. Les établissements hospitaliers à vocation universitaire concentrent l'essentiel de l'équipement lourd du secteur public. Les niveaux de compétence y sont élevés, mais le secteur souffre de l'encombrement des consultations et d'une tendance de plus en plus vive à la fuite des compétences vers le secteur de libre pratique qui propose des niveaux nettement plus élevés de revenus.

plus élevées pour les régions de l'arrière-pays que pour celles du Littoral. Ainsi, pour se faire soigner dans un hôpital régional, les habitants du Centre Ouest doivent parcourir en moyenne plus de 40 kilomètres : 44 kilomètres pour la région de Sidi Bouzid, 46 pour Kairouan et 50 kilomètres pour Kasserine²⁷. Pour bénéficier de ce même service, les habitants du Centre Est parcourent des distances en moyenne plus faibles : 14 kilomètres pour la région de Monastir, 20 pour Sousse, 28 kilomètres pour Sfax et 44 pour Mahdia. Mais c'est au niveau des conditions d'accès à un établissement hospitalier à vocation universitaire que les différences sont les plus flagrantes. Ainsi, en moyenne, 19 kilomètres séparent les habitants de Monastir d'un centre hospitalo-universitaire ; la distance correspondante est de 22 kilomètres pour Sousse, 37 pour Sfax et 44 pour Mahdia. Dans le même temps, pour recevoir des soins dans un établissement hospitalier à vocation universitaire, les habitants de Kairouan doivent parcourir 98 kilomètres en moyenne, ceux de Sidi Bouzid 157 et les habitants du gouvernorat de Kasserine 257 kilomètres. Il va sans dire qu'à ces longues distances, s'ajoutent une plus mauvaise qualité des routes empruntées dans les zones de l'Intérieur, ainsi qu'une disponibilité et une fréquence moindres des services de transport en commun. L'inégalité de distribution des services de santé transparait également à travers un autre indicateur : la proportion des centres de santé de base assurant une consultation médicale 6 jours par semaine. Les habitants des gouvernorats du Grand Tunis ont, pour la plupart, un accès quotidien aux prestations ambulatoires de soins de santé de base de proximité : à Ben Arous, 63.8% des centres de santé de base assurent une consultation médicale 6 jours par semaine ; ce taux est de 87.5% à l'Ariana et atteint même 100% pour le gouvernorat de Tunis. La périodicité des consultations de soins de santé de base est beaucoup plus faible ailleurs, notamment dans l'arrière-pays. Ainsi, à Sidi Bouzid, seuls 8.8% des centres de santé de base assurant une consultation médicale 6 jours par semaine. C'est le gouvernorat de Tozeur, dans le Sud-Ouest, qui est le plus mal loti, avec un taux d'uniquement 3.1%. Ces disparités au niveau de l'accès aux hôpitaux et aux centres de santé de base, auxquelles s'ajoutent des inégalités relatives à la disponibilité et à la qualité des soins qui y sont dispensés, se traduisent notamment par une mortalité maternelle en moyenne plus élevée dans les zones de l'Intérieur qu'au niveau du Littoral. Ainsi, en 2008, sur 100 000 naissances vivantes, on comptait en 27.9 décès maternels dans les gouvernorats du Nord-Est, contre 67 dans ceux du Nord-Ouest ; de même, alors que l'on a dénombré 30.5 décès pour 100 000 naissances vivantes dans les gouvernorats du Centre Est, le chiffre correspondant est de 55.9 pour le Centre Ouest²⁸.

Au total, la population des régions enclavées a un moindre accès aux soins publics. De plus, parce qu'elle est plus pauvre, elle profite beaucoup moins du développement du secteur privé des soins de santé. En outre, sa situation sanitaire globale est moins bonne, en raison d'un accès plus faible à l'eau potable et aux services d'assainissement adéquats. En effet, en matière de services de base, alors que la quasi-totalité des foyers tunisiens bénéficie du réseau électrique, des disparités existent en revanche, s'agissant de l'accès à l'eau courante et du raccordement à un réseau public d'assainissement. Là aussi, en moyenne, ce sont les localités de l'Ouest qui sont les moins bien loties : seuls 52.6% des ménages de Sidi Bouzid disposent de l'eau courante ; ce taux est de 55.7% à Jendouba, 57.3% à Kasserine et 57.6% à Kasserine. A Tunis, 99.7% des ménages bénéficient de l'eau

²⁷ Source : Ministère de la santé publique ; Carte sanitaire 2011.

²⁸ Source : Ministère de la santé publique ; Carte sanitaire 2011.

courante ; ce taux est de 98.6% à Sousse et 84.2% à Sfax²⁹. Or, "il est démontré que des améliorations apportées aux systèmes d'assainissement réduisent de manière conséquente la mortalité infantile et la morbidité globale, particulièrement en combinaison avec des approvisionnements en eau améliorés et le lavage des mains au savon. L'eau et l'assainissement ont un impact direct sur l'amélioration de la santé car ils permettent de rompre le cycle de transmission de nombreuses maladies gastro-intestinales et autres, liées à la consommation d'eau et à la préparation et consommation d'aliments. De plus, leur disponibilité au sein des familles ou des communautés augmente la probabilité de pratiques hygiéniques telles que le lavage des mains au savon. Sans une disponibilité en eau suffisante, l'hygiène devient un luxe plutôt qu'une nécessité en comparaison à la consommation d'eau potable"³⁰.

En résumé, en Tunisie, les stratégies de développement adoptées depuis l'indépendance ont davantage profité aux zones côtières qu'aux régions de l'Intérieur, restées à la traîne. Ces régions de l'Ouest, de par leur éloignement géographique des ports, mais également en raison de leur faible dotation en infrastructure de transport et en zones industrielles, se sont vues mises à l'écart par un modèle économique reposant sur une industrie exportatrice de sous-traitance, qui s'est naturellement implantée dans les régions du Littoral, à proximité des zones portuaires. Deux choix se sont alors offerts à la population active des régions de l'Intérieur : la migration vers les localités de l'Est ou le travail dans l'agriculture, secteur englué dans de nombreux problèmes, dont la non-régularisation de la propriété foncière des terres cultivables n'est pas le moindre. Boudées par les investisseurs en raison de leur enclavement, moins bien loties en infrastructure de santé, d'éducation et de services de base, les régions de l'arrière-pays cumulent les taux de pauvreté, d'analphabétisme et de chômage les plus élevés. La réduction des disparités régionales en Tunisie passerait par un haut niveau de décentralisation, reposant sur une nouvelle gouvernance locale. La convergence des indicateurs serait également tributaire d'un nouveau découpage régional du pays fondé sur la complémentarité des territoires, qui permettrait aux gouvernorats défavorisés de profiter des effets d'entraînement et de diffusion exercés par les grandes agglomérations. La baisse des inégalités territoriales se ferait aussi par un processus de discrimination positive en faveur des zones les plus défavorisées, qui rapprocherait les régions de l'arrière-pays vers les standards de l'Est, sans nuire pour autant à la compétitivité des régions du Littoral³¹. Ces réformes "révolutionnaires", qui nécessiteront un financement colossal, buteront certainement sur la complexité de la structure et des composantes du territoire et ne se feront pas sans une remise à niveau du cadastre et la lutte contre les résistances des populations locales et de l'Administration.

3. La lutte contre la corruption et le népotisme

Sous l'ancien régime, l'investissement privé était faible ; il en a découlé une création d'emplois modérée et une certaine exclusion sociale. L'un des principaux freins à l'investissement productif était la mauvaise gouvernance aux plus hauts niveaux du pouvoir, qui a laissé libre champs à la

²⁹ Source : INS ; Recensement général de la population 2004. Il convient toutefois de noter qu'une partie des ménages n'ayant pas d'eau courante s'approvisionne en eau potable grâce à l'accès à l'eau publique.

³⁰ Ministère de la santé publique ; Carte sanitaire 2011.

³¹ Ces propositions ont, pour la plupart, été présentées dans le "le livre blanc du développement régional en Tunisie". Ministère du développement régional (2011).

corruption et à la prédation débridée exercée par les proches des élites dirigeantes sur des pans entiers de l'économie tunisienne. Cette mauvaise gouvernance s'est également traduite par le développement spectaculaire du commerce informel, notamment dans les régions frontalières. Paradoxalement, c'est le cadre réglementaire tunisien, conçu à l'origine pour renforcer le développement du pays et éviter certaines dérives, qui a favorisé la diffusion de la corruption, du népotisme, de la prédation et du commerce informel. En Tunisie, de nombreux secteurs sont sous l'autorité de l'Etat : banques publiques, entreprises étatiques, marchés publics L'importation n'est pas libre ; elle est régie par l'octroi de licences et est soumise à des droits de douane, dont les taux peuvent être très élevés. Par ailleurs, de nombreuses activités sont soumises à l'obtention d'une autorisation ou d'un permis préalable ou nécessitent la possession d'un agrément. C'est l'application abusive et discrétionnaire de cette réglementation qui a mené au développement d'un système de rentes et de privilèges et à la multiplication des pratiques d'évasion et de fraude fiscale et douanière.

Ainsi, l'obtention de divers documents administratifs peut être tributaire du versement d'un pot-de-vin. L'accélération des multiples procédures en vigueur peut elle aussi dépendre d'un paiement informel. De même, l'octroi d'une licence ou d'une concession profite davantage à ceux qui disposent d'un accès privilégié aux sphères de prise de décision. Enfin, l'attribution des marchés publics et aux grands projets d'investissement est biaisée en faveur à ceux qui sont proches du pouvoir. Outre leur emprise sur les biens et les marchés publics, les personnes bien introduites échappent aux droits de douane élevés, par une procédure de classifications inexactes des produits et de déclarations erronées, mise en place avec la complicité d'agents de l'Administration. Du temps de Ben Ali, ces personnes proches du pouvoir ne se contentaient pas d'acquérir indûment les sociétés privatisables, en ayant profité et d'un délit d'initiés et d'un prêt à des conditions préférentielles accordé par les banques étatiques. Elles ne se suffisaient pas non plus des rentes qui leur revenaient, parce qu'elles se sont vues octroyer des licences exclusives d'importation et de distribution sur le marché local. Leur appétit était vorace : elles ont cherché à s'accaparer, par des moyens frauduleux, de nombreuses entreprises privées performantes, pour profiter de leur rentabilité. Face à cette prédation débridée, "une partie du monde des affaires a choisi de faire le dos rond, de ne pas 'grandir' et de ne plus investir, de peur de susciter les appétits du clan au pouvoir. L'investissement étant un pari sur l'avenir, peu osaient l'aventure, avec une justice aux ordres et l'absence d'un quatrième pouvoir, celui des médias".³² Ces pratiques anticoncurrentielles et frauduleuses auraient coûté en moyenne deux points de PIB à la Tunisie, entre 2000 et 2008³³. Elles auraient abouti à une mauvaise allocation des ressources, en ayant incité les entreprises à ne plus investir, ou à s'orienter vers des secteurs d'activité dans lesquels le pays ne possédait pas d'avantages comparatifs, et qui de ce fait n'attiraient pas la convoitise des proches du pouvoir³⁴.

Avec la fuite du dictateur, la prédation semble avoir disparu. Le départ de Ben Ali s'est en revanche accompagné d'une démocratisation de la corruption, qui touche beaucoup plus d'acteurs à

³² Gherib Bacchar et Makni Ayssen. 2011. "Economie politique de la Transition démocratique". Observatoire Tunisie de la Transition Démocratique. Edition Diwen.

³³ Source : Global financial integrity (janvier 2011).

³⁴ Chekir Hamouda, and Claude Menard. (2012). "Barriers to Private Firms Dynamism in Tunisia: A Qualitative Approach." Internal Mimeo, World Bank, Washington, DC.

différents échelons, y compris les plus subalternes de l'administration.³⁵ Le commerce informel prospère et l'Administration continue à appliquer de manière discrétionnaire la réglementation fiscale et douanière. La prévalence voire l'aggravation de la corruption est confirmée par les rapports d'organismes internationaux³⁶ et par les enquêtes nationales faites auprès des chefs d'entreprise. Interrogés sur cette pratique³⁷, 44% des entrepreneurs estiment que la corruption n'a pas connu de repli, tandis que 38% affirment que les demandes de paiements informels se sont accentuées depuis la chute de l'ancien régime. Les versements de pots-de-vin sont faits pour accélérer les procédures de dédouanement, accéder aux services publics (eau, électricité, assainissement...), ou encore obtenir une autorisation de bâtir. Les demandes d'un paiement informel sont également faites par les fonctionnaires lors des visites de contrôle et d'inspection aux entreprises, pour vérifier leur fiscalité, les cotisations sociales versées, l'hygiène des lieux, la sécurité des installations ... En effet, dans ces différents domaines, la réglementation en vigueur est souvent vague, évolutive et donc sujette à interprétation ; ceci donne aux agents de l'Administration un fort pouvoir discrétionnaire. A cet égard, il convient de noter que les chefs d'entreprise estiment, pour la plupart, que la corruption ne constitue pas un véritable frein à l'investissement³⁸. La prévalence de cette pratique après la fuite du dictateur et le fait qu'elle ne soit pas considérée comme un obstacle majeur au développement des entreprises, indiqueraient une institutionnalisation de la corruption : les entrepreneurs assimileraient les pots-de-vin à des taxes supplémentaires, qu'ils se doivent d'acquitter. Toutefois, l'incertitude liée à ces paiements informels, quant aux fonctionnaires impliqués et aux montants concernés, ne peut à terme que nuire à l'investissement.

En résumé, le népotisme et la corruption qui ont survécus au départ de Ben Ali ont certainement participé au reflux très marqué de l'investissement auquel est confrontée la Tunisie. L'amélioration du climat des affaires passera nécessairement par une lutte acharnée contre ces pratiques. La suppression des restrictions d'accès au marché, la réduction des délais de dédouanement en les rapprochant de ceux enregistrés dans les pays concurrents, des tarifs douaniers uniformes et un système fiscal simplifié sont autant de pistes à explorer. Au total, un cadre réglementaire plus approprié et un contrôle interne renforcé dans les administrations-clés limiteraient ces comportements déviants et participeraient à la création d'un climat d'affaires propice. S'agissant du commerce informel, seule une coordination régionale étroite entre la Tunisie, la Libye et l'Algérie en matière de subventions, de taux de droits de douane et d'imposition, permettrait d'en diminuer la taille. Toutefois, à ces changements s'opposera une résistance féroce, émanant de ceux qui bénéficiaient de la corruption, des privilèges et des rentes. Ils seront rejoints par tous ceux pour qui

³⁵ Gherib B. (2014). "La question économique après le 23 octobre 2011 : Entre les affres de l'amateurisme et l'impasse de l'instrumentalisation". Observatoire Tunisie de la Transition Démocratique. Edition Diwen.

³⁶ Transparency International : Corruption Perceptions Index 2013. Selon cette organisation anti-corruption, en termes d'indice de perception de la corruption (IPC), la Tunisie a réalisé en 2013 le même score que celui de 2012 (41/100) alors qu'en termes de classement, elle a perdu deux places pour occuper la 77^{ème} position sur 177 pays en 2013 contre la 75^{ème} place en 2012. Ces résultats sont corroborés par les indicateurs de gouvernance dans le monde «Worldwide Governance Indicators » qui montrent que la Tunisie n'a pas gagné du terrain en termes de lutte contre la corruption entre 2010 et 2013.

³⁷ Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives. Novembre 2014. "Climat des affaires et compétitivité de l'entreprise. Résultats de l'enquête compétitivité 2013".

³⁸ Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives. Novembre 2014. "Climat des affaires et compétitivité de l'entreprise. Résultats de l'enquête compétitivité 2013".

le commerce informel constitue le seul moyen d'éviter la pauvreté extrême. Il ne faut en effet pas négliger l'importance économique et sociale de cette activité, notamment dans certaines régions frontalières : le commerce informel y est le principal pourvoyeur d'emplois et de revenus ; il permet en outre aux populations défavorisées d'avoir accès à des produits qu'elles ne pourraient pas acquérir sinon³⁹.

4. Le creusement des déficits budgétaire et courant

A la veille de la chute du régime dictatorial, le déficit de la balance courante rapporté au PIB était de 4.8%, indiquant que le pays pouvait faire face à ses engagements extérieurs. Le déficit budgétaire ne représentait pour sa part que 1.1% du PIB, traduisant une bonne gestion des finances publiques. Depuis 2011, on est témoin du dérapage continu du déficit courant et d'une dérive inquiétante du déficit budgétaire.

La montée et la violence des revendications, consécutives au mouvement social qui a entraîné la fuite de Ben Ali, ont incité les gouvernements de transition à opter pour une politique budgétaire accommodante. Ainsi, alors qu'en 2010 le budget de l'Etat était de 17 884 millions de dinars tunisiens (MDT), il est passé à 20 750 MDT en 2011, à 23 259 MDT en 2012 et à 26 415 MDT en 2013. Pour l'année 2014, la loi de finance avait prévu une enveloppe budgétaire s'élevant à 27 775 MDT ; les données actualisées la situent à 27 331 MDT⁴⁰. Au total, entre 2010 et 2014, le budget de l'Etat a crû en moyenne chaque année à un rythme de 11.2%. Cette expansion budgétaire a relativement peu profité aux dépenses d'équipement, qui n'ont augmenté en moyenne que de 2.3% par an entre 2010 et 2014. C'est davantage l'explosion du montant des rémunérations versées par l'Etat, due aux augmentations salariales et aux recrutements massifs dans l'Administration consentis sous la pression de la rue, qui a induit cette importante expansion budgétaire. Cette rubrique, qui s'élevait à 10 001 MDT en 2010, a culminé à 17 648 MDT en 2014, soit un accroissement annuel moyen de 11.7%. Une autre rubrique des dépenses de fonctionnement a connu une croissance fulgurante : les dépenses de compensation. Elles ont crû en moyenne de 29% entre 2010 et 2014, passant de 1500 MDT à 4145 MDT. Dans un climat social tendu, il était impératif d'éviter que les augmentations des prix internationaux des produits de base et des produits énergétiques viennent grever davantage le pouvoir d'achat, déjà mis à mal, du consommateur tunisien. Ces dépenses supplémentaires ont été financées par un recours plus important à la fiscalité : la pression fiscale est ainsi passée de 20.1% en 2010 à 22.7% en 2014. Les ressources propres de l'Etat s'étant avérées insuffisantes, il a fallu recourir à plus d'endettement. En effet, en 2010, les ressources d'emprunt s'élevaient à 1859 MDT, soit 10.4% des ressources totales. En 2014, les emprunts intérieur et extérieur de la Tunisie étaient de 7761 MDT ; les ressources d'emprunt ont ainsi crû en moyenne de 43% par an entre 2010 et 2014 et représentent désormais 28.4% des recettes totales de l'Etat.

³⁹ Ayadi, L., Benjamin N., Bensassi S, and Raballand G. (2013). "Estimating Informal Trade across Tunisia's Land Borders." World Bank Policy Research Working Paper 6731. World Bank, Washington, DC, December 2013.

⁴⁰ Sauf indication contraire, tous les chiffres de cette sous-section consacrée aux finances publiques sont tirés du site du Ministère des finances (www.finances.gov.tn) ou de calculs faits par nos soins à partir de données tirées de ce même site.

Au total, entre l'après révolution et l'année 2014, le pays a connu une forte expansion budgétaire, qui a profité aux dépenses de compensation et aux rémunérations versées par l'Etat ; elle a très peu concerné les dépenses de développement, qui ont connu à la fois une croissance modérée et un faible taux de réalisation. Les dépenses de l'Etat ont été financées par une pression fiscale plus élevée et surtout par un recours accru à l'endettement. Les recettes propres de l'Etat étant inférieures à ses dépenses, il en a résulté un déficit budgétaire, qui se creuse d'année en année : alors qu'il ne représentait que 1.1% du PIB en 2010, il s'est élevé à 3.3% en 2011, à 5.5% en 2012, pour culminer à 6.8% en 2013. En 2014, ce déficit a connu une certaine régression, pour se situer à 5% du PIB. L'amélioration relative de cet indicateur s'explique notamment par l'institution, au profit du budget de l'Etat de l'année 2014, d'une contribution conjoncturelle exceptionnelle, effectuée par les personnes morales soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt pétrolier et les personnes physiques de nationalité tunisienne.

Pour l'année 2015, les autorités prévoient un déficit de l'ordre de 4.9%, avec un recours moindre aux ressources d'emprunt, qui ne devraient plus représenter que 25.5% des recettes totales. De même, un accroissement plus modéré du budget de l'Etat, de l'ordre de 6%, est programmé pour 2015, avec une enveloppe budgétaire d'une valeur de 29 000 MDT. Ce budget devrait profiter davantage aux dépenses d'équipement, qui devraient croître de 23.2% pour atteindre une valeur de 5800 MDT, à moins, qu'une fois encore, les réalisations ne soient pas au rendez-vous⁴¹. Le taux plus modéré du déficit budgétaire, pour l'année 2015, serait à imputer à une baisse des dépenses de compensation, qui passeraient ainsi à 3742 MDT, soit une diminution de 9.72% par rapport au montant prévu par la loi de finances de 2014, qui s'élevait à 4145 MDT. Il s'agit essentiellement de subventions aux produits énergétiques et au secteur du transport. Ces dépenses concernent également des produits alimentaires de base : les céréales et leurs dérivés, les huiles végétales, le lait demi-écrémé, le concentré de tomate, le sucre et les pâtes alimentaires. Or, ces subventions alimentaires, en dépit de leur coût et des problèmes d'efficacité et d'équité qu'elles posent, améliorent l'état nutritionnel des ménages tunisiens et contribuent à la réduction de la pauvreté et des inégalités sociales. Une enquête⁴² menée en 2010 révèle ainsi une dépendance plus élevée des ménages pauvres à ces transferts sociaux indirects : *les subventions représentent 7,5% de la valeur réelle de la consommation des ménages pauvres alors qu'elles ne représentent que 2,9% de la valeur de la consommation des ménages aisés*. De même, ces subventions participent à l'amélioration de l'état nutritionnel de ces ménages : *pour la population défavorisée, environ 28,6% de la valeur de l'apport calorique total et 25,4% de la valeur de l'apport protéique total proviennent de la subvention des produits de base*. De ce fait, une suppression de ces compensations opérées par l'Etat sur les produits alimentaires se traduirait par une hausse des inégalités et une aggravation de la pauvreté. Des simulations, faites dans le cadre d'une analyse⁴³ de l'impact des subventions alimentaires, montrent qu'il résulterait de l'annulation de ces transferts sociaux indirects une détérioration des indicateurs mesurant l'inégalité ; l'indice de Gini passerait de 37.4% à 38.5%. De plus, il ressort de

⁴¹ La loi de finance de 2014 avait prévu que les dépenses de développement se situeraient à 5320 MDT ; les réalisations n'ont été que de 4708 MDT. De même, sur les 5500 MDT réservés aux dépenses d'équipement par la loi de finance de 2013, seuls 4394 MDT ont été utilisés. Enfin, en 2012, les dépenses de développement ont atteint 4766 MDT ; la loi de finance avait consacré à cette rubrique un montant de 6400 MDT.

⁴² INS (Décembre 2013). "Enquête : Budget, Consommation et Niveau de vie des Ménages pour l'année 2010".

⁴³ INS (Juin 2013). " Analyse de l'Impact des Subventions Alimentaires et des Programmes d'Assistance Sociale sur la Population Pauvre et Vulnérable".

ces mêmes simulations que l'absence de compensation sur les produits alimentaires de base induirait une hausse des indicateurs de pauvreté : le taux de pauvreté extrême passerait ainsi de 4.6% à 6.3% ; le taux de pauvreté totale, estimé à 15.5%, s'élèverait alors à 19.1%. En d'autres termes, la réduction du déficit budgétaire par la baisse des dépenses de compensation risque d'être douloureuse et d'aboutir à de nouvelles contestations sociales.

La loi de finance pour l'année 2015 prévoit que la baisse du déficit budgétaire s'accompagnera d'un recours plus modéré que les années précédentes aux emprunts intérieurs et extérieurs, en tant que ressources budgétaires⁴⁴. Entre 2010 et 2014, le montant total des emprunts a été multiplié par quatre. De ce fait, l'encours de la dette, qui ne correspondait qu'à 40.3% du PIB en 2010, est passé à 44.6% en 2011 et a culminé à 51.6% en 2014. Il devrait se situer à 52.9% du PIB en 2015. Parallèlement, le service de la dette qui s'élevait à 3616 MDT en 2010, a connu un léger repli en 2011, puis une croissance fulgurante de 14.2% en 2012. Il a continué à croître en 2013 et 2014, quoiqu'à un rythme plus modéré : 7% en 2013, pour s'établir à 4406 MDT et 6.1% en 2014, s'élevant à 4675 MDT. Il devrait croître de 9.7% en 2015 et atteindre le montant de 5130 MDT. L'encours de la dette hérité de l'ancien régime étant plutôt modéré, les dépenses liées aux services de la dette continuent à se maintenir à un niveau soutenable. Toutefois, à la faveur des nouveaux engagements financiers contractés par les gouvernements de transition, le poids de la dette pourrait finir par peser plus lourdement sur les finances de l'Etat.

Outre le creusement du déficit budgétaire et l'accroissement de la dette, la Tunisie post-révolutionnaire souffre du dérapage de son déficit courant. Ce dernier, qui se situait à 4.8% du PIB en 2010, s'est élevé à 7.3% en 2011. Il ne cesse de se creuser depuis : 8.1% en 2012, 8.3% en 2013 et 8.9% en 2014, atteignant le montant record de 7385 MDT⁴⁵. Ces mauvais chiffres résultent de la dérive du déficit de la balance commerciale, due pour sa part à une évolution pour le moins contrastée des exportations et des importations de biens. Entre 2010 et 2014, les exportations de marchandises n'ont crû en moyenne chaque année que de 4.8% ; dans le même temps, le taux de croissance annuel moyen des importations de marchandises a été de 7.2%. Il en a résulté un déficit commercial accru : alors qu'il s'élevait déjà à 8 898 MDT en 2010, il a accusé un élargissement significatif en s'établissant à 13 636 MDT en 2014, soit un accroissement annuel moyen de 13.2% pour la période. De même, le taux de couverture a connu un repli important ; de 73.9% en 2010, il est passé à 67.6% en 2014.

L'analyse de l'évolution du commerce extérieur par produit montre que ce sont les balances alimentaire et énergétique qui ont connu les détériorations les plus accentuées. Le déficit de la balance alimentaire était égal à 557 MDT en 2010 ; il s'est élevé à 1381 MDT en 2014, soit un accroissement annuel moyen de 25.5%. La croissance soutenue des importations de produits alimentaires s'explique par la forte augmentation des quantités achetées ; elle est due également à l'envolée des cours internationaux de certains produits de base, les produits céréaliers en particulier. Les prix des hydrocarbures et des autres sources énergétiques ont eux aussi crû de

⁴⁴ Elles ne devraient plus représenter que 25.5% des recettes totales en 2015, au lieu de 28.4 % en 2014.

⁴⁵ Tous les chiffres de cette sous-section consacrée au commerce extérieur sont tirés des rapports annuels de la BCT pour les années 2010, 2011, 2012 et 2013 ; du site de l'INS (www.ins.nat.tn) ; ou de calculs faits par nos soins à partir de données tirées de ces rapports et de ce site.

manière sensible. L'augmentation des importations de produits énergétiques, qui sont passées de 3797 MDT en 2010 à 7382 MDT en 2014, soit un accroissement annuel moyen de 18%, est due à la fois à un effet prix et à un effet volume. Le déficit énergétique, qui n'était que 483 MDT en 2010, s'est situé à 3640 MDT en 2014. Alors que les importations de produits alimentaires et énergétiques ont connu, entre 2010 et 2014, une croissance soutenue, les importations des produits d'équipement, révélatrices des investissements des entreprises, ont, évolué en dents de scie : d'un montant de 7779 MDT en 2010, elles ont enregistré un repli de 7.7% en 2011, pour se situer à 7181 MDT. En 2012, à la faveur de l'intensification des investissements destinés au secteur du transport et d'achats considérables du secteur de l'électricité, les importations de biens d'équipement ont crû de 14.2% et ont atteint un montant de 8202 MDT. En 2013, suite à une contraction de 2%, cet indicateur s'est établi à 8038 MDT. Enfin, une poussée des importations de biens d'équipement a été enregistrée en 2014 : elle témoignerait d'une certaine reprise des investissements.

Au total, depuis la révolution de 2011, les importations de marchandises ont crû de façon considérable. La facture énergétique a pesé de plus en plus lourd, sans avoir induit une réelle reprise de l'activité de production. Par ailleurs, à la faveur d'une politique économique de relance par la consommation, l'augmentation des importations a davantage concerné les produits alimentaires et les autres biens de consommation que les biens d'équipement. Le déficit commercial s'est creusé profondément, car les exportations de biens ont augmenté de façon plus timide que les importations. La croissance modérée des exportations a plusieurs origines. Les mouvements sociaux autour du bassin minier se sont traduits par l'arrêt des chaînes de production, par des perturbations au niveau du transport ferroviaire du phosphate brut et par le blocage des chargements sur les ports ; les exportations du secteur des mines, phosphates et dérivés s'en sont ressenties. Entre 2010 et 2014, les exportations de ce secteur ont diminué en moyenne chaque année de 6.9% ; elles sont passées de 2158 MDT en 2010 à 1618 MDT en 2014. En fait, après une baisse de 39.7% en 2011, à 1301 MDT, elles augmentent à nouveau en 2012, avec une valeur de 1650 MDT. En 2013, les exportations des produits miniers et phosphatés enregistrent une quasi-stagnation : elles s'élèvent à 1658 MDT. Elles renouent toutefois avec la baisse en 2014, avec un montant de 1618 MDT. La persistance des tensions sociales, l'émergence de nouveaux pays producteurs de produits phosphatés et la baisse de leurs prix sur le marché international mènent à penser que la Tunisie a peu de chances de reconquérir ses marchés traditionnels et d'atteindre le niveau d'exportation réalisé en 2008, soit 3323 MDT. Pour sa part, le ralentissement de la demande en provenance des pays de l'Union Européenne, consécutif à la crise de la dette, a principalement impacté les exportations des secteurs textiles, habillements et cuirs et des industries mécaniques et électriques. S'agissant des produits textiles, ils n'ont pas souffert lors de la première année de la révolution ; les exportations de ces secteurs se sont ainsi établies à 6378 MDT en 2011 contre 6018 MDT en 2010, soit un accroissement de 6%. Elles ont enregistré un repli en 2012, à 5928 MDT. Depuis, elles connaissent une croissance continue, quoique modérée. En moyenne, sur la période, elles ont crû de 1.8% par an ; en 2014, la valeur des exportations du secteur textiles, habillements et cuirs étaient de 6461 MDT. S'agissant des industries mécaniques et électriques, elles ont exporté pour une valeur de 8071 MDT en 2010 et de 11 574 MDT en 2014, soit un taux d'accroissement annuel moyen sur la période de 9.4%. En fait, elles ont affiché un certain dynamisme en 2011, en augmentant de 14.9%, à 9277 MDT. Leur taux de croissance a été plus modéré en 2012 ; il était de l'ordre de 4.7%, le montant des exportations s'élevant à 9715 MDT. En 2013, les exportations des industries mécaniques et électriques se sont établies à 10 365 MDT, soit un accroissement de 6.7% par rapport à l'année

précédente. Enfin, le rythme des exportations s'est accéléré en 2014, à 11.7%, sans toutefois renouer avec les taux de croissance du passé : entre 2009 et 2010, les exportations des secteurs des industries mécaniques et électriques ont crû de 34.5%.

En résumé, la politique de relance par la consommation, mise en œuvre par les gouvernements de transition, a induit le creusement des déficits budgétaire et courant. Les dépenses accrues de l'Etat, financées par un recours plus important à l'endettement, ont concerné principalement les subventions des produits alimentaires et énergétiques ; elles n'ont que peu profité aux dépenses d'équipement. Parallèlement, les importations de ces produits alimentaires et énergétiques ont explosé, entraînant des détériorations accentuées de leurs balances respectives et aggravant ainsi le déficit courant. Dans le même temps, les importations des produits d'équipement n'ont crû qu'à un rythme modéré. Une tentative de la maîtrise des dérapages du déficit budgétaire par une suppression des dépenses de compensation entraînerait un accroissement de la pauvreté et des inégalités sociales. La tentative de réduction du déficit courant, par une réduction des importations alimentaires et énergétiques, se traduirait par une envolée des prix locaux de ces produits ; cela induirait une moindre consommation des aliments de base par les ménages et compromettrait la relance économique, entravée par un accès plus difficile à l'énergie. La maîtrise de la dérive du déficit courant, par un accroissement significatif des exportations, est pour sa part peu probable : un important accroissement des exportations des dérivés du phosphate semble difficile, vu la persistance des tensions sociales dans le bassin minier et la perte de nombreux marchés traditionnels, récupérés par de nouveaux concurrents. Une augmentation significative des exportations des industries mécaniques et électriques et de celles du secteur textile, habillement, cuirs et chaussures ne paraît pas non plus envisageable : ces industries souffrent de leur forte dépendance de la demande d'une clientèle étrangère peu diversifiée, d'une concurrence féroce et du faible taux d'intégration de leurs systèmes de production.

Conclusion

Le mouvement social qui a secoué la Tunisie entre le 17 décembre 2010 et le 14 janvier 2011 a révélé au grand jour que la croissance n'y a pas été inclusive ; les jeunes diplômés du supérieur peinaient à trouver un emploi décent et les régions de l'arrière-pays, enclavées, négligées par les politiques de développement et les investissements, souffraient de façon plus aigüe de la pauvreté, du chômage et de l'analphabétisme. Le pays était par ailleurs miné par la corruption et le népotisme, qui profitaient surtout aux proches du pouvoir, dont la prédation débridée sur les richesses du pays avaient induit une baisse sensible des investissements privés et donc de la création d'emplois. La chute du pouvoir dictatorial avait suscité de grands espoirs : la fuite du président déchu entraînerait la fin de la corruption et de la prédation, induisant un accroissement notable de l'investissement, qui profiterait surtout aux régions de l'Intérieur et leur permettrait de se rapprocher des standards du littoral ; l'investissement accru se traduirait par de nombreuses créations d'emplois : le chômage endémique décroîtrait sensiblement. Ces espoirs ont été déçus : de 13% en 2010, le taux de chômage est passé à 15.2% en 2014. Les inégalités régionales ne se sont pas estompées, et s'il y a eu une certaine baisse des disparités régionales, c'est parce que les infrastructures du Littoral se sont sensiblement détériorées, se rapprochant ainsi des "standards" des régions enclavées. La corruption, loin de disparaître, s'est au contraire démocratisée, se distillant à tous les échelons de

l'Administration. De plus, une nouvelle sorte de prédation s'exerce désormais, sur la Révolution tunisienne cette fois : on cherche à s'en attribuer la paternité, pour mieux s'approcher des sphères du pouvoir. En effet, à la suite du soulèvement populaire qui a fait tomber la dictature, de nouvelles élites sont apparues. Elles sont souvent animées d'un esprit de revanche ; ayant été exclues des fruits de la croissance sous la dictature, elles réclament désormais leur part du gâteau. On assiste alors à l'apparition de nouveaux bénéficiaires des rentes dont profitaient auparavant les proches de Ben Ali. La corruption et le népotisme ont de beaux jours devant eux. Par ailleurs, la fuite du dictateur a entraîné la déliquescence de l'Etat. Les manifestations sociales se multiplient et se diversifient : grèves légales et illégales, blocage de sites de production, sit-in ...; le corporatisme et la violence des revendications permettent d'arracher des augmentations salariales et d'autres avantages, qui pèsent sur les finances de l'Etat et la rentabilité des entreprises. Le commerce informel explose. L'insécurité règne. Au total le climat reste peu propice à l'investissement. A cela s'ajoutent une inflation de plus en plus difficile à maîtriser, des déficits budgétaires et courants à la dérive, des caisses sociales et des banques publiques dont la situation est pour le moins préoccupante. Les mauvaises performances économiques de la Tunisie post-révolution s'expliquent aussi par le désintérêt relatif des Tunisiens, qui se sont peu à peu englués dans des questions identitaires et sociétales, reléguant au second plan les discussions autour du chômage, de la pauvreté et des disparités régionales. Enfin, la détérioration de l'économie tunisienne trouve son origine dans les caractéristiques propres des gouvernements de transition : manquant de légitimité, en raison de leur caractère provisoire, et n'ayant pas toujours les compétences techniques requises, ils n'ont pas pu prendre les décisions susceptibles de redresser la barre. Il reste à espérer que les autorités nouvellement élues, fortes de la légitimité que leur ont octroyé les urnes et du mandat de cinq ans dont elles disposent désormais, sauront imposer les réformes structurelles nécessaires. Il s'agira notamment de reformuler le code du travail et le code d'incitation aux investissements, dans le sens d'un assouplissement des procédures qui permettrait de dynamiser le secteur privé ; de réétudier le découpage territorial du pays, en vue de permettre aux zones de l'Intérieur de profiter des effets d'entraînement et de diffusion exercés par les grandes agglomérations du Littoral ; de revoir le système éducatif, pour former les compétences attendues par le marché du travail ; de réformer la fiscalité et les systèmes de sécurité sociale... Tout retard dans l'implémentation de ces réformes, douloureuses sur le court terme, ne fera qu'en accroître le coût.

Références Bibliographiques

Ayadi, L., Benjamin N, Bensassi S., and Raballand G. (2013). "Estimating Informal Trade across Tunisia's Land Borders." World Bank Policy Research Working Paper 6731. World Bank, Washington, DC.

Banque Centrale de Tunisie. Rapport annuel 2010, 2011, 2012 et 2013.

Cekir H. and Menard C. (2012). "Barriers to Private Firms Dynamism in Tunisia : A Qualitative Approach." Internal Mimeo, World Bank, Washington, DC..

Gherib B et Makni A. (2011). "Economie politique de la Transition démocratique". Observatoire Tunisie de la Transition Démocratique. Edition Diwen.

Gherib B. (2014). "La question économique après le 23 octobre 2011 : Entre les affres de l'amateurisme et l'impasse de l'instrumentalisation". Observatoire Tunisie de la Transition Démocratique. Edition Diwen.

Institut National de la Statistique. (2011). "Enquête nationale sur la population et l'emploi 2010".

Institut National de la Statistique. (2012). " Mesure de la pauvreté, des inégalités et de la polarisation en Tunisie 2000-2010".

Institut National de la Statistique. (2012). "Enquête nationale sur la population et l'emploi 2011".

Institut National de la Statistique (2013). " Analyse de l'Impact des Subventions Alimentaires et des Programmes d'Assistance Sociale sur la Population Pauvre et Vulnérable".

Institut National de la Statistique - Banque Mondiale. (2013). "La dynamique des entreprises et la création d'emploi dans le secteur privé durant la période de 1996 à 2010".

Institut National de la Statistique (2013). "Enquête : Budget, Consommation et Niveau de vie des Ménages pour l'année 2010".

Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives. (2014). "Climat des affaires et compétitivité de l'entreprise. Résultats de l'enquête compétitivité 2013".

Ministère du développement régional (2011) : "Le livre blanc du développement régional en Tunisie".

ABOUT THE AUTHOR

Ayssen Makni.

ABOUT ARI

The Arab Reform Initiative is the leading independent Arab think tank working with expert partners in the Middle East and North Africa and beyond to articulate a home-grown agenda for democratic change. It conducts research and policy analysis and provides a platform for inspirational voices based on the principles of diversity, impartiality and social justice.

- We **produce** original research informed by local experiences and partner with institutions to achieve impact across the Arab world and globally
- We **empower** individuals and institutions to develop their own concept of policy solutions
- We **mobilize** stakeholders to build coalitions for positive change

Our aim is to see vibrant democratic societies emerge and grow in the region.

Founded in 2005, the Arab Reform Initiative is governed by a Plenary of its members and an Executive Committee.



© 2018 by the Arab Reform Initiative.

arab-reform.net

To view a copy of this licence, click [here](#)

contact@arab-reform.net