

ÉTUDES SUR LA CROISSANCE ET L'ÉQUITÉ

TUNISIE

UN NOUVEAU CONTRAT SOCIAL POUR UNE CROISSANCE JUSTE ET ÉQUITABLE



ÉTUDES SUR LA CROISSANCE ET L'ÉQUITÉ

TUNISIE

**UN NOUVEAU CONTRAT SOCIAL POUR UNE CROISSANCE JUSTE
ET ÉQUITABLE**

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL
INSTITUT INTERNATIONAL D'ÉTUDES SOCIALES

L'Institut international d'études sociales (IIES) a été fondé en 1960, en tant qu'organe autonome de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Son mandat est de promouvoir les débats publics ainsi que la recherche en matière de politique dans des domaines d'actualité et d'intérêt pour l'OIT et sa composante tripartite: les gouvernements, les employeurs et les travailleurs.

Copyright © Organisation internationale du Travail (Institut international d'études sociales) 2011.

De courts passages pourront être reproduits sans autorisation à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée au Service d'édition, Institut international d'études sociales, case postale 6, CH-1211, Genève 22 (Suisse).

ISBN 978-92-9014-998-9 (print)

ISBN 978-92-9014-999-6 (web pdf)

Première édition 2011

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que l'Institut international d'études sociales souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

Les demandes pour cette publication doivent être adressées à: Publications, Bureau international du Travail,
CH-1211 Genève 22, (Suisse). www.ilo.org/publns.

Création graphique en Italie

Imprimé en Italie

MDP/CIF OIT

MDP/CIF OIT

PRÉFACE

Les récents événements survenus dans le monde arabe, où les exigences de changement sont omniprésentes, ont mis en exergue la nécessité d'entrer dans une nouvelle ère de justice sociale. Dès lors s'offre une perspective : celle de sortir des sentiers battus pour favoriser une croissance économique plus efficace, comme l'a exposé le Directeur général dans son Rapport à la 100e session de la Conférence Internationale du Travail (juin 2011), intitulé « Une nouvelle ère de justice sociale ».

La Tunisie, le pays qui a été l'annonciateur du « printemps arabe », est un exemple frappant de la fragilité d'un système économique fondé sur un modèle de développement inefficace. En dépit de la forte croissance de ce pays et de son contexte d'apparente stabilité macro-économique, les fruits de cette croissance avaient été inégalement répartis. Les inégalités étaient généralisées, le chômage élevé, le clientélisme endémique et les perspectives de travail décent limitées.

Ces événements ont ouvert une voie pour un débat de politique générale sur la construction d'un modèle de développement plus inclusif. Ce rapport vise à contribuer à un tel débat. Comme le message contenu dans le rapport du Directeur général, il met l'accent sur les limites d'une croissance économique en l'absence de justice sociale, de création d'emplois de qualité et d'intégration de toutes les composantes de la société. Il souligne également la nécessité d'un nouveau modèle de croissance apte à promouvoir le renforcement de la création d'emplois pour les jeunes, la transparence et la responsabilité, et l'amélioration du dialogue social. Tel est le défi à relever pour que le pays aille de l'avant afin de construire une société durable socialement.

Ce document a été préparé dans le cadre d'une série d'études par pays, sous l'égide de l'Institut international d'études sociales, conformément à un plan d'action établi par la 304e Session du Conseil d'administration en vue de renforcer la base de connaissances de l'OIT au niveau national. Cette initiative est conforme à la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, qui expose les processus susceptibles d'aider les États Membres à renforcer leur capacité de recherche, leurs connaissances empiriques et leur compréhension de la manière dont

les objectifs stratégiques de l'emploi, la protection sociale, le dialogue social et les droits au travail entrent en interaction et contribuent au progrès social, à la viabilité des entreprises, à un développement durable et à l'éradication de la pauvreté dans l'économie mondiale.

Ce rapport a été préparé par Marva Corley-Coulibaly, Sameer Khatiwada, Naren Prasad et Pelin Sekerler Richiardi. Les auteurs tiennent à remercier le Bureau régional de l'OIT pour l'Afrique de l'appui substantiel qu'il leur a apporté dans sa production. Il a par ailleurs largement bénéficié des commentaires enrichissants de Dorothea Schmidt, Steven Tobin et Uma Rani, ainsi que de l'assistance de recherche précieuse d'Eric Ballo, Jamie Boderck et Chi Kyu Sim. La réalisation du rapport a été coordonnée par Marva Corley-Coulibaly sous la supervision de Raymond Torres, Directeur de l'Institut.



Charles Dan
Directeur régional de l'OIT
pour l'Afrique



Raymond Torres
Directeur, Institut international
d'études sociales, OIT

TABLE DES MATIÈRES

Préface	v
Table des matières	vii
Liste des abréviations	x
Résumé et recommandations stratégiques	1
Chapitre 1: Vue d'ensemble sur l'économie et sur le marché du travail	13
Introduction: La Tunisie à la croisée des chemins	13
A La situation économique en Tunisie	16
B La situation du marché du travail	24
C La réponse institutionnelle à la crise	34
D Observations finales	37
Bibliographie	38
Chapitre 2: Création d'emplois et croissance du secteur privé en Tunisie	41
Introduction	41
A Création d'emplois et contexte économique	42
B Les contraintes que subit le secteur privé	52
C Les enjeux de politique générale	62
Bibliographie	64
Chapitre 3: La protection sociale en Tunisie	69
Introduction	69
A Historique et institutions	71
B Les régimes d'assurance sociale	73
C Les régimes d'aide sociale	84
D Les obstacles à surmonter	92
Bibliographie	93
CHAPITRE 4: Objectifs stratégiques pour une croissance plus inclusive	97
Introduction	97
A Améliorer les mécanismes de dialogue social	98
B Améliorer la protection sociale : couverture et efficacité	105
C Créer des emplois en redynamisant le secteur privé	114

LISTE DES FIGURES

Figure 1.1	Taux de chômage des jeunes et taux de chômage global (dernière année disponible, en pourcentages)	14
Figure 1.2	Structure du PIB en 2000 et 2010	17
Figure 1.3	Croissance du PIB réel dans certains pays de la région MOAN de 2000 à 2011 (en pourcentage)	18
Figure 1.4	Part du commerce en pourcentage du PIB dans certains pays de la région MOAN, 2000-2008 (en pourcentages)	20
Figure 1.5	Les entrées touristiques en Tunisie par trimestre, 2008-2011 (en pourcentage)	21
Figure 1.6	Les envois de fonds des travailleurs en pourcentage du PIB, 2000-2010	22
Figure 1.7	Ratio importations alimentaires/consommation alimentaire dans certains pays africains, 2010 (en pourcentage)	22
Figure 1.8	Taux de chômage et répartition des chômeurs par niveau d'instruction (en pourcentage)	26
Figure 1.9	Participation des différents groupes à la population active, 2010 (en pourcentage)	28
Figure 1.10	Taux de participation à la population active, par âge et par genre, 2010 (en pourcentage)	29
Figure 1.11	Les émigrants tunisiens en pourcentage de la population du pays en 2008	31
Figure 1.12	La création d'emplois par secteur, 2008-2009 (en pourcentage)	32
Figure 2.1	La Tunisie semble bénéficier d'un climat des affaires compétitif (classement mondial en 2010)	43
Figure 2.2	Part de l'industrie dans le total des créations d'emplois en moyenne annuelle, 2004-2007 (en pourcentage)	46
Figure 2.3	Les salaires de la fonction publique	48
Figure 2.4	L'investissement en pourcentage du PIB dans la région MOAN entre 1990 et 2007 (en points de pourcentage)	50
Figure 2.5	L'investissement direct étranger, entrées nettes en 2007 (en pourcentage du PIB)	50
Figure 2.6	Les contraintes que subit le secteur privé – les blocages qu'il doit lever	52
Figure 2.7	Le classement régional par niveau de liberté économique	53
Figure 2.8	Capitalisation boursière totale en pourcentage du PIB, 2010	58
Figure 2.9	L'imposition des entreprises en Tunisie	59
Figure 3.1	La protection sociale en Tunisie	72
Figure 3.2	Estimation de la population couverte par l'assurance vieillesse et des cotisants actifs, en pourcentage de la population en âge de travailler, dans certains pays de la région MENA	75
Figure 3.3	Les taux de cotisation en pourcentage des salaires	79
Figure 3.4	Dépenses d'aide sociale et PIB par habitant en millier dans quelques pays émergents et en développement, 2008	88

Figure 3.5	Chômeurs recevant réellement des prestations à travers le monde, en pourcentage (dernière année disponible)	91
------------	---	----

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.1	Les réponses de politique générale à la hausse des prix alimentaires dans la région MOAN, 2008	23
Tableau 1.2	Les niveaux de qualification dans les activités créatrices et destructrices d'emplois, 2004-2007	25
Tableau 1.3	Résumé des prévisions concernant la Tunisie	35
Tableau 2.1	La gouvernance d'entreprise au Moyen-Orient et en Afrique du Nord	56
Tableau 3.1	Les risques couverts dans un certain nombre de pays de la région MOAN	73
Tableau 3.2	Services couverts par les différents régimes	74
Tableau 3.3	Programmes et fonds d'aide sociale	85
Tableau 3.4	Les transferts sociaux (actions sociales et services publics)	87
Tableau 4.1	Les réformes des retraites dans quelques pays et leurs résultats	122

LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 1.1	L'impact de la hausse des prix alimentaires	23
Encadré 2.1	Les politiques adoptées par les pouvoirs publics tunisiens pour encourager la compétitivité des entreprises	44
Encadré 2.2	Les salaires du secteur public dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MOAN)	48
Encadré 2.3	L'investissement dans les entreprises privées au Maroc	51
Encadré 3.1	La réforme de l'assurance santé en Tunisie	80
Encadré 3.2	Extension de la couverture de la protection sociale aux travailleurs du secteur informel : exemples de pays émergents	83
Encadré 4.1	Mieux identifier les pauvres : le cas du Cambodge	107
Encadré 4.2	Des méthodes de financement complémentaires pour les systèmes de retraite	111
Encadré 4.3	Faire en sorte que les entreprises viables puissent mettre à profit les possibilités nouvelles	115
Encadré 4.4	Le soutien aux PME au Viet Nam	118
Encadré 4.5	Une politique industrielle pour le secteur de la TIC en Tunisie	121

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ACTRAV :	Le Bureau des activités pour les travailleurs du BIT
AMAL :	« Espoir », Programme de recherche active d'emploi au profit des diplômés de l'enseignement supérieur
AMD I :	Agence marocaine de développement des investissements
AMG:	Assistance médicale gratuite
ASMED :	Agence pour le développement des petites et moyennes entreprises
BAD :	Banque asiatique de développement
BEI :	Banque européenne d'investissement (BEI)
BFPME :	Banque de financement des petites et moyennes entreprises
BTS:	Banque tunisienne de solidarité
CA :	Comité administratif
CGTT :	Confédération générale tunisienne du travail
CEACR :	Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations
CIFOIT :	Centre international de formation de l'OIT
CNAM :	Caisse nationale d'assurance maladie
CNRPS :	Caisse nationale de retraite et de prévoyance sociale
CNSS :	Caisse nationale de sécurité sociale
COPIL :	Comité de pilotage
CRESS :	Centre de recherches et d'études de sécurité sociale
EP :	Entreprises publiques
Euro-Med :	Euro-méditerranéen
FEM :	Forum économique mondial
FIDA :	Fonds international pour le développement agricole
FMI :	Fond monétaire international
FNS:	Fond national de solidarité

IDE :	Investissements étrangers directs
IFC :	Société financière internationale
INS :	Institut national de la statistique
LKS :	Conseil national tripartite (Indonésie)
MENA :	<i>Middle East and North Africa</i> (Moyen Orient et Afrique du Nord)
MOAN :	Moyen Orient et Afrique du Nord
OCDE:	Organisation de coopération et de développement économiques
PAC:	Programmes d'appui à la compétitivité
LED :	Loi pour les entreprises en difficulté
PAM :	Programme alimentaire mondial
PAS :	Programme d'ajustement structurel
PC :	Pôles de compétitivité
PIB :	Produit intérieur brut
PME :	Petites et moyennes entreprises
PMN :	Programme de mise à niveau
PNAFN :	Programme national d'aide aux familles nécessiteuses
PSCB :	Protection sociale à base communautaire.
RSA :	Régime des salariés agricoles
RSAA :	Régime des salariés agricoles amélioré
RSNA :	Régime des salariés non agricoles
SEWA:	<i>Self Employed Women Association</i> (Association des femmes auto-entrepreneur)
SMIG :	Salaire minimum interprofessionnel garanti
SOTUGAR :	Société tunisienne de garantie
TIC :	Technologie de l'information et de la communication
UE :	Union européenne
UGTT :	l'Union générale des travailleurs tunisiens
UTICA :	Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat
VCSD :	Commissions de Voïvodie pour le dialogue social
VINCI :	Indice de compétitivité du Viet Nam
ZI :	Zones industrielles



RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS STRATÉGIQUES

L'économie tunisienne a longtemps été louée pour sa forte « compétitivité » qui masquait en fait une croissance inéquitable, laquelle a finalement conduit aux événements du 14 janvier

La Tunisie a longtemps été couverte de louanges par la communauté internationale pour ses performances remarquables : stabilité macro-économique, compétitivité économique et même réalisation de certains objectifs sociaux. Sur le front macro-économique, la situation budgétaire du pays était stable : la dette publique a sensiblement décliné au cours de la dernière décennie et se situe autour de 43 pour cent du PIB, à parité avec d'autres économies émergentes comme l'Argentine et la Turquie. En termes de compétitivité, la Tunisie a obtenu le classement le plus élevé en Afrique, et l'on a pu affirmer qu'elle était globalement encore plus compétitive que certains pays européens comme la République tchèque et l'Espagne. Les indicateurs de « Doing business » pour 2010 ont également classé la Tunisie parmi les dix économies les plus améliorées en termes d'évolution de la réglementation des affaires. Enfin, le pays s'est classé à un rang élevé sur un certain nombre de fronts sociaux tels que le niveau d'instruction des filles – un des meilleurs du Moyen-Orient – et la large base du système de protection sociale.

Et pourtant, les événements du 14 janvier ont révélé la faiblesse structurelle de ces réalisations : la croissance économique était fondamentalement inéquitable. Les possibilités d'obtenir de bons emplois, d'investir dans des secteurs dynamiques et de mener une carrière étaient réparties de manière inégale. Le chômage était élevé et croissant, en particulier chez les jeunes. Le développement régional était inégal ; et le clientélisme politique, avec des responsables gouvernementaux détenteurs de postes de décision dans les principaux secteurs économiques, était largement répandu. Une croissance inéquitable a finalement conduit à une situation sociale intenable qui a eu un effet de débordement dans d'autres pays. Rares sont ceux qui avaient prédit qu'au cours de ce qui fut appelé le « Printemps arabe », les événements pourraient évoluer aussi rapidement.

L'objet de ce rapport est, en premier lieu, d'offrir une analyse approfondie des contradictions qui ont caractérisé une croissance inéquitable. En second lieu, le rapport

propose un certain nombre d'idées pour la mise en place d'un nouveau modèle de développement en Tunisie, offrant des opportunités plus équitables sur les plans économique et social. Ce nouveau modèle repose par conséquent sur un meilleur partage des richesses.

La crise financière mondiale a eu un impact limité sur la Tunisie...

La Tunisie a émergé relativement indemne de la crise financière mondiale, se comportant mieux que la moyenne régionale du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MOAN). La croissance économique a ralenti de 4,5 pour cent en 2008 à 3,1 pour cent en 2009, et dès 2010 un redressement assez vigoureux avait déjà commencé. Le taux de chômage n'en a été que modérément affecté, augmentant de 12,4 pour cent en 2008 à 13 pour cent en 2010. En fait, il y a eu de lourdes pertes d'emplois dans le secteur manufacturier au cours de la crise – quelque 38.000 emplois ont disparu au cours des seules années 2008 et 2009 –, car le secteur du textile et de l'habillement a connu une contraction considérable, mais aussi dans d'autres secteurs importants, comme la machinerie et les composants électroniques. Toutefois, ces pertes ont été largement compensées par la création d'emplois dans le secteur des travaux publics et par la réduction du temps de travail dans le secteur des services.

La courte durée de l'impact de la crise mondiale est due en partie à des facteurs externes comme l'exposition financière limitée du pays, le rebond des exportations et la stabilité des transferts de fonds par les émigrés :

- Comme d'autres économies en développement dont les marchés financiers sont faiblement intégrés, l'économie tunisienne a été protégée du plein impact financier de la crise. Les institutions financières du pays ne détiennent qu'une part minime d'actifs étrangers (seulement quelque 8 pour cent en 2009) et le secteur de l'exportation est essentiellement financé grâce à des dispositifs offshore.
- Les exportations, qui constituent le principal mécanisme de transmission de la crise en Tunisie, ont connu un fort redressement en valeur nominale en 2010, avec une croissance de 1,7 pour cent après une chute de 24,8 pour cent en 2009. Ce redressement a été dû pour l'essentiel aux secteurs mécanique et électrique et à celui du textile.
- Le tourisme représente 13 pour cent des recettes à l'exportation. Bien que ce secteur ait initialement été fortement exposé à la crise, la dépression a été de courte durée. Le nombre des touristes entrants a commencé à se stabiliser au troisième trimestre de 2009, après avoir chuté jusqu'à un nadir de 5 pour

cent au cours du troisième trimestre de 2008. L'image de la Tunisie en tant que destination touristique économique pour le marché européen a aidé à consolider sa position concurrentielle sur le marché pendant la dépression.

- En matière de transferts de fonds par les émigrés, si les principaux pays de destination ont connu un ralentissement économique, ces transferts (qui représentent 5 pour cent du PIB) sont restés stables pendant la crise.

De plus, la Tunisie est entrée dans la crise avec une situation macro-économique relativement saine. La croissance économique avait été en moyenne de 5 pour cent par an depuis 1990 et la situation budgétaire était assez solide, ce qui a permis l'adoption de mesures de stimulation nouvelles et le renforcement des mesures déjà en cours. La réponse apportée en matière de politique générale a consisté pour l'essentiel à accroître et à concentrer les projets d'investissements publics, à augmenter les salaires dans le secteur public et à orienter l'appui aux entreprises affectées par la crise (crédits d'impôt et allègements fiscaux, et réduction des contributions de sécurité sociale des employeurs pour les entreprises exportatrices). Au total, le pays avait adopté quelque 43 mesures favorables à la reprise à la fin de 2008 (totalisant 1,4 pour cent du PIB), et il existait encore un espace budgétaire adéquat pour des mesures complémentaires.

... mais elle a révélé des déséquilibres structurels plus profonds...

En dépit de la rapidité du redressement, la crise financière mondiale a mis en évidence des problèmes persistants relatifs au marché du travail et à l'inégalité. Avant la crise, le niveau élevé de l'émigration et la promesse de perspectives d'emploi dans le secteur public aidaient à étouffer les disparités du marché du travail en agissant comme des soupapes de sûreté sur la croissance de la main-d'œuvre. Toutefois, avec la persistance de la dépression en Europe, les perspectives d'emploi dans des pays de destination importants, comme la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne, se sont dissipées. Cette évolution a laissé un grand nombre de personnes au chômage, en particulier des diplômés, avec des perspectives d'emploi encore plus réduites.

De plus, bien que les pauvres bénéficient en Tunisie d'une large protection sociale, les chômeurs ont peu d'options pour accéder à des avantages sociaux lorsqu'ils cherchent à prendre pied sur le marché du travail. Le défaut d'indemnités de chômage adéquates et les possibilités limitées en matière d'entrepreneuriat et d'activité indépendante ont donc laissé les chômeurs dans une position intenable, révélant les injustices flagrantes du marché du travail.

... parmi lesquels de sombres perspectives pour la création d'emplois et une dégradation de la qualité des emplois...

Entre 2004 et 2007 (autrement dit avant même la crise mondiale), un total net de 77.000 nouveaux emplois ont été créés, dont la majorité à faible qualification. Ce chiffre était très en dessous du niveau nécessaire pour répondre aux besoins de la population active, qui avait augmenté de près de 190.000 personnes et qui comptait de nombreux diplômés entrant pour la première fois sur le marché du travail.

Étant donné la faible qualification des emplois créés et leur nombre limité, les salaires réels ont subi une augmentation modeste. Entre 2004 et 2007, ils n'ont connu qu'une croissance annuelle de 2 pour cent, inférieure à la croissance annuelle moyenne du taux de productivité, qui a été proche de 3 pour cent au cours de la même période.

De plus, la modification du Code du travail intervenue en 1996 a assoupli la réglementation relative à l'embauche et aggravé le déclin de la qualité des emplois en permettant le recours à grande échelle à des contrats temporaires moins contraignants, avec des salaires inférieurs et une sécurité sociale limitée ou inexistante. Dès 2001, 15 pour cent de la main-d'œuvre était embauchée dans le cadre de contrats temporaires. On dispose de chiffres plus récents dans le secteur du tourisme et de l'hôtellerie, où 58 pour cent des salariés avaient des contrats temporaires en 2008, alors que 68 pour cent des contrats de l'industrie textile étaient de nature temporaire et 19 pour cent non standard. Treize pour cent seulement des contrats du secteur textile étaient définis comme étant à durée indéterminée.

... un faible taux de participation des femmes à la population active...

En dépit de l'amélioration du niveau d'instruction des femmes, le fossé séparant les genres en matière d'emploi a persisté. En 2010, le taux de participation des femmes à la population active était de 24,8 pour cent, contre 69,5 pour les hommes, ce qui était dû en partie à la situation encore plus difficile des femmes sur le marché du travail, qui les dissuade de rechercher activement un emploi. Le taux de chômage des femmes a augmenté de 15,3 pour cent en 2007 à 18,8 pour cent en 2009, une proportion de femmes plus élevée dans le secteur de l'exportation à faible niveau de qualification (80 pour cent des travailleurs du textile et de l'habillement sont des femmes) ayant subi des pertes d'emplois importantes pendant la crise.

De plus, le développement des contrats temporaires proposant de bas salaires sans aucune sécurité de l'emploi est intervenu parallèlement à l'augmentation du niveau d'instruction de la population active féminine.

... un chômage important chez les diplômés...

Comme nous l'avons évoqué précédemment, le problème du chômage est particulièrement aigu parmi les jeunes diplômés universitaires, car ils ne parviennent pas à trouver des emplois appropriés correspondant à leur qualification au terme de leurs études. Ainsi, c'est parmi ceux dont le niveau d'instruction est le plus élevé que le chômage est le plus important : par exemple, alors même qu'il diminuait parmi les jeunes issus du primaire ou dépourvus d'instruction, il augmentait parmi ceux qui étaient issus de l'enseignement secondaire ou tertiaire. Le taux de chômage des jeunes formés dans l'enseignement supérieur est passé de 14 pour cent en 2005 à près de 22 pour cent en 2009, alors qu'il a diminué au cours de la même période pour ceux qui n'avaient pas fait d'études.

L'augmentation du chômage chez les diplômés est un problème commun à toutes les économies importatrices de pétrole de la région MOAN, car la création d'emplois qualifiés a pris du retard sur le niveau d'instruction. Cela contraste avec l'évolution des économies développées, où le chômage tend à diminuer avec la prolongation de la scolarité. Aux États-Unis et en France, le taux de chômage parmi les titulaires d'une formation tertiaire est respectivement de 5 et 8 pour cent, alors qu'il atteint 14,6 pour cent aux États-Unis pour ceux qui n'ont pas au moins un diplôme d'études secondaires et 31 pour cent en France pour ceux qui sont dépourvus d'instruction.

... des inégalités en matière de possibilités d'investissement...

L'opacité des décisions des pouvoirs publics en matière d'investissements a eu un impact négatif aussi bien sur l'équité que sur l'efficacité de l'allocation de ressources : le gouvernement contrôlait une part importante des décisions d'investissement, dont la quasi-totalité de celles qui concernaient des « secteurs stratégiques ». En conséquence, l'investissement privé a diminué de 1,2 point de pourcentage entre 1990 et 2007, en dépit de l'augmentation des profits des entreprises et des politiques gouvernementales visant à promouvoir l'investissement et à appuyer le secteur privé.

En outre, la mauvaise affectation des ressources a créé une économie duale d'entreprises onshore et offshore qui a également exercé un impact sur le marché de produits. En conséquence, l'investissement privé a été, pour l'essentiel, limité à des

produits à faible risque technologiquement peu élaborés. La Tunisie produit donc des marchandises qui se situent principalement à la partie inférieure de la chaîne de valeur.

... et une forte émigration.

La Tunisie a été un important pays d'émigration depuis la deuxième moitié du XXe siècle, et l'Europe est la principale destination des émigrants tunisiens. D'autres pays de la région MOAN sont également des destinations importantes, en particulier pour les travailleurs faiblement qualifiés. Parmi les principaux facteurs qui déterminent les mouvements de main-d'œuvre figure le manque de perspectives de travail décent en Tunisie, associé à la demande de travailleurs supplémentaires dans les pays de destination. En 2010, les émigrants ont représenté 10 pour cent de la population tunisienne et ils ont procédé à des transferts de fonds totalisant environ 1,9 milliard de dollars pour cette même année.

Bien que des travailleurs de tout niveau de qualification aient tendance à migrer, le profil des migrants a changé au cours des décennies pour représenter des travailleurs plus qualifiés. On estime que le nombre de travailleurs tunisiens qualifiés a doublé en Europe au cours des années 1990, et cette tendance se maintient : ainsi, parmi les hommes émigrant vers la France, 18 pour cent avaient reçu une instruction tertiaire en 2007, alors que ce taux était de 20,5 pour cent en 2008. Toutefois, la crise mondiale a amené plusieurs pays à réduire leurs quotas de migrants étrangers (comme en Italie) ou à durcir leurs critères d'admission (comme en France). Avec des perspectives qui se ferment aussi dans des pays de destination arabes comme la Libye, les pressions exercées sur le marché du travail iront encore en s'accroissant.

Les déséquilibres structurels ne peuvent être combattus par le seul élargissement de la base du système de protection sociale

Le système de protection sociale de la Tunisie est assez complet : non seulement une majorité de la population active bénéficie d'une couverture légale, mais encore des programmes d'aide sociale sont également disponibles pour les personnes qui ne peuvent bénéficier du système d'assurance établi pour les travailleurs. Au cours des périodes de perte d'emplois ou de crise, le système dispense aussi aux chômeurs une aide financière, des soins de santé et des allocations familiales grâce à ses programmes d'aide sociale.

Toutefois, plusieurs problèmes restent posés. Premièrement, en termes de protection sociale des travailleurs, le taux effectif de couverture par un régime d'assurance

est beaucoup plus bas que le taux légal, ce qui signifie que de nombreux citoyens ne reçoivent pas de prestations et qu'il existe des inégalités importantes d'un régime à l'autre pour des groupes de travailleurs différents. Deuxièmement, les programmes d'aide sociale excluent une partie substantielle des pauvres, ce qui est essentiellement dû à des critères d'éligibilité trop vaguement définis, qui empêchent de nombreuses familles de s'inscrire. Enfin, la pression démographique menace la viabilité financière du régime de pensions, qui est déjà déficitaire.

En outre, en dépit du taux élevé de chômage que connaît le pays, il n'existe pas de prestations d'assurance chômage. L'État apporte bien une forme d'aide sociale aux chômeurs, mais celle-ci n'en couvre qu'une faible proportion : ainsi, le pourcentage des chômeurs percevant des prestations liées au chômage n'était que de 3 pour cent en 2008, ce qui correspondait à 13.000 personnes seulement.

*L'enjeu consiste à traiter le point faible de l'économie tunisienne :
la pénurie d'emplois de qualité*

Aborder les problèmes du marché du travail exige que l'on mette plus fortement l'accent sur la promotion de la création d'emplois dans le secteur privé, le perfectionnement des mécanismes de dialogue social et l'amélioration de la couverture et de l'efficacité de la protection sociale. Jusqu'ici, les réponses de politique générale ont été inadéquates. La réponse apportée à la crise mondiale a été timide et n'a pas tenté d'aborder les problèmes structurels du marché du travail. Le Plan d'action en 17 points récemment adopté par le gouvernement de transition a fait un pas en avant en réactivant et en promulguant un certain nombre de mesures destinées à améliorer la création d'emplois, en particulier pour les jeunes. Mais il ne s'agit essentiellement là, par définition, que de mesures palliatives à court terme. Les politiques adoptées doivent avoir davantage de portée et, ce qui est plus important, un dialogue national sur la réponse institutionnelle à apporter aux inégalités existant sur le marché du travail doit s'instaurer.

En premier lieu, des emplois de meilleure qualité sont nécessaires : des emplois accompagnés de droits, d'avantages et de salaires ne servant pas seulement de tremplin aux travailleurs pour échapper à la pauvreté, mais leur donnant aussi l'occasion d'améliorer considérablement leur niveau de vie. Compte tenu des progrès réalisés par le pays, il existe une latitude considérable pour des politiques et des institutions nouvelles conçues à ces fins.

Il est possible d'aller de l'avant : premièrement, en libérant le potentiel d'investissement...

Le contrôle de l'économie par un groupe restreint tend à avoir un impact direct en matière d'innovation et de productivité, mais il affecte également les politiques publiques relatives à la protection des droits de propriété et aux marchés de capitaux. Pour que le nouveau gouvernement encourage l'investissement, il importe qu'il desserre l'emprise gouvernementale sur l'allocation de ressources.

Les IDE peuvent et doivent également jouer un rôle plus important dans le processus de développement. Il est clairement établi qu'ils n'ont pas seulement un effet positif sur la croissance économique dans le pays d'accueil, mais qu'ils peuvent aussi améliorer la création d'emplois grâce à des effets d'entraînement sur la productivité et les conditions de travail dans les entreprises nationales. Cependant, quand il existe des obstacles institutionnels dans le pays d'accueil (comme la corruption et des processus bureaucratiques prohibitifs), les avantages des IDE tendent à se restreindre.

Une plus grande transparence est nécessaire en matière de gouvernance et de pratique d'entreprise, et le dialogue social doit jouer un rôle crucial à cet égard. Les mesures d'incitation destinées à améliorer les investissements qui ont été récemment annoncées vont dans la bonne direction, mais il est possible de faire davantage pour:

- *Améliorer la transparence et la surveillance* : Le Fonds fiduciaire multidonateurs pour la gouvernance, financé par la Norvège et la Suisse, a déjà mis en œuvre deux projets visant à améliorer la transparence en Tunisie. Le premier projet établira un réseau de surveillance au niveau régional afin d'appuyer le secteur public et de faciliter l'échange d'expériences et de bonnes pratiques ; quant au second, il est conçu pour améliorer le rendement des services sociaux et l'utilisation des fonds publics, ainsi que pour élargir le rôle des citoyens en matière de gouvernance.
- *Renforcer la lutte contre la corruption* : Dans d'autres pays africains, comme le Ghana, les efforts renouvelés déployés contre la corruption ont été récompensés par des perspectives d'investissement plus équitables et plus efficaces.
- *Encourager la poursuite du développement des marchés financiers*, qui est particulièrement bénéfique pour les petites entreprises : Dans le cadre du train de réformes de 2010, les pouvoirs publics ont créé une institution

financière spécialisée qui apporte des financements aux PME. Il importe de veiller à ce que l'allocation de ressources soit régie par des critères d'efficacité et non par les préoccupations de groupes d'intérêts, comme ce fut le cas dans le passé. Pour le gouvernement, un autre objectif consiste à renforcer l'incitation des entreprises à entrer en bourse. Pour cela, on pourra recourir à des incitations fiscales pour amener les entreprises à effectuer cette démarche, pratique qui a déjà donné des résultats impressionnants dans certains pays en développement ou émergents, comme le Cambodge, la Thaïlande et le Viet Nam.

- *Assouplir les restrictions imposées aux investissements* : L'investissement privé demeure largement dépendant de l'autorisation expresse des pouvoirs publics, notamment dans des secteurs considérés comme « sensibles ». Libéraliser l'investissement dans certains de ces secteurs pourrait conduire à une activité d'investissement plus dynamique, en particulier dans des domaines qui placeraient la Tunisie dans la partie supérieure de la chaîne de valeur technologique.

...deuxièmement, en encourageant la création d'emplois par des politiques nationales bien conçues...

Le plan d'urgence du gouvernement de transition vise à offrir aux jeunes diplômés un appui complémentaire, tout en les préparant à un emploi dans le secteur public. Il est toutefois nécessaire que le secteur privé déploie davantage de dynamisme pour fournir les emplois nécessaires à la main-d'œuvre tunisienne, qui connaît une croissance rapide. À cet égard, les mesures à court terme pourraient être combinées avec des stratégies de développement industriel à plus long terme.

En Tunisie, une politique cohérente à l'échelle nationale visant à renforcer les liens entre éducation, innovation et développement économique fait cruellement défaut. Il existe actuellement une pléthore de petits programmes destinés à promouvoir l'investissement et l'entrepreneuriat, et l'espace disponible permet amplement d'ouvrir de nouveaux domaines d'investissement et de croissance, l'État jouant alors un rôle de facilitateur plutôt que de décideur.

Le gouvernement dispose également d'un espace budgétaire adéquat pour s'engager dans la promotion explicite de secteurs à forte croissance. L'investissement doit être concentré sur l'identification des sources nationales de croissance et sur la conception de politiques de promotion de ces secteurs. Des incitations comme les crédits d'impôt pour investissement, l'amortissement accéléré et les partenariats public-privé pourraient être utilisées pour promouvoir l'investissement dans les nou-

veaux secteurs en croissance. C'est ainsi que le gouvernement marocain a établi des partenariats avec le secteur privé afin d'élaborer des stratégies sectorielles pour de nouveaux groupes de croissance englobant plusieurs secteurs économiques. Son plan d'urgence de 2005 a identifié six secteurs industriels à fort potentiel de croissance (services d'externalisation, automobile, aéronautique, électronique, alimentation, artisanat) et mis l'accent sur le développement des infrastructures et des moyens de formation dans ces secteurs.

... troisièmement, en améliorant l'efficacité et la solvabilité de la protection sociale...

En dépit de ses points forts, le système de protection sociale tunisien présente un certain nombre de faiblesses qui ont réduit son efficacité et limité sa couverture. Ces faiblesses sont principalement liées à la gouvernance des régimes d'aide sociale, qui ne dispose pas d'un critère objectif pour l'allocation des prestations. Il est donc essentiel d'améliorer la transparence du système et de mieux le cibler.

Il est également possible de le rendre plus attractif pour les travailleurs du secteur informel. Quelques pays émergents, comme le Brésil, ont réussi à formaliser le statut de certains travailleurs en appuyant des créateurs d'emplois formels comme les municipalités et les PME. Les organisations associatives peuvent aussi, comme dans le cas de l'Inde et du Ghana, constituer une option pour apporter une protection sociale complète aux travailleurs du secteur informel dans les régions les moins développées. Bien qu'elles soient financièrement appuyées par l'État, ces organisations peuvent aider à réduire la pression exercée sur les fonds de prévoyance et sont dans certains cas plus efficaces pour atteindre les travailleurs du secteur informel.

Les changements démographiques ont mis à l'épreuve la solvabilité financière des régimes de protection sociale, et notamment du régime de retraites, qui est déjà déficitaire. Il est donc essentiel d'élargir la base de cotisations en facilitant la création d'emplois formels.

... quatrièmement, en stimulant la qualité des emplois...

Outre la création d'emplois plus qualifiés, il est possible d'améliorer la qualité des emplois en modifiant la législation sur l'emploi en vigueur. Cela impose la nécessité de réviser le Code du travail de 1996 afin de limiter les abus qu'autorisent certains contrats, d'assurer un travail décent et d'offrir aux travailleurs davantage de possibilités de défendre leur droits. Les politiques mises en œuvre dans ce domaine pourraient être axées sur :

- *La promotion des droits liés à l'emploi grâce à un dialogue social approfondi* : Étant donné que les réformes antérieures du marché du travail ont eu un impact négatif sur les travailleurs non standard en généralisant le recours aux contrats à durée déterminée, le dialogue devrait porter dans l'avenir sur l'offre d'une meilleure protection de l'emploi pour cette catégorie de travailleurs, y compris la recherche des moyens de faciliter la transition du travail non standard vers le travail standard.
- *L'amélioration du salaire minimum* : Les salaires minimums, qui ont diminué en valeur réelle au cours des cinq dernières années, devraient être révisés. Même si leur augmentation pouvait être considérée comme un obstacle à la compétitivité, il est nécessaire de soutenir la demande intérieure, en particulier dans le contexte actuel de diminution des exportations. Au Brésil, en dépit de la crise, les salaires minimums ont été augmentés, et cette intervention a contribué au maintien de l'activité économique.
- *L'extension de la protection sociale* : La protection sociale devrait être étendue aux populations qui ne bénéficient pas d'une couverture efficace. On pourra à cet effet faciliter les procédures administratives et les cotisations pour les travailleurs les plus vulnérables. Toutefois, les travailleurs du secteur informel ne devraient pas être le seul centre d'attention : la protection des travailleurs temporaires devrait également être assurée.
- *Un meilleur appui aux chômeurs* : Un système de prestations de chômage plus complet devrait être mis en œuvre. Une répartition plus équitable des gains économiques pourrait contribuer au financement des prestations de chômage grâce à l'augmentation des cotisations. De plus, une telle démarche peut être rentabilisée, comme ce fut le cas en République de Corée, qui a mis en œuvre sa nouvelle assurance chômage en 1995 en utilisant les services et le personnel existants pour l'administrer et la mettre en place au cours de sa première année.

...et enfin en s'engageant dans un nouveau dialogue social.

On ne peut réaliser efficacement de tels changements qu'en formulant et en mettant en œuvre des stratégies communes avec la participation de l'ensemble des partenaires. Toutefois, le dialogue social a été inefficace en Tunisie sous les régimes autoritaires successifs. Avec le changement de gouvernement et en tant que voie à suivre, voici que se présente en Tunisie une nouvelle occasion de dialogue social

pour une réflexion sur les solutions structurelles à apporter à des problèmes structurels.

Premièrement, il conviendra d'accroître les effectifs des affiliés afin qu'ils soient plus représentatifs de la population en âge de travailler. A cet effet, une première mesure pourrait consister, pour les pouvoirs publics, à modifier le Code du travail afin de reconnaître les syndicats dans toutes les entreprises, quelle que soit leur taille. Deuxièmement, les syndicats nouvellement créés devraient être reconnus et dotés des ressources nécessaires. Troisièmement, les syndicats ont besoin d'accroître leur compétence organisationnelle et de devenir véritablement indépendants (à l'abri de toute ingérence politique). Cela impliquera que le gouvernement respecte les accords collectifs précédemment conclus.

Le recours au dialogue social dans d'autres systèmes économiques en période de transition démocratique – comme dans le cas de la Pologne et de la Slovaquie – montre comment il est possible de rendre la croissance à la fois équitable et durable.

CHAPITRE 1

VUE D'ENSEMBLE SUR L'ÉCONOMIE ET SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

INTRODUCTION : LA TUNISIE À LA CROISÉE DES CHEMINS

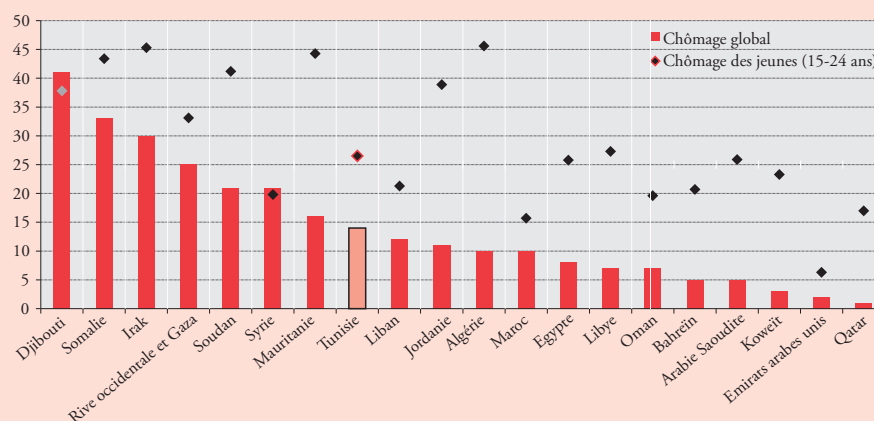
La Tunisie se trouvait, de toute évidence, sur le chemin d'une croissance remarquablement stable quand la crise économique mondiale a éclaté en 2008. En particulier, la croissance économique avait atteint en moyenne 5 pour cent par an depuis les années 1990, et la situation économique et sociale du pays était stable à tous égards. Le ratio dette publique/PIB avait sensiblement diminué au cours de la décennie passée et avoisinait les 45 pour cent. De plus, le pays se classait en position favorable dans un certain nombre de domaines sociaux, tels que le niveau d'instruction des filles – un des plus élevés du Moyen-Orient – ou le vaste système de protection sociale du pays.

La crise elle-même n'a eu qu'un impact de courte durée sur l'économie et sur le marché du travail et s'est fait ressentir essentiellement par des effets indirects sur le commerce et l'économie. La croissance économique a ralenti, passant de 4,5 pour cent en 2008 à 3,1 pour cent en 2009, mais une reprise relativement vigoureuse avait déjà commencé à se produire dès 2010. Le taux de chômage a connu une augmentation modérée de 12,4 pour cent en 2008 à 13 pour cent en 2010. Cependant, en dépit d'effets mesurables limités, la crise a mis en évidence, dans le paysage politique, économique et social du pays, des inégalités structurelles qui ne pouvaient persister durablement.

Malgré les avancées économiques et sociales de la deuxième moitié de la décennie passée, le manque d'emplois de qualité demeure le « talon d'Achille » de l'économie tunisienne, car les perspectives d'obtenir des emplois satisfaisants, d'investir dans des secteurs dynamiques et de faire carrière ont été inégalement réparties en Tunisie. La création d'emplois dans le secteur privé reste concentrée sur les emplois faiblement qualifiés, alors que les investissements privés (étrangers aussi bien qu'intérieurs) sont relativement faibles et étroitement contrôlés par le gouvernement. Au cours des trois dernières décennies, de 1984 à 2010, la croissance du PIB réel a augmenté d'environ 200 pour cent, mais le taux de chômage a seulement diminué de 3,4 points. De plus, le taux de participation de certains groupes au marché du travail reste faible et la qualité de l'emploi s'est dégradée.

Particulièrement alarmant est le fait qu'en dépit du niveau d'instruction relativement élevé de la population jeune, les taux de chômage chez les jeunes en Tunisie (autour de 30 pour cent) sont parmi les plus élevés dans le monde – ce qui pose un problème persistant dans la région (figure 1.1). En 2010, environ 25 pour cent de la population active jeune du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (MOAN) n'a pas été en mesure de trouver du travail. Il n'est pas surprenant qu'un certain nombre de rapports aient mis en garde contre l'instabilité liée à l'existence d'aussi vastes cohortes de jeunes chômeurs dans la population active, et contre la menace imminente qu'elle constituait pour la cohésion sociale¹.

Figure 1.1 Taux de chômage des jeunes et taux de chômage global (dernière année disponible, en pourcentages)



Source: Chabaane, 2010.

Les offres d'emploi étaient donc insuffisantes et de mauvaise qualité avant même la crise financière mondiale et la révolution du 14 janvier 2011, mais l'émigration de travailleurs vers des pays plus riches et les faibles taux de participation des groupes vulnérables à la population active ont fait office de soupape de sécurité pour le marché du travail. A cet égard, l'impasse politique actuelle offre une nouvelle occasion de traiter certains de ces problèmes existant de longue date ; toutefois, la réponse institutionnelle initiale ayant été orientée vers les préoccupations économiques et sociales les plus pressantes, les réponses devront dans l'avenir revêtir davantage d'ampleur et se focaliser durablement sur des objectifs à long terme.

¹ Voir par exemple BIT : *Rapport 2010 sur le travail dans le monde – d'une crise à l'autre?*, 2010 ; et Ha, et al. : *Youth employment in crisis*, 2010.

*Le pays est politiquement, économiquement et socialement à la
croisée des chemins*

Il reste à résoudre des problèmes structurels clés sur le marché du travail et dans le domaine de la protection sociale pour s'assurer que toute croissance acquise inclut aussi les femmes, les jeunes, les émigrants rentrant au pays et les travailleurs des régions les moins développées. Cela doit comporter davantage d'investissements pour la création d'emplois à tous les niveaux de qualification ; de meilleures stratégies de transition vers le marché du travail pour les diplômés – en particulier les femmes, dont le taux d'emploi présente un large écart avec celui des hommes ; un meilleur accès au crédit, notamment pour les PME et les groupes défavorisés ; une efficience accrue de la protection sociale ; et une réforme de la sécurité sociale garantissant la continuation d'une couverture adéquate. Pour atteindre ces buts, une amélioration du dialogue social entre tous les acteurs est primordiale.

Le reste de ce chapitre traitera de la situation actuelle de l'économie et du marché du travail en Tunisie, en se concentrant sur les crises successives qu'a traversées le pays. La section A du chapitre présentera une vue d'ensemble économique de la Tunisie, ainsi que l'impact des crises, suivis dans la section B d'un examen de la situation du marché du travail et de la manière dont la crise mondiale a été le révélateur de problèmes structurels existant de longue date. La section C sera consacrée à un examen des réponses institutionnelles initialement apportées, et la section D proposera quelques observations finales.

A LA SITUATION ÉCONOMIQUE EN TUNISIE

1 VUE D'ENSEMBLE SUR LA STRUCTURE ÉCONOMIQUE

Dans les années 1960, la période initiale de planification centrale en Tunisie a aidé à établir les fondations du développement futur en créant une infrastructure moderne, en développant une base industrielle (grâce à des politiques de substitution aux importations visant à protéger les industries naissantes clés) et en concevant de solides politiques sociales². Bien qu'il y ait eu initialement quelques suppressions dans le secteur privé, l'adoption de stratégies axées sur l'exportation dans les années 1970 (sous le régime de Bourguiba) a mis davantage l'accent sur le développement du secteur privé offshore dans des activités créatrices d'emplois comme le textile et l'habillement. Le pays étant largement dépendant des revenus du pétrole au cours des années 1970, il a pu capitaliser sur l'augmentation rapide des prix de cette matière première et l'utiliser pour financer son développement industriel.

Toutefois l'effondrement des prix de l'énergie dans les années 1980, qui a accompagné la récession en Europe, a incité le pays à lancer son premier programme de stabilisation du FMI (sous la présidence de Ben Ali). Le FMI a poursuivi la politique axée sur l'exportation qui avait été mise en œuvre par Bourguiba, mais il a aussi entrepris des politiques de stabilisation conformes aux principes de Bretton Woods telles que la privatisation d'entreprises d'État, les réformes du secteur financier, la stabilisation macro-économique (réduction de l'inflation, des dépenses publiques et du déficit de la balance courante), ainsi que la libéralisation des investissements et des prix. Bien qu'une bonne partie de ces programmes aient été considérés comme des réussites par la Banque mondiale et la communauté internationale, la question de la gouvernance est restée largement ignorée jusqu'aux années 1990³. De plus, le gouvernement tunisien a maintenu un contrôle étroit de l'économie et n'en a libéralisé certains secteurs, comme celui des finances, que de manière progressive.

Ainsi, en l'espace d'environ 30 ans, le pays s'est effectivement transformé, partant de l'état de petit système économique agraire, dépendant essentiellement de ressources limitées en pétrole et en gaz naturel, pour arriver à sa situation actuelle, celle d'une économie à base manufacturière en diversification rapide. En fait, la Tunisie possède le revenu par habitant (environ 3.720 USD) le plus élevé de l'Afrique du Nord, revenu comparable à celui de pays émergents comme la Chine, la Jordanie et la Thaïlande.

² M. Blin : « The political economy of IMF and World Bank interventions : is Tunisia really a model student ? », in J. Harrigan et H. El-Said (dir.) : *Aid and power in the Arab world* (Palgrave Macmillan, 2009).

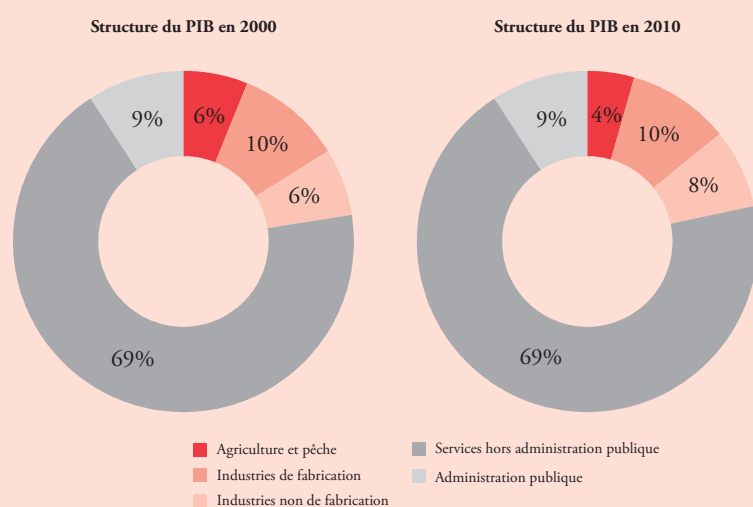
³ Voir Fonds monétaire international, Article IV, Tunisie, 2010

La production manufacturière est le principal moteur de la croissance

Le secteur manufacturier est un acteur clé de la croissance en Tunisie (qui atteignait 7,2 pour cent au quatrième trimestre de 2010 par rapport à l'année précédente) et représente la deuxième composante du PIB (autour de 10 pour cent) en 2010. Il est animé essentiellement par d'importantes industries exportatrices comme le textile et l'habillement (6,4 pour cent de croissance au quatrième trimestre de 2010) et par la croissance rapide de l'industrie mécanique et électrique (23,0 pour cent de croissance pour la même période). Ces deux industries représentent ensemble quelque 50 pour cent des exportations tunisiennes.

Toutefois, en dépit de l'importance du secteur manufacturier pour la croissance économique, la part la plus importante du PIB – près de 70 pour cent – est créée par le secteur des services (figure 1.2). De plus, la taille de ce secteur par rapport à l'ensemble de l'économie est restée inchangée au cours des dix dernières années. Les services se composent d'un grand nombre d'activités, dont les industries liées au tourisme, telles que l'hôtellerie, la restauration, le commerce et les communications (ces dernières ayant été le moteur clé de la croissance, avec une progression de 13 pour cent au quatrième trimestre de 2010). L'administration publique, qui est une autre composante importante du PIB, est restée relativement stable au cours de la dernière décennie avec une part d'environ 9 pour cent.

Figure 1.2 Structure du PIB en 2000 et 2010



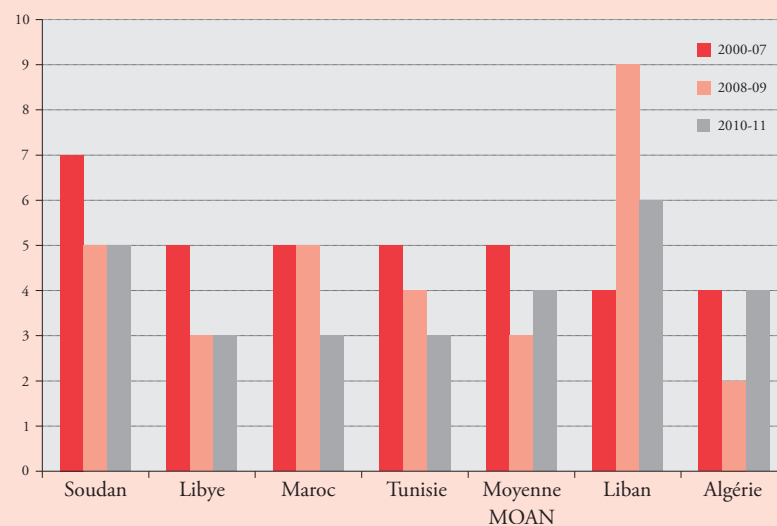
Source : Institut national de la statistique de Tunisie, 2010.

2 L'IMPACT DE LA CRISE FINANCIÈRE MONDIALE

De manière générale, la région MOAN a été l'une des moins affectées en matière de croissance du PIB au cours de la crise financière mondiale de 2008, cela étant dû essentiellement à son exposition financière limitée et à la composition de ses échanges. Dans cette région, le PIB a perdu 2,9 points de pourcentage entre 2008 et 2009, contre une perte de 4,1 et 6,0 points, respectivement, en Afrique subsaharienne et en Amérique latine ; seule l'Asie du Sud, où la croissance a gagné 2 pour cent, a fait mieux que la région MOAN.

En Tunisie, la crise mondiale, en dépit de ses incidences atténuées au regard des critères internationaux, a considérablement ralenti l'élan de la croissance économique. Avec une baisse considérable des exportations et un déclin de la production manufacturière, l'augmentation du PIB national est passée de 6,3 pour cent en 2007 à 4,5 pour cent en 2008. Par rapport à d'autres économies de la région, la Tunisie s'est un peu mieux comportée que la moyenne de la région MOAN, car un certain nombre de pays exportateurs de pétrole (comme l'Algérie et la Libye) ont été fortement atteints par la diminution initiale des revenus de l'exportation de pétrole (figure 1.3). Après avoir atteint son plus bas niveau à 3,1 pour cent en 2009, le taux de croissance a repris sa progression au début de l'année 2010.

Figure 1.3 Croissance du PIB réel dans certains pays de la région MOAN de 2000 à 2011
(en pourcentage)



N.B. : Il s'agit de taux de croissance composés moyens du PIB réel.

Source : Banque mondiale (Indicateurs du développement dans le monde) et FMI (Perspectives de l'économie mondiale).

La faiblesse des liens financiers a atténué les répercussions économiques en Tunisie

Comme dans d'autres pays en développement, la faible intégration des marchés financiers de la Tunisie l'a protégée des pleins effets de la crise mondiale. Les institutions financières du pays ne détiennent qu'une très faible proportion d'avoirs étrangers (environ 8 pour cent du total de leurs avoirs en 2009)⁴ et le secteur de l'exportation est essentiellement financé par des services offshore. Le pays a historiquement adopté une approche graduelle de l'ouverture de ses opérations en capital, ce qui semble dénoter une certaine clairvoyance eu égard au contexte actuel.

Le principal mécanisme de transmission a opéré par l'intermédiaire des liaisons économiques avec l'UE

Le principal mécanisme de transmission de l'impact de la crise a été le secteur externe, qui a souffert de l'effondrement de la demande sur le marché européen. La croissance des exportations de biens et services a subi un ralentissement, passant de 8,5 pour cent en 2007 à 3,5 pour cent en 2008, pour descendre à 1,6 pour cent en 2009, faisant ainsi passer le déficit de la balance courante du pays de 900 millions à 1,2 milliard de dollars des États-Unis en 2009. De manière générale, les exportations ont diminué dans tous les secteurs en 2009 par rapport à 2008 ; ainsi, les machines et composants électriques ont subi une diminution de 3,7 pour cent, alors que les textiles et autres produits manufacturés perdaient environ 8 pour cent.

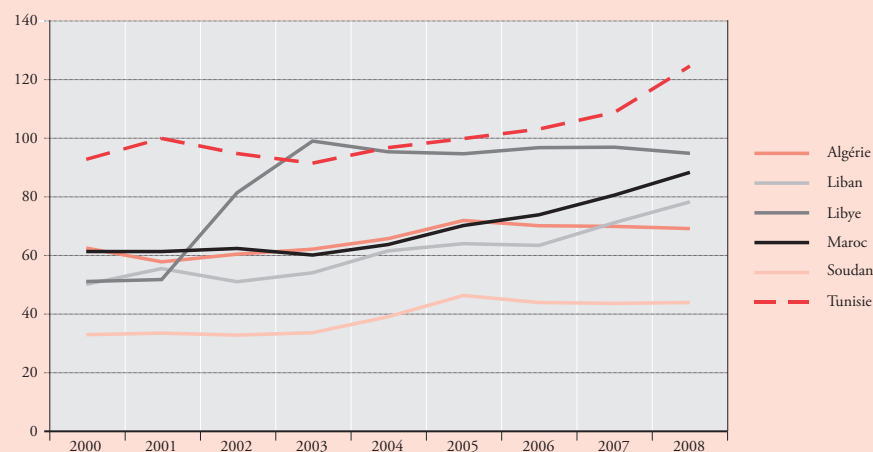
La Tunisie connaît une forte demande interne, mais le pays importe une quantité considérable de biens qui ne sont pas des produits nationaux, et les entreprises locales ciblent les marchés étrangers pour réaliser des économies d'échelle. Le pays est largement dépendant des échanges commerciaux, et la part du commerce en pourcentage du PIB (124,6 pour cent en 2008) est l'une des plus élevées de la région MOAN (figure 1.4). Le pays dépend de l'UE pour la grande majorité de ses exportations, en particulier depuis la mise en œuvre de l'accord de libre-échange euro-méditerranéen (Euromed) en 1998. L'accord Euromed a harmonisé le cadre réglementaire, réduit les droits de douane et supprimé les quotas et progressivement accru les liens économiques entre les deux marchés : l'Europe représentait 74,2 pour cent des exportations tunisiennes en 2008 (dans lesquelles la France et l'Italie étaient les partenaires les plus importants, avec respectivement 29 pour cent et 21 pour cent)⁵. La Tunisie est donc devenue de plus en plus sensible aux cycles économiques dans l'Union européenne, et le FMI a estimé que la corrélation entre

⁴ FMP, op. cit.

⁵ Gouvernement de Tunisie : *Balance des paiements*, 2008.

les écarts de production en Tunisie et chez ses partenaires commerciaux européens avait doublé au cours de la période 1993-2008, passant de 0,33 à 0,67⁶.

Figure 1.4 Part du commerce en pourcentage du PIB dans certains pays de la région MOAN, 2000-2008 (pourcentages)



Source : Banque mondiale (Indicateurs du développement dans le monde).

...et d'une baisse des recettes liées au tourisme.

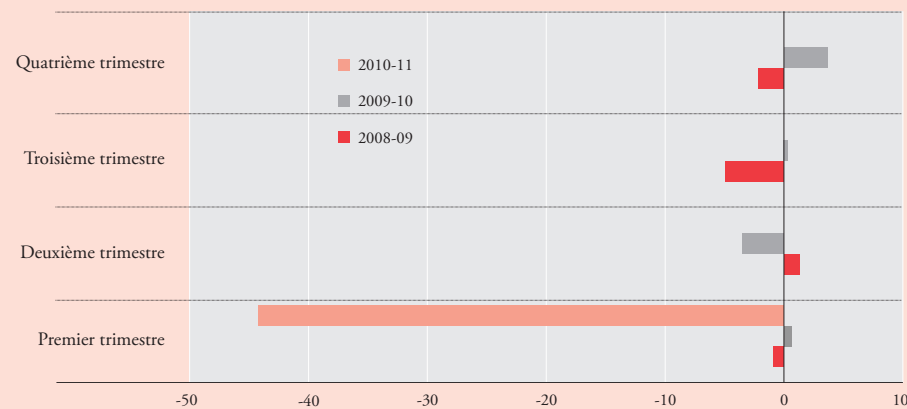
Bien que la diversification économique ait rendu la Tunisie moins dépendante du tourisme, ce secteur demeure vital pour la croissance économique et l'emploi. La part des recettes liées au tourisme international dans le total des exportations, qui représentait près de 25 pour cent au début du siècle, s'élevait à environ 19 pour cent en 2006. La même année, le secteur représentait encore 6 pour cent du PIB et employait plus du tiers de la population active⁷. De plus, il constitue toujours une source vitale de devises étrangères ; en 2009, les recettes liées au tourisme se sont élevées à 3,5 milliards de dollars (courants) des États-Unis et ont créé 96.000 emplois, contre 3,9 milliards de dollars et 95.400 emplois en 2008. Bien que le nombre des touristes ait diminué pendant la crise financière mondiale, il y a eu un rebond au cours de la deuxième moitié de 2010 et le secteur connaissait une ten-

⁶ R. De Bouk, et. al. : *Spillovers from Europe and Morocco and Tunisia*, 2010.

⁷ Banque africaine de développement : *Perspectives économiques en Afrique*, 2008.

dance à la stabilisation avant la baisse considérable (plus de 40 pour cent) intervenue dans les premiers mois de 2011 (figure 1.5).

Figure 1.5 Les entrées touristiques en Tunisie par trimestre, 2008-2011 (en pourcentage)



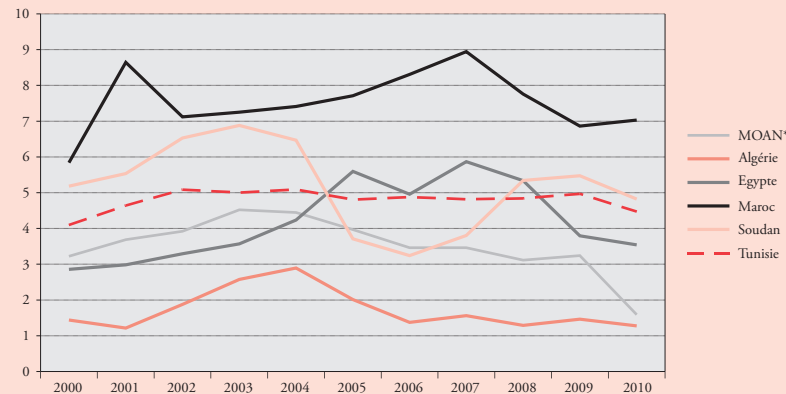
Source : Institut national de la statistique de Tunisie, 2010.

Aspect surprenant, les envois de fonds des travailleurs sont restés stables

Les envois de fonds des travailleurs constituent une importante source de revenus en Tunisie et se situent, à 5 pour cent du PIB, au-dessus des flux d'IDE en tant que source de financement du développement (l'IDE représentait environ 3 pour cent du PIB en 2009). Ils sont aussi l'équivalent de 11 pour cent des exportations de biens et de services, juste en dessous des recettes du tourisme (qui en représentent 13 pour cent). En dépit de la crise, ces envois de fonds se sont assez bien maintenus, non seulement en Tunisie, mais dans la région MOAN en général (figure 1.6). Cet aspect est surprenant, en particulier en Tunisie, où 80 pour cent de ces envois trouvent leur origine en France (1,271 million de dinars tunisiens en 2009, soit 941 millions de dollars)⁸, pays qui a connu un sérieux ralentissement au cours de la crise mondiale. Toutefois, les études concluent que les envois de fonds sont généralement très stables et présentent moins de volatilité que d'autres sources de financement, comme les flux de capitaux privés et l'IDE⁹.

⁸ Banque centrale de Tunisie : *L'économie tunisienne en chiffres*, 2011.

⁹ D. Ratha : « Worker's remittances : an important and stable source of external development finance », in *World Bank global development finance : striving for stability in development finance. Volume 1 : Analysis and statistical appendix*, 2003.

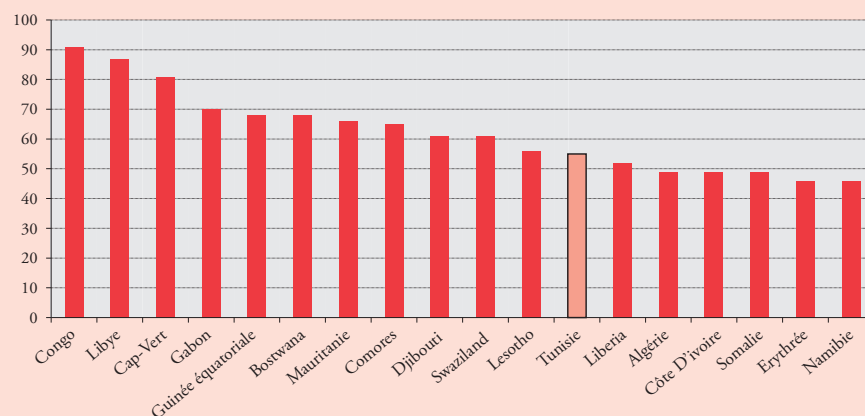
Figure 1.6 Les envois de fonds des travailleurs en pourcentage du PIB, 2000-2010

*MOAN : la figure n'inclut que les pays en développement de cette région.

Source : Banque mondiale, estimation des Indicateurs du développement dans le monde basée sur les données du FMI concernant la balance des paiements, et estimation du PIB par la Banque mondiale et l'OCDE.

L'augmentation des prix alimentaires à l'importation a également constitué une menace pour l'économie.

La spirale des prix des produits alimentaires, qui a précédé la crise mondiale, a également constitué (et constitue encore) une menace considérable pour l'économie tunisienne, car 60 pour cent de la consommation alimentaire est représentée par des importations. Cette situation est semblable à celle de beaucoup d'autres pays en développement, notamment en Afrique (figure 1.7), où ces pays devaient faire face aux effets inflationnistes de la crise alimentaire de 2008 quand la crise mondiale s'est déclarée. Cela a conduit un grand nombre d'entre eux à maintenir initialement une stricte politique monétaire avant de prendre des mesures expansionnistes comme l'octroi d'aides alimentaires et l'augmentation des salaires du secteur public (voir encadré 1.1).

Figure 1.7 Ratio importations alimentaires/consommation alimentaire dans certains pays africains, 2010 (en pourcentage)

Source : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 2011.

Encadré 1.1 L'impact de la hausse des prix alimentaires

La flambée des prix alimentaires met en lumière la vulnérabilité des consommateurs pauvres en cas de hausse des prix des denrées de base. La hausse mondiale des prix alimentaires a contribué à une forte inflation de ces prix dans de nombreux pays et a conduit dans certains d'entre eux à des émeutes et autres formes de troubles sociaux. Les pays de la région MOAN sont particulièrement vulnérables à l'augmentation des produits alimentaires, car les ressources en eau sont limitées et près de 50 pour cent de la nourriture consommée dans la région est importée.

L'augmentation des prix alimentaires peut entretenir l'inflation et alourdir le montant des subventions publiques, mais l'impact inflationniste varie à l'intérieur de la région et dépend de différents autres facteurs comme le taux de change, les infrastructures nationales et les politiques de stabilisation des prix. Cette augmentation a aussi un impact sensible sur le coût de la sécurité alimentaire pour les ménages. La grande majorité des pauvres des zones rurales et des ménages urbains des pays en développement sont des acheteurs nets de denrées alimentaires qui sont affectés négativement par la hausse des prix. Selon le Programme alimentaire mondial (PAM), environ 97 pour cent des ménages du Yémen ont indiqué qu'ils n'avaient pas assez d'argent pour acheter de la nourriture et autres produits de base pendant la crise alimentaire mondiale de 2008 ; « en outre, plus de 90 pour cent devaient se contenter de denrées moins appréciées et meilleur marché et avaient réduit la taille de leurs repas » (PAM, 2008). De même, « les familles marocaines – notamment celles qui, ayant de faibles revenus, se nourrissent de légumes à cause du prix élevé de la viande – ont souffert de la hausse des prix », les femmes achetant et cuisant apparemment moins de nourriture pour leurs familles (Benmehdi, 2009).

Face à cette situation, de nombreux gouvernements ont tenté de limiter l'augmentation des prix des denrées alimentaires nationales en augmentant les subventions (Tunisie), en abaissant les taxes douanières à l'importation ou en imposant des restrictions à l'exportation (Égypte). Toutefois, il s'agit là essentiellement de stratégies d'aide à court terme qui provoquent une distorsion des marchés tout en risquant d'avoir des implications négatives à long terme. A court terme, l'augmentation des subventions accroît les dépenses budgétaires et réduit les ressources fiscales nécessaires pour des investissements publics indispensables et d'autres dépenses consacrées au développement; en outre les restrictions à l'exportation aggravent la hausse des prix (laquelle a elle-même conduit à l'augmentation du prix du riz au cours de la crise alimentaire de 2008). De plus, à moyen et long termes, des prix artificiellement bas peuvent limiter l'offre et l'amélioration de la productivité qui constituent la réponse requise pour assurer la sécurité alimentaire à long terme (Fonds international pour le développement agricole – FIDA, 2008)..

Tableau 1.1 Les réponses de politique générale à la hausse des prix alimentaires dans la région MOAN, 2008

Pays	Politiques nationales			Programmes de protection sociale				
	Réduire les taxes sur les produits alimentaires	Augmenter l'offre en utilisant les stocks alimentaires	Restrictions à l'exportation	Subventions et/ou contrôles des prix	Transferts d'espèces	Nourriture contre travail	Rations/ coupons alimentaires	Alimentation scolaire
Égypte	✓	✓	✓	✓	✓		✓	
Maroc	✓	✓		✓				✓
Tunisie	✓		✓	✓	✓			✓
Djibouti		✓	✓	✓				

Source (tableau) : Yemstov, R. (2009).

Sources : Benmehdi (2009) ; FIDA (2008) ; PAM (2008).

B LA SITUATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL

1 VUE D'ENSEMBLE SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Le taux de chômage, qui atteignait 16,4 pour cent en 1984, au début du premier plan de stabilisation, était de 13,0 pour cent en 2010, alors que la croissance du PIB avait été d'environ 200 pour cent (de 17,5 TND à 52,5 TND) au cours de la même période. Toutefois, le chômage n'est qu'un des problèmes clés qui se posent au marché du travail tunisien, et nous essaierons dans cette section d'évoquer quelques-unes de ces préoccupations sous-jacentes.

Une analyse plus approfondie de la situation de l'emploi en Tunisie devrait, bien entendu, porter sur une plus longue période (avant 2004) et se référer à une base de données plus diverse et détaillée. Toutefois, les tentatives pour obtenir davantage d'informations n'ont pas été couronnées de succès et, étant donné la réévaluation des statistiques du pays qui est en cours, ce type d'informations peut se révéler inutile au stade actuel. En gardant ces notions présentes à l'esprit, nous mettrons l'accent dans le reste de cette section sur les problèmes structurels clés du marché du travail, essentiellement liés au côté de l'offre – alors que le chapitre 2 évoquera les préoccupations concernant le côté de la demande et analysera les facteurs qui ont un impact sur la création d'emplois.

Les considérations relatives à l'offre posent des problèmes clés pour le marché du travail

Du côté de l'offre, le nombre croissant des entrants sur le marché du travail exerce une pression accrue. La population active est passée de moins de 3 millions en 1994 à environ 4 millions en 2010, ce qui est dû essentiellement au nombre des jeunes et des femmes qui sont entrés sur le marché du travail¹⁰. Entre 2004 et 2008, on a constaté, seulement pour les nouveaux entrants sur le marché du travail, un écart en termes d'emploi de près de 20.000 emplois par an – qui sont venus s'ajouter aux 500.000 chômeurs en quête d'un emploi chaque année¹¹.

Cependant, les pressions démographiques ne sont pas le seul facteur qui explique le caractère excédentaire de l'offre de main-d'œuvre, car il existe une inadéquation entre les emplois qui se créent et la qualification de la main-d'œuvre. Le nombre des travailleurs qualifiés entrant sur le marché du travail est monté en flèche au cours des deux dernières décennies – dans une large mesure à cause de l'augmentation du nombre des diplômés, qui est passé de 3.618 en 1984 à 65.630 en 2009 (la

¹⁰ Gouvernement de Tunisie (2010).

¹¹ H. Dimassi : *Background paper for the Tunisia country review*, manuscrit inédit, 2010.

part de ce groupe dans l'ensemble de la population a augmenté de plus de 1.000 pour cent). Si certains éléments indiquent que les systèmes éducatifs n'apportent pas aux étudiants les compétences qui sont appréciées par le secteur privé et par l'économie mondiale, il n'en est pas moins clair que le nombre des travailleurs hautement qualifiés dépasse celui des offres d'emploi, car la majorité des emplois créés appartiennent à des secteurs à faible qualification. Les secteurs de l'agriculture et du commerce, dans lesquels une grande partie des travailleurs ont un niveau d'instruction inférieur à celui du secondaire¹², ont généré environ 60 pour cent des emplois créés entre 2004 et 2007. Par contre, les secteurs qui comptent une partie plus importante de travailleurs « qualifiés », c'est-à-dire ayant au moins un niveau d'instruction secondaire (comme l'éducation, les soins de santé, la mécanique et l'électricité), ont moins contribué à la croissance de l'emploi au cours de la même période (tableau 1.2).

Tableau 1.2 Les niveaux de qualification dans les activités créatrices et destructrices d'emplois, 2004-2007

Activité	Création nette d'emplois (milliers par année)	Niveau de qualification (%)	Activité	Création nette d'emplois (milliers par année)	Niveau de qualification (%)
Agriculture	34,9	12	Construction	-0,8	23
Commerce	14,3	44	Textile	-2,9	35
Education, santé et administration	8,6	83			
Mécanique et électricité	6,9	50			
Transports et communications	6,1	52			
Chimie	0,8	54			
Mines	0,2	63			
Autres secteurs non agricoles	41,9	49			

Le niveau de qualification est défini en pourcentage de la main-d'œuvre sectorielle possédant au moins un niveau d'instruction secondaire en 2001.

Source : IILS, sur la base de données de la Banque mondiale, 2008.

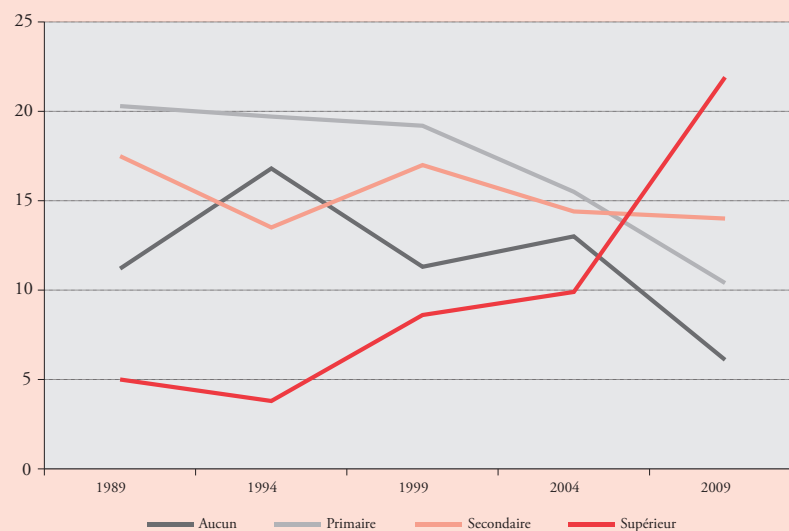
¹² Banque mondiale : *Tunisia's global integration : second generation of reforms to boost growth and employment*, 2008.

Le niveau d'instruction de la population active jeune est de plus en plus élevé...

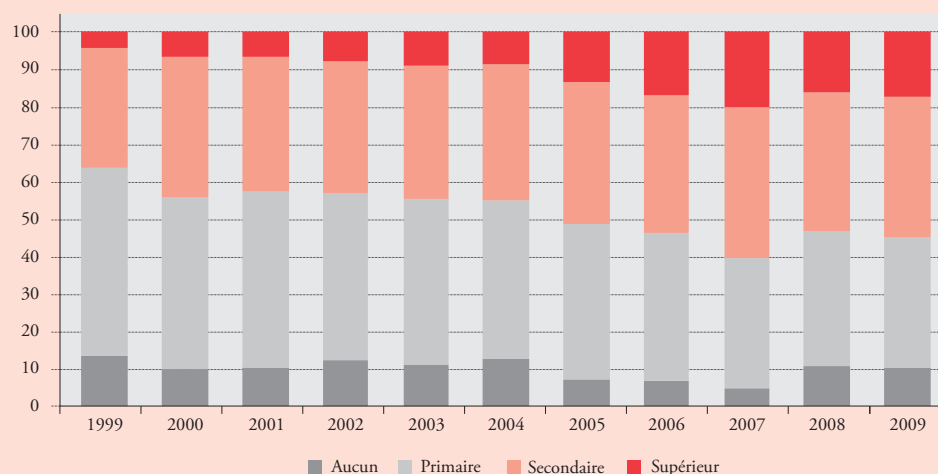
En conséquence, le problème du chômage est particulièrement aigu chez les personnes ayant un niveau d'instruction tertiaire : en 2010, la majorité (37 pour cent) de celles qui s'inscrivaient pour la première fois dans une agence pour l'emploi possédaient un diplôme universitaire. En outre, c'est chez les plus instruits que le taux de chômage est le plus élevé : même lorsque le chômage a diminué au cours des dernières années chez les personnes dépourvues d'instruction ou du niveau du primaire, il a augmenté pour celles qui possédaient un niveau secondaire ou tertiaire (figure 1.8, graphique A). Le taux de chômage des jeunes issus de l'université est passé de 14 pour cent en 2005 à près de 22 pour cent en 2009, alors que celui des jeunes sans instruction, qui avait commencé de diminuer régulièrement à partir de 2005, s'élevait à 6,1 pour cent en 2009. De plus, en valeur absolue, les personnes de niveau secondaire ou supérieur constituent la partie la plus importante des travailleurs sans emploi. Alors qu'elles représentaient 40 pour cent des chômeurs au début du siècle, leur représentation dépassait 50 pour cent en 2009 (figure 1.8, graphique B).

Figure 1.8 Taux de chômage et répartition des chômeurs par niveau d'instruction (en pourcentage)

Graphique A : Évolution du chômage par niveau d'instruction, 1984-2010



Graphique B : Répartition des chômeurs par niveau d'instruction, 1999-2009



Source : IILS, sur les bases du Ministère de l'Éducation de Tunisie.

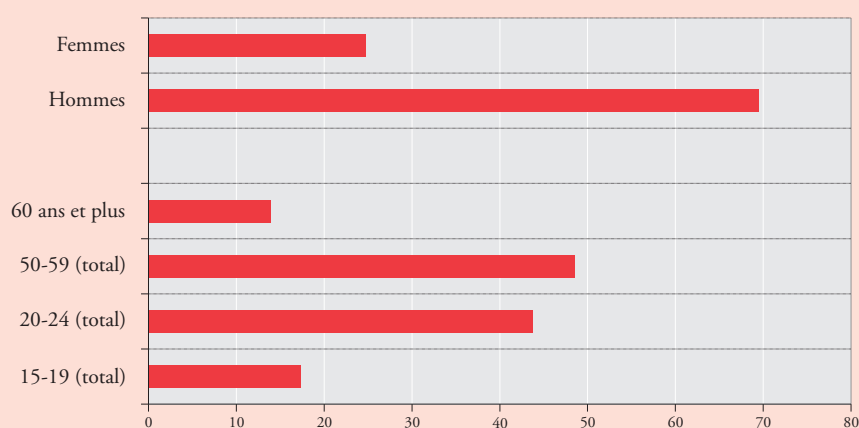
L'augmentation du chômage avec le niveau d'instruction est un problème courant dans toute la région MOAN. Le chômage des personnes de niveau d'instruction tertiaire en Égypte, en Algérie et au Liban se situe respectivement autour de 15 pour cent, 20 pour cent et 30 pour cent, alors que dans les mêmes pays, le chômage est respectivement de 2,0 pour cent, 7,6 pour cent et 22 pour cent chez les personnes de niveau d'instruction primaire. Cette situation contraste avec celle des pays développés, où le chômage diminue avec l'augmentation du niveau d'instruction ; ainsi, aux États-Unis et en France, le taux de chômage chez les personnes de niveau tertiaire est respectivement de 5 et 8 pour cent, alors qu'il atteint 14,6 pour cent aux États-Unis chez ceux qui n'ont pas au moins un diplôme d'études secondaires et 31 pour cent en France chez ceux qui n'ont pas fait d'études.

Par ailleurs, le manque de perspectives d'emploi est partiellement responsable du faible niveau de participation à la population active, en particulier chez les jeunes, qui restent plus longtemps scolarisés et repoussent le moment de leur entrée sur le marché du travail ou attendent de meilleures perspectives d'emploi tout en restant dépendants de l'appui de leur famille ou d'envois de fonds. D'autres stratégies de survie, comme l'émigration (de travailleurs qualifiés ou non qualifiés) vers des pays plus riches en emplois, ont historiquement contribué à atténuer quelque peu les tensions sur le marché de l'emploi et assuré un flux régulier d'envois de fonds.

...mais la participation à la population active est faible, notamment chez les femmes...

La participation à la population active est extrêmement faible en Tunisie et n'a que légèrement augmenté ces dernières années, passant de 45,5 pour cent en 2005 à 46,9 pour cent en 2010. En fait, le taux de participation global masque d'importantes différences entre les groupes de travailleurs. C'est parmi les jeunes, les femmes et les personnes âgées que les taux sont le plus faibles, alors que ceux des hommes (69,5 pour cent) sont comparables à ceux d'autres pays de la région MOAN et de pays avancés (68,9 pour cent en Algérie, 67 pour cent en Espagne, 62 pour cent en France, 64,5 pour cent en Grèce, et 74,7 pour cent au Maroc)¹³ (voir figure 1.9).

Figure 1.9 Participation des différents groupes à la population active, 2010 (en pourcentage)



Source : Ministère de la Formation professionnelle et de l'Emploi de Tunisie.

En 2010, le taux de participation des femmes n'était que de 24,8 pour cent – toutefois comparable à celui d'autres pays de la région, comme l'Algérie (14,2 pour cent) et le Maroc (25,9 pour cent)¹⁴. Après l'indépendance, une série de politiques ont été mises en œuvre avec un certain succès pour faciliter l'intégration des femmes sur le marché du travail. Toutefois, ce taux a connu une stagnation au cours des dernières années (de 23,6 à 24,8 pour cent au cours des cinq dernières années), et il demeure très faible comparé à celui des pays européens (68,1 pour cent au Portugal, 52,2 pour cent en France et 65 pour cent en Espagne)¹⁵.

¹³ Commission européenne : Eurostat.

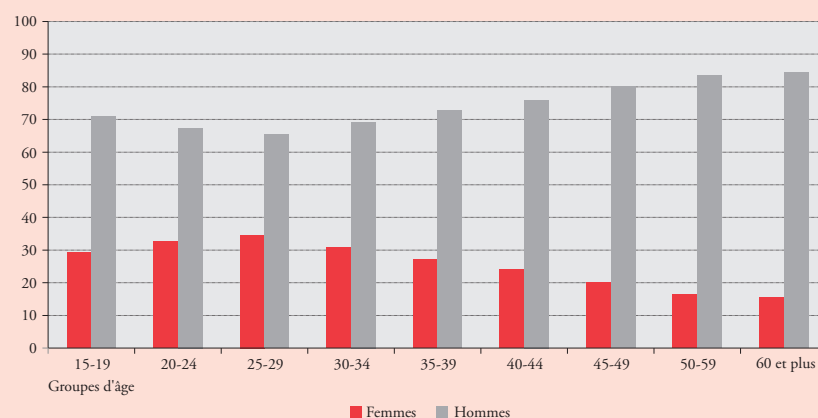
¹⁴ INS pour la Tunisie, ONS pour l'Algérie et HCP pour le Maroc.

¹⁵ Commission européenne : Eurostat, op. cit.

Le faible taux de participation des femmes est dû à un certain nombre de raisons. En premier lieu intervient, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, la rétention scolaire : à mesure que le niveau d'instruction des femmes s'est amélioré, cette évolution même a retardé leur entrée sur le marché du travail. De plus, en dépit de progrès importants, les normes sociales semblent encore constituer un obstacle à cette entrée. Bien que de grands progrès aient été réalisés en matière de législation, la discrimination subsiste dans la pratique ; en outre, la participation des femmes au marché du travail n'est pas continue. Après l'âge de 30 ans, le taux de participation décline sensiblement (voir figure 1.10). Il semble que les femmes quittent le marché du travail après qu'elles se sont mariées ou qu'elles ont eu un enfant, essentiellement du fait de la rareté des services de garde d'enfants ; seulement 0,4 pour cent des enfants âgés de 0 à 3 ans ont été admis dans une garderie en 2006¹⁶. Une telle carence institutionnelle renforce le rôle traditionnel des femmes en tant que femmes au foyer. Enfin, l'accès au crédit en vue de lancer une entreprise pose également un problème, car les institutions de micro-crédit tendent à favoriser les hommes par rapport aux femmes¹⁷.

On notera toutefois que la Tunisie a réalisé des progrès en matière d'équité entre les genres. Non seulement elle présente l'écart de parité femmes/hommes en activité le plus faible parmi les pays du Maghreb (figure 1.10), mais l'Indice mondial des écarts de genre (Global Gender Gap Ranking), qui analyse l'écart hommes/femmes selon quatre catégories (participation et perspectives économiques, niveau d'instruction, santé et survie, et émancipation politique), place la Tunisie devant un grand nombre de pays comme le Liban et la Turquie (outre les pays du Maghreb) sur le plan de la parité entre les genres¹⁸.

Figure 1.10 Taux de participation à la population active, par âge et par genre, 2010 (en pourcentage)



Source : Ministère de la Formation professionnelle et de l'Emploi de Tunisie. Disponible sur : http://www.emploi.gov.tn/fileadmin/user_upload/PDF/statistique/publication/a3.pdf

¹⁶ A. Goudier : *Déterminants de l'activité des femmes sur le marché du travail tunisien et discrimination salariale par genre* (2009, pp. 4-9).

¹⁷ United Nations University-World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER) : *Supporting women entrepreneurs in Tunisia*, 2010.

¹⁸ Cet indice est établi par le Forum économique mondial ; voir R. Hausmann et. al. : *The Global Gender Gap Report*, 2010.

L'Europe et les pays exportateurs de pétrole sont des destinations importantes pour les travailleurs migrants.

L'émigration constitue pour les travailleurs tunisiens un important moyen de s'assurer un emploi depuis la deuxième moitié du XX^e siècle, ce qui a historiquement contribué à réduire certaines pressions démographiques sur le marché du travail. En 2010, les émigrants ont représenté 10 pour cent de la population tunisienne¹⁹. La majorité d'entre eux travaillent en Europe (par exemple en France, en Italie ou en Allemagne) et – jusqu'à une date récente – dans des pays voisins comme la Libye (voir la figure 1.11), mais le profil de ces travailleurs a considérablement changé au cours des dernières décennies. Dans les années 1960 et 1970, les émigrants ont été employés dans des secteurs qui demandaient des travailleurs semi-qualifiés, mais aujourd'hui ils sont de plus en plus nombreux à travailler plutôt dans des secteurs exigeant de hautes qualifications²⁰. On estime que le nombre des travailleurs tunisiens instruits a doublé en Europe au cours des années 1990, et cette tendance se maintient. Par exemple, parmi les hommes émigrant vers la France, 18 pour cent possédaient une instruction de niveau tertiaire en 2007, alors que ce pourcentage était de 20,5 pour cent²¹ en 2008.

L'émigration a eu d'autres avantages importants pour les travailleurs comme pour l'économie tunisienne. Elle a amélioré les possibilités de rémunération ; ainsi, en France, les femmes tunisiennes ont gagné huit fois plus et les hommes 3,4 fois plus que le salaire moyen que les femmes et les hommes obtiennent respectivement dans leur pays, ce qui constitue une source vitale de financement en termes d'envois de fonds (voir la section A)²². Bien que la perspective d'une rémunération accrue ait certainement encouragé nombre de Tunisiens instruits à quitter le pays, appauvrissant ainsi la base de capital humain, l'exode des cerveaux ne semble pas poser en lui-même un dilemme à la Tunisie, car le pourcentage de travailleurs instruits dans la population active est très élevé. À bien des égards, il s'agit en fait davantage d'une solution au problème du chômage que d'un défi à relever.

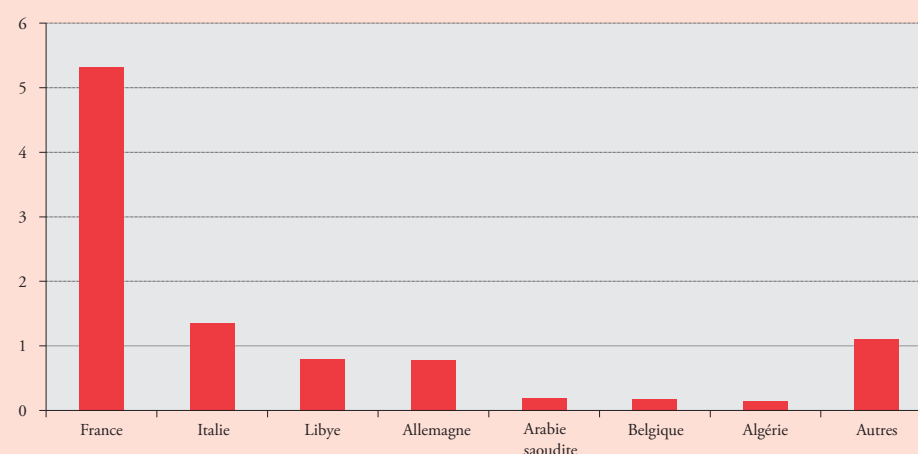
¹⁹ Office des Tunisiens à l'étranger : <http://www.ote.nat.tn>

²⁰ Bien que la migration vers la Libye et d'autres pays exportateurs de pétrole soit pour l'essentiel illégale, elle est due aux perspectives liées à l'exploitation de nouveaux gisements.

²¹ BIT : 2010b, op. cit., p. 41.

²² International Institute for Labour Studies (IILS) : *Making migration a development factor : the case of North and West Africa*, 2010.

Figure 1.11 Les émigrants tunisiens en pourcentage de la population du pays en 2008 ²³



Source : Calculs de l'IILS d'après Boubakri (2010, p. 8).

2 L'IMPACT DE LA CRISE FINANCIÈRE MONDIALE SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

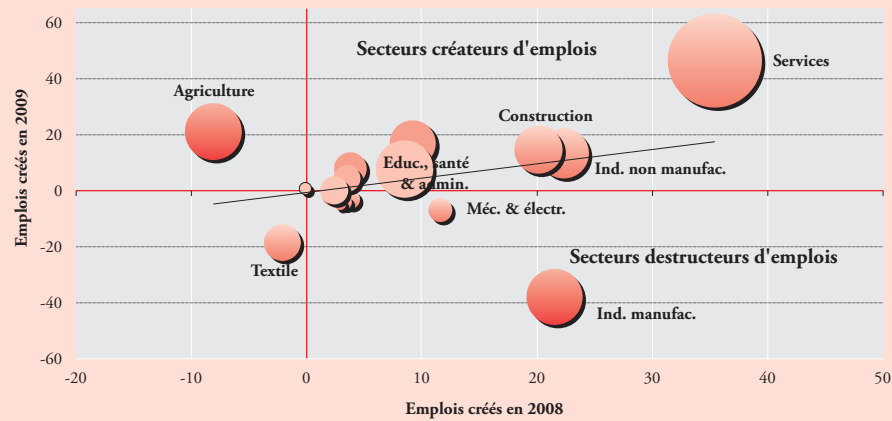
Les pertes nettes d'emplois ont été minimales au cours de la crise...

De manière générale, la crise mondiale a eu un impact relativement bref mais négatif sur la situation de l'emploi en Tunisie. Elle a affecté certains secteurs clés de l'exportation, ainsi que les activités liées au tourisme. Le chômage est passé de 12,4 pour cent en 2008 à 13,3 pour cent en 2009, essentiellement du fait de la faiblesse de la création d'emplois. La plupart des emplois perdus l'ont été dans le secteur manufacturier (38.000 emplois y ont disparu en 2008-2009) à cause du ralentissement de l'industrie du textile et de l'habillement, mais aussi dans d'autres branches importantes comme la mécanique et les composants électriques (figure 1.12). Toutefois, dans les activités les plus importantes, comme le commerce de gros et de détail, les transports et les communications, l'éducation et la santé, où l'emploi est concentré, la création nette d'emplois a accéléré ou est restée stable tout au long de la crise. En définitive, le taux global de chômage n'a augmenté que d'un point de pourcentage pendant cette période²⁴.

²³ Les statistiques concernant le nombre des émigrants tunisiens varient selon les sources ; ainsi, l'INSEE français estime que seulement 150.000 Tunisiens vivent en France, alors qu'ils seraient environ 500.000 selon les estimations de la Tunisie. Ces différences sont probablement dues à la double nationalité. Voir Fondation européenne pour la formation : *The contribution of human resources development to migration policy in Tunisia, 2007*, p. 12, pour plus de précisions sur la question.

²⁴ Certains éléments, notamment les rapports quotidiens émanant du Ministère des Affaires Sociales, montrent que l'impact de la crise dans le secteur des services a plutôt revêtu la forme de pertes d'emploi partielles, ce qui laisse supposer que l'on a réduit les horaires de travail plutôt que de supprimer des emplois (Ministère des Affaires Sociales, Direction générale de l'inspection du travail et de la conciliation).

Figure 1.12 La création d'emplois par secteur, 2008-2009 (en pourcentage)



Note : La taille des bulles correspond au nombre de personnes employées dans la branche d'activité ou le secteur.
Source : IILS, d'après Dimassi, 2011.

...mais des problèmes d'emploi structurels ont été mis en évidence...

Toutefois, plus spécifiquement, la crise a approfondi et exploité les problèmes structurels examinés dans la section A :

- *Le chômage des diplômés universitaires* : Le chômage a brusquement augmenté, en particulier chez les personnes ayant un niveau d'instruction tertiaire. Chez les diplômés universitaires, il est passé de 18,2 pour cent en 2007 à 21,9 pour cent en 2009, alors qu'il augmentait de 4,4 à 6,1 pour cent au cours de la même période chez les personnes n'ayant pas fait d'études.
- *Les incidences négatives pour les femmes* : Les femmes ont été particulièrement atteintes par la crise, comme le confirment d'autres études qui ont montré les incidences négatives de celle-ci sur l'emploi des femmes. Si le taux de chômage des hommes est resté stable durant cette période, celui des femmes a augmenté de 15,3 pour cent en 2007 à 18,8 pour cent en 2009, ce qui est dû pour l'essentiel au nombre plus important de femmes à faible qualification employées dans le secteur de l'exportation (80 pour cent des travailleurs du textile et de l'habillement sont des femmes), qui a subi de notables pertes d'emplois.

- *Les obstacles à l'émigration* : Un des impacts majeurs de la crise financière sur le marché de l'emploi a été la restriction du flux des émigrants vers l'Europe liée à la diminution des offres d'emplois à l'étranger. En outre, l'instabilité politique qu'ont connue d'autres pays arabes a incité les migrants à rentrer en Tunisie. En particulier, la guerre civile qui a éclaté en Libye, une des premières destinations des travailleurs tunisiens, a renvoyé des flux de migrants dans leur pays et amené un certain nombre de pays européens à réduire leurs quotas de migrants (par exemple en Italie) ou à renforcer les critères d'admission (par exemple en France)²⁵. Les données empiriques indiquent une légère diminution de l'afflux de migrants tunisiens vers les pays de l'OCDE en 2008²⁶.

La crise a donc élargi les fissures des inégalités sur le marché du travail ; avant la crise mondiale, une forte émigration et les perspectives d'emploi dans le secteur public aidaient à atténuer les disparités existant sur ce marché en faisant office de soupapes de sécurité pour la population active. Cependant, avec le ralentissement prolongé en Europe et dans d'autres pays de destination importants, certains groupes de travailleurs, comme les diplômés universitaires et les femmes, ont subi un impact disproportionné. De plus, si les pauvres bénéficient en Tunisie d'une large protection sociale (voir le chapitre 3), il existe pour les chômeurs peu de possibilités de percevoir des prestations pendant qu'ils essaient d'accéder au marché du travail. Ainsi, le défaut d'allocations de chômage adéquates et les possibilités limitées d'entrepreneuriat et d'activités indépendantes ont mis les chômeurs dans une situation intenable, et le rebond de la croissance ne pouvait suffire à améliorer l'emploi et les perspectives sociales sans une réaction institutionnelle appropriée.

²⁵ L'Italie a réduit son quota de travailleurs non saisonniers à 150.000 en 2008 et à 0 en 2009. Voir OCDE (2009).

²⁶ J.-C. Dumont et J.-P. Garson : *La crise et son impact sur les migrations et l'emploi des immigrés*, 2010.

C LA RÉPONSE INSTITUTIONNELLE À LA CRISE

La réponse de la Tunisie à la crise mondiale a été inadéquate

La crise mondiale offrait une occasion de traiter certains de ces problèmes systémiques du marché du travail ; toutefois, la réponse de la Tunisie a consisté essentiellement à soutenir le secteur durement touché de l'exportation, ainsi qu'à prendre des mesures d'aide aux petites et moyennes entreprises, et d'autres mesures destinées à renforcer la demande intérieure. Ces mesures « ciblées » concernant le marché du travail ont consisté essentiellement en crédits d'impôt attribués aux sociétés exportatrices pour les contributions de sécurité sociale des employeurs, ainsi qu'en augmentations des salaires de la fonction publique visant à stabiliser la demande intérieure. Les investissements publics ont également été augmentés de 20 pour cent, ce qui s'est traduit par une forte création d'emplois dans le secteur des travaux publics et de la construction (voir la section B), qui a contribué à compenser les pertes subies dans d'autres secteurs comme l'industrie manufacturière. Les mesures complémentaires ciblées sur les PME ont consisté à améliorer le flux du crédit vers les petites entreprises en injectant davantage de liquidités dans l'économie grâce à des facilités de dépôt et de crédit, et en réduisant le taux d'intérêt à 5,25 pour cent.

Les effets économiques de la crise mondiale ayant été de courte durée en Tunisie, la réponse du marché du travail a été essentiellement ciblée sur les changements cycliques dans l'emploi. A cet égard, un grand nombre des emplois préservés l'ont été dans le secteur des travaux publics à faible qualification, ce qui a renforcé les asymétries existant sur le marché du travail. De plus, bien que les salaires minimums aient été augmentés durant cette période, cela n'a pas suffi à empêcher la baisse des salaires réels. La Tunisie a donc laissé passer une occasion en or d'introduire dans l'économie des changements structurels qui auraient pu remédier à certaines inégalités criantes sur le marché du travail.

D'autres politiques ciblées ont été adoptées après le 14 janvier, mais leur portée est encore trop limitée.

Il est certainement trop tôt pour évaluer pleinement l'impact économique des événements du 14 janvier ; il est toutefois probable que leurs effets initiaux auront un impact plus prononcé en termes de pourcentages que la crise mondiale, s'attend à ce que les perspectives de croissance s'abaissent en dessous de 1 pour cent en 2011. L'affaiblissement des perspectives de croissance est principalement attribuable à la faiblesse du redressement des activités économiques (notamment le tourisme, du fait des troubles sociaux), ainsi qu'à la stagnation persistante de l'emploi (tableau 1.3). En outre, le retour des émigrants de la Libye déchirée par la guerre (un des

cinq premiers pays sources d'envois de fonds) et le ralentissement de la croissance dans ce pays auront presque certainement des incidences négatives sur la situation économique de la Tunisie.

Tableau 1.3 Résumé des prévisions concernant la Tunisie

	2010 (estimation)	2011 (prévision)	2012 (prévision)
Croissance du PIB réel	3,4	0,8	3,3
Croissance de la production industrielle	7,8 (réel)	0	3
Croissance de la production agricole brute	-7,9	1,9	2
Exportations de biens FOB (milliards de dollars des EU)	16,7	18,3	19
Taux de chômage	13,0 (réel)	16	15,8

Source : Economist Intelligence Unit, 2011.

En avril 2011, le gouvernement provisoire tunisien a adopté des politiques économiques et sociales à court terme spécifiquement ciblées sur les groupes vulnérables. Ce plan de relance est composé de 17 mesures centrées sur la sécurité de l'emploi, la création d'emplois, la croissance du secteur privé et l'appui ciblé sur les jeunes sans emploi, les migrants rentrant au pays et les pauvres. Certaines de ces mesures sont la continuation de l'appui apporté pendant la crise mondiale, comme l'appui économique et le financement du secteur privé ; toutefois, un appui supplémentaire est prévu dans le domaine du développement régional comme de l'aide sociale, en particulier pour :

- *Les jeunes diplômés* : De nouvelles mesures visent à étendre la protection sociale à ce groupe social. Jusqu'à 200.000 d'entre eux recevront une allocation mensuelle de 200 TND (140 USD) et auront droit à une couverture médicale pour une durée pouvant atteindre un an. De plus, des programmes d'aide à la préparation des jeunes demandeurs d'emploi à l'examen d'entrée dans la fonction publique seront lancés.
- *Le développement régional* : Afin d'améliorer la croissance dans toutes les régions, et notamment dans les zones reculées, le gouvernement provisoire se concentre sur des projets d'infrastructures visant à faciliter le développement et l'investissement dans chaque région. De plus, 500 millions d'euros reçus par la Banque européenne d'investissement (BEI) seront utilisés pour améliorer les transports et le réseau routier. Combinées avec ces initiatives, le gouvernement provisoire a également pris quelques

mesures destinées à promouvoir le développement régional et l'investissement dans les régions.

- *Les zones prioritaires* : Selon le gouvernement provisoire, un certain nombre d'investisseurs ont exprimé leur intention de mettre en œuvre des projets à grand échelle dans des zones de développement régional, et l'État déploiera tous les efforts possibles pour que ces projets se réalisent au plus tôt. De plus, de nouvelles mesures financières et fiscales ont été prises pour encourager l'investissement dans les régions prioritaires. Parmi ces mesures figure l'exemption des sociétés des taxes sur les salaires, sans limitation de durée, pour les projets industriels, les activités artisanales et les services basés dans ces régions.
- *L'aide sociale* : Le gouvernement provisoire projette d'améliorer la situation du logement pour 20.000 familles, dont 11 pour cent se trouvent en dessous du seuil de pauvreté, soit par le microcrédit, soit par l'octroi de subventions. La proposition du gouvernement provisoire inclut aussi des programmes de protection sociale et d'inclusion économique.

Dans les cas où les mesures prises sont des extensions de programmes existants, le financement et l'ampleur des programmes ont été accrus afin d'atteindre davantage de personnes. Ces mesures viennent compléter le dispositif destiné à améliorer la situation des groupes les plus vulnérables ; toutefois, il est nécessaire de poursuivre le dialogue social pour parvenir à un consensus sur des solutions à moyen et long termes qui réduiront les inégalités et provoqueront une croissance plus durable.

D OBSERVATIONS FINALES

Etant donné les médiocres perspectives de croissance et les incertitudes politiques, la situation de l'emploi en Tunisie demeure sombre. Bien qu'un certain nombre de politiques aient été adoptées pour remédier à certaines des lacunes du marché du travail, notamment en ce qui concerne l'emploi des jeunes, un retour de la croissance économique et un schéma directeur plus exhaustif du marché du travail sont nécessaires pour améliorer la durabilité. Beaucoup dépendra du rythme des élections et de la mesure dans laquelle un système de gouvernance ouvert pourra être mis en place. Egalement importants sont des événements extérieurs à la Tunisie qui ont eu des retombées majeures, comme les perspectives de croissance en Europe, les événements géopolitiques dans des pays de destination pour les émigrants tels que la Libye (où 70.000 travailleurs étaient employés), ainsi que les événements géopolitiques survenus dans l'ensemble de la région qui ont un impact sur le tourisme.

Alors que le pays va de l'avant, il existe des possibilités et un champ d'application considérables pour une réforme institutionnelle incluant un contrat social plus équitable entre les citoyens et le gouvernement. Les Tunisiens doivent travailler pour stabiliser leur société, améliorer la gouvernance et élargir l'assise économique. A partir de ce constat, la suite de ce rapport analysera les problèmes structurels clés que doit aborder le discours public sur la conception des politiques générales dans un avenir proche. Le chapitre 2 présentera une vue d'ensemble de la création d'emplois en Tunisie, ainsi que le rôle de l'investissement (privé et étranger) dans l'obtention d'une croissance de l'emploi plus équilibrée. Les problèmes relatifs au système de protection sociale seront traités au chapitre 3 ; quant au chapitre 4, plus prospectif, il évoquera des considérations de politique générale et des expériences internationales sous l'angle de l'amélioration de la qualité de la création d'emplois, du renforcement de l'efficacité et de l'efficacité de la protection sociale, et de l'établissement d'un dialogue social authentique entre toutes les parties intéressées.

BIBLIOGRAPHIE

Banque africaine de développement. 2008. *African economic outlook* (Tunis).

Banque centrale de Tunisie. 2011. *L'économie tunisienne en chiffres* (novembre).
Accessible sur : <http://www.bct.gov.tn/bct/siteprod/francais/index1.jsp>.

Banque mondiale. 2011. *World development indicators* (Washington, D.C.).

Benmehdi, H. 2009. « Moroccan public in outcry over soaring prices of food », in *Magharebia*. Disponible sur : http://www.magharebia.com/cocoon/awi/xhtml1/en_GB/features/awi/features/2009/04/22/feature-01 [consulté le 24 août 2010].

Blin, M. 2009. « The political economy of IMF and World Bank interventions : is Tunisia really a model student? », in J. Harrigan, J. et H. El-Said, (dir.) : *Aid and power in the Arab world* (Palgrave Macmillan).

Boubakri, H. 2010. *Migration pour le travail décent, la croissance économique et le développement : le cas de la Tunisie*, Cahiers des migrations internationales, n° 102 (BIT, Genève).

Bureau international du Travail (BIT). 2011. *Tendances mondiales de l'emploi*. Janvier (Genève).

—. 2010a. *Rapport 2010 sur le travail dans le monde – d'une crise à l'autre?* (International Institute for Labour Studies, Genève).

—. 2010b. « Making migration a development factor », in *The case of North and West Africa* (International Institute for Labour Studies, Genève).

Chabaan, J. 2010. *Job creation in the Arab economies : navigating through difficult waters*, Arab Human Development Report Research Paper Series (PNUD, New York).

Commission européenne. *Eurostat*. (Bruxelles).

De Bouk, R., et. al. 2010. *Spillovers from Europe and Morocco and Tunisia*, IMF Working Paper n° 10/238. (Washington, D.C.). Accessible sur : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10238.pdf> [consulté le 23 août 2010].

Dimassi, H. 2010. Background paper for the Tunisia country review (International Institute for Labour Studies, Genève), manuscrit inédit.

Dimassi, H. ; Hassen, B. 2011. Impact de la crise économique mondiale sur l'emploi de la Tunisie (2008-2010) : bref aperçu, manuscrit inédit.

Dumont, J-C. ; Garson, J-P. 2010. La crise et son impact sur les migrations et l'emploi des immigrés (OCDE, Paris). Disponible sur : http://www.ie-med.org/anuari/2010/farticles/Dumont_Garson_crise_fr.pdf [consulté le 23 août 2010].

Economist Intelligence Unit (EIU). 2011. *Tunisia country report*, différents mois (Londres).

Fondation européenne pour la formation. 2007. *The contribution of human resources development to migration policy in Tunisia* (Turin). Disponible sur : [http://www.etf.europa.eu/pubmngmt.nsf/\(getAttachment\)/5CD26BB43A026CD8C12573DB004D8AD2/\\$File/NOTE7B7KG6.pdf](http://www.etf.europa.eu/pubmngmt.nsf/(getAttachment)/5CD26BB43A026CD8C12573DB004D8AD2/$File/NOTE7B7KG6.pdf) [consulté le 23 août 2010].

Fonds international de développement agricole (FIDA). 2008. *High food prices : impact and recommendations*, document préparé par la FAO, le FIDA et le PAM pour la réunion du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination des 28-29 avril 2008, Berne, Suisse.

Fonds monétaire international (FMI). 2010. *Perspectives de l'économie mondiale*, octobre (Washington, D.C.).

—. 2010. « Tunisia: 2010 article IV consultation », in *IMF country report n° 10/282*, septembre (Washington, D.C.).

Gouider, A. 2009. *Déterminants de l'activité des femmes sur le marché du travail tunisien et discrimination salariale par genre*. Disponible sur : http://gdri.dreem.free.fr/wp-content/g43-gouider1_final.pdf [consulté le 23 août 2010].

Gouvernement de Tunisie. 2010. *Institut national de la statistique : Tunisie*.

—. 2008. Balance des paiements.

—. 2010. Ministère de l'Éducation.

—. 2011. Ministère de la Formation professionnelle et de l'emploi.

Ha, B.J., et al. 2010. *Youth employment in crisis*. International Institute of Labour Studies Discussion Paper n° 201 (BIT, Genève).

Hausmann, R. ; Tyson Laura D. ; Zahidi, S. 2010. *The global gender gap report* (Forum économique mondial, Genève).

Haut-Commissariat au Plan du Royaume du Maroc : <http://www.hcp.ma/>.

Jones, N, et. al. 2009. *Impact of the economic crisis and food and fuel price volatility on children and women in the MENA region*, ODI Working Papers n° 310, novembre.

Office national des statistiques, Algérie. <http://www.ons.dz>.

Organisation de coopération et de développement économiques. 2009. *Migrations internationales : quelle ligne de conduite adopter suite à la crise?*

Programme alimentaire mondial (PAM). 2008. *Impact of rising food prices on household security in Yemen*, août (Rome). Disponible sur : http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/E4878062DEA3CBA6C12575510045A297-full_report.pdf [consulté le 24 août 2010].

Ratha, D. 2003. « *Finance. Volume 1 : Analysis and statistical appendix*, p. 157-175 (Banque mondiale, Washington, D.C.).

United Nations University/World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER). *Supporting women entrepreneurs in Tunisia*. Working Paper n° 2010/100 (Helsinki). Disponible sur : http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2010/en_GB/wp2010-100/ [consulté le 26 août 2010].

—. 2008. *Tunisia's global integration : second generation of reforms to boost growth and employment*. Draft report n° 40129-TN, mai (Washington, D.C.).

Yemstov, R. 2009. *The food crisis : global perspectives and impact on MENA* (Banque mondiale, Washington, D.C.).

CHAPITRE 2

CRÉATION D'EMPLOIS ET CROISSANCE DU SECTEUR PRIVÉ EN TUNISIE

INTRODUCTION

Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, l'économie tunisienne a un défi à relever : absorber la forte croissance de la population en âge de travailler, parmi laquelle beaucoup sont jeunes et dépourvus d'instruction. En vue d'améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs en général, et en particulier d'un nombre croissant de jeunes et de diplômés, la compétitivité du secteur privé a un rôle crucial à jouer dans la création d'emplois. C'est dans cette optique que ce chapitre évalue la conjoncture en Tunisie dans ses relations avec son système de gouvernance économique. On y trouvera notamment un bilan de la création d'emplois et de la croissance du secteur privé en Tunisie, ainsi qu'une étude détaillée des contraintes auxquelles doit faire face ce secteur.

La section A de ce chapitre révèle que derrière les classements favorables attribués à la Tunisie en termes de compétitivité économique et d'environnement économique, l'économie y est caractérisée par une gouvernance interventionniste. Cette économie est donc moins compétitive qu'elle n'y paraît, et les appréciations positives de certaines agences internationales peuvent avoir été induites par des facteurs étrangers aux résultats économiques proprement dits : tel est le cas du sombre bilan du pays en matière d'investissements privés et de création d'emplois. Dans la section B sont examinés plus en détail les facteurs sous-jacents aux médiocres résultats du secteur privé ; on y analyse notamment les contraintes auxquelles se heurtent les entreprises privées, telles que le manque de liberté économique, l'opacité de la gouvernance d'entreprise, la corruption, le clientélisme, le sous-développement des marchés financiers et le manque d'entrepreneuriat et de dynamisme. Le chapitre se conclut par un appel à mener à l'échelle nationale une politique cohérente qui puisse lever les contraintes existant dans le secteur privé et créer un espace pour une croissance et une création d'emplois plus inclusives.

A CRÉATION D'EMPLOIS ET CONTEXTE ÉCONOMIQUE

Pendant des années, la Tunisie a été considérée comme un modèle de compétitivité du secteur privé ; toutefois, depuis le début de la révolution, certaines appréciations sont apparues trop optimistes, voire quelque peu trompeuses. Un certain nombre de déficiences structurelles étaient sous-jacentes à ces perceptions : en particulier, la création d'emplois a été relativement faible et une grande majorité des emplois créés était de qualité médiocre. De plus, il existe un écart considérable entre le secteur intérieur (« onshore ») et ceux axés sur l'exportation (« offshore ») en termes de création d'emplois, de dynamisme et d'investissements.

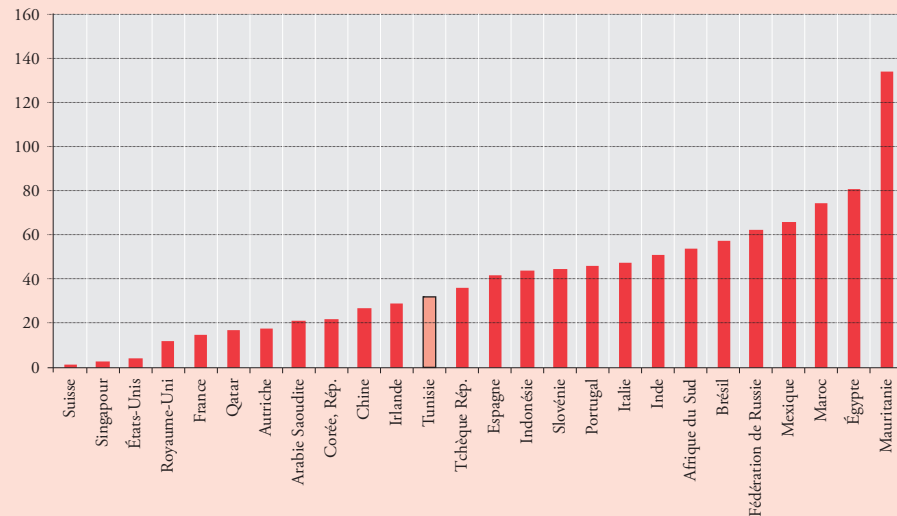
1 UNE APPARENTE COMPÉTITIVITÉ, MAIS DES ÉCHECS DE LA POLITIQUE GÉNÉRALE

Le cas de la Tunisie a été salué comme une réussite, non seulement dans la région MOAN, mais dans toute l'Afrique, cela étant essentiellement dû à des politiques publiques perçues comme étant favorables à l'entreprise, à un contexte macro-économique propice et à des liens renforcés avec l'Union européenne (UE) et la région MOAN. En particulier, selon le rapport Doing Business 2010 de la Banque mondiale, la Tunisie figure parmi les dix systèmes économiques qui ont le plus amélioré leur réglementation applicable aux entreprises. Les indicateurs de la facilité de faire des affaires classent la Tunisie au même rang que des pays comme l'Espagne ou la République tchèque, et avant la Chine, l'Indonésie et l'Italie. Cela semblerait indiquer qu'en Tunisie, il est relativement facile de lancer une entreprise, d'obtenir un permis de construire, d'enregistrer son droit de propriété, d'obtenir un crédit, de protéger des investisseurs, de payer des impôts, d'effectuer des échanges transfrontaliers, de faire exécuter des contrats et de fermer une entreprise. À cet égard, d'autres pays de la région, comme l'Égypte et le Maroc, se classent plus mal que la Tunisie.

De plus, le classement de la compétitivité mondiale établi par le Forum économique mondial (FEM) adopte une position tout aussi flatteuse en plaçant la Tunisie au niveau de l'Irlande, ainsi que devant certains des pays mentionnés ci-dessus, en termes de compétitivité (figure 2.1)²⁷. Toutefois, au lendemain du 14 janvier, il est devenu de plus en plus clair que ces appréciations positives péchaient par excès d'optimisme et ne prenaient pas en compte l'absence de productivité et de croissance du secteur privé tunisien.

²⁷ Selon le FEM, la compétitivité se définit comme « l'ensemble d'institutions, de politiques et de facteurs qui détermine le niveau de productivité d'un pays », ensemble qui comporte douze piliers, parmi lesquels : les institutions (légales et administratives), les infrastructures, le contexte macro-économique, la santé et l'enseignement primaire, et l'enseignement supérieur et la formation.

Figure 2.1 La Tunisie semble bénéficier d'un climat des affaires compétitif
(classement mondial en 2010)



Source : Rapport *Doing Business 2010-2011*, Banque mondiale ; Rapport sur la compétitivité mondiale, Forum économique mondial.

L'appréciation positive de la compétitivité de la Tunisie repose en partie sur le fait que ce pays a exécuté un programme de réformes de grande envergure fondé sur l'amélioration de la compétitivité de l'économie, le renforcement de l'environnement économique et l'élargissement de l'ouverture commerciale. Ainsi, la Tunisie a signé en 1998 un accord d'association avec l'UE qui a induit une croissance vigoureuse des exportations et fait de l'UE le plus important partenaire commercial de la Tunisie. Comme nous l'avons indiqué dans le 1er chapitre, l'UE représente plus des trois quarts des exportations nationales de biens, des recettes touristiques, des transferts de fonds des travailleurs et des investissements directs étrangers (IDE). Outre l'accord avec l'UE, les autres politiques ont comporté : un programme de restructuration industrielle visant à créer un environnement favorable aux secteurs de l'exportation et du commerce, une réforme du secteur financier, le lancement d'un programme de privatisations ambitieux destiné à réduire la taille du secteur public, et plusieurs initiatives ciblées pour le renforcement de la compétitivité des entreprises (voir encadré 2.1).

Encadré 2.1 Les politiques adoptées par les pouvoirs publics tunisiens pour encourager la compétitivité des entreprises

Depuis le milieu des années 1980, le gouvernement tunisien s'est engagé dans plusieurs programmes de réformes économiques afin d'améliorer l'environnement des affaires et la compétitivité globale, en particulier :

L'accord avec l'Union européenne : En 1998, la Tunisie a conclu un accord d'association avec l'Union européenne en vue d'approfondir ses relations économiques et financières avec l'Europe. Cet accord prévoyait une libéralisation de grande ampleur des relations commerciales, ainsi qu'un renforcement de la coopération financière et technique entre les deux parties. Il autorisait notamment le libre accès de la quasi-totalité des exportations industrielles de la Tunisie au marché de l'UE et vice versa, fortifiant ainsi les relations commerciales de la Tunisie avec l'UE, mais accroissant en même temps sa dépendance économique par rapport à celle-ci. Cette orientation vers l'extérieur a eu pour effet que l'augmentation annuelle réelle des exportations de marchandises en Tunisie a été en moyenne de 8 pour cent entre 1997 et 2003²⁸.

Un programme de restructuration industrielle (Mise à niveau) : En complément de la signature de l'accord d'association avec l'UE, la Tunisie a lancé un vaste programme de modernisation industrielle appelé « Mise à niveau », qui visait à aider les entreprises à relever le défi du libre-échange international, en particulier vis-à-vis de l'Europe. Dirigé par un Comité de pilotage (COPIL) – rattaché au Ministère de l'Industrie et composé de 16 membres représentant les pouvoirs publics, la fédération des employeurs (UTICA), les banques et le syndicat des travailleurs (UGTT) –, ce programme a distribué des subventions d'un montant de 2,5 milliards de dinars tunisiens (2,3 milliards de dollars des États-Unis) pour la restructuration et la mise à niveau de projets d'entreprises éligibles sur la période 1996-2000²⁹.

Une réforme du secteur financier : En 1997, le gouvernement a lancé un plan global de réforme du système bancaire qui mettait particulièrement l'accent sur le traitement des prêts improductifs. Dans le cadre de ce plan, une législation autorisant le transfert des prêts improductifs à des sociétés de gestion de portefeuille a été introduit pour traiter ces prêts dans les entreprises publiques et semi-publiques, d'un montant de 1,03 milliard de dinars tunisiens (0,93 milliard de dollars des États-Unis) en 1997, comme dans les entreprises privées, d'un montant de 4 milliards de dinars tunisiens (3,6 milliards de dollars des États-Unis) en 1997. En conséquence, les prêts improductifs sont passés de 25 pour cent en 1996 à 19 pour cent en 2001.

Des mesures de privatisation : Au milieu des années 1980, le secteur public en Tunisie constituait l'essentiel de l'économie, représentant environ 40 pour cent du total des investissements, 30 pour cent du total de la valeur ajoutée et 33 pour cent du total de l'emploi officiel. Dans la même période, les entreprises publiques subissaient des pertes et avaient accumulé une dette de 3 milliards de dinars tunisiens (3,6 milliards de dollars des États-Unis), soit 35 pour cent du PIB du pays. À partir de 1987, le gouvernement a entrepris de réduire la taille du secteur public en restructurant, en privatisant et en liquidant des entreprises publiques, pour la plupart des petites et moyennes entreprises des secteurs du textile, du tourisme et de la construction. Quant aux grandes entreprises publiques comme la compagnie aérienne nationale Tunisair et la compagnie d'assurance Star, leur actions ont été vendues en bourse à des investisseurs privés.

²⁸ Fonds monétaire international (FMI) : *Tunisia : Article IV consultation*, 2004.

²⁹ Fonds monétaire international (FMI) : *Tunisia : Article IV consultation*, 1999.

Des programmes visant à renforcer la compétitivité : A partir de 1999, le gouvernement tunisien a mis en œuvre consécutivement trois Programmes d'appui à la compétitivité (PAC I, II et III) avec l'appui financier de la Banque africaine de développement, de la Banque mondiale et de l'UE. PAC I, II et III ont couvert respectivement les périodes 1999-2001, 2002-2004 et 2005-2007, le total des dépenses avoisinant 1,37 milliard de dollars des États-Unis³⁰. Le but global de ces programmes était d'établir une économie compétitive avec une croissance durable. A cet effet, ils ont appuyé des initiatives visant à améliorer le contexte de l'investissement privé, à faciliter les privatisations et à renforcer le secteur financier grâce à une réforme de la banque et de l'assurance. En particulier, PAC I a mis l'accent sur l'amélioration de l'efficacité de l'allocation de capitaux aux entreprises, alors que PAC II était plus largement axé sur l'amélioration de l'environnement général des entreprises. PAC III s'est appuyé sur les deux programmes antérieurs pour renforcer la compétitivité des entreprises en poursuivant la consolidation budgétaire, en assurant la promotion des possibilités d'investissement et en consolidant le secteur financier.

Quoique bienvenues, ces réformes ont eu un certain nombre d'effets pervers qui se sont en définitive révélés préjudiciables pour l'environnement général des entreprises et la création d'emplois. Le gouvernement tunisien s'est notamment engagé dans une politique industrielle sélective qui a conduit à une mauvaise répartition des ressources et créé une économie duale, divisée entre secteurs exportateurs et non exportateurs. Cependant, en dépit de l'impulsion donnée à la promotion de l'investissement, le gouvernement contrôle encore une partie considérable des décisions d'investissement, notamment dans les « secteurs stratégiques » (voir la section B pour plus de précisions à ce sujet).

2 LES TENDANCES DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DE L'INVESTISSEMENT

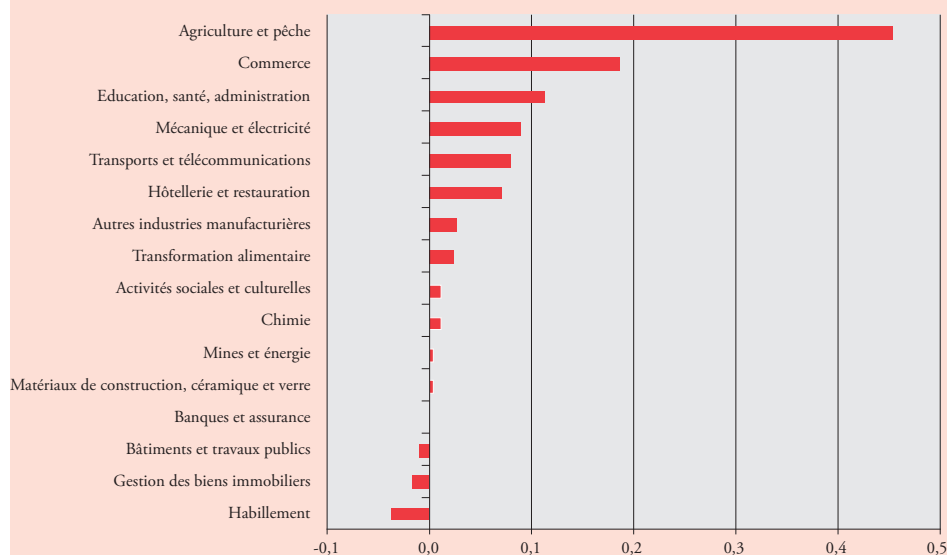
Une dégradation de la qualité de l'emploi combinée avec une médiocre croissance de l'emploi

Jusqu'à la crise mondiale de 2008-2009, les performances du marché du travail de la Tunisie pouvaient être caractérisées par : (i) une création d'emplois atone ; (ii) une croissance des emplois à faible qualification ; (iii) des salaires en diminution et (iv) une précarité accrue des contrats d'embauche. Entre 2004 et 2007, un total net de 77.000 nouveaux emplois a été créé, dont la majorité étaient faiblement qualifiés. Ce chiffre était très en dessous du niveau requis pour accueillir la population active, qui avait augmenté de près de 190.000 personnes et incluait de nombreux titulaires de diplômes universitaires qui arrivaient sur le marché du travail. Cela a entraîné une augmentation du taux de chômage, en particulier chez les jeunes diplômés (pour des informations complémentaires, voir le chapitre 1).

³⁰ Banque africaine de développement (BAD) : *Tunisia Competitiveness Support Programme I and II. Project performance evaluation report*, 2006 ; *Completion report*, 2008 (incluant PAC III).

Cependant, la majorité des créations d'emplois en Tunisie avait lieu dans les secteurs de l'agriculture et des services. Entre 2004 et 2007, ces secteurs combinés ont représenté environ 90 pour cent des emplois créés dans l'économie, la part de la production manufacturière étant d'environ 10 pour cent (figure 2.2)³¹. De plus, en dépit d'améliorations de la productivité, ce secteur maintient une forte intensité de main-d'œuvre et la croissance soutenue de l'emploi est liée à l'augmentation du nombre des exploitations agricoles, à l'amélioration de l'irrigation et à d'autres mesures qui ont été mises en œuvre dans le cadre d'un programme de développement rural intégré³². Cependant, en dépit de l'importance de l'agriculture dans la création d'emplois, le secteur des services demeure de loin le premier employeur dans le système économique, puisqu'il représente plus de 50 pour cent des emplois, dont une grande partie dans l'administration publique. De manière générale, l'emploi public a été le principal pourvoyeur d'emplois pour les travailleurs qualifiés, souvent avec des salaires sensiblement supérieurs à ceux du secteur privé (voir encadré 2.2 pour plus de précisions).

Figure 2.2 Part de l'industrie dans le total des créations d'emplois en moyenne annuelle, 2004-2007 (en pourcentage)



Note : Les secteurs des services sont les suivants : commerce ; éducation, santé et administration ; transports et télécommunications ; hôtellerie et restauration ; activités sociales et culturelles ; banques et assurance ; et gestion des biens immobiliers.

Source : INS.

³¹ Cette tendance de la création d'emplois a évolué avec la crise financière mondiale, du fait du nombre important de pertes d'emplois dans le secteur manufacturier et de l'importance croissante des programmes de travaux publics. Toutefois, on a récemment assisté à un retour à la tendance d'avant la crise.

³² H. Dimassi : *Background paper for the Tunisia country review*, 2010.

Dans le secteur de la production manufacturière, la création d'emplois a été relativement faible. Ce secteur a créé environ 8.800 emplois par an entre 2004 et 2007, chiffre étonnamment faible compte tenu du développement et de la focalisation de la politique gouvernementale sur la croissance du secteur manufacturier.

Etant donné le profil de compétences des emplois créés, on ne peut être surpris de la très modeste croissance des salaires en Tunisie, soit autour de 2,7 pour cent en 2000-2005 et 1,4 pour cent en 2006-2009, alors même que la croissance de la productivité s'est accélérée, passant d'un taux annuel moyen de 1,6 pour cent en 2000-2005 à 2,9 pour cent en 2006-2009³³. Pendant ce temps, le salaire minimum réel a diminué en 2006-2010 de 0,8 pour cent en moyenne annuelle. En fait, la stratégie de développement économique adoptée depuis la mise en œuvre du programme d'ajustement structurel (PAS) du FMI en 1986 a conduit à une insécurité de l'emploi accrue (notamment dans l'industrie du textile et de l'habillement) et a par conséquent tiré les salaires vers le bas³⁴. Pendant l'exécution du programme d'ajustement, la modération salariale a été largement pratiquée, ce qui semble indiquer que le coût du PAS a été essentiellement supporté par les travailleurs. C'est ainsi que le salaire réel moyen a diminué de 15 pour cent au cours des années 1980 et n'a augmenté que de 1,6 pour cent au cours des années 1990³⁵.

Cependant, la réforme de 1996, qui visait à améliorer la flexibilité générale du marché du travail, a accru la précarité, comme le montre le recours croissant aux contrats à durée déterminée dans tous les secteurs. En fait, une partie importante des nouveaux emplois créés dans le secteur privé depuis l'adoption du Code du travail de 1996 ont été de nature temporaire. Ainsi, en 2009, l'industrie du textile comptait 44 pour cent de travailleurs en contrat à durée déterminée, alors que 11 autres pour cent étaient sous contrat de formation ou de stage. Dans le secteur du tourisme et de l'hôtellerie, ce sont 58 pour cent des salariés qui étaient sous contrat à durée déterminée³⁶. Enfin, une autre étude estimait même que 68 pour cent des contrats de l'industrie du textile étaient temporaires et que 19 pour cent étaient atypiques, 13 pour cent seulement étant définis comme des contrats à durée indéterminée³⁷.

³³ BIT : *Rapport mondial sur les salaires 2010, pour plus d'informations sur les salaires* ; et EIU : *Country data*, 2011 a, pour les chiffres de la productivité de la main-d'œuvre (calculée en PIB réel par personne employée).

³⁴ Meddeb, H. 2010. « La Tunisie, pays émergent ? », in *Sociétés politiques comparées*, n° 29, novembre 2010 ; B. Destremau : « La protection sociale en Tunisie : nature et cohérence de l'intervention publique », 2003.

³⁵ B. Destremau : op. cit.

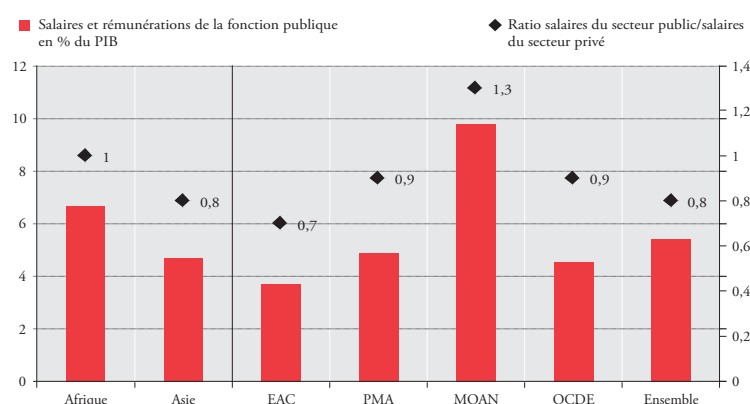
³⁶ Union générale tunisienne du travail (UGTT), 2008.

³⁷ Ibid.

Encadré 2.2 Les salaires du secteur public dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MOAN)

Au cours des deux dernières décennies, le secteur public est devenu l'« employeur de choix » de la main-d'œuvre instruite en Tunisie et dans d'autres pays de la région MOAN. L'emploi dans ce secteur faisait partie d'un contrat social dans lequel les gouvernements garantissaient aux jeunes travailleurs instruits l'accès à des emplois permanents offrant des salaires et des avantages sociaux de haut niveau. Les statistiques montrent que les emplois civils comme ceux de la fonction publique sont les mieux rémunérés dans la région MOAN. Ainsi, les salaires de la fonction publique représentent près de 10 pour cent du PIB dans cette région, soit un niveau sensiblement plus élevé que la moyenne mondiale ou que celle des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (voir figure 2.3). De plus, les salaires du secteur public sont supérieurs à ceux du secteur privé. Par exemple, le ratio salaires du secteur public/salaires du secteur privé est de 1,3 pour la région MOAN, alors que la moyenne mondiale est de 0,8 et celle des pays de l'OCDE de 0,9.

Figure 2.3 Les salaires de la fonction publique



Source : IIES, d'après les données de la Banque mondiale.

Il existe également des différences notables entre les politiques qui régissent les secteurs onshore et offshore. Ainsi, une loi adoptée en 1992 a prévu un certain nombre d'avantages pour le secteur de l'exportation, dont une exonération fiscale pluriannuelle (exonération de l'imposition des sociétés et de l'impôt sur le revenu pour une durée de 10 ans), l'importation de matières premières en franchise de droits et une assistance technique et financière de l'État, comme le remboursement partiel des coûts d'investissement³⁸. En 1994 est passée une autre loi (Code d'incitations aux investissements) qui a encore renforcé les avantages accordés aux secteurs exportateurs. Les entreprises exclusivement axées sur l'exportation sont celles qui bénéficient le plus des avantages consentis par les pouvoirs publics, notamment si elles sont établies à l'étranger, mais les sociétés partiellement exportatrices reçoivent aussi certains avantages.

³⁸ Ibid.

Les effets du statut spécial accordé au secteur offshore ont été mitigés en termes d'emploi, d'autant plus que la majorité des créations d'emplois dans ce secteur a concerné l'emploi à faible qualification dans les industries manufacturières, dont la croissance a été faible. De plus, le traitement favorable accordé au secteur l'a été aux dépens du secteur onshore, qui a été négligé et n'a pas reçu de l'État une aide comparable pour favoriser sa croissance.

Toutefois, un certain nombre de mesures visant à réduire l'écart entre les entreprises offshore et onshore ont été prises par le gouvernement tunisien au cours des dernières années, et notamment : des mesures destinées à faciliter les échanges en réduisant le coût des transactions dans le secteur onshore, la réduction des droits de douane sur les matières premières et les biens d'équipement, la mise à disposition des entreprises nationales d'outils et d'équipement de promotion des exportations, la réduction de l'imposition des sociétés pour les entreprises nationales, et le renforcement des relations de production entre les entreprises onshore et offshore, obtenu en autorisant certaines de ces dernières à vendre jusqu'à 30 pour cent de leur production dans le secteur onshore. Il reste cependant nécessaire de déployer davantage d'efforts dans ce sens.

La tendance au déclin de l'investissement public et privé

La Tunisie a été (avec l'Algérie et l'Égypte) l'un des trois pays de la région MOAN qui ont connu un déclin de l'investissement en pourcentage du PIB entre 1990 et 2007 (figure 2.4). En particulier, l'investissement en Tunisie a diminué de 1,2 point de pourcentage, en dépit des politiques des pouvoirs publics visant à promouvoir l'investissement et à appuyer le secteur privé, alors qu'il a augmenté d'environ 10 points dans des pays comme le Qatar, la Libye et le Liban. Parmi les autres pays où l'augmentation des investissements a dépassé les 5 points de pourcentage figurent Bahreïn, le Maroc et la Syrie.

De plus, le total des investissements en Tunisie a nettement évolué à la baisse depuis le début des années 1980. L'investissement a culminé à 34 pour cent du PIB en 1982, mais il a diminué brutalement à la fin des années 1980 pour tomber à 21 pour cent du PIB en 1988. Depuis lors, il ne s'est jamais vraiment redressé : il est remonté à 28 pour cent du PIB en 1993, mais il était revenu à 22 pour cent du PIB en 2005. En 2009, il se situait à 26 pour cent du PIB. À la différence d'autres pays de la région tels que le Maroc, le secteur privé n'a pas comblé le vide créé par la réduction de la taille du secteur public. Au Maroc, par exemple, l'investissement dans le secteur privé est demeuré vigoureux au cours de la même période grâce aux efforts ciblés des pouvoirs publics pour renforcer l'investissement et la productivité (voir encadré 2.3 pour plus de précisions).

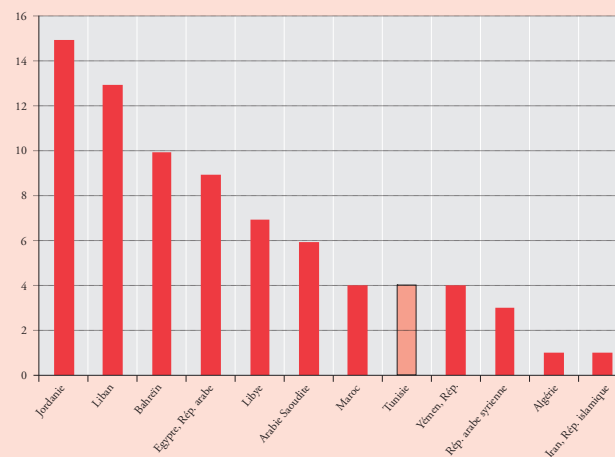
Figure 2.4 L'investissement en pourcentage du PIB dans la région MOAN entre 1990 et 2007 (en points de pourcentage)



Note : Les données font référence à la formation brute de capital fixe (FBCF) en pourcentage du PIB.
Source : IIES, d'après les données de la Banque mondiale.

Cependant, l'investissement direct étranger (IDE) en Tunisie a du retard sur celui des pays voisins. Par exemple, il représentait en 2007 4 pour cent du PIB, contre 15 pour cent en Jordanie, 13 pour cent au Liban et 9 pour cent en Égypte (figure 2.5). Les mesures d'incitation récemment annoncées visant à stimuler l'investissement vont dans la bonne direction, mais il sera nécessaire de faire davantage pour promouvoir la compétitivité et faciliter l'entrée de nouvelles entreprises sur le marché.

Figure 2.5 L'investissement direct étranger, entrées nettes en 2007 (en pourcentage du PIB)



Source : IIES, d'après les données de la Banque mondiale.

Encadré 2.3 L'investissement dans les entreprises privées au Maroc

Depuis les années 1990, le Maroc a poursuivi ses réformes de libéralisation de l'économie par le retrait progressif de l'État des activités économiques, l'exécution d'un vaste programme de privatisations et l'élargissement de l'ouverture sur le monde extérieur. Les effets de ces réformes ont été particulièrement positifs dans les années 2000, puisque le PIB a augmenté en moyenne annuelle de 5,1 pour cent en 2003-2008 et que l'inflation est restée maîtrisée à moins de 2 pour cent par an au cours de la même période³⁹. De plus, la part du secteur privé dans le total des investissements a augmenté progressivement dans les années 1990 et 2000 (voir). Parmi les secteurs qui ont connu une amélioration majeure figure celui des IDE, qui ont augmenté depuis 2000 pour atteindre un niveau record de 2,8 milliards de dollars des États-Unis en 2007, en hausse de 16 pour cent par rapport à l'année précédente⁴⁰. Parallèlement à cette augmentation des entrées d'IDE, le chômage a diminué, passant en dessous de 10 pour cent à partir de 2006⁴¹.

Les initiatives majeures de politique générale du Maroc pour promouvoir l'investissement ont été les suivantes :

Privatiser et libéraliser l'économie : Le programme de privatisations du Maroc a débuté en 1990 avec l'adoption de la Loi 39-89 du 11 avril 1990, autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé. Outre son impact financier en termes de recettes budgétaires, le programme de privatisations a déclenché la libéralisation dans plusieurs secteurs, avec des gains sensibles en matière d'emploi, de productivité et de qualité des services.

Mettre en œuvre des plans de développement sectoriel : Le gouvernement marocain a établi un partenariat avec le secteur privé pour élaborer des stratégies sectorielles destinées à créer de nouvelles grappes de croissance comprenant plusieurs secteurs économiques. Par exemple, le Plan d'émergence (2005) identifie six secteurs industriels à fort potentiel de croissance (services de délocalisation, automobile, aéronautique, électronique, produits alimentaires, artisanat) et met l'accent sur le développement des infrastructures et des services de formation dans ces secteurs. Le Pacte national pour l'émergence industrielle (2009) vise à accroître le poids de la production manufacturière dans l'économie nationale et sa contribution aux exportations et à la création d'emplois. Les autres secteurs couverts par ces plans sectoriels sont la technologie de l'information et de la communication, le tourisme et l'agriculture.

Promouvoir l'investissement régional : Des zones géographiques spécifiques ont été désignées pour bénéficier d'un régime fiscal spécial en vue d'accroître les IDE. Elles incluent les zones franches d'exportation du port de Tanger et de 20 préfectures et provinces. La stratégie de promotion de l'investissement régional détermine des activités et des sites appropriés à la lumière du potentiel de la région et cherche à améliorer la compétitivité en créant des plates-formes qui offrent des infrastructures, des services et des équipements de base pour différents types d'activité. Par exemple, la région d'Agadir se concentre sur l'industrie de la pêche, celle de Meknès sur l'industrie alimentaire et celle de Jorf Lasfar sur l'industrie chimique.

Etablir une agence spécialisée : En vertu de la Loi 41-08 de novembre 2007, la Direction des investissements a été transformée en Agence marocaine de développement des investissements (AMDI). L'objectif de l'AMDI est d'établir une structure de réception et d'orientation pour les investisseurs et un organe de coopération et de coordination dans les activités promotionnelles.

³⁹ OCDE : *Migrations internationales : quelle ligne de conduite adopter suite à la crise ?*, 2009.

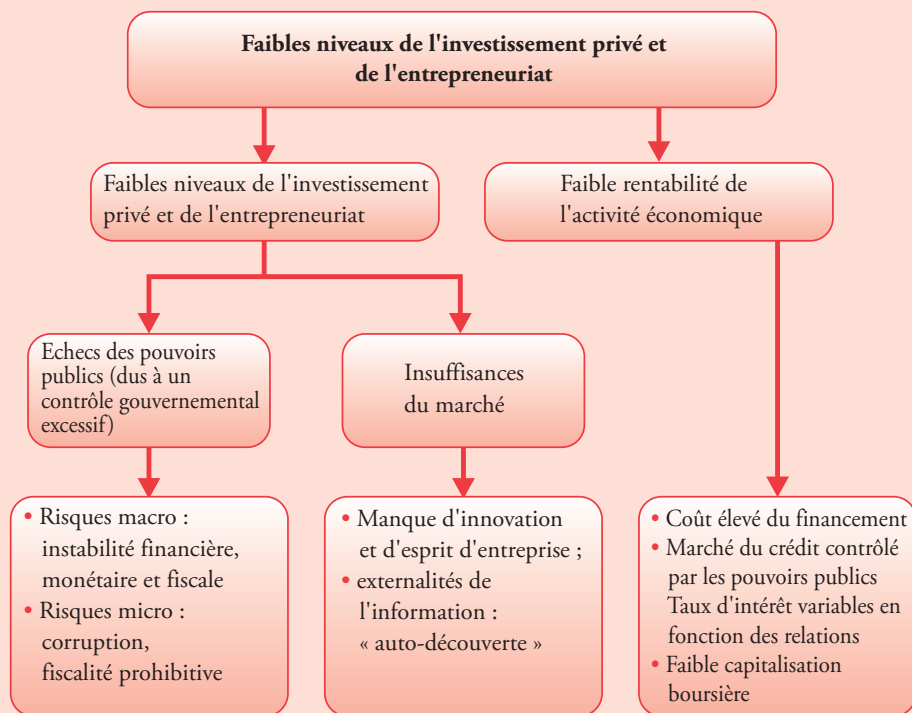
⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Base de données du Fonds monétaire international.

B LES CONTRAINTES QUE SUBIT LE SECTEUR PRIVÉ

Pour favoriser la création d'emplois et absorber le nombre croissant de jeunes diplômés, la Tunisie a besoin de relancer la croissance dans le secteur privé. L'un des moyens de débloquent le potentiel d'investissement et d'aiguillonner la croissance consiste à traiter les contraintes spécifiques qui s'opposent à celle-ci dans ce secteur. En fait, ce dernier rencontre en Tunisie de nombreuses difficultés qui trouvent essentiellement leur origine dans : (i) la faible rentabilité de l'activité économique ; et (ii) le coût élevé du financement (voir figure 2.6).

Figure 2.6 Les contraintes que subit le secteur privé – les blocages qu'il doit lever



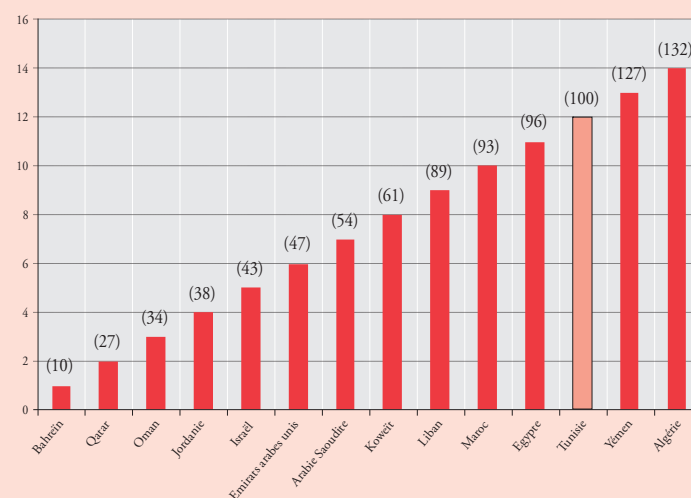
Source : d'après Hausmann, Rodrik et Velasco, 2005.

1 LE MANQUE GÉNÉRAL DE LIBERTÉ ÉCONOMIQUE

La plus importante contrainte que subit le secteur privé en Tunisie est le manque général de liberté économique. En effet, malgré les progrès appréciables réalisés en matière de compétitivité et d'environnement commercial, l'économie tunisienne se classe médiocrement en termes de liberté économique : elle se situe au 12e rang

parmi les pays de la région MOAN et au 100e rang mondial, résultat plus mauvais que celui de la plupart des autres grandes économies de la région (voir figure 2.7). C'est ainsi que Bahreïn se classe au 1er rang dans la région et au 10e dans le monde. De même, dans la région, la Jordanie est 4e, l'Arabie Saoudite 7e, le Liban 9e et le Maroc 10e ; dans le monde, ces pays se classent respectivement aux 38e, 54e, 89e et 93erangs, soit à des niveaux bien supérieurs à celui de la Tunisie⁴².

Figure 2.7 Le classement régional par niveau de liberté économique



Note : Le classement mondial figure entre parenthèses ; plus le chiffre est faible, plus le degré de liberté économique du pays est élevé.

Source : *Economic Freedom Index 2010*, Heritage Foundation.

On trouve un exemple frappant du manque de liberté économique dans le contrôle exercé par le gouvernement tunisien sur les décisions d'investissement. L'investissement privé reste largement dépendant de l'autorisation expresse des pouvoirs publics, notamment dans les secteurs qui sont considérés comme « sensibles », tels que la construction, les infrastructures, les transports et communications, la culture, l'éducation, l'édition et l'industrie alimentaire⁴³. En outre, toute prise de participation majoritaire dans une société locale par des investisseurs étrangers exige également une autorisation du gouvernement. Des études montrent que le cadre juridique et institutionnel est encore plein d'ambiguïtés à motivation politique, telles que des clauses spéciales et des abandons de droits prévus pour les groupes de pression et les clients politiquement importants. La vague de privatisations a com-

⁴² Selon l'Heritage Foundation, qui évalue le degré de liberté économique à travers le monde, la notation attribuée au niveau de liberté économique fait intervenir la liberté d'entreprise, la liberté d'investissement, la liberté commerciale, la liberté financière, la liberté fiscale, les droits de propriété, les dépenses publiques, le droit d'être à l'abri de la corruption, la liberté monétaire et la liberté du travail.

⁴³ S. Erdle : *Industrial policy in Tunisia*, Discussion Paper 1/2011, Institut allemand de développement, Bonn, Allemagne, 2011.

mencé avec le Programme de redressement économique et d'ajustement structurel dans les années 1980, mais le gouvernement a soutenu la nécessité de protéger les « secteurs stratégiques » de la privatisation. C'est ainsi que quatre secteurs qui possèdent un statut spécial en Tunisie - les mines, l'énergie, le commerce et les finances - sont exemptés des dispositions du Code des incitations aux investissements et régis de fait par une réglementation spéciale⁴⁴. De même, du fait du large contrôle exercé par le gouvernement sur ce type de décisions d'investissement, la Tunisie se classe constamment parmi les pays qui obtiennent les plus mauvais résultats de la région en termes de liberté d'investissement⁴⁵. Pour les nouveaux venus sur le marché, il est quasi impossible de faire une percée, et un sentiment aigu d'insécurité subsiste chez ceux qui sont déjà opérationnels, car un large espace est ouvert à la recherche de rente à motivations politiques⁴⁶. Entretemps, certaines des institutions créées pour faciliter et encourager l'investissement privé en Tunisie ont, pour l'essentiel, contribué à accroître le pouvoir discrétionnaire des autorités :

- Un cas typique est celui du fonctionnement de deux programmes nationaux – le Programme de mise à niveau (PMN) et la Loi sur les Entreprises en difficulté (LED) – adoptés respectivement en 1995 et 1996, et destinés à apporter un appui financier et autre aux entreprises tunisiennes mises en difficulté par la concurrence internationale ou par la rudesse de l'environnement intérieur. Le fonctionnement de ces programmes est préoccupant à plusieurs égards : tout d'abord, la prise de décisions est fortement centralisée, puisqu'elle est placée sous la tutelle du Ministère de l'Industrie. De plus, les grandes sociétés sont surreprésentées parmi les bénéficiaires, alors que les petites entreprises à fort potentiel d'emplois se retrouvent généralement exclues. Des études ont montré que les entreprises et les secteurs qui ont bénéficié de ces deux programmes ne sont pas nécessairement ceux qui ont un taux de croissance élevé, car l'État a utilisé une partie des fonds disponibles pour récompenser ses alliés politiques et sociaux (pratique du clientélisme).
- Un des piliers de la politique industrielle tunisienne est la création de « zones industrielles » (ZI), destinée à faciliter l'investissement et le développement du secteur privé. Au total, le pays compte 122 zones industrielles, mais très rares sont celles qui appartiennent à des opérateurs privés. En outre, 17 seulement de ces ZI sont pleinement opérationnelles, 30 autres le sont partiellement, et le reste n'existe que sur papier⁴⁷. Enfin, seule une petite partie d'entre elles fonctionnent selon les normes internationales.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ D'après l'*Investment Freedom Index 2010*, Heritage Foundation.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

- Les « pôles de compétitivité » (PC) sont chargés de rapprocher la formation, la recherche et la production en facilitant les partenariats entre le secteur privé, les investisseurs potentiels et les institutions universitaires et de recherche. Ces PC ont été créés pour favoriser l'innovation des entreprises et améliorer la compétitivité de la Tunisie. D'un côté, ils ont simplifié le cadre légal et institutionnel de l'investissement, mais de l'autre, du fait de l'existence de plusieurs clauses de sauvegarde et dérogations légales, ils ont ajouté à la complexité de la réglementation des affaires et ouvert de nouveaux espaces aux comportements de recherche de rente⁴⁸.
- Les initiatives de privatisation n'ont pas amélioré la compétitivité, car elles ont été essentiellement axées sur les entreprises publiques non stratégiques, l'attribution du qualificatif « stratégique » relevant de l'arbitraire⁴⁹. En fait, nombre d'entre elles ont simplement consisté en une redistribution des avoirs de l'État, les banques publiques étatiques ayant acquis la plupart des entreprises publiques (EP). En 2007, le total des actifs de quatre banques publiques étatiques représentait 45 pour cent de l'ensemble des actifs bancaires commerciaux en Tunisie⁵⁰. Par ailleurs, le problème posé par la part élevée des prêts improductifs dans le secteur bancaire peut être imputé aux EP, qui sont contrôlées par les pouvoirs publics : leur dotation en personnel étant une source d'appui politique, le gouvernement a été réticent à relâcher son emprise⁵¹.

2 UNE GOUVERNANCE D'ENTREPRISE OPAQUE

L'une des contraintes les plus sérieuses que subisse le secteur privé réside dans des pratiques de gouvernance d'entreprise inférieures aux normes. Ainsi, en 2005, l'OCDE ayant mené une vaste enquête sur ces pratiques dans la région MOAN, les conclusions relatives à la Tunisie ont révélé l'opacité des sociétés opérant dans le pays (voir tableau 2.1). L'enquête a porté sur les problèmes liés à l'indépendance des membres des conseils d'administration, aux droits des actionnaires, aux pratiques de rémunération des dirigeants et aux obligations en matière de déclaration de situation financière. Par exemple, la Tunisie et l'Algérie sont les deux seuls pays de la région où la législation n'impose pas de déclarer les résultats financiers des sociétés. En outre, en réponse à une série de questions servant d'indicateurs de la gouvernance d'entreprise, la Tunisie obtient uniformément un « Non » qui indique une absence de transparence dans les opérations du secteur de l'entreprise (voir tableau 2.1).

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ M. Blin : « The political economy of IMF and World Bank Interventions : is Tunisia really a model student ? », 2009.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

L'opacité de ce secteur est liée à un clientélisme généralisé. En particulier, l'ancien président Ben Ali et sa famille contrôlaient une large part de l'économie tunisienne⁵². C'est ainsi que les frères et sœurs du président et d'autres membres de sa famille avaient la mainmise sur plusieurs marchés, dont l'immobilier, l'hôtellerie, le tourisme, les métaux, l'habillement, les lignes aériennes, l'automobile et les télécommunications. En termes de perception de la corruption, la Tunisie se classe derrière d'autres pays de la région comme le Qatar, les Émirats arabes unis et Oman⁵³. Même si le secteur privé a connu une croissance impressionnante depuis plus d'une décennie, il semble que ses bénéficiaires se soient massivement concentrés parmi les élites économiques et politiques.

En bref, la Tunisie a grandement besoin de transparence dans sa gouvernance et ses pratiques d'entreprise, et le dialogue social doit jouer un rôle crucial à cet égard. L'implication des partenaires sociaux dans la gouvernance est la clé de l'introduction de mécanismes régulateurs dans le nouveau système.

Tableau 2.1 La gouvernance d'entreprise au Moyen-Orient et en Afrique du Nord

	Algérie	Bahreïn	Egypte	Jordanie	Koweït	Maroc	Oman	Qatar	Tunisie	EAU
Membres d'un CA Existe-t-il une recommandation concernant la proportion de membres du CA indépendants ?	OUIf	OUIf	NON	NON	NON	OUIf	NON	NON	OUIf	NON
Le CA est-il spécifiquement appelé à superviser la direction ?	NON	NON	OUIo	OUIo	OUIo	NON	OUIo	OUIo	NON	OUIo
Actionnaires Est-il prévu de bloquer les transactions sur les actions entre la date de référence et la date de l'assemblée générale ?	NON	NON	OUIo	NON	NON	NON	OUI	OUIf	NON	OUIo
Rémunération des dirigeants Est-il recommandé de déclarer le montant individuel des rémunérations des dirigeants ?	NON	NON	NON	OUIs	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Déclaration de situation Est-il recommandé de déclarer les résultats financiers de la société selon les normes comptables acceptées dans le pays ?	NON	OUIo	OUIo	OUIo	OUIo	OUIo	OUIo	OUIo	NON	OUIr
Existe-t-il des dispositions exigeant la déclaration des 15 premiers actionnaires au moins, ou encore de tous les actionnaires détenant au moins 5 % des droits de vote ?	NON	OUIo	OUIo	OUIo	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Notes : OUIo = obligatoire, ou exigé sur le marché des valeurs financières ; OUIf = facultatif ; disposition recommandée, mais la société n'est pas tenue de justifier sa non-observation ; OUIr = recommandé, et la société doit se justifier en cas de non-observation. Source : Programme d'investissement MOAN-OCDE, 2005.										

⁵² M. Blin : op. cit., 2009 ; S. Erdle : op. cit., 2011.

⁵³ Transparency International : *Corruption Perceptions Index*, 2010.
Disponible sur : http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010

3 UN DÉVELOPPEMENT INADÉQUAT DES MARCHÉS FINANCIERS

En matière d'accès au crédit, étant donné le taux d'épargne relativement élevé, le marché du crédit semble se comporter assez bien en Tunisie. Ainsi, entre 2000 et 2009, la moyenne du crédit domestique au secteur privé a atteint 66 pour cent du PIB, soit une des plus élevées de la région MOAN. De plus, les taux d'intérêt pratiqués en Tunisie sont compétitifs dans la région ; en outre, la banque centrale du pays a maintenu en 2011 son taux directeur à un niveau inférieur à celui de la fin de 2008 et du début de 2009. Toutefois, le secteur bancaire tunisien est fortement politisé, et ses cadres supérieurs prennent des décisions financières à la demande des élites politiques⁵⁴. En fait, les banques commerciales détiennent environ les deux tiers de l'ensemble des actifs financiers nationaux, et l'État possède la moitié du capital de ces banques. Sur le papier, il semble que de larges crédits soient à la disposition du secteur privé ; en réalité, dans la mesure où les décisions de prêt requièrent une certaine forme d'approbation gouvernementale, notamment dans le cas de projets nouveaux et ambitieux, le marché du crédit est loin d'être libre et accessible⁵⁵.

En ce qui concerne la capitalisation boursière totale, la Tunisie a du retard sur ses voisins régionaux. Ainsi, en 2010, la capitalisation boursière représentait 24,1 pour cent du PIB national, proportion sensiblement plus faible que dans la plupart des autres économies de la région, comme la Jordanie, le Qatar, l'Arabie Saoudite, Bahreïn, le Maroc et l'Égypte (voir figure 2.8). Alors que les grands exportateurs de pétrole tendent généralement à avoir un marché boursier plus important, même par comparaison avec les pays non exportateurs, celui de la Tunisie est sensiblement plus restreint : cela indique qu'il existe de l'espace pour développer le marché financier national, en particulier en encourageant les entreprises à lever des fonds grâce à un financement direct sur le marché boursier. Outre la promotion de l'efficacité économique, le développement du marché boursier est corrélé positivement à l'accumulation de capital, à l'amélioration de la productivité et à la croissance économique⁵⁶.

La réforme du secteur financier de 2010 – qui visait à renforcer la solidité financière du secteur bancaire, à consolider les institutions bancaires et à améliorer la qualité des services financiers pour répondre aux normes internationales – constitue une avancée bienvenue. Parmi les mesures approuvées en juin 2010 figure le renforcement de la présence bancaire avec une banque pour 7.000 habitants, ce qui implique la création de 400 nouvelles agences. Par ailleurs, la réforme a également

⁵⁴ S. Erdle : op. cit., 2011.

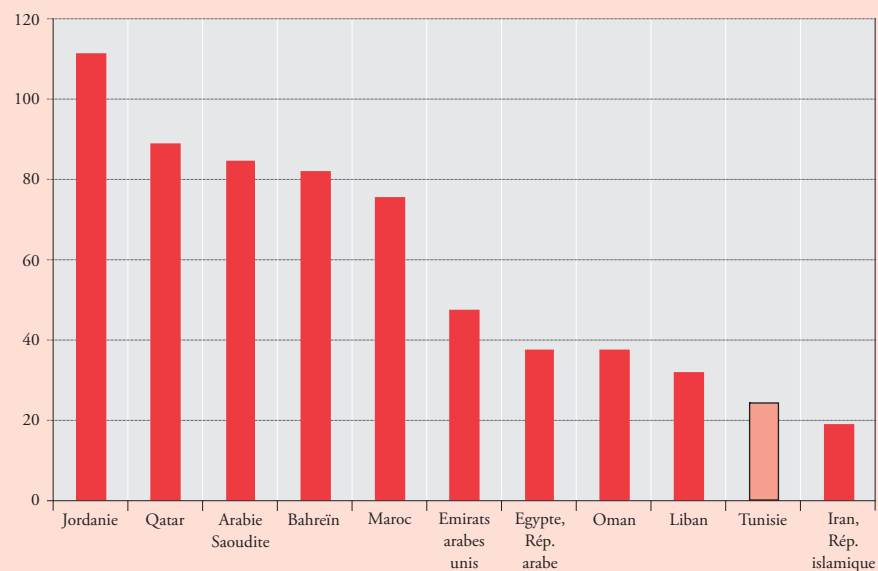
⁵⁵ M. Blin : op. cit., 2009 ; S. Erdle : op. cit., 2011.

⁵⁶ R. Levine et S. Zervos : « Stock markets, banks and economic growth », in *American economic review*, vol. 88, n° 3, pp. 537-558, 1998.

donné lieu à la création d'une institution financière spécifiquement destinée au financement des petites et moyennes entreprises (PME). Cette nouvelle institution sera chargée de gérer le portefeuille d'actions de l'État à la Banque de financement des petites et moyennes entreprises (BFPME), à la Société tunisienne de garantie (SOTUGAR) et dans des sociétés d'investissement régionales⁵⁷. Cette nouvelle structure est conçue pour proposer aux PME un guichet unique pour toutes leurs opérations financières.

Si les mesures de réforme de 2010 sont louables, le problème fondamental du secteur financier réside dans le fait qu'il est largement contrôlé par l'État, ce qui provoque une distorsion des risques et de la structure des récompenses du secteur. Il est important de réduire la présence étatique dans le secteur bancaire et financier afin de permettre l'allocation du crédit à son utilisation la plus productive. De plus, en autorisant l'entrée d'étrangers sur le marché, on pourra renforcer la transparence de cette allocation et rendre le marché du crédit plus concurrentiel, ce qui favorisera finalement les futurs investisseurs et entrepreneurs.

Figure 2.8 Capitalisation boursière totale en pourcentage du PIB, 2010



Note : Pour le Qatar, l'Arabie Saoudite, Bahreïn, les EAU, Oman et l'Iran, les données sont celles de l'année 2009.
Source : d'après les Indicateurs du développement dans le monde (WDI).

⁵⁷ FMI : *Article IV consultation*, sept. 2010.

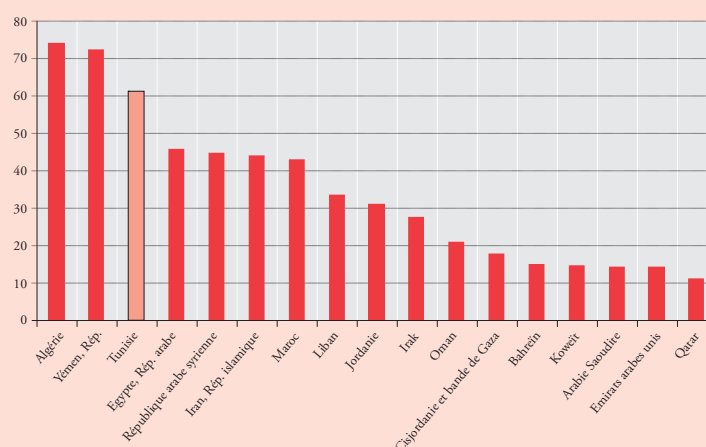
4 UNE IMPOSITION RESTRICTIVE

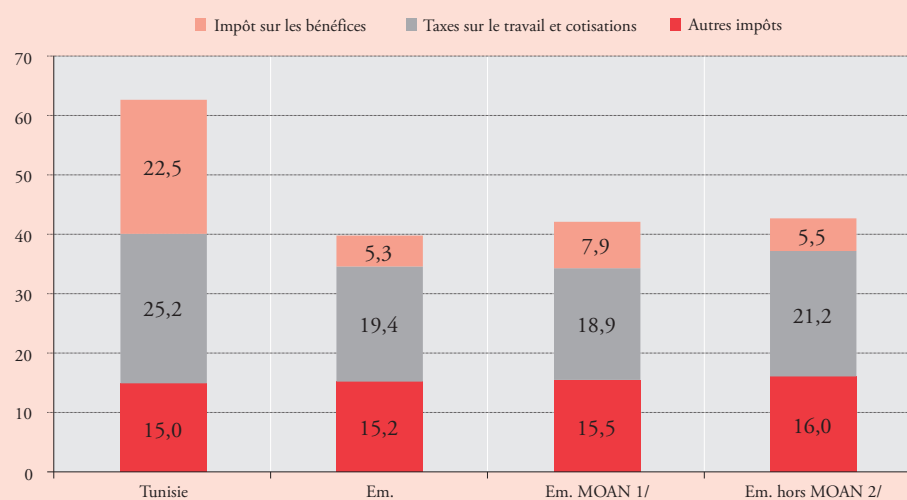
Il existe en Tunisie un régime d'imposition dual qui offre une latitude considérable à la recherche de rente et ajoute une source d'incertitude pour les entreprises. Les secteurs offshore qui sont entièrement orientés vers l'exportation sont exonérés d'une large part de l'imposition, alors que les secteurs onshore qui alimentent le marché intérieur supportent le poids d'une forte imposition. De plus, le système de clientélisme et de favoritisme contraint les entreprises à gagner la faveur des pouvoirs publics pour bénéficier d'exonérations fiscales et autres incitations publiques.

Sur le papier, le taux d'imposition des entreprises en Tunisie est parmi les plus élevés de la région MOAN : en moyenne, entre 2005 et 2009, le taux d'imposition total en pourcentage des bénéfices commerciaux a été de 62 pour cent, ce qui est sensiblement plus élevé que dans d'autres pays de la région MOAN comme l'Égypte (45 pour cent), le Maroc (43 pour cent), le Liban (33 pour cent) et la Jordanie (31 pour cent) (voir graphique A, figure 2.9). Les pays qui avaient le taux d'imposition le plus faible étaient le Qatar (11 pour cent), les Émirats arabes unis (14 pour cent), l'Arabie Saoudite (14 pour cent), le Koweït (14 pour cent) et Bahreïn (15 pour cent). Un examen plus détaillé de la fiscalité révèle que les taxes sur le travail en Tunisie sont très élevées par rapport aux pays voisins, ce qui peut expliquer en partie la situation désastreuse de la création d'emplois dans le secteur formel. Par exemple, les taxes sur le travail atteignaient 25,2 pour cent en Tunisie en 2008, alors qu'elles se situaient au moins 6 points de pourcentage en dessous de ce niveau dans d'autres pays de la région MOAN, comme l'Égypte, la Jordanie et le Liban (voir graphique B, figure 2.9).

Figure 2.9 L'imposition des entreprises en Tunisie

Graphique A : Taux d'imposition total en pourcentage des bénéfices commerciaux (moyenne 2005-2010)



Graphique B : Ventilation de l'imposition des entreprises, 2008

1/ Em. MOAN : Égypte, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie, Tunisie, Turquie.

2/ Em. hors MOAN : Afrique du Sud, Botswana, Brésil, Bulgarie, Croatie, Estonie, Hongrie, Inde, Pérou, Kazakhstan, Lituanie, Malaisie, Mexique, Pologne, Russie et Thaïlande.

Note : Le taux global d'imposition correspond au montant des impôts et des cotisations obligatoires perçus sur les bénéfices commerciaux des entreprises après prise en compte des déductions et exonérations autorisées. Les impôts retenus (comme l'impôt sur le revenu des personnes physiques) ou collectés et versés aux services fiscaux (comme la taxe à la valeur ajoutée, les taxes de vente ou les taxes sur les biens et services) en sont exclus.

Source : IIES, d'après les données de la Banque mondiale.

5 LE MANQUE D'ESPRIT D'ENTREPRISE ET DE DYNAMISME

Toutes ces contraintes, qui ont créé d'énormes obstacles pour les entrepreneurs qui s'efforcent de lancer de nouvelles entreprises, ont pour effet de dissuader d'entrer sur le marché. C'est ainsi que la Tunisie se classe à un rang inférieur en termes d'entrepreneuriat global par rapport à ses voisins régionaux, comme les Émirats arabes unis, l'Arabie Saoudite, l'Égypte et la Jordanie⁵⁸. Les entrepreneurs qui espèrent exploiter de nouveaux secteurs de croissance en Tunisie ont des difficultés à faire décoller leurs entreprises pour des raisons multiples, dont la principale est l'impossibilité d'acquérir la formation nécessaire pour lancer réellement une entreprise viable. De plus, il est difficile de faire des affaires en Tunisie sans disposer de relations politiques, et les nouveaux entrants sur le marché en font l'expérience⁵⁹.

Plusieurs mécanismes institutionnels ont été mis en place pour promouvoir l'esprit d'entreprise et susciter le dynamisme. Il existe par exemple dans tout le pays des services à guichet unique appelés « centres techniques » qui apportent toute l'aide dont un investisseur peut avoir besoin pour lancer une entreprise. On trouve dans tous les chefs-lieux de gouvernorat des « centres d'affaires » dont les services sont ciblés sur les jeunes entreprises et les micro-entreprises. Enfin, des « espaces d'entreprendre » créés dans le cadre de l'Agence nationale pour l'emploi apportent aux travailleurs sans emploi une aide au démarrage de leur propre entreprise. Toutefois, aucun de ces programmes n'est réellement parvenu à stimuler l'esprit d'entreprise et l'investissement⁶⁰.

Cependant, le gouvernement tunisien a introduit en 2011 plusieurs programmes nouveaux visant à favoriser la création d'emplois, dont un programme d'assistance à l'entrepreneuriat : il s'agit du Programme d'accompagnement des promoteurs des petites entreprises, qui encourage l'entrepreneuriat en aidant les futurs entrepreneurs à élaborer des idées d'entreprise, à établir des plans d'affaires, à acquérir des compétences techniques et à recevoir un appui financier tout au long de ce processus. Ce programme dispense une assistance aussi bien technique que financière, y compris une allocation mensuelle de 150 dinars (105 USD) pour les diplômés de l'enseignement supérieur et de 80 dinars (56 USD) pour les moins instruits.

⁵⁸ Z. Acs ; L. Szerb : *The Global Development and Entrepreneurship and Development Index (GEDI)*, 2010.

⁵⁹ Dimassi, 2010.

⁶⁰ Voir Erdle, 2011, pour plus de précisions à ce sujet.

C LES ENJEUX DE POLITIQUE GÉNÉRALE

Dans l'avenir, il sera impératif de disposer d'un secteur privé fort, viable et productif pour offrir un emploi à une population active en forte croissance et hautement qualifiée. De plus, la croissance soutenue du secteur privé allégera pour l'État tunisien le fardeau de la création d'emplois dans le secteur public et aidera à assurer l'équité et l'équilibre du processus de redressement. Toutefois, pour parvenir à ces fins, il convient d'envisager un certain nombre de mesures de politique générale :

- *Création d'entreprises et entrepreneuriat* : Il convient de créer un environnement propice au lancement et au développement des entreprises grâce à des programmes combinant les facilités de financement et les services aux entreprises (voir les exemples cités dans le chapitre 4). Un enjeu particulier consistera à réformer le système de gouvernance économique et de gestion d'entreprise, qui décourage d'entrée de jeu les sociétés désireuses de s'installer.
- *Transparence et responsabilité* : Afin d'encourager la transparence et la responsabilité, les pouvoirs publics devraient envisager l'inclusion des partenaires sociaux – à savoir des représentants de l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (UTICA) et de l'Union générale des travailleurs tunisiens (UGTT) – dans les institutions qui supervisent la gouvernance économique et la gestion d'entreprise en Tunisie. Outre le fait qu'elle assurera la promotion de l'ouverture, cette initiative permettra au nouveau gouvernement de favoriser une culture de la démocratie et de la prospérité partagée.
- *Egalité des chances entre l'offshore et l'onshore* : Le gouvernement tunisien devrait déployer davantage d'efforts pour promouvoir la croissance dans les entreprises orientées vers le marché intérieur. Beaucoup a été fait pour réduire l'écart existant entre les secteurs offshore et onshore en ce qui concerne le soutien dont ils disposent, mais des efforts supplémentaires sont justifiés dans ce domaine. Ainsi, l'allègement du régime fiscal du secteur onshore serait une voie à suivre. De manière générale, la croissance de l'emploi dans ce secteur diminuera sensiblement la charge imposée au secteur public par l'absorption des nouveaux venus sur le marché du travail.

-
- *Ciblage des incitations à l'investissement* : Plus généralement, il est nécessaire d'attirer et d'encourager l'investissement dans l'économie tunisienne. Toutefois, il convient d'être attentif aux moyens d'encourager l'investissement dans des secteurs à forte valeur ajoutée renfermant un potentiel de création d'emplois de qualité : l'investissement en lui-même n'est pas nécessairement créateur d'emplois plus nombreux ou meilleurs. En portant une attention particulière au renforcement de la capacité de production de l'économie à long terme, on obtiendra à longue échéance de meilleurs résultats en matière d'emploi (voir le chapitre 4 à ce sujet).

Pour l'avenir, la Tunisie a grand besoin d'une politique à l'échelle nationale pour encourager le développement du secteur privé et promouvoir l'investissement dans des secteurs à forte valeur ajoutée (voir chapitre 4). La politique actuelle est caractérisée par une pléthore de programmes et de stratégies à dimension réduite, dépourvus de la cohérence et de la vision qui sont aujourd'hui requises pour que le secteur privé puisse jouer un rôle crucial dans le redressement de la Tunisie. Par ailleurs, le gouvernement dispose de tout l'espace budgétaire nécessaire pour s'engager dans la promotion explicite des secteurs à forte croissance.

BIBLIOGRAPHIE

Acemoglu, D. ; Verdier, T. 2000. « The choice between market failures and corruption », in *The American economic review*, vol. 90, n° 1, mars, pp. 194-211 (American Economic Association).

Acs, Z. ; Szerb, L. 2010. *The Global Development and Entrepreneurship and Development Index (GEDI)*. Document présenté à la Conférence d'été 2010 : « Opening up Innovation : strategy, organization and technology », à l'Imperial College London Business School, 16-18 juin 2010.

Disponible sur : <http://www2.druid.dk/conferences/viewpaper.php?id=502261&cf=43> [consulté le 29 août 2011].

Adkins, L.C. ; Moomaw, R.L. ; Savvides, A. 2002. « Institutions, freedom, and technical efficiency », in *Southern economic journal*, vol. 69, n° 1, juillet (Southern Economic Association).

—. 2008. Tunisia Competitiveness Support Programme III (PAC III). Completion report.

Ahmed, M. 2010. « Trade competitiveness and growth in the MENA region », in *The Arab world competitiveness review 2010*, pp. 23-26 (Fonds monétaire international).

Banque africaine de développement (BAD). 2006. *Tunisia Competitiveness Support Programme I and II. Project performance evaluation report*.

Beck, T. ; Demirguc-Kunt, A. ; Levine, R. 2004. Finance, inequality, and poverty : cross-country evidence, NBER Working Paper n° 10979.

Berger, T. ; Bristow, G. 2009. *Competitiveness and benchmarking of nations – A critical reflection*. (International Atlantic Economic Society).

Blin, M. 2009. « The political economy of IMF and World Bank interventions : is Tunisia really a model student ? », in J. Harrigan et H. El-Said (dir.) : *Aid and power in the Arab world* (Palgrave Macmillan).

Bureau international du Travail. 2010. *Rapport mondial sur les salaires 2010-11 : politiques salariales en temps de crise* (Genève).

Dimassi, H. 2010. *Background paper for the Tunisia country review* (Institut international d'études sociales, Genève), manuscrit inédit.

Diwan, I. ; Walton, M. 1997. « How international exchange, technology, and institutions affect workers : an introduction », in *The World Bank economic review*, vol. 11, n° 1, « A Symposium issue on how international exchange, technology, and institutions affect workers », pp. 1-15, janv. (Oxford University Press).

Dutt, Pushan. 2009. « Trade protection and bureaucratic corruption : an empirical investigation », in *Canadian journal of economics*, vol. 42, n° 1, févr. (Canadian Economics Association).

Economist Intelligence Unit (EIU). 2011. *Risk briefing Tunisia* (The Economist).

—. 2011 a. *Country data*. Disponible sur : https://eiu.bvdep.com/version-2011621/cgi/template.dll?product=101&user=ipaddress&dummy_forcingloginisapi=1.

Egger, P. ; Winner, H. 2006. « How corruption influences foreign direct investment : a panel data study », in *Economic development and cultural change*, vol. 54, n° 2, pp. 459-486 (The University of Chicago Press).

Erdle, S. 2011. *Industrial policy in Tunisia*, Discussion Paper 1/2011 (Institut allemand de développement, Bonn, Allemagne).

Fonds monétaire international (FMI). 2004. *Tunisia : Article IV consultation*.

—. 2010 a. *Tunisia : 2010 article IV consultation*.

—. 2010 b. *Spillovers from Europe into Morocco and Tunisia*, Working Paper 10/238.

—. 2010 c. *Middle East and North Africa : set for a shift in economic policy*.

Halleb, A. ; Ben Sedrine, S., 2010. *Efficacité et impact des fonds emploi jeunes en Tunisie*, recherche commanditée par le Bureau régional pour l'Afrique et le Programme Finance solidaire (BIT).

Hausmann, R. ; Rodrik, D. ; Velasco, A. 2005. *Growth diagnostics*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University (Cambridge, MA).

Hood, C. ; Dixon, R. ; Beeston, C. 2008. « Rating the rankings : assessing international rankings of public service performance », in *International public management journal*, vol. 11, n° 3, pp. 298-328 (Taylor and Francis Group, LLC).

Kang, S. 2009. « Labor and the bank : investigating the politics of the World Bank's Employing Workers' Index », in *Journal of workplace rights*, vol. 14, n° 4, pp. 481-501 (Baywood Publishing Co., Inc.).

Köke, J. ; Renneboog, L. 2005. « Do corporate control and product market competition lead to stronger productivity growth ? Evidence from market-oriented and blockholder-based governance regimes », in *Journal of law and economics*, vol. 48, n° 2, pp. 475-516, oct. (The University of Chicago Press).

Lee, S. ; McCann, D. ; Torm, N. 2008. « The World Bank's "Employing Workers" index : findings and critiques : a review of recent evidence », in *International labour review*, vol. 147, n° 4, pp. 416-432.

Levine, R. ; Zervos, S. 1998. « Stock markets, banks and economic growth », in *American economic review*, vol. 88, n° 3, pp. 537-558, juin.

Levy, B. 1993. « An institutional analysis of the design and sequence of trade and investment policy reform », in *The World Bank economic review*, vol. 7, n° 2, pp. 247-262, mai (Oxford University Press).

Meddeb, H. 2010. « La Tunisie, pays émergent ? », in *Sociétés politiques comparées*, n° 29, novembre 2010. <http://www.fasopo.org/reasopo/n29/article.pdf>.

Migdalovitz, C. 2009. Tunisia : current issues, Congressional Research Service.

Moran, T.H. ; Alfaro, L. ; Javorcik, B.S. 2007. « How to investigate the impact of foreign direct investment on development and use the results to guide policy », in *Brookings trade forum : foreign direct investment (2007)*, pp. 1-60 (The Brookings Institution).

Morck, R. ; Wolfenzon, D. ; Yeung, B. 2005. « Corporate governance, economic entrenchment, and growth », in *Journal of economic literature*, vol. 43, n° 3, pp. 655-720, sept. (American Economic Association).

Reuters. 2009. *Tunisia continues fiscal stimulus in 2010 budget*, ABN Digital.

Disponible sur : <http://www.abndigital.com/news/top-business-stories/330811.htm>
[consulté le 29 août 2011].

Rodrik, D. 1998. « Why do more open economies have bigger governments ? », in *The journal of political economy*, vol. 106, n° 5, pp. 997-1032, oct. (University of Chicago Press).

Saggi, K. 2002. « Trade, foreign direct investment, and international technology transfer : a survey », in *The World Bank research observer*, vol. 17, n° 2, pp. 191-235, automne (Oxford University Press).



CHAPITRE 3

LA PROTECTION SOCIALE EN TUNISIE

INTRODUCTION

La Tunisie a longtemps été considérée comme possédant un des meilleurs systèmes de protection sociale des pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (MOAN, MENA en anglais). Outre le fait qu'une majorité de la population active bénéficie d'une protection légale, le système apporte aux chômeurs un appui financier, des soins de santé et des allocations familiales en période de perte d'emploi dans le cadre de ses programmes d'aide sociale⁶¹. Toutefois, le système doit également faire face à un certain nombre de problèmes tels que l'élargissement de la couverture, la réduction des inégalités entre des régimes parallèles, l'amélioration de l'efficacité des programmes et l'extension de l'appui apporté aux sans-emploi.

En premier lieu, en matière d'assurance sociale des travailleurs, la proportion de la population réellement couverte par les régimes d'assurance est très inférieure au taux légal. En conséquence, de nombreux travailleurs sont laissés pour compte et ne reçoivent pas la moindre prestation, ce qui est dû à un certain nombre de raisons, parmi lesquelles les difficultés financières qui leur interdisent de cotiser, les obstacles administratifs et la prestation de services dans des régions reculées. De plus, il existe un certain nombre de régimes différents (par exemple onze régimes de retraite), et l'on relève des inégalités substantielles entre des régimes concernant des groupes de travailleurs différents.

Deuxièmement, en ce qui concerne les programmes d'aide sociale, on affirme que nombre d'entre eux sont inefficaces : leur administration est complexe, les critères d'admission ne sont pas clairs, les sommes distribuées sont dans certains cas trop faibles pour avoir un impact réel, et les listes de bénéficiaires sont rarement mises à jour, ce qui empêche de nouvelles familles d'obtenir des aides. En outre, il semble que la situation politique ait joué un rôle important dans l'octroi de ces aides, dont la distribution était parfois basée sur des facteurs externes. A cet égard, il apparaît nécessaire d'améliorer la transparence et de mieux cibler les bénéficiaires.

⁶¹ La notion de protection sociale utilisée dans ce chapitre couvre d'une part les régimes d'assurance sociale contributifs (sécurité sociale) et de l'autre les programmes d'aide sociale non contributifs. Il ne s'agit donc pas de protection sociale dans l'acception plus large qui est celle de l'OIT, laquelle inclut également des aspects de la protection des travailleurs (tels que les salaires, le temps de travail et la sécurité et la santé au travail).

Enfin, en dépit du taux de chômage élevé que connaît le pays, il n'existe pas de prestations d'assurance chômage. L'État apporte bien une *assistance* aux Enfin, en dépit du taux de chômage élevé que connaît le pays, il n'existe pas de prestations d'assurance chômage. L'État apporte bien une assistance aux chômeurs, mais sous la forme d'une aide sociale qui ne couvre qu'une fraction réduite des sans-emploi. En termes de versements en espèces au profit des chômeurs, les sources principales consistent donc en une aide sociale accordée aux pauvres ou aux soutiens de famille. Toutefois, depuis le 14 janvier 2011, le gouvernement de transition a mis en œuvre de nouvelles mesures destinées à accroître la protection sociale des chômeurs, et en particulier des jeunes diplômés de l'université, en introduisant une nouvelle forme d'appui conditionnel à l'emploi pour ceux qui participent à des programmes de recherche active d'emploi tels que l'initiative AMAL. De plus, le Ministère des Affaires Sociales a souligné l'importance des droits de l'homme et des principes d'équité dans l'allocation des aides sociales, ainsi que la nécessité d'améliorer la couverture réelle des travailleurs en formulant de nouveaux programmes⁶².

La mise en œuvre de mesures nouvelles pose la question du financement de la protection sociale; à cet égard, le système de sécurité sociale de la Tunisie a déjà dû faire face à de sérieuses difficultés financières, avec le déficit subi par certains régimes de retraite depuis l'année 2000. Pourtant, la solvabilité du système est d'une importance primordiale pour la pérennité du dispositif de protection sociale.

⁶² Portail social ; République tunisienne, Ministère des Affaires Sociales: <http://www.social.tn/>

A HISTORIQUE ET INSTITUTIONS

Le système de protection sociale tunisien comporte : i) des régimes d'assurance sociale pour les travailleurs ; et ii) des programmes d'aide sociale pour les inactifs et les travailleurs qui ne peuvent bénéficier d'un régime d'assurance sociale. Ce système a été institué dès la fin du XIX^e siècle pour les fonctionnaires coloniaux. Initialement, et jusqu'en 1910, il a été réservé aux citoyens français, après quoi ont été introduits des régimes d'aide sociale tels que les allocations familiales et l'assistance médicale destinés aux citoyens tunisiens⁶³.

Toutefois, c'est seulement après 1930 que d'importantes mesures ont été prises pour augmenter les dépenses publiques consacrées à la protection sociale⁶⁴ ; depuis lors, le système s'est constamment élargi pour couvrir une partie toujours plus importante de la population. Dans les années 1960, la protection sociale des travailleurs a été réformée pour s'étendre aux salariés du secteur privé en plus de ceux de la fonction publique déjà couverts. Aujourd'hui, le système assure également une couverture légale aux étudiants (depuis 1965), aux stagiaires (depuis 1989), aux Tunisiens travaillant à l'étranger (depuis 1989) et aux personnes qui sont habituellement actives dans l'économie informelle, comme les travailleurs indépendants (depuis 1995), les employés domestiques et les artistes (depuis 2002)⁶⁵. Les travailleurs étrangers bénéficient aussi d'une protection sociale⁶⁶. Le nombre des programmes d'aide sociale, les sommes allouées et le nombre des bénéficiaires ont également augmenté avec le temps (voir la section C.1 pour plus de détails).

Trois grandes institutions nationales assurent la gestion de l'assurance sociale des travailleurs en Tunisie (figure 3.1). La Caisse nationale de sécurité sociale tunisienne (CNSS, créée en 1960) est chargée de l'assurance des personnes âgées, des handicapés, des pensions de survie, des allocations décès et des prestations familiales des travailleurs (ainsi que de l'assistance aux chômeurs pour les travailleurs du secteur privé)⁶⁷. Le régime comporte à la fois des éléments contributifs et non contributifs. La Caisse nationale de retraite et de prévoyance sociale (CNRPS, créée en 1975) est responsable de la protection sociale dans le secteur public et comporte elle aussi des éléments contributifs et non contributifs. Enfin, la Caisse nationale d'assurance maladie tunisienne (CNAM), créée en 2004 en vue d'unifier les régimes

⁶³ B. Destremau : « La protection social en Tunisie », in M. Catusse, B. Destremau et E. Verdier (dir.) : *L'État face au débordements du social au Maghreb* (Paris, Ireram-Karthala, 2009).

⁶⁴ A. Guelmami : *La politique social en Tunisie de 1881 à nos jours* (Paris, L'Harmattan, 1996).

⁶⁵ N. Mzid : *Le système tunisien de protection sociale : émergence du principe de solidarité et défis de dysfonctionnement* (Luxembourg, AISS, 2010).

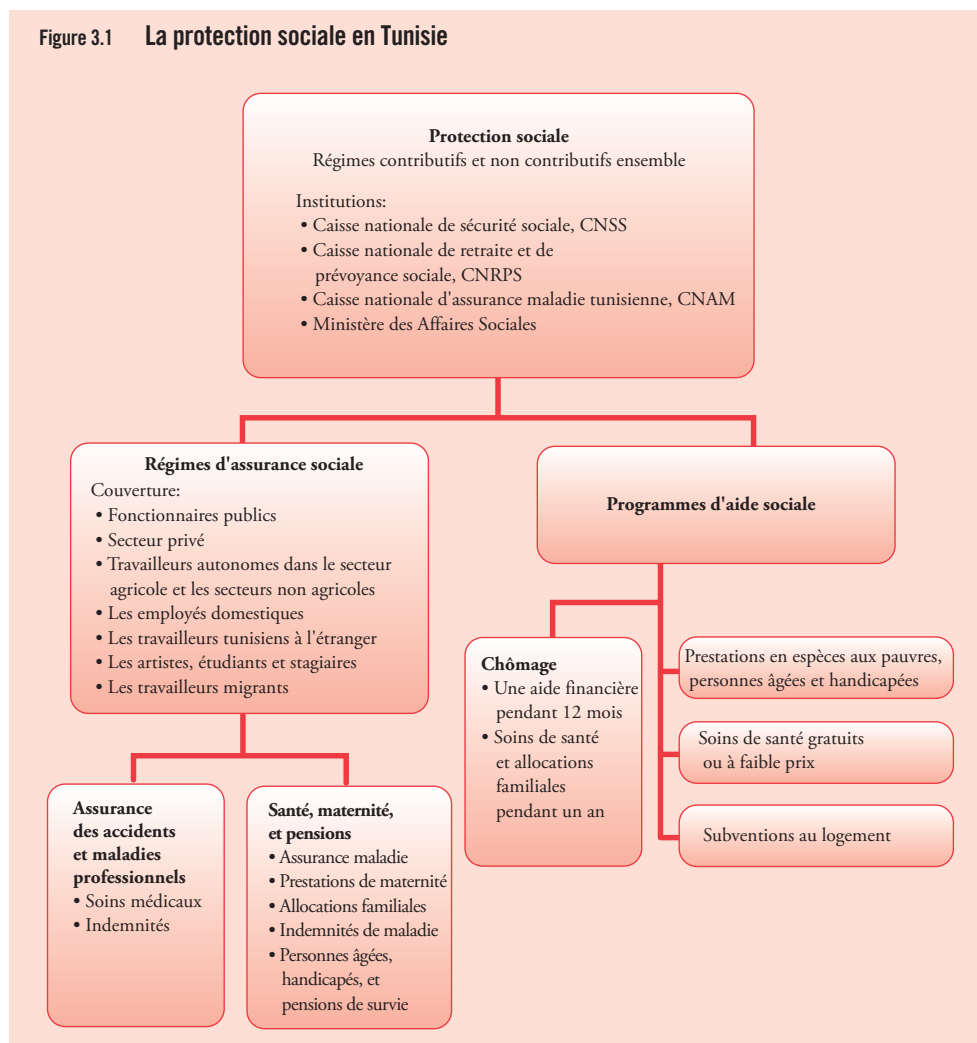
⁶⁶ ILO : *Building adequate social protection systems and protecting people in the Arab region*, document thématique présenté au Forum arabe pour l'emploi, Beyrouth, 19-21 octobre 2009.

⁶⁷ Les étudiants et les stagiaires sont également couverts par cette institution.

des travailleurs des secteurs public et privé, est chargée des prestations d'assurance maladie et maternité, ainsi que des accidents du travail.

Les programmes d'aide sociale comportent essentiellement des allocations en espèces, des soins de santé gratuits ou à coût réduit et des subventions au logement ; en Tunisie, l'assistance aux chômeurs fait aussi partie de l'aide sociale. Le Ministère des Affaires Sociales est chargé de la distribution des fonds d'aide sociale (à l'exception de l'assistance aux chômeurs), mais ces fonds proviennent de sources diverses telles que l'État, les institutions de protection sociale (CNSS) et des donateurs privés.

Figure 3.1 La protection sociale en Tunisie



B LES RÉGIMES D'ASSURANCE SOCIALE

1 ASPECTS GÉNÉRAUX

En Tunisie, le système de protection sociale a été fondé sur le modèle d'assurance sociale bismarckien, qui lie les prestations aux cotisations⁶⁸. Le régime d'assurance sociale, qui a un taux de couverture légal d'environ 95 pour cent⁶⁹, est cofinancé par les salariés et les employeurs. En fait, la Tunisie possède l'un des systèmes les plus complets parmi les pays de la région MOAN (tableau 3.1), car il couvre la quasi-totalité des risques mentionnés par la Convention n° 102 de l'OIT concernant la sécurité sociale (norme minimale), 1952, alors même que la Tunisie n'a pas ratifié cette convention⁷⁰. Ainsi, dans d'autres pays de la région MOAN, comme l'Égypte, la Jordanie et le Soudan, les allocations familiales n'existent pas, et très peu de pays de la région, à l'exception de l'Algérie et de Bahreïn, accordent des allocations de chômage sous quelque forme que ce soit. Bien que les allocations chômage en Tunisie soient sous forme d'aide sociale, et non d'assurance, contrairement à beaucoup d'autres pays de la région, un système est déjà en place et il pourrait servir de base pour une réforme future. De plus, en Tunisie, toutes les catégories de travailleurs peuvent bénéficier de soins de santé dispensés dans des hôpitaux et des institutions sanitaires publics, et certains travailleurs perçoivent des indemnités pendant les périodes d'inactivité.

Tableau 3.1 Les risques couverts dans un certain nombre de pays de la région MOAN

	Algérie	Bahreïn	Egypte	Jordanie	Liban	Maroc	Soudan	Rép. arabe syrienne	Tunisie
Maladie	X (C, N.C)	Aucun	X (C, N.C)	Prestations en nature seulement	Prestations en nature seulement	X (C, N.C)	Aucun	Aucun	X (C, N.C)
Maternité	X (C)	Aucun	X (N.C, *)	*	X*	X (N.C)	Aucun	Aucun	X (C)
Viellissement	X (C)	X (C)	X (C)	X (C)	X (C)	X (C)	X (C)	X (C)	X (C)
Allocations familiales	X (N.C)	Aucun	Aucun	Aucun	X (C)	X (C)	Aucun	Aucun	X (C)
Accidents du travail*	X (C,*)	X (C*)	X (C*)	X (C*)	X *	X*	X (C*)	X (C*)	X (C*)
Chômage	X (C)	X (C, N.C)	X (C*)	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	X (N.C)
X : Au moins un programme obligatoire C : Contributif N.C : Non contributif * : A la charge de l'employeur Source : BIT (2009a ; 2010-2011)									

⁶⁸ Bien que cette situation soit en train d'évoluer avec le développement des programmes d'aide non contributifs.

⁶⁹ Ce chiffre est donné par Mzid (2010) (voir aussi le site Web du Ministère du Développement et de la Coopération internationale).

⁷⁰ La Convention n° 102 de l'OIT concernant la sécurité sociale (norme minimale), 1952, établit une liste des éventualités qui doivent être couvertes. Ces risques peuvent être regroupés de la manière suivante : soins médicaux, vieillesse, invalidité et survivants (prestations de longue durée) ; maladie et maternité (prestations de courte durée) ; accidents du travail ; prestations aux familles ; et prestations de chômage ; BIT : *Building a social protection floor with the Global Jobs Pact* (Genève, 2010).

En Tunisie, les travailleurs de la plupart des secteurs sont également assurés contre les accidents et les maladies professionnels, et l'on estime à environ 50,5 pour cent le taux officiel de couverture du risque d'accident du travail en pourcentage de la population active, ce qui représente un taux plus élevé que dans d'autres pays du Maghreb, comme l'Algérie (33,3 pour cent) et le Maroc (37,7 pour cent)⁷¹. Si l'on considère d'autres pays émergents, la Tunisie se comporte tout aussi bien : en Chine (31,9 pour cent), en Thaïlande (27,5 pour cent) et en Indonésie (23,7 pour cent), ce taux est plus faible qu'en Tunisie, alors qu'en Égypte il est seulement un peu plus élevé (52,5 pour cent).

Il existe toutefois des inégalités substantielles entre la couverture sociale dans les secteur public et privé, le premier étant plus généreux (tableau 3.2). C'est ainsi que les soins de santé sont non contributifs pour une majorité de travailleurs de la fonction publique, et que certaines prestations comme les indemnités de maladie ou de maternité sont également plus avantageuses. Plusieurs mesures ont été prises pour rendre plus attractive la couverture des soins de santé dans le secteur privé ; par exemple, à partir de 2007, les travailleurs du secteur privé ont eu accès à des soins médicaux dans des institutions privées agréées (de la même manière que les salariés du secteur public⁷²).

Tableau 3.2 Services couverts par les différents régimes

Catégorie de travailleurs	Prestations familiales	Maternité, maladie et décès	Capital décès	Soins de santé	Retraite	Accidents et maladies professionnels
Secteur public	X	X	X	X	X	X
Professions privées non agricoles	X	X	X	X	X	X
Travailleurs agricoles		X		X	X	X
Régime amélioré pour les travailleurs agricoles	X	X		X	X	X
Travailleurs non-salariés		X	X	X	X	
Travailleurs tunisiens à l'étranger		X	X	X	X	
Travailleurs à faible revenu				X	X	X
Artistes, intellectuels, activités créatrices		X	X	X	X	

Source : Mzid (2010), citant Chaabane (2010).

Dans la section suivante, l'accent sera mis sur le régime des pensions vieillesse, car il est le plus important en termes de dépenses (plus de 850 millions de dinars, soit 690 millions de dollars des Etats Unis ⁷³), mais il doit aussi faire face à de sérieux

⁷¹ BIT : *Rapport sur la sécurité sociale dans le monde 2010-2011* (Genève, 2010-2011).

⁷² Destremau (2009), op. cit.

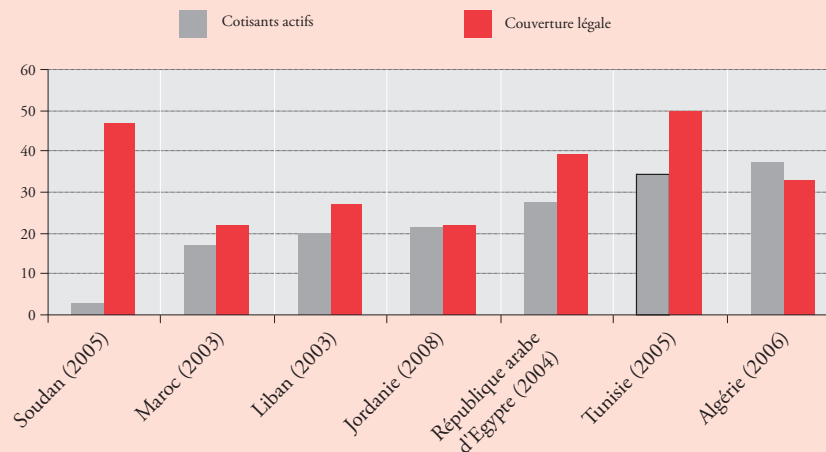
⁷³ CNSS, <http://www.cnss.nat.tn/fr/images/stats/13.htm>.

problèmes financiers qui le placent au centre des préoccupations en matière de protection sociale.

2 UN RÉGIME DE PENSIONS VIEILLESSE GÉNÉRALISÉ

La Tunisie a accompli d'importants progrès dans l'élargissement du champ de l'assurance vieillesse à des groupes de travailleurs jusque-là dépourvus de protection. Par exemple, le pourcentage de cotisants en Tunisie est de 34,5 pour cent, contre 27,7 pour cent en Égypte et seulement 2,9 pour cent au Soudan (figure 3.2).

Figure 3.2 Estimation de la population couverte par l'assurance vieillesse et des cotisants actifs, en pourcentage de la population en âge de travailler, dans certains pays de la région MOAN



Source : BIT : *Rapport sur la sécurité sociale dans le monde 2010-2011*.

Toutefois, le taux de couverture de la population en âge de travailler, qui est de 50 pour cent, demeure faible par comparaison avec les pays avancés (70 pour cent en France et en Autriche, et 100 pour cent en Finlande et au Royaume-Uni)⁷⁴. Cela est dû pour l'essentiel à la persistance de l'économie informelle, d'un chômage important et d'un nombre croissant de contrats précaires qui n'offrent pas une protection sociale adéquate⁷⁵. De plus, les retraites revêtant la forme d'une assurance contributive, des catégories telles que les inactifs, les femmes au foyer et les chômeurs se trouvent exclues⁷⁶.

⁷⁴ BIT (2010-2011), op. cit.

⁷⁵ J.-M. Dupuis, C. El Moudden et A. Pétron : « Démographie et retraites au Maghreb », in *Connaissance de l'emploi*, n° 65, pp. 1-4 (2009a) ; et UGTT : *Mutations du marché du travail, la précarité et ses impacts en Tunisie* (2008).

⁷⁶ Dupuis, Moudden et Pétron (2009b).

Néanmoins, comparée à d'autres pays du Maghreb, la Tunisie a progressé : le pourcentage de la population légalement couverte a augmenté, alors qu'il a connu une diminution en Algérie, et, aspect plus important, de nombreux groupes de travailleurs qui font souvent partie de l'économie informelle ont la possibilité d'adhérer à un régime (par exemple celui des travailleurs indépendants et des travailleurs domestiques). Au Maroc, où il n'existe pas de régime obligatoire pour les non-salariés, de nombreux travailleurs sont employés dans le secteur agricole - où l'économie informelle est largement répandue -, et la plupart d'entre eux ne bénéficient d'aucune couverture⁷⁷.

Les disparités entre les régimes de retraite n'ont fait qu'ajouter aux inégalités...

Il existe au total onze régimes de retraite différents, selon la branche et la nature de l'activité. Cette situation est en fait à l'origine d'importantes inégalités entre les différents secteurs. Par exemple, l'âge légal de la retraite est de 60 ans pour les salariés, mais de 65 ans pour les travailleurs indépendants. Il est nécessaire de cotiser pendant une période de 15 ans dans le secteur privé pour avoir droit à une retraite, alors que 10 années suffisent dans le secteur public⁷⁸. De plus, les pensions sont calculées sur la base du salaire le plus élevé pour les travailleurs du secteur public, alors qu'elles sont établies dans le secteur privé sur la moyenne des salaires des dix dernières années. En outre, la retraite minimale est égale aux deux tiers du salaire minimum pour les travailleurs du secteur public et les salariés non agricoles, alors qu'elle en représente seulement 30 pour cent pour les travailleurs non salariés⁷⁹. Cette liste est loin d'être exhaustive, et de telles différences ont pour effet d'accroître les inégalités entre les différents groupes de travailleurs.

...et le système doit faire face à de sérieuses difficultés de financement

En ce qui concerne le financement des programmes de retraite, le budget, qui a presque toujours été excédentaire, connaît maintenant des déficits importants dû à des problèmes démographiques et au faible niveau des salaires déclarés dans le secteur privé non agricole. Trois solutions sont actuellement envisagées, dont chacune engendre un défi majeur pour les travailleurs comme pour les employeurs : i) porter l'âge de la retraite à 62 ans ; ii) augmenter les cotisations des employeurs et des salariés, et iii) réviser les méthodes de calcul afin de réduire le montant des retraites. Chacune de ces solutions devra être évaluée en tenant compte de son potentiel impact négatif sur le plan social et économique.

⁷⁷ Dupuis, Moudden et Pétron (2009a).

⁷⁸ M. Chaabane : *La réforme des régimes de retraite. Cas de la Tunisie* (Genève, BIT, 2007) ; et Destremau (2009), op. cit.

⁷⁹ Chaabane (2007), op. cit.

- *Repousser l'âge de la retraite* : actuellement, l'âge légal de la retraite en Tunisie est fixé à 60 ans (à l'exception de certaines catégories, comme les enseignants, pour lesquels elle est à 65 ans). Il semble qu'il existe un consensus dans le pays, y compris entre les principaux partenaires sociaux, sur la nécessité pour la Tunisie de faire passer progressivement l'âge de la retraite de 60 à 62 ans pour assurer la pérennité du système. Toutefois, dans un pays où le taux de chômage est très élevé et où la création d'emplois est insuffisante, l'augmentation de l'âge de départ à la retraite risque de constituer une épreuve supplémentaire pour les personnes pauvres ou à faible revenu.

De plus, il semble qu'un problème plus important soit posé par l'âge effectif du départ à la retraite : en Tunisie, de nombreux travailleurs prennent une retraite anticipée tout en bénéficiant des mêmes prestations que s'ils devaient partir en retraite à 60 ans. On estime qu'environ 60 pour cent des travailleurs du secteur public et 33 pour cent de ceux du secteur privé prennent une retraite anticipée – ce qui situe l'âge moyen du départ en retraite autour de 55 ans⁸⁰. Afin d'exercer un effet dissuasif, il pourrait être envisagé d'introduire une réduction du montant des pensions pour les retraites anticipées⁸¹. On pourrait aussi créer des incitations à travailler plus longtemps (comme en Australie, où une prime forfaitaire est allouée aux personnes qui prennent leur retraite après l'âge légal ; et en Finlande, où les travailleurs âgés bénéficient de taux d'accumulation supérieurs). Toutefois, les augmentations de ce type doivent être accompagnées de mesures spécifiques : les conditions de travail doivent être adaptées à la condition physique des personnes plus âgées ; des outils d'apprentissage tout au long de la vie doivent être mis en œuvre pour maintenir leur compétitivité ; et enfin, aspect qui revêt davantage d'importance, il convient de prendre des mesures pour restreindre les pratiques discriminatoires en matière de recrutement et de rétention des travailleurs âgés⁸².

- *La réévaluation des prestations* : Actuellement, les travailleurs des secteurs privé et public formels bénéficient d'un taux de remplacement maximum variant entre 80 et 90 pour cent, ce qui représente le double du taux mentionné dans la Convention n° 102 de l'OIT concernant la sécurité sociale (norme minimale), 1952⁸³ : celle-ci fixe ce taux minimum entre 40 et 50 pour cent du salaire minimum, selon le secteur. Même dans un grand

⁸⁰ BIT (2009b), op. cit.

⁸¹ Ibid.

⁸² Organisation des Nations Unies : Objectifs du Millénaire (Tunisie) (2007).

⁸³ Le taux de remplacement est le rapport entre le montant des pensions et les revenus d'activité.

nombre de pays avancés, le taux de remplacement est en moyenne inférieur à 60 pour cent après 45 ans de cotisations (il varie toutefois de son niveau le plus bas, soit 35 pour cent en République de Corée, au Japon et au Royaume-Uni, jusqu'à 80 pour cent au Danemark et aux Pays-Bas ; et jusqu'à 90 pour cent en Grèce)⁸⁴. Pour cette raison, il est certainement possible de réviser le taux de remplacement pour l'amener à un niveau plus comparable sur le plan international. De plus, un mécanisme d'indexation plus formel pourrait être introduit : actuellement, les prestations sont liées à l'inflation et à des ajustements discrétionnaires, ce qui peut réduire en réalité le taux de remplacement effectif⁸⁵.

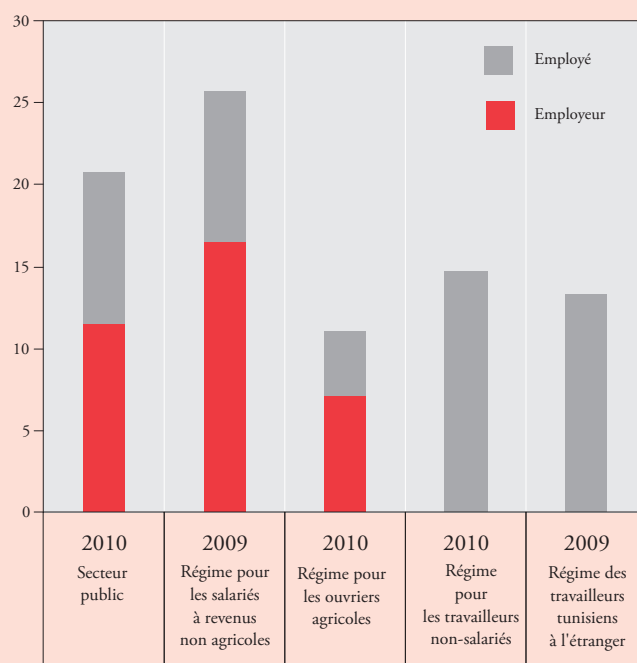
- *Augmenter les taux de cotisations* : Les taux de cotisations en Tunisie sont relativement élevés, et plusieurs augmentations ont déjà été introduites (pour les travailleurs comme pour les employeurs). De plus, les taux varient considérablement d'un régime à l'autre (figure 3.3), notamment entre les secteurs organisé et non organisé. Le total des taux de cotisations (employeurs et travailleurs) atteint 25,8 pour cent pour les travailleurs non agricoles du secteur privé, contre seulement 19,7 pour cent pour les travailleurs du secteur public, alors qu'il est de 10,7 pour cent pour les travailleurs agricoles. En tant que pays à revenu intermédiaire⁸⁶, la Tunisie présente un taux moyen de cotisations dans le secteur public plus élevé que dans d'autres pays de la région MOAN, comme le Maroc (11,9 pour cent), la Jordanie (14,5 pour cent) et l'Algérie (17 pour cent). Ce taux est semblable à celui des pays émergents et de nombreux pays avancés, qui est en moyenne proche de 22 pour cent : ainsi, le taux de la Turquie est de 20 pour cent. Dans ce contexte, des augmentations supplémentaires seraient difficiles à mettre en œuvre. De plus, elles n'auraient pas seulement pour effet d'augmenter le coût de la main-d'œuvre, mais aussi de réduire le pouvoir d'achat des travailleurs.

⁸⁴ Dans les pays en développement et émergents, le taux de remplacement varie considérablement ; il est par exemple de 15 pour cent en Indonésie, de 32 pour cent en Malaisie, de 67 pour cent en Chine et de 40 pour cent en Inde.

⁸⁵ Z. Tzannatos : « Social protection in the Middle East and North Africa : a review », in H. Handoussa et Z. Tzannatos (dir.) : *Employment creation and social protection in the Middle East and North Africa* (Le Caire : The American University in Cairo Press, 2002), pp. 121-171.

⁸⁶ Selon la classification de la Banque mondiale.

Figure 3.3 Les taux de cotisation en pourcentage des salaires



Source : CNSS (www.cnss.nat.tn) et CNPRS (www.cnprs.nat.tn).

D'autres options, comme l'harmonisation des régimes, devraient également être envisagées.

L'une des solutions qui pourraient être adoptées consisterait à harmoniser les différents systèmes au niveau des professions et des secteurs, ce qui présenterait un double avantage : d'un côté, la réduction des inégalités peut inciter des personnes extérieures à adhérer à un régime ; de l'autre, une meilleure coordination des régimes peut réduire les frais de gestion. La Tunisie a entrepris une réforme semblable dans le régime d'assurance maladie en créant la CNAM (Caisse nationale d'assurance maladie) en 2004. Cette initiative pourrait contenir des enseignements utiles sur les procédures à suivre pour réformer le régime de retraites actuel (voir encadré 3.1).

Encadré 3.1 La réforme des soins santé en Tunisie

Les débats sur la réforme de l'assurance maladie en Tunisie ont commencé en 1996, suscités par le mécontentement des prestataires de services et des citoyens au sujet de la qualité des services, de l'augmentation des coûts et la lourdeur administrative du système. Le pays a d'abord concentré son attention sur l'augmentation des taux de couverture, mais la réforme visait aussi à rendre le régime plus équitable, à améliorer la qualité du service et à maîtriser l'augmentation des coûts. Avant cette réforme, le régime d'assurance maladie de la Tunisie connaissait de nombreux problèmes qui lui étaient inhérents : inégalité dans l'accès et les prestations dans les secteurs public et privé, et implication de différents acteurs dans la gestion du régime, qui conduisait à un défaut de coordination et à une augmentation des dépenses globales d'assurance maladie.

L'assurance maladie était dispensée par la CNSS pour le secteur privé, les travailleurs indépendants, les personnes handicapées et les étudiants (soit quelque 2,3 millions de bénéficiaires), alors que la CNRPS assurait la couverture des travailleurs du secteur public (environ 815.000 bénéficiaires). Ceux qui n'entraient dans aucune de ces catégories étaient couverts par l'Assistance médicale gratuite (AMG), créée en 1958, et bénéficiaient de la gratuité ou d'une réduction des coûts dans les hôpitaux publics.

Le processus de réformes a créé un régime de base unique et obligatoire, avec un ensemble de prestations de base, gérées par l'administration de la sécurité sociale. Il existe aussi un régime complémentaire facultatif, géré par des compagnies d'assurance privées. De plus, afin de financer le nouveau régime, on a procédé à une augmentation et à une standardisation progressive des taux de cotisation au régime de base, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Taux de cotisation	Initial	Juillet 2007	Juillet 2008	Juillet 2009	Juillet 2010	Juillet 2011
RSNA privé (non agricole privé)						
Employeurs	3,43	4				
Salariés	1,32	1,32	2,04	2,75	3	4
Retraités	0	0	1	2		
Travailleurs du secteur public (CNRPS)						
Employeurs	1	2	3	4		
Salariés	1	1,88	2,75			
Pensions obligatoires	1	2	3	4		
Pensions facultatives	3	3,34	3,67	4		
RSA privé (privé agricole)						
Employeurs	0,68	1,35	2,02	2,68	3,34	4
Salariés	0,23	0,23	0,86	1,49	2,12	2,75
RSAA privé (privé agricole amélioré)						
Employeurs	1,52	2,14	2,76	3,38	4	
Salariés	0,76	1,43	2,09	2,75		
RNS (activités non agricoles non salariées)	3,04	3,97	4,9	5,83	6,75	
RTTE (Tunisiens à l'étranger)	4,1	4,99	5,87	6,75		
Artistes, intellectuels, activités créatrices	3,04	3,97	4,9	5,83	6,75	

Source : IILS, sur la base de données provenant de la CE, 2010.

http://ec.europa.eu/delegations/tunisia/documents/more_info/rapport_final_ass_maladie_fr.pdf

D'autres méthodes de réforme du système de sécurité sociale (y compris son financement) seront examinées dans le chapitre 4, mais il importe de garder à l'esprit que les problèmes financiers du régime de retraites doivent aussi être réexaminés dans le cadre d'une plus large approche prenant en compte les déséquilibres globaux. Il faut souligner que dans un certain nombre de pays en développement, la croissance économique n'a pas bénéficié aux groupes à revenus faibles ou intermédiaires, et qu'en conséquence les salaires ont stagné. Cette situation a limité le montant des cotisations (qui sont proportionnelles aux salaires) et a contribué aux problèmes financiers que rencontrent aussi bien les régimes de retraite que les autres types d'assurance visant à la protection sociale en général. De plus, dans la mesure où le fardeau financier des régimes de retraite est essentiellement supporté par les salariés, il conviendrait d'envisager d'autres modes de financement de ces régimes. Ainsi, une contribution prélevée sur les gains en capital pourrait non seulement atténuer les problèmes budgétaires, mais aussi conduire à la mise en œuvre d'un système plus équitable.

3 TAUX EFFECTIF DE COUVERTURE DES RÉGIMES D'ASSURANCE

Bien que la Tunisie ait porté à 95 pour cent le taux de couverture légal de tous les régimes d'assurance afin d'intégrer progressivement les travailleurs du secteur informel dans le système, le taux effectif de couverture est considérablement moins élevé pour les catégories à faible revenu⁸⁷. Pour les travailleurs agricoles, il est d'environ 50 pour cent, alors que pour les salariés de petites exploitations agricoles, les pêcheurs et les travailleurs domestiques, il n'excédait pas 22 pour cent en 2006⁸⁸. Un certain nombre de raisons expliquent l'écart existant entre les taux de couverture légal et effectif :

- Dans le secteur informel, les salariés travaillent souvent pour un grand nombre d'employeurs différents et peuvent pratiquer des activités différentes en un grand nombre d'endroits. De plus, dans le secteur agricole, les travailleurs doivent effectuer plus de 45 jours de travail par trimestre pour être pris en compte⁸⁹. Il devient donc difficile de contrôler les déclarations et les irrégularités.
- Dans certains cas, les travailleurs ont des revenus si faibles qu'ils ne peuvent pas se permettre de cotiser, et leur priorité est souvent de satisfaire leurs besoins essentiels plutôt que de préparer leur retraite.

⁸⁷ Chaabane (2002), op. cit. ; Mzid (2010), op. cit.

⁸⁸ Mzid (2010), op. cit.

⁸⁹ Destremau (2009), op. cit.

- Un autre facteur qui peut contribuer au faible taux de couverture effective semble résider dans les réticences des employeurs à déclarer des salariés et à verser des cotisations. L'UGTT (Union générale tunisienne du travail) estime que 37 pour cent des travailleurs salariés ne sont pas déclarés au régime de sécurité sociale⁹⁰. En Afrique, de manière générale, cette pratique semble être l'explication essentielle du faible niveau des taux de couverture⁹¹.
- Enfin, des raisons pratiques, comme la nécessité de remplir des formulaires (pour les personnes analphabètes) ou l'éloignement des bureaux de la sécurité sociale, ont également une incidence sur les adhésions⁹².

Plusieurs mesures ont été prises pour améliorer la couverture effective des assurés sociaux:

- Comme nous l'avons indiqué, un des objectifs qui ont présidé à la création de la CNAM en 2004 était d'améliorer la couverture effective des services médicaux et de réduire les inégalités, ce qui a été réalisé en mettant en place un régime de base unique et obligatoire, avec un ensemble de prestations de base (voir encadré 3.1).
- En outre, des procédures telles que l'utilisation de chèques emploi service, qui permettent de déclarer de courtes périodes d'activité, des sanctions sévères imposées aux employeurs qui omettent des déclarations, ainsi que des campagnes d'information, ont également été introduites en Tunisie.

Bien que ces réformes aient amélioré le taux effectif de couverture en offrant des possibilités d'assurance aux groupes vulnérables et aux travailleurs indépendants, ce taux demeure faible au sein de ces groupes par comparaison avec les structures publiques et privées destinées aux travailleurs salariés. Des expériences internationales telles que la collaboration avec des organisations non étatiques peuvent aider à tirer certains enseignements (voir encadré 3.2).

⁹⁰ UGTT (2008), op. cit.

⁹¹ BIT (2010), op. cit.

⁹² Financement conjoint assuré par des institutions de protection sociale (comme la CNSS), l'État, le Croissant-Rouge tunisien, l'aide internationale et des dons privés. Voir Chaabane (2002), Destremau (2009), et Cherif, Mounir et Essoussi, *L'extension de la sécurité sociale aux populations non couvertes*, Colloque des directeurs d'institutions de sécurité sociale des pays francophones d'Afrique (Cameroun, AISS, janvier 2004).

Encadré 3.2 Extension de la couverture de la protection sociale aux travailleurs du secteur informel : exemples de pays émergents

Il n'existe pas de chiffres fiables concernant l'emploi dans le secteur informel en Tunisie, et il semblerait que le chiffre le plus récent, qui est de 21,6 pour cent du total des emplois en 1997, soit largement sous-évalué. Les taux relevés dans d'autres pays émergents montrent l'importance du secteur informel en matière d'emploi. Ainsi, en Égypte, ce secteur représente plus de 40 pour cent du total de l'emploi, alors qu'il atteint 85 pour cent en Inde⁹³.

Etant donné que ces travailleurs restent vulnérables et privés d'accès à des services de protection sociale adéquats, différentes approches basées sur l'expérience internationale peuvent être proposées pour assurer l'extension de la couverture :

- **Extension de la couverture par le biais d'acteurs non étatiques :** Dans certains pays émergents, il serait peut-être plus réaliste d'apporter une couverture de protection sociale aux travailleurs du secteur informel par le biais d'institutions non étatiques, comme les organisations de protection sociale à base communautaire (PSBC). Ces organisations ont une structure décentralisée et demandent souvent une étroite participation de leurs membres. Leurs avantages résident dans le fait que leurs taux de cotisation sont généralement faibles et accessibles à tous leurs membres ; de plus, elles prennent mieux en compte les particularismes locaux, et leurs prestations peuvent être plus étroitement adaptées aux besoins⁹⁴. Un exemple en est donné en Inde par la SEWA (Self Employed Women Association), organisation dont les membres sont propriétaires et gestionnaires, et qui vise à améliorer les conditions de travail des femmes employées dans le secteur informel. Créée en 1972, elle offre à ses membres un régime d'assurance complet. La SEWA atteignait le nombre de 700.000 adhérentes en 2006, et elle préserve à ce jour sa durabilité financière⁹⁵. Bien que cette organisation constitue un bon exemple, il importe de garder à l'esprit le fait que les mécanismes de PSBC offrent souvent des niveaux de prestations bas et ont une portée limitée. De plus, les gestionnaires du régime ne possèdent pas toujours la formation requise, et les ressources financières sont le plus souvent insuffisantes⁹⁶.
- **Combiner des éléments nationaux avec la PSBC :** Dans certains cas, la meilleure option peut consister à combiner le système national et la PSBC pour assurer l'extension de la couverture. Au Ghana, par exemple, on a introduit un système mixte combinant des éléments d'un régime d'assurance national obligatoire et une assurance maladie à base communautaire. Il est financé à la fois par des cotisations individuelles basées sur les revenus et par une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 2,5 pour cent. Bien que le système connaisse quelques problèmes, le taux de couverture de la population du Ghana est passé entre 2005 et 2007 de 15 pour cent à 38 pour cent, dont 24 pour cent de travailleurs du secteur informel, ce qui dénote une importante augmentation du nombre des travailleurs de ce secteur atteints par le système⁹⁷.

⁹³ Les définitions varient selon les pays et les chiffres peuvent donc ne pas être strictement comparables. La Tunisie (1997) et l'Égypte (2003) font référence aux travailleurs sans contrat ; en Inde (2009-2010), il s'agit des travailleurs indépendants et temporaires.

⁹⁴ Voir Coheur, Jacquier, Schmitt-Diabaté et Schremmer (2008).

⁹⁵ Sur la SEWA, voir Jhabvala et Sinha (2006).

⁹⁶ Voir Coheur, Jacquier, Schmitt-Diabaté et Schremmer (2008).

⁹⁷ Pour plus d'informations sur la question, voir Alfars (2009).

C LES RÉGIMES D'AIDE SOCIALE

En Tunisie, plusieurs programmes d'aide sociale sont destinés aux sans-emploi et aux personnes en marge du marché du travail. Ces programmes sont non contributifs et visent à aider ceux qui sont inactifs, ainsi que les travailleurs qui ne peuvent adhérer à un régime d'assurance. En ce sens, ils s'apparentent à un système beveridgien (qui est largement redistributif par comparaison avec l'approche bismarckienne).

Les programmes d'aide sociale : un outil politique ?

La mise en œuvre de programmes d'aide sociale a joué un rôle important dans la stratégie politique du gouvernement précédent. Bien que de nombreux programmes aient été exécutés sous l'ère Bourguiba (1975-1987), le régime de Ben Ali a mis plus particulièrement l'accent sur le rôle du gouvernement dans l'organisation d'actions de « solidarité » visant à renforcer sa légitimité politique. Le concept de solidarité (financement assuré par d'autres sources, comme les entreprises privées et les particuliers) a progressivement remplacé l'aide sociale financée exclusivement par l'État. Cette action était également liée aux préoccupations du gouvernement en matière de réduction de la pauvreté, considérée comme une condition préalable de la cohésion sociale et de la stabilité politique. Elle faisait donc partie du contrat social entre l'État et les citoyens, comme une compensation pour la répartition inégale des bénéfices de la croissance économique et pour l'oppression politique.

Toutefois, cet équilibre était fragile. Les programmes d'aide sociale n'étaient pas toujours bien ciblés et ne pouvaient donc pas suffire pour éliminer la pauvreté. En outre, les chômeurs ne bénéficiaient que d'un soutien limité.

1 PROGRAMMES D'AIDE SOCIALE NON CONTRIBUTIFS ET FONDS SPÉCIFIQUES

Les programmes d'aide sociale concernent essentiellement deux domaines : les versements directs en espèces et les services de soins de santé pour les pauvres et les nécessiteux. Des versements en espèces sont accordés aux pauvres vivant en dessous du seuil de pauvreté absolue, aux personnes âgées sans soutien et aux handicapés⁹⁸. Les nécessiteux peuvent aussi bénéficier de soins de santé gratuits ou à coût réduit dans les établissements de santé publics⁹⁹.

⁹⁸ Chaabane (2002).

⁹⁹ Chaabane (2002). L'aide aux handicapés est de plus en plus représentée comme relevant de la responsabilité nationale. Outre les remises d'espèces et les services médicaux, des dispositifs spécifiques tels que des programmes de réinsertion professionnelle et sociale sont créés afin d'améliorer leurs conditions d'existence ; Mzid (2010).

De plus, plusieurs projets de développement visent à améliorer les équipements et les conditions de logement dans les régions les moins développées et à créer des emplois. Les plus importants de ces programmes sont recensés dans le tableau 3.3.

Tableau 3.3 Programmes et fonds d'aide sociale			
Nom	Date de mise en œuvre	Groupes ciblés	Principales actions
Aide alimentaire (par la Caisse générale de compensation)	1970	Groupes à faibles revenus	Limiter l'augmentation des prix à la consommation pour une sélection de produits (comme les céréales, l'huile ou le sucre)
Programme national d'aide aux familles nécessiteuses	1986	Groupes à faibles revenus	Versements directs en espèces, soins de santé gratuits
• Programme d'aide aux personnes âgées		Personnes âgées	
• Programme d'aide aux handicapés		Handicapés	
• Programme d'aide aux enfants		Enfants	
Aide aux mères célibataires et ne recevant pas de pension	1993	Mères célibataires	Versements directs en espèces
Programme régional de développement	1973	Zones rurales et urbaines	Améliorer l'infrastructure, mettre en place des biens publics, et créer des emplois
• Programme de développement rural	1984	Groupes à faibles revenus des zones rurales	
• Programme de développement urbain	1992	Groupes à faibles revenus des zones urbaines	
Programme national pour l'élimination de l'habitat rudimentaire	1986	Groupes à revenus intermédiaires	Améliorer les conditions de logement, accorder des crédits
Fond national de solidarité (FNS)	1993	Groupes à faibles revenus	Améliorer l'infrastructure, mettre en place des biens publics, et créer des emplois
Source: Web site of the Ministry of Social Affairs; United Nations (2004); Japan Bank for International Cooperation (2001).			

L'ampleur des programmes d'aide sociale a progressivement augmenté...

Un des plus vastes programmes est le Programme national d'aide aux familles nécessiteuses (PNAFN), créé en 1986, qui cible les plus pauvres en leur offrant des versements directs en espèces et des soins de santé. Quelque 124.000 familles en ont bénéficié en 2008 et le montant des versements distribués a atteint la somme de 75,8 millions de dinars (61,5 millions de dollars des États-Unis) pour la même année¹⁰⁰. Le montant trimestriel de l'aide reçue par famille est passé de 92 dinars (111 USD) (en valeur nominale) à 160 dinars (130 USD) entre 1987 et 2008. De plus, en 2008, 172.000 familles ont reçu des cartes leur assurant l'accès à des soins de santé gratuits, et 550.000 familles ont eu droit à des prestations sous la forme de tarifs réduits. De plus, une aide alimentaire est également apportée aux plus nécessiteux, soit dans le cadre d'autres programmes spécifiques (tels que les programmes d'aide alimentaire), soit directement dans les écoles¹⁰¹. Le gouvernement a récemment décidé d'élargir la portée du PNAFN afin de couvrir 185.000 familles. De plus, à la suite des événements en Libye, 256.000 dinars (207.768 USD) ont été distribués pour aider les Tunisiens rentrant de ce pays et les réfugiés à la frontière tuniso-libyenne.

Les programmes qui ont pour objectif l'amélioration des conditions de logement jouent un rôle important dans le pays. L'un d'entre eux, le Programme national pour l'élimination de l'habitat rudimentaire, est consacré à la destruction des taudis et à la construction de meilleurs logements dotés d'installations sanitaires. Des habitations à loyer modéré sont également offertes aux catégories à bas revenus. En outre, des prêts à taux réduit sont proposés à ceux qui souhaitent accéder à la propriété. Ce service s'adresse aux personnes qui ont des revenus supérieurs au SMIG (Salaire minimum interprofessionnel garanti), mais inférieurs au triple de son montant, et concerne donc les classes moyennes plutôt que les plus pauvres. Néanmoins, les projets d'amélioration du logement semblent avoir eu un impact positif : 85 pour cent des ménages tunisiens étaient propriétaires de leur maison en 2000 et seulement 1,2 pour cent des logements étaient classés parmi les taudis¹⁰².

Depuis les années 1990, des fonds spéciaux destinés à attirer davantage de dons privés vers les activités d'aide sociale ont été créés. Ces fonds mènent différentes sortes d'actions et n'apportent pas d'aide financière directe ; le plus important est le Fonds national de solidarité (connu sous l'appellation de « 26-26 »). Créé en 1993

¹⁰⁰ http://www.tunisie.gov.tn/index.php?option=com_ministeres&Itemid=382&task=view&cid=32&lang=french

¹⁰¹ Destremau (2009).

¹⁰² Destremau (2009).

comme une nouvelle méthode de lutte contre la pauvreté¹⁰³, il a pour objectif de favoriser le développement économique, social et culturel des régions les moins développées en apportant des biens collectifs, en améliorant des équipements tels que l'alimentation en eau potable, l'accès à l'électricité, le réseau routier, en instaurant de meilleures conditions de travail et en créant des emplois. Pendant plus de 15 ans, 250.000 familles et environ 1,2 million de personnes, réparties sur 1.817 districts, ont bénéficié du « 26-26 ».

...mais leur efficacité est difficile à évaluer

Il est difficile de calculer le montant total des sommes allouées et distribuées par l'État pour les services d'aide sociale. S'il existe bien des chiffres nationaux relatifs aux transferts sociaux, ceux-ci incluent aussi les services publics. Ils indiquent néanmoins une tendance croissante au cours des cinq dernières années en termes de montant nominal des dépenses, mais aussi en pourcentage du PIB (voir tableau 3.4). De plus, il est difficile d'évaluer les programmes eux-mêmes à cause du manque d'informations. En fait, il y a eu très peu d'évaluations en Tunisie, à la fois pour des raisons politiques et à cause des difficultés rencontrées dans le suivi de ce type d'activité, lesquelles ont rendu l'impact réel des programmes spécifiques difficile à déterminer¹⁰⁴.

Tableau 3.4 Les transferts sociaux (actions sociales et services publics)

Année	2006	2007	2008	2009	2010
Montant (millions de dinars)	7,836 (USD 5,887 M)	8,597 (USD 6,709 M)	9,846 (USD 7,991 M)	10,566 (USD 7,825 M)	11,550 (USD 8,069 M)
Pourcentage du PIB	17,1	17,2	17,8	18,1	18,4

Source : Site Web du Ministère des Affaires Sociales.

Pour comparer les dépenses d'aide sociale des différents pays émergents, la Banque mondiale a tenté de créer une base de données, qui souffre toutefois de problèmes de couverture et de comparabilité¹⁰⁵. Selon cette base de données, les dépenses d'aide sociale en Tunisie ont avoisiné 2,5 pour cent du PIB en 2008, ce qui indi-

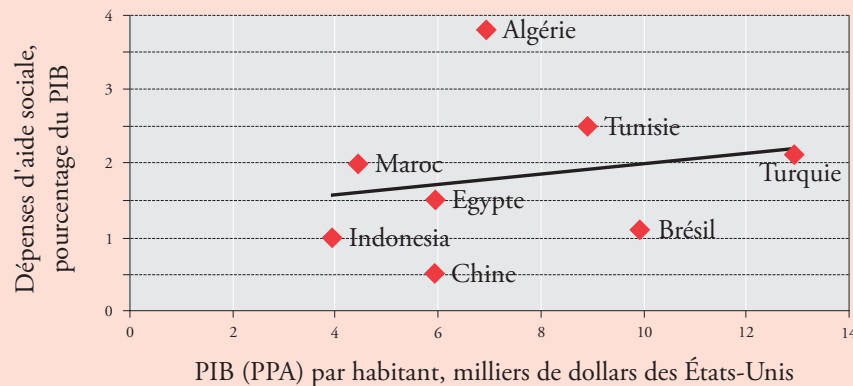
¹⁰³ Ce qui est toutefois contesté. Sur la question, voir Hibou (2006) et Chakerli (2000).

¹⁰⁴ Voir ci-dessous pour plus d'informations.

¹⁰⁵ BIT (2010-2011). Pour obtenir des informations viables sur les chiffres de l'aide sociale en Tunisie, la difficulté la plus importante réside dans le peu de transparence qui entoure les sommes collectées et distribuées.

querait que le pays consacre davantage de ressources à l'aide sociale que d'autres pays émergents, à l'exception de l'Algérie (figure 3.4).

Figure 3.4 Dépenses d'aide sociale et PIB par habitant (en millier) dans quelques pays émergents et en développement, 2008



Source : BIT (2010-2011), IMF World Economic Outlook Database.

L'impact de ces programmes n'a pas été pleinement satisfaisant...

Toutefois, en dépit de dépenses impressionnantes et des effets positifs obtenus, les programmes d'aide sociale sont affectés par un certain nombre d'irrégularités.

Dans le cas des aides directes, on affirme parfois que ces programmes ignorent une partie substantielle des personnes pauvres. Cela résulte essentiellement d'une trop vague définition des critères d'accès, qui empêche l'inscription de nombreuses familles, mais aussi de facteurs externes tels que l'orientation politique¹⁰⁶. Les nécessiteux ne peuvent pas toujours obtenir des aides, alors que le laxisme administratif permet à certaines familles qui ne sont pas nécessairement pauvres d'en bénéficier ; les sommes distribuées sont parfois trop faibles pour aider les pauvres à améliorer leur situation. Cette situation jette le doute sur les capacités redistributives des services d'aide sociale. De plus, les projets de développement n'ont pas entièrement réussi à intégrer les pauvres sur le marché du travail (les groupes vulnérables sont

¹⁰⁶ Selon cette base de données, les dépenses d'aide sociale en Tunisie ont avoisiné 2,5 pour cent du PIB en 2008, ce qui indiquerait que le pays consacre davantage de ressources à l'aide sociale que d'autres pays émergents, à l'exception de l'Algérie (voir 3).

restés essentiellement dépendants de l'aide)¹⁰⁷ ou à améliorer les infrastructures des régions concernées¹⁰⁸.

...et leur financement n'est pas transparent

En ce qui concerne le financement des programmes, la part des ressources financières provenant de particuliers ou de sociétés est de plus en plus importante, du fait du désengagement de l'État et de la promotion du concept de solidarité nationale. Toutefois, ce qui est présenté comme un don volontaire se révèle en définitive, dans bien des cas, comme une taxation obligatoire. Les sociétés qui « évitent » d'apporter leur contribution financière peuvent rencontrer des difficultés telles que les contrôles fiscaux, l'exclusion des marchés publics et autres obstacles bureaucratiques. Cette obligation ne concerne pas seulement les sociétés : les fonctionnaires et les travailleurs du secteur privé doivent également faire don « volontairement » d'une partie de leurs revenus¹⁰⁹.

Si l'on veut traiter ces problèmes, il est nécessaire que le concept de solidarité soit révisé et que l'État joue un rôle plus actif dans le financement des programmes d'aide sociale. Il convient également de procéder à l'introduction de critères d'attribution de l'aide sociale plus transparents (voir le chapitre 4 pour une étude plus approfondie).

2 L'AIDE AUX CHÔMEURS

Un système d'aide aux chômeurs, qui faisait partie du programme d'aide sociale, existe en Tunisie depuis 1996. Bien qu'il s'agisse d'un régime non contributif, il est réservé aux travailleurs du secteur formel en cas de perte de leur emploi. Toutefois, seul un très faible pourcentage de chômeurs a droit à ses prestations. Celles-ci, qui sont intégralement financées par les pouvoirs publics, revêtent la forme d'allocations mensuelles équivalentes au SMIG et versées pendant une période d'une durée maximale de douze mois. L'aide aux chômeurs inclut également, pendant un an, le bénéfice d'une assurance maladie et d'allocations familiales. Par le biais de la CNSS, les pouvoirs publics prennent également en charge les indemnités de départ, comme les indemnités de licenciement (dont le montant ne peut excéder trois mois de salaire) et de préavis. Mais les conditions requises pour bénéficier de cette couverture sont très restrictives : seules peuvent y prétendre les personnes qui

¹⁰⁷ On a par exemple distribué des outils à des maçons pour creuser des puits, mais ces outils étaient trop rudimentaires pour travailler avec un niveau d'eau élevé. Voir Zamiti (1996).

¹⁰⁸ Laroussi (2009) ; Chakerli (2000).

¹⁰⁹ Hibou (2006) ; Chakerli (2000).

perdent leur emploi pour des raisons économiques et technologiques et qui ont travaillé au moins trois ans dans la même entreprise¹¹⁰.

Outre les critères d'admissibilité, d'autres conditions relatives à la procédure peuvent rendre difficile l'obtention d'une aide par les sans-emploi (par exemple, en cas de perte d'emploi, c'est l'employeur qui est chargé d'administrer la demande d'aide de ses anciens salariés). De telles conditions génèrent un faible taux de couverture. Seulement 8.000 personnes sans emploi ont eu accès à l'aide aux chômeurs en 2001¹¹¹ et, selon l'OIT, le pourcentage de chômeurs percevant des allocations de chômage n'était que de 3 pour cent en 2008¹¹², ce qui représente environ 13.000 personnes.

Bien que les allocations de chômage aient un certain nombre d'effets positifs d'un point de vue social aussi bien qu'économique, les chômeurs qui en bénéficient dans les pays émergents ne représentent qu'un pourcentage limité, du fait de la faible proportion de salariés employés dans le secteur formel (voir la figure 3.5). Dans les pays de la région MOAN, les allocations de chômage, qu'elles soient contributives ou non, sont également rares. Il existe un régime contributif en Algérie depuis 1994, mais le pourcentage de chômeurs qui en bénéficiaient n'était que de 3,9 pour cent en 2002. Au Bahreïn, où le système est financé par les contributions des travailleurs, des employeurs et des pouvoirs publics, ce taux atteignait 34,2 pour cent en 2008.

Un régime d'assurance chômage plus expansif et financièrement durable exigerait la création d'un système contributif. Pour mettre en place un tel régime, il sera nécessaire d'augmenter les taux de cotisation en Tunisie; l'entreprise sera toutefois difficile, car, comme nous avons déjà mentionné, les taux des autres types d'assurance sont déjà relativement élevés (autour de 26 pour cent au total pour les travailleurs non agricoles), et plusieurs augmentations ont de fait été déjà introduites dans les secteurs public et privé. A cet égard, il semble que l'augmentation du nombre des cotisants constitue une solution plus viable, qui peut initialement attirer des travailleurs du secteur informel vers le secteur formel. Quelques pays émergents ont déjà pris des mesures importantes dans cette direction. Ainsi, le Brésil a réussi à formaliser des travailleurs en aidant les créateurs d'emplois formels comme les municipalités et les PME. De plus, une répartition plus équitable des gains économiques peut contribuer au financement d'allocations de chômage grâce à l'augmentation des cotisations.

¹¹⁰ Quand ces conditions ne sont pas remplies, une aide « spéciale » peut être accordée dans certains cas : l'assurance maladie et les allocations familiales sont maintenues, mais les indemnités de chômage sont égales à la moitié du SMIG ; Destremau (2009) ; CNSS.

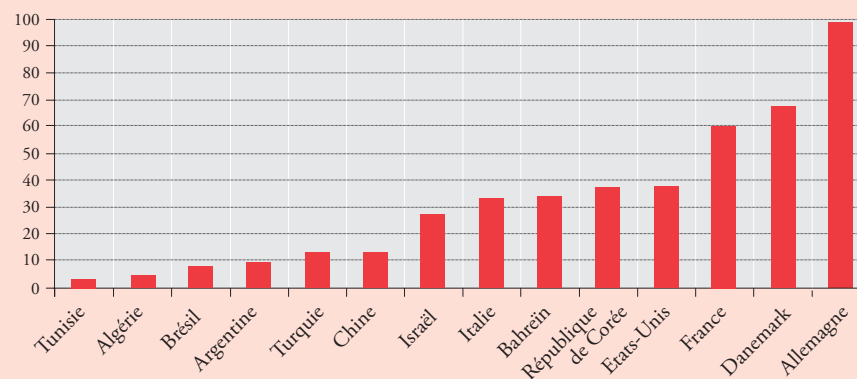
¹¹¹ Destremau (2009).

¹¹² BIT (2010-2011).

Bien qu'un système contributif soit plus adéquat pour élargir le champ des allocations de chômage comme pour assurer sa durabilité, la contribution financière de l'État est nécessaire au moins pour la mise en œuvre du système. Il existe bien un espace budgétaire pour de telles interventions en Tunisie, puisque le ratio dette/PIB y est relativement faible (43 pour cent en 2010, voir chapitre 1). De nombreux pays ayant un niveau de PIB par habitant comparable ou inférieur ont récemment introduit des régimes d'assurance chômage, comme le Viet Nam en 2009 et la Thaïlande en 2004. Il est vrai qu'en Tunisie le taux de chômage est plus élevé qu'il ne l'était dans ces pays lors de la mise en place de ces régimes, et qu'il a connu une augmentation sensible ; toutefois, il est possible d'améliorer le rapport coût-efficacité de ce type d'initiative au moins en matière de dépenses de lancement, comme on l'a fait en République de Corée. Ce pays a élargi considérablement le champ de l'assurance chômage qu'il venait de lancer après la crise asiatique de 1997 en utilisant les locaux et le personnel existants pour administrer le nouveau régime.

En Tunisie, le gouvernement provisoire élargit actuellement les versements en espèces conditionnels aux chômeurs qui s'impliquent dans les mesures visant à dynamiser le marché de l'emploi. Toutefois, la mise en œuvre d'un régime plus étendu est envisageable dans un proche avenir.

Figure 3.5 Chômeurs recevant réellement des prestations à travers le monde, en pourcentage (dernière année disponible)



Source : BIT (2010-2011).

D LES OBSTACLES À SURMONTER

Le système de protection sociale tunisien présente un certain nombre de faiblesses auxquelles il conviendrait de remédier pour améliorer son efficacité et son efficience.

En ce qui concerne l'aide sociale, le manque de transparence semble être l'élément majeur qui a rendu le système inefficace. Beaucoup de ceux qui avaient droit à des prestations ne les ont pas reçues à cause d'un certain nombre de facteurs tels que l'orientation politique, le clientélisme et/ou les obstacles administratifs. Le gouvernement provisoire actuel met davantage l'accent sur l'importance des principes de respect des droits de l'homme et d'égalité dans l'attribution des aides sociales, ce qui constitue un pas dans la bonne direction. En outre, il est possible d'obtenir davantage de transparence en mettant en œuvre des critères plus objectifs dans le financement et l'allocation des prestations. Une gestion tripartite des fonds peut contribuer à la réalisation de cet objectif. De plus, des mesures doivent être prises pour mieux cibler les personnes qui sont dans le besoin, et le système administratif doit être adapté pour intégrer les nouveaux bénéficiaires de manière efficiente (voir chapitre 4).

La difficulté majeure des régimes d'assurance sociale réside dans le taux de couverture effectif. On peut assurer la couverture d'une population en expansion par les régimes de sécurité sociale en les rendant plus attractifs pour les travailleurs du secteur informel, en harmonisant les différents régimes afin de réduire les inégalités, et en améliorant la capacité financière. L'argument du financement est particulièrement important dans le cas des régimes de pensions, dont le système est déjà déficitaire, et dans la mise en œuvre d'un régime d'allocations chômage plus exhaustif. Dans chaque cas, une augmentation du nombre des cotisants, obtenue grâce à l'intégration des travailleurs du secteur informel, peut contribuer à l'amélioration de la situation budgétaire. En outre, la collaboration avec des organisations non étatiques peut, comme nous l'avons indiqué précédemment, réduire les difficultés financières. En ce qui concerne plus spécifiquement les allocations de chômage, on remarquera que même si elles peuvent paraître coûteuses dans le temps présent, leurs incidences positives sur la situation sociale et économique à long terme sont de la plus haute importance. Elles maintiennent les liens entre les chômeurs et le marché du travail, évitant ainsi des conséquences économiques et sociales plus coûteuses dans l'avenir. Quant aux régimes de pensions, un certain nombre d'autres réformes semblent nécessaires pour consolider leur situation financière. Cette question sera examinée de manière plus approfondie dans le chapitre 4.

BIBLIOGRAPHIE

Achouri, Hedi. 2005. « Advances in implementing social security : lessons from Tunisia », *International conference on social health insurance in developing countries*, Berlin, décembre 2005.

Alfers, Laura. 2009. *WIEGO social protection case study : the Ghana national health insurance scheme* (WIEGO, Manchester, Royaume-Uni).

Banque japonaise de coopération internationale. 2001. *Poverty profile : executive summary. Republic of Tunisia*.

Ben Amor, Ridha. 1995. « Politique sociale, ajustement structurel et pauvreté en Tunisie », in *Les cahiers du CERES*, n° 24 (Bamako, Mali).

Bureau international du Travail (BIT). 2009a. *Building adequate social protection systems and protecting people in the Arab region*, document thématique présenté au Forum arabe pour l'emploi, Beyrouth, 19-21 octobre.

—. 2009b. *Réforme des régimes de retraite publics en Tunisie : Partie I : Perspective du BIT sur les orientations politiques* (Genève).

—. 2010. *Building a social protection floor with the Global Jobs Pact* (Genève).

—. 2010-2011. *Rapport sur la sécurité sociale dans le monde 2010-2011 : assurer une couverture en temps de crise et au-delà* (Genève).

Chaabane, Mohamed. 2002. *Towards the universalization of social security : the experience of Tunisia*, Service politiques et développement de la sécurité sociale, ESS Paper n° 4 (Genève, BIT).

—. 2007. *La réforme des régimes de retraite : cas de la Tunisie* (Genève, BIT).

Chakerli, Douja. 2000. *Lutte contre la pauvreté et solidarité nationale* (Paris, Centre d'études et de recherches internationales).

Cherif, Mounir et Kamel Essoussi. 2004. *L'extension de la sécurité sociale aux populations non couvertes*. Colloque des directeurs d'institutions de sécurité sociale des pays francophones d'Afrique, ISSA, Cameroun. Janvier.

Coheur, Alain ; Christian Jacquier ; Valérie Schmitt-Diabaté ; Jens Schremmer. 2008. *Linkages between statutory social security schemes and community-based social protection mechanisms : a promising new approach* (Genève, Association internationale de la sécurité sociale).

Destremau, Blandine. 2009. « La protection sociale en Tunisie : nature et cohérence de l'intervention publique », in M. Catusse ; B. Destremau ; E. Verdier (dir.) : *L'État face aux débordements du social au Maghreb* (Paris, Ireram-Karthala), pp. 129-171.

Dimassi, Hassine. 2010. *Background paper on Tunisia* (Genève, BIT).

Dupuis, Jean-Marc ; Claire El Moudden ; Anne Pétron. 2009a. « Démographie et retraites au Maghreb », in *Connaissance de l'emploi*, n° 65, pp. 1-4.

—. 2009b. *Inégalités de revenu, retraite et redistribution au Maghreb*. Colloque international « Inégalité et développement dans les pays méditerranéens », Istanbul, mai.

Guelmami, Abdelmajid. 1996. *La politique sociale en Tunisie de 1881 à nos jours* (Paris, L'Harmattan).

Hibou, Béatrice. 2006. « Domination & control in Tunisia : economic levers for the exercise of authoritarian power », in *Review of African political economy*, vol. 33, n° 108, pp. 185-206 (Sheffield, ROAPE Publications).

Jhabvala, Renena ; Shalini, Sinha. 2006. « Social protection for women workers in the informal economy », in *Comparative labour law and policy journal*, vol. 27, n° 2 (University of Illinois, College of Law, Chicago), pp. 167-86.

Laroussi, Houda. 2009. *Microcrédit et lien social en Tunisie*. (Tunis, Paris, IRMC Karthala).

Mzid, Nouri. 2010. *Le système tunisien de protection sociale : émergence du principe de solidarité et défis de dysfonctionnement*. Sixième Conférence internationale d'analyse et de recherche en sécurité sociale, Luxembourg, AISS, septembre-octobre.

Organisation des Nations Unies. 2004. *Objectifs du Millénaire (Tunisie)*.

—. 2007. « Development in an aging world », *Étude sur la situation économique et sociale dans le monde en 2007* (Département des affaires économiques et sociales, New York).

Tzannatos, Zafiris. 2002. « Social protection in the Middle East and North Africa : a review », in Heba Handoussa et Zafiris Tzannatos (dir.) : *Employment creation and social protection in the Middle East and North Africa* (Le Caire, The American University in Cairo Press), pp. 121-171.

Union générale tunisienne du travail (UGTT). 2008. *Mutations du marché du travail, la précarité et ses impacts en Tunisie*.

Zamiti, Khalil. 1996. « Le Fonds de solidarité nationale pour une approche sociologique du politique », in *Annuaire de l'Afrique du Nord*, n° 35, pp. 705-712.



CHAPITRE 4

OBJECTIFS STRATÉGIQUES POUR UNE CROISSANCE PLUS INCLUSIVE

INTRODUCTION

L'avenir qui s'ouvre pour la Tunisie offre le potentiel d'une croissance plus équitable et plus durable. Le gouvernement provisoire a déjà adopté un certain nombre de politiques ciblées sur la croissance dans les régions défavorisées et a concentré ses efforts sur les groupes vulnérables, tels que les jeunes et les migrants de retour au pays. Alors que l'économie s'engage sur la voie du redressement, il faut laisser davantage d'espace au dialogue social pour permettre aux Tunisiens de jouer un rôle plus important dans la détermination de leur avenir. Ce chapitre présente trois enjeux clés qu'il faut prendre en considération à cet égard, et dont chacun est illustré par de nombreux exemples d'expériences internationales dont la réussite est avérée et qui peuvent utilement servir de leçons.

La section A est consacrée à l'examen des mécanismes et des outils qu'il est nécessaire de renforcer pour que le dialogue social puisse contribuer plus efficacement à donner forme à la politique de l'emploi et aux réformes si nécessaires du marché du travail. L'importance de la sauvegarde de la protection sociale et d'une extension effective de la couverture aux plus nécessiteux est évoquée dans la section B. Enfin, la section C met en exergue la nécessité de redynamiser le secteur privé (aussi bien onshore qu'offshore) et d'impulser la création d'emplois plus nombreux et meilleurs.

A AMÉLIORER LES MÉCANISMES DE DIALOGUE SOCIAL

Au cours des dernières décennies, le dialogue social en Tunisie a été marqué par son inefficacité. Les syndicats n'ont pas pu fonctionner dans un environnement libre, et leurs dirigeants ont été utilisés dans le meilleur des cas pour appuyer et approuver la politique gouvernementale. Bien que le droit de grève soit en principe garanti par le Code du travail, il est dans la pratique strictement limité du fait des nombreuses lacunes juridiques, des conditions rigoureuses de son exercice et des sanctions dissuasives prévues en cas de grève illégale¹¹¹. Les deux régimes précédents (Bourguiba et Ben Ali) avaient fait recours à la coercition et à la violence sous prétexte de négociation, et le dialogue (si tant est qu'il ait eu lieu) était imposé par le parti dirigeant au peuple tunisien par l'intermédiaire de représentants syndicaux. Au niveau national, le « dialogue social », sous l'égide de la Commission nationale du dialogue social, avait lieu tous les trois ans, à l'initiative du gouvernement, pour la négociation collective sur les salaires. En dehors de ce mécanisme, il n'existe aucune autre institution pour le dialogue social, qui est quasi inexistant au niveau de l'entreprise.

Dans la période actuelle de transition de la Tunisie vers la démocratie, il est nécessaire de redéfinir et de reconcevoir les mécanismes et les instruments de promotion du dialogue social. Les syndicats et les partenaires sociaux représentent une institution sociale fondamentale, qui facilite les relations des employeurs comme des salariés avec les pouvoirs publics. Ils mobilisent également leurs membres en faveur du changement politique, ce qui assure à la politique gouvernementale le caractère d'un processus collectif, issu du débat et de l'échange d'idées. À cet égard, les partenaires sociaux sont des acteurs essentiels dans les sphères décisionnelles sociales et économiques et peuvent contribuer à la réconciliation nationale et au renforcement de la cohésion sociale.

1 ASSURER LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE L'OIT

Il n'existe pas de recette prête à l'emploi pour favoriser le dialogue social et l'adapter au contexte politique et social actuel. La première tâche des partenaires sociaux en Tunisie est de préparer une vision plus lucide de la société dans le nouveau paysage politique et dans un contexte de changement de la situation économique et sociale et du marché du travail. Le dialogue devrait être centré sur les questions de justice sociale, qui incluent les principes fondamentaux des droits du travail (liberté syndicale, droit de s'organiser et négociation collective) ; la protection sociale ; l'administration et l'inspection du travail ; et l'amélioration des conditions de travail. L'OIT a aidé les syndicats tunisiens à s'impliquer activement au niveau international, mais

¹¹¹ Voir les différents rapports de la Confédération syndicale internationale (CSI) sur les violations des droits syndicaux en Tunisie (2011).

on estime généralement que nombre de normes de l'Organisation sont largement inconnues et ignorées des travailleurs comme des employeurs.

Il est donc nécessaire d'informer largement et d'organiser des ateliers à cet effet, ce qui peut être réalisé par l'intermédiaire du Bureau pour les activités des travailleurs (ACTRAV) de l'OIT et du Centre international de formation de l'OIT (CIF-OIT). Cela devrait aider les membres des syndicats à mieux comprendre les normes internationales du travail et l'utilisation du système de supervision de l'OIT. De plus, il sera possible d'assurer une formation mieux ciblée des jeunes dirigeants syndicaux et de les éduquer sur les grands problèmes du marché du travail : les liens à établir entre les stratégies de l'emploi, du développement et de réduction de la pauvreté, y compris le rôle des syndicats dans l'offre de services aux rapatriés, le travail indépendant et l'entrepreneuriat, les questions de genre et les droits des travailleuses, la formation de formateurs et la méthodologie de la formation, ou encore l'utilisation de la technologie de l'information par les syndicats.

Au lendemain de la crise politique, une mission technique de l'OIT s'est récemment rendue en Tunisie (28-31 mars 2011), et les différents partenaires sociaux et le gouvernement sont parvenus à un accord concernant la formation et l'éducation des jeunes gens aux principes du dialogue social et de la citoyenneté ; l'extension des mécanismes de dialogue social aux niveaux régional et intersectoriel ; l'élaboration d'accords collectifs ; le développement des capacités des partenaires sociaux en matière de résolution de conflits et de négociation ; la convocation d'une conférence nationale de dialogue social tripartite en vue de la conclusion d'un pacte national pour l'emploi ; et des mesures visant à rendre les institutions de dialogue social opérationnelles et efficaces.

Cette section présente trois priorités qui s'imposent aux partenaires sociaux tunisiens pour la concrétisation de cet accord. La première priorité est l'augmentation du taux d'adhésions par un élargissement de la base, la deuxième la reconnaissance de la pluralité syndicale, et la troisième le développement de la compétence organisationnelle des syndicats en Tunisie.

Elargir la base d'adhésion

Actuellement, l'Union générale des travailleurs tunisiens (UGTT) a des effectifs avoisinant les 500.000 adhérents, dont 48 pour cent dans le secteur public (où le taux de syndicalisation des fonctionnaires est de 31,5 pour cent). Dans le secteur privé, le taux de syndicalisation est inférieur : il se situe à 27 pour cent (avec 14 pour cent pour la production manufacturière et 8 pour cent pour le textile). Toutefois, en dépit de l'importance des PME en Tunisie (90 pour cent de l'ensemble des en-

treprises et plus de 60 pour cent du total des emplois), le taux de syndicalisation y est très faible (moins de 5 pour cent)¹¹².

Il existe beaucoup d'obstacles légaux à la création de syndicats au niveau de l'entreprise. Par exemple, la législation actuelle n'autorise cette création que dans les entreprises comptant au moins 40 travailleurs permanents, ce qui restreint donc la création de syndicats dans le secteur privé, où la plupart des PME comptent moins de 10 salariés.

En Tunisie, la nouvelle priorité syndicale devrait être l'augmentation des effectifs par l'augmentation du taux d'adhésions dans le secteur privé, notamment dans les services comme le tourisme, l'éducation et les soins de santé, mais aussi dans l'agriculture. Un premier pas dans ce sens pourrait consister, pour les pouvoirs publics, à réviser le Code du travail pour reconnaître les syndicats dans toutes les entreprises, quelle que soit la taille de celles-ci.

De plus, les syndicats doivent s'efforcer d'atteindre les salariés vulnérables et les travailleurs potentiels, comme ceux qui occupent un emploi précaire, les travailleurs indépendants, les chômeurs, les jeunes, les femmes et les travailleurs migrants. La Tunisie peut apprendre des pays qui ont réussi à cibler des groupes particuliers afin d'accroître les taux de syndicalisation (voir ci-dessous).

Reconnaître la pluralité syndicale

Deux grands syndicats sont engagés dans le dialogue social en Tunisie et reconnus par les pouvoirs publics : l'UGTT, qui représente tous les travailleurs tunisiens et ses adhérents, et l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (UTICA), qui représente les employeurs. Toutefois, il existe beaucoup d'autres syndicats qui sont membres de l'UTICA ou de l'UGTT, notamment au niveau sectoriel ; ainsi, l'UGTT compte environ 600 syndicats, 24 unions régionales et 50 fédérations et syndicats de branche¹¹³, alors que l'UTICA regroupe quelque 6.000-7.000 entreprises, la plupart assez importantes¹¹⁴.

Bien que l'on trouve dans le pays de nombreux syndicats de base, les pouvoirs publics ont restreint leur action par des lois draconiennes. L'une de ces lois spécifie que les grèves doivent être autorisées par l'UGTT, la principale confédération syndicale de travailleurs, qui est contrôlée par le gouvernement. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) de l'OIT

¹¹² S. Aouadi : *Social dialogue and concertation in the partner countries of the southern and eastern Mediterranean*, 2004.

¹¹³ S. Aita : *Emploi et droit du travail dans les pays arabes méditerranéens et le partenariat euroméditerranéen*, 2008.

¹¹⁴ S. Aouadi, op. cit.

a souligné avec insistance que cette loi avait restreint le droit des syndicats de base d'organiser leurs activités et de défendre librement les intérêts de leurs membres. De plus, certains syndicats, comme la Confédération générale tunisienne du travail (CGTT), n'ont pu être légalement reconnus qu'à une époque récente (février 2011)¹¹⁵.

Dans le contexte de la nouvelle transition politique, les syndicats seront beaucoup plus nombreux à apparaître ; la pluralité syndicale permet aux travailleurs de choisir et ne restreint pas leur adhésion à une fédération syndicale unique comme par le passé. Néanmoins, quand ils présentent les revendications des travailleurs, les syndicats devraient négocier en interne pour résoudre les conflits et présenter un front uni.

Dans un premier temps, les syndicats devraient entreprendre une enquête ou une étude d'analyse des effectifs syndicaux, qui permettrait aux syndicats de mieux comprendre leur mandats et de savoir comment les atteindre et répondre à leurs préoccupations avec la plus grande efficacité.

Accroître la compétence organisationnelle

Les dirigeants syndicaux devraient être en mesure de présenter les préoccupations et les aspirations de leurs adhérents, de les défendre et d'en débattre. Ils devraient également être capables de présenter des idées et des politiques nouvelles sur les problèmes sociaux, économiques et relatifs au marché du travail dans un cadre national et même international. A cet égard, le nouveau rôle de dirigeant syndical n'exige pas seulement une formation complémentaire et un développement des compétences qualitatives : les syndicats devront aussi moderniser leurs statuts et fonctionner de manière transparente et démocratique¹¹⁶ ; il leur faudra pour cela :

- *Améliorer leur crédibilité* : Le pouvoir et la capacité de s'imposer d'un syndicat proviennent de ses adhérents et de sa capacité de mobilisation. Pour que la représentation soit efficace, il faut qu'il y ait unité entre les syndicats et que les adhérents soient motivés. La crédibilité peut s'établir par des actions telles que la négociation collective, l'amélioration des conditions de travail et la défense effective des droits des adhérents.
- *Acquérir davantage d'indépendance* : Sur la base des expériences passées, les partenaires sociaux et leurs organisations devraient être indépendants (y

¹¹⁵ Voir les réclamations présentées au BIT sur la Tunisie, 2011.

¹¹⁶ Hantke.F. 2009. *Trade Unions in the 21st Century : A Discussion Handbook for Trade Unions in the Transition Countries*. Friedrich Ebert Stiftung.

compris sur le plan financier), car la dépendance par rapport aux pouvoirs publics induit de difficiles compromis. Toutefois, on ne peut oublier que le nouveau paysage politique imposera de concilier des intérêts divergents, ce qui devrait se faire dans le cadre d'un processus démocratique qui soit à la fois transparent et efficace.

- *Réformer leur fonctionnement financier* : Il est nécessaire qu'il existe un système performant, centralisé, transparent et démocratique de collecte et de distribution de fonds. Un tel système évitera les lacunes dans l'information sur les niveaux de revenus individuels, et les adhérents auront davantage confiance dans l'utilisation appropriée de leurs fonds. De plus, ce système centralisé peut offrir une vue d'ensemble complète et unifiée des statistiques concernant les adhérents et de la structure des effectifs, ce qui est important pour l'élaboration de stratégies et de priorités syndicales.

2 LES LEÇONS TIRÉES DES EXPÉRIENCES INTERNATIONALES

Le dialogue social est un pilier essentiel de l'Agenda du travail décent, et l'OIT dispose de plusieurs instruments majeurs pour l'appuyer : la Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (n° 87) ; la Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 (n° 98) ; la Convention concernant les représentants des travailleurs, 1971 (n° 135) ; la Convention sur la négociation collective, 1981 (n° 154). La Tunisie n'a ratifié que les trois premières (n° 87, 98 et 135), et non la convention n° 154. Elle devrait en premier lieu ratifier toutes les conventions fondamentales de l'OIT et toutes les conventions relatives au dialogue social.

En outre, de nombreux pays ont élaboré des mécanismes novateurs pour un dialogue social effectif entre travailleurs, employeurs et pouvoirs publics. Certains de ces organes tripartites ont d'abord été créés à des fins consultatives, mais ils se sont ensuite transformés en organes de décision et de gouvernance à part entière. Ces expériences d'autres pays qui sont passés soit par une transition politique vers un processus démocratique, comme ceux de l'Europe de l'Est, soit par des crises, comme les économies asiatiques, peuvent offrir des pistes de réflexion intéressantes pour la Tunisie, notamment en matière de conception et de mise en œuvre.

En Pologne, le dialogue social est inscrit dans la Constitution

En Pologne, le principe du dialogue social a été inscrit dans la Constitution du pays (1997) au même niveau que « les principes de liberté d'entreprise, de propriété privée et de justice sociale », ce qui garantit qu'aucun gouvernement arrivant au

pouvoir dans ce pays ne pourra ignorer ou dénaturer le dialogue social avec les partenaires sociaux.

Le dialogue social est mené par l'intermédiaire de la Commission tripartite pour les affaires sociales et économiques, qui présente et examine la politique sociale et économique du gouvernement. La Commission tripartite traite les questions de rémunérations et d'avantages sociaux, ainsi que les problèmes sociaux et économiques importants. Outre ses interventions au niveau national, elle a élaboré des mécanismes de dialogue social au niveau régional (commissions de voïvodie pour le dialogue social – VCSD) et au niveau sectoriel. Ces mécanismes ont permis d'aboutir à des compromis dans certaines branches d'activité, notamment celles qui subissent une restructuration au niveau local.

En Slovaquie, le nouveau Code du travail s'applique à tous les salariés au niveau de l'entreprise

La Slovaquie possède un mécanisme de dialogue social singulier qui intervient au niveau national (dans le Conseil de concertation économique et sociale, chargé d'élaborer les politiques relatives aux questions économiques et sociales, y compris la politique de l'emploi), et dans les organes directeurs (tels que l'Agence d'assurance sociale, l'Office national du travail et les compagnies d'assurance maladie). De plus, un dialogue social bipartite pour la négociation collective est prévu au niveau sectoriel et à celui de l'entreprise. Face au déclin des effectifs syndicaux (de 35 pour cent en 2000 à 20 pour cent en 2007), la Slovaquie s'est préoccupée de protéger les travailleurs des nombreuses PME qui n'ont aucune structure syndicale. Pour y parvenir, un nouveau Code du Travail (amendé en 2003) a créé des comités d'entreprise représentant tous les salariés dans les entreprises où aucun syndicat n'est implanté. En outre, pour appuyer cette structure, une formation a été dispensée à des arbitres nouvellement désignés chargés d'apporter une assistance objective dans les négociations collectives. Ces organismes sont légalement reconnus comme représentants du personnel de l'entreprise dans le dialogue social avec la direction.

Un nouveau Code du travail actualisé en Indonésie

En Indonésie, le changement démocratique et la crise financière asiatique ont contribué à créer une culture de dialogue social. Bien que le mécanisme de dialogue social ait existé depuis les années 1980 (Conseil national tripartite – LKS), il n'avait pas été mis en pratique à cause de l'absence de démocratie ; toutefois, après la crise financière de 1997, le processus de dialogue social a été relancé avec l'aide de l'OIT, qui a proposé la création d'un organisme tripartite pour le dialogue social, ainsi que la liberté syndicale, une institution impartiale pour le règlement des conflits et la

protection des travailleurs contre la discrimination antisyndicale. En 1999 a été créé un groupe de travail tripartite qui a été impliqué dans la formation, la sensibilisation, la ratification des conventions fondamentales de l'OIT et l'élaboration d'un nouveau Code du travail. En 2000 a été adoptée une loi syndicale qui a repris toutes les recommandations de l'OIT. En conséquence, les syndicats deviennent une force puissante dans ce pays et font partie intégrante du processus décisionnel social et économique. Leurs effectifs se situent actuellement autour de 3,5 millions d'adhérents.

La création d'un consensus national dans le cadre de la Commission tripartite coréenne

En République de Corée, le dialogue social a été impossible sous le régime militaire, mais les perspectives se sont améliorées avec l'émergence de la démocratie (1993). Pendant la crise financière asiatique, le gouvernement a créé la Commission tripartite de Corée afin de contribuer au processus de restructuration économique et d'impliquer les partenaires sociaux dans l'actualisation de la législation du travail. L'accord adopté en 1998 a reconnu les réalités économiques de l'époque (la récession), mais il a aussi élargi substantiellement les droits des travailleurs, la liberté syndicale et le droit à la négociation collective. Ce pacte social a été salué comme une réussite pour avoir aidé à surmonter la crise asiatique et contribué à l'établissement d'un consensus national.

Accroître les effectifs en ciblant les groupes vulnérables

Un certain nombre de pays ont réussi à accroître les taux d'adhésion, en particulier parmi les groupes vulnérables. Les Philippines offrent un bon exemple de la manière de renforcer le dialogue social en donnant la parole aux jeunes par la création de branches jeunesse, la nomination de coordonnateurs de la jeunesse et la formation technique des jeunes adhérents. De même, les États-Unis et le Viet Nam ont des expériences réussies d'intégration de l'aide aux jeunes entrepreneurs grâce à des associations patronales. L'Espagne est parvenue à accroître les adhésions de travailleurs temporaires en introduisant la question de la sécurité de l'emploi dans le dialogue social (Carey et al., 2010). D'autres pays ont essayé de recruter en réduisant le montant des cotisations de ces travailleurs (Finlande), en offrant des services et des avantages (Slovaquie) et en proposant des primes aux membres qui suscitent de nouvelles adhésions. Aux Pays-Bas, certains syndicats offrent des régimes d'assurance maladie et de retraite aux travailleurs indépendants.

B AMÉLIORER LA PROTECTION SOCIALE : COUVERTURE ET EFFICACITÉ

Comme nous l'avons exposé dans le chapitre 3, la Tunisie possède un système de protection sociale assez complet qui assure une protection aux travailleurs comme aux groupes inactifs à faible revenu. Toutefois, le système doit aussi faire face à des problèmes qui ont affecté l'efficacité de la couverture et remis en question la viabilité des prestations de services à court terme. Ces problèmes sont particulièrement aigus en ce qui concerne la transparence et l'équité. Dans la présente section, nous examinerons ces questions de manière plus détaillée dans le domaine des programmes d'aide sociale et des régimes d'assurance sociale (en nous concentrant sur les régimes de retraite), et nous livrerons des enseignements intéressants issus d'expériences internationales qui pourraient être utiles à la Tunisie pour le renforcement de son propre système.

1 AMÉLIORER LES PROGRAMMES D'AIDE SOCIALE

En Tunisie, un certain nombre de programmes d'aide sociale sont destinés au soutien des groupes à faible revenu. Ces programmes comportent des transferts directs en espèces et des services de soins de santé, ainsi que des projets de développement. Le nombre des pauvres qui en bénéficient est allé en augmentant et leur couverture est vaste, mais ils présentent aussi un certain nombre de points faibles, notamment en ce qui concerne le ciblage des pauvres et l'évaluation des programmes, qui en limitent l'efficacité.

Mieux cibler ceux qui sont dans le besoin

Dans une perspective de contraintes imposées aux ressources aussi bien que d'équité, il est important de mieux cibler ceux qui ont besoin d'une aide sociale. Toutefois, identifier correctement les pauvres (et les personnes vulnérables) n'est pas une tâche facile, compte tenu de la conception souvent médiocre des critères d'admissibilité, des coûts administratifs liés à la détermination du revenu réel des familles, et d'un certain degré de clientélisme. Tel est le cas en Tunisie, où l'on prétend que de nombreux pauvres ne reçoivent pas d'aide alors qu'ils y ont droit, alors que d'autres, moins nécessiteux, bénéficient d'avantages multiples (voir chapitre 3)¹¹⁷.

Il est donc nécessaire d'améliorer la conception des programmes en s'inspirant de méthodologies de ciblage plus standardisées, limitant ainsi les risques de dispersion imprécise de l'aide. À cet égard, certains enseignements peuvent être tirés de l'expérience du Cambodge, où une procédure standardisée a été exécutée pour mieux

¹¹⁷ Z. Tzannatos : « Social protection in the Middle East and North Africa : a review », in H. Handoussa et Z. Tzannatos (dir.) : *Employment creation and social protection in the Middle East and North Africa*, pp. 121-171, 2002.

identifier les pauvres (voir encadré 4.1). Un autre exemple est celui du Brésil, où la mise en œuvre d'un système centralisé a facilité l'identification des bénéficiaires tout en renforçant l'efficacité de la diffusion de l'aide. En 2003, ce pays a initialement unifié quatre programmes d'aide sociale sous l'égide de la Bolsa Familia. Auparavant, chacun de ces quatre programmes disposait de sa propre agence d'exécution et de son propre système d'information, et il était possible qu'une famille reçoive des avantages multiples, alors qu'une autre famille admissible pouvait se trouver complètement exclue¹¹⁸. Dans le cadre du processus d'unification des programmes, un système commun d'information et d'enregistrement, appelé Cadastro Unico, a été mis en œuvre. Ce système a permis d'améliorer le ciblage en réduisant le nombre des cas mentionnés ci-dessus. On affirme que la Bolsa Familia est parmi les programmes les mieux ciblés dans le monde, ce qu'elle doit pour une large part au Cadastro Unico¹¹⁹.

En Tunisie, l'un des obstacles à l'identification est le manque de fiabilité de l'information statistique, notamment en ce qui concerne la pauvreté. Les chiffres officiels indiquent un taux de pauvreté très faible et laissent supposer qu'elle serait passée de 7,7 pour cent en 1985 à moins de 4 pour cent en 2005¹²⁰. Toutefois, nombreux sont ceux qui affirment que ce chiffre est beaucoup trop faible¹²¹. Inversement, les révisions récentes des estimations à la hausse (par exemple, le Ministère des Affaires Sociales estime qu'environ 25 pour cent de la population reçoit une aide sociale) sont rejetées comme étant trop élevées. Quel que soit le chiffre réel, il est évident que les estimations de la pauvreté ne saisissent pas la situation du pays dans toute son ampleur et qu'il est nécessaire d'améliorer la méthodologie d'enquête et la collecte, ainsi que la transparence.

¹¹⁸ Soares, Ribas, et al. : *Targeting and coverage of The Bolsa Familia Programme : why knowing what you measure is important in choosing the numbers*.

¹¹⁹ Ibid. pour plus de précisions.

¹²⁰ Site Web de l'Institut national de la statistique : <http://www.ins.nat.tn>

¹²¹ Par exemple, Destremau, 2009, soutient que si le niveau de vie réel était pris en considération (au lieu de celui de 1980), le taux de pauvreté serait trois fois plus élevé. Selon une autre objection, les chiffres officiels ne représentent que l'extrême pauvreté.

Encadré 4.1 Mieux identifier les pauvres : le cas du Cambodge

Réduire la pauvreté est l'un des défis clés du Cambodge. En 2006, un programme d'identification des ménages pauvres (« Identification of poor households » – IDPoor) – dirigé par le ministère de la Planification, en coopération avec les autorités régionales, a été mis en œuvre afin de standardiser les procédures d'identification des pauvres¹²². Jusque-là, les institutions utilisaient différents critères et méthodes, ce qui rendait les comparaisons impossibles. Dans le cadre d'IDPoor, un questionnaire standard a été distribué aux ménages de différentes zones afin de garantir la comparabilité des résultats. Il y a eu une forte participation et des listes de bénéficiaires ont été établies en collaboration avec les villageois eux-mêmes. Des représentants élus ont vérifié les listes proposées puis rendu les noms publics. Cette procédure a amélioré la transparence et par conséquent l'acceptabilité et l'efficacité du système. En 2010, ces questionnaires ont été distribués dans environ 6.460 villages, et l'on estime que 4.198 autres villages seront inclus dans le projet en 2011¹²³.

A ce jour, le système IDPoor a surtout été utilisé par les Fonds de financement de la santé, qui offrent des soins de santé gratuits aux pauvres. Les détenteurs de cartes IDPoor ont le droit de recevoir ces soins dans les institutions publiques. On affirme qu'IDPoor a accru l'efficacité de ces fonds et contribué considérablement à la diminution du pourcentage de ménages endettés pour des soins médicaux¹²⁴. Ce système a également été efficace pour identifier les pauvres en situation d'urgence. Il a ainsi été utilisé pour le Projet d'aide alimentaire d'urgence financé par la Banque asiatique de développement (BAD) (octobre-novembre 2008) et a permis l'identification de 68.000 familles qui ont pu recevoir du riz subventionné¹²⁵. De plus, une enquête menée en 2008 a montré que si des améliorations sont encore possibles, la majorité des bénéficiaires du programme l'ont perçu comme équitable et adéquat¹²⁶.

Mieux évaluer l'impact des programmes

Les évaluations objectives des différents fonds et programmes sont essentielles pour déterminer leur efficacité. Toutefois, rares ont été les tentatives pour évaluer ces fonds et programmes en Tunisie¹²⁷. L'expérience internationale donne à penser que les avantages de ce type d'évaluation l'emportent largement sur le coût de la réalisation de cette analyse, car ils indiquent les faiblesses auxquelles peut remédier la conception générale des programmes. C'est ainsi qu'une étude sur l'impact de l'extension du Programme de subvention de produits alimentaires au Mozambique en 2008 a révélé que ce dernier avait atteint « dans une certaine mesure son objectif

¹²² Voir le site Web du ministère de la Planification : <http://www.mop.gov.kh/Projects/IDPoor/tabid/154/Default.aspx>. Voir aussi celui de la GTZ, qui apporte une assistance technique à ce projet : <http://www.gtz.de/en/weltweit/asien-pazifik/kambodscha/24885.htm#>

¹²³ Voir le site Web du Ministère de la Planification.

¹²⁴ Voir le site Web de Cambodia Food Security and Nutrition : http://www.foodsecurity.gov.kh/News_Events_Ann.aspx?IdNews=534&chk=News

¹²⁵ Braithwaite, Bruni et al. : *Cambodia safety net review*, Conseil pour l'agriculture et le développement rural, Programme alimentaire mondial, Banque mondiale/East Asia Human Development Unit, 2009.

¹²⁶ Voir l'enquête publiée sur le site Web du ministère de la Planification : <http://www.mop.gov.kh/Projects/IDPoor/tabid/154/Default.aspx>. D'autres études sont menées en 2011.

¹²⁷ Des tentatives antérieures pour effectuer ce type d'évaluation sur le Fonds national de solidarité semblent avoir échoué à cause de pressions politiques (B. Hibou : « Domination & control in Tunisia : economic levers for the exercise of authoritarian power, in *Review of African political economy*, vol. 33, n° 108, pp. 185-206, 2006).

principal » (la réduction de l'insécurité alimentaire), mais que ses instruments d'enregistrement et de contrôle présentaient des faiblesses. Celles-ci étaient dues à des difficultés pour obtenir des données globales, comme le nombre des personnes qui ne recevaient pas de prestations, ou qui les recevaient tardivement. Il a donc été recommandé d'adopter un meilleur système afin d'utiliser plus efficacement l'information administrative disponible¹²⁸. Une autre étude menée au Paraguay (Tekoporā) a évalué le programme de transfert en espèces et noté son impact positif dans plusieurs domaines (tels que le revenu et la consommation par habitant, la réduction de la pauvreté et la fréquentation scolaire). Toutefois, l'évaluation a également décelé certaines limites du programme, comme le fait qu'il n'ait pas réduit le travail des enfants, et a souligné la nécessité de traiter séparément ces problèmes avant de procéder à son extension¹²⁹. Dans le cas de la Tunisie, de telles études seraient utiles pour révéler les limites des programmes et suggérer des pistes d'amélioration.

2 PRÉSERVER ET ÉLARGIR LA SÉCURITÉ SOCIALE

Le système de sécurité sociale tunisien doit faire face à d'immenses problèmes, notamment en ce qui concerne sa viabilité financière, ce qui est essentiellement lié au vieillissement de la population. Les pouvoirs publics, conscients de l'urgence de réformes, ont réorganisé le système de soins de santé en 2007, mais le système de retraite connaît encore des déficits massifs et croissants qui exigent une attention immédiate, et l'adoption du principe de la couverture universelle apparaît nécessaire.

Améliorer la viabilité financière des régimes de retraite

A cet égard, le cas de la Tunisie n'est pas unique : dans le monde entier, les réformes des systèmes de retraite se sont généralisées à la suite de l'évolution démographique et de l'augmentation du coût des soins de santé, qui ont acculé beaucoup de régimes au déficit et menacé leur durabilité globale. La gamme des réformes est allée des ajustements mineurs (portant par exemple sur les critères d'admissibilité, les cotisations ou la structure des prestations) aux réformes de grande envergure (telles que les changements affectant le montant du revenu de retraite ou le régime de financement).

Certaines réformes du système de retraite tunisien ont déjà été entreprises. L'une d'elles a eu pour objet de favoriser le respect des obligations légales dans le secteur

¹²⁸ Soares et Teixeira : *Impact evaluation of the expansion of the Food Subsidy Programme in Mozambique*, 2010.

¹²⁹ Soares, Ribas, et al. : *Achievements and shortfalls of conditional cash transfers : impact evaluation of Paraguay's Tekoporā Programme*, 2010.

informel en amenant les travailleurs à être déclarés et à acquitter des cotisations. Cependant, il existe encore une marge d'amélioration considérable, car l'inégalité entre les secteurs est généralisée, qu'il s'agisse de couverture ou de prestations (voir chapitre 3).

Comme dans beaucoup d'autres pays, le régime de retraite est basé en Tunisie sur un système par répartition et financé par des cotisations sociales. Celles-ci représentaient en 2010 environ 19 pour cent du total des recettes publiques, ce qui équivalait à 6 pour cent du PIB. Les autres pays de la région MOAN ont des niveaux de cotisations sociales relativement inférieurs (moins de 10 pour cent du total des recettes et 4 pour cent du PIB). Pourtant, malgré ce taux de cotisation élevé, ces fonds ne suffisent pas à couvrir des coûts en augmentation. Le déficit s'élevait à environ 312 millions de dinars (218 millions de dollars des États-Unis) en 2010 pour l'ensemble des trois principaux régimes de pensions (CNRPS, RSNA et RSA). Le pays doit donc impérativement rechercher des sources de financement complémentaires pour remédier à ce sous-financement, tout en améliorant la couverture.

Eu égard aux problèmes associés à ces questions, un consensus s'est établi entre toutes les parties prenantes pour reconnaître la nécessité d'entreprendre des réformes afin d'assurer la survie du système. Sur une note plus positive, les réformes seront coordonnées par une seule autorité, puisque les régimes des secteurs public (CNPRS) et privé (CNSS) sont gérés par le Ministère des Affaires Sociales. En ce qui concerne la progression des réformes, le Centre de recherches et d'études de sécurité sociale (CRESS) coordonne les recommandations émises par une commission technique créée à cet effet. De plus, un Comité national consultatif tripartite a été constitué sous l'égide du Ministère des Affaires Sociales pour assurer le suivi du processus.

Les leçons tirées des expériences internationales de réforme des retraites

Les éléments disponibles au niveau international en matière de réforme des systèmes de retraite montrent que trois solutions sont généralement proposées pour traiter le problème de la solvabilité des régimes : augmenter les taux de cotisation des adhérents, diminuer les taux des prestations, et augmenter l'âge de la retraite. De plus, ces trois réformes devraient être abordées simultanément et non séparément, sous peine de ne pas obtenir effectivement les résultats souhaités, à savoir améliorer la viabilité financière du système.

La présente section évoque quelques expériences nationales qui peuvent être utiles dans le cas de la Tunisie (pour plus de détails, voir le tableau annexe 4.1). Par

exemple, les réformes menées dans les pays avancés ont jusqu'ici été centrées sur la période de cotisation (nombre d'années), en prenant en compte le calcul des prestations, le rythme d'indexation des retraites actuelles et l'âge de la retraite ou les conditions de retraite anticipée. L'élément le plus important de la réforme a été l'ajustement démographique, en particulier dans les régimes par répartition comme ceux de l'Autriche, de la Finlande, de la France et de l'Allemagne, dans les régimes notionnels à cotisations définies¹³⁰, comme en Suède, et dans tous les régimes à cotisations définies¹³¹. Dans tous ces systèmes, ce sont les travailleurs actuels qui financent les pensions des retraités actuels.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, des améliorations financières sensibles ont été réalisées par l'ajustement des prestations et de l'âge de la retraite. Ainsi, en Suède, la réforme des pensions a réussi à résorber le déficit financier croissant du régime en portant l'âge de la retraite à 65 ans et en augmentant les taux de cotisation. En Australie, la réforme hautement réussie des retraites a mis en œuvre un système de contribution aux pensions qui a considérablement accru le taux de couverture et les prestations, notamment pour les personnes à faible revenu. De même, la Turquie a fort bien réussi sa réforme des retraites, puisqu'elle est parvenue à réduire ses taux de remplacement très élevés et à diminuer l'âge de la retraite, et que le pays est actuellement en train de résorber le déficit financier. Dans quelques autres pays, comme la France, les résultats sont encore incertains, car les réformes viennent seulement d'être mises en œuvre.

Outre la Turquie, d'autres pays émergents et en développement ont également augmenté l'âge de la retraite et réformé leur système de prestations en vue d'améliorer leur solvabilité financière. Par exemple, l'Égypte augmentera progressivement l'âge de la retraite jusqu'à 65 ans à compter de 2012 et diminue les prestations (les résultats n'ont pas encore été évalués). La Jordanie a augmenté de 5 ans le nombre minimum d'années de cotisations (de 20 à 25 ans pour les hommes et de 15 à 20 ans pour les femmes), ce qui a renforcé la viabilité du régime de retraite dans ce pays et réduit la dépendance par rapport à l'État pour le financement d'un déficit croissant.

De même, Israël a porté avec succès l'âge de la retraite de 65 à 67 ans pour les hommes (à dater de 2004), et de 60 à 62 ans pour les femmes (et à 64 ans à dater de 2017), ce qui a aidé à accroître les recettes de la caisse de retraite. Récemment, ce pays a aussi augmenté progressivement le taux de cotisation des salariés de 0,34

¹³⁰ Les comptes notionnels sont conçus pour simuler un plan de retraite à cotisations définies. Les cotisations de retraite sont versées sur des comptes rémunérés. Toutefois, le rendement des cotisations est un rendement fictif fixé par l'État, et non le produit de placements sur les marchés (*Pension reform primer* de la Banque mondiale).

¹³¹ Tout régime de retraite dans lequel le risque financier ou de longévité est supporté par le promoteur du régime. Les prestations sont généralement basées sur une formule incluant le taux d'acquisition, le salaire ouvrant droit à pension et la durée de l'activité.

pour cent à 2,5 pour cent (en prévoyant d'atteindre 5 pour cent en 2013) et celui des employeurs de 1,8 pour cent à 2,5 pour cent (en prévoyant d'atteindre 10 pour cent en 2013). Cette augmentation a eu un impact positif pour la caisse de retraite en accroissant les recettes. Un autre exemple est celui de la Roumanie, qui élève progressivement l'âge de la retraite à 65 ans pour les femmes (actuellement 58 ans) comme pour les hommes (actuellement 63 ans) et fait passer le nombre d'années de cotisation à 35 ans (au lieu de 32 ans actuellement). Par ailleurs, ce pays décourage les départs en retraite anticipée en réduisant les prestations de retraite de 45 pour cent, contre 30 pour cent jusqu'ici.

Il convient toutefois de ne pas oublier que les politiques visant à augmenter l'âge de la retraite et les taux de cotisation ne peuvent être considérées comme des solutions miracles pour la réforme des retraites. Certains pays ont aussi bénéficié de l'introduction de différentes formes d'imposition générant des ressources complémentaires pour les systèmes de retraite (voir encadré 4.2). De plus, dans des cas comme celui de la Tunisie, où les taux de participation à la population active sont relativement faibles chez les femmes et les jeunes et où le taux de chômage est élevé, les réformes complémentaires du marché du travail (qui seront examinées ci-dessous) peuvent contribuer largement à assurer la durabilité des retraites.

Encadré 4.2 Des méthodes de financement complémentaires pour les systèmes de retraite

Les recettes fiscales générales ou les cotisations sociales peuvent ne pas toujours suffire au financement des systèmes de retraite. Les méthodes de financement complémentaires ont donc pris de l'importance dans la recherche des moyens de maintenir la viabilité de ces systèmes. Comme le montre l'expérience internationale, différentes formes de taxation peuvent être instaurées pour financer la protection sociale et les régimes de retraite :

- **Les revenus pétroliers :** La Norvège s'est appuyée sur les revenus pétroliers pour financer son Fonds de pensions d'État. Elle a ainsi fort bien réussi à générer des ressources sans augmenter la charge fiscale des travailleurs.
- **L'imposition des sociétés :** D'autres pays ont institué des impôts sur des secteurs rentables spécifiques ou sur de grandes sociétés afin de générer des ressources complémentaires pour le financement de la protection sociale :
 - Le Royaume-Uni a imposé une taxe bancaire de 0,05 à 0,1 pour cent en 2010 sur les bilans bancaires, qui devrait produire environ 2,5 milliards de livres (4 milliards de dollars des États-Unis) par an et servir à financer la protection sociale (HMRC, 2010). Le résultat de cette réforme n'a pas encore été observé.
 - De même, le Brésil a établi une taxe bancaire de 15 pour cent sur les institutions financières (contre 9 pour cent pour les autres entreprises) (Deloitte, 2011).

- Le Gabon a institué un impôt de 1,5 pour cent sur les sociétés qui transfèrent et manipulent l'argent des envois de fonds et un impôt de 10 pour cent sur les compagnies de téléphonie mobile (qui sont très rentables), ce qui a permis de lever plus de 30 millions de dollars des États-Unis pour financer ses programmes de protection sociale (OMS, 2010).
- **Une combinaison de taxes :** L'augmentation des taxes sur certains produits, comme les alcools et les produits du tabac, combinée avec d'autres formes d'imposition, a également prouvé son utilité pour le financement des pensions sociales.
- Le Costa Rica a recours à plusieurs taxes pour financer son système de retraites : sur les ventes (48,3 pour cent), sur les salaires (46,2 pour cent), sur l'alcool et les cigarettes (5,4 pour cent) et sur les intérêts courus sur les dépôts judiciaires et les comptes bancaires (1,7 pour cent).
- Afin de financer son régime d'assurance maladie, le gouvernement du Ghana a prélevé un complément de 2,5 pour cent sur la TVA, ce qui la porte à 15 pour cent (il existe aussi une contribution sociale de 2,5 pour cent acquittée par les salariés du secteur formel). A lui seul, ce complément de ressources de TVA couvre 70 pour cent du coût de l'assurance maladie.
- Au Brésil, les pensions de vieillesse sont en partie financées par un impôt sur les entreprises (1 pour cent sur les produits ruraux) et par une taxe sur les salaires (2,5 pour cent dans les entreprises urbaines). Ce financement a joué un rôle vital dans l'extension de la couverture du système de pensions de vieillesse aux ménages ruraux, parmi lesquels elle est quasi universelle.
- La Bolivie a utilisé les produits de la privatisation de ses entreprises d'État pour financer ses pensions de vieillesse. Elle a récemment complété ce financement avec un impôt direct sur les hydrocarbures (ressources en gaz naturel).

Ces exemples proposent des solutions réelles pour lever des ressources publiques considérables afin de financer différents programmes de protection sociale, y compris pour sauvegarder et étendre la portée des régimes de retraite. De plus, ces ressources sont relativement faciles à collecter et d'un bon rapport coût-efficacité.

Sources :

HMRC. 2010. *Bank levy – Technical note*. <http://www.hmrc.gov.uk/drafts/tn-bank-levy.pdf>
 OMS. 2010. *Rapport sur la santé dans le monde 2010*. <http://www.who.int/whr/2010/en/index.html>
http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Global/Local%20Assets/Documents/Tax/Intl%20Tax%20and%20Business%20Guides/2011/dtt_tax_highlight_2011_Brazil.pdf

Les réformes du marché du travail

Outre les nombreux domaines de réforme évoqués ci-dessus, le déficit des régimes de retraite peut aussi être traité par des mesures de soutien au marché du travail. Pour cela, les pouvoirs publics doivent clairement accorder une priorité d'emploi aux groupes vulnérables, comme les femmes et les jeunes. Des mesures relatives à l'offre de compétences et de formations, des facilités d'accès au crédit favorables à l'entrepreneuriat et des incitations à l'embauche dans le secteur privé pourraient non seulement aider les femmes et les jeunes à prendre pied sur le marché du travail, mais aussi encourager le passage de l'emploi informel à l'emploi formel. De plus, la création d'emplois de meilleure qualité et plus nombreux (évoquée dans la section C) ouvrira aux travailleurs davantage de perspectives d'emploi comme de salaires supérieurs.

Cela implique que pour porter ses fruits, la réforme des retraites soit abordée conjointement avec celle du marché du travail afin de promouvoir l'emploi et d'encourager les travailleurs à prolonger leur présence sur le marché du travail.

C CRÉER DES EMPLOIS EN REDYNAMISANT LE SECTEUR PRIVÉ¹³²

En Tunisie, l'investissement privé et la création d'emplois ont été inadéquats du fait d'un certain nombre de contraintes, parmi lesquelles l'absence de liberté économique, la corruption, l'accès limité au crédit et le coût élevé du financement, ainsi que d'un manque d'esprit d'entreprise et de dynamisme économique (voir chapitre 2). Sur la toile de fond d'un essor de la population en âge de travailler, le développement du secteur privé est une condition nécessaire pour stimuler la création d'emplois et atténuer le mécontentement social. Toutefois, pour atteindre cet objectif, le nouveau gouvernement tunisien doit assumer la tâche de réformer l'économie pour mieux soutenir la croissance dans le secteur privé en : (i) facilitant l'accès au financement et aux services de développement de l'entreprise ; (ii) mettant en œuvre à l'échelle nationale une politique visant à développer non seulement le secteur off-shore, mais aussi l'onshore – et à soutenir de nouveaux secteurs de croissance comme celui de la TIC ; et (iii) en restructurant la présence de l'État dans l'économie.

1 PROMOUVOIR LES PME EN FACILITANT L'ACCÈS AU FINANCEMENT ET AUX SERVICES AUX ENTREPRISES

Nombre d'entreprises tunisiennes viables, notamment des PME riches en emplois, ne peuvent accéder au crédit dont elles ont tant besoin. A cet égard, il est nécessaire de déployer davantage d'efforts pour améliorer la transparence des marchés du crédit et de distribuer plus équitablement le crédit aux entreprises privées et aux entrepreneurs potentiels. Dans l'avenir, il sera important de renforcer les liens entre l'accès au financement, les conseils aux entreprises et les mesures de soutien (encadré 4.3).

¹³² Cette section a été largement inspirée par le document d'information préparé spécifiquement pour ce rapport par Henrik Vistisen : Vistisen, H. 2011. *Tunisia : labour market issues and economic development – International outlook and policy options*, document d'information inédit, BIT.

Encadré 4.3 **Faire en sorte que les entreprises viables puissent mettre à profit les possibilités nouvelles**

Promouvoir l'entrepreneuriat : Nombreux sont les entrepreneurs potentiels qui ne disposent pas des compétences, de l'information et du financement nécessaires pour lancer une entreprise. On pourrait mettre davantage l'accent sur le soutien au développement des entreprises nouvelles en leur facilitant l'accès à l'information et à des cours sur le lancement d'une entreprise, les ressources humaines, le financement, le marketing et l'innovation. L'Administration des petites et moyennes entreprises (SMBA), fondée en 1996 en République de Corée, donne un exemple de cette orientation.

Assurer un accès continu au crédit : Après la crise financière mondiale, un certain nombre de pays (comme le Brésil, l'Allemagne ou l'Indonésie) ont mis en œuvre des mesures relatives au crédit axées sur les PME. Cependant, beaucoup de ces mesures sont maintenant arrivées à leur terme, et les normes d'attribution des prêts demeurent assez strictes, si bien que les entreprises – et notamment les PME – continuent de se heurter à des difficultés pour accéder à un financement. Dans d'autres cas, le coût de l'emprunt est exorbitant. A cet égard, les pouvoirs publics doivent rechercher des solutions à plus long terme pour renforcer la capacité des micro-entreprises et des PME d'obtenir un appui financier. Pour cela, une des solutions potentielles est l'expansion du microcrédit, ainsi que l'incitation à l'entrée de banques étrangères dans le secteur bancaire tunisien, qui pourrait avoir un impact positif à long terme sur le renforcement de la transparence dans l'allocation de crédits.

Aider les entreprises à miser sur leur croissance à venir : Afin que les micro- et petites entreprises puissent acquérir une autre dimension, il est nécessaire qu'elles aient accès à des possibilités de croissance grâce à de plus vastes réseaux. Au Canada, par exemple, le Conseil national de recherches du Programme d'aide industrielle à la recherche apporte un appui financier aux PME qualifiées pour les aider à élaborer des technologies assurant un avantage concurrentiel. En Tunisie, les Pôles de compétitivité (PC), qui combinent la formation, la recherche et la production en facilitant les partenariats entre le secteur privé, les investisseurs potentiels et les institutions universitaires et de recherche, sont également basés sur cette idée, mais il serait nécessaire de les renforcer et de procéder à des évaluations régulières pour accroître leur efficacité.

L'accès au crédit et au financement

Dans le cadre de la réforme globale de 2010, le gouvernement tunisien a créé une institution financière spécialisée qui apporte un financement aux PME. Toutefois, il est important de veiller à ce que l'allocation de ressources soit soigneusement contrôlée et respecte des principes directeurs stricts et indépendants. Parallèlement, des mesures complémentaires seront nécessaires pour élargir les possibilités de crédit dans l'avenir.

A cet égard, les pouvoirs publics pourraient envisager de nouvelles incitations à l'introduction des sociétés tunisiennes en bourse, ce qui permettrait à de grandes entreprises nationales d'avoir un accès direct aux financements sur le marché. Pour cela, on pourrait utiliser des incitations fiscales afin d'encourager les entreprises à

entrer en bourse, pratique qui a déjà donné des résultats impressionnants dans certains pays en développement et émergents, comme le Cambodge, la Thaïlande et le Viet Nam.

Les investissements intérieurs des entreprises peuvent être encore facilités par une amélioration de la distribution et de la coordination du microcrédit. Il existe actuellement deux réseaux de distribution des prêts de microfinance en Tunisie : la Banque tunisienne de solidarité (BTS, qui est une banque étatique), et ENDA (organisation non gouvernementale). Bien que ces deux programmes aient rapidement étendu leur présence au cours des trois dernières années et aient environ 400.000 clients, le marché du microcrédit en Tunisie est loin d'être saturé. En fait, selon une étude récente effectuée par la Commission européenne, on peut estimer le nombre des clients potentiels du microcrédit en Tunisie à environ 1,5 million, soit trois fois le nombre des clients enregistrés auprès de la BTS et d'ENDA¹³³.

L'impact de ces prêts de microcrédit sur le marché du travail montre qu'il existe un réel potentiel de création d'emplois par l'extension de la BTS et d'ENDA, et peut-être aussi grâce à d'autres programmes. Ainsi, selon une étude récente consacrée à ENDA, un emploi stable est généré pour chaque groupe de 8 micro-entreprises : par conséquent, avec 160.000 emprunteurs actifs, environ 20.000 emplois stables ont été créés¹³⁴. De plus, les projections de l'extension du microcrédit en Tunisie montrent que 187.000 emplois nouveaux pourraient être créés au cours des cinq prochaines années.

Pour réussir l'extension de ces services, un certain nombre de questions doivent être traitées. En premier lieu, un des problèmes de la BTS est que, tout en étant une banque étatique, elle est totalement dépendante de ressources extérieures et n'apporte qu'un appui limité sous la forme de développement d'entreprise et de soutien à l'entrepreneuriat¹³⁵. Elle pourrait devenir plus efficace en accordant des prêts à des taux d'intérêt plus accessibles (le taux effectif global dépasse 5 pour cent) et en accompagnant les clients tout au long du processus, leur apportant ainsi les connaissances nécessaires pour créer un système durable.

Cependant, les femmes tunisiennes éprouvent des difficultés considérables à obtenir des microcrédits. Bien qu'ENDA ait de bons antécédents en matière de ciblage de la clientèle féminine, il existe très peu de programmes qui répondent aux besoins des femmes. Il en va de même pour les femmes des autres pays de la région

¹³³ Banque mondiale : *Governance and Opportunity Development Policy Loan*, 2011.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ B. Destremau : « La protection sociale en Tunisie : nature et cohérence de l'intervention publique », in M. Carusse, B. Destremau et E. Verdier (dir.) : *L'État face aux débordements du social au Maghreb*, 2009.

MOAN. En fait, les femmes entrepreneurs se heurtent à de nombreux obstacles, dont les principaux sont : i) les barrières culturelles opposées au lancement d'une entreprise ; ii) le fait que les femmes possèdent très peu de propriété en leur nom, d'où un défaut de garanties pour les prêts bancaires ; et iii) la rareté générale des femmes dans la population active et à des postes de direction¹³⁶.

Quant aux moyens de stimuler le microcrédit et les prêts aux PME, la Tunisie pourrait tirer profit des programmes de développement des capacités de l'IFC qui ciblent les banques en activité, mais qui apprennent au personnel à traiter les risques ; et renforcer l'efficacité de l'allocation de crédits, notamment en ce qui concerne les demandes de prêts de petites entreprises. C'est ce qui a été fait avec succès au Sri Lanka.

Le conseil aux entreprises

Les expériences vécues par d'autres pays en développement et émergents montrent que l'élargissement de l'accès au crédit est plus efficace quand il est combiné avec le conseil aux entreprises, la consultation et l'assistance à la formation destinés aux entrepreneurs potentiels. Ce constat est particulièrement pertinent quand il s'agit d'aborder le problème du chômage des jeunes diplômés. Ainsi, en Tanzanie, la formation professionnelle est combinée avec une formation à l'entrepreneuriat. De même, en Indonésie et au Sri Lanka, le Programme pour l'emploi des jeunes de l'OIT (YEP) propose aux jeunes ce type de formation afin de faciliter le lancement d'entreprises – avec des résultats satisfaisants.

Le conseil aux entreprises par l'intermédiaire d'associations d'entreprises comme les chambres de commerce locales, les associations de jeunesse et les syndicats de femmes peut également jouer un rôle important dans l'optimisation de l'impact de l'accès au crédit. Des pays comme la République de Corée et le Viet Nam ont de même cherché de l'aide auprès d'agences de bailleurs de fonds internationales afin de renforcer l'efficacité des pépinières d'entreprises, initiative dont la Tunisie pourrait éventuellement s'inspirer (voir l'encadré 4.4 concernant le Viet Nam).

¹³⁶ A. Corder-Dupouy et J.M. Netter : *Study in the implementation for the Mediterranean Business Development Initiative*, 2010.

Encadré 4.4 Le soutien aux PME au Viet Nam

Le Viet Nam a mis en place une Agence pour le développement des petites et moyennes entreprises (ASMED) chargée d'élaborer une politique globale des PME axée sur le renforcement des mécanismes d'appui au développement des PME. Cette agence a été responsable de la coordination des bailleurs de fonds conformément aux dispositions de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Grâce à cette initiative, plus de 20 agences multilatérales et bilatérales ont été impliquées, à des étapes diverses, dans l'appui au secteur privé et au développement des entreprises au Viet Nam.

L'ASMED a suivi les activités des fonctionnaires provinciaux chargés de l'exécution des programmes visant à promouvoir l'établissement de PME et d'élargir la présence de celles qui existaient déjà. À la demande de bailleurs de fonds internationaux, une stratégie clé devait consister à effectuer des mesures de rendement tout au long de l'évaluation du programme, qui avait lieu sur une base régulière. Cet aspect était important non seulement pour la responsabilisation des fonctionnaires provinciaux, mais aussi pour l'évaluation de l'efficacité globale de l'ASMED.

Un autre outil stratégique employé par le gouvernement vietnamien a été l'Indice de compétitivité du Viet Nam (VNCI). Cet indice permet d'évaluer le climat des affaires non seulement au niveau national, mais aussi au niveau provincial. Un des buts de ce classement a été de renforcer les analyses comparatives et d'exercer des pressions publiques et politiques sur l'administration provinciale pour qu'elle remplisse son rôle en rendant l'environnement économique plus favorable et en rationalisant les procédures administratives nécessaires pour lancer et gérer une entreprise.

2 **PROMOUVOIR LA CRÉATION D'EMPLOIS PAR UNE POLITIQUE BIEN CONÇUE AU NIVEAU NATIONAL**

La Tunisie a grandement besoin d'une stratégie industrielle nationale visant à renforcer les liens entre l'éducation, l'innovation et l'économie. Il existe actuellement une pléthore de petits programmes largement dispersés destinés à promouvoir l'investissement et l'entrepreneuriat. Il y a donc assez d'espace pour mettre en place un réseau d'activités plus solide afin d'ouvrir de nouveaux domaines d'investissement et de recherche, le gouvernement jouant alors un rôle de facilitateur plutôt que de décideur en matière d'investissements.

Il existe aussi une marge budgétaire adéquate pour que les pouvoirs publics s'engagent dans la promotion explicite des secteurs à forte croissance. L'investissement doit se concentrer sur l'identification des sources intérieures de croissance et la conception de politiques de promotion de ces secteurs, comme celui de la TIC en Tunisie (voir encadré 4.5 pour plus de précisions).

Encadré 4.5 Une politique industrielle pour le secteur de la TIC en Tunisie

Le secteur de la technologie de l'information et de la communication (TIC) apparaît très prometteur pour le développement industriel en Tunisie. Étant donné le nombre excédentaire des jeunes diplômés universitaires, qui sont généralement performants dans ce secteur, et la prévalence croissante des compétences linguistiques (en français et en anglais), il existe de vastes possibilités de développement des TIC en Tunisie. Une politique efficace dans ce domaine devrait comporter à la fois i) des mesures favorables à l'innovation dans la TIC et ii) l'adoption de la TIC dans la production industrielle. Ces approches complémentaires pourraient renforcer la compétitivité de la Tunisie et accroître la contribution du secteur de la TIC à la croissance et à l'emploi.

Les pouvoirs publics devraient prendre en considération le fait que ce secteur est caractérisé par des cycles d'innovation plus courts et un besoin d'investissement axé sur la commercialisation relativement plus élevé. Une politique industrielle efficace doit tenir compte de ces aspects et se concentrer beaucoup plus tôt sur les activités de commercialisation dans un programme ou un cycle de soutien. Alors que la Tunisie s'engage dans la promotion et le développement des PME afin de stimuler la création d'emplois dans le secteur privé, il est important d'envisager une participation accrue des PME à la TIC, notamment dans l'industrie de l'appareillage électronique. Quant à la réussite d'une politique industrielle pour le secteur de la TIC, la République de Corée en offre un excellent exemple.

L'économie de la Corée est largement dépendante des échanges internationaux, et ses produits liés à la TIC représentent presque le tiers du total de ses exportations. En particulier, le secteur des télécommunications mobiles revêt une importance commerciale stratégique pour le pays, car il maintient son leadership mondial sur le marché des services de téléphonie mobile et de la production de téléphones cellulaires. Pour stimuler encore ce secteur, ce pays a élaboré entre 2004 et 2008 ce qui a été appelé le « plan directeur IT839/u-IT839 », lequel a eu un énorme impact positif sur le secteur des télécommunications mobiles en République de Corée¹³⁷.

Des incitations comme les crédits d'impôt à l'investissement, les amortissements accélérés et les partenariats public-privé pourraient être utilisées pour promouvoir l'investissement dans de nouveaux secteurs de croissance. Il existe quelques expériences nationales réussies dont la Tunisie pourrait s'inspirer, telles que :

- *Les partenariats public-privé* : Le gouvernement du Maroc a établi un partenariat avec le secteur privé pour élaborer des stratégies sectorielles basées sur de nouveaux pôles de croissance réunissant plusieurs secteurs de l'économie. Le plan d'urgence de 2005 a identifié six grands secteurs industriels au potentiel de croissance élevé (services, automobile, aéronautique, électronique, produits alimentaires, artisanat) et souligné le

¹³⁷ Source : Commission européenne, 2009. *An economic assessment of ICT-related industrial policy. A sectoral e-business watch study by empirica GmbH and DIW Berlin*. Impact Study n° 4/2009. Principaux auteurs : Stefan Lilischkis, Pio Baake et Irina Suleymanova. Bonn/Berlin/Bruxelles.

développement des infrastructures et des services de formation dans ces secteurs.

- *Investir dans la technologie et l'éducation* : L'Éthiopie donne l'exemple d'un cas de transformation industrielle basée sur le marché et socialement animée par le gouvernement¹³⁸. Celui-ci s'est engagé à renforcer sa capacité de production et sa compétitivité en investissant dans la technologie et l'éducation (par exemple grâce à des programmes tels que les Systèmes d'enseignement technique et professionnel). En outre, il a impulsé la diversification industrielle en promouvant des secteurs comme le textile, le cuir et les produits horticoles. Étant donné son niveau de développement, l'industrialisation est appuyée par le développement agricole.
- *Restructurer les entreprises d'État* : Dans le cas du Viet Nam, son admission à l'OMC en 2007 et l'accord commercial bilatéral États-Unis-Viet Nam de 2001 sont des pierres angulaires de sa politique industrielle. De plus, le Viet Nam s'est engagé dans une restructuration majeure de ses entreprises étatiques. Enfin, la Loi sur les entreprises (2000) et sa révision en 2005 ont aidé à rétablir l'équilibre entre ces entreprises, axées sur l'exportation, et les secteurs intérieurs. Sur le plan de l'appui sectoriel, la recherche, les services de vulgarisation et les analyses de la chaîne de valeur ont aidé des secteurs tels que ceux du café, des produits de la mer et des fruits à coque¹³⁹.

3. RESTRUCTURER LES ENTREPRISES D'ÉTAT

Dans l'avenir, il est important que les pouvoirs publics renforcent la capacité du secteur privé de se développer et de créer des emplois de meilleure qualité et plus nombreux en rendant les entreprises d'État plus efficaces et en privatisant, si cela est possible, celles dont les résultats sont médiocres. La tendance au déclin des investissements est due en partie à la forte prévalence de ces entreprises, qui ont évincé l'engagement dans le secteur privé, en particulier sur le marché du crédit¹⁴⁰. Par exemple, trois grandes banques publiques représentent près de 40 pour cent de la totalité des dépôts¹⁴¹. Au cours des dernières années, des efforts considérables ont été déployés pour privatiser de nombreuses entreprises d'État, mais ils n'ont guère été accompagnés de responsabilité et de transparence, ce qui met en question l'efficacité de ces réformes. Il sera donc nécessaire que certaines entreprises privatisées déjà existantes soient « reprivatisées » d'une manière plus transparente.

¹³⁸ T. Altenburg : *Industrial policy in Vietnam*, 2010.

¹³⁹ T. Altenburg : *Industrial policy in Ethiopia*, 2009.

¹⁴⁰ Il convient toutefois de se rappeler que le désengagement de l'État exigera que soient prises des mesures de soutien aux régions les moins développées.

¹⁴¹ Banque mondiale : *Indicateurs du développement dans le monde*, 2011.

De plus, comme nous l'avons indiqué au chapitre 2, l'investissement privé (aussi bien étranger qu'intérieur) est encore largement contrôlé par l'État dans de nombreux secteurs. Par conséquent, libéraliser l'investissement dans quelques secteurs clés pourrait conduire à une activité d'investissement plus dynamique, notamment dans les secteurs qui font progresser la Tunisie dans la chaîne de valeur technologique et qui conduisent à la création d'emplois plus qualifiés.

Dans l'avenir, il existe un certain nombre d'expériences internationales dont le nouveau gouvernement peut s'inspirer en ce qui concerne les meilleurs moyens de préparer et de protéger les travailleurs au cours des périodes de transition de l'emploi public vers l'emploi privé. Parmi les meilleures pratiques figurent les services et systèmes de soutien comme les services pour l'emploi, la formation professionnelle, les programmes de réinsertion et les indemnités de départ financées par les pouvoirs publics.

- La restructuration de projets en Croatie, en Hongrie, en Russie et en Ukraine a eu recours aux indemnités de départ pour dédommager les travailleurs déplacés. Ces projets de réduction de l'emploi ont été combinés avec l'aide à la formation et la délocalisation, l'assurance chômage, les programmes de travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre, les prestations de sécurité sociale et de retraite, la réforme des retraites, l'aide individuelle sous la forme de bons et de microcrédit¹⁴².
- Au Viet Nam, avec l'aide de la Banque mondiale, des dispositifs de création d'emplois et de protection sociale ont été mis en place pour atténuer le coût social et financier de la restructuration des entreprises d'État. Les programmes concernant le marché du travail ont comporté des filets de protection sociale pour les travailleurs du secteur formel sous la forme d'indemnités de départ et de formation professionnelle. Plus important encore, la création d'emplois a été au cœur de projets d'infrastructures rurales à base communautaire¹⁴³. Des études récentes ont indiqué que les programmes de restructuration des entreprises d'État avaient un impact positif sur la pauvreté et le bien-être¹⁴⁴.

¹⁴² Y. Chen : *The World Bank and the provision of assistance to redundant workers : experience with enterprise restructuring and future directions*, 2011.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ S. Hague et N. Nguyen : *Poverty and social impact analysis : its use in Vietnam*, 2004 ; Banque mondiale : *Vietnam Development Report : poverty*, 2004.

Tableau annexe 4.1 Les réformes des retraites dans quelques pays et leurs résultats

Pays/Objet	Réformes			Impact
	Age	Cotisations	Prestations	
Australie L'augmentation de l'espérance de vie et le vieillissement de la population ont provoqué un déséquilibre financier du régime de retraite Manque de couverture pour les travailleurs temporaires et à temps partiel Dépendance excessive d'un régime à financement public	Augmentation de l'âge de la retraite de 60 à 65 ans dans les années 1990 et projet d'augmentation de 65 à 67 ans en 2017-2023	Cotisation forfaitaire des employeurs (retraite) augmentée de 3 pour cent (1988) à 6 pour cent (1998) et 9 pour cent (2002)	Prime forfaitaire pour ceux qui retardent leur départ en retraite Taux de remplacement de 50 pour cent	Extension de la couverture de 61 pour cent en 1992 à 91 pour cent en 2007. Taux de remplacement accru, remarquable succès du régime de retraite
Egypte Système par répartition Problèmes liés au vieillissement et à la viabilité financière	Augmentation de l'âge de la retraite de 60 à 61 ans dès 2015, à 62 ans dès 2018, à 63 ans dès 2021, à 64 ans dès 2024, et à 65 ans dès 2027	Augmentation de 13 à 16,5 pour cent pour les salariés et diminution de 17 à 10 pour cent pour les employeurs	Le taux de remplacement de 80 pour cent doit être réduit à 55-70 pour cent	Il est trop tôt pour une analyse d'impact
Finlande Systèmes liés aux recettes publiques Problèmes liés au vieillissement, à la viabilité financière et à la retraite anticipée	Augmentation de l'âge de la retraite de 63 à 65 ans sur la période 2011-2022	Augmentation de 4 à 4,5 pour cent pour les travailleurs et de 15 à 17,1 pour cent pour les employeurs	Prise en compte de la moyenne des rémunérations sur toutes les années d'activité, et non plus sur les 10 dernières Lien entre les prestations et l'espérance de vie Prime forfaitaire pour ceux qui retardent leur départ en retraite	Diminution de l'âge moyen du départ en retraite Persistance du déficit des pensions publiques Diminution des taux de remplacement
France Système d'assurance sociale lié aux rémunérations Viabilité financière, vieillissement	Projet de passage à 62 ans, contre 60 ans actuellement.	Augmentation du nombre des années de cotisation pour les travailleurs du secteur public de 37,5 à 41 à partir de 2012 Augmentation de 3 à 4 pour cent pour les personnes âgées de 60 à 65 ans et de 5 pour cent à partir de 65 ans	Réduction des prestations pour les retraites anticipées dans le secteur public Prime forfaitaire pour ceux qui retardent leur départ en retraite Prestations réduites de 20 pour cent pour les revenus moyens, mais de 5 pour cent pour les faibles revenus	Diminution des taux de remplacement Important déficit public du régime de retraite Incertitudes : l'essentiel de l'ancien régime de retraite n'est pas réformé, les différents régimes professionnels attribuent des prestations différentes et le système est très complexe
Israël Système d'assurance sociale soumis à des critères de ressources Problèmes liés au vieillissement et à la viabilité financière	Augmentation de l'âge de la retraite de 65 à 67 ans pour les hommes et de 60 à 62 ans pour les femmes (et à 64 ans dès 2017)	Augmentation des taux de cotisation des salariés de 0,34 à 2,5 pour cent (pour atteindre 5 pour cent en 2013) et de ceux des employeurs de 1,8 à 2,5 pour cent (pour atteindre 10 pour cent en 2013)	Soumises à des critères de ressources	Suppression du système de retraite professionnelle

Allemagne Système d'assurance sociale lié aux rémunérations Problèmes liés au vieillissement, à la retraite anticipée et à la viabilité financière	Augmentation progressive de l'âge normal de la retraite de 65 à 67 ans entre 2012 et 2029	9,95 pour les travailleurs et 9,95 pour les employeurs Ensemble des taux de cotisation augmenté à 20 pour cent	Réduction du taux de remplacement, notamment pour les groupes à hauts revenus Taux de remplacement actuel à 60 pour cent	Réduction du taux de remplacement pour les groupes à hauts revenus
Jordanie Système d'assurance sociale lié aux rémunérations Problèmes liés au vieillissement, à la retraite anticipée et à la viabilité financière	En 2004, la Jordanie a restreint sa générosité en augmentant de 5 ans le nombre minimum d'années de cotisation (de 20 à 25 ans pour les hommes et de 15 à 20 ans pour les femmes)	Restent inchangées à 5,5 pour cent pour les salariés et 9 pour cent pour les employeurs	Maximum inchangé de 75 pour cent de la moyenne mensuelle des gains de l'assuré au cours des deux dernières années	Lente progression du financement des pensions du secteur public
Guatemala Pensions publiques liées aux rémunérations avec système par répartition Problèmes de viabilité financière et de vieillissement et augmentation de l'espérance de vie	Augmentation de l'âge de la retraite de 60 à 62 ans Augmentation du nombre d'années de cotisation de 15 à 20 ans	Restent inchangées à 1,83 pour cent pour les salariés et 3,67 pour cent pour les employeurs	50 pour cent de la moyenne des gains du travailleur assuré au cours des 60 mois précédant son départ en retraite	
République de Corée Assurance sociale liée aux rémunérations Problèmes de déficit et de vieillissement	Âge de la retraite à 60 ans, devant atteindre 65 ans en 2033	4,5 pour cent pour les travailleurs comme pour les employeurs	Réduction progressive du taux de remplacement cible de 60 à 40 pour cent à partir de 2008	Réduction drastique des taux de remplacement
Portugal Pensions publiques liées aux rémunérations Problèmes de viabilité financière et de vieillissement	Augmentation de l'âge de la retraite à 65 ans	11 pour cent pour les travailleurs, 23,75 pour cent pour les employeurs	Réduction des prestations de retraite avec l'augmentation de l'espérance de vie à partir de 2008	Réduction des taux de remplacement Persistance du déficit
Roumanie Pensions publiques liées aux rémunérations avec système par répartition Problèmes de viabilité financière et de vieillissement	Augmentation progressive de l'âge de la retraite de 63 à 65 ans pour les femmes (actuellement 58 ans) comme pour les hommes Augmentation de la durée de cotisation à 35 ans (contre 32 actuellement)	Pas de changements dans les taux actuels de 10,5 pour cent pour les salariés et 20,8 pour cent pour les employeurs	Les prestations seront calculées sur la base des cotisations versées par le travailleur pendant sa vie active (et non plus sur la base du salaire des 6 derniers mois) Pour décourager les retraites anticipées, réduction des pensions de 45 pour cent, contre 30 pour cent actuellement	Il est trop tôt pour une évaluation d'impact

Turquie Système d'assurance sociale lié aux rémunérations Problèmes de viabilité financière et de vieillessement	Augmentation progressive de l'âge de la retraite de 58 ans pour les femmes et de 60 ans pour les hommes à 65 ans pour tous	9 pour cent pour les travailleurs et 11 pour cent pour les employeurs	Réduction progressive des prestations Prestations : taux de remplacement de plus de 100 pour cent Augmentation de la période de cotisation de 19,5 à 25 ans	Réduction des taux de remplacement, qui restent très élevés par rapport à d'autres pays de l'OCDE
Suède Système d'assurance sociale lié aux rémunérations Problèmes de viabilité financière et de vieillessement	Augmentation de l'âge de la retraite à 65 ans	7 pour cent pour les travailleurs et 11,91 pour cent pour les employeurs	Réduction des prestations de 20 pour cent pour les revenus moyens, mais de 5 pour cent seulement pour les faibles revenus	Diminution des taux de remplacement Résorption du déficit
Sources : OCDE. 2009. <i>Panorama des pensions</i> . AISS/SSA, <i>Social security programs throughout the world</i> , diverses éditions. —. 2011. <i>Social security administration</i> , mises à jour internationales. http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl_update/index.html (diverses éditions).				

BIBLIOGRAPHIE

Agence norvégienne de coopération pour le développement (NORAD). 2011. *Social dialogue in developing countries* (Oslo).

Aita, S. 2008. *Emploi et droit du travail dans les pays arabes méditerranéens et le partenariat euroméditerranéen* (Fundación Paz y Solidaridad Serafin Aliaga de Comisiones Obreras).

Altenburg, T. 2009. *Industrial policy in Vietnam*, Présentation en atelier à Bonn, Allemagne (Institut allemand de développement).

—. 2010. *Industrial policy in Ethiopia*, Discussion Paper 2/2010 (Institut allemand de développement).

Aouadi, S. 2004. *Social dialogue and concertation in the partner countries of the southern and eastern Mediterranean* (Bruxelles, Institut syndical européen).

Association internationale de la sécurité sociale (AISS) ; Administration de la sécurité sociale des États-Unis (Social Security Administration - SSA). *Social security programs throughout the world*, diverses éditions. Disponible sur : <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw> [consulté le 3 sept. 2011].

—. 2011. *Social security administration*, mises à jour internationales. Disponible sur : http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl_update/index.html [consulté le 3 sept. 2011].

Banque mondiale. 2004. *Vietnam development report : poverty* (Washington, D.C.).

—. 2011. *Governance and Opportunity Development Policy Loan*, Programme Document (Washington, D.C.).

—. « Notional defined contribution plans as a pension reform strategy », *Pension reform primer*. <http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1121194657824/PRPNoteNotionalAccts.pdf> [consulté le 3 sept. 2011].

—. *Indicateurs du développement dans le monde*. 2011. <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> [consulté le 3 sept. 2011].

Braithwaite, J. ; Bruni, L. et al. (2009). *Cambodia safety net review*, Council for Agriculture and Rural Development, Programme alimentaire mondial, East Asia Human Development Unit/Banque mondiale.

Bureau international du Travail. 2010 a. *Réforme des régimes de retraite publics en Tunisie : Partie II : Révision du rapport produit par le CRESS sur l'évaluation actuarielle de la branche des pensions des régimes tunisiens de sécurité sociale au 31 décembre 2007*, Rapport au gouvernement, Département de la Sécurité sociale (Genève).

—. 2010 b. Rapport sur la sécurité sociale dans le monde. Disponible sur : <http://www.ilo.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1985> [consulté le 3 sept. 2011].

—. 2010 c. *Rapport mondial sur les salaires 2010/11 : politiques salariales en temps de crise* (Genève).

—. 2011. *Base de données sur les normes internationales du travail*. Provenant d'ILOLEX : <http://www.ilo.org/ilolex/french/index.htm>.

Carley et al. 2010. *Industrial relations developments in Europe 2009* (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail). Disponible sur : <http://www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tn1004019s/tn1004019s.pdf> [consulté le 3 sept. 2011].

Chaabane, M. 2003. *Vers l'universalisation de la sécurité sociale : l'expérience de la Tunisie* (BIT, Genève). <http://www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?resourceId=7925> [consulté le 3 sept. 2011].

—. 2007. *La réforme des régimes de retraite : cas de la Tunisie* (BIT, Genève). <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?resourceId=4694> [consulté le 3 sept. 2011].

Chen, Y. 2011. *The World Bank and the provision of assistance to redundant workers : experience with enterprise restructuring and future directions*, Social Protection Discussion Paper Series n° 0112.

Commission européenne. 2009. « An economic assessment of ICT-related industrial policy ». Impact study n° 4/2009. « A sectoral e-business watch study by empirica GmbH and DIW Berlin ». Auteurs principaux : Stefan Lilischkis, Pio Baake et Irina Suleymanova (Bonn/Berlin/Bruxelles).

—. *Evaluation finale du programme d'appui à la réforme de l'assurance maladie en Tunisie* (Bruxelles). Disponible sur : http://ec.europa.eu/delegations/tunisia/documents/more_info/rapport_final_ass_maladie_fr.pdf. [consulté le 3 sept. 2011].

—. 2011. *European transition compendium report 2010* (Bruxelles).

Confédération syndicale internationale (CSI). 2011. *Annual survey of violations of trade union rights 2011* (ITUC/CSI/IGB, Confédération syndicale internationale). Disponible sur : http://survey.ituc-csi.org/IMG/pdf/Survey_ITUC_EN_web.pdf [consulté le 3 sept. 2011].

Cordet-Dupoy, A. ; Netter, J.M. 2010. *Study in the implementation for the Mediterranean Business Development Initiative (MBDI)*, European Consultants Organisation pour la Banque européenne d'investissement (BEI).

Destremau, B. 2009. « La protection sociale en Tunisie : nature et cohérence de l'intervention publique ». in M. Catusse, B. Destremau et E. Verdier (dir.) : *L'État face aux débordements du social au Maghreb* (Paris, Ireram-Karthala), pp. 129-171.

Fonds monétaire international (FMI). 2010. *IMF country report n° 10/282, TUNISIA : staff report for the 2010 Article IV consultation*. Disponible sur : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10282.pdf> [consulté le 3 sept. 2011].

Gobé, E. 2009. *Les syndicalismes « arabes » au prisme de l'autoritarisme et du corporatisme*.

Hague, S. ; Nguyen, N. 2005. *Poverty and social impact analysis : its use in Vietnam*, Policy Review Paper (Save the Children UK).

Hibou, B. 2006. « Domination & control in Tunisia : economic levers for the exercise of authoritarian power », in *Review of African political economy*, vol. 33, n° 108, pp. 185-206.

Ishikawa, J. 2003. *Key features of national social dialogue : a social dialogue resource book* (Organisation internationale du Travail, Genève).

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). 2009. *Panorama des pensions 2009* (Paris).

—. 2011. *Panorama des pensions 2011* (Paris).

Sbouï, F. 2009. *Les effets de la croissance et de l'inégalité sur la pauvreté en Tunisie*. http://gdri.dreem.free.fr/wp-content/microsoft-word-sbouï-les-effets-de-la-croissance-et-de-lin_351galit_351-sur-la-pauvret_351-en-tunisie.pdf [consulté le 3 sept. 2011].

Soares, F. V. ; Ribas, R. P. ; Hirata, G. I. 2008. *Achievements and shortfalls of conditional cash transfers : impact evaluation of Paraguay's Tekoporá Programme* (IPC-IG).

Soares, S. S. D. ; Ribas, R. P. ; Soares, F. V. 2010. *Targeting and coverage of the Bolsa Família Programme : why knowing what you measure is important In choosing the numbers*, Working Paper n° 71 (Centre international pour l'action en faveur des pauvres).

Soares, F. V. ; Teixeira, C. G. 2010. *Impact evaluation of the expansion of the Food Subsidy Programme in Mozambique*, Policy Research Brief n° 17 (Centre international pour l'action en faveur des pauvres).

Tzannatos, Z. 2002. « Social protection in the Middle East and North Africa : a review », in H. Handoussa et Z. Tzannatos (dir.) : *Employment creation and social protection in the Middle East and North Africa* (The American University in Cairo Press, Le Caire), pp. 121-171.

Union générale tunisienne du travail (UGTT). 2008. *Bilan des négociations collectives dans le secteur privé : amélioration de la compétitivité économique par la promotion du travail décent*.

Vistisen, H. 2011. *Tunisia : labour market issues and economic development - International outlook and policy options*, document d'information inédit, BIT.