



Études économiques de l'OCDE TUNISIE

AVRIL 2022



Études économiques de l'OCDE : Tunisie 2022

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions exprimées et les arguments employés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays Membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Note de la Turquie

Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne

La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2022), *Études économiques de l'OCDE : Tunisie 2022*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/69ef3240-fr>.

ISBN 978-92-64-69264-0 (imprimé)

ISBN 978-92-64-58157-9 (pdf)

ISBN 978-92-64-43556-8 (HTML)

ISBN 978-92-64-81475-2 (epub)

Études économiques de l'OCDE

ISSN 0304-3363 (imprimé)

ISSN 1684-3428 (en ligne)

Crédits photo : Couverture © Lizavetta/Shutterstock.com.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm.

© OCDE 2022

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : <https://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.

Avant-propos

Le projet de rapport a été examiné lors de la réunion du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement le 2 novembre 2021, avec la participation de représentants des autorités tunisiennes.

L'*Étude* a été préparée par Andrea Goldstein et Robert Grundke, sous la direction d'Isabelle Jourmard. Le chapitre spécial a bénéficié du soutien financier et logistique de la GIZ (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*). Les éléments de recherche de Przemyslaw Kowalski de la Direction des Échanges et de l'Agriculture de l'OCDE, Flavio Calvino, Francesco Manaresi, and Rudy Verlhac de l'équipe DynEmp de la Direction de la Science, Technologie et Innovation de l'OCDE, de Steven Cassimon, Bishoy Sadek, Jibrane Soltani et Youssef Charfi sont reconnus avec gratitude. Les Ambassades d'Allemagne, France et Italie en Tunisie ont soutenu la recherche sur le terrain pour le chapitre spécial. D'autres contributions et commentaires importants ont été reçus de la Direction des Affaires Financières et des Entreprises; le Centre de Politique et d'Administration fiscales; et la Direction de l'Emploi, du Travail et des Affaires Sociales, tous de l'OCDE. Anne Legendre, Steven Cassimon et Lutécia Daniel ont apporté leur concours pour les travaux de recherche statistique et Gemma Martinez pour la mise en forme du document. La précédente *Étude* de la Tunisie a été publiée en mars 2018. Des informations sur la dernière *Étude* et les précédentes, ainsi que sur la préparation des *Études économiques*, sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/eco/surveys>.

Table des matières

Avant-propos	3
Résumé	10
1 Principaux éclairages sur l'action publique	17
Pour être rapide et soutenable, la reprise après la pandémie doit s'appuyer sur des réformes solides	18
La riposte rapide des pouvoirs publics a permis d'atténuer les conséquences économiques et sociales de la pandémie	20
La pandémie a frappé la plupart des secteurs et l'inflation est repartie à la hausse	24
La chute des importations et la résilience des transferts de la diaspora ont réduit le déficit de la balance courante	27
La situation sur le marché du travail s'est dégradée	28
La reprise s'accéléra quelque peu en 2022, mais les risques sont considérables	28
La crise liée au COVID-19 a accentué certains facteurs de vulnérabilité macrofinancière	30
La dette extérieure a augmenté	30
Les banques sont confrontées à un environnement difficile	32
Des failles structurelles entravent la poursuite de la stabilité macroéconomique par les autorités monétaires	34
Pour relancer la convergence des revenus et réduire les déséquilibres macroéconomiques, il faut relancer les réformes structurelles	37
Une situation budgétaire fragile nécessite une intervention des pouvoirs publics au niveau des dépenses, des recettes et des entreprises publiques	42
Les dépenses publiques sont dominées par les dépenses courantes, laissant guère de marge pour le financement des mesures sociales	45
La masse salariale du secteur public est l'une des plus élevées au monde	47
Les entreprises publiques jouent un rôle prépondérant dans l'économie	48
La gouvernance des entreprises publiques pourrait être améliorée	50
Mieux protéger les plus nécessiteux	54
La fiscalité doit faire l'objet de réformes	56
La santé financière du régime public de retraite est fragile	58
Un environnement des affaires plus favorable et plus juste pourrait favoriser l'investissement	60
Il est essentiel de favoriser l'intégration internationale de l'économie tunisienne	63
Le développement financier contribuerait à dynamiser l'investissement	71
Le renforcement de l'intégrité dans les affaires est un défi de longue date	73
Mieux protéger l'environnement passe par l'abaissement des émissions de carbone	76
À l'avenir, la croissance économique devra être découplée des émissions de CO ₂	76
La promotion des énergies renouvelables peut être renforcée en liaison avec la libéralisation du marché	78
Il convient d'améliorer la gestion des déchets pour lutter contre la pollution de l'air et de la mer	79

Recommandations figurant dans les Principaux éclairages sur l'action publique	80
Références	82

2 Améliorer les compétences et les perspectives d'emploi en Tunisie 89

Les différentes dimensions de l'inadéquation entre offre et demande de travail en Tunisie	90
Créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité pour réduire le chômage	95
La création d'emplois est particulièrement forte dans les activités peu productives	95
Améliorer l'environnement des entreprises pour accroître la productivité et créer de meilleures perspectives d'emploi	101
Réduire l'inadéquation des compétences et améliorer l'offre de travail	114
Améliorer la qualité de l'enseignement de base	116
Améliorer la qualité et l'attrait du système d'enseignement et de formation professionnels (EFP) initiaux	124
Renforcer l'enseignement supérieur	131
Améliorer les politiques d'enseignement et de formation professionnels continus	139
Améliorer les politiques du marché du travail et l'adéquation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre	143
Renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail	143
Ajuster la fiscalité et la réglementation du travail pour augmenter la création d'emplois formels et la productivité	147
Références	154

Tableaux

Tableau 1. La reprise sera lente	12
Tableau 1.1. Évolutions récentes et projections	29
Tableau 1.2. Événements susceptibles de nuire aux résultats économiques	30
Tableau 1.3. Certaines réformes structurelles relanceraient la croissance	38
Tableau 1.4. Impact budgétaire des recommandations	44
Tableau 1.5. La règle budgétaire adoptée au Costa Rica	44
Tableau 1.6. Composition des dépenses et des recettes publiques ¹ (en % du PIB)	45
Tableau 1.7. Recommandations antérieures concernant les politiques macroéconomiques	46
Tableau 1.8. Recommandations antérieures sur le climat de l'investissement	60

Graphiques

Graphique 1. Une profonde récession fait suite à la faible croissance	11
Graphique 2. Le chômage élevé s'accompagne de pénuries de compétences	14
Graphique 1.1. La transition politique a renforcé la démocratie	18
Graphique 1.2. La pandémie de COVID-19 a frappé lourdement la Tunisie	20
Graphique 1.3. Les activités économiques ont fait l'objet de mesures restrictives	21
Graphique 1.4. Le système de santé est relativement bien doté et le taux de vaccination progresse	22
Graphique 1.5. Les autorités monétaires ont réagi rapidement aux perturbations économiques	24
Graphique 1.6. La croissance du PIB et les exportations demeurent faibles	25
Graphique 1.7. La récession provoquée par la pandémie de COVID-19 a été profonde et la reprise s'avère lente	26
Graphique 1.8. Sur le plan de l'inflation, des nouvelles tensions émergent	26
Graphique 1.9. Le déficit de la balance courante est financé essentiellement par des prêts	28
Graphique 1.10. Évolution récente des marchés de capitaux	31
Graphique 1.11. La dette extérieure et les risques ont augmenté	31
Graphique 1.12. La dette publique est une source de vulnérabilité	32
Graphique 1.13. La proportion de prêts non performants est élevée	33
Graphique 1.14. La plupart des ménages sont propriétaires de leur logement	34
Graphique 1.15. La Banque centrale de Tunisie jouit de moins d'indépendance que ses homologues	35
Graphique 1.16. Le régime de change a évolué au fil du temps	36

Graphique 1.17. La convergence du revenu s'est arrêtée	37
Graphique 1.18. Des réformes structurelles permettraient de relancer la croissance	39
Graphique 1.19. Le déficit budgétaire est élevé	42
Graphique 1.20. La mise en œuvre de réformes structurelles ambitieuses visant à stimuler la croissance pourraient faire diminuer le ratio de la dette publique au PIB	43
Graphique 1.21. La part des dépenses sociales dans les dépenses totales est faible	46
Graphique 1.22. Le secteur public fournit un grand nombre d'emplois, bien rémunérés	47
Graphique 1.23. Les entreprises publiques occupent une place prépondérante dans le secteur des entreprises	49
Graphique 1.24. Les services d'utilité publique affichent des résultats relativement faibles	50
Graphique 1.25. Les migrations vers l'Europe ont augmenté	54
Graphique 1.26. Le système de retraite n'est pas viable et de nouvelles réformes sont nécessaires	59
Graphique 1.27. L'emploi est concentré dans les entreprises anciennes	61
Graphique 1.28. L'ouverture commerciale de la Tunisie est relativement élevée	64
Graphique 1.29. La Tunisie exporte principalement vers l'Europe	64
Graphique 1.30. La qualité des infrastructures est médiocre	66
Graphique 1.31. Les droits de douane sont élevés	67
Graphique 1.32. Abaisser les obstacles aux échanges stimulerait l'emploi, la production et les exportations	68
Graphique 1.33. La réduction des obstacles aux échanges bénéficierait davantage aux ménages les plus démunis	69
Graphique 1.34. Les multinationales étrangères contribuent au développement durable	70
Graphique 1.35. Malgré un secteur bancaire plutôt développé, de nombreuses personnes ne possèdent pas de compte bancaire	71
Graphique 1.36. Les efforts de lutte contre la corruption se sont intensifiés	74
Graphique 1.37. Des progrès ultérieurs en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux sont possibles	75
Graphique 1.38. La population est exposée à une pollution considérable	77
Graphique 1.39. Les performances environnementales s'améliorent lentement	78
Graphique 2.1. Le taux de chômage reste élevé	90
Graphique 2.2. Les nouveaux arrivants sur le marché du travail ont du mal à trouver un emploi	91
Graphique 2.3. Le chômage parmi les diplômés de l'enseignement supérieur est élevé, surtout chez les femmes	91
Graphique 2.4. De nombreux jeunes hommes peu qualifiés sont au chômage	92
Graphique 2.5. De nombreuses femmes non diplômées de l'enseignement supérieur sont exclues de la population active	93
Graphique 2.6. Les taux de chômage varient fortement d'un gouvernorat à l'autre	94
Graphique 2.7. L'emploi est concentré dans les activités peu productives	95
Graphique 2.8. Certaines activités à forte intensité de qualification ont créé plus d'emplois	96
Graphique 2.9. De nombreuses industries manufacturières créent principalement des postes d'ouvriers peu qualifiés	97
Graphique 2.10. Création d'emplois formels dans les entreprises offshore et les entreprises axées sur le marché local	99
Graphique 2.11. L'informalité est élevée dans de nombreux secteurs	100
Graphique 2.12. Les taux d'entrée des nouvelles entreprises sur les marchés sont faibles et en baisse	102
Graphique 2.13. Le dynamisme et la productivité des entreprises ont diminué	104
Graphique 2.14. Les droits de douane sur les biens d'équipements et les produits intermédiaires sont élevés	105
Graphique 2.15. La réduction des droits de douane sur les intrants augmenterait la productivité et les exportations, en particulier dans les entreprises axées sur le marché local	107
Graphique 2.16. L'efficacité de l'affectation des ressources est faible dans les activités très protégées	108
Graphique 2.17. L'ouverture aux échanges commerciaux aurait des effets hétérogènes selon les secteurs et entraînerait une réduction du chômage	110
Graphique 2.18. Malgré un chômage élevé, de nombreux postes vacants ne peuvent être pourvus	114
Graphique 2.19. Les entreprises trouvent difficilement des candidats dont les compétences techniques et soft skills sont suffisantes	115
Graphique 2.20. Le niveau d'éducation de la jeune génération s'est considérablement amélioré, en particulier pour les femmes	117
Graphique 2.21. Les dépenses d'éducation sont élevées, mais les résultats scolaires sont faibles	118
Graphique 2.22. La part d'élèves échouant à l'examen final de l'enseignement secondaire a augmenté	119
Graphique 2.23. Le changement de la langue d'enseignement entre l'enseignement de base et secondaire entraîne une forte baisse des résultats, en particulier pour les enfants issus de milieux défavorisés	121
Graphique 2.24. Les résultats des élèves sont fortement liés au milieu socioéconomique	122

Graphique 2.25. L'accès à l'enseignement préscolaire est faible, en particulier parmi les familles à faibles revenus	123
Graphique 2.26. La part des élèves du secondaire supérieur dans le système d'enseignement et de formation professionnels initiaux est faible	124
Graphique 2.27. Les arrivées de touristes s'étaient redressées avant la pandémie, mais pas les recettes	126
Graphique 2.28. De nombreux diplômés du système d'enseignement et de formation professionnels (EFP) dans les domaines liés au tourisme ont des compétences informatiques et soft skills insuffisantes	127
Graphique 2.29. Le chômage des diplômés de l'EFP et des professions correspondantes est élevé, alors même que les entreprises ont des difficultés à pourvoir les postes vacants dans ces domaines	129
Graphique 2.30. Le chômage parmi les diplômés de l'enseignement supérieur a fortement augmenté depuis les années 90	132
Graphique 2.31. De nombreux jeunes suivent des études supérieures en STEM et souffrent d'un taux de chômage élevé	133
Graphique 2.32. De nombreux diplômés en TIC sont dépourvus des compétences techniques et soft skills requises par les entreprises	134
Graphique 2.33. Les entreprises du secteur automobile ont du mal à trouver des travailleurs dotés des compétences requises	136
Graphique 2.34. L'enseignement supérieur public a perdu de son attrait	138
Graphique 2.35. La part des adultes sans compétences de base est élevée	140
Graphique 2.36. Les subventions salariales et les services de l'emploi s'adressent principalement aux jeunes diplômés de l'enseignement supérieur sans expérience professionnelle	144
Graphique 2.37. Le coïncidence fiscale sur le travail est relativement élevé pour les travailleurs peu qualifiés, ce qui réduit les incitations à la régularisation des emplois informels	148
Graphique 2.38. La protection de l'emploi est élevée pour les travailleurs du secteur formel, mais pas s'ils sont sous contrat temporaire	150
Graphique 2.39. La rotation des emplois est élevée dans de nombreux secteurs	151

Encadrés

Encadré 1.1. Développements politiques récents	19
Encadré 1.2. Stratégie adoptée par la Tunisie pour endiguer la propagation du COVID-19	21
Encadré 1.3. La guerre en Ukraine et ses implications pour la Tunisie	27
Encadré 1.4. Enseignements tirés pour l'ajustement structurel de l'expérience australienne de réformes généralisées	40
Encadré 1.5. Règles budgétaires pour assainir les finances publiques – l'expérience du Costa Rica	44
Encadré 1.6. Réforme du secteur public : l'expérience de la Slovaquie et de l'Estonie	48
Encadré 1.7. Libéralisation du marché et redressement des entreprises publiques : l'exemple du transport aérien au Maroc	51
Encadré 1.8. Centraliser l'exercice des droits des actionnaires peut améliorer la gouvernance des entreprises publiques	52
Encadré 1.9. Principales dispositions fiscales contenues dans la loi de finances pour l'année 2021	57
Encadré 2.1. Analyse au niveau des entreprises : présentation synthétique	106
Encadré 2.2. Il existe un gisement considérable de création d'emplois de qualité dans les services liés aux TIC en Tunisie	111
Encadré 2.3. Montée en gamme des chaînes de valeur agricoles en Tunisie : le cas de l'huile d'olive	112
Encadré 2.4. Enquête en ligne sur les compétences recherchées par les employeurs en Tunisie	116
Encadré 2.5. Exploiter le potentiel du secteur du tourisme	125
Encadré 2.6. L'industrie automobile offre un potentiel considérable en matière d'innovation et de création d'emplois	135
Encadré 2.7. Axer la formation professionnelle sur les travailleurs vulnérables : l'expérience de plusieurs pays	141

Suivez les publications de l'OCDE sur :



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

Ce livre contient des...

StatLinks 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des StatLinks. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

STATISTIQUES DE BASE DE LA TUNISIE, 2019

(Les chiffres entre parenthèses indiquent la moyenne de l'OCDE)¹

PAYS, POPULATION ET CYCLE ÉLECTORAL				
Population (millions)	11.7		Densité de la population par km ²	75.3 (38.4)
Moins de 15 ans (%)	24.2	(17.9)	Espérance de vie à la naissance (années)	76.7 (80.2)
Plus de 65 ans (%)	8.6	(17.1)	Hommes	74.7 (77.6)
Stock de migrations internationales (% of population)	0.5	(13.2)	Femmes	78.7 (82.9)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	1.1	(0.6)	Dernière élection générale	Octobre-2019
ÉCONOMIE				
Produit intérieur brut (PIB)			Part dans la valeur ajoutée (%)	
En prix courants (milliards USD)	39.2		Agriculture, sylviculture et pêche	10.8 (2.6)
En prix courants (milliards TND)	115.0		Industrie y compris construction	24.0 (25.7)
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)	1.6	(2.2)	Services	65.2 (71.7)
Per capita (thousands USD PPP)	11.2	(47.6)		
ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (En pourcentage du PIB)				
Dépenses	31.6	(40.6)	Dette financière brute (OCDE: 2018)	71.8 (107.8)
Recettes	27.7	(37.6)		
COMPTE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES				
Taux de change (TND par USD)	2.93		Principales exportations (% du total des exportations de marchandises)	
Taux de change PPA (USA = 1, 2016)	0.69		Machines et matériel de transport	36.5
En pourcentage du PIB			Articles manufacturés divers	28.5
Exportations de biens et services	48.7	(53.7)	Produits manufacturés	9.8
Importations de biens et services	59.3	(50.4)	Principales importations (% du total des importations de marchandises)	
Solde de la balance courante	-8.4	(0.3)	Machines et matériel de transport	30.1
			Produits manufacturés	21.1
			Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes	16.8
MARCHÉ DU TRAVAIL, QUALIFICATIONS ET INNOVATION				
Taux d'emploi (15 ans et plus, %)	40.2	(57.5)	Taux de chômage, enquête sur la population active (15 ans et plus, %)	14.9 (5.4)
Hommes	60.3	(65.6)	Chômage des jeunes (15 à 24 ans, %)	33.8 (11.8)
Femmes	21.1	(49.9)	Chômage de longue durée (1 an et plus, %, 2017, OECD: 2019)	9.2 (1.3)
Participation rate (aged 15 and over, %)	47.3	(60.8)	Niveau d'instruction supérieure des 25-64 ans (% , 2016, OECD: 2019) ^{***}	15.2 (38.0)
			Dépenses intérieures brutes en R-D (% du PIB, 2018)	0.6 (2.6)
ENVIRONNEMENT				
Offre d'énergie primaire par habitant (tep, 2018, OCDE: 2019)	1.0	(3.9)	Émissions de CO ₂ par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2018, OCDE: 2019)	2.3 (8.3)
Énergies renouvelables (% , 2018, OCDE: 2019)	10.5	(10.8)	Ressources internes renouvelables en eau douce par habitant (1 000 m ³ , 2017)	0.4
Exposition à la pollution de l'air (plus de 10 g/m ³ de PM _{2,5} , % de la pop.)	99.6	(61.7)		
SOCIÉTÉ				
Inégalité de revenus (coefficient de Gini, 2015, OCDE: dernières données disponibles)	0.328	(0.318)	Résultats scolaires (score PISA 2015)	
Seuil de pauvreté à 3.20 USD/jour (en PPA de 2011, %, 2015)	0.6		Compréhension de l'écrit	361 (492)
			Mathématiques	367 (490)
Dépenses publiques et privées (% du PIB)			Sciences	386 (493)
Soins de santé (2018)	7.3	(12.5)	Part des femmes au parlement (%)	22.6 (30.8)
Éducation (% du RNB)	5.9	(4.4)		

Note 1 : L'année est indiquée entre parenthèses si elle diffère de l'année mentionnée dans le titre du tableau.

Note 2 : Lorsque l'agrégat OCDE n'existe pas dans la base de données d'origine, une moyenne simple des dernières données disponibles a été calculée si des données existent pour au moins 80 % des pays membres.

Note 3 : Pour la Tunisie, il s'agit des personnes de 25 ans et plus.

Source : Calculs fondés sur les données tirées des organisations suivantes : Agence internationale de l'énergie, Banque mondiale, Fonds monétaire international, OCDE, Nations Unies et Organisation internationale du travail.

Résumé

La profonde récession provoquée par la pandémie de COVID-19 a mis en lumière des vulnérabilités de diverses natures

La pandémie a frappé une économie qui souffrait déjà d'une faible croissance (Graphique 1). La contraction de l'activité en 2020 a été sévère, malgré la rapidité de l'intervention des pouvoirs publics, et la pauvreté s'est accrue. La reprise s'annonce lente, sur fond de ralentissement de la croissance mondiale, d'atonie persistante de la demande intérieure et d'incertitudes concernant le fonctionnement des institutions politiques. Le niveau élevé de la dette publique rend indispensable une réduction des dépenses publiques courantes et complique la conduite de la politique monétaire.

La récession a été d'une ampleur sans précédent. La plupart des secteurs ont enregistré une contraction, surtout le tourisme et les autres services à forte intensité de main-d'œuvre, qui ont été particulièrement touchés par les mesures pour freiner la propagation du virus. L'investissement a chuté brutalement, et la consommation privée a reculé à cause des pertes de revenu. Cette évolution n'a été que partiellement compensée par la vigueur de la demande extérieure pour les services informatiques et de communication, les produits médicaux et l'huile d'olive et par la hausse de l'activité dans la construction. Bien que les recettes du tourisme se soient effondrées, le déficit de la balance courante s'est réduit, grâce à la faiblesse de la demande d'importations et à l'augmentation des transferts des tunisiens résidant à l'étranger.

Le système de santé est sous pression. La pandémie de COVID-19 a été virulente, mais la vaccination progresse et la situation sanitaire s'améliore lentement. La fuite de cerveaux chez les professionnels de santé a augmenté et constitue une source de préoccupation.

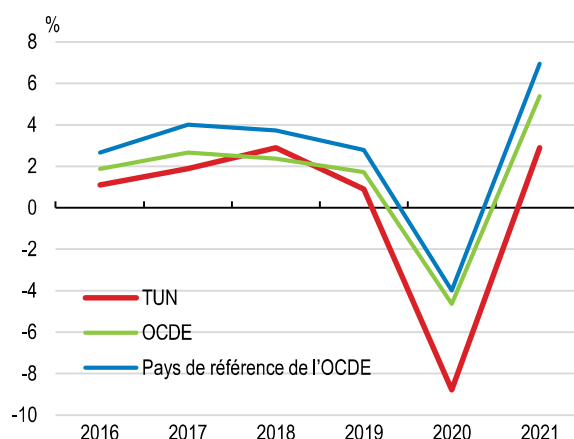
Les répercussions sociales sont très lourdes. Le chômage, déjà élevé, a encore augmenté, les jeunes étant particulièrement touchés. Dans le secteur informel, les travailleurs ont souffert d'une baisse sévère de leur revenu. Les fermetures d'établissements scolaires et les faiblesses de l'enseignement à distance ont eu des

conséquences particulièrement graves sur les enfants issus de foyers à faible revenu. Le nombre de Tunisiens qui émigrent à l'étranger est reparti à la hausse.

La reprise sera lente (Tableau 1), et les risques de révision à la baisse des prévisions sont considérables. Les restrictions à la mobilité freinent le redémarrage du tourisme et pèsent sur les services fortement intensifs en main-d'œuvre. Le niveau élevé du chômage bride la consommation privée, les incertitudes politiques pèsent sur la mise en œuvre des réformes et l'investissement et l'affaiblissement de la demande extérieure éloigne le redressement de l'activité manufacturière. Par contre, la mise en service de nouveaux champs de pétrole et de gaz va stimuler dans le court terme la production d'énergie. Les tensions inflationnistes ont repris en 2021 et elles pourraient s'accroître à cause de la flambée des prix des matières premières provoquée par la guerre en Ukraine. Il convient de minimiser le risque d'une spirale prix/salaires. La hausse des prix des matières premières pèse sur la balance courante et sur le déficit budgétaire, dans la mesure où la Tunisie est un importateur net d'hydrocarbures et de céréales, et que les subventions énergétiques y sont encore élevées.

Graphique 1. Une profonde récession fait suite à la faible croissance

Croissance du PIB réel, pourcentage de variation en glissement annuel



Note : Les pays de référence sont le Chili, la Colombie, le Costa Rica, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, le Mexique, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie et la Turquie.

Source : OCDE, Perspectives économiques de l'OCDE, n°110.

StatLink  <https://stat.link/kqw2x3>

Tableau 1. La reprise sera lente

(taux de croissance annuelle, sauf indication contraire)	2021	2022	2023
Produit intérieur brut (PIB)	2.9	3.2	3.0
Consommation privée	2.6	2.4	3.3
Consommation publique	-0.9	0.4	-1.2
Formation brute de capital fixe	-5.3	5.0	7.6
Exportations de biens et services	8.2	7.3	6.7
Importations de biens et services	6.8	5.5	5.9
Taux de chômage (% de la population active)	17.7	17.0	16.4
Indice des prix à la consommation	5.6	6.3	5.8
Solde budgétaire (% du PIB)	-8.2	-6.0	-5.3
Balance courante (% du PIB)	-6.1	-6.4	-6.3

Source : OCDE, Perspectives économiques de l'OCDE, n°110 (projections établies à partir d'informations collectées jusqu'à la date du 25 novembre 2021).

La marge de manœuvre budgétaire pour procéder aux investissements nécessaires dans les infrastructures est limitée par le déficit budgétaire et la dette publique, qui reflètent en partie l'ampleur et l'expansion de la masse salariale du secteur public. Le ratio déficit/PIB a reculé légèrement de 10.2 % en 2020 à 8.2 % en 2021. La capacité à protéger les plus vulnérables et à investir dans les infrastructures sociales et matérielles indispensables dépendra du rééquilibrage des dépenses budgétaires et de l'augmentation de l'efficacité des dépenses publiques. Parmi les priorités, il faudra notamment restreindre les effectifs et les niveaux de rémunération dans l'administration publique, remplacer progressivement les subventions énergétiques régressives et inefficaces par des dispositifs ciblés d'aide au revenu pour les pauvres, élargir l'assiette fiscale en réduisant les exonérations et les régimes spéciaux et améliorer le respect des obligations fiscales.

La politique monétaire devrait veiller à un maintien de l'inflation à un niveau modéré. La banque centrale a abaissé son taux directeur de 150 points de base en 2020 et injecté des liquidités sur le marché monétaire. Les autorités lui ont aussi demandé d'intervenir pour soutenir le financement du déficit. À l'avenir, il sera important de renforcer l'indépendance de la banque centrale, d'éviter de recourir au financement monétaire du déficit budgétaire et de mettre en place les conditions pour l'adoption d'une cible d'inflation.

La dette publique et la dette extérieure sont élevées, ce qui aggrave les vulnérabilités. Le niveau élevé de la dette publique en devises fait peser un risque sur la stabilité financière. L'écart de rendement est le signe d'une détérioration de la qualité de la signature du pays. Les perceptions des investisseurs demeurent fluctuantes et toute dégradation soudaine de leur confiance pourrait enclencher un cercle vicieux de dépréciation de la monnaie et d'inflation.

La pauvreté recommence à augmenter. Avant la crise due au COVID-19, la pauvreté reculait et une importante classe moyenne émergeait. Certaines de ces avancées ont été effacées, sous l'effet des pertes d'emploi et de la dégradation des conditions de vie. Les politiques sociales ont permis de contenir les dommages et il conviendrait de les renforcer encore et d'en améliorer le ciblage, notamment à l'aide d'outils numériques et de la mise en relation de sources de données administratives.

Des gains substantiels peuvent être attendus des réformes structurelles. Des simulations basées sur des modèles montrent que dans un scénario de réformes – incluant la réduction des obstacles réglementaires, l'amélioration de la qualité des institutions et la réduction de la corruption, l'amélioration des résultats en matière d'éducation et la baisse de la charge fiscale sur le travail – le revenu par habitant serait 15% plus élevé d'ici 15 ans que dans un scénario sans réforme. Un plan de réformes structurelles devra être adopté rapidement et accompagné de mécanismes de suivi de la mise en œuvre.

Les entreprises publiques et les entraves à la concurrence pèsent sur la dynamique des entreprises

La concurrence est bridée par de nombreux obstacles, notamment les marchés réservés aux entreprises publiques, les régimes d'autorisation pour l'accès au marché, et les barrières douanières et non-douanières qui pénalisent les importations, y compris celles de biens d'équipement.

La réforme des entreprises publiques devrait être une priorité majeure. Le rôle dominant de l'État dans de nombreux secteurs est censé

favoriser la transformation de l'appareil productif, mais les inefficiences et les coûts élevés vont à l'encontre de ces efforts. Les entreprises publiques jouissent d'un fort pouvoir de marché et de conditions de financement favorables, mais leurs performances sont médiocres, ce qui oblige l'État à procéder à des injections de capitaux et à garantir leur dette, qui est en augmentation et occasionne un risque budgétaire. La création d'une agence des participations de l'État peut produire des résultats positifs, à condition que des lignes directrices claires soient établies sur la portée de l'intervention de la puissance publique dans l'économie. Il faudrait améliorer la gouvernance de ces entreprises et adopter des procédures concurrentielles, reposant sur les compétences, pour la désignation des membres de leurs conseils d'administration et de leurs instances dirigeantes.

Certains progrès ont été accomplis dans la levée des obstacles à la concurrence sur le marché intérieur mais des efforts supplémentaires sont nécessaires. Les régimes d'autorisation pour l'accès au marché et une fiscalité complexe découragent l'entrepreneuriat et l'investissement. Dans le secteur bancaire, la faiblesse de la concurrence et l'augmentation de la part des prêts au secteur public réduisent l'accès au financement des entreprises privées, en particulier des plus petites. La mise en œuvre du droit de la concurrence doit être renforcée. La réglementation des industries de réseau reste incomplète et des mesures plus ambitieuses de lutte contre la corruption s'imposent pour renforcer l'intégrité du secteur public.

La Tunisie a des atouts pour le commerce international qui sont partiellement exploités. En Tunisie, un régime spécial s'applique aux entreprises exportatrices. Ce secteur offshore est bien intégré dans les chaînes de valeur mondiales, avec des activités qui s'exercent dans des secteurs prometteurs, mais a peu de liens avec l'économie locale. Les autres entreprises (axées sur le marché local) sont moins efficaces. Réduire les droits de douane et les obstacles non tarifaires, en particulier sur les intrants et les biens d'équipement, permettrait de réduire les coûts de production, de faciliter l'adoption des technologies et d'augmenter la productivité et l'export.

Des nouveaux accords commerciaux exhaustifs peuvent ouvrir de nouvelles perspectives. L'accès préférentiel aux marchés est un atout potentiel pour les exportateurs, qui doit être complété par des avancées sur le plan des procédures douanières et de la qualité des produits. Une concurrence plus vive des importations pourrait aussi réduire le pouvoir de marché des entreprises en place, baisser les prix et bénéficier ainsi aux consommateurs, surtout les plus pauvres d'entre eux.

Les infrastructures se sont dégradées faute d'investissements suffisants, freinant l'intégration du marché intérieur et l'accès aux marchés internationaux. Les entreprises jugent les ports en mauvais état et le transport maritime peu fiable. Les infrastructures numériques sont relativement peu développées, notamment dans les régions de l'intérieur. Combler les lacunes en matière d'infrastructures nécessite des ressources financières considérables, qui pourraient être recherchées auprès d'investisseurs privés. Le transport aérien est crucial pour le développement du tourisme, et les restrictions actuelles limitant les activités des compagnies low-cost devraient être supprimées.

Protéger l'environnement dans l'intérêt de tous

Il est urgent de réduire les émissions de gaz à effet de serre et d'améliorer la gestion des déchets. Les émissions de gaz à effet de serre ont augmenté au cours de la dernière décennie. Les énergies renouvelables ne représentent toujours qu'une fraction marginale de la production d'électricité. La pollution de l'air constitue un grave problème. Compte tenu de l'importance du tourisme et de la richesse du patrimoine naturel du pays, des mesures plus vigoureuses de protection de l'environnement et de promotion des investissements dans les énergies propres s'imposent.

Améliorer les compétences et les perspectives d'emploi

Malgré les progrès accomplis concernant la scolarisation, les jeunes diplômés n'ont pas les compétences requises par les entreprises, et

les politiques du marché du travail compliquent l'adéquation entre les offres et les demandes d'emploi.

Les taux de chômage restent élevés, surtout chez les jeunes. L'accès généralisé à l'éducation a permis d'accroître l'offre de main-d'œuvre hautement qualifiée, mais dans le secteur privé, la majorité des emplois est créée dans des activités à faible intensité de main-d'œuvre qualifiée et faible productivité. Le taux de chômage est particulièrement élevé parmi les diplômés de l'enseignement supérieur, surtout chez les femmes.

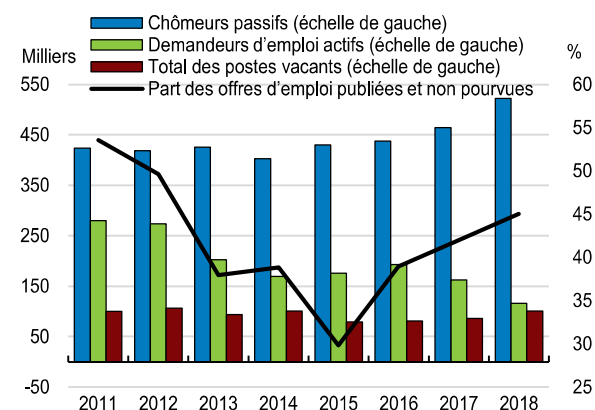
Les entreprises sont nombreuses à ne pas trouver de main-d'œuvre possédant les compétences qu'elles recherchent (Graphique 2). Ce phénomène s'explique par la faible qualité des systèmes d'enseignement et de formation et leur manque d'adaptabilité aux besoins en compétences du secteur privé. D'autres explications sont à rechercher du côté de la concentration régionale des activités économiques, qui se conjugue à une faible mobilité inter-régionale, ainsi que de l'attitude des diplômés de l'enseignement supérieur qui, face aux salaires offerts, préfèrent rester au chômage et attendre de trouver un emploi mieux rémunéré dans le secteur public.

Les obstacles à l'entrée et à la croissance des entreprises freinent la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité. Accroître la productivité et la création d'emplois dans le secteur formel nécessite d'abaisser les obstacles à la création d'entreprise et de réduire les formalités administratives liées aux régimes d'autorisations et à la complexité des dispositifs d'incitations fiscales et de subventions. Réduire le taux d'imposition de la première tranche de revenu et autoriser une plus grande flexibilité dans la fixation des salaires pour les petites entreprises permettraient de développer le secteur formel.

Malgré des dépenses élevées dans l'éducation, les résultats sont relativement faibles. Pour améliorer la qualité de l'enseignement, il faut renforcer la sélection, l'évaluation et la formation des enseignants, fournir aux élèves un apprentissage des langues de qualité dès le plus jeune âge et mettre davantage l'accent sur les compétences générales et le savoir-être (soft

skills). L'augmentation de la masse salariale a engendré une réduction des ressources consacrées à l'investissement dans les infrastructures d'éducation. Élargir l'accès à l'éducation préscolaire, en particulier pour les ménages à faible revenu et les familles monoparentales, permettrait de réduire les inégalités des chances.

Graphique 2. Le chômage élevé s'accompagne de pénuries de compétences



Note : Les chômeurs passifs sont ceux qui ne fréquentent pas régulièrement l'Agence nationale tunisienne pour l'emploi (ANETI), contrairement à ceux qui sont à la recherche active d'un emploi.

Source : ANETI et Enquête nationale sur la population et l'emploi (Institut national de la statistique de Tunisie, INS).

StatLink  <https://stat.link/xwb5y2>

La gouvernance et le ciblage des politiques actives du marché du travail (PAMT) sont inadéquats, et la mobilité de la main-d'œuvre est peu élevée. Les aides à la formation sont versées aux entreprises et ne bénéficient qu'aux travailleurs du secteur formel. Les subventions salariales, elles, bénéficient principalement aux diplômés de l'enseignement supérieur. Il est indispensable de procéder à des évaluations d'impact et d'élargir la portée des PAMT à tous les chômeurs et travailleurs défavorisés. Pour accroître la mobilité du travail et faire mieux coïncider l'offre et la demande sur le marché du travail, il faut impérativement améliorer les services publics de l'emploi en allouant davantage de ressources aux services de conseil personnalisé, en améliorant la formation des conseillers, en combinant conseil et aide ciblée à la formation et en laissant davantage jouer la concurrence des prestataires privés.

PRINCIPALES CONCLUSIONS	RECOMMANDATIONS
Parvenir à une reprise durable	
Malgré la forte accélération durant l'été, le taux de vaccination demeure inférieur à celui des pays de l'OCDE. L'accès à certaines activités est conditionné à la présentation du pass sanitaire ou d'un test négatif.	Envisager d'étendre le pass sanitaire à la plupart des activités et à l'exercice de certaines professions. Intensifier les efforts pour mieux couvrir les zones rurales, notamment grâce aux centres mobiles de vaccination et à l'activation des acteurs locaux.
Une résurgence de la pandémie de COVID-19 ne peut être exclue et des risques considérables pèsent sur les perspectives.	Continuer d'appliquer des mesures de soutien budgétaire pour les foyers et les secteurs de l'économie les plus vulnérables jusqu'à ce que la reprise économique soit bien engagée.
L'inflation pourrait s'accroître à court terme du fait des prix mondiaux élevés pour les ressources naturelles et des goulets d'étranglement dans les chaînes d'approvisionnement.	Veiller au maintien d'une inflation modérée en consolidant l'indépendance de la Banque centrale de Tunisie et en évitant de recourir au financement monétaire du déficit budgétaire.
Le ciblage explicite de l'inflation permettrait à la Banque centrale de garder l'augmentation des prix à un niveau bas, stable et prévisible et inciterait à une meilleure coordination entre la politique monétaire et la politique budgétaire.	Afin d'adopter une politique monétaire de ciblage d'inflation, suivre une feuille de route qui comprenne une stratégie de communication transparente et crédible, la capacité de produire des prévisions d'inflation à partir de plusieurs indicateurs, y compris des enquêtes régulières sur les anticipations d'inflation, et une approche opérationnelle donnant des indications sur l'orientation future de la politique monétaire.
Du fait du niveau élevé de l'endettement, il est urgent d'adopter un ensemble de mesures destinées à accroître les recettes, à maîtriser les dépenses et à ramener le ratio dette/PIB à un niveau soutenable.	Définir, annoncer et mettre en œuvre un plan budgétaire à moyen terme qui permettra de réduire les dépenses courantes tout en ménageant une marge budgétaire pour faire face à des risques éventuels et augmenter l'investissement public dans les infrastructures.
Le système fiscal est complexe et comprend de nombreux régimes spéciaux et exonérations ; le taux de recouvrement est faible et l'évasion fiscale est répandue, notamment pour le régime forfaitaire, créant des inégalités entre contribuables.	Diminuer le nombre des régimes spéciaux et les exonérations de TVA, mieux contrôler le régime forfaitaire, soutenir l'application des règles fiscales et rédiger un code général des impôts complet.
L'emploi et la masse salariale du secteur public sont très élevés en comparaison internationale.	Limiter les recrutements et les promotions internes dans le secteur public ; faciliter les départs volontaires ; et subordonner les ajustements des traitements au respect de critères de performance.
La protection des créanciers et des investisseurs minoritaires est faible à cause de la longueur des processus de restructuration des entreprises et des dettes, ce qui limite l'accès aux financements.	Accélérer les processus de restructuration des dettes à travers les dispositifs extrajudiciaires de traitement de l'insolvabilité et la création de chambres spéciales dans les tribunaux chargés des affaires concernant les entreprises.
Ouvrir l'économie et renforcer la concurrence	
Les règles et les procédures réglementaires sont complexes, peuvent avoir des incidences économiques, notamment sur la concurrence, et peuvent contribuer à la pratique de la corruption.	Introduire l'obligation de conduire une évaluation économique ex ante (et si possible ex post) de l'impact de toute nouvelle réglementation
Les obstacles à l'importation sont élevés pour les entreprises axées sur le marché local (<i>onshore</i>), ce qui réduit la possibilité d'accéder à des intrants et biens d'équipement de qualité pour ces entreprises et augmente les prix à la consommation.	Réduire les droits de douane et les obstacles non tarifaires pour les entreprises onshore, en commençant par les biens d'équipement et les intrants intermédiaires.
Le déficit d'infrastructures demeure important, et les procédures douanières sont aujourd'hui longues et coûteuses.	Améliorer le cadre d'investissement dans les infrastructures et accélérer la conversion numérique des procédures douanières, y compris par la mise en place de licences d'importation et d'exportation automatiques pour tous les produits, avec des contrôles <i>a posteriori</i> transparents fondés sur des procédures d'évaluation des risques.
Réformer les entreprises publiques et renforcer la bonne gouvernance	
Les entreprises publiques génèrent des risques budgétaires et financiers, les performances opérationnelles et financières de nombreuses entreprises publiques sont médiocres, la qualité de leurs services est faible et les prix sont élevés.	Créer une agence des participations publiques, dotée de ressources suffisantes, pour évaluer les performances financières et les options de restructuration, y compris la privatisation, et renforcer les objectifs de performance.
L'Instance nationale de lutte contre la corruption (INLUCC) a été saisie dans de nombreuses affaires mais ses ressources humaines et financières sont insuffisantes.	Préserver l'indépendance de l'INLUCC et la doter des ressources nécessaires.
Concrétiser la transition verte	
Le mix énergétique pour produire de l'électricité repose principalement sur le gaz naturel.	Promouvoir la transition écologique et les énergies renouvelables en encourageant les investissements et les partenariats public-privé ; en ajustant le cadre réglementaire et la fiscalité sur le carbone ; en réduisant les subventions énergétiques ; et en augmentant les transferts directs aux ménages nécessiteux.

PRINCIPALES CONCLUSIONS	RECOMMANDATIONS
Favoriser la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité	
Les entreprises axées sur le marché local sont soumises à de nombreux mécanismes d'autorisation pour entrer sur un marché ou offrir de nouveaux produits ou services. Les procédures opaques et longues découragent l'entrepreneuriat et l'investissement.	Réduire les autorisations préalables d'entrée sur le marché et pour l'investissement tout en maintenant des contrôles a posteriori transparents pour assurer le respect des règles. Appliquer une règle de consentement tacite et mettre en place des guichets uniques chaque fois que possible.
La complexité des incitations fiscales et des mécanismes de subventions alourdit les procédures administratives, particulièrement pour les petites entreprises.	Procéder à un examen complet des subventions et incitations fiscales existantes et à une évaluation de leur impact, et simplifier le système fiscal.
Améliorer les compétences et les politiques du marché du travail	
L'accès à l'éducation préscolaire et aux crèches est peu développé, notamment pour les ménages à faible revenu et dans les régions de l'intérieur. Cela affecte la participation des femmes au marché du travail et le développement des compétences des jeunes.	Accroître l'efficacité des dépenses d'éducation dans les autres parties du système éducatif pour financer l'expansion de l'accès à l'éducation préscolaire, en donnant la priorité aux ménages à faible revenu et aux familles monoparentales.
Beaucoup de nouveaux enseignants manquent d'une formation pédagogique. La qualité de la formation initiale et continue des enseignants est faible, à cause du manque d'enseignants formateurs et du contenu dépassé des programmes.	Améliorer la sélection ainsi que la formation initiale et continue des enseignants dans l'éducation et la formation professionnelle, avec une attention particulière aux compétences pédagogiques.
Bien que les dépenses consacrées aux programmes actifs du marché du travail soient relativement élevées, leur gouvernance est très fragmentée, elles sont mal ciblées et les résultats sont modestes.	Centraliser la gouvernance des programmes d'activation du marché du travail, y compris les aides aux travaux publics et à l'entrepreneuriat; augmenter l'efficacité des dépenses en ciblant mieux les individus qui en ont le plus besoin ; et améliorer les évaluations d'impact des programmes.
Plus de 80% des chômeurs ne sont pas inscrits à l'agence publique pour l'emploi, en raison des contraintes de capacité sévères, et utilisent leur réseau personnel pour chercher un emploi. Les services de placement privés se heurtent à des difficultés juridiques pour exercer leurs activités.	Favoriser davantage la concurrence de prestataires privés de services d'emploi et envisager de sous-traiter certaines tâches à des prestataires privés en utilisant des contrats d'incitation fondés sur les résultats.

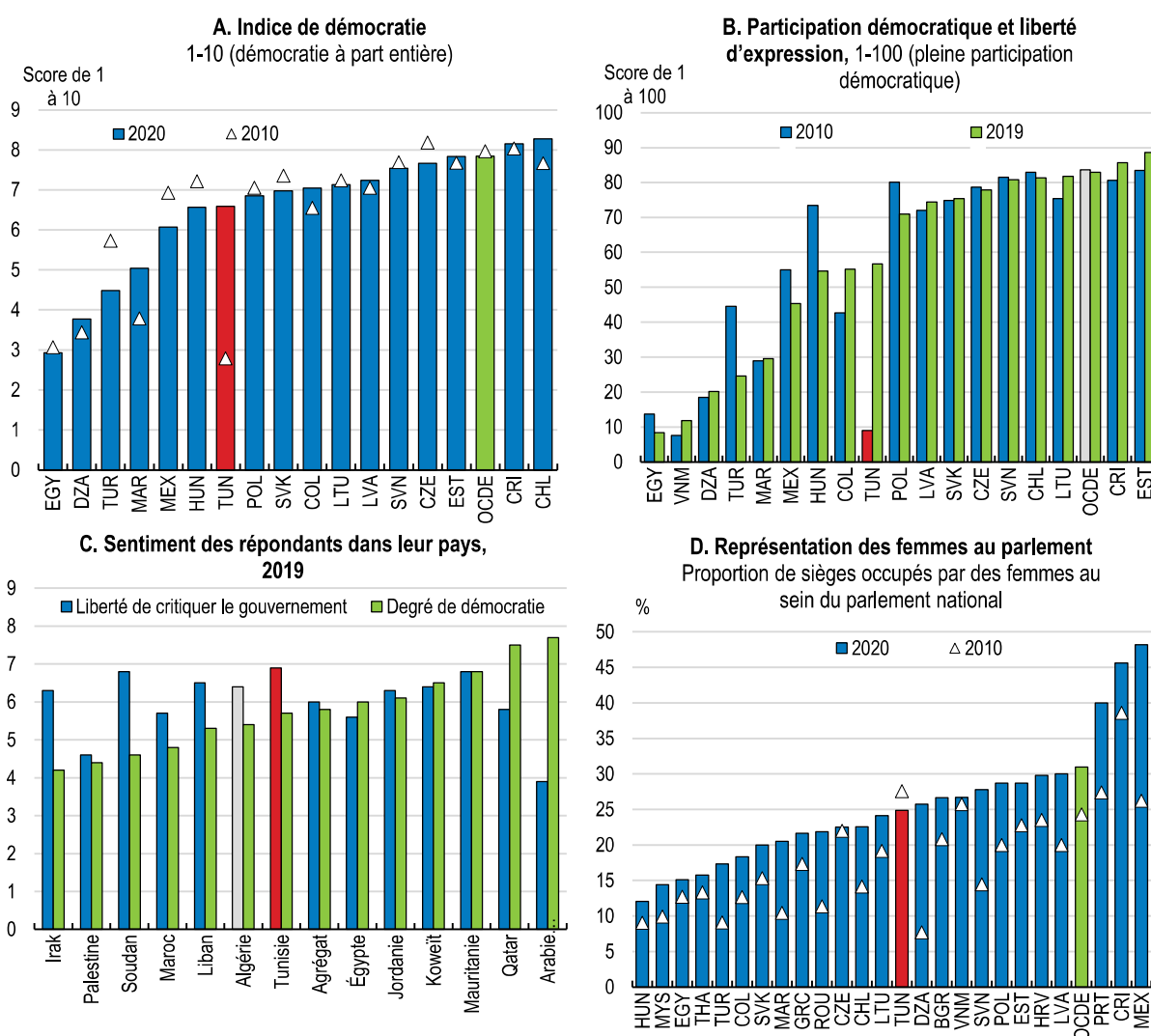
1 Principaux éclairages sur l'action publique

La Tunisie compte parmi les économies de marché émergentes les plus durement touchées par la crise du COVID-19, qui a provoqué la plus forte contraction économique jamais enregistrée, tout en causant un lourd tribut social. La campagne de vaccination a démarré lentement, s'est accélérée durant l'été 2021 mais semble plafonner plus récemment. La reprise économique devrait être molle du fait de l'incertitude sanitaire et politique qui mine la confiance des ménages et des investisseurs, de la lenteur du retour des touristes et de progrès insuffisants de la mise en œuvre des réformes structurelles. Dans le contexte de la guerre en Ukraine, la hausse des prix des matières premières réduit le pouvoir d'achat. Sur fond de déséquilibres budgétaires et extérieurs persistants, le recours au financement international s'est imposé. Les dépenses publiques sont consacrées de manière prépondérante aux salaires des fonctionnaires, aux subventions, et aux transferts aux entreprises publiques, ne laissant qu'une faible marge de manœuvre pour financer les infrastructures matérielles et sociales. Les entreprises, en particulier celles de petite taille, sont pénalisées par les conditions d'accès au crédit, les contraintes administratives et les obstacles à la concurrence. Le présent chapitre s'intéresse aux conséquences macroéconomiques et sociales de la pandémie, ainsi qu'aux mesures que les pouvoirs publics devront prendre pour garantir la stabilité macroéconomique et relancer le processus de convergence du revenu et du bien-être vers le niveau des pays de l'OCDE.

Pour être rapide et soutenable, la reprise après la pandémie doit s'appuyer sur des réformes solides

En janvier 2011, la Tunisie s'est engagée dans une transition politique qui a abouti à plusieurs réalisations majeures : le pays est devenu une démocratie, dotée d'une nouvelle Constitution garantissant la tenue d'élections régulières et reconnaissant un vaste ensemble de droits civils et politiques *de jure*. Ayant réussi à promouvoir le dialogue entre tous les grands partis politiques, le Quartet du dialogue national, composé des principales organisations de la société civile, s'est vu décerner le prix Nobel de la paix en 2015. Les droits humains sont mieux protégés en Tunisie que dans les autres pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient (la région MENA). L'adoption, en 2017, d'une loi visant à éliminer la violence à l'égard des femmes a été qualifiée d'« historique » par l'Organisation des Nations Unies (ONU-FEMMES, 2017^[1]). La Tunisie était en outre en 2020 le pays arabe où la proportion de la population se sentant libre d'exprimer ses opinions était la plus élevée, signe de la vitalité de sa démocratie (Graphique 1.1).

Graphique 1.1. La transition politique a renforcé la démocratie



Source : Banque mondiale, Indicateurs mondiaux de gouvernance et Indicateurs du développement dans le monde ; Baromètre de l'opinion arabe 2019-2020 ; et The Economist Intelligence Unit.

StatLink  <https://stat.link/80gnd6>

L'instabilité politique demeure toutefois élevée et préjudiciable. En raison des changements de gouvernement fréquents (Encadré 1.1) et des faiblesses institutionnelles, la conception des politiques publiques est souvent restée inaboutie et leur mise en œuvre indéfinie. Certains volets fondamentaux de la transition politique, tels que la création d'une Cour constitutionnelle, ne sont toujours pas achevés. L'engagement incertain des gouvernements en faveur des réformes a freiné la croissance, interrompu le processus de convergence à long terme des revenus et épuisé la capacité de résistance de l'économie. L'investissement et la dynamique des entreprises sont faibles et la main-d'œuvre hautement qualifiée recommence à émigrer.

Encadré 1.1. Développements politiques récents

La Tunisie est un régime semi-présidentiel, avec un chef d'État élu au suffrage universel qui a l'obligation de charger le parti qui remporte les élections législatives de former un gouvernement. Entre décembre 2011 et juillet 2021, le pays a connu sept chefs de gouvernement et aucun est resté en place plus de trois ans et demi. Le Président Kaïs Saïed, élu en octobre 2019, a désigné Habib Jemli du parti islamiste Ennahdha, qui n'a pas obtenu la confiance de l'Assemblée des représentants du peuple (ARP). Un gouvernement technocratique a été en place de février à juillet 2020, avant qu'un nouveau Premier Ministre sans affiliation à un parti politique soit désigné et prête serment le 2 septembre 2020. Le remaniement gouvernemental annoncé début 2021 par le Premier Ministre n'a pas été ratifié par le Président. Le 25 juillet, le Président a invoqué les pouvoirs d'urgence prévus par l'article 80 de la Constitution pour destituer le Premier Ministre, s'accorder les pleins pouvoirs et suspendre les activités de l'ARP pendant 30 jours. Cette dernière décision a été confirmée le 24 août jusqu'à nouvel ordre. Un gouvernement intérimaire a été formé le 2 août, sans qu'un Premier ministre soit nommé.

Le décret présidentiel du 22 septembre relatif aux « mesures exceptionnelles » affirme que le péril est « réel, notamment au sein de l'assemblée des représentants du peuple ». Il prolonge la suspension du Parlement sine die et donne au président le pouvoir de légiférer par décret-loi qui « ne sont pas susceptibles de recours en annulation ». L'Instance provisoire de contrôle de la constitutionnalité des projets de loi est supprimée. Le Président exerce également le pouvoir exécutif en étant « assisté » par le gouvernement, et se charge d'élaborer les réformes politiques, avec l'aide d'une commission, afin d'établir « un véritable régime démocratique dans lequel le peuple est effectivement le titulaire de la souveraineté ». Le Premier Ministre – une femme, la première fois dans un pays arabe – a été désigné fin-septembre 2021. Les ministres ont été nommés deux semaines plus tard.

En décembre 2021, le Président a détaillé le calendrier de réformes constitutionnelles. Une consultation populaire en ligne a commencée en janvier 2022 et un comité d'experts sera désigné pour écrire une nouvelle Constitution, qui devrait être prête en juin. Le texte sera soumis à un référendum qui devrait avoir lieu le 25 juillet, tandis que les élections législatives sont prévues pour le 17 décembre.

La récession due au COVID-19 a frappé une économie déjà affaiblie et s'est traduite par une contraction sans précédent du PIB réel, qui a chuté de 8.8 % en 2020. Les niveaux élevés du déficit budgétaire et du déficit de la balance des opérations courantes avant la pandémie ont limité la marge de manœuvre des autorités. Bien que le soutien apporté par les pouvoirs publics ait contribué à atténuer le choc, les groupes les plus vulnérables, tels que les travailleurs du secteur informel, les femmes et les jeunes adultes, ont subi des pertes d'emploi et de revenu.

La relance de la croissance, la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité, le rétablissement des équilibres macroéconomiques et le renforcement de la stabilité et de la cohésion sociales sont autant de défis qu'il convient de relever dans un contexte de récession induite par une pandémie. À cette fin, les principaux messages de la présente *Étude* sont les suivants :

- Il est essentiel de parachever la transition politique et les institutions démocratiques et de consolider les bases d'une bonne gouvernance pour accélérer les réformes structurelles et

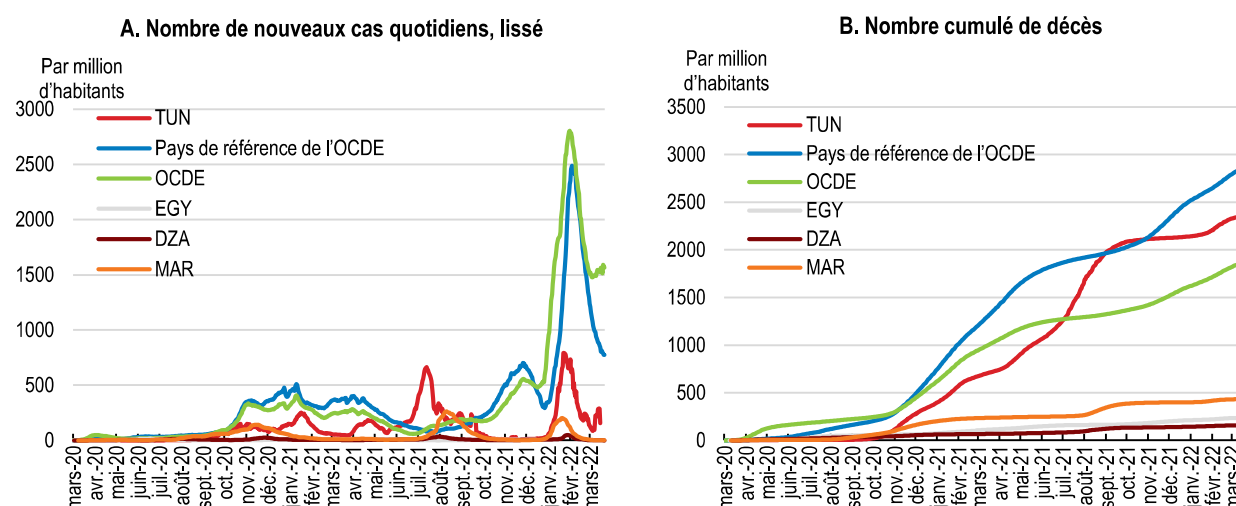
relancer la croissance au profit de tous les Tunisiens. L'aplanissement des entraves réglementaires à la concurrence sur le marché intérieur et du fardeau administratif pour les entreprises, la suppression des obstacles aux échanges internationaux et la réduction de la fiscalité sur le travail renforceraient la dynamique des entreprises et favoriseraient la création d'emplois de qualité. Une amélioration de l'enseignement, de la formation professionnelle et des politiques actives du marché du travail contribuerait à rapprocher l'offre et la demande d'emploi.

- À court terme, les pouvoirs publics devraient s'attacher à consolider les avancées récentes de la campagne de vaccination et à aider les ménages et les entreprises les plus durement touchés jusqu'à ce que la reprise soit bien engagée.
- À moyen terme, il est primordial d'assurer la viabilité des finances publiques. Contenir la masse salariale du secteur public, réformer les entreprises publiques et le système de subventions, réduire la corruption et améliorer l'application des règles fiscales pourraient permettre de libérer des ressources pour financer des investissements publics porteurs de croissance, dans les infrastructures matérielles aussi bien que sociales, ainsi que des filets de sécurité bien ciblés.

La riposte rapide des pouvoirs publics a permis d'atténuer les conséquences économiques et sociales de la pandémie

Après la confirmation du premier cas de COVID-19 le 2 mars 2020, les autorités ont imposé des restrictions aux activités sociales et économiques et les ont durcies au fil du temps (Graphique 1.2, Encadré 1.2). Nonobstant une assez probable sous-déclaration des cas de COVID-19 (Redissi, 2020^[2]), au 1^{er} mars 2022, presque 1 million de cas et 27 800 décès avaient été confirmés. La campagne de vaccination a commencé à la mi-mars 2021, avec les doses du mécanisme COVAX. Selon les estimations, 15 % de la population tunisienne avait déjà des anticorps à ce moment-là. L'objectif initial était de vacciner 3 millions de personnes (soit environ 25 % de la population) d'ici la mi-2021. Cet objectif n'a été atteint qu'en août à cause de problèmes d'approvisionnement et de distribution, ainsi que des résistances d'ordre culturel. Le rythme de la campagne s'est fortement accéléré depuis l'été. Au 1^{er} mars 2022, 54 % de la population avait reçu deux doses et 61 % au moins une dose. Toutefois, la progression du nombre des personnes vaccinées a décéléré depuis l'automne 2021.

Graphique 1.2. La pandémie de COVID-19 a frappé lourdement la Tunisie



Note : Les pays de référence sont le Chili, la Colombie, le Costa Rica, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, le Mexique, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie et la Turquie.

Source : <https://ourworldindata.org/coronavirus>.

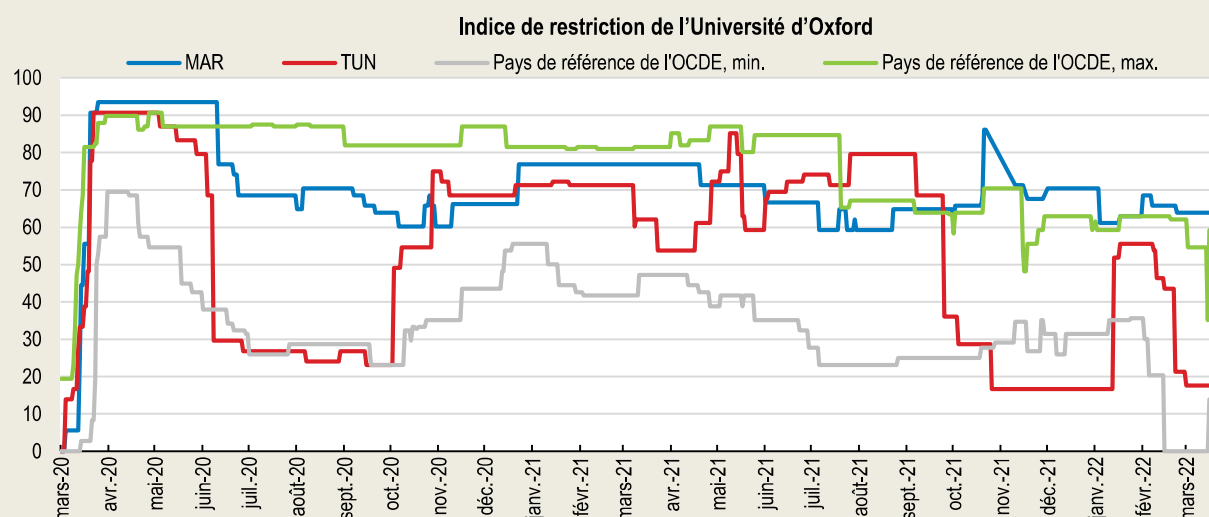
StatLink  <https://stat.link/nsld7u>

Encadré 1.2. Stratégie adoptée par la Tunisie pour endiguer la propagation du COVID-19

Dans le cadre de la stratégie d'endiguement adoptée par la Tunisie (Graphique 1.3), les mesures suivantes ont été mises en œuvre :

- **Contrôle des entrées sur le territoire :** Une interdiction d'entrée des voyageurs arrivant par voie aérienne, maritime ou terrestre était en vigueur du 18 mars au 27 juin 2020. Un système de code couleur a été mis en place pour indiquer les conditions d'entrée sur le territoire (avec ou sans restrictions) en fonction du pays de provenance des voyageurs. En mai 2021, les conditions d'entrée ont été assouplies pour les voyageurs entièrement vaccinés ou ayant été contaminés il y a plus de six semaines ; cet assouplissement a été suspendu en juillet. A partir du 27 octobre, tous les voyageurs étrangers, y compris ceux qui ont reçu deux doses, doivent présenter un test négatif réalisé dans les 72 heures avant l'entrée en Tunisie. Restrictions à la mobilité interne : Les déplacements à l'intérieur du pays à l'occasion des fêtes d'Aïd al-Fitr et d'Aïd al-Adha, traditionnellement marquées par des rassemblements religieux et sociaux, ont été interdits en 2020 et 2021.
- **Restrictions sociales à grande échelle :** De mars à juin 2020, les rassemblements publics étaient interdits et les employeurs tenus de recourir au télétravail dans la mesure du possible ; un couvre-feu et des mesures de confinement ont été imposés. À l'été 2020, les entreprises étaient toujours invitées à recourir autant que possible au télétravail et les activités commerciales étaient soumises au respect des règles de distanciation physique. En janvier 2021, des restrictions ont été rétablies ; leur rigueur et leur durée ont été fréquemment ajustées, tout comme les sanctions appliquées en cas de non-respect. Les écoles sont restées fermées en 2021 entre la mi-avril et la rentrée de septembre. Un couvre-feu de minuit à 5h du matin sur tout le territoire a été levé le 24 septembre. A partir du 23 octobre, le pass sanitaire est obligatoire pour accéder aux lieux publics, tandis que le port du masque est requis dans tous les bureaux publics et les espaces couverts. Les masques sont aussi obligatoires pour toute manifestation de masse.

Graphique 1.3. Les activités économiques ont fait l'objet de mesures restrictives



Note : L'indice de restriction est un indicateur composite des mesures prises par les pouvoirs publics, établi à partir de neuf sous-indicateurs concernant les fermetures d'établissements scolaires et de lieux de travail, et les interdictions de voyager. Les séries de données agrégées sont des moyennes simples.

Source : Outil de suivi de l'action publique face au COVID-19 élaboré par l'Université d'Oxford (*Oxford COVID-19 Government Response Tracker*).

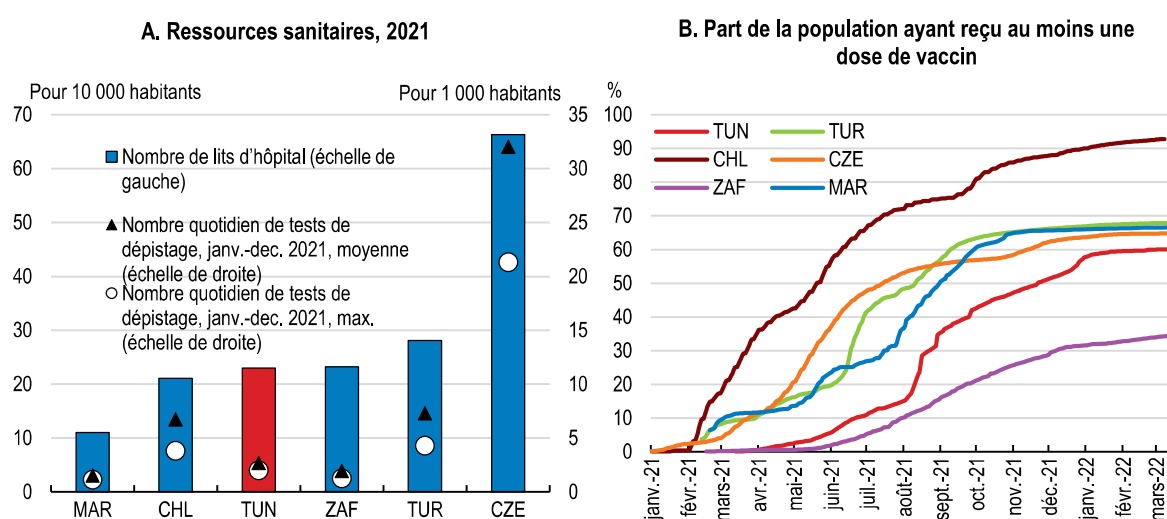
StatLink  <https://stat.link/Ofkntb>

- **Dépistage** : Les tests sont effectués gratuitement dans les établissements hospitaliers publics pour les patients présentant des symptômes. Le déploiement limité des tests a restreint la capacité de dépister les cas asymptomatiques et légers. Des campagnes de dépistage en plein air ont été organisées à Tunis, mais le nombre de personnes testées est resté faible.
- **Traçage** : En mai 2020, la Tunisie a lancé une application mobile intitulée « Ihmi » (protéger), qui permet de tracer et de suivre les cas confirmés ou suspects. Celle-ci n'a toutefois été que peu utilisée en raison des préoccupations économiques, du manque de confiance et des craintes de stigmatisation.
- **Prise en charge médicale** : On dénombre environ 500 lits de soins intensifs répartis entre le secteur public (237 lits, soit 0.5 lit pour 10 000 habitants) et le secteur privé (environ 280 lits).

La forte densité de la population et des logements en zone urbaine, ainsi que les différences dans la réaction de l'opinion publique aux mesures de confinement, expliquent en partie la manière spectaculaire dont la pandémie s'est propagée en Tunisie. Compte tenu de l'efficacité avérée des stratégies de dépistage, de traçage et d'isolement, les lacunes en la matière ont eu un impact sur le bilan sanitaire. Les capacités et les fragilités du système de santé influent également sur les taux d'infection et de rétablissement (Graphique 1.4). Les dépenses de santé par personne ont diminué de 14 % entre 2014 et 2018, et le nombre de professionnels de santé pour 10 000 habitants est inférieur au seuil minimum recommandé par l'OMS. Le nombre annuel de diplômés en médecine est élevé (plus de 1 500 depuis 2012), mais, selon les estimations du Conseil national de l'Ordre des médecins, 40 % des médecins inscrits exercent à l'étranger.

Source : Institut Pasteur (Tunis) ; Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ; et Organisation mondiale de la santé (OMS).

Graphique 1.4. Le système de santé est relativement bien doté et le taux de vaccination progresse



Source : <https://ourworldindata.org/coronavirus>.

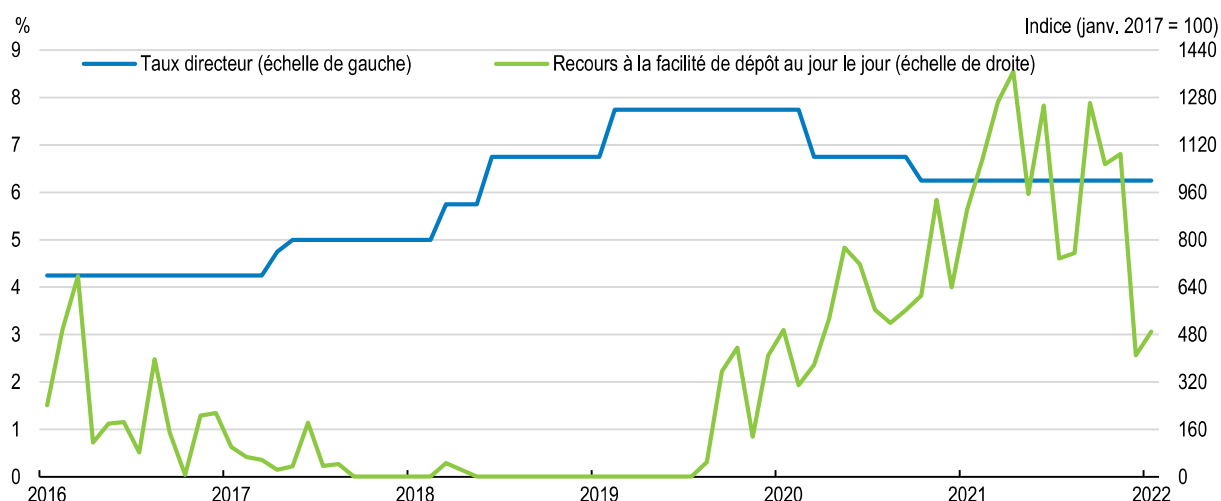
StatLink  <https://stat.link/ltzx6h>

La propagation du COVID-19 à l'échelle mondiale a perturbé l'activité économique de la Tunisie dès les premiers mois de 2020. Les mesures d'endiguement ont simultanément étouffé l'offre et la demande intérieures. Les mesures de suspension d'activité prises par tous les principaux partenaires commerciaux ont en outre perturbé les chaînes d'approvisionnement et interrompu le commerce de pièces détachées et de composants, ainsi que l'activité touristique.

Le train de mesures budgétaires d'urgence adopté en 2020 représentait 2.6 milliards TND (2.3 % du PIB), qui ont été alloués sous la forme d'aides directes. Quelque 950 millions TND (0.9 % du PIB) ont été consacrés à des mesures en faveur des ménages, notamment des reports de paiement d'impôts et de cotisations de sécurité sociale, des transferts monétaires et la fourniture gratuite d'électricité et d'eau courante aux ménages vulnérables et à faible revenu, ainsi que la mise à disposition de logements pour les sans-abri. Les mesures de soutien aux entreprises (1.4 % du PIB) comprenaient, entre autres, un dispositif de garantie par l'État des nouveaux prêts accordés aux entreprises s'étant engagées à limiter les licenciements, un fonds de soutien de 300 millions TND en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) et un fonds d'investissement flexible géré par la Caisse des dépôts et consignations, un investisseur public de long terme. Dans le cadre du plan de relance économique de juin 2020, les dispositifs de maintien dans l'emploi et de prêts garantis par l'État ont été prolongés et un fonds d'appui à la reconversion des entreprises a été créé. Des mesures exceptionnelles ont été prises en faveur des entreprises et des professionnels opérant dans tous les secteurs économiques, y compris celui du tourisme et de l'artisanat, avec la prorogation de la période de report des échéances de crédit à fin septembre 2021 et du délai maximum d'octroi des financements exceptionnels à fin 2021 avec la possibilité d'admission de ces crédits comme contrepartie aux opérations de refinancement. Un compte postal spécial (le « Fonds 18-18 ») a été ouvert par le gouvernement en mars 2020 pour collecter les dons des citoyens souhaitant contribuer à l'achat d'équipements médicaux et à la rémunération des professionnels de santé. À la fin de 2020, les dons reçus s'élevaient à 204 millions TND (0.2 % du PIB).

La Banque centrale de Tunisie (BCT) a abaissé son principal taux directeur (pour la première fois en neuf ans) de 100 points de base en mars 2020 et de 50 points de base en octobre 2020. Elle a en outre injecté 9.9 milliards TND pour accroître la liquidité bancaire et a invité les banques à différer tous les remboursements de prêts (Graphique 1.5). Les résultats d'un exercice de stress test conduit durant le second semestre 2020 a révélé un niveau satisfaisant de résilience du secteur par rapport à des chocs exogènes. En conséquence, la BCT a procédé à la révision de la méthodologie de calcul des provisions collectives servant à la couverture des risques latents pour y intégrer notamment une composante liée au risque attendue « *forward looking* ». Au printemps 2020, les banques ont été invitées à suspendre les versements de dividendes. Cette contrainte a été levée un an plus tard, sous réserve de deux conditions: i) les ratios de solvabilité et de fonds propres de base, après distribution des dividendes, doivent dépasser les minimums réglementaires (10 % et 7 %, respectivement) d'au moins 2.5 %, et ii) le montant des dividendes ne peut dépasser 35 % des bénéfices des exercices 2019 et 2020.

Graphique 1.5. Les autorités monétaires ont réagi rapidement aux perturbations économiques



Source : Banque centrale de Tunisie (BCT) ; CEIC.

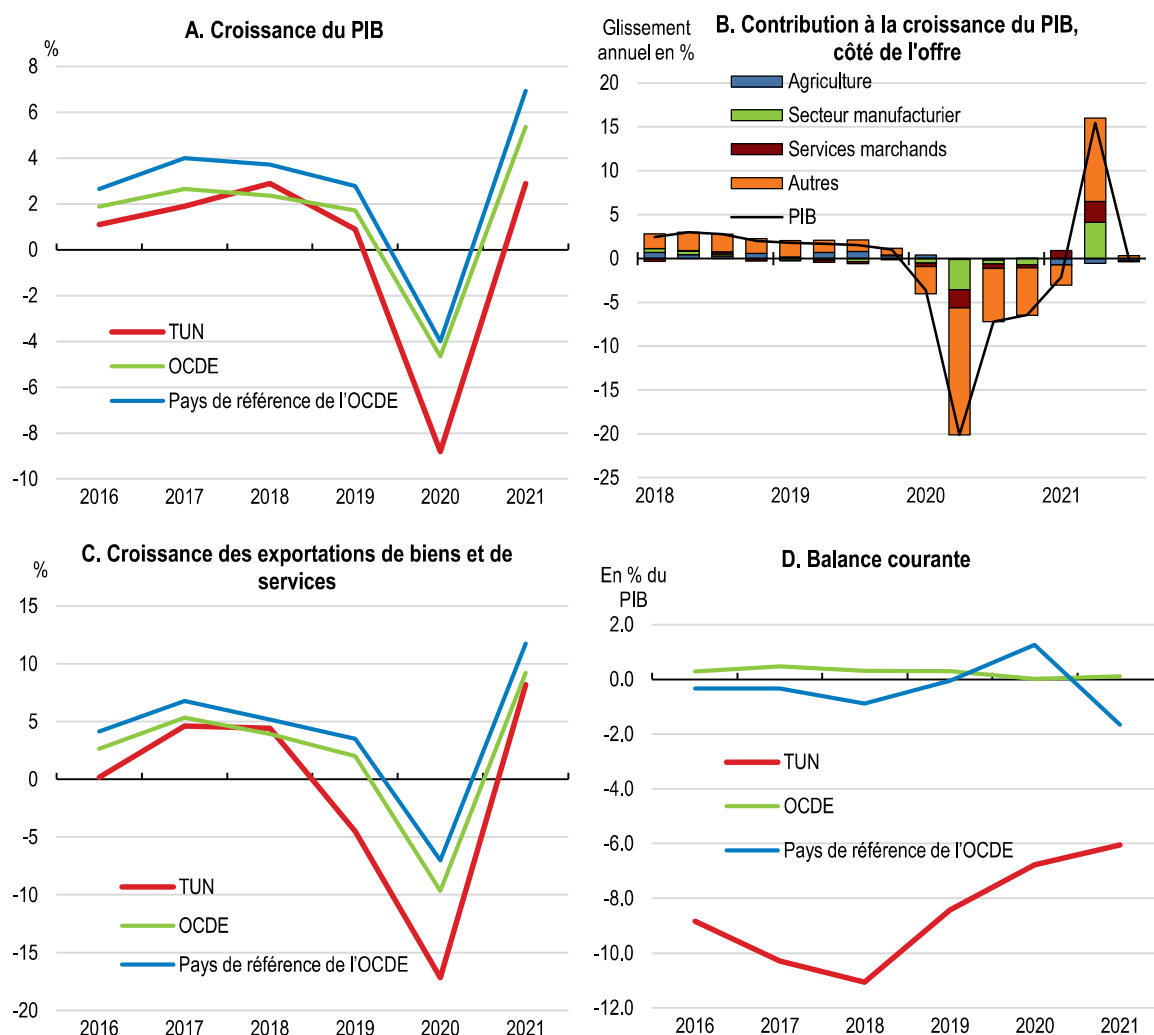
StatLink  <https://stat.link/7s8zxm>

La Tunisie a bénéficié du soutien de ses partenaires pour faire face à ses besoins urgents de financement du budget et de la balance des paiements et pour mobiliser des financements indispensables sur les marchés internationaux. La Tunisie a notamment été l'un des premiers bénéficiaires de l'instrument de financement rapide du FMI et le deuxième principal bénéficiaire des fonds octroyés par l'UE dans le cadre du programme d'assistance macrofinancière (AMF), dont les fonds ont été décaissés en 2021. Le 19 avril 2021, le pays a demandé au FMI un nouveau programme de financement.

La pandémie a frappé la plupart des secteurs et l'inflation est repartie à la hausse

L'activité économique a fortement diminué au premier semestre de 2020 et subi l'une des contractions les plus marquées parmi les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient (Graphique 1.6 et Graphique 1.7). Elle a rebondi au troisième trimestre de 2020, avant d'enregistrer une croissance modeste lors des quatre trimestres suivants, y compris une baisse au deuxième semestre de 2021. Sur le plan sectoriel, l'agriculture a enregistré une croissance positive ; les industries mécaniques et électriques ont fortement rebondi à la faveur du redressement de la demande en Europe ; l'industrie textile a limité les pertes en réorientant sa production vers la fabrication d'équipements de protection individuelle, et la production d'hydrocarbures a été stimulée par la mise en service des gisements de Nawara et d'Halk el Menzel en 2020-2021. Tous les secteurs se sont heurtés à la faiblesse de la consommation interne, notamment la demande de biens durables, imputable au taux de chômage élevé et à la diminution du pouvoir d'achat des consommateurs. S'agissant de la demande globale, l'investissement est tombé à 13,3 % du PIB en 2020, tandis que l'épargne brute a diminué de plus de cinq points pour atteindre 4 % du PIB (Banque centrale de Tunisie, 2021^[3]). Pour pallier la baisse de leurs revenus, nombre de ménages ont puisé dans leur épargne, souvent étoffée par des envois de fonds de la part des proches, pour financer leurs dépenses courantes.

Graphique 1.6. La croissance du PIB et les exportations demeurent faibles



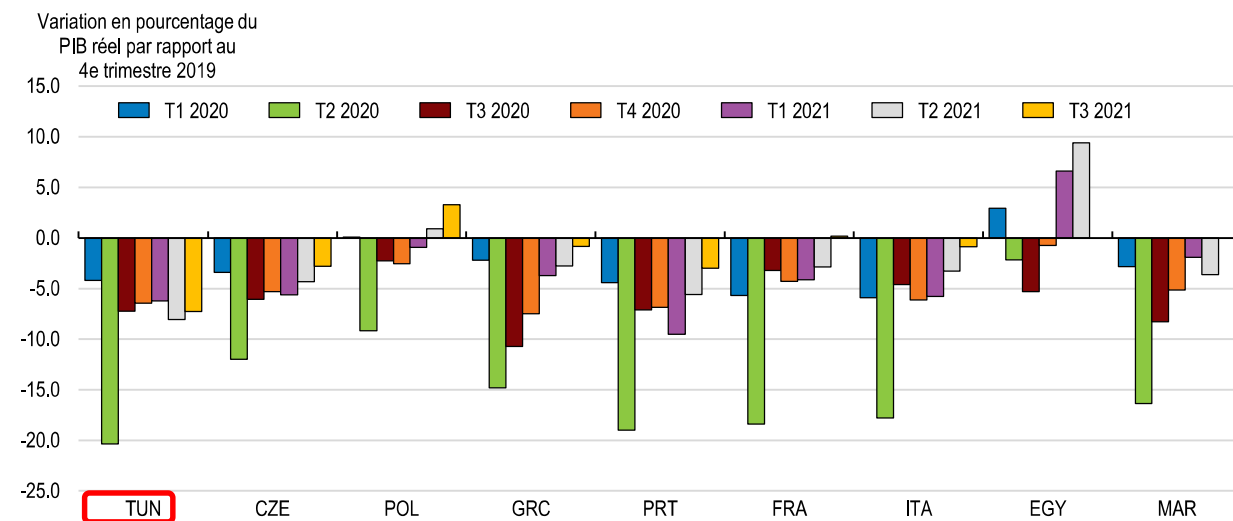
Note : Les pays de référence sont le Chili, la Colombie, le Costa Rica, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, le Mexique, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie et la Turquie.

Source : Institut national de la statistique (INS) ; CEIC ; et base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n°110.

StatLink  <https://stat.link/hw06tl>

À partir du début de 2018, la hausse des prix à la consommation a progressivement diminué pour atteindre 4,8 % en mars 2021, avant de rebondir sensiblement et de s'établir à 6,7 % en janvier 2022 (Graphique 1.8). La contraction de la demande avait, dans un premier temps, compensé l'impact inflationniste des perturbations des chaînes d'approvisionnement provoquées par l'urgence sanitaire et les tensions salariales, en particulier dans la fonction publique et les entreprises publiques, où les syndicats disposent d'un pouvoir de négociation important. Depuis 2021, le raffermissement des prix internationaux de l'énergie et des produits agricoles de base a également exercé des tensions sur les prix intérieurs. Cette dynamique, aux effets pénalisants surtout pour les ménages les plus démunis, est fortement aggravée par la guerre en Ukraine (Encadré 1.3).

Graphique 1.7. La récession provoquée par la pandémie de COVID-19 a été profonde et la reprise s'avère lente

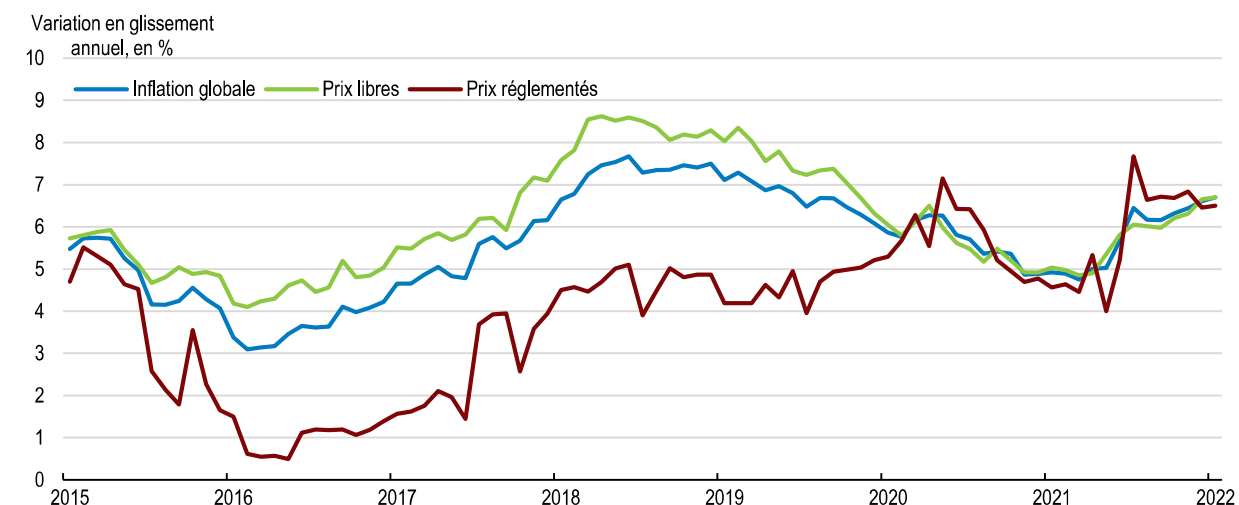


Note : Pour la Tunisie, le PIB est calculé selon l'approche par la production (offre), tandis que pour les pays de l'OCDE, il est calculé selon l'approche par la demande (dépenses).

Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 110 ; et CEIC.

StatLink <https://stat.link/7fe0bl>

Graphique 1.8. Sur le plan de l'inflation, des nouvelles tensions émergent



Note : L'inflation globale correspond à l'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC) (année de référence : 2015), qui couvre 720 produits et 5 174 variétés. Les principales catégories de produits représentées dans le panier de l'IPC sont les produits alimentaires et les boissons (26 %), le logement et les services d'utilité publique (19 %) et les transports (13 %).

Source : Institut national de la statistique (INS).

StatLink <https://stat.link/q37dbc>

Encadré 1.3. La guerre en Ukraine et ses implications pour la Tunisie

Les faibles capacités de stockage de céréales, limitées à trois mois, et la situation budgétaire actuelle, ainsi qu'une vague de sécheresse qui se prolonge depuis trois ans et affecte la production agricole, rendent la Tunisie très vulnérable au conflit en cours en Ukraine. En effet, les importations représentent 84 % des besoins en blé tendre, environ 40 % pour le blé dur et 50 % pour l'orge. L'Ukraine était jusqu'à le principal fournisseur de la Tunisie et la chute de la production va rendre nécessaire une adaptation des stratégies d'approvisionnement. En plus, le bond du cours de céréales depuis l'invasion russe semble destiné à continuer, avec des conséquences considérables en matière fiscale dues à la caisse de compensation des prix des produits de première nécessité, notamment les pâtes alimentaires et des aliments pour bétail. Dans le cas de l'énergie, une hausse autour de USD50 du prix du baril par rapport à l'hypothèse de USD75 retenue dans la Loi de finances 2022 doublerait le montant affecté à la caisse de compensation des produits énergétiques.

La guerre et les sanctions vont aussi avoir un impact conséquent sur le secteur du tourisme. En 2019, les touristes russes ont représenté 7 % du total des entrées, ce qui fait de la Russie le deuxième marché le plus important, juste après la France (9.5 %), tandis que la participation de l'Ukraine est résiduelle (moins de 0.5 %).

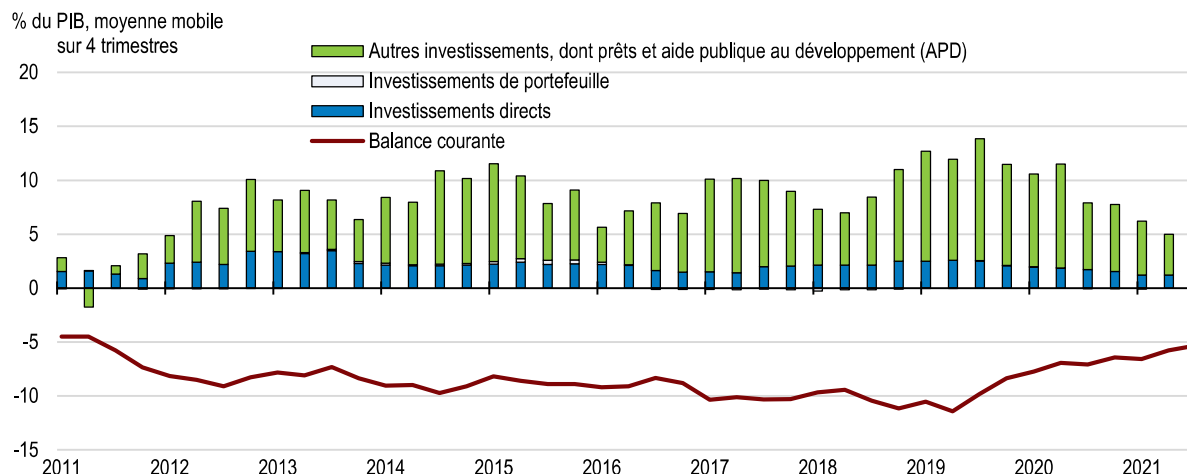
La situation actuelle ouvre aussi quelques opportunités à la Tunisie. Une augmentation des importations européennes de gaz algérien à travers le pipeline qui passe par la Tunisie avant d'arriver en Italie permettrait un approvisionnement en quantités suffisantes par le biais de la redevance. La nécessité de relocaliser les chaînes d'approvisionnement des entreprises multinationales à cause des perturbations en Ukraine, comme dans l'automotive, pourrait aussi bénéficier au pays.

Source : IACE (2022), La Guerre en Ukraine : Impacts et Mesures à prendre et OCDE.

La chute des importations et la résilience des transferts de la diaspora ont réduit le déficit de la balance courante

Depuis 2019, le ralentissement économique, le durcissement des restrictions à l'importation et l'augmentation des transferts de la diaspora se sont traduits par une réduction du déficit de la balance courante, après une dégradation continue sur 15 ans (Graphique 1.9). Les envois de fonds des tunisiens résidant à l'étranger ont augmenté de 3.2 points de PIB pour atteindre 6 % du PIB dans les dix premiers mois de 2021, plus de deux fois supérieurs aux flux d'investissement direct étranger (IDE).

Graphique 1.9. Le déficit de la balance courante est financé essentiellement par des prêts



Source : CEIC ; Banque centrale de Tunisie (BCT) ; et Institut national de la statistique (INS).

StatLink  <https://stat.link/z5awld>

En effet, la Tunisie compte une importante diaspora, estimée à environ 1 200 000 adultes (y compris les détenteurs d'une double nationalité) d'après des données nationales. Les flux d'émigration, qui étaient particulièrement intenses au milieu des années 2010, avaient ralenti avant la pandémie. La majorité des migrants vivent en Europe, et plus de la moitié en France, bien que l'Amérique du Nord attire un nombre croissant de personnes qualifiées (OCDE, 2018^[4]).

La situation sur le marché du travail s'est dégradée

Depuis 2011, quelque 40 000 jeunes tunisiens rejoignent chaque année la population d'âge actif. L'atonie de la croissance économique ces dernières années est venue s'ajouter aux facteurs structurels et institutionnels qui font qu'il est difficile de créer le nombre d'emplois nécessaires pour maintenir le taux de chômage à un niveau stable et, a fortiori, le faire reculer. La faiblesse du taux d'emploi (46.9 % au troisième trimestre 2021), qui diffère fortement entre hommes et femmes, est tout aussi préoccupant. Le taux d'activité des femmes s'élève à 29 % et celui des hommes à 67 % (INS, 2021^[5]).

A cause de la crise du COVID-19, le taux de chômage est passé de 14.9 % au quatrième trimestre de 2019 à 18 % au deuxième trimestre de 2020, un niveau qui n'avait plus été observé depuis 2011. Il a légèrement reculé au deuxième semestre mais s'est de nouveau hissé à 18.4 % au troisième trimestre de 2021. Le taux de chômage est beaucoup plus élevé chez les jeunes (42.4 %) et les diplômés du supérieur, en particulier les femmes. L'activité informelle, qui touche essentiellement les hommes travaillant dans les secteurs de l'agriculture, de la construction et du commerce de détail, a atteint un taux de 47 % de l'emploi total. Le taux d'activité féminin, qui avait augmenté de 17 points de pourcentage de 2011 à 2019, contre une hausse de 5 points pour la population active masculine, a reculé de 1.4 point en 2020.

La reprise s'accélérera quelque peu en 2022, mais les risques sont considérables

Après une chute brutale en 2020 (-8.8 %), le PIB devrait se redresser lentement (Tableau 1.1). L'activité économique pourrait renouer avec ses niveaux d'avant la pandémie au plus tôt à la fin de 2023. Les secteurs de services à forte intensité de main-d'œuvre ont été particulièrement touchés par le renforcement des mesures d'endiguement au premier semestre de 2021 sur fond de hausse des contaminations, et la situation reste fragile. L'ampleur du chômage pèsera sur les revenus des ménages, ce qui freinera la consommation privée, tandis que les investissements pourraient reprendre de la vigueur grâce à la réalisation, en 2022, de projets initialement prévus pour 2021. L'inflation devrait dépasser 6 %,

en 2022, du fait des tensions salariales dans le secteur public, de l'évolution des prix internationaux des produits de base et des goulets d'étranglement dans les chaînes d'approvisionnement. Le chômage diminuera mais restera plus élevé qu'avant la crise. Certains groupes (femmes, jeunes et diplômés de l'enseignement supérieur) éprouveront encore de grandes difficultés à trouver des emplois stables et de qualité. Malgré la reprise des exportations de phosphate, le déficit de la balance courante demeurera élevé en raison de la faiblesse des recettes du tourisme et de la dégradation des termes de l'échange.

Tableau 1.1. Évolutions récentes et projections

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	Prix courants en millions de TND	Variation en pourcentage, en volume (prix de 2010)				
PIB aux prix du marché	106.3	0.9	-8.8	2.9	3.2	3.0
Consommation privée	76.3	2.1	-5.3	2.6	2.4	3.3
Consommation publique	21.0	2.6	-4.3	-0.9	0.4	-1.2
Formation brute de capital fixe	19.5	0.3	-33.7	-5.3	5.0	7.6
Demande intérieure finale	119.9	1.9	-9.8	1.0	2.3	2.9
Exportation de biens et de services	51.1	-4.5	-17.2	8.2	7.3	6.7
Importations de biens et services	64.7	-7.8	-16.5	6.8	5.5	5.9
Solde extérieur ¹	-13.6	2.6	1.5	-0.1	0.3	-0.1
Pour mémoire :						
Déflateur du PIB		7.2	5.3	5.8	6.2	5.9
Indice des prix à la consommation		6.7	5.4	5.6	6.3	5.8
Taux de chômage (en % de la population active)		15.1	16.7	17.7	17.0	16.4
Solde des paiements courants (en % du PIB)		-8.4	-6.8	-6.1	-6.4	-6.3

Note : Contributions aux variations du PIB réel entre 2019-2023, montant effectif dans la première colonne. La Tunisie a récemment retenu 2015 comme nouvelle année de base de ses statistiques des comptes nationaux et a révisé les données relatives au PIB, ce qui conduit à des révisions de la croissance de son PIB annuel (ainsi, la croissance du PIB en 2020 s'établit désormais à -8.7%). Cela étant, les toutes dernières données publiées n'étant pas encore complètes, la série précédente de données est utilisée pour les besoins de la présente Étude.

Source : *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 110.

Le principal risque positif est lié à une reprise du tourisme anticipée et plus forte que prévu. Sur le moyen terme, les goulets d'étranglement dans les chaînes d'approvisionnement après la crise du COVID-19 et la guerre en Ukraine et les possibles tensions commerciales globales pourraient aussi conduire à la relocalisation ('reshoring' et 'near-shoring') des chaînes de production par les entreprises basées dans l'UE et créer de nouvelles opportunités pour la Tunisie. Il existe en revanche plusieurs risques à la baisse. La hausse significative des prix internationaux de l'énergie et des aliments due à la guerre en Ukraine pourrait persister tout au long de la période de projection, réduire le pouvoir d'achat, et avoir un effet négatif à la fois sur les équilibres budgétaires et sur la balance courante. Malgré la hausse récente, le taux de vaccination reste faible et on ne peut exclure l'éventualité de nouvelles vagues d'infections par le COVID-19, accompagnées de nouvelles mesures d'endiguement. L'absence de progrès dans la réforme des institutions, la faible création d'emplois et la dégradation des indicateurs sociaux pourraient entraîner des troubles susceptibles d'entamer la confiance des investisseurs et d'accentuer l'incertitude politique. Les inégalités régionales sont considérables et, dans certaines zones, l'insécurité constitue toujours une source de risque. Enfin, l'économie pourrait aussi être confrontée à des chocs externes dont les répercussions éventuelles sont difficiles à prendre en compte dans les prévisions (Tableau 1.2).

Tableau 1.2. Événements susceptibles de nuire aux résultats économiques

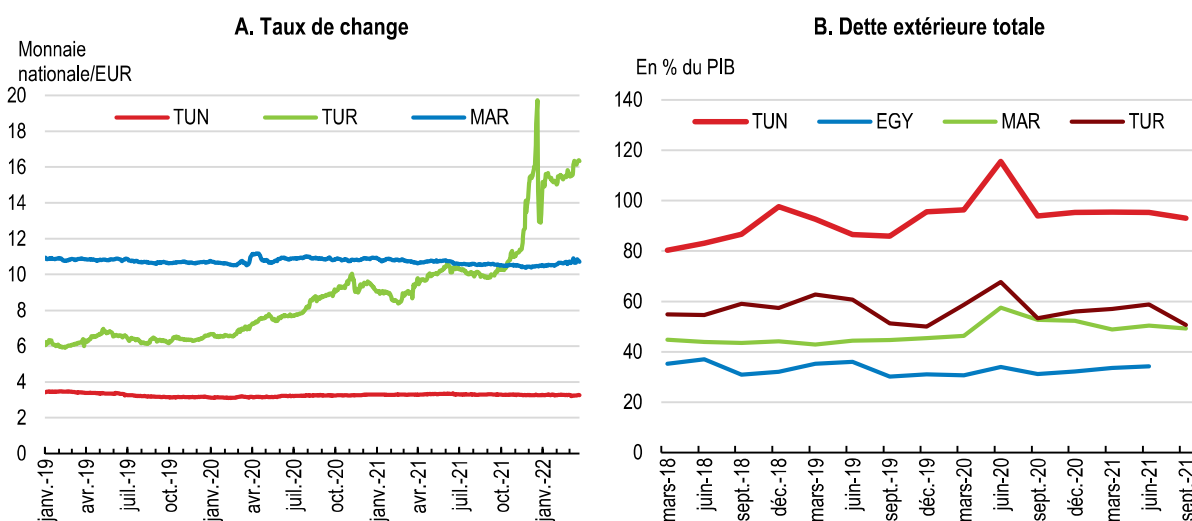
Choc	Conséquences possibles
Manque de visibilité sur le retour au normal fonctionnement des institutions politiques et démocratiques tunisiennes	La poursuite de l'incertitude politique pèserait sur la mise en œuvre des réformes structurelles, la reprise économique et le coût d'accès aux marchés financiers.
Instabilité politique accrue dans les économies de marché émergentes, en particulier dans la région MENA	La présence de troubles dans les pays voisins et dans d'autres marchés émergents et pré-émergents affaiblirait la confiance des investisseurs, augmenterait les coûts de refinancement et exercerait des tensions sur le budget et la balance des paiements.
Nouvelle(s) vague(s) d'infections par le COVID-19	Une augmentation du nombre de contaminations et de décès liée à de nouveaux variants nuirait à l'économie, et notamment au tourisme et aux autres activités de services à forte intensité de main-d'œuvre et nécessitant de nombreux contacts.
Raccourcissement des chaînes d'approvisionnement dans les pays partenaires, montée du protectionnisme et ralentissement des échanges mondiaux	Un tel choc aurait un effet négatif sur le secteur des exportations, ainsi que sur la création d'emplois, même si la Tunisie pourrait bénéficier du near-shoring.
Poursuite de la hausse du prix des matières premières, principalement du pétrole	La Tunisie étant un importateur net d'hydrocarbures, et subventionnant les produits pétroliers, une hausse du prix des matières premières conduirait à une détérioration de la balance courante et du déficit budgétaire.
Persistance des tensions inflationnistes dans les pays avancés	Un resserrement de la politique monétaire dans les pays avancés pourrait peser sur les conditions de financement et les taux de change dans les économies de marché émergentes.

La crise liée au COVID-19 a accentué certains facteurs de vulnérabilité macrofinancière

La dette extérieure a augmenté

Depuis 2020, les marchés financiers se montrent plus inquiets à l'égard de la Tunisie (Graphique 1.10), comme en témoignent l'écart de taux d'intérêt et les décisions de révision à la baisse de la note de la dette souveraine tunisienne par les agences de notation (Graphique 1.11). Les prêts souverains, en partie à taux concessionnels, constituent la principale source de financement externe de la Tunisie, et la dette extérieure continue d'augmenter (Graphique 1.9). Plus de ¾ de la dette extérieure est imputable au secteur public. Plus de 70 % de la dette totale de l'administration centrale représente de la dette extérieure libellée essentiellement en euros (Graphique 1.12). Le service de la dette extérieure s'établit à fin octobre 2021 à 8% du PIB, soit un plus haut historique. Dans ce contexte, les autorités tunisiennes ont eu du mal à constituer des réserves de change élevées. Celles-ci couvraient 131 jours d'importation fin janvier 2022, contre 160 jours à la même date en 2021, malgré l'encaissement des allocations des droits de tirage spéciaux attribués par le FMI à l'État tunisien.

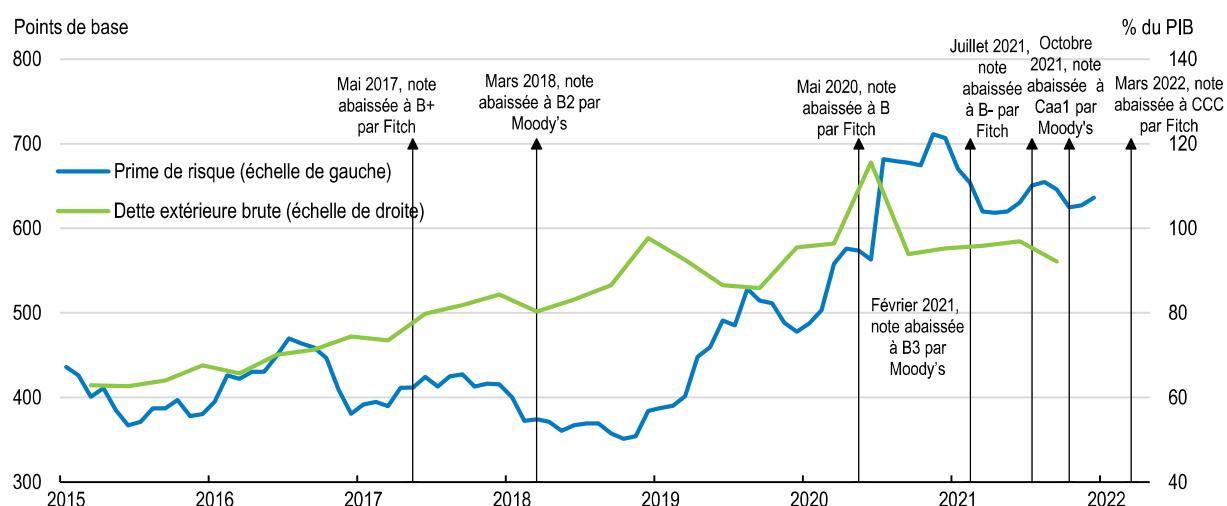
Graphique 1.10. Évolution récente des marchés de capitaux



Source : CEIC ; Banque centrale de Tunisie (BCT) ; Fonds monétaire international (FMI), Indicateurs de solidité financière ; et Refinitiv.

StatLink  <https://stat.link/9ejpur>

Graphique 1.11. La dette extérieure et les risques ont augmenté

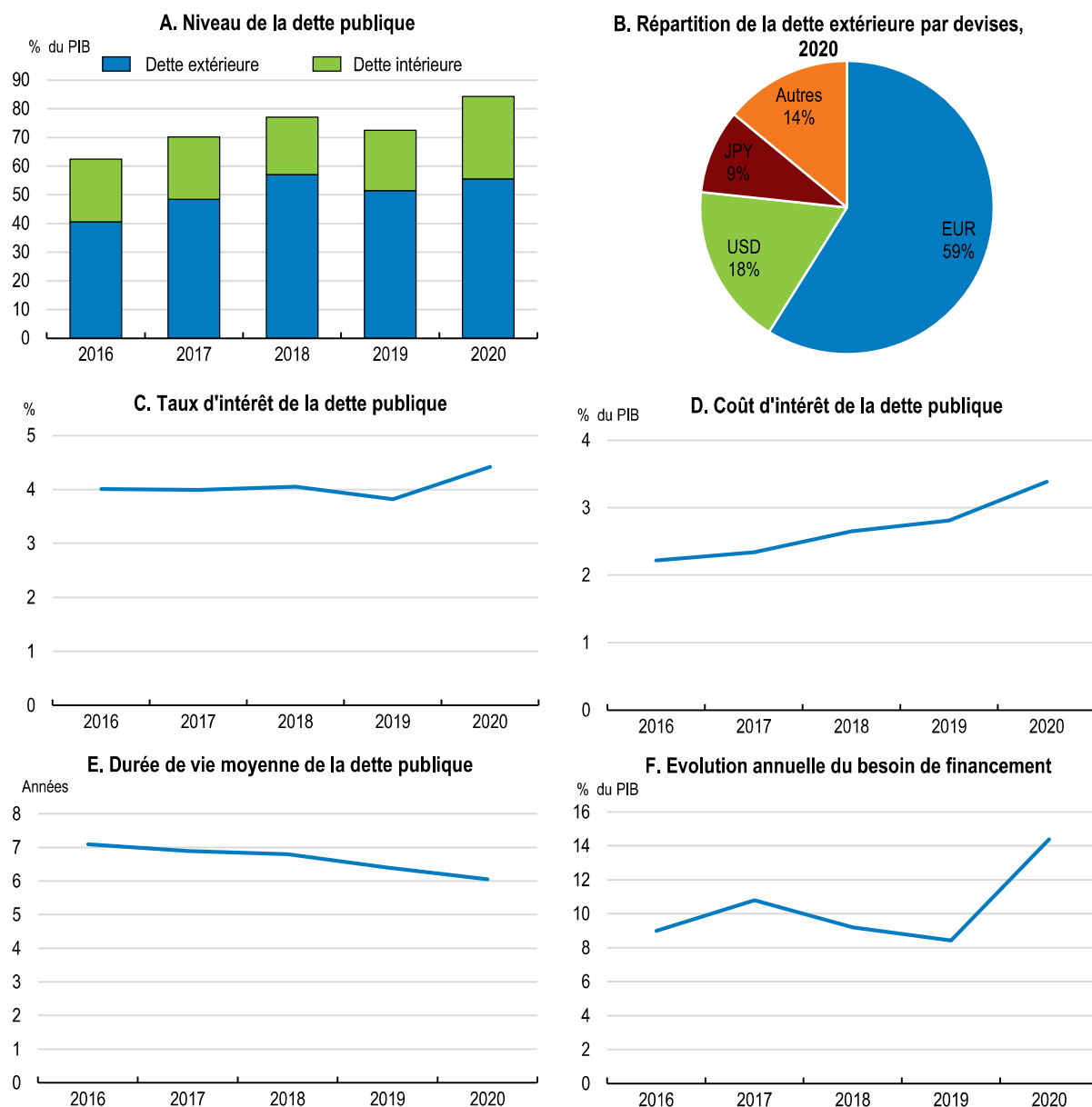


Note : L'écart de taux correspond à la différence entre le rendement des obligations d'État à 10 ans de la Tunisie et le rendement des obligations du Trésor à 10 ans des États-Unis.

Source : CEIC.

StatLink  <https://stat.link/tpq1vo>

Graphique 1.12. La dette publique est une source de vulnérabilité



Source : Ministère des Finances, Rapport sur la dette publique 2020 et 2021 et BCT.

StatLink  <https://stat.link/vjp9dz>

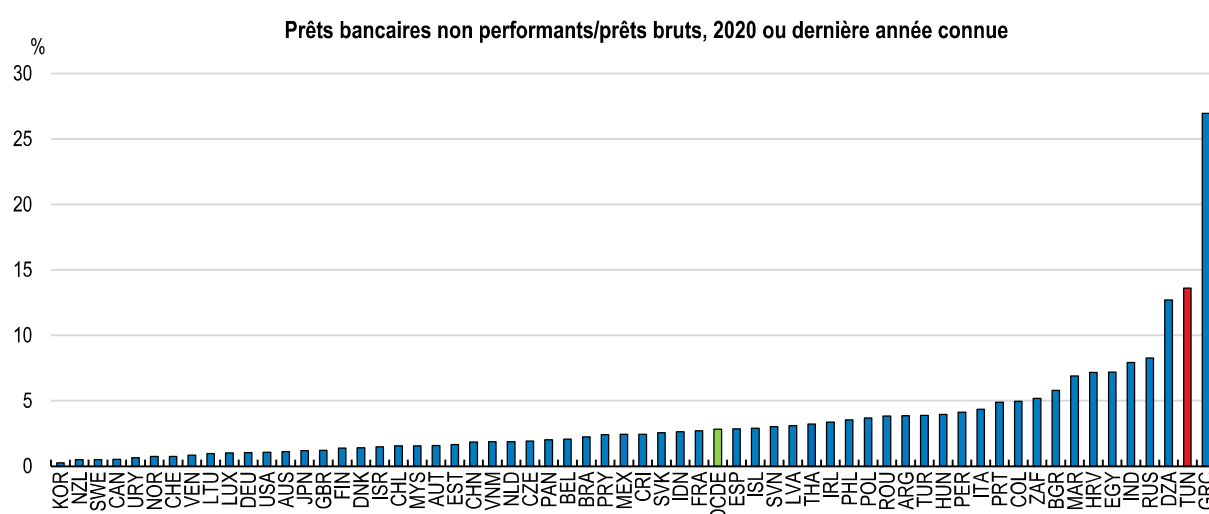
Les banques sont confrontées à un environnement difficile

La pandémie a dégradé les perspectives budgétaires et les résultats d'exploitation des banques, qui font face à la fois à une augmentation de leurs avoirs en titres d'État et des prêts directs à l'État (trois crédits consortiaux ont été accordés entre janvier 2020 et février 2021, pour 972 millions EUR et 280 millions USD) et à un accroissement des engagements financiers des administrations publiques. Selon (Fitch Rating, 2021^[6]), l'exposition des banques à la dette souveraine avoisinait 15 % de leurs actifs à la fin de novembre 2020. Les banques sont en outre fortement exposées aux entreprises publiques, les crédits accordés représentant environ 20 % du PIB (FMI, 2021^[7]). Pour faire face aux risques pour la

stabilité financière, il est primordial de renforcer les outils d'analyse des situations extrêmes et le cadre de gestion de crise.

Les mesures de soutien aux entreprises et aux travailleurs indépendants, tels que les financements exceptionnels du cycle d'exploitation, sont prévus jusqu'à fin décembre 2021. La proportion des prêts non performants est élevée en comparaison internationale (Graphique 1.13) et le ratio de fonds propres de certaines banques du secteur public est susceptible d'être affaibli par les conditions d'exploitation difficiles et la part importante de créances douteuses non provisionnées. En outre, le passage à la norme internationale d'information financière IFRS (International Financial Reporting Standard) 9 à partir de la fin 2021 risque de détériorer les indicateurs de qualité des actifs déclarés et d'imposer la constitution de provisions supplémentaires. Avec l'objectif de résoudre la problématique des créances classées, la BCT a arrêté un programme qui se base notamment sur le renforcement des capacités de prévention des banques, la revue et l'amélioration des procédures de faillites et du cadre de recouvrement judiciaire ainsi que la mobilisation des mesures budgétaires d'accompagnement.

Graphique 1.13. La proportion de prêts non performants est élevée



Source : Fonds monétaire international (FMI), Indicateurs de solidité financière ; et Banque centrale de Tunisie (BCT).

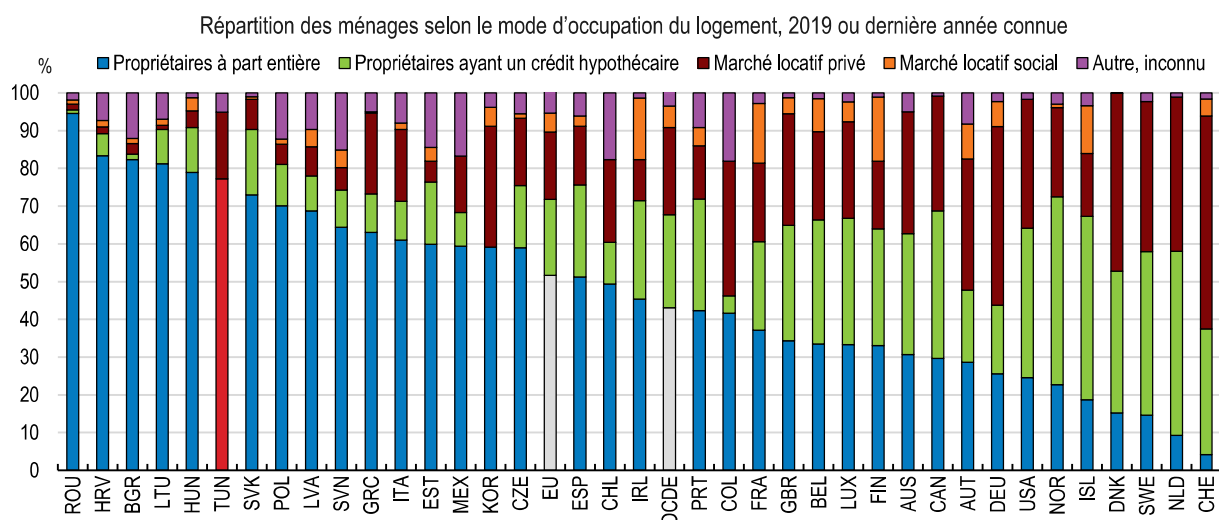
StatLink  <https://stat.link/ty9lj0>

La croissance rapide du crédit à la consommation est préoccupante (Banque centrale de Tunisie, 2021^[3]) et la dette des ménages pourrait devenir une source d'instabilité. Celle-ci est en partie garantie par des actifs réels, compte tenu de la forte proportion de propriétaires occupants (Graphique 1.14). Les prix des logements ont augmenté de 43 % depuis 2015. Près de la moitié des ménages contractent un prêt pour couvrir leurs besoins essentiels (43 % des ménages selon (INC, 2019^[8])), et la proportion est encore plus forte chez les ménages à faible revenu. Le taux de recouvrement des créances des institutions de microfinance a également diminué du fait de la récession.

En théorie, la forte fragmentation du marché bancaire (les trois plus grands établissements représentant chacun environ 12 % des actifs du secteur et les cinq plus grands, environ 57 %) devrait inciter les banques à se livrer concurrence et à innover, favorisant ainsi un meilleur fonctionnement des marchés financiers. Or, dans la pratique, les pressions concurrentielles sont faibles, comme suggéré par la part importante des commissions dans le produit net bancaire et l'alignement presque exact des frais bancaires, reflétant plusieurs facteurs (OCDE, à paraître^[9]). La gouvernance des banques publiques pâtit des interférences (malgré des améliorations depuis le milieu des années 2010, en raison de la nomination d'administrateurs et de dirigeants plus qualifiés). Les cadres de réglementation et de surveillance sont obsolètes (les

exigences de Bâle II ne sont pas entièrement appliquées). Les plafonds de taux d'intérêt limitent la concurrence et les régimes de faillite et des hypothèques se sont révélés peu efficaces. La consolidation du secteur bancaire, la création d'agences d'évaluation du crédit et de registres des sûretés et l'intégration des institutions de microfinance (IMF) dans les dispositifs formels d'évaluation du crédit (voir ci-dessous) amélioreraient la qualité de l'intermédiation financière.

Graphique 1.14. La plupart des ménages sont propriétaires de leur logement



Note : Aucune donnée relative aux « Propriétaires ayant un crédit hypothécaire » n'est disponible pour la Tunisie.

Source : Calculs de l'OCDE d'après l'enquête de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC) 2019 sauf pour l'Irlande, l'Islande, l'Italie et le Royaume-Uni (2018) ; enquête sur les ménages, les revenus et la dynamique du marché du travail (HILDA, *Household, Income and Labour Dynamics Survey*) pour l'Australie (2019) ; enquête canadienne sur le revenu (ECR) pour le Canada (2017) ; données préliminaires de l'enquête nationale sur la qualité de vie (ECV, *Encuesta nacional de calidad de vida*) du Département administratif national de la statistique (DANE) pour la Colombie (2019) ; enquête socioéconomique nationale (CASEN, *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*) pour le Chili (2017) ; enquête sur le logement pour la Corée (2019) ; enquête sur les revenus et les dépenses des ménages (ENIGH, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*) pour le Mexique (2018) ; enquête sur la population américaine (ACS, *American Community Survey*) pour les États-Unis (2019) ; et *Recensement général de la population et de l'habitat 2014, Volume 6 : Logements, ménages et technologies de l'information et de la communication (TIC)* pour la Tunisie (2014).

StatLink  <https://stat.link/4je12c>

Des failles structurelles entravent la poursuite de la stabilité macroéconomique par les autorités monétaires

L'objectif principal de la politique monétaire est de préserver la stabilité des prix et la Banque centrale de Tunisie (BCT) doit aussi contribuer à la stabilité financière et, ce faisant, soutenir la croissance économique. Bien qu'abandonné en 2020 en raison de la pandémie, le resserrement des politiques monétaire et macroprudentielle amorcé en 2018 a traduit des préoccupations concernant l'augmentation de l'inflation et de l'offre de crédit. Le durcissement opéré a permis d'atténuer les tensions inflationnistes et de renforcer la crédibilité de la BCT. Cette dernière a en outre manifesté son soutien à la transition vers une économie durable en adhérant au Réseau des superviseurs et des banques centrales pour le verdissement du système financier.

L'adoption d'un régime de ciblage explicite de l'inflation permettrait de clarifier le cadre de politique monétaire et d'accroître son efficacité. Fournir un point d'ancrage plus solide pour maîtriser l'inflation est proposé depuis le début des années 2000 (Boughrara, 2007^[10]) et des progrès ont été faits en ce sens dans les années 2010, notamment avec la mise en œuvre d'un système de corridor de taux d'intérêt

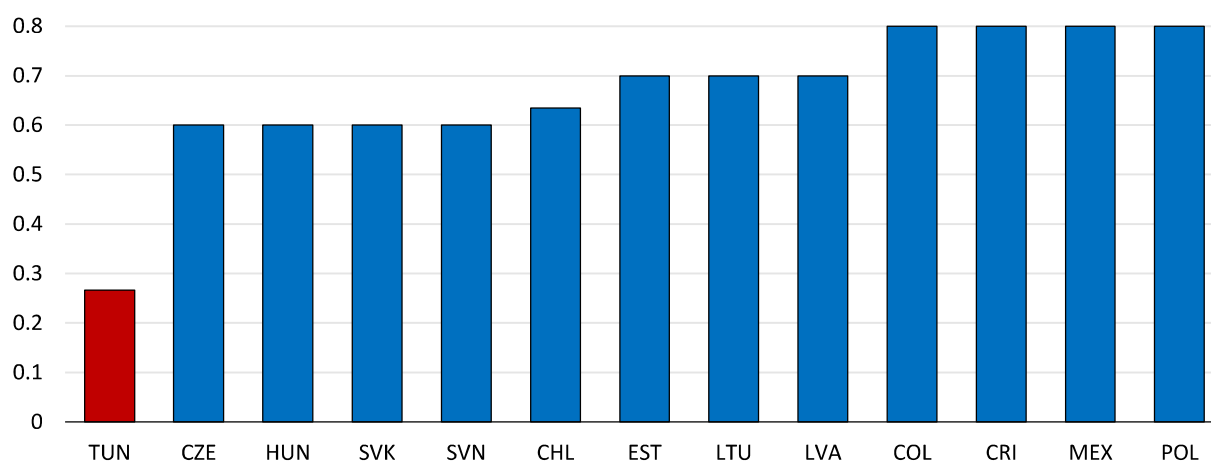
symétrique (c'est-à-dire où le taux directeur se trouve au milieu du corridor), l'élaboration de modèles de prévisions macroéconomiques et la tenue de ventes aux enchères de devises (El Hamiani Khatat, End et Kolsi, 2020^[11]).

Certaines conditions nécessaires à la mise en œuvre réussie du régime de ciblage de l'inflation (à savoir la capacité de mener une politique monétaire indépendante et de développer un cadre analytique empirique rattachant les instruments de politique monétaire à l'inflation) ne sont pas encore pleinement remplies. D'une part, l'augmentation du ratio dette/PIB incite la banque centrale à porter une attention croissante à la réduction du coût du service de la dette publique (régime de « domination budgétaire »). D'autre part, la faiblesse du système financier, qui repose essentiellement sur les banques, représente un obstacle supplémentaire dans la mesure où il est difficile de modéliser avec précision le mécanisme de transmission monétaire (Przystupa et Wróbel, 2016^[12]), même si la sensibilité des variations du taux directeur sur le taux du marché monétaire a augmenté (El Hamiani Khatat, End et Kolsi, 2020^[11]).

Il sera important d'adopter une feuille de route pour la mise en place d'un régime de ciblage de l'inflation qui définit les étapes à franchir et les conditions à satisfaire – en particulier, une stratégie de communication transparente et crédible, monter un modèle ou une méthodologie pour produire des prévisions d'inflation à partir de plusieurs indicateurs et concevoir une procédure opérationnelle projetée vers le futur qui permet d'ajuster la politique monétaire en fonction des évaluations quant à l'inflation future (Jahan, 2012^[13]). Il faudra aussi que la BCT se dote des outils appropriés pour mesurer les anticipations d'inflation des ménages. Par ailleurs, des mesures institutionnelles s'avéreraient utiles. La BCT – dont le degré d'indépendance est inférieur aux banques centrales d'autres pays de l'OCDE, surtout en ce qui concerne les nominations au conseil de politique monétaire (Graphique 1.15) – pourrait notamment communiquer ses objectifs d'inflation à moyen terme afin d'aider les marchés à comprendre la trajectoire de désinflation visée. Elle pourrait aussi présenter à l'avance le calendrier annuel de ses réunions de politique monétaire.

Graphique 1.15. La Banque centrale de Tunisie jouit de moins d'indépendance que ses homologues

Indice d'indépendance des banques centrales, 2017

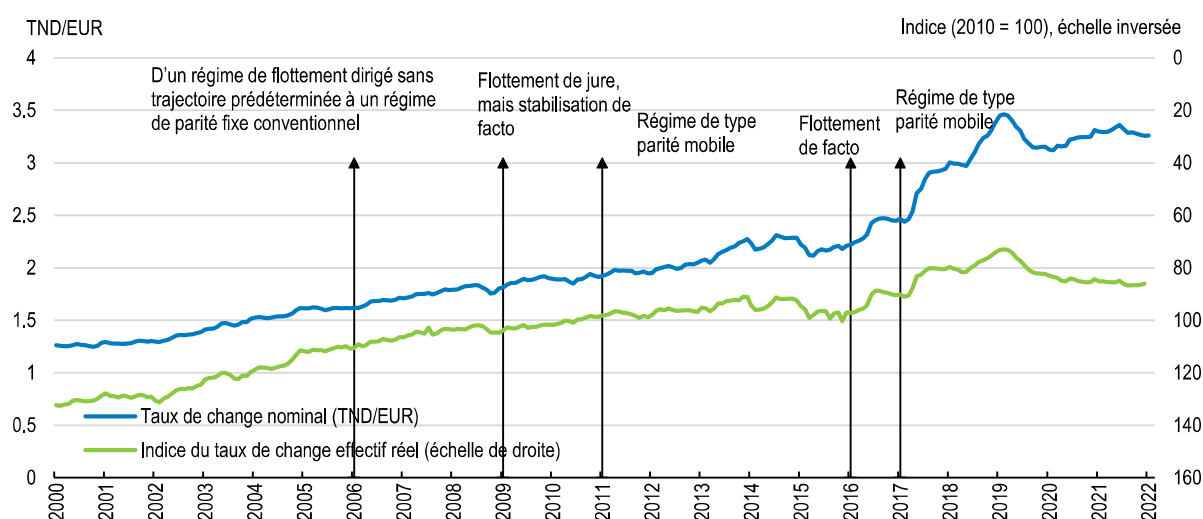


Source : (Romelli, 2022^[14]).

StatLink  <https://stat.link/bhl4ns>

La politique monétaire ne permet toutefois pas à elle seule de pallier les faiblesses structurelles qui nuisent à l'économie tunisienne et engendrent des déséquilibres à long terme. Compte tenu de l'ampleur de l'encours de la dette et du poids des titres souverains dans les bilans des banques, tout accroissement des tensions inflationnistes exigeant un relèvement des taux d'intérêt pourrait affecter la stabilité financière. Étant donnée l'importance de la dette libellée en monnaie étrangère, les variations du taux de change ont aussi un impact sur la stabilité financière (Graphique 1.10). La BCT a modifié à plusieurs reprises le régime de change (Graphique 1.16). Au fil des années, les contrôles de capitaux sont restés assez stricts. Dans les années 1990, une règle de taux de change réel constant était appliquée. Elle s'est accompagnée de bons résultats économiques mais a perdu en efficacité à mesure que le processus d'ouverture et de libéralisation progressait et que les actifs extérieurs nets commençaient à augmenter et à causer une appréciation réelle importante (Fanizza et al., 2002^[15]). Cette phase a pris fin au début des années 2010, lorsque la transition politique a donné lieu à des sorties de capitaux et incité les autorités monétaires à adopter un régime de change flottant de jure, plus adapté à la situation dans laquelle se trouvait la Tunisie. Or le régime de facto s'apparentait, semble-t-il, davantage à un régime de type parité mobile, tel qu'il est effectivement classé par le FMI, le poids implicite du dollar américain dans le panier de devises étant devenu plus important que celui de l'euro à partir de 2017 (Bouabidi, 2020^[16]).

Graphique 1.16. Le régime de change a évolué au fil du temps



Note : Le présent graphique indique les changements de régime de change et les reclassements correspondants, d'après les informations dont on dispose sur les pratiques des pays membres (régimes de facto), telles qu'analysées par les services du FMI. S'agissant de la série du taux de change réel, une hausse représente une dépréciation.

Source : FMI, base de données du Rapport annuel sur les régimes et les restrictions de change (AREAR, *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions*) ; et CEIC.

StatLink  <https://stat.link/t4znc1>

Des désalignements entre le taux de change effectif nominal et le taux de change effectif réel sont souvent apparus au cours de la période 1990-2020 (Derbali et Eugène-Rigot, 2021^[17]). L'appréciation réelle du dinar a pesé sur la compétitivité de la Tunisie. Ceci dit, une dépréciation nominale pour réduire les prix des exportations, induirait des coûts (l'inflation importée et l'augmentation du coût du service de la dette) supérieurs aux avantages qui en découleraient. La BCT a progressivement réduit le montant de ses opérations sur le marché des changes ; désormais, celles-ci visent exclusivement à soutenir le processus de détermination des prix. De nouvelles mesures visant à libérer les mouvements de capitaux vont dans le bon sens de renforcer l'investissement et attirer les investisseurs étrangers, mais l'ordre chronologique

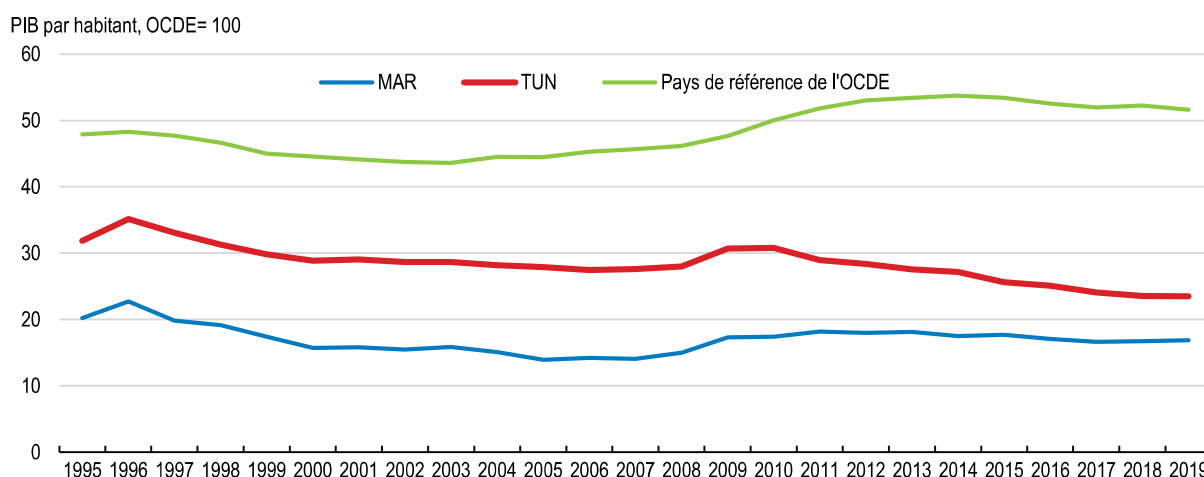
des actions a son importance. Les expériences d'autres pays donnent à penser que cette phase devrait être précédée d'une libération des échanges et des marchés de produits.

Dans un contexte caractérisé par des déséquilibres budgétaires et une instabilité politique, les autorités monétaires ont beaucoup de mal à préserver la stabilité des prix et la stabilité financière. Le financement du déficit budgétaire de la part de la BCT a été exceptionnellement autorisé en 2020 jusqu'à hauteur de 2.8 milliards TND (2.5 % du PIB). La masse monétaire M1 (billets de banque + dépôts à vue) a, de ce fait, augmenté de manière considérable, enregistrant une croissance de 12.9 % en rythme annuel en octobre 2021. La proportion des créances de la BCT sur l'État par rapport au total bilan de la banque centrale est passée de 14 % à 22 % en l'espace d'un an. La BCT a prévenu que la monétisation de la dette risquait d'entraîner une inflation à trois chiffres, voire une crise majeure (El Abassi, 2021^[18]).

Pour relancer la convergence des revenus et réduire les déséquilibres macroéconomiques, il faut relancer les réformes structurelles

La Tunisie a connu un ralentissement marqué de la croissance dans les années 2010, un processus de divergence du revenu vis-à-vis des pays de l'OCDE – mais aussi des économies de marché émergentes comparables – qui peut être attribué à des réformes structurelles insuffisantes pour accélérer la transformation structurelle (Graphique 1.17). La transformation structurelle caractérise les économies à forte croissance et prend la forme d'un changement fondamental dans les méthodes d'organisation de l'économie d'un pays, en particulier la réaffectation des facteurs de production entre les différents secteurs et activités. De ce point de vue, la Tunisie semble connaître une « désindustrialisation prématurée » (Rodrik, 2016^[19]) ; (Mouelhi, 2020^[20]), alors que la croissance des services dans le PIB est davantage due à une administration publique pléthorique qu'au dynamisme des activités tertiaires à forte valeur ajoutée. Les institutions et les politiques en place ne permettent pas à la Tunisie de saisir pleinement les nouvelles opportunités, notamment la révolution de TIC. La réallocation des ressources vers des activités et entreprises prometteuses est limitée, d'où le faible dynamisme de l'activité et de la création d'emplois.

Graphique 1.17. La convergence du revenu s'est arrêtée



Note : Les pays de référence sont le Chili, la Colombie, le Costa Rica, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, le Mexique, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie et la Turquie.

Source : Feenstra et al. (2015), www.ggd.net/pwt.

StatLink  <https://stat.link/nov341>

Le faible dynamisme de l'activité des entreprises privées, l'augmentation de la masse salariale publique, l'inefficacité des entreprises d'État, les subventions et incitations fiscales régressives et coûteuses, le respect inégal de la législation fiscale et l'informalité croissante pèsent sur les finances publiques et la dette. Des investissements indispensables dans les infrastructures publiques ont été différés, réduisant ainsi le potentiel de croissance de l'économie et limitant la flexibilité pour mener une politique budgétaire contracyclique. Une part croissante de la dette publique est financée par les banques tunisiennes, ce qui évince l'investissement privé et augmente l'exposition des banques aux risques de la dette souveraine. La dépréciation du dinar tunisien en 2017 et 2018 s'est traduit par le creusement du déficit de la balance des paiements courants, l'offre d'exportations n'ayant pas réussi à réagir à la hausse des prix relatifs des exportations. La réduction des déséquilibres macroéconomiques et le retour de la croissance dépendent du redémarrage des réformes structurelles.

Les retombées positives des réformes seraient considérables et leur quantification pourrait favoriser le dialogue social. Les simulations basées sur le modèle de croissance à long terme de l'OCDE (Guillemette et Turner, 2018^[21]) suggèrent que certaines réformes accéléreraient la croissance et seraient payantes en termes d'équité (Tableau 1.3). La réduction des obstacles réglementaires à l'entrée des entreprises sur le marché et à leur croissance, à l'entrepreneuriat et aux échanges, l'amélioration de la qualité des institutions et la réduction de la corruption, des progrès dans les résultats de l'enseignement et la réduction de la fiscalité sur le travail se traduiraient par un dividende de croissance annuel moyen par habitant de 1 % sur 15 ans (Graphique 1.18). Grâce à ce renforcement de la croissance, le PIB par habitant pourrait être rehaussé de 15 % au bout de 15 ans et de 39 % à l'horizon 2050. Même s'il faudra plus de temps pour voir se manifester les effets sur la croissance de l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de la gouvernance par rapport aux deux autres scénarios de réforme, leur rôle sera majeur dans le long terme (Tableau 1.3).

Tableau 1.3. Certaines réformes structurelles relanceraient la croissance

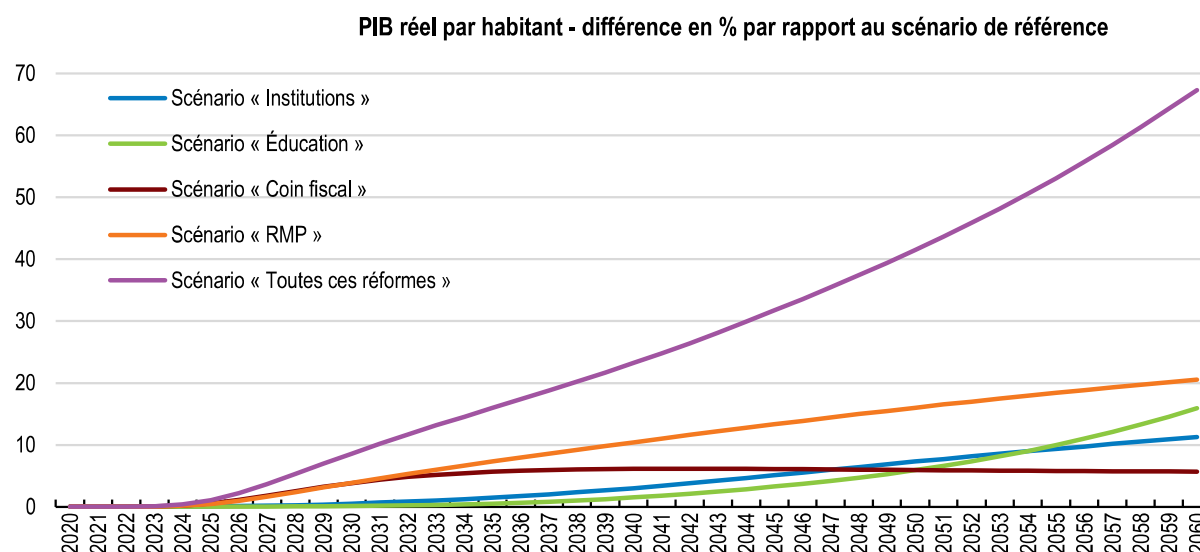
Effet estimé de certaines réformes sur le PIB réel au bout de 15 ans

RÉFORME	EFFET SUR LE PIB RÉEL PAR HABITANT
Scénario A : Amélioration des institutions et de la gouvernance économique, et réduction de la corruption	+ 1.2 %
Scénario B : Amélioration des performances de l'enseignement	+ 0.4 %
Scénario C : Allègement de l'imposition des revenus du travail	+ 5.4 %
Scénario D : Réduction des obstacles à l'entrepreneuriat et à la concurrence (obtenue, par exemple, en atténuant le rôle de l'État dans l'économie, en allégeant les charges administratives et en simplifiant les procédures d'autorisation)	+ 6.7 %
Scénario ABCD : Mise en œuvre de toutes ces réformes	+ 14.6 %

Note : Ces estimations ont été obtenues à partir du modèle de croissance à long terme de l'OCDE (Guillemette et Turner, 2018^[21]). Le scénario A repose sur l'hypothèse que la qualité des institutions, mesurée à l'aune de l'indice de l'État de droit (Kaufmann, Kraay et Mastruzzi, 2010^[22]), converge vers la moyenne quinquennale actuelle des économies de marché émergentes de l'OCDE à l'horizon 2041. Le scénario B suppose que le pays obtienne au PISA le score moyen des économies de marché émergentes de l'OCDE sur 20 ans (en considérant que trois années de scolarité supplémentaires font augmenter le score de 90 points). Dans le scénario C, le coin fiscal diminue de 10 points de pourcentage. Dans le scénario D, on pose l'hypothèse d'un alignement de la réglementation des marchés de produits (RMP) du pays, évaluée à l'aune de l'indicateur de RMP de l'OCDE, sur la moyenne quinquennale actuelle des économies de marché émergentes de l'OCDE à l'horizon 2026. La somme des effets des différentes réformes susmentionnées n'est pas égale à l'effet global du scénario de réformes ABCD ambitieux en raison de la présence d'effets non linéaires dans le modèle.

Source : Calculs de l'OCDE.

Graphique 1.18. Des réformes structurelles permettraient de relancer la croissance



Note : Le scénario « RMP » consiste en une amélioration de la réglementation des marchés de produits pour atteindre le niveau moyen des pays de référence sur cinq ans. Le scénario « Éducation » simule une amélioration des résultats de l'enseignement au niveau moyen des pays de référence au cours des 20 prochaines années. Le scénario « Institutions » porte la qualité des institutions au niveau moyen des pays de référence sur 20 ans. Le scénario « Coin fiscal » ramène le coin fiscal à la moyenne de la zone OCDE à partir de 2022.

Source : Modèles à long terme de l'OCDE.

StatLink  <https://stat.link/17y2ub>

Bien que purement indicatives, ces simulations peuvent être utiles pour convaincre les parties prenantes que les réformes, dont certaines peuvent être délicates sur le plan politique, sont entreprises en faveur du bien commun et du développement social. L'expérience de l'Australie (Encadré 1.4) montre clairement que les progrès dans la mise en œuvre des réformes du marché dépendent d'une plus grande prise de conscience des avantages pour la collectivité, afin de contrer l'influence publique des groupes confrontés à l'ajustement et de générer l'engagement national nécessaire pour résister au retour en arrière. Dans la mesure où les effets distributifs peuvent faire dérailler les réformes, il est important que la Tunisie développe des outils d'évaluation ex-ante qui aident les décideurs à identifier les perdants et les gagnants et à concevoir des politiques de compensation appropriées et efficaces. De même, une évaluation ex-post peut apaiser les craintes que les difficultés d'ajustement imprévues ne soient pas traitées.

La question de l'ordre chronologique des réformes est aussi fondamentale. L'expérience internationale porte à penser que, dans une période de crise, il est plus simple de lancer un grand programme, qui associe des mesures ambitieuses dans différents domaines. Cela permet de compenser les perdants et les gagnants. Cette stratégie est encore plus efficace quand le gouvernement vient d'être nommé, car il bénéficie d'un effet « lune de miel » auprès de l'opinion publique. Lorsque les conditions sont plus normales, pour maximiser les chances de réussite du programme de réformes, il faut clairement identifier les contraintes -- notamment les capacités de l'État et la force des groupes de pression qui s'opposent aux réformes -- et les possibilités de trouver des alliés pour vaincre les résistances. L'ordre des réformes est aussi important. Renforcer les conditions de la concurrence domestique, notamment par la réduction des barrières à l'entrée sur les marchés et à l'investissement, devra être prioritaire. Ensuite, la libéralisation du commerce extérieur doit précéder celles des échanges financiers. Pour les entreprises publiques qui opèrent dans des marchés où la concurrence est imparfaite, il est nécessaire d'introduire une régulation moderne avant de modifier leur actionnariat.

Une autre leçon importante est de maintenir un débat ouvert et informé sur ce qui peut à première vue sembler être des questions très techniques. Les représentants politiques jouent un rôle central, car ils sont

les mieux placés pour répondre aux préoccupations des citoyens relatives aux réformes (Banks, 1998^[23]). Leurs attitudes et leurs actions façonnent l'environnement dans lequel se forment les attentes des porteurs d'intérêt. En Tunisie, le Conseil national du dialogue social, dont la création avait été prévue dans le Contrat social entre partenaires sociaux signé en janvier 2013, n'est devenu réalité qu'en juillet 2017. Son mandat large et la crédibilité dont il jouit auprès des parties prenantes pourraient accélérer l'approbation de mesures économiques et sociales d'importance majeure. Dans la pratique toutefois, le Conseil s'est réuni pour la première fois en novembre 2018 et ses activités ont été suspendues en raison de la pandémie.

Divers autres facteurs peuvent ralentir, voire entraver, l'avancement des réformes. Le processus d'approbation de toute réforme ambitieuse est complexe, car il suppose la participation tour à tour du ministère de tutelle concerné, du Conseil des ministres (réuni dans différentes configurations) et du Parlement (l'Assemblée des Représentants du Peuple, ou ARP), avec discussions en commission compétente et en séance plénière. Une fois la loi-cadre promulguée, il faut rédiger le règlement d'application (décret, circulaire, etc.). Il s'agit d'un cycle long qui, à chaque étape, peut être retardé par les groupes de pression. Les groupes qui s'opposent au changement sont généralement de petite taille et bien organisés, et ils disposent des moyens nécessaires, notamment le poids des médias, pour influencer l'opinion publique.

Encadré 1.4. Enseignements tirés pour l'ajustement structurel de l'expérience australienne de réformes généralisées

Au cours des trois dernières décennies, l'Australie a mis en œuvre un large éventail de réformes structurelles impliquant la libéralisation des échanges internationales, du taux de change et du secteur financier, l'assouplissement de la réglementation du marché du travail, la réforme des monopoles du secteur public qui dominaient l'offre de services d'infrastructure de base ainsi que l'examen systématique et la refonte de la réglementation anticoncurrentielle à l'aide d'une « politique nationale de la concurrence » de portée générale.

Les réformes ont généré toute une série d'effets positifs dans l'ensemble de l'économie. Elles ont aussi souvent fait peser des coûts d'ajustement sur des entreprises individuelles, des travailleurs et des régions. Si ces pressions se sont généralement concentrées sur un groupe relativement restreint et bien identifié dès le départ, les effets positifs se sont, le plus souvent, dispersés dans l'ensemble de la société et ils ne se sont faits sentir qu'au bout d'un certain temps, ce qui explique pourquoi il est toujours difficile d'obtenir l'adhésion du public pour des réformes dignes d'intérêt.

L'expérience australienne confirme l'importance de la stabilité macroéconomique pour créer un environnement propice au changement structurel et au succès des réformes. Elle montre aussi toutefois qu'il est important de s'attaquer aux problèmes d'ajustement et de mettre en œuvre des politiques appropriées pour les résoudre. Parmi les principaux enseignements tirés de l'expérience australienne, on peut citer les suivants :

Des processus efficaces d'évaluation des politiques sont indispensables. Les décideurs ont besoin d'informations et d'analyses pour savoir si un projet de réforme structurelle est dans l'intérêt général de la population, compte tenu de ses coûts et avantages attendus et de ses effets notables éventuels sur la répartition des revenus. Différentes stratégies de mise en œuvre devront être examinées, le cas échéant, et les fondements de certains choix de politiques devront être clairement énoncés.

Des processus d'examen indépendants peuvent faciliter l'acceptation de la nécessité des réformes. Les autorités publiques comme les communautés ont besoin de comprendre la raison d'être et les conséquences de différents choix de politiques. Des organes d'examen qui fonctionnent en toute indépendance des autorités gouvernementales et de groupes d'intérêts catégoriels et dont les

processus prévoient de larges consultations et une surveillance du public, peuvent aider les gouvernements à « vendre » les réformes et à mieux faire comprendre à la population que leurs avantages dépasseront leurs coûts.

Des réformes généralisées peuvent réduire les coûts de l'ajustement. En dépit des problèmes non négligeables que cela pose, entreprendre en même temps des réformes dans différents domaines d'action peut réduire la résistance au changement du fait que ceux qui pâtissent d'une réforme peuvent bénéficier, en contrepartie, des effets positifs d'une ou de plusieurs autres. Par exemple, la modélisation entreprise par la Commission de l'industrie australienne (qui a précédé la Commission de la productivité) des réformes du tarif douanier, des secteurs de l'électricité et des télécommunications ainsi que du secteur public, a démontré que la libéralisation des échanges réduirait certes l'emploi dans le secteur manufacturier de 0.3 % mais que les quatre réformes auraient pour effet net d'accroître l'emploi dans ce même secteur de 1.2 %. De plus, le programme de réforme étant général, il a été plus difficile à des secteurs particuliers de demander à bénéficier d'une exemption.

Il convient, dans toute la mesure du possible, de recourir à des mesures d'ajustement accessibles à tous. Des dispositifs généraux de protection sociale – tels que le système de sécurité sociale et/ou de transferts fiscaux, l'aide à la recherche d'emploi et les programmes de formation – présentent l'avantage de traiter de la même façon les personnes se trouvant dans des situations similaires, d'axer l'aide sur les personnes qui en ont vraiment besoin et de soutenir des personnes plutôt que des industries ou des activités particulières. Même dans ces conditions, ce type de dispositifs ne peut faire face à toutes les éventualités et des mesures complémentaires peuvent être nécessaires. Il existe toutefois peu de règles précises à respecter pour déterminer quand une assistance supplémentaire peut se justifier et ce qui marchera le mieux.

D'autres aides sectorielles à l'ajustement doivent être évaluées au cas par cas. L'Australie a eu recours à des programmes d'aide spéciaux pour faciliter l'abaissement des niveaux d'aide accordés aux industries laitière, automobile, du textile et de l'habillement ainsi que de la chaussure. Des mesures d'ajustement spécifiques doivent faciliter le changement et non le freiner, être axées sur les problèmes d'ajustement, être efficaces par rapport à leur coût et compatibles avec les systèmes généraux de protection sociale, impliquer un partage équitable de leurs coûts de financement et être transparentes avec une définition claire des responsabilités. Les risques des « opérations sectorielles » sont qu'elles peuvent créer des incitations à continuer de demander une compensation (ce qui ralentit l'ajustement) et encourager d'autres entreprises et d'autres travailleurs à rechercher un traitement de faveur.

Des réformes progressives peuvent faciliter l'ajustement. Pour atténuer les pressions dues à l'ajustement, on peut opter pour une stratégie de mise en œuvre progressive des réformes. Cette démarche présente de nets avantages là où des changements graduels et échelonnés permettent de faciliter la transition en laissant aux parties concernées le temps de s'adapter à un nouvel environnement et là où l'on ne dispose que d'informations limitées sur la capacité d'ajustement de différents groupes de travailleurs et d'entreprises. C'est ainsi que les programmes de réforme du tarif douanier, des subventions et de la tarification des services publics ont été mis en œuvre par étapes en Australie. L'introduction progressive des réformes peut toutefois retarder le moment où leurs effets positifs se font sentir et, dans certains cas, elle peut augmenter le risque de réorientation de l'action gouvernementale.

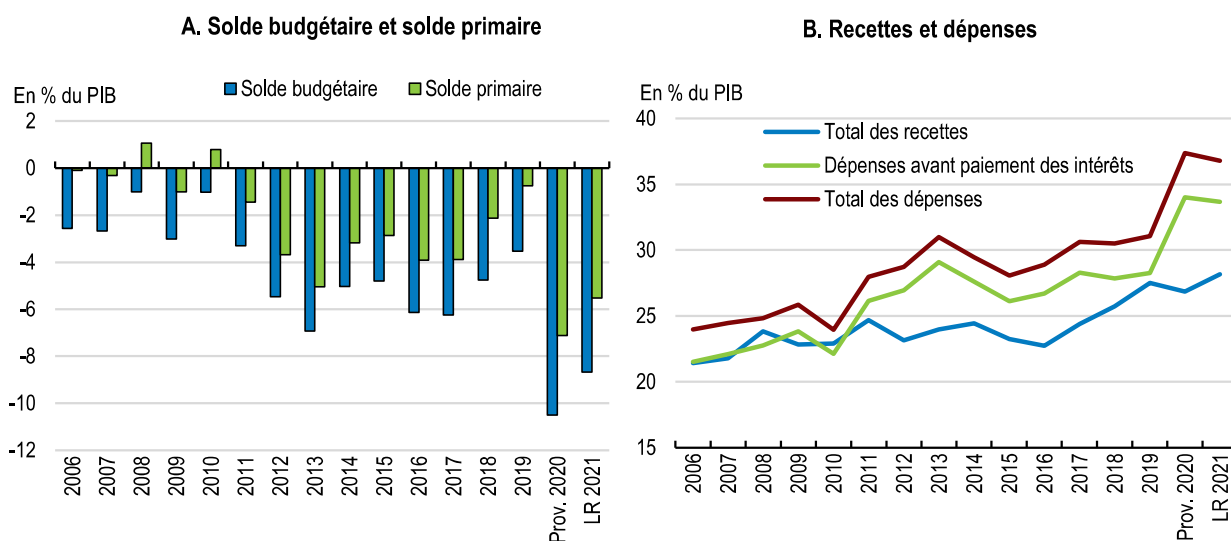
Une évaluation a posteriori peut aider à garder le cap des réformes. L'aptitude des gouvernants à déceler et à résoudre par avance d'éventuels problèmes d'ajustement ou de répartition est souvent limitée. Les difficultés associées à une réforme peuvent n'apparaître que lors de sa mise en œuvre. L'évaluation a posteriori a donc un rôle à jouer et elle doit s'accompagner, le cas échéant, d'une modification des réformes en conséquence. Cela peut contribuer à rassurer la population en la convainquant qu'il sera remédié aux difficultés inattendues auxquelles se heurtera l'ajustement.

Source : Australian Productivity Commission.

Une situation budgétaire fragile nécessite une intervention des pouvoirs publics au niveau des dépenses, des recettes et des entreprises publiques

Sous l'effet de la diminution des recettes, du versement de transferts supplémentaires aux entreprises publiques et de l'octroi d'aides d'urgence aux entreprises et aux ménages, le déficit budgétaire de 2020 s'est creusé pour se hisser à plus de 10 % du PIB (Graphique 1.19). Malgré la mise en place de dispositions spéciales limitant les embauches, les avancements et les heures supplémentaires dans les secteurs non essentiels, la masse salariale de la fonction publique a augmenté pour atteindre 17.5 % du PIB. La loi de finances 2021 prévoyait de ramener le déficit à 6.6 % du PIB – bien que les mesures spécifiques de réduction des coûts nécessaires pour atteindre cet objectif n'aient pas toutes été mises en place. La loi de finances rectificative pour 2021 (LFR-21) fait état d'une hausse significative des recettes budgétaires (+13 % en glissement annuel par rapport à l'an précédent) et une augmentation encore plus rapide de la dépense publique (+13.7 %), à cause notamment des importantes ressources destinées au remboursement du capital, ainsi que de la dynamique de la masse des salaires et des dépenses sociales. Pour 2022, la loi de finances (LF-22) assume que le déficit atteindrait 6.7 % du PIB. Les hypothèses retenues dans la LF-2022 sont d'une croissance du PIB de 2.6 % et un prix moyen du baril de 75 USD. Le besoin de financement restera stable à 20 milliards TND, qui inclut le remboursement de la dette publique. La LF-22 contient des mesures fiscales et non-fiscales visant à alléger certains secteurs en difficulté, comme l'agriculture, le tourisme, le transport aérien et le BTP, ainsi que en faveur de la numérisation et d'un renforcement de l'administration et du contrôle fiscal. Du point de vue des interventions structurelles, la mise en place d'un plan de départ anticipé à la retraite à 57 ans sur trois ans dans la fonction publique, représente un premier pas pour réduire la masse salariale. Le processus budgétaire gagnerait en transparence par l'adoption d'une stratégie de communication exhaustive.

Graphique 1.19. Le déficit budgétaire est élevé



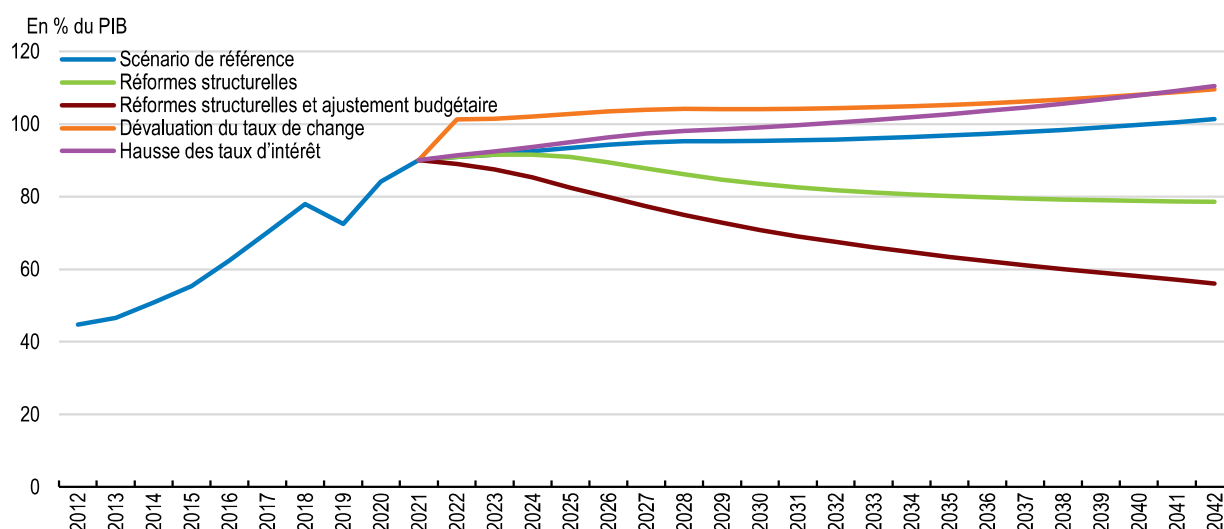
Note : Dans les *Perspectives économiques de l'OCDE* n° 110 (décembre 2021), l'OCDE prévoit que le solde financier de l'administration centrale s'établira à -8.2 % du PIB en 2021.

Source : Ministère des Finances.

StatLink  <https://stat.link/5au23j>

La politique budgétaire expansionniste appliquée en réaction à la récession a fait passer le ratio d'endettement public de 72 % du PIB en 2019 à 89 % du PIB en décembre 2021. Si le solde primaire s'améliore peu à peu et le taux d'intérêt à long terme augmente légèrement par rapport aux niveaux actuels (ce qui correspond à un scénario de référence plutôt favorable), le ratio d'endettement atteindra 100 % du PIB dans 20 ans. Les politiques économiques pourraient sensiblement contribuer à améliorer la viabilité de la dette en réajustant les dépenses publiques et en stimulant la croissance économique. Dans le scénario de réformes structurelles (voir ci-dessus), le ratio de la dette au PIB pourrait diminuer régulièrement au cours de la même période (Graphique 1.20). Si les réformes structurelles s'accompagnaient aussi d'un effort d'assainissement budgétaire plus ambitieux, le ratio d'endettement pourrait s'améliorer encore plus rapidement. En revanche, une dépréciation exceptionnelle de la monnaie entraînerait immédiatement une hausse de ce ratio, qui continuerait ensuite de grimper.

Graphique 1.20. La mise en œuvre de réformes structurelles ambitieuses visant à stimuler la croissance pourraient faire diminuer le ratio de la dette publique au PIB



Note : Dans le scénario de référence, on suppose que le solde primaire (égal à -0.8 % du PIB en 2019) sera ramené de -5.5 % du PIB en 2021 à -1 % du PIB d'ici 2029 et maintenu constant à partir de 2030. Le scénario « Réformes structurelles » fait intervenir des réformes destinées à augmenter le potentiel de croissance de l'économie, notamment l'assouplissement de la réglementation des marchés de produits, l'amélioration de la qualité de l'enseignement, le renforcement de la gouvernance et de l'état de droit, ainsi que la réduction du coin fiscal sur le travail (voir ci-dessus), qui a également pour effet d'accroître les recettes fiscales et de réduire le déficit primaire par rapport au scénario de référence. Le scénario « Réformes structurelles et ajustement budgétaire » intègre des réductions supplémentaires des dépenses publiques qui permettront de ramener la balance primaire à 0.3 % du PIB en 2025 et de le maintenir constant ensuite. Le scénario « Dévaluation du taux de change » prévoit une dévaluation monétaire de 15 % en 2022 par rapport au scénario de référence, tandis que le scénario « Hausse des taux d'intérêt » modélise un taux d'intérêt sur la dette publique supérieur de 0.5 point de pourcentage à celui retenu dans le scénario de référence. Les simulations ne prennent pas en compte l'effet du vieillissement de la population sur les finances publiques en raison de l'indisponibilité des données.

Source : Calculs de l'OCDE fondés sur les données de la Banque centrale de Tunisie et du Ministère des Finances et sur le modèle à long terme de l'OCDE.

StatLink  <https://stat.link/39bcw8>

Afin de stabiliser la dette publique et de la ramener sur une trajectoire descendante, il sera nécessaire, si les réformes structurelles sont correctement mises en œuvre, de générer un léger excédent primaire (0.3 % du PIB) d'ici le milieu de la décennie, comme le supposent les simulations de la dette ci-dessus. Si l'on prend comme référence le déficit primaire de -0.8 % du PIB en 2019, cela impliquerait un ajustement budgétaire total de 1.1 % du PIB. Il existe également de solides arguments en faveur de politiques publiques visant à stimuler les investissements en capital humain (en augmentant les dépenses de formation et certaines prestations sociales bien ciblées pour réduire les inégalités et la pauvreté) et dans

les infrastructures. À supposer que des dépenses supplémentaires d'environ 1.5 % du PIB soient consacrées à ces postes et dans l'hypothèse d'une baisse des recettes de 0.4 % du PIB due à la division par deux des droits et taxes à l'importation, l'ajustement budgétaire total devrait être d'environ 3 % du PIB.

Cet ajustement budgétaire pourrait être réalisé sans augmenter les taux d'imposition ou introduire de nouvelles taxes (Tableau 1.4.). Au lieu de cela, il existe de nombreuses possibilités d'accroître l'efficacité des dépenses sans compromettre les objectifs sociaux et économiques (Banque mondiale, 2020^[24]). Cela pourrait inclure une meilleure gestion des dépenses publiques, grâce à l'élimination progressive de certaines dépenses courantes qui ne sont plus prioritaires ou qui se sont avérées inefficaces, et la réduction des dépenses fiscales qui créent des distorsions sans générer beaucoup de retombées positives. Enfin, il est possible de réduire le gaspillage des ressources publiques dû à la corruption et d'éviter les dépenses clientélistes visant à bâtir un consensus politique.

Tableau 1.4. Impact budgétaire des recommandations

Recommandation budgétaire	Impact estimé sur le solde budgétaire, en points de pourcentage du PIB
Réduire les dépenses de personnel dans le secteur public (effectifs et salaires)	+1.5 %
Réduire les subventions et les exonérations d'impôt	+1.5 %
Diviser par deux les droits et taxes à l'importation	-0.4 %
Augmenter les dépenses de formation et les prestations sociales bien ciblées	-0.5 %
Augmenter les dépenses dans les infrastructures	-1.0 %
Variation du solde primaire en résultant	+1.1 %

Note : Les chiffres figurant dans ce tableau étant des estimations, ils sont donc soumis à une incertitude considérable. La mise en œuvre des recommandations pourrait prendre plusieurs années.

Étant donné que les déséquilibres budgétaires pèsent sur la solvabilité à moyen terme de la Tunisie, l'adoption d'une stratégie crédible s'impose de toute urgence. Il serait notamment très utile d'instituer une règle budgétaire qui limite progressivement la hausse des dépenses courantes, en fonction du montant de la dette publique par exemple, comme au Costa Rica (voir Encadré 1.5).

Encadré 1.5. Règles budgétaires pour assainir les finances publiques – l'expérience du Costa Rica

Le Costa Rica a adopté une loi historique de réforme budgétaire en décembre 2018, à l'issue d'une vingtaine d'années de débats et dans un contexte social complexe, marqué notamment par une grève de trois mois dans le secteur public. L'instauration d'une règle budgétaire qui freine progressivement la hausse des dépenses courantes constitue l'un des éléments essentiels de cette réforme (voir Tableau 1.5).

Tableau 1.5. La règle budgétaire adoptée au Costa Rica

Quand, au terme de l'exercice budgétaire précédent, la dette est	L'augmentation annuelle des dépenses courantes ne doit pas dépasser
Inférieure à 30 % du PIB ¹	La croissance moyenne du PIB nominal des quatre années antérieures.
Entre 30 et 45 % du PIB	85 % de la croissance moyenne du PIB nominal des quatre années antérieures.
Entre 45 et 60 % du PIB	75 % de la croissance moyenne du PIB nominal des quatre années antérieures.
Supérieure à 60 % du PIB	65 % de la croissance moyenne du PIB nominal des quatre années antérieures.

Note 1 : Ou le ratio dépenses courantes/PIB est inférieur à 17 %.

Les dépenses de toutes les entités non financières du secteur public (c'est-à-dire l'administration centrale, l'ensemble des organismes semi-autonomes, le parlement, le système judiciaire, les collectivités locales et les entreprises publiques non financières) sont soumises à la règle budgétaire. Bénéficient d'une exemption la Caisse de sécurité sociale (CCSS), la société de raffinerie de pétrole (Recope) et les entreprises publiques pour ce qui est de la partie de leurs activités exposées à la concurrence.

Le ministère des Finances veille à ce que la formulation du budget de l'administration centrale et des organismes semi-autonomes respecte la règle budgétaire. Concernant l'administration centrale, le contrôleur général vérifie, pendant la phase d'approbation du budget, que celui-ci est conforme à la loi. Au terme de l'exercice, il vérifie aussi que la règle budgétaire a bien été respectée. Le conseil budgétaire indépendant procède également à une évaluation sur ce point. Un rapport final de conformité est remis au Bureau du contrôleur général au mois d'avril de l'année suivante et publié sur le site web du ministère des Finances. Le Bureau du contrôleur général vérifie la conformité à la loi du budget des entreprises publiques.

Source : OCDE (2020), *Étude économique du Costa Rica*.

Les dépenses publiques sont dominées par les dépenses courantes, laissant guère de marge pour le financement des mesures sociales

La composition des dépenses publiques reflète la vision du rôle de « l'État en tant que pourvoyeur d'emplois ainsi que de biens et services subventionnés » (Banque mondiale, 2020^[24]). Depuis le début des années 2010, la forte hausse des dépenses de personnel (Tableau 1.6), qui résulte de l'augmentation à la fois des effectifs et des salaires (FMI, 2021^[7]), est la principale cause de la détérioration du déficit budgétaire (Graphique 1.21.). Les émissions d'emprunts ont dû être accrues pour financer les dépenses courantes et le service de la dette, ce qui a entraîné une insuffisance des ressources pouvant servir à améliorer la qualité des infrastructures et des services publics. Il serait souhaitable de mettre en œuvre les recommandations formulées dans la précédente *Étude économique de la Tunisie* (OCDE, 2018^[25]) (Tableau 1.7). En particulier, pour remettre la dette publique sur une trajectoire soutenable, il faut associer un assainissement budgétaire graduel, centré sur le volume des dépenses publiques et l'évaluation systématique des incitations fiscales, à des réformes structurelles susceptibles de soutenir la croissance. La justice fiscale doit être renforcée et le biais des subventions en faveur des ménages riches doit être corrigé.

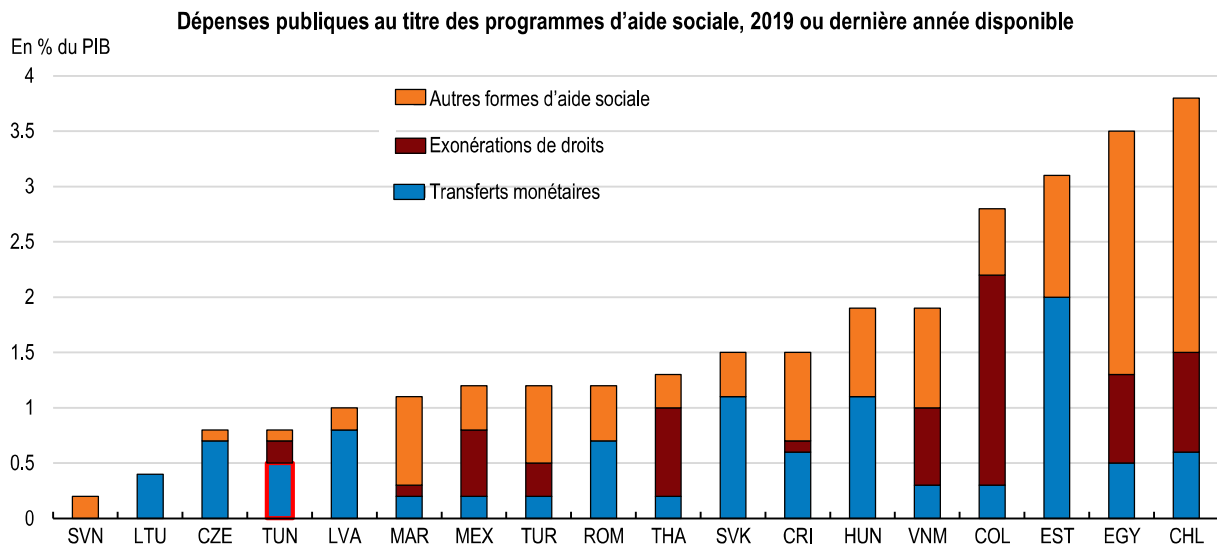
Tableau 1.6. Composition des dépenses et des recettes publiques¹ (en % du PIB)

	2010	2016	2019	2020	LF2021	LR2021
1. Recettes totales	22.9	22.7	27.5	26.9	26.3	28.2
Recettes fiscales	20.1	20.8	25.1	24.6	24.4	25.6
Recettes non fiscales	2.8	1.9	2.4	2.3	2.0	2.5
2. Dépenses totales	23.9	28.9	31.0	37.5	32.8	36.8
Dépenses courantes	17.9	23.4	27.8	33.6	29.4	33.3
dont : Salaires	10.7	14.6	14.5	17.4	16.4	16.9
Subventions	2.4	2.4	4.7	4.0	2.6	..
Produits alimentaires	0.9	1.7	1.6	2.2	1.8	..
Transports	0.3	0.5	0.4	0.5	0.4	..
Énergie	1.2	0.2	2.8	1.3	0.3	..
Charges d'intérêts	1.8	2.2	2.8	3.4	3.3	3.1
Dépenses en capital	6.5	5.3	3.3	3.5	3.4	3.5
Prêts	-0.5	0.1	-0.1	0.4	0.0	0.0
Déficit (1-2)	-1.0	-6.1	-3.5	-10.5	-6.5	-8.7
Pour mémoire						
Dons	0.0	0.1	0.3	0.0	0.0	..
Recettes des privatisations	0.0	0.1	0.3	0.0	0.0	..
Actifs confisqués	0.0	0.3	0.5	0.1	0.1	..

1. Administration centrale, hors recettes et dépenses du système de sécurité sociale.

Source : Ministère des Finances.

Graphique 1.21. La part des dépenses sociales dans les dépenses totales est faible



Source : Banque mondiale, base de données ASPIRE.

StatLink  <https://stat.link/zstgbq>

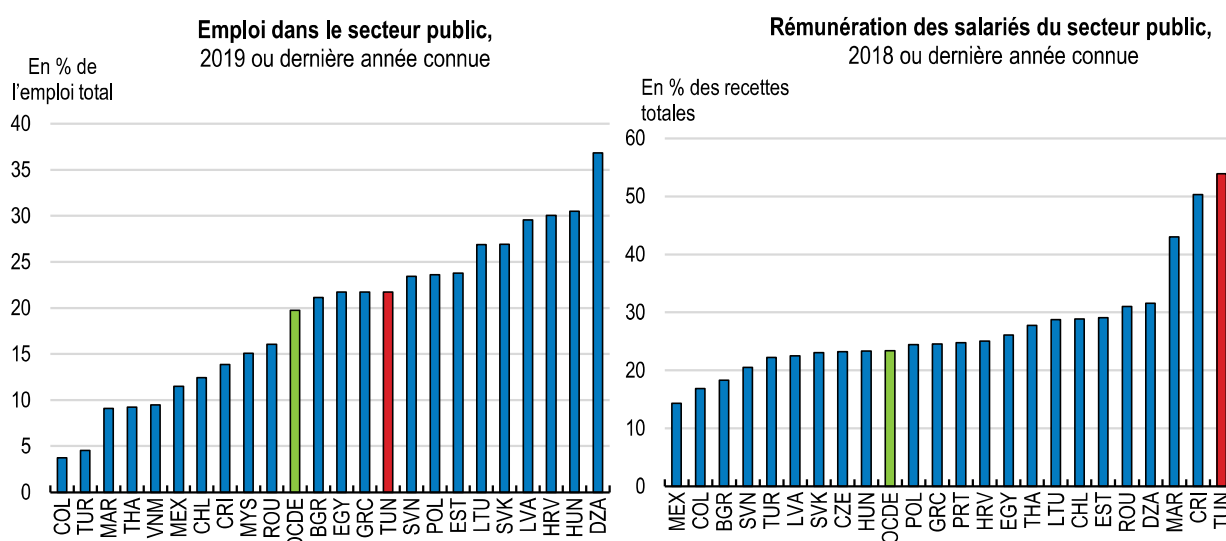
Tableau 1.7. Recommandations antérieures concernant les politiques macroéconomiques

RECOMMANDATIONS ANTÉRIEURES DE L'OCDE	MESURES PRISES
Assortir l'ajustement budgétaire de réformes structurelles afin d'inscrire le ratio de la dette publique au PIB sur une trajectoire descendante à moyen terme.	Peu de progrès ont été accomplis, même avant la pandémie de COVID-19.
Effectuer des examens de dépenses axés sur l'utilité des programmes publics, dont les projets d'infrastructures, pour hiérarchiser les priorités en matière de dépenses publiques.	Depuis 2021, le Ministère de l'Économie publie un rapport annuel sur les incitations fiscales.
Rétablir la justice fiscale en facilitant le recoupement des informations et en augmentant les contrôles fiscaux afin de mieux lutter contre la fraude et l'évasion fiscales.	Peu de progrès.
Évaluer systématiquement l'impact, les coûts et les bénéficiaires des incitations fiscales, notamment à l'achat d'un logement et à l'investissement des entreprises.	Depuis 2021, le ministère des finances publie un bilan annuel des incitations fiscales.
Réduire progressivement les effectifs du secteur public en conservant la règle de remplacement partiel des fonctionnaires partant à la retraite.	Le gouvernement a maintenu les plafonds annuels d'embauche et s'est engagé à limiter les avancements. Il a également lancé des programmes de départ volontaire et de retraite anticipée en 2017-2018, mais la participation s'avère faible.
Relever progressivement l'âge légal de départ à la retraite et engager des réformes pour garantir la pérennité financière des régimes de retraite.	L'âge de la retraite dans le régime des pensions civiles et militaires et des survivants dans le secteur public a été relevé de 60 à 62 ans, mais la réforme du système privé reste à définir ; La contribution sociale solidaire a été introduite pour diversifier les sources de financement des caisses de sécurité sociale.
Réformer le système de subventions en instituant des règles d'ajustement automatique des prix pour les produits pétroliers et en remplaçant les subventions aux autres produits par des transferts monétaires aux ménages.	Dès 2020, le gouvernement a adopté un mécanisme d'ajustement automatique des prix du carburant, qui n'a toutefois pas été entièrement mis en œuvre.
Accélérer la mise en œuvre de modifications législatives permettant aux banques de réduire la part des créances douteuses.	Peu de progrès.
Poursuivre le désengagement de l'État dans les banques publiques et mixtes.	Peu de progrès.

La masse salariale du secteur public est l'une des plus élevées au monde

L'emploi et la masse salariale dans le secteur public (y compris les entreprises publiques) ont sensiblement augmenté depuis 2011 (Graphique 1.22). Des emplois ont été créés au sein des administrations publiques et des entreprises publiques pour les chômeurs peu qualifiés et de longue durée, afin notamment d'éviter une hausse excessive du chômage et les tensions sociales qu'il engendre. L'amnistie générale de 2011 a permis aux fonctionnaires qui avaient perdu leurs postes pour des raisons politiques de les réintégrer, et ce avec la mise à jour de leur trajectoire de carrière, y compris toutes les promotions. Le cadre juridique prévoit un système de recrutement et d'avancement par voie de concours mais, dans la pratique, le secteur ne recourt guère à des évaluations des performances et à des incitations financières adéquates. Dans ce contexte, et compte tenu du degré relativement élevé de centralisation du système, il est très difficile de tenir compte des besoins organisationnels et des caractéristiques de la main-d'œuvre dans la phase du recrutement.

Graphique 1.22. Le secteur public fournit un grand nombre d'emplois, bien rémunérés



Source : OIT, base de données ILOSTAT ; et FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*.

StatLink  <https://stat.link/4z1drh>

À moyen terme, des réformes plus profondes s'imposent pour améliorer les performances opérationnelles et réduire les coûts de la fonction publique. Il conviendrait notamment de suspendre les embauches et les promotions dérogatoires et hors concours, de rendre la publication des postes vacants obligatoire et d'appliquer les principes d'uniformité, d'équité, de justice et de transparence pour renforcer les processus d'évaluation des fonctionnaires tout au long de leur vie active. Certains pays membres de l'OCDE ont mis en œuvre des réformes similaires pour réduire leurs dépenses de fonctionnement (Encadré 1.6). Un recours accru aux technologies du digital pourrait aussi rendre les administrations publiques plus efficaces. La résistance au changement demeure toutefois forte. En mai 2021, les syndicats ont notamment rejeté un projet gouvernemental visant à réduire la masse salariale par une diminution des effectifs et des départs volontaires.

Encadré 1.6. Réforme du secteur public : l'expérience de la Slovaquie et de l'Estonie

En Slovaquie, le système de rémunération dans le secteur public était devenu un système complexe et opaque. En 2010, à l'issue de négociations avec des représentants syndicaux des fonctionnaires, le gouvernement a mis en place un nouveau système. Il a fait preuve d'innovation et de créativité dans la façon dont il a géré à la fois le processus de réforme et les négociations nécessaires. Le gel des augmentations de salaires, qui crée indirectement une réserve de fonds non alloués et pouvant être redistribués, a vraisemblablement été un facteur déterminant dans la conclusion d'un accord. Un autre enseignement important qui a été tiré est que, pour assurer la poursuite et la pérennité de la réforme, l'organisme central de la fonction publique doit être renforcé. Il s'agit là d'un élément essentiel pour garantir la cohérence du système. Cet organisme central devrait être habilité à représenter l'employeur public dans les négociations de conventions collectives.

L'expérience de l'Estonie atteste de l'intérêt de l'administration électronique. Les citoyens estoniens peuvent pratiquement tout faire en ligne, sauf se marier ou divorcer et vendre ou acheter des biens immobiliers. Le protocole de communication sécurisée « X-road », sur lequel reposent les services d'administration en ligne, a été développé selon les mêmes principes que la chaîne de blocs, avant même que cette technologie n'ait été inventée. L'Estonie est également à la pointe de la dématérialisation des marchés publics : elle est l'un des quatre seuls pays de l'OCDE à avoir intégré un ensemble complet de fonctions dans ses systèmes de passation électronique des marchés publics. Durant la pandémie de COVID-19, le pays a mis en œuvre des approches novatrices de la prestation des services de santé, en encourageant les téléconsultations.

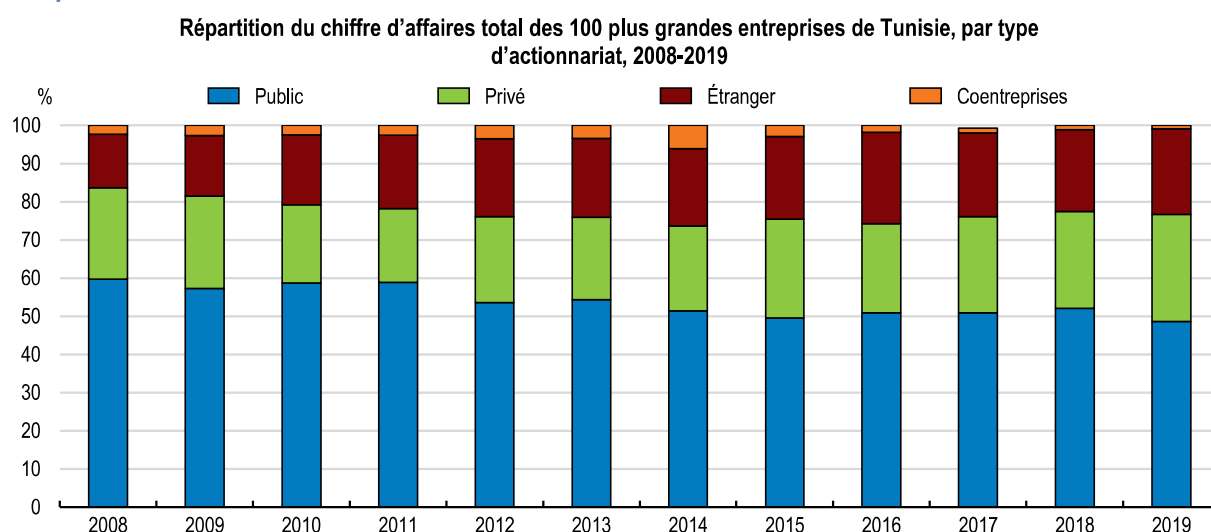
Source : OCDE (2012), [The Public Sector Salary System in Slovenia](#) ; et OCDE (2021), [Government at a Glance 2021: Country Fact Sheet Estonia](#).

Les entreprises publiques jouent un rôle prépondérant dans l'économie

Les entreprises publiques ont joué un rôle important dans l'économie tunisienne depuis l'indépendance du pays en 1956, lorsque l'État a nationalisé nombreuses entreprises. Dans les années 1980, celles-ci sont toutefois devenues dans la plupart de cas inefficaces, déficitaires et de plus en plus endettées, contribuant à la crise de liquidités qui, en 1986, a contraint la Tunisie à adopter un programme d'ajustement structurel sous la tutelle du FMI. Ce programme prévoyait le retrait progressif de l'État des secteurs jugés « non stratégiques ». Quelque 144 entreprises publiques, dont des cimenteries et des banques, ont été privatisées à part entière entre 1987 et 1999.

La gouvernance des entreprises publiques revêt une importance cruciale pour le développement socioéconomique de la Tunisie, et ce pour de multiples raisons. En premier lieu, les entreprises publiques dominent plusieurs secteurs (dont les transports, les banques et l'énergie) qui pèsent lourd dans le coût de la vie et fournissent des intrants importants aux entreprises. Elles représentent en outre une part non négligeable de l'économie nationale et constituent notamment la majeure partie des grandes entreprises du pays (leur part dans le chiffre d'affaires total des 100 plus grandes entreprises de Tunisie dépasse 50 %) (Graphique 1.23). En deuxième lieu, les résultats financiers médiocres des entreprises publiques aggravent la situation des finances publiques, et leurs éléments de passif éventuel sont considérables (14 % du PIB selon la (Banque mondiale, 2020^[24])). Et en troisième lieu, les entreprises publiques étaient la cheville ouvrière du capitalisme de copinage avant la transition politique. L'amélioration de leur transparence est donc indispensable à la création d'un système économique et social plus juste et viable.

Graphique 1.23. Les entreprises publiques occupent une place prépondérante dans le secteur des entreprises



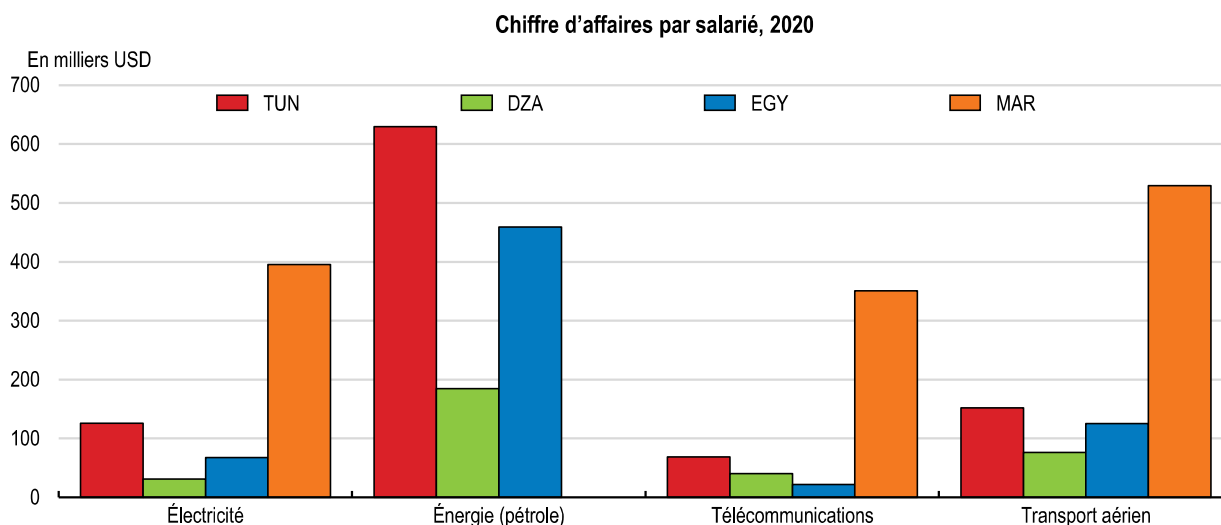
Source : OCDE, données tirées de diverses éditions du « Classement annuel des entreprises tunisiennes », publié par *L'Économiste Maghrébin*.

StatLink  <https://stat.link/hu7jno>

Les entreprises publiques ont tendance à souffrir de problèmes de gestion, à enregistrer des résultats médiocres, à présenter des risques budgétaires et à créer à terme des distorsions sur les marchés. L'État gère aujourd'hui 110 entreprises (Ministère de l'économie, des finances et de l'appui à l'investissement, 2021^[26]) (la moyenne de l'OCDE est d'environ 13), dont le chiffre d'affaires total représente presque 10 % du PIB. Les entreprises publiques tunisiennes ont accusé des pertes nettes annuelles moyennes de 400 millions TND entre 2013 et 2016, malgré des subventions de fonctionnement totalisant près de 5 milliards TND (4.5 % du PIB) (Banque mondiale, 2020^[24]). À la fin de 2019, les 30 plus grandes entreprises publiques affichaient une dette globale représentant 40 % du PIB, les prêts contractés auprès des banques locales s'élevant à 17 % du PIB (FMI, 2021^[7]). Qui plus est, la part de la dette garantie par l'État représente 15 % du PIB, ce qui risque de mettre à mal la viabilité budgétaire. Les entreprises publiques ont d'importants arriérés et arriérés croisés entre elles, envers l'État, ainsi qu'envers des caisses de sécurité sociale et des entités privées. À la fin juin 2020, les arriérés des entreprises publiques envers l'État représentaient 5.6 % du PIB, tandis que ceux de l'État envers les entreprises publiques s'élevaient à 7.9 % du PIB ; les arriérés des entreprises publiques envers les entités privées avoisinaient pour leur part 3 % du PIB.

Les entreprises publiques jouissent le plus souvent d'une position de monopole dans leurs secteurs d'activité, ce qui réduit les incitations à améliorer la productivité, engendre des coûts supplémentaires pour le secteur privé et ouvre la voie à la corruption (Ades et Di Tella, 1999^[27]). Un indicateur de performance très simpliste (soit le chiffre d'affaires par salarié) montre que les entreprises publiques tunisiennes ne se portent pas particulièrement bien, même par rapport à la région MENA (Graphique 1.24). C'est le cas de la Société tunisienne de l'électricité et du gaz (STEG), par exemple. La STEG détient 91.5 % de la capacité électrique installée en Tunisie et produit 81 % de l'électricité du pays. Cependant, en raison de retards dans la construction de nouvelles centrales électriques, la capacité de production excédentaire est limitée et les baisses de tension sont fréquentes (AfDB, 2019^[28]). La STEG a du mal à répondre au pic estival de demande d'électricité, et a fortiori à faire face à la croissance annuelle de 5 % de la consommation d'électricité du pays. Depuis 2011, l'expansion de la capacité de production installée de la STEG a ralenti de 3.5 % par rapport à la décennie précédente, et l'augmentation du vol d'électricité et du non-paiement des factures pèse sur les résultats financiers de l'entreprise (Banque mondiale, 2019^[29]). En revanche, les effectifs salariés se sont accrus, passant de 9 260 en 2010 à 12 753 en 2013, et à 13 467 en 2019.

Graphique 1.24. Les services d'utilité publique affichent des résultats relativement faibles



Source : Secrétariat de l'OCDE, d'après les rapports publiés par les entreprises.

StatLink  <https://stat.link/yva2pb>

La gouvernance des entreprises publiques pourrait être améliorée

Il ressort de l'analyse menée par l'OCDE que tous les membres du conseil d'administration de la STEG sont soit des fonctionnaires soit des salariés de la société. De fait, dans les conseils d'administration de neuf des dix plus grandes entreprises publiques pour lesquelles on dispose de données, pas moins de 92 administrateurs sur 106 peuvent être considérés comme des personnes politiquement exposées (c'est-à-dire des personnes qui se sont vu confier une fonction publique importante) et/ou sont des acteurs internes. Cette structure de gouvernance sans administrateurs indépendants est propice à la collusion et à la pensée de groupe et limite l'apport de compétences externes. Les dernières réformes en date ont créé de nouveaux niveaux d'obligations formelles (concernant par exemple les nominations internes, les conditions de travail ou les décisions d'investissement et de passation de marchés), qui introduisent des obligations supplémentaires en matière de publication d'informations. Il serait plus judicieux de mettre en place une meilleure combinaison d'incitations qui concourent à aligner les comportements des dirigeants et des administrateurs sur les intérêts de l'État actionnaire.

Le secteur du transport aérien permet d'illustrer les conséquences du manque d'aboutissement des réformes. Dans les années 2000, l'UE a lancé le processus de création d'un Espace Aérien Commun élargi avec ses pays voisins de l'est et du sud. Alors que le Maroc voyait dans l'Accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens une opportunité, qui a permis à sa compagnie aérienne nationale de se restructurer et d'en tirer profit (Encadré 1.7), la Tunisie a à maintes reprises exprimé des préoccupations quant à la capacité de sa compagnie aérienne nationale (Tunisair, dont 62 % du capital est détenu par l'État) d'exercer son activité dans un environnement libéralisé. En conséquence, les ajustements nécessaires en vue de l'accord « Ciel ouvert » avec l'UE ont pris du retard. Cet accord, signé en décembre 2017, n'a pas encore été ratifié et demeure un simple projet suscitant une opposition considérable, en particulier de la part des syndicats de Tunisair. Entre temps, la compagnie a accumulé des dettes et des pertes, a connu de fréquents changements au sein de la direction, a enregistré un faible taux de ponctualité (53 % en 2020) et reste en sureffectif, employant 280 personnes par avion alors que la norme internationale est de 80.

Encadré 1.7. Libéralisation du marché et redressement des entreprises publiques : l'exemple du transport aérien au Maroc

Créée en 1957, la compagnie aérienne Royal Air Maroc (RAM) propose, au départ de sa base à l'aéroport international Mohammed V de Casablanca, un vaste réseau de lignes au Maroc et en Afrique, ainsi que des services vers l'Europe, le Moyen-Orient, la Chine et le continent américain. Elle est l'une des cinq compagnies aériennes africaines à appartenir à une alliance mondiale (en l'occurrence l'alliance oneworld, dont RAM est devenue membre en 2020).

En 2006, le Maroc a signé un accord « Ciel ouvert » avec l'UE pour soutenir le tourisme dans le sillage des attentats de Casablanca de mai 2003 et de la guerre en Iraq, ce qui a presque menacé la survie de RAM. À l'aéroport de Casablanca, la proportion de sièges proposés par des compagnies à bas prix a plus que triplé, passant d'environ 12 % en 2006 à 40 % en 2011, soit un niveau beaucoup plus élevé que dans les aéroports voisins d'Alger (0.6 %) et de Tunis (1.5 %), par exemple.

Le Printemps arabe, l'attentat à la bombe contre un café de Marrakech et la crise de la dette dans la zone euro sont autant de facteurs qui ont pesé sur le tourisme et mené la compagnie RAM au bord de la faillite. Faisant face à des perspectives négatives liées à une baisse du nombre de passagers et à une augmentation des coûts d'exploitation, en particulier des prix du carburant, RAM a conclu en 2011 un contrat de programme avec la Direction des entreprises publiques et de la privatisation du ministère marocain des Finances. Ce contrat a aidé la compagnie aérienne à devenir rentable en réduisant l'étendue de ses activités, tout en lui offrant une compensation pour des services publics non rentables mais essentiels. En 2014, RAM a réduit de moitié ses effectifs, les faisant passer de 5 352 à 2 737 personnes, à la faveur d'un plan de départ volontaire approuvé par les syndicats, ce qui lui a permis de réduire ses coûts salariaux de 34 %. La compagnie aérienne marocaine a également lancé un vaste programme de renouvellement de sa flotte. Depuis 2013, elle enregistre des bénéfices et voit son chiffre d'affaires augmenter. En 2012, l'État marocain avait annoncé être prêt à vendre 44 % du capital de RAM, mais cette tentative de privatisation partielle n'a pas abouti.

Le COVID-19 a provoqué une crise majeure : les recettes ont chuté de 70 % (de 16.5 milliards MAD à 5 milliards MAD) et les pertes se sont élevées à 3.5 milliards MAD. En août 2020, RAM s'est vu accorder par l'État une aide financière de 6 milliards MAD (600 millions USD), subordonnée à une réduction draconienne de ses coûts.

Source : OCDE et Banque mondiale.

Dans l'avenir, il conviendra en priorité d'élaborer une stratégie d'actionnariat appropriée, assortie d'indicateurs de mesure et de gestion concrets. L'actionnariat public se justifie comme un moyen de protéger les secteurs « stratégiques » et leur main-d'œuvre contre la concurrence ou les pratiques d'éviction. En revanche, le maintien en vie des entreprises publiques dans des secteurs aussi divers et non stratégiques que la publicité, l'aviculture, la manutention et le ciment ne contribue pas à la réalisation des objectifs de développement. Du point de vue du bien-être social, la meilleure solution pour l'État serait de vendre ces entreprises publiques ou les liquider en procédant parallèlement à la restructuration des dettes avec les créiteurs, les bailleurs et autres parties concernées. Bien que ces deux solutions soient difficiles à mettre en œuvre dans le contexte actuel, il est encore pire de laisser ces entreprises s'en sortir tant bien que mal. Peu de progrès ont été accomplis au cours de la dernière décennie sur les plans de la transparence, de la performance, de la gouvernance et de la viabilité des entreprises publiques. Des critères de performance non contraignants (tels que des contrats de performance) ont parfois été adoptés, mais ils ne sont pas rendus publics, comme c'est le cas en Uruguay (OCDE, 2021^[30]). Pour sa part, l'Unité de surveillance de la productivité des entreprises publiques manque de compétences techniques (Banque mondiale, 2014^[31]). La qualité de l'information financière doit être améliorée : à l'heure actuelle, nombre

d'entreprises publiques présentent leurs états financiers avec un retard considérable, et il n'est pas rare que les commissaires aux comptes expriment une opinion avec réserve (Banque mondiale, 2020^[32]).

Pour les services d'utilité publique, la recherche de partenariats internationaux pourrait avancer plus rapidement si l'État s'engage à ne pas exercer des pressions sur les nouveaux propriétaires et dirigeants. Réserver une participation minoritaire aux salariés peut aussi permettre de dissiper les craintes de licenciements immédiats à la suite d'une prise de contrôle. Depuis les années 1980, l'expérience internationale met clairement en lumière les avantages d'un cadre réglementaire propice au jeu de la concurrence, géré et supervisé par des autorités de régulation économique indépendantes (OCDE, 2016^[33]). En Tunisie, en dehors du secteur financier, la seule autorité de ce type est l'Instance nationale des télécommunications (pour la radio et la télévision, une seconde instance existe, à savoir la Haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle, ou HAICA, mais celle-ci ne joue pas le rôle de régulateur économique). La création d'une autorité de régulation sectorielle constituerait une avancée majeure pour le développement de l'autoproduction d'électricité par les énergies renouvelables (Rassaa et al., 2020^[34]).

Dans le cadre du programme de réformes présenté au FMI, les autorités tunisiennes prévoient de créer un fonds de restructuration qui servira à recapitaliser les entreprises publiques, de placer l'ensemble des entreprises publiques sous la responsabilité d'une agence unique des participations de l'État et d'en vendre au moins quelques-unes jugées « non stratégiques ». Bien qu'il existe une diversité de structures du capital et de dispositifs de gouvernance dans les pays de l'OCDE, l'exercice des droits et des responsabilités d'actionnaire tend toujours à être confié à une seule entité (OCDE, 2021^[35]) (Encadré 1.8), conformément aux recommandations formulées dans les Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques. Même si elle agit sous la tutelle du gouvernement, qui fixe les lignes directrices de son action, il est fondamental que l'agence des participations de l'État dispose de l'autonomie suffisante pour gérer le portefeuille de participations en vue de maximiser les intérêts patrimoniaux de l'État et d'encourager l'exemplarité en matière de transparence, de rémunération, d'égalité et de responsabilité sociale et environnementale. La divulgation des sources de financement mobilisées pour les restructurations renforcerait la crédibilité du plan gouvernemental.

Encadré 1.8. Centraliser l'exercice des droits des actionnaires peut améliorer la gouvernance des entreprises publiques

L'État tunisien n'est pas le seul à vouloir améliorer les résultats et l'efficacité des entreprises publiques sans pour autant céder le contrôle des actifs sous-jacents. Divers États membres de l'OCDE ont adopté un modèle d'actionnariat centralisé, qui se caractérise par un organe central de prise de décision chargé d'exercer la fonction d'actionnaire au sein de la majorité des sociétés et organismes contrôlés par l'État. La réalisation des objectifs financiers, les questions techniques et opérationnelles et le suivi des performances des entreprises publiques relèvent de la responsabilité de cette entité centrale. Les membres du conseil d'administration peuvent être nommés selon diverses modalités, mais l'entité centrale joue un rôle décisif.

France : Agence des participations de l'État

L'Agence des participations de l'État (APE) a été créée en 2003 pour exercer la mission d'État actionnaire, séparément des fonctions de contrôle et de régulation qui incombent aussi à l'État. Elle emploie 55 personnes et dispose d'un budget annuel de 12.4 millions EUR.

En tant que service de l'administration centrale placé sous l'autorité du ministère de l'Économie et des Finances, l'APE assure le contrôle des actionnaires de 88 entreprises publiques ou à capitaux publics (la liste des entreprises est établie par un décret gouvernemental) ainsi que de leurs filiales. Un certain nombre de petites entreprises axées sur la réalisation d'objectifs de politique publique sont contrôlées par les ministères sectoriels compétents, et non par l'APE. Celle-ci gère les comptes du budget de

l'État pour toutes les recettes et dépenses liées aux participations financières de l'État, à l'exception des dividendes des entreprises du portefeuille de l'APE qui sont versés directement au budget général de l'État. Incarnant l'État actionnaire, l'APE nomme un ou plusieurs administrateurs au conseil d'administration de chaque entreprise publique. À l'occasion du troisième Haut Conseil de Coopération franco-tunisienne, qui s'est tenu en 2021, la France a proposé sa coopération technique dans ce domaine.

Finlande : Département de la gestion de l'actionnariat public

La Résolution de 2007 sur la politique d'actionnariat public énonce les principes et les pratiques clés en matière de gestion de l'actionnariat de l'État. Les tâches correspondantes sont exécutées par le Département de la gestion de l'actionnariat public, au sein du Cabinet du Premier Ministre, conformément aux lignes directrices et recommandations approuvées par le Comité ministériel sur la politique économique. Le Département de la gestion de l'actionnariat public désigne les représentants de l'État au conseil d'administration des entreprises publiques, étudie diverses questions liées à l'assemblée générale annuelle des actionnaires et assure le suivi des entreprises tout au long de l'année.

Costa Rica : Unité de conseil de la présidence

L'Unité de conseil de la Présidence (UCP) a été créée en 2018 pour gérer et coordonner les entreprises publiques et les institutions autonomes. Elle a pour mission d'aider le président et l'exécutif à exercer les droits d'actionnaire de l'État de manière active et éclairée, et de professionnaliser le processus de nomination des membres des conseils d'administration. Ayant officiellement démarré ses activités en septembre 2018, l'UCP a publié en 2019 sa politique actionnariale, ainsi qu'un premier rapport de synthèse sur le secteur des entreprises publiques. Elle est dirigée par le Secrétaire du Conseil des ministres et dispose d'un budget annuel d'environ 100 000 USD, qui comprend le Conseil des ministres.

Lituanie : Centre de coordination de la gouvernance

Le Centre de coordination de la gouvernance (CCG) exerce des fonctions de suivi et d'établissement de prévisions, fait rapport sur le respect, par les entreprises publiques ou détenues par des municipalités, des obligations en matière de gouvernance, de transparence et de mise en œuvre des indicateurs, et propose des recommandations et des consultations aux entités qui exercent les droits et les responsabilités de l'État (ministères actionnaires). Ses tâches principales consistent notamment à sélectionner les membres des conseils d'administration, à fixer des objectifs pour les entreprises publiques et à examiner les stratégies et les pratiques de gouvernance.

Chili : Système des entreprises publiques (*Sistema de Empresas Públicas*)

Le Système des entreprises publiques (SEP) est un comité de la Société de développement de la production (CORFO, *Corporación de Fomento de la Producción*). Il fait office d'organe consultatif technique habilité à superviser de façon centralisée la gestion de la majorité des entreprises publiques détenues par la CORFO (23 des 33 entreprises publiques). Certaines entreprises publiques sont des entités à but lucratif, tandis que d'autres poursuivent, au moins en partie, des objectifs sociaux. Le SEP a pour tâche principale de désigner et révoquer les membres des conseils d'administration des entreprises publiques en s'appuyant sur le code de gouvernance d'entreprise, un code de conduite spécifique, et l'évaluation annuelle des performances des administrateurs. Le SEP est lui-même administré par un conseil d'administration composé de neuf membres et il est géré par un directeur exécutif recruté dans le secteur privé.

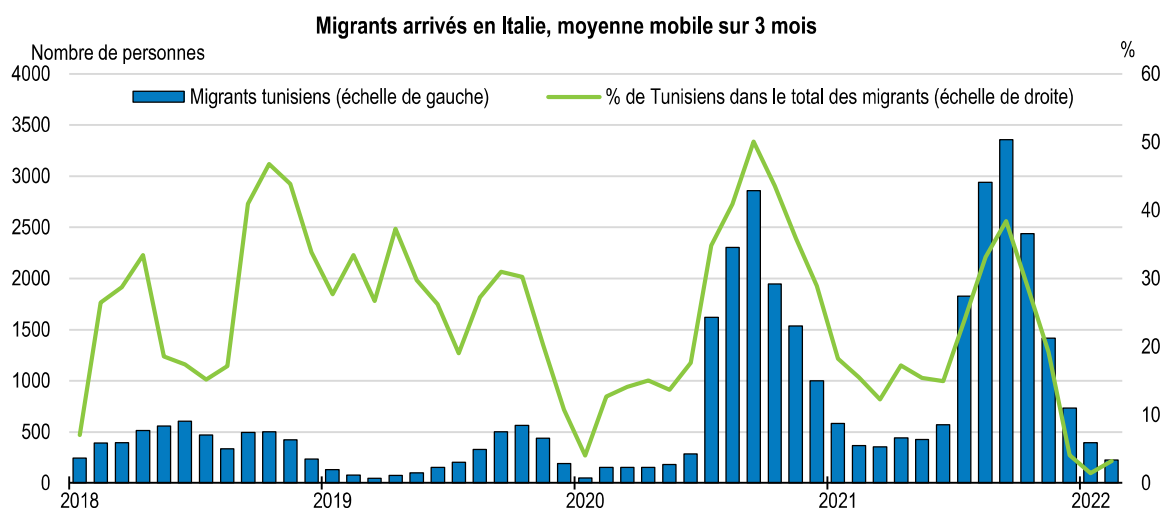
Source : OCDE.

Mieux protéger les plus nécessiteux

La pandémie pose de nouveaux problèmes aux autorités puisqu'elle risque de faire reculer les progrès remarquables réalisés au cours des dernières décennies en matière de réduction de la pauvreté (OCDE, 2018^[25]). L'augmentation estimée du pourcentage de la population pauvre dépend du seuil de pauvreté : elle est très faible dans le cas de l'extrême pauvreté (population vivant avec moins de 1.90 USD par jour), mais plus élevée (avec une hausse de 5.4 point de pourcentages) pour les individus « vulnérables » susceptibles de basculer dans la pauvreté (population vivant avec moins de 5.50 USD par jour). La nouvelle classe moyenne, qui a alimenté la consommation au cours des vingt dernières années (CESAO, 2014^[36]), fait maintenant face à un risque de déclassement. Les études menées sur le terrain par l'INS et la Banque mondiale ont fait ressortir des changements dans les habitudes alimentaires des ménages pauvres, qui ont été contraints de réduire les quantités consommées ou de consommer des aliments moins appréciés (Kokas et al., 2020^[37]). Les femmes semblent particulièrement touchées, à cause des inégalités préexistantes en termes de salaire et de revenu qui se sont aggravées avec la crise, pendant laquelle a aussi augmenté le temps dédié aux tâches non-payées réalisées dans le cadre familial. Un diagnostic plus encourageant découle de deux indicateurs synthétiques du progrès social, le Social Progress Index (Social Progress Imperative, 2021^[38]) et l'indice mondial de pauvreté multidimensionnelle (IPM) (PNUD, 2021^[39]). La Tunisie est relativement bien notée dans les deux classements, qui mesurent respectivement la manière dont les pays subviennent aux besoins sociaux et environnementaux de leurs citoyens et le pourcentage de la population souffrant de diverses privations qui touchent les personnes dans leur vie quotidienne, notamment une santé menacée, une éducation insuffisante et un niveau de vie bas.

Pour faire face à la hausse des prix alimentaires ou pour compenser les pertes d'emplois, les ménages ont puisé dans leur épargne, se sont fait aider ou ont emprunté de l'argent à des proches, en particulier à ceux qui vivent à l'étranger, et ont repoussé le paiement de leurs dettes. La détérioration de la situation économique dans un cadre générale de forte informalité se reflète en outre depuis la mi-2020 dans le nombre croissant de Tunisiens qui quittent le pays et empruntent la route de la Méditerranée centrale (Graphique 1.25).

Graphique 1.25. Les migrations vers l'Europe ont augmenté



Source : Statistiques journalières du Département italien des libertés civiles et de l'immigration (*Cruscotto statistico giornaliero, Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, interno.gov.it*).

StatLink  <https://stat.link/2iah4j>

Les politiques publiques devraient s'attacher à atténuer les coûts de la pandémie pour les ménages en agissant sur différents fronts, tels que les revenus du travail et les revenus non professionnels, la consommation et le maintien des services. Les plans d'urgence mis en œuvre en 2020 ont fourni des aides en nature et des transferts monétaires d'urgence à 1.1 million de ménages, pour un montant total de 287 millions TND. Ces aides sont différenciées en fonction du niveau de pauvreté et/ou vulnérabilité. Les familles nécessiteuses ont reçu une aide exceptionnelle supplémentaire de 50 TND en avril 2020 et de 60 TND le mois suivant. Une aide monétaire exceptionnelle de 200 TND a été accordée en avril et mai 2020 aux familles à faible revenu bénéficiaire des cartes de soins à tarifs réduits et aux familles accueillant une personne sans soutien familial (handicapée, âgée ou enfant orphelin). Le même montant a été versé en mai 2020 aux familles vulnérables ne figurant pas dans la base de données du MAS. Les détenteurs de faibles pensions de retraite ont également reçu une aide exceptionnelle de 100 TND le mois de mai 2020. En 2021, en réponse à la recrudescence de la pandémie, de nouvelles mesures ont été adoptées pour protéger les travailleurs des secteurs les plus touchés par la pandémie et les ménages pauvres et vulnérables. Le Projet de protection sociale compte sur un financement d'environ 300 millions USD de la Banque mondiale.

Les mesures d'urgence de 2020 ont révélé certaines lacunes en termes de ciblage, des transferts monétaires ayant été octroyés à des ménages aisés non éligibles, et ils n'ont pas atteint une partie significative des ménages les plus pauvres (Banque mondiale, 2020^[24]). Cela montre à quel point il est urgent d'adopter une nouvelle méthode de ciblage (évaluation approximative des ressources) pour améliorer le nouveau programme AMEN social de transferts monétaires (qui a pris la place du Programme national d'aide aux familles nécessiteuses, PNAFN) et qui pourrait atteindre jusqu'à 900 000 ménages. La loi organique en matière de politiques sociales revoit la méthode de ciblage, qui sera désormais basée sur la notion de pauvreté multidimensionnelle qui, au-delà du revenu, touche aussi la santé, l'éducation, l'emploi, les conditions de vie et l'accès aux services publics. Cela demande l'implémentation de l'identifiant numérique individuel pour mettre en relation les différentes bases de données. Le meilleur ciblage permettrait de libérer des ressources pouvant être consacrées à des investissements porteurs de croissance.

Afin de protéger le pouvoir d'achat de la population contre les aléas du marché mondial et les hausses des coûts des intrants, les pouvoirs publics influent directement sur les prix des produits alimentaires et des biens de consommation de base, soit en fixant un prix officiel, soit en subventionnant ces biens et produits. Depuis des décennies, le système de compensation subventionne les produits alimentaires de base (notamment le pain, les pâtes alimentaires, le lait, le sucre et les huiles végétales) ainsi que d'autres produits et services, tels que les hydrocarbures, les transports et les médicaments. Le budget de la Caisse générale de compensation (CGC), qui distribue des subventions aux producteurs de ces biens, a fortement augmenté entre 2011 et 2019 pour atteindre 4.7 % du PIB, en raison de la hausse des importations d'énergie, du renchérissement mondial des produits alimentaires de base et de la dépréciation de la monnaie nationale (Dhakouani, Znouda et Bouden, 2020^[40]). Les subventions des produits alimentaires peuvent atténuer les pénuries alimentaires dans les ménages pauvres. Toutefois, du fait de leur caractère régressif, elles ont tendance à bénéficier plus aux ménages aisés, qui consomment davantage de produits subventionnés (Boughzala et al., 2020^[41]). Selon des estimations, la contrebande de marchandises subventionnées est équivalente à plus de la moitié des échanges officiels avec la Libye et à plus du total des échanges officiels avec l'Algérie (Ayadi et al., 2014^[42]).

Dans la loi de finances 2021, les subventions sont ramenées à 2.8 % du PIB, dont $\frac{2}{3}$ sont destinés aux produits alimentaires de base. Une nouvelle formule d'ajustement automatique des prix des trois principaux carburants a été appliquée pour la première fois en avril 2021 et a entraîné une baisse de 1.5 % des prix à la pompe. Dans la nouvelle formule, la valeur des hydrocarbures et du pétrole raffiné importés remplace le prix moyen du baril comme référence pour l'ajustement mensuel, qui évoluera dans une fourchette de +/- 1.5 %. Cette modification ainsi que la décision de rendre l'avis du comité technique contraignant pour le gouvernement vont dans le bon sens : elles devraient rendre le processus

d'ajustement plus transparent et moins exposé aux pressions politiques. La formule devrait être appliquée de manière intégrale et symétrique, également lorsque les prix du pétrole augmentent.

Subventionner les revenus plutôt que les producteurs et les prix permettrait de rendre le système plus cohérent avec les objectifs généraux de redistribution des revenus et de réduction de la pauvreté. Dans le sillage de la pandémie, une telle réforme pourrait tirer parti des progrès réalisés en matière de dématérialisation des interventions sociales. Des outils complémentaires, tels que l'identifiant social (IS) et la carte à puce, pourraient notamment être utilisés. En effet, depuis 2017 chaque individu reçoit un IS qui aide à mieux gérer les bénéficiaires de l'ensemble des programmes de protection sociale en digitalisant le processus d'immatriculation. À la mi-2021, 91 % des assurés à la CNSS et de la CNRPS (7.4 millions de personnes) et 853 280 personnes enregistrées dans le programme AMEN ont reçu leur IS.

La fiscalité doit faire l'objet de réformes

Les recettes fiscales ont augmenté pour passer de 25 % du PIB en 2000 à 32 % en 2018, soit un niveau élevé par rapport à la plupart des économies de marché émergentes (OCDE/ATAF/CUA, 2020^[43]). La charge pèse de façon disproportionnée sur les salariés et le coin fiscal sur les revenus du travail est relativement élevé par rapport au niveau de la productivité du travail (Ades et Di Tella, 1999^[27] ; OCDE, à paraître^[44]). La fraude et l'évasion fiscales sont fréquentes, même si la situation s'est améliorée grâce à la création d'un nouveau registre national des entreprises fondé sur un identifiant fiscal unique (le matricule fiscal). Les recettes tirées de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) représentent 7 % du PIB : malgré les avantages que présentent la trace écrite et le mécanisme d'autoliquidation de la TVA, la complexité et l'application lacunaire du code des impôts compliquent le recouvrement de cette taxe (OCDE, à paraître^[44]). Dans ce contexte, les priorités sont l'amélioration de l'administration fiscale et l'abolition du régime suspensif, qui autorise un assujetti à la TVA à recevoir, non grevés de cette taxe, certains des produits et des services nécessaires à son exploitation.

L'impôt sur les sociétés ne représente qu'une fraction modeste des recettes collectées, compte tenu de la taille importante de l'économie informelle et du grand nombre de sociétés soumises au régime forfaitaire. Le régime forfaitaire simplifie les procédures de déclaration fiscale pour les indépendants et les petites entreprises jusqu'à un seuil de revenu de 100 000 TND. Cependant, la sous-déclaration est fréquente en raison de l'insuffisance des contrôles fiscaux et certaines caractéristiques du régime pourraient être améliorées. En particulier, la réduction de la période d'éligibilité permettrait d'augmenter la fréquence des contrôles et le régime forfaitaire pourrait utiliser davantage les services en ligne pour la gestion administrative.

Il existe par ailleurs de nombreuses incitations fiscales à l'investissement et à la création d'emplois. Les déductions fiscales régressives (accordées par exemple aux propriétaires-occupants) limitent également la capacité d'augmenter les recettes au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de renforcer la progressivité de ce dernier. En 2021, la Tunisie a publié pour la première fois un rapport sur les dépenses fiscales. Ceci constitue une avancée notable, même si certaines marges d'amélioration existent (calcul des recettes fiscales perdues pour l'ensemble des dépenses fiscales, détail des informations sur leurs bénéficiaires, réalisation d'évaluations d'impact, etc.) (OCDE, à paraître^[44]).

La loi de finances 2021 contient des dispositions encourageantes, telles que la réduction de moitié du délai de réponse maximal dont dispose l'administration fiscale pour répondre à une objection d'un contribuable (délai ramené à 90 jours). Des modifications apportées aux cinq codes indépendants sur lesquels repose la fiscalité tunisienne visent à alléger le fardeau de la récession (Encadré 1.9). Les droits d'accise sur le tabac ont été relevés en mars 2021, reprenant la hausse progressive amorcée en 2017 conformément aux recommandations de l'OMS. Cette mesure pourrait générer des recettes supplémentaires d'au moins 200 millions TND (soit 0.2 % du PIB). La loi de finances 2022 prévoit de faire bénéficier les entreprises de bonifications de taux d'intérêt sur les crédits d'investissement et d'assouplir l'éligibilité au statut d'entreprise exportatrice, avec un abaissement du seuil du chiffre d'affaire à l'export de 70 à 50%. La LF-

22 prévoit également une augmentation de la fiscalité indirecte sur plusieurs biens de consommation, y compris la hausse des droits de douanes sur un ensemble de biens importés.

Encadré 1.9. Principales dispositions fiscales contenues dans la loi de finances pour l'année 2021

Les principales dispositions fiscales de la loi de finances pour l'année 2021 sont les suivantes :

Entreprises

- Réduction du taux de l'impôt sur les sociétés, ramené de 25 % à 15 %, et convergence des taux d'imposition entre les secteurs *offshore* et *onshore*.
- Application de la réglementation des prix de transfert uniquement aux entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur ou égal à 200 millions TND (contre 20 millions TND auparavant) et qui entretiennent des relations commerciales avec des sociétés étrangères liées.
- Réduction du taux de retenue à la source : i) de 15 % à 10 % sur les revenus locatifs ; ii) de 5 % à 3 % sur les honoraires ; et iii) de 1.5 % à 1 % sur les montants supérieurs ou égaux à 1 000 TND.
- Mesures spécifiques visant à aider les entreprises touchées par la pandémie de COVID-19, sous réserve du respect des conditions préférentielles (dont le paiement de l'impôt sur les sociétés dû pour 2020 d'ici mai 2022).
- Possibilité de réévaluer les actifs fonciers et immobiliers.
- Déduction des sommes réinvesties dans le capital d'entreprises entièrement exportatrices.
- Incitations en faveur de la recherche-développement.

Ménages

- Doublement du plafond de déduction des sommes versées dans un compte épargne en actions (CEA), porté de 50 000 TND à 100 000 TND par an.
- Relèvement du plafond de déduction des montants payés au titre de contrats d'assurance-vie et d'assurance de capitalisation, porté de 10 000 TND à 100 000 TND par an.
- Transformation de la retenue à la source de 20 % sur les intérêts en une retenue définitive et non susceptible de restitution.

Une réforme fiscale cohérente devrait comporter divers éléments. Actuellement, on compte cinq Codes indépendants ; le Code de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés, le Code de la TVA, le Code des droits d'enregistrement et de timbre, le Code de la fiscalité locale et le Code des droits et procédures fiscaux. Un code général des impôts devrait être exhaustif et simple à comprendre et à appliquer. La création d'un organisme d'État chargé du recouvrement des impôts et des arriérés d'impôt, doté de spécialistes compétents et recourant largement au numérique, pourrait renforcer le cadre institutionnel. Le champ d'application des régimes spéciaux devrait être réduit, en particulier celui de la TVA, pour laquelle une rationalisation des exonérations s'impose, et les différences de taux d'imposition entre les secteurs *onshore* et *offshore* devraient être supprimées, pour permettre à toutes les entreprises d'opérer sur un pied d'égalité. À moyen terme, l'élargissement de l'assiette fiscale, une meilleure application du régime forfaitaire et le renforcement des contrôles, notamment par une utilisation plus efficace des inspecteurs des impôts, pourraient permettre de baisser les taux d'imposition. De manière plus générale, il est souhaitable d'introduire une feuille de route des réformes et de la communiquer de façon claire et rapide pour renforcer la lisibilité du régime fiscal.

D'autres sources de recettes publiques pourraient être mobilisées. Dans le contexte plus large de la réforme des entreprises publiques (voir plus haut), des privatisations pourraient s'avérer utiles. En outre, les enquêtes lancées depuis 2011 n'ont pas permis de vérifier l'estimation initiale de la valeur des biens mal acquis par l'ancien président, sa famille et ses associés (13 milliards USD). Les actifs illicites identifiés et détenus hors du territoire tunisien a au total porté sur des montants sans commune mesure avec l'estimation initiale. En revanche, la quasi-totalité des intérêts financiers contrôlés en Tunisie par le clan de l'ancien président a été confisquée par décret. Les procédures internationales de recouvrement des avoirs illicites, lancées notamment dans divers pays européens et au Moyen-Orient, malgré quelques succès notables, ont vu leur efficacité limitée par l'insuffisante coopération offerte par certains pays, par la difficulté de l'identification d'actifs illicites provenant d'infractions anciennes et par les lenteurs des procédures d'entraide judiciaire.

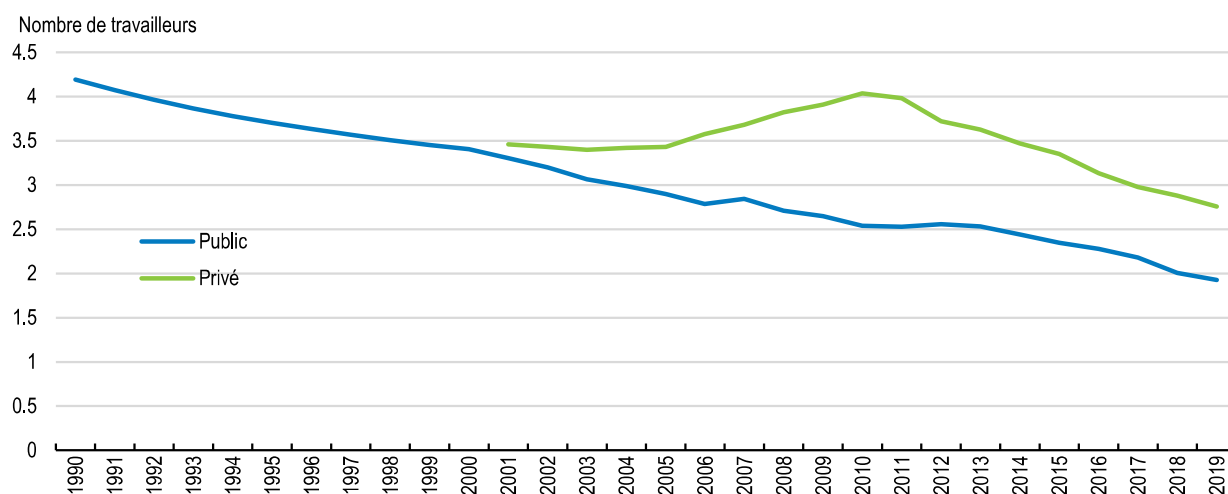
La santé financière du régime public de retraite est fragile

Le vieillissement de la population, l'augmentation des taux de dépendance, la générosité des taux de remplacement bruts et la faible croissance ont affaibli le régime de retraite par répartition (Graphique 1.26) (Ministère des Finances, 2019). La réforme de 2019 a porté l'âge de la retraite dans le secteur public à 62 ans, tout en donnant la possibilité de travailler jusqu'à 65 ans. Elle a aussi augmenté les cotisations salariales et patronales. Il est entendu que les mêmes règles s'appliqueront au secteur privé, mais les négociations sur cette question piétinent. Des efforts additionnels sont requis pour donner davantage de transparence au déficit du système des retraites, en particulier pour ce qui concerne le traitement des arriérés vis-à-vis du système public de l'assurance santé (FMI, 2021^[7]).

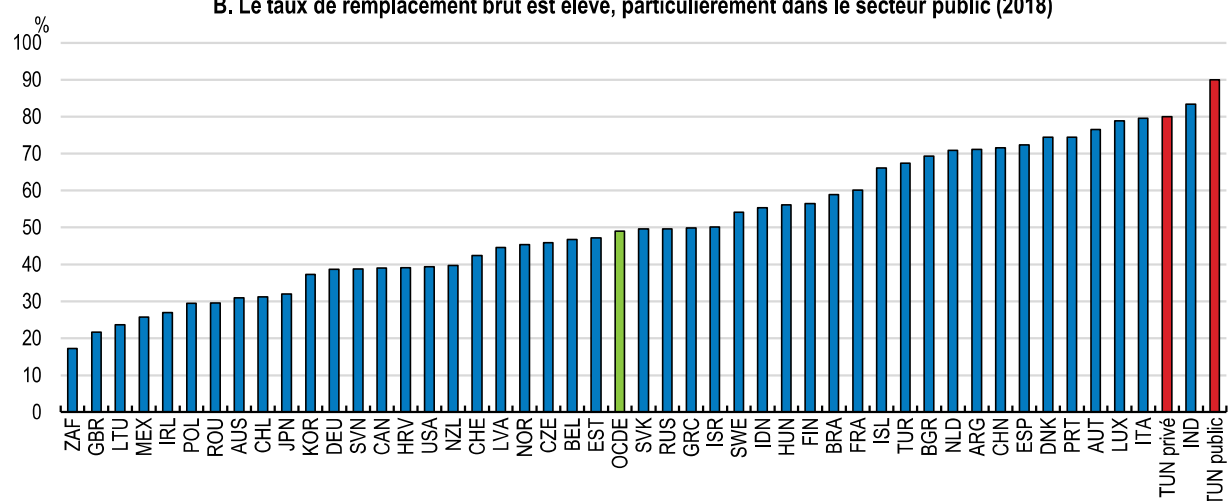
Les problèmes de soutenabilité qui caractérisent les régimes de retraites ne sont cependant toujours pas résolus et une réforme de plus grande ampleur s'imposera. Les taux de remplacement sont beaucoup plus généreux que dans la moyenne des pays de l'OCDE, en particulier pour le secteur public où les prestations sont calculées sur la base du dernier salaire (Graphique 1.26). Les pensions sont indexées sur les salaires, alors que dans de nombreux pays de l'OCDE elles sont indexées sur l'inflation. Le taux d'accumulation devrait être linéaire (c'est-à-dire le même taux pour toutes les années) et le montant de la pension devrait être calculé sur la base du gain moyen sur l'ensemble de la carrière (Banque mondiale, 2020^[24]). Dans le régime du secteur privé, la sous-déclaration des recettes et des salaires affecte la perception des cotisations de sécurité sociale. Ce problème devrait être résolu en renforçant les contrôles et en améliorant l'infrastructure numérique pour détecter la fraude (CRES, 2017^[45]) (OCDE, à paraître^[44]). Les départs à la retraite anticipée, lorsque cela est possible, ne donnent pas lieu à une décote et coûtent plus chers en raison de l'allongement de l'espérance de vie. En outre, la coexistence de plusieurs régimes spéciaux est source d'iniquité. Le financement des importants passifs éventuels liés aux retraites au moyen des recettes fiscales générales implique une forte dégressivité dans un pays où la couverture de retraite est loin d'être universelle et où 46 % de la main-d'œuvre travaillent dans le secteur informel. Le Brésil, qui a récemment réformé son système de retraite, a pu réduire les inégalités entre le régime du secteur public et celui du privé et assurer une plus grande progressivité des cotisations (OCDE, 2020^[46]).

Graphique 1.26. Le système de retraite n'est pas viable et de nouvelles réformes sont nécessaires

A. Le nombre de travailleurs contribuant au financement du régime de retraite est en baisse constante



B. Le taux de remplacement brut est élevé, particulièrement dans le secteur public (2018)



Source : Gouvernement de la Tunisie; et base de données de l'OCDE sur les retraites.

StatLink  <https://stat.link/6x075c>

Un environnement des affaires plus favorable et plus juste pourrait favoriser l'investissement

Comme d'autres économies de marché émergentes, la Tunisie souffre depuis longtemps d'un « capitalisme de connivence », une forme de gouvernance économique dans laquelle les décisions publiques sont soumises à l'influence induite d'un petit nombre de groupes d'intérêt. Les entreprises ayant des liens avec la sphère politique, notamment celles appartenant à l'ancien président Ben Ali et sa famille, dominaient de larges pans de l'économie et étaient plus susceptibles d'échapper à l'impôt (Rijkers et al., 2016^[47]). Malgré les espoirs d'améliorations tangibles suscités par la transition politique, une poignée d'entités influentes poursuivant leurs propres intérêts ont la mainmise sur la politique et l'économie du pays. L'influence qu'elles exercent est considérable du fait qu'elles détiennent des médias ou des monopoles commerciaux, qu'elles financent des partis politiques ou parce que cette influence s'opère directement au travers de l'exercice de la fonction parlementaire ou gouvernementale. Leur statut leur permet d'influer sur le débat public et de mieux défendre leurs intérêts.

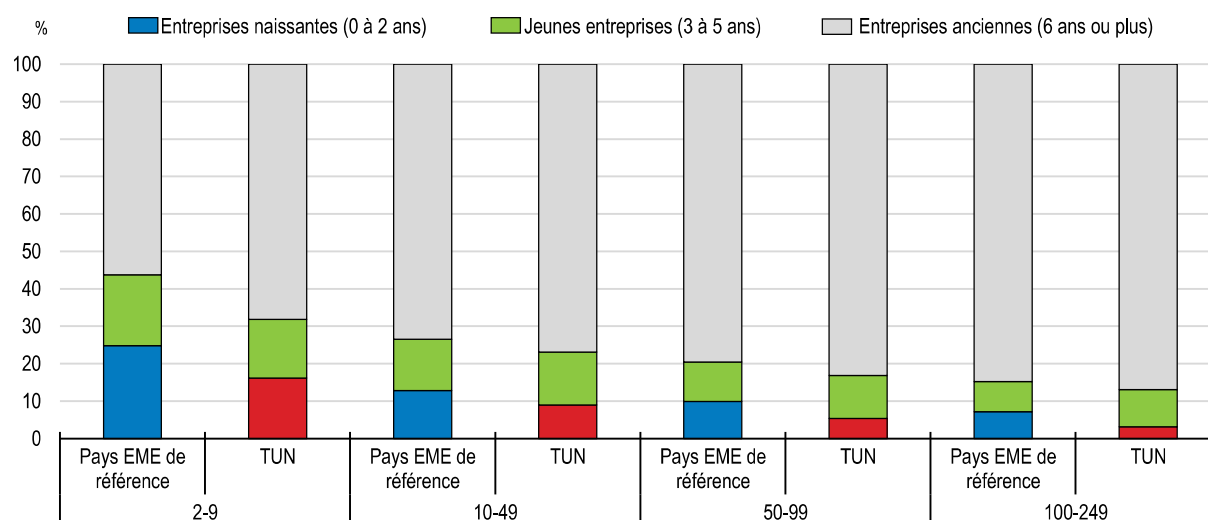
Les possibilités de tirer des rentes économiques peuvent être réduites par une simplification de l'environnement réglementaire, un renforcement du système fondé sur des règles et l'amélioration des politiques menées en ce qui concerne notamment la passation des marchés publics, le crédit subventionné, le commerce international, les privatisations ou encore les régimes fiscaux favorables et les subventions. Les indicateurs de réglementation des marchés de produits (RMP) élaborés par l'OCDE montrent une tendance systématique de l'État à s'immiscer dans l'économie et témoignent des nombreux obstacles réglementaires à l'entrée des entreprises sur le marché et à l'entrepreneuriat (OCDE, 2018^[25]). Peu de progrès ont été enregistrés depuis la précédente *Étude* de l'OCDE (Tableau 1.8). Il ressort de l'analyse menée aux fins de la présente *Étude* que ce sont majoritairement des entreprises anciennes qui créent des emplois, signe de la faible dynamique entrepreneuriale et des difficultés que rencontrent les entreprises plus jeunes pour se développer et embaucher (Graphique 1.27). En outre, les taux d'entrée des entreprises sont beaucoup plus faibles en Tunisie que dans les économies de marché émergentes (EME) de référence, et ils ont diminué depuis 2011 (voir le chapitre 2).

Tableau 1.8. Recommandations antérieures sur le climat de l'investissement

RECOMMANDATIONS ANTÉRIEURES DE L'OCDE	MESURES PRISES
Accélérer le processus de réduction des autorisations d'exercice ainsi que des agréments administratifs, licences et permis.	La législation de mise en œuvre de la Loi sur l'investissement de 2017, adoptée en 2018, contient 223 régimes soumis à autorisation. Certaines procédures administratives ont été numérisées, sans que cela ait modifié les obligations préexistantes d'obtention d'une autorisation, qui restent la norme.
Réduire encore les restrictions relatives à la présence de cadres étrangers..	Aucune depuis la Loi sur l'Investissement de 2017.
Simplifier les procédures administratives et douanières lors du passage des marchandises à la frontière	La numérisation des procédures douanières est en cours.
Améliorer la gestion des infrastructures portuaires, éventuellement via des partenariats public-privé.	La Loi de 2019 sur l'amélioration du climat de l'investissement a entraîné une modification de certaines dispositions de la Loi de 2015 sur les PPP.
Renforcer la gouvernance des entreprises publiques, avec un meilleur respect des contrats de performance et des règles du jeu équitables entre entreprises publiques et privées.	Le décret gouvernemental n° 2020-314 (19 mai 2020) a fixé les grands principes régissant la nomination, l'évaluation et la révocation des administrateurs indépendants représentant l'État.
Autoriser les banques à tarifier les risques en reconsidérant le plafonnement des taux d'intérêt débiteurs.	Aucune.
Accélérer l'adoption et l'application du nouveau « Code des organismes d'investissement collectif ».	Aucune.

Graphique 1.27. L'emploi est concentré dans les entreprises anciennes

Part de l'emploi par classe de taille et par ancienneté pour la Tunisie et les économies de marché émergentes (EME) de référence, 2018 ou dernière année pour laquelle des données sont disponibles



Note : Ce graphique présente la part de l'emploi, exprimée en pourcentage, dans les entreprises naissantes ou *start-ups* (âgées de 0 à 2 ans), les jeunes entreprises (2 à 5 ans) et les entreprises anciennes (plus de 6 ans), séparément pour chaque classe de taille : microentreprises (entre 2 et 9 personnes embauchées), petites entreprises (entre 10 et 49 personnes embauchées) et entreprises de taille moyenne (de 50 à 99 et de 100 à 249 personnes embauchées). Le groupe de pays de référence comprend le Costa Rica, la Hongrie, la Lettonie et la Turquie. Le graphique est basé sur les données relatives à l'industrie manufacturière et aux services marchands non financiers, et couvre la dernière année pour laquelle des données étaient disponibles pour chaque pays (2018 pour la Tunisie et 2015 pour les pays de référence). Il peut s'agir de données provisoires qui diffèrent des données officielles.

Source : OCDE, base de données sur la dynamique de l'emploi au niveau de l'entreprise (DynEmp), www.oecd.org/sti/dynemp.htm.

StatLink  <https://stat.link/a31qt6>

Les formalités requises pour créer une entreprise sont plus nombreuses en Tunisie que la moyenne de la zone OCDE et l'exercice d'activités économiques est pénalisé par les charges administratives (OCDE, 2018^[25]). La complexité de la réglementation, y compris la fiscalité, impose en effet aux entreprises des dépenses additionnelles, qui reviennent à une taxe réduisant leur compétitivité et incitant les petites entreprises – pénalisées de manière disproportionnée – à rester dans l'informalité. Dans le secteur des infrastructures numériques par exemple, il faut, pour construire de nouveaux pylônes, remplir toute une série de formulaires papier et suivre des règles dont l'application est complexe. Le processus bureaucratique peut durer jusqu'à deux ans (BERD, 2020^[48]).

La numérisation des procédures administratives a progressé et les délais ont été raccourcis mais une autorisation préalable est toujours exigée pour de nombreuses procédures d'entrée sur le marché et d'investissement. Dans bon nombre de secteurs de services, il existe des obstacles rigides à l'entrée sur le marché et à la contestabilité, inscrits dans la législation nationale et la réglementation sectorielle. Même si le code de l'investissement de 2017 a défini un ensemble de principes généraux visant à accroître à la fois la liberté d'investir et les protections des investisseurs, le décret d'application de 2018, le plus long jamais adopté en droit tunisien (222 pages), recense 243 régimes d'autorisation et de licence (Banque mondiale, 2020^[49]). Il faut obtenir une autorisation pour pouvoir investir dans 49 secteurs lorsque la part des capitaux étrangers y deviendrait supérieure à 50 % alors que dans d'autres, comme le commerce de gros, les IDE sont frappés d'une interdiction généralisée. Un zèle réformateur peut-être excessif dans la refonte du cadre institutionnel de la promotion et de la facilitation de l'investissement a conduit à la création de plusieurs organes dont les mandats se chevauchent en partie dans certains domaines (OCDE, 2021^[50]).

La mise en place de procédures d'autorisation automatique, sous réserve du maintien de contrôles ex-post transparents afin de veiller au respect des réglementations, pourrait considérablement alléger les pesanteurs administratives. Le principe « silence vaut accord » et la centralisation des procédures administratives de création d'entreprise auprès de guichets uniques ont été appliqués dans de nombreux pays, comme le Portugal, et ont remarquablement porté leurs fruits en allégeant la charge administrative à laquelle les entreprises sont confrontées et en facilitant l'entrée sur le marché (OCDE, 2019^[51] ; OCDE, 2020^[46]). Imposer la réalisation d'une analyse d'impact de la réglementation pour les nouvelles réglementations susceptibles d'avoir un impact économique, notamment sur la concurrence, serait également une bonne chose, en particulier si de telles analyses donnaient lieu à des recommandations contraignantes. De plus, il faudrait procéder systématiquement à des évaluations ex-post afin de déterminer si les réglementations adoptées atteignent le but visé. Le mieux serait que la Tunisie envisage aussi d'appliquer le principe « une pour deux », grâce auxquelles de nouvelles réglementations ne peuvent être instaurées qu'en contrepartie d'un allègement du coût induit par la conformité à d'autres textes réglementaires (OCDE, 2020^[52]). D'autres mesures, à faible coût pour le budget de l'État, pourraient être prises pour améliorer le climat des affaires : réduire le nombre d'actes devant être délivrés par huissier de justice, encourager des modes alternatifs de règlement des différends ou encore dépenaliser certains actes (Banque mondiale, 2020^[32]).

La loi sur les *start ups* de 2018 introduit une série de changements dans les politiques fiscales et d'immigration ainsi que dans la réglementation visant à éliminer les obstacles et à faciliter l'accès de l'ensemble de la population à l'entrepreneuriat – y compris les personnes vivant dans des zones isolées. Elle prévoit également des exonérations fiscales pendant huit ans maximum, la possibilité offerte aux salariés des secteurs public et privé de prendre une année de congé sabbatique afin de créer leur entreprise, le versement d'un salaire par l'État à trois fondateurs maximum d'une nouvelle entreprise pendant la première année d'activité et l'autorisation donnée aux entrepreneurs potentiels d'ouvrir un compte multidevises. Cela étant, il faudrait préférer une simplification du régime de taxes et de subventions en vue de réduire la charge administrative pesant sur les jeunes entreprises à l'instauration de nouvelles mesures d'incitation spéciales qui risqueraient de complexifier encore plus le système en place.

La Loi sur la concurrence de 2015 proscriit les pratiques anticoncurrentielles ou discriminatoires et institue un régime de contrôle des concentrations d'entreprises. Elle s'applique à l'ensemble de l'économie, bien que certains secteurs soient soumis à des textes spécifiques appliqués par les autorités de régulations sectorielles (la banque, l'assurance, la microfinance et les médias). La loi de 2015 prévoit aussi un encadrement des prix (pour les biens et services essentiels subventionnés fournis par des monopoles d'État). Il ressort d'une évaluation de la concurrence menée par l'OCDE que l'application du droit de la concurrence doit être renforcée afin de diminuer le pouvoir de marché des opérateurs historiques et de faciliter l'entrée sur le marché et la croissance des jeunes entreprises innovantes.

Le Conseil de la concurrence est doté d'effectifs insuffisants selon les standards internationaux et s'est principalement concentré sur les enquêtes relatives aux abus de position dominante dans un petit nombre de marchés pour lesquels il dispose actuellement des compétences nécessaires (OCDE, à paraître^[53]). De plus, le ministère du Commerce exerce une influence considérable sur le Conseil dont le budget est rattaché au ministère qui nomme également son président et ses membres et joue les intermédiaires dans le cadre de toute coopération entre le Conseil et d'autres organismes publics, ce qui allonge les échanges d'informations. Pour améliorer nettement l'application du droit de la concurrence, il faudrait renforcer l'indépendance du Conseil de la concurrence, améliorer son organisation et diversifier ses ressources, notamment à travers une combinaison de différentes sources telles que des recettes générales et des commissions prélevées dans le cadre de ses activités (OCDE, à paraître^[53]). En outre, les délais d'appel des décisions rendues par le Conseil sont actuellement longs et aboutissent à une immunité de fait dans de nombreuses affaires. Il faudrait donc éliminer l'effet suspensif automatique lorsqu'un recours est

engagé et investir dans la formation économique des juges administratifs qui auront un rôle dans le domaine concurrentiel (OCDE, à paraître^[53]).

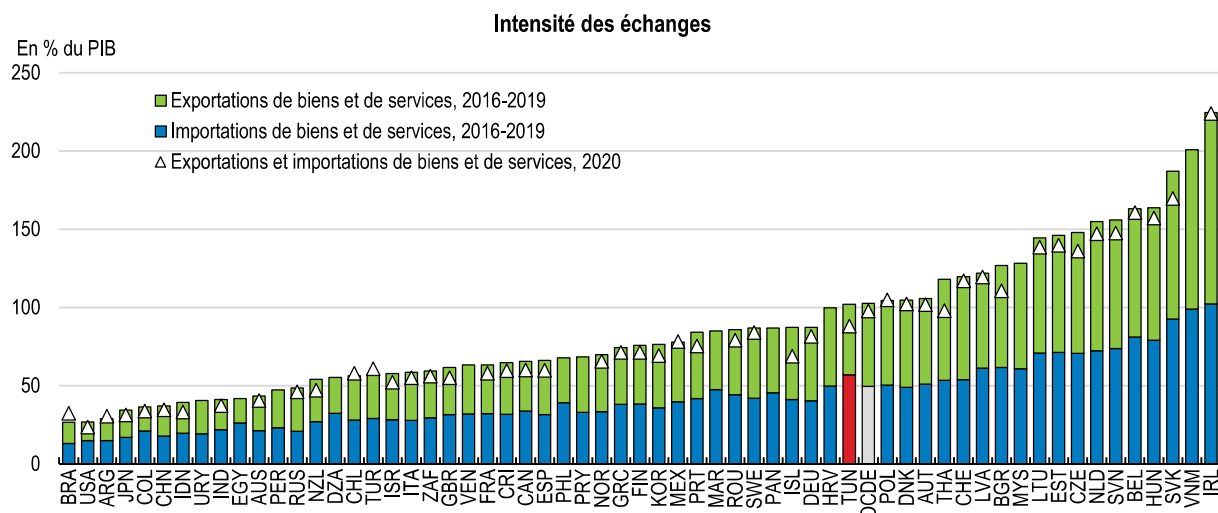
Toutefois, des progrès ont été accomplis et certains secteurs et produits s'ouvrent davantage à la concurrence. Par exemple, 2012 a vu la libéralisation des prix de trois boissons chaudes (express, direct et capuccino), mais ce n'est qu'en 2021 que cette mesure a été étendue à trois autres produits (café filtre, café crème et thé), et ce uniquement dans les établissements qui ne vendent pas de boissons alcoolisées. Toujours en 2021, les supermarchés ont obtenu le droit de vendre des cigarettes (celui-ci était auparavant réservé à environ 14 000 buralistes). Les autorités espèrent que cette libéralisation permettra de réduire la contrebande qui, selon les estimations, représente jusqu'à la moitié de la consommation totale. Il est important de maintenir la dynamique des processus de réforme et continuer à ouvrir les marchés dans lesquels les contrôles sur l'accès et les prix sont encore contraignants. La mise en œuvre des 220 recommandations spécifiques formulées en 2019 pour lever les obstacles potentiels et améliorer la concurrence dans divers secteurs, dont le commerce de détail, reste prioritaire (OCDE, 2019^[54]).

Il est essentiel de favoriser l'intégration internationale de l'économie tunisienne

Depuis les années 80, le développement de la Tunisie est étroitement associé au fait que la libéralisation de la politique commerciale a réussi à stimuler la diversification et la sophistication de la structure de production des exportations, ainsi que la participation aux chaînes de valeur mondiales (Joumard, Dhaoui et Morgavi, 2018^[55]). L'intensité des échanges commerciaux, mesurée par le poids des exportations et des importations dans le PIB, est similaire en Tunisie et dans les pays de l'OCDE (Graphique 1.28). Pourtant, le pays n'arrive pas à exploiter tous ses atouts. Si on tient compte d'autres éléments qui ont une influence sur l'intensité de la mondialisation économique – tels que la concentration géographique des échanges, la prévalence des obstacles non tarifaires aux échanges et des coûts induits par le respect des réglementations, les droits de douane et le nombre d'accords de libre-échange bilatéraux et multilatéraux (Gygli et al., 2019^[56]) – la Tunisie n'est pas très bien classée au niveau globale (95^e en 2018). Cela s'explique par la réserve relative du pays à l'égard de la libéralisation effective des échanges et les négociations commerciales approfondies.

La majorité des échanges commerciaux se font avec l'UE, les principaux biens concernés étant les composants et pièces de machines (Graphique 1.29), ce qui tient au fait que la Tunisie participe aux chaînes de valeur mondiales par le biais de liens en amont (Joumard, Dhaoui et Morgavi, 2018^[55]) et (Sammoud et Dhaoui, 2019^[57]). Par ailleurs, les lenteurs dans la libéralisation des échanges et des investissements entre les pays du Maghreb et la faiblesse des infrastructures des transports et numériques entravent le développement du commerce régional et la mise à profit des gains associés à la spécialisation. Les exportateurs tunisiens pâtissent particulièrement de la crise politique et économique en Libye, leurs ventes dans ce pays voisin ayant chuté de 832 million USD en 2009 (5.8 % de l'export total) à 539 million USD en 2019 (3.6 %).

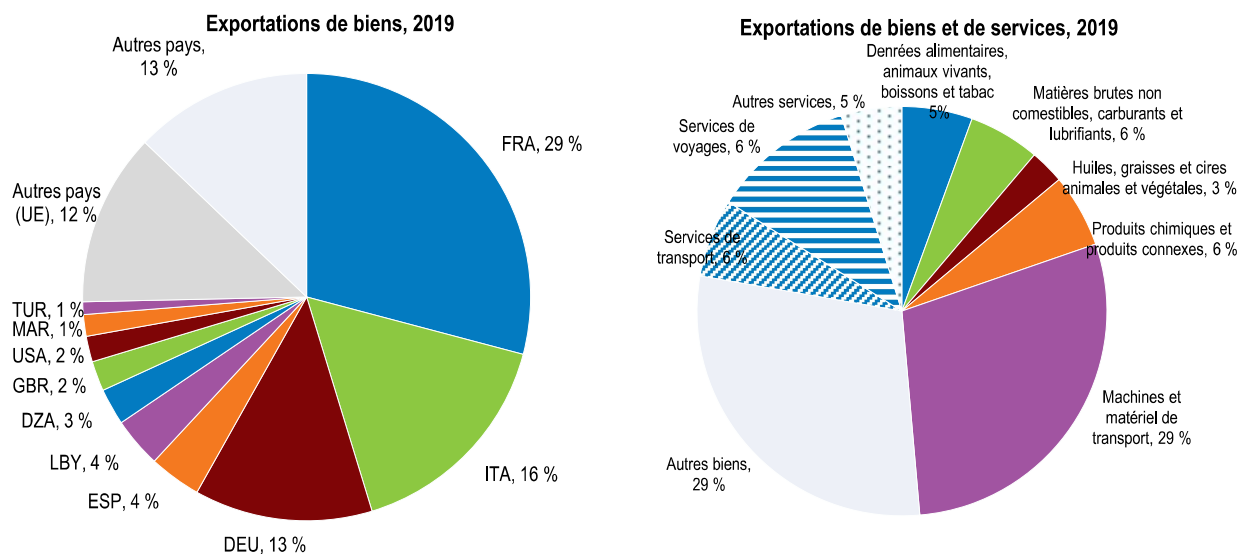
Graphique 1.28. L'ouverture commerciale de la Tunisie est relativement élevée



Source : Banque Mondiale, base de données WDI.

StatLink <https://stat.link/ug8hyz>

Graphique 1.29. La Tunisie exporte principalement vers l'Europe



Source : Base de données statistiques des Nations Unies sur le commerce des marchandises (COMTRADE) ; et CNUCED.

StatLink <https://stat.link/5tl40k>

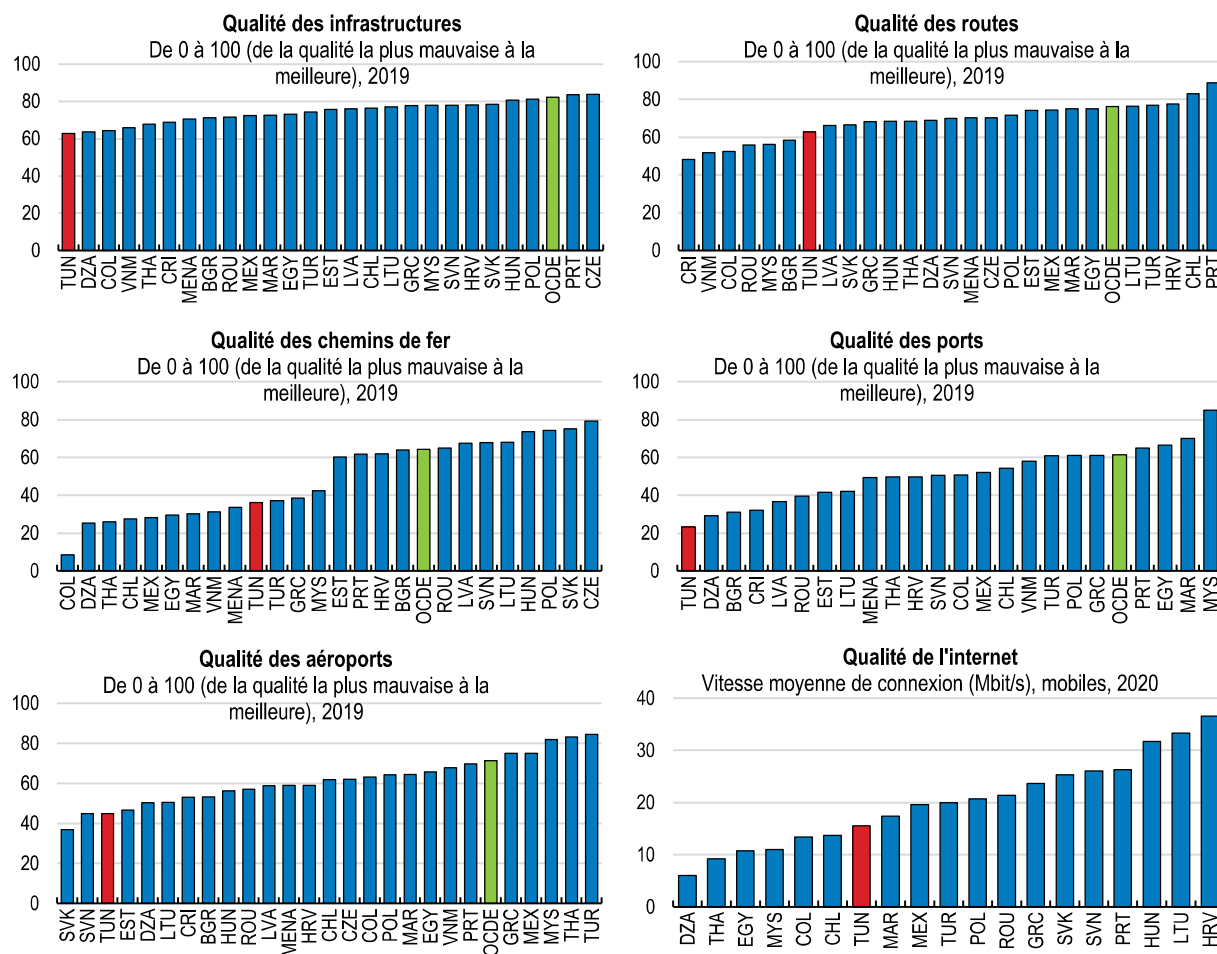
La composition des exportations tunisiennes a changé sensiblement depuis les années 1990, avec le boom des ventes de pièces détachées pour l'industrie des équipements de transport. En parallèle, le textile et les vêtements ont vu leur importance relative diminuer (voir le chapitre 2). Plusieurs produits dont le poids dans les exportations était traditionnellement élevé ont aussi connu un recul ces dix dernières années. La production de pétrole a enregistré une chute annuelle de -7.4% depuis 2009 et celle de gaz diminue depuis 2018 (BP, 2021^[58]), car les gisements les plus anciens ont été fermés, l'investissement direct est resté modeste et aucune découverte majeure n'a été enregistrée au cours de ce siècle. Le nombre de permis de prospection et d'exploration est passé de 56 en 2010 à seulement 23 en 2020, le

déficit de la balance énergétique s'est creusé de 13.6 % au premier semestre 2021 par rapport à l'année précédente et le taux d'indépendance énergétique (c'est-à-dire la part de la consommation nationale couverte par les ressources d'énergie primaire disponibles dans le pays) est passé de 93 % en 2010 à 36 % au premier semestre 2021. La production globale de gaz et de liquide du gaz naturel devrait quant à elle décliner au cours de cette décennie (Wood Mackenzie, 2021^[59]), malgré l'ouverture récente de nouveaux gisements, notamment celui de Nawara. Les volumes d'exportation de phosphates et de ses dérivés ont fortement chuté depuis 2011 en raison de troubles sociaux persistants sur les sites de production et de transport. Dans le classement mondial de la production de phosphate naturel, la Tunisie est passée de la cinquième place en 2008 à la dixième en 2020 (U.S. Geological Survey, 2021^[60]). Pour ce qui est du tourisme, en 2018 les arrivées avaient rebondi après les attaques terroristes de 2015, même si les dépenses moyennes par visiteur en 2019 étaient inférieures aux niveaux d'avant 2015 (voir le chapitre 2). Les importations de denrées alimentaires ont augmenté rapidement, aggravant le déficit commercial (ONAGRI, 2021^[61]).

La détérioration de la qualité des infrastructures physiques et de la facilitation du commerce pèse sur la compétitivité de la Tunisie (Graphique 1.30). Les entreprises orientées vers l'exportation souffrent en particulier du manque d'investissements adéquats dans les ports, qui concentrent 98 % des expéditions vers l'étranger. Selon une étude récente, 70 % des entreprises ont perdu des commandes en raison de retards dans les ports et plus de la moitié ont été contraintes de se tourner vers le fret aérien, plus fiable mais aussi plus coûteux (AHK, 2021^[62]). Malgré la législation relative à l'attribution de concessions dans ce secteur, la participation du secteur privé demeure limitée jusqu'à présent. Si l'Office de la Marine Marchande et des Ports (l'entreprise publique responsable des concessions) se porte bien financièrement, les autres entreprises publiques responsables des infrastructures subissent de lourdes pertes financières en dépit des subventions considérables qu'elles reçoivent (Banque mondiale, 2019^[29]). Un accord a été conclu avec la Millennium Challenge Corporation pour améliorer la gestion, élargir et numériser le port de Radès. La Loi de 2020 sur les PPP a clarifié le cadre réglementaire régissant ces partenariats, en allant généralement dans le sens de l'évaluation du texte de loi antérieure menée par l'OCDE (OCDE, 2015^[63]) et a rationalisé le dispositif institutionnel en instituant l'Instance générale de partenariat public-privé. Compte tenu des problèmes ayant parfois caractérisé les PPP dans d'autres pays, comme les dépassements de coûts et les renégociations de contrats, il importera de choisir avec soin les projets d'infrastructure qui seront à la fois viables et compatibles avec ce mode de financement.

Après le COVID-19, qui a vu le commerce électronique gagner d'importance, l'accès aux infrastructures numériques et la qualité de celles-ci constituent un autre problème crucial pour les exportateurs (Graphique 1.30). Une fiscalité lourde (taux standard des taxes à l'importation auquel s'ajoutent les taxes spéciales appliquées à l'équipement téléphonique et aux entreprises de télécommunications) et l'imprévisibilité du régime nuisent à l'investissement dans ce secteur (BERD, 2020^[48]). Pour accélérer l'expansion du haut débit fixe, il est temps de mettre en œuvre le dégroupage de la boucle locale, qui a été approuvé, de proposer une offre de collecte activée (« *bit-stream* »), ainsi que de promouvoir le partage de l'infrastructure. L'analyse microéconomique menée pour les besoins du présent rapport montre que la productivité des entreprises bénéficiant de l'infrastructure numérique nécessaire et ayant leur propre site web est de 2.7 % plus élevée que celle des autres entreprises tunisiennes (voir le chapitre 2).

Graphique 1.30. La qualité des infrastructures est médiocre



Source : Forum économique mondial, base de données de l'indice de compétitivité mondiale ; et Opensignal, 2020.

StatLink  <https://stat.link/y5mgv6>

Les entreprises *offshore* ont joué un rôle de moteur de la création d'emplois et de croissance des exportations. Bien qu'elles ne représentent que 4 % de toutes les entreprises du pays, elles réalisent plus des trois quarts des exportations hors énergie de la Tunisie. Il s'agit d'entreprises sous contrôle étranger qui bénéficient d'une série d'avantages spécifiques, sous réserve d'exporter au moins 70 % de leur production. Elles sont exemptées des règles strictes de contrôle des changes, des droits de douane et de nombreuses taxes, et bénéficient d'un accès privilégié aux infrastructures du commerce et de procédures douanières simplifiées (Joumard, Dhaoui et Morgavi, 2018^[55]). Leurs liens avec l'économie nationale sont très faibles. De leur côté, les entreprises axées sur le marché local ou *onshore* sont confrontées à des droits de douane et taxes d'accise, ainsi que des barrières non-tarifaires, relativement élevées pour acheter les intrants et les biens d'équipement importés, et sont peu intégrées dans les chaînes de valeur mondiales.

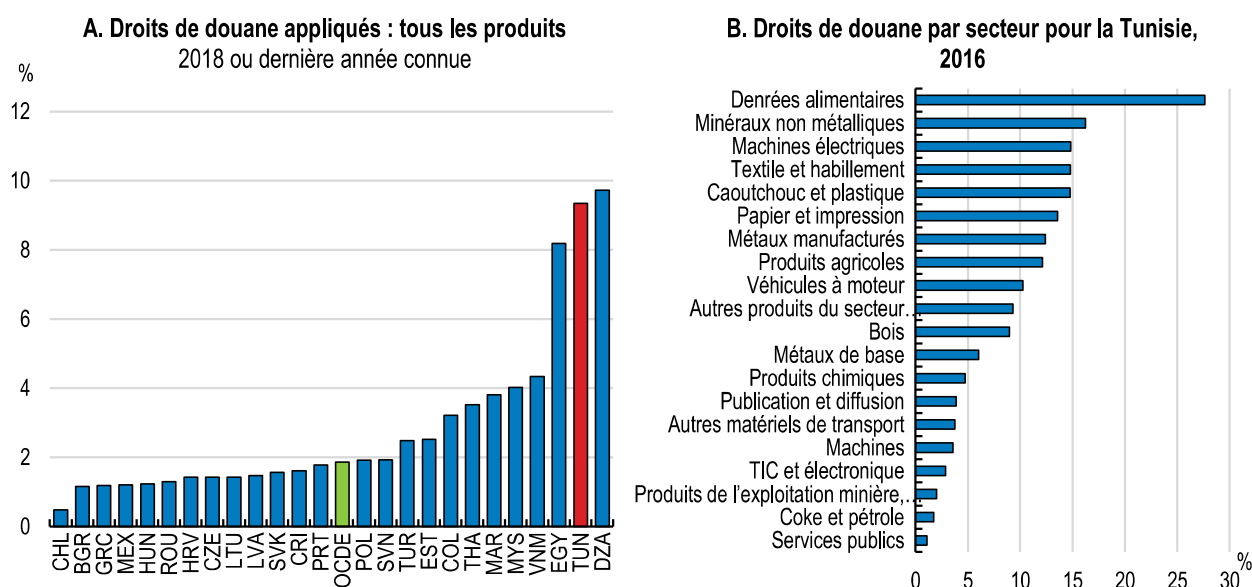
L'analyse réalisée pour les besoins de cette *Étude* montre que l'accès à des biens d'équipement et des intrants moins coûteux et de meilleure qualité rendrait les entreprises nationales plus productives et plus compétitives à l'exportation (voir le chapitre 2) (Cassimon et Grundke, à paraître^[64]). La simplification des procédures douanières et l'amélioration de l'infrastructure du commerce renforceraient le potentiel d'exportation des entreprises nationales, mais profiteraient également aux entreprises *offshore* (Banque mondiale, 2020^[49]). En dépit de l'élimination des différences dans le taux d'imposition sur le revenu des

sociétés entre les secteurs *offshore* et *onshore* en 2021, une harmonisation des taux d'imposition et l'instauration de règles du jeu équitables favoriseraient l'intégration internationale de l'économie tunisienne.

Par ailleurs, les obstacles tarifaires et non tarifaires aux échanges de produits finis, comme les taxes d'accise et les licences d'importation non-automatiques, sont importants au regard de ceux observés dans les autres pays et protègent les entreprises nationales de la concurrence internationale (Graphique 1.31). De tels obstacles à l'importation ont pour effet de réduire les incitations aux gains d'efficacité et à l'innovation pour les entreprises opérant sur le marché national, ce qui se traduit par des prix élevés et des produits de piètre qualité et peu variés sur les marchés protégés (Amiti et Khandelwal, 2013^[65] ; De Loecker et al., 2016^[66]). En outre, ils entravent la réaffectation des facteurs de production vers les activités les plus productives, avec pour résultat un déclin de la productivité du travail et des salaires (Pavcnik, 2002^[67] ; Hsieh et Klenow, 2009^[68]).

L'analyse effectuée dans le cadre de cette *Étude* montre que, dans les secteurs protégés par d'importantes barrières à l'importation, les ressources sont bloquées dans des entreprises à faible productivité (voir le chapitre 2) (Cassimon et Grundke, à paraître^[64]). Réalisée à l'aide du modèle d'équilibre général METRO de l'OCDE, la simulation d'une réduction unilatérale de 50 % des droits de douane et des mesures non tarifaires indique que la baisse des obstacles à l'importation entraînerait une augmentation significative du PIB, de la production, de la consommation privée, des exportations ainsi que de l'emploi (Graphique 1.32) (voir le chapitre 2) (Cassimon, Grundke et Kowalski, à paraître^[69]). L'ampleur de l'impact de cette mesure sur la création d'emplois, autour de 7%, met en évidence la nécessité de renforcer l'intégration internationale de l'économie tunisienne pour créer plus d'emplois de qualité et réduire le chômage (voir le chapitre 2).

Graphique 1.31. Les droits de douane sont élevés

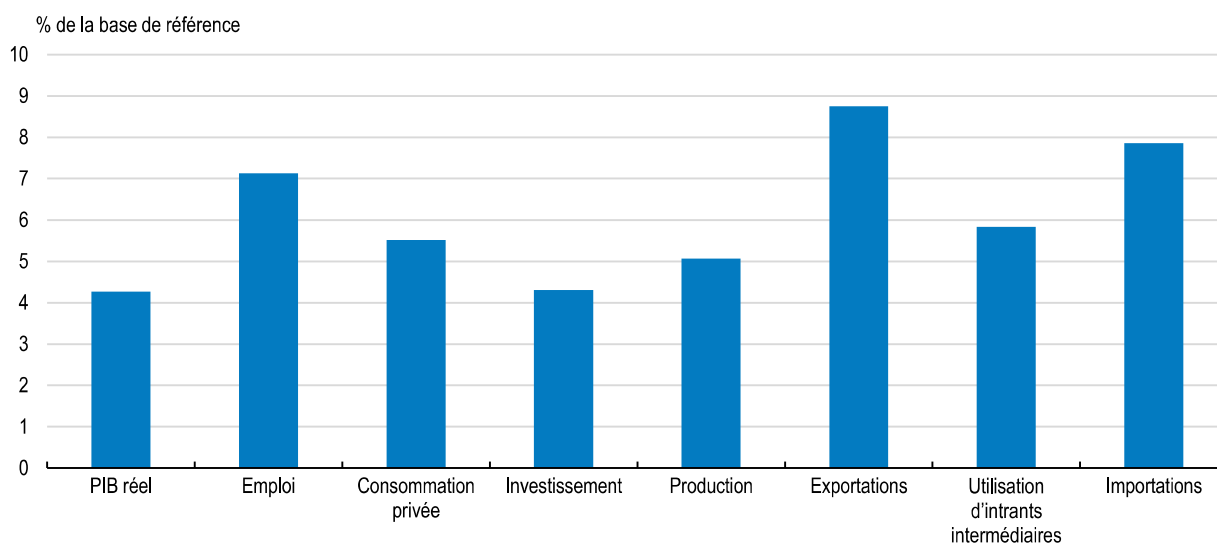


Source : Système WITS.

StatLink  <https://stat.link/cv4fqj>

Graphique 1.32. Abaisser les obstacles aux échanges stimulerait l'emploi, la production et les exportations

Simulation, réalisée à partir du modèle METRO de l'OCDE, d'une diminution de 50 % des mesures tarifaires et non tarifaires



Note : La simulation tient compte du taux de chômage élevé en Tunisie et part de l'hypothèse que les salaires sont fixes et que l'augmentation de la demande de main-d'œuvre est satisfaite par l'offre de main-d'œuvre existante, notamment par le réservoir de chômeurs (Cassimon, Grundke et Kowalski, à paraître^[69]). Une réduction de 50 % des droits de douane et des mesures non tarifaires (MNT) est appliquée unilatéralement.

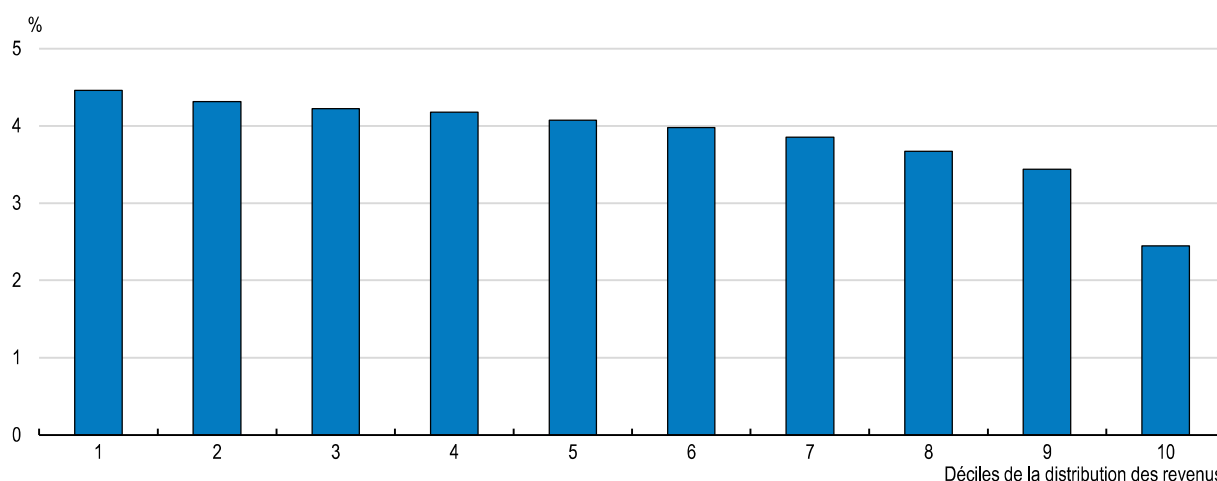
Source : Calculs de l'OCDE à partir du modèle METRO de l'OCDE (Cassimon, Grundke et Kowalski, à paraître^[69]).

StatLink  <https://stat.link/t9df8j>

En outre, l'amélioration de l'accès aux biens de consommation importés, conjuguée aux gains de productivité induits par les échanges, pourrait se traduire par une baisse des prix pour les consommateurs. Selon les estimations, les consommateurs tunisiens pourraient voir leur pouvoir d'achat augmenter de 4 % en moyenne si le scénario d'une division par 2 des droits de douane se concrétisait (Graphique 1.33) (Cassimon et Grundke, à paraître^[64]). En outre, ces avantages sont progressifs, étant donné que les ménages à bas revenu consacrent la majeure partie de leurs revenus à l'achat de biens exportables tels que les denrées alimentaires, l'électroménager, le mobilier et l'habillement. Une analyse détaillée d'une réduction des mesures de protectionnisme commercial, tenant compte des différences de paniers de consommation entre ménages, suggère qu'un ménage situé dans le décile inférieur des revenus pourrait voir son pouvoir d'achat augmenter de 4.6 %, contre 2.5 % pour un ménage du décile supérieur (Graphique 1.33). Ces résultats correspondent à ceux qui ont été observés dans d'autres pays (Fajgelbaum et Khandelwal, 2016^[70]). Outre les réductions de prix, une intégration plus forte permettrait aux consommateurs d'accéder à des produits et services plus diversifiés et de meilleure qualité (Broda et Weinstein, 2006^[71]).

Graphique 1.33. La réduction des obstacles aux échanges bénéficierait davantage aux ménages les plus démunis

Augmentation du pouvoir d'achat réel (par rapport aux dépenses totales) résultant d'une réduction de 50 % des droits de douane, par décile de distribution des revenus des ménages



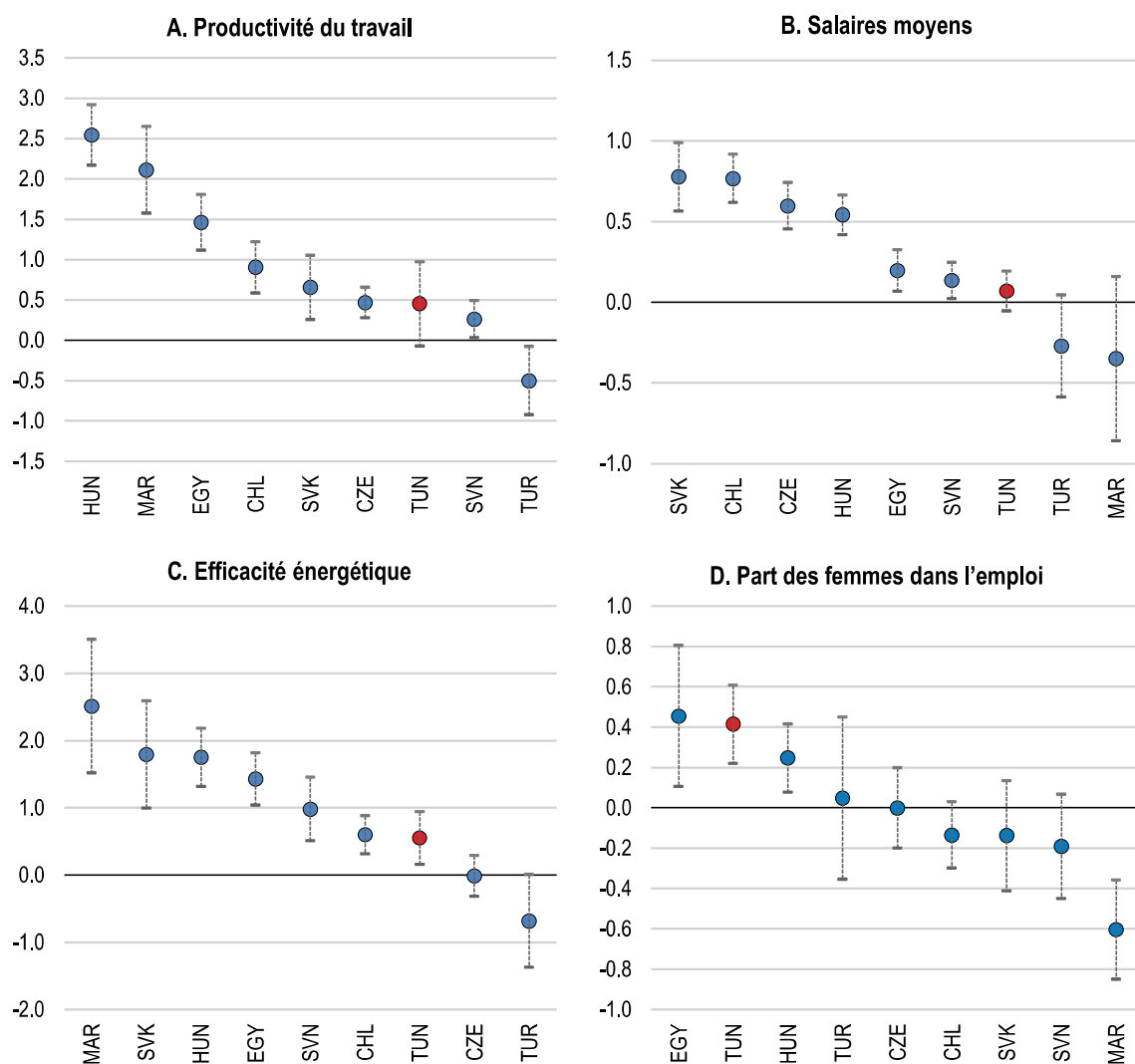
Note : L'axe des abscisses représente les dix déciles de la distribution des revenus des ménages, en commençant par le décile des ménages les plus pauvres (1-10). Les droits de douane par produit sont tirés du système WITS. Les données et la méthodologie sont décrites en détail dans (Cassimon et Grundke, à paraître^[64]). Ces résultats ne se basent pas sur les variations de prix relatifs à partir des simulations avec le modèle METRO de l'OCDE ; mais sur une simulation simple où la réduction des obstacles tarifaires existants se traduit directement par une baisse des prix à la consommation.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de l'Enquête Nationale sur le Budget, la Consommation et le Niveau de vie des ménages, 2015 (INS).

StatLink  <https://stat.link/c1g59y>

Les entrées d'investissement direct étranger (IDE) ont connu une tendance générale à la baisse ces dernières années et n'ont pas retrouvé leurs niveaux d'avant la crise financière mondiale. La chute de l'IDE est alarmante car en Tunisie, les multinationales étrangères jouent un rôle important dans le développement durable, la productivité et la création d'emplois, y compris pour les femmes (OCDE, 2019^[72]). En moyenne, et comparativement aux entreprises nationales, les filiales de multinationales étrangères sont plus productives, offrent des rémunérations plus élevées, sont plus économes en énergie et emploient un pourcentage plus important de femmes (Graphique 1.34). Une nouvelle stratégie d'investissement, en cours d'élaboration, vise à offrir des conditions compétitives aux investisseurs internationaux qui envisagent une relocalisation ou une délocalisation de proximité de leurs activités de production dans le pays. Il sera en conséquence important d'améliorer les conditions au bénéfice de tous les investisseurs, et d'éviter le renforcement d'un modèle d'économie duale (voir le chapitre 2).

Graphique 1.34. Les multinationales étrangères contribuent au développement durable



Note : Chaque indicateur mesure la performance des entreprises étrangères par rapport aux entreprises domestiques pour un résultat donné. Il a une valeur positive si les résultats des entreprises étrangères sont supérieurs, et une valeur négative si les résultats des entreprises étrangères sont inférieurs, en moyenne. Voir OCDE (2019b) pour de plus amples informations sur les indicateurs. Données pour 2019, sauf pour l'Égypte et la Tunisie (2020) et le Chili (2010).

Source : Indicateurs de qualité de l'IDE fondés sur les Enquêtes sur les entreprises de la Banque mondiale.

StatLink  <https://stat.link/q8wot3>

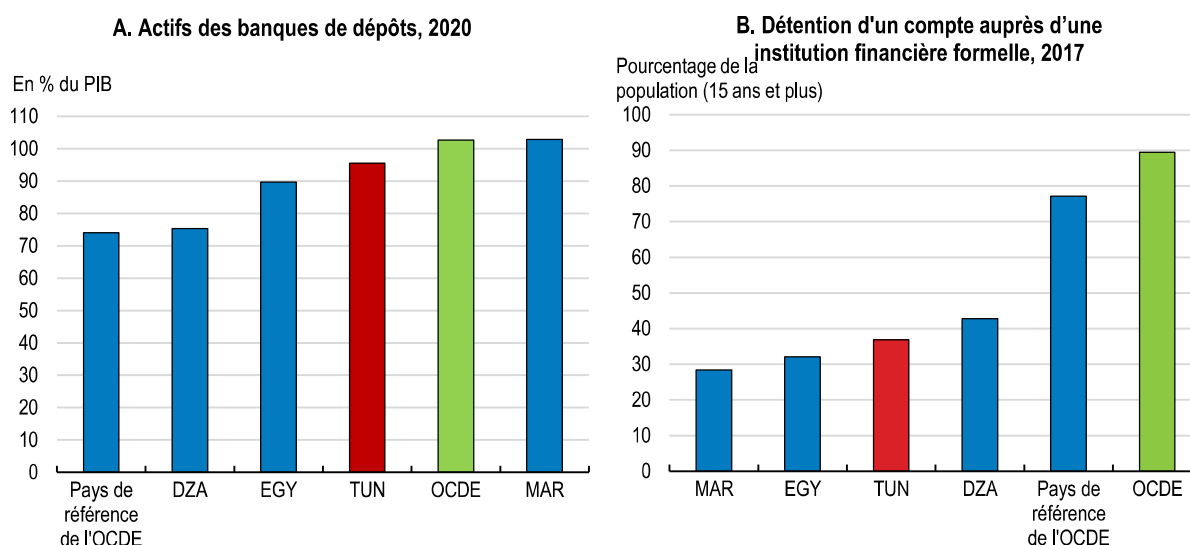
La Tunisie a récemment signé plusieurs accords commerciaux préférentiels, mais des mesures plus audacieuses, y compris des réformes unilatérales, bénéficieraient aux consommateurs et aux producteurs nationaux. L'accord d'association entre le Royaume-Uni et la Tunisie, conclu en 2019 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021, est l'un des premiers à avoir été signés par le Royaume-Uni après sa décision de quitter l'Union européenne (FCO, 2019^[73]). En mars 2019, la Tunisie a également adhéré au Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA, une zone de libre-échange comptant 20 États membres). La Tunisie et l'Union européenne négocient depuis octobre 2015 un accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA), visant à mieux intégrer l'économie du pays au marché unique de l'UE. Les négociations ont été suspendues en 2019, après quatre cycles, en raison de certains désaccords,

concernant notamment le chapitre de l'ALECA sur la transparence qui couvre l'accès à l'information et à des documents tels que des textes de loi, règlements, décisions judiciaires, procédures administratives et décisions susceptibles d'avoir un impact sur le commerce et l'investissement. Si toutes les préoccupations qui subsistent de part et d'autre sont prises en compte, la poursuite de l'intégration au marché de l'UE entraînerait des avantages importants en termes de PIB, d'emploi et de salaires (Rudloff, 2020^[74] ; European Commission, 2021^[75]).

Le développement financier contribuerait à dynamiser l'investissement

Le développement financier est essentiel pour réduire la pauvreté et parvenir à une croissance économique inclusive. Lorsque les citoyens peuvent accéder au système financier, ils sont mieux à même de créer des entreprises, de développer leurs activités, d'investir dans l'éducation de leurs enfants et d'absorber les chocs financiers. L'analyse microéconomique menée pour les besoins du présent rapport montre que la productivité des entreprises ayant accès au système financier est 1.9 % plus élevée que celles des autres entreprises tunisiennes (voir le chapitre 2). Si le secteur bancaire tunisien est relativement bien développé, avec des actifs représentant environ 90 % du PIB, seulement 37 % de la population possédait un compte bancaire en 2017 (Graphique 1.35). Les femmes sont 17 % moins nombreuses que les hommes à être titulaires d'un compte bancaire, tandis que l'écart est de 26 % entre les personnes à revenu élevé et à faible revenu (base de données Global Findex). Enfin, le rapport entre les primes d'assurance brutes versées et le PIB est de 2.2 %, ce qui indique que le degré de pénétration de l'assurance est également très faible (données de la FTUSA, 2017).

Graphique 1.35. Malgré un secteur bancaire plutôt développé, de nombreuses personnes ne possèdent pas de compte bancaire



Note : Les pays de référence sont le Chili, la Colombie, le Costa Rica, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, le Mexique, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie et la Turquie.

Source : Banque mondiale, base de données sur le développement financier dans le monde.

StatLink  <https://stat.link/buejgi>

Les entreprises font face à des difficultés importantes dans l'accès au crédit bancaire et aux autres formes de financement et pourraient bénéficier de l'amélioration des droits des créanciers et de la protection des investisseurs minoritaires. En ce qui concerne l'insolvabilité, la réforme de 2016 a simplifié les procédures, mais une accélération de la restructuration des entreprises en difficulté et de la dette faciliterait le redéploiement des ressources en faveur d'entreprises plus viables, élément important pour une reprise

solide (Adalet McGowan, Andrews et Millot, 2017^[76]). Des mécanismes extrajudiciaires de règlement de l'insolvabilité permettraient de protéger les entreprises pouvant en bénéficier contre les éventuels abus de créanciers, des chambres de tribunal pourraient être instituées pour s'assurer que les affaires relevant du droit des sociétés soient confiées à des magistrats spécialisés, et les délais des jugements pourraient être raccourcis.

Reconnaissant le rôle central du secteur privé et des entreprises sociales et solidaires dans le développement national, la stratégie d'inclusion financière lancée en 2018 fixe des objectifs dans cinq domaines distincts, à savoir la finance numérique, la micro-assurance, le refinancement, l'économie sociale et solidaire, et l'éducation financière. La microfinance a connu une croissance rapide depuis 2011, date à laquelle un cadre sectoriel a été adopté. Certains obstacles ont été éliminés en 2017, tels que des réglementations contraignantes (par exemple, sur le maximum d'encours par client) et des progrès ont été apportés au cadre institutionnel, avec la création de l'Observatoire de l'inclusion financière au sein de la Banque centrale, tandis que le Conseil national de l'inclusion financière auprès du ministère des Finances n'a pas encore vu le jour. D'importantes institutions financières globales ont investi dans le secteur.

Néanmoins, certains problèmes continuent de ralentir la diffusion de la microfinance et en conséquence les progrès en matière d'inclusion financière. Les institutions de microfinance (IMF) ne peuvent pas collecter l'épargne auprès de leurs clients, ce qui limite leur capacité de croissance mais aussi l'accès de leurs clients à un ensemble approprié de services financiers. Les banques qui financent des institutions de microfinance (la principale source de financement du secteur) ne peuvent pas se refinancer auprès de la Banque centrale et financent donc les institutions de microfinance sur leur propre bilan, ce qui représente un risque supplémentaire pour les banques et limite leur capacité à soutenir le secteur. D'autres outils tels qu'un fonds dédié à la microfinance (comme au Maroc avec le fonds Jaida) ou un fonds de garantie pour les financements aux IMF, soutiendraient un meilleur accès aux financements. Il faudrait aussi considérer avec attention la possibilité de transférer les responsabilités de supervision de l'Autorité de Contrôle de la Microfinance (qui siège au Ministère des finances) à la Banque centrale.

Le Covid-19 a accéléré depuis 2020 les paiements digitaux et une dizaine de candidatures ont été déposées entre 2020 et 2021 à la BCT pour offrir ces services. Autoriser les opérateurs de réseaux mobiles à proposer des produits financiers renforcerait la concurrence et favoriserait le développement du FinTech. Depuis avril 2021, un établissement de paiement a été autorisé à transférer les aides sociales via des portefeuilles digitaux avec un réseau d'agents de paiement répartis sur tout le territoire tunisien. Quatre autres établissements de paiement ont des agréments de principe.

À l'avenir, il sera important de garantir des conditions de concurrence équitables entre les prestataires de services de paiement et la Poste tunisienne, celle-ci étant pour l'heure dispensée de se conformer à certaines exigences réglementaires. La création d'une banque postale permettrait de clarifier la question. Accorder aux start-ups de la Fintech un accès direct et complet au système de paiements électroniques permettrait d'accroître la concurrence et de réduire les coûts des transactions. Convaincue que la synergie avec les acteurs de l'innovation financière est un levier fondamental pour parfaire l'accès et l'usage des services financiers, la BCT a lancé maints mécanismes pour collaborer étroitement avec l'écosystème des start-up et fintech. Il s'agit à juste de la Sandbox réglementaire, du BCT-LAB et du site Web dédié aux Fintech (www.fintech.bct.gov.tn). Enfin, le renforcement du registre des crédits améliorerait la transparence, tandis que le développement de l'éducation financière permettrait d'éclairer les décisions des citoyens en matière d'épargne et de mieux les préparer à la retraite.

Les interactions financières et commerciales entre les tunisiens résidant à l'étranger et leurs familles peuvent également contribuer de manière significative à l'inclusion financière. Cela dit, envoyer de l'argent en Tunisie coûte cher : les frais (8.7 % de la valeur de la transaction) sont presque trois fois supérieurs à la cible de 3 % fixée parmi les Objectifs de développement durable des Nations Unies (cible 10.c) et bien supérieurs au coût mondial moyen (6.5 %) (Ratha et al., 2021^[77]). Une amélioration de l'efficacité de la Tunisian Foreign Bank, la banque publique spécialisée dans les services à la diaspora, contribuerait à

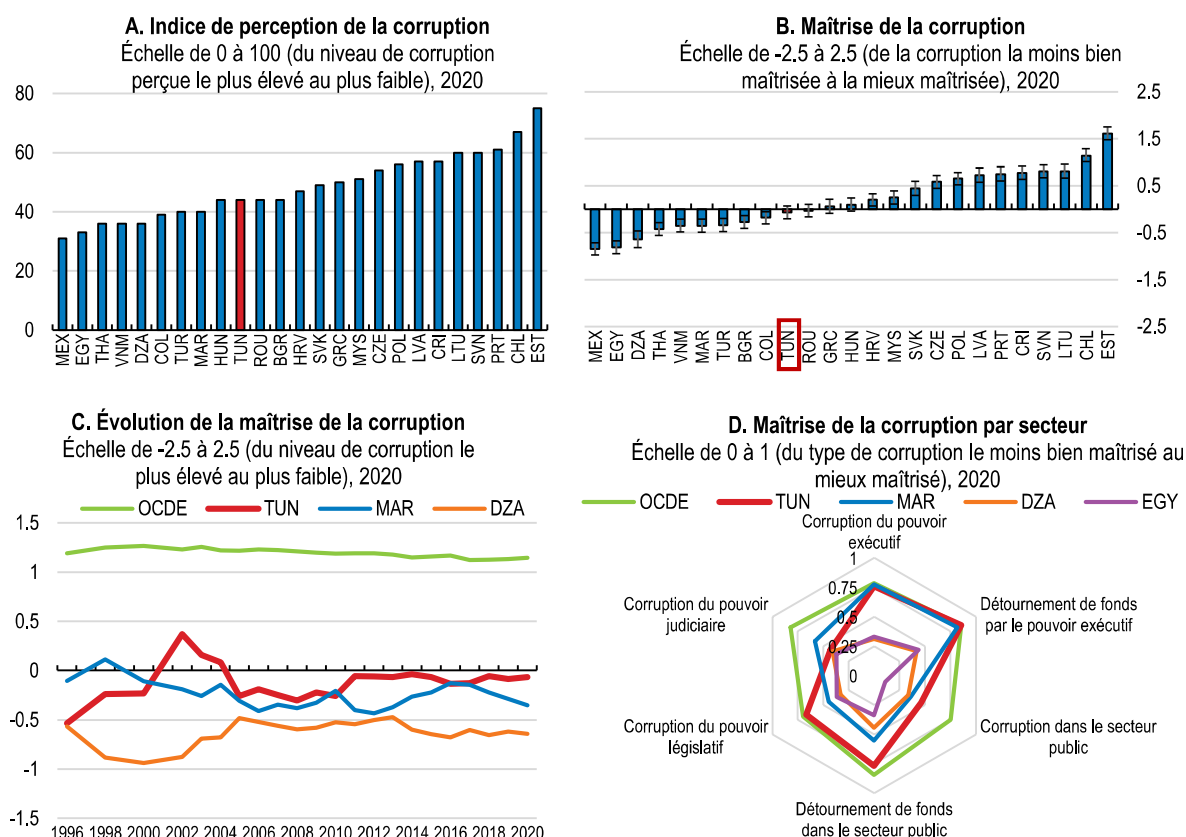
faire baisser les coûts des transferts de fonds. Des instruments directs, comme des comptes bancaires spéciaux en devises pour les Tunisiens vivant à l'étranger et des dossiers d'investissement numérisés, qui permettent de réduire les coûts des transactions, ont été mis en place pour accroître les montants et l'impact des investissements de la diaspora. Un renforcement de la concurrence entre les différents acteurs et des actions pour faciliter l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché devraient permettre de réduire les coûts d'intermédiation.

Lancé en avril 2021, le programme #UpTunisia de la FIPA, l'Agence de promotion de l'investissement extérieur, vise à inciter la diaspora tunisienne à investir dans les secteurs manufacturiers, du numérique, de la santé et de l'agriculture. L'émission d'obligations de la diaspora, c'est-à-dire des titres à long terme émis à l'intention de la diaspora du pays et qui ne peuvent être remboursés qu'à leur date d'échéance, serait également bénéfique. Ces instruments font appel à un désir commun aux personnes se trouvant depuis longtemps (ou depuis toujours) éloignées de leur pays d'origine d'agir en faveur de leur pays. En outre, la diaspora a généralement une aversion pour le risque plus faible que les investisseurs étrangers et peut accepter une « décote patriotique ». De tels emprunts obligataires nécessitent de réformer les politiques de taux de change et la gouvernance (en prévoyant, entre autres, des garanties des donneurs et la protection des investisseurs grâce à la participation de gestionnaires de fonds professionnels). La BCT, qui a récemment lancé un « bac à sable » réglementaire et mené avec succès une expérimentation sur la monnaie numérique de banque centrale en coopération avec la Banque de France, devrait exploiter l'innovation financière dans la recherche de canaux alternatifs pour les transferts transfrontières initiés par la diaspora.

Le renforcement de l'intégrité dans les affaires est un défi de longue date

Transparency International a classé la Tunisie au 69^e rang sur 180 pays dans son Indice de perception de la corruption (IPC) pour l'année 2020, lui attribuant une meilleure note que les autres pays de la région pour la plupart des mesures évaluées. En dépit des progrès accomplis (Graphique 1.36), parmi lesquels il convient de souligner la ratification de la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption en 2020, le coût de la corruption en Tunisie est estimé à 4 % de son PIB (Conseil de l'Europe, 2017^[78]). Les citoyens considèrent qu'il s'agit là du troisième problème le plus important du pays, après le chômage et la gestion de l'économie, mais la majorité d'entre eux pensent pouvoir jouer un rôle dans la lutte contre la corruption. Pour autant, l'opacité des processus impliqués dans la prise de décision et l'action publique et les délais trop longs dans le traitement des cas de corruption ont affaibli la confiance de la population dans les institutions et risquent de pérenniser sa désillusion à l'égard de la démocratie. Il est urgent de renforcer la collecte d'information et veiller à l'accélération des procédures et du traitement des dossiers. Il serait aussi utile de développer une méthodologie de vérification juridique d'actes de nature législative ou réglementaire afin de détecter des dispositions qui favorisent ou augmentent la probabilité de corruption et d'abus afférents au cours de leur mise en œuvre et d'en réduire les risques qui en résultent.

Graphique 1.36. Les efforts de lutte contre la corruption se sont intensifiés



Note : La partie B indique l'estimation ponctuelle pour chaque pays et sa marge d'erreur. La partie D met en évidence les sous-composantes par secteur de l'indicateur de « Maîtrise de la corruption » du projet V-Dem (Varieties of Democracy).

Source : Partie A : Transparency International ; parties B et C : Banque mondiale, Indicateurs de gouvernance mondiaux ; partie D : Projet V-Dem (Varieties of Democracy), ensemble de données v11.

StatLink  <https://stat.link/05ffbz>

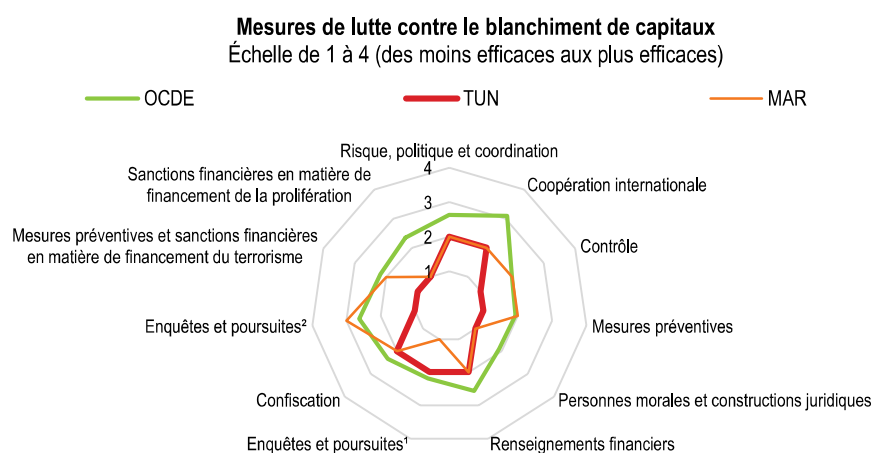
L'Instance nationale de la lutte contre la corruption (INLUCC), créée en novembre 2011, a rencontré un succès mitigé dans ses efforts de sensibilisation à l'importance de s'investir collectivement dans la lutte contre la corruption et de communication avec le grand public (notamment par le biais d'une station de radio spécialisée, Nazaha). Dans la mesure où elle est dépourvue de pouvoirs de poursuites judiciaires, son efficacité à enquêter sur les affaires suspectes a été fortement limitée, un problème aggravé par la lenteur des progrès de la réforme du système judiciaire (Conseil de l'Europe, 2017^[78]). Les lois relatives au droit d'accès à l'information et au signalement des faits de corruption et à la protection des lanceurs d'alerte représentent deux avancées importantes. L'adoption de la charte du citoyen – un outil simple mais puissant de responsabilisation dans les relations entre citoyens et prestataires de services – est désormais obligatoire pour toutes les autorités en contact direct avec le public.

La nomination des nouveaux membres du conseil aiderait l'INLUCC à mieux fonctionner. La création d'un tribunal anticorruption indépendant devrait être la prochaine étape pour compléter le cadre préconisé par la loi sur la prévention de la corruption. Pour l'instant, la lenteur de la justice reste un obstacle important à une meilleure prise en charge du phénomène. D'autres questions doivent encore être résolues concernant la réglementation régissant les conflits d'intérêts, la pratique du « pantouflage » et les mécanismes d'alerte, la gouvernance et la gestion des entreprises publiques, ainsi que l'élaboration d'un code de

déontologie des parlementaires. La loi sur la réconciliation dans le domaine administratif pourrait quant à elle se révéler contre-productive du point de vue de la lutte contre la corruption, dans la mesure où elle prévoit une amnistie pour les fonctionnaires justifiant leurs actes au motif qu'ils n'avaient d'autre choix que d'obéir aux ordres de leurs supérieurs par crainte de représailles.

Dans la lutte contre le blanchiment de capitaux, la Tunisie a accompli des progrès mitigés, par rapport à la zone OCDE mais également au Maroc (Graphique 1.37). Si le pays obtient de bons résultats en matière de confiscation des produits de ces activités criminelles, il est à la traîne en ce qui concerne les enquêtes et poursuites, mais également la dépossession des moyens de financement du terrorisme. Néanmoins, il est sorti de la liste des pays sous la surveillance du groupe d'action financière (GAFI) et de celle de l'Union européenne des pays tiers présentant des carences stratégiques dans leurs dispositifs de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Graphique 1.37. Des progrès ultérieurs en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux sont possibles



Note : Le graphique montre les notations attribuées dans le cadre du processus d'évaluation mutuelle du Groupe d'action financière (GAFI), mené pour chacun de ses membres afin d'évaluer la mesure dans laquelle le pays applique les Recommandations du GAFI. Les notations indiquent l'efficacité des mesures prises au regard de 11 résultats immédiats. « Enquête et poursuites¹ » se rapporte au blanchiment de capitaux. « Enquête et poursuites² » se rapporte au financement du terrorisme.

Source : Calculs effectués par le Secrétariat de l'OCDE à partir de données provenant du Forum mondial de l'OCDE sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales ; et Groupe d'action financière (GAFI).

StatLink  <https://stat.link/egtaz0>

En Tunisie, les marchés publics représentent au minimum 14 % du PIB, ce qui est supérieur à la moyenne de la zone OCDE, à savoir 12 %, et 40 % des dépenses publiques (HAICOP, 2019^[79]). Opérationnel depuis 2013, TUNEPS, le système intégré de passation électronique de marchés publics supervisé par la Haute Instance de la Commande Publique (HAICOP) a été mis en place en vue d'offrir, entre autres, une plus grande transparence grâce à la traçabilité, une gestion plus efficace des dépenses publiques et un accès simplifié des PME aux marchés publics. Cependant, la plupart des marchés de faible valeur, qui représentent 40 % des biens, services et prestations de conseil et 20 % des travaux de construction achetés par le ministère de l'Équipement, n'ont pas été traités via TUNEPS. Depuis septembre 2019, la passation électronique des marchés publics est obligatoire pour toutes les entités, y compris les communes. Il reste des défis à relever concernant la prévention des ententes au sein des marchés publics et le niveau insuffisant de la concurrence. Parmi les priorités figurent le contrôle des appels d'offres publics non concurrentiels (contrats inférieurs aux seuils) et de la participation à ceux-ci afin d'éviter les abus, et le renforcement des ressources et des compétences des autorités publiques concernées. Il serait aussi opportun de donner accès à TUNEPS aux entreprises étrangères qui ne sont pas établies en Tunisie, ce qui leur permettrait d'obtenir le certificat électronique nécessaire afin de soumettre leurs offres.

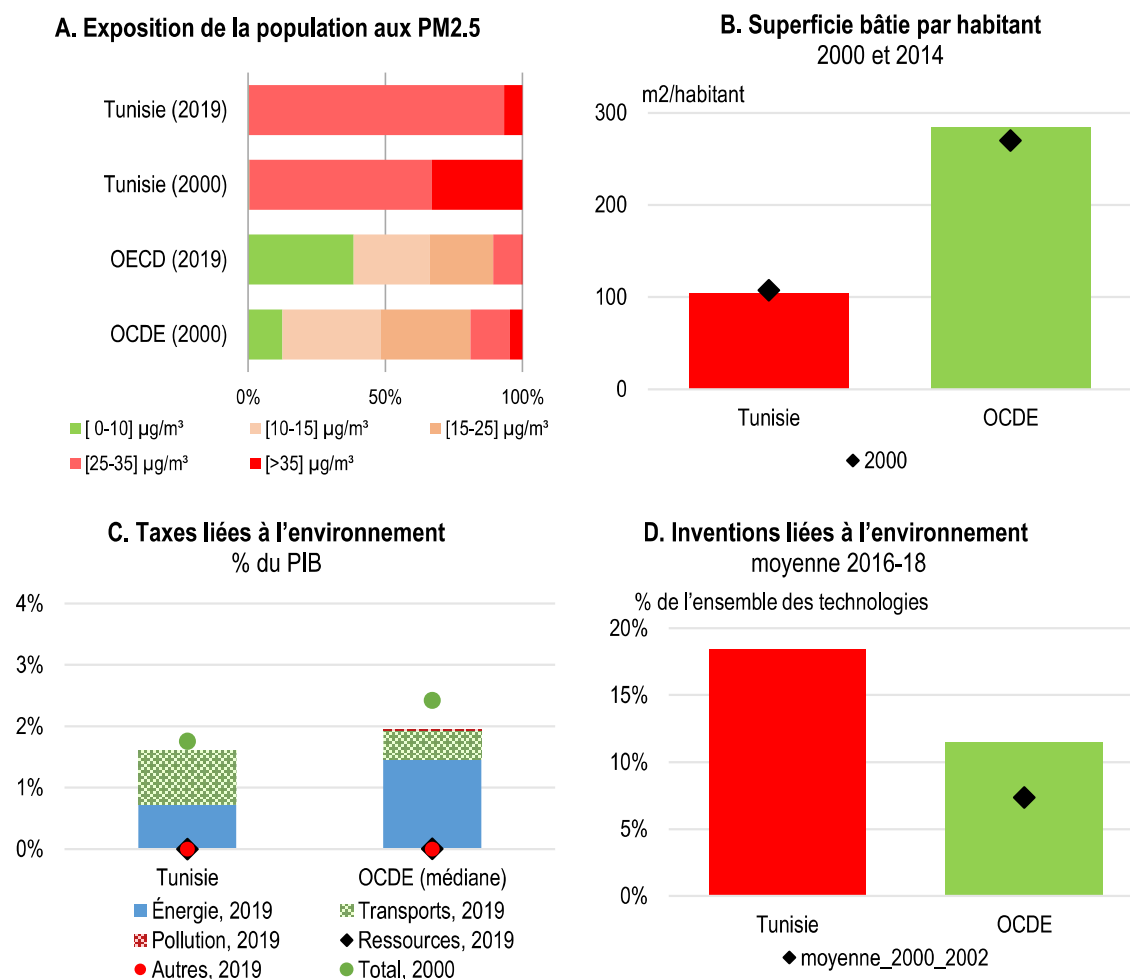
Mieux protéger l'environnement passe par l'abaissement des émissions de carbone

La croissance économique, le changement climatique, la surexploitation des ressources naturelles et les limites dans l'application du droit de l'environnement ont entraîné une dégradation dans les 69 écosystèmes naturels du pays, ses 12 agroécosystèmes et ses zones protégées, qui occupent plus de 6 % du territoire national. La Tunisie est en particulier en proie à une pénurie d'eau : entre le 1^{er} juin 2020 et le 1^{er} juin 2021, le niveau de l'eau a baissé de 19 % dans ses 36 barrages, et même de 29 % dans le plus grand d'entre eux, celui de Sidi Salem, qui contient près d'un quart de l'eau stockée dans le pays (ONAGRI, 2021^[61]). Le littoral, qui abrite le plus gros de la population et des activités économiques, dont le tourisme et l'agriculture, est très vulnérable face à la montée du niveau de la mer (Strauss, Kulp et Levermann, 2015^[80]).

À l'avenir, la croissance économique devra être découplée des émissions de CO₂

Confrontée au changement climatique, notamment la hausse des températures et des niveaux de précipitations fluctuants, ainsi qu'au risque de multiplication des événements météorologiques extrêmes, la Tunisie a été le troisième pays du monde à inscrire la lutte contre le changement climatique dans sa Constitution, adoptée en 2014. L'article 45 de celle-ci fait obligation à l'État de garantir le droit à un environnement sain et équilibré et de fournir les moyens nécessaires à l'élimination de la pollution (Graphique 1.38).

Graphique 1.38. La population est exposée à une pollution considérable



Source : OCDE, base de données sur l'environnement.

StatLink  <https://stat.link/d5ilez>

La Tunisie a ratifié l'Accord de Paris en février 2017 et créé l'année suivante une unité consacrée spécialement à l'action climatique au sein du ministère de l'Environnement. Sa contribution déterminée au niveau national (CDN) consiste à réduire l'intensité d'émission (émissions de CO₂ par unité de PIB) de 41 % en 2030 par rapport à 2005. Les émissions de gaz à effet de serre ont doublé depuis 1995 et l'efficacité énergétique progresse lentement (Graphique 1.39). Dans ces conditions, en plus des efforts d'amélioration de l'efficacité énergétique, il est primordial de réduire les émissions dues à la production d'électricité et de chaleur (qui représentaient 23 % des émissions nationales en 2016). L'objectif est une baisse de 30 % d'ici à 2030 grâce à de vastes mesures d'atténuation, telles que le renforcement des incitations à l'efficacité énergétique et au développement des énergies renouvelables ainsi que la pénalisation du gaspillage de l'énergie et la taxation du transport privé en faveur des transports en commun.