

A stylized map of Tunisia composed of a grid of dots. The dots are mostly light gray, with several red dots highlighting specific locations on the map, including the coast and the interior.

Approches relatives à une stratégie nationale pour l'emploi en Tunisie

HANS-HEINRICH BASS, ROBERT KAPPEL ET KARL WOHLMUTH

Décembre 2016

- Les problèmes économiques et l'injustice sociale ont provoqué la révolution tunisienne en 2011. Dès lors, la Tunisie a fait des pas vers la démocratie et a été pour cela félicitée par la communauté internationale. Sauf que les réformes économiques tardent. En particulier, les jeunes tunisiens et tunisiennes des régions intérieures du pays attendent toujours les « dividendes » économiques et sociales de cette révolution. Sans une nouvelle stratégie nationale d'emploi, les efforts du processus politique risquent de se trouver en danger.
- La meilleure façon pour atteindre une justice sociale durable ainsi qu'une stabilité au niveau des différentes composantes de la société, serait à travers une compensation plus digne et plus juste du facteur travail. La Tunisie souffre depuis longtemps d'une situation de sous-emploi ou se prolifèrent des emplois précaires d'une manière rapide. En effet, beaucoup de diplômés de l'université ne trouvent pas un emploi adéquat à leurs formations, alors que d'autres travaillent déjà dans un secteur informel de plus en plus florissant. Pour cela, la Tunisie a besoin d'une manière urgente d'une nouvelle politique industrielle ainsi qu'une complète stratégie nationale pour l'emploi.
- Les sorties de la crise de l'emploi sont possibles en Tunisie. Une stratégie d'emploi effective exige cependant le renforcement du secteur entrepreneurial, en particulier à travers la promotion des petites et moyennes entreprises. De plus, des nouvelles formes pour l'intégration de l'économie tunisienne dans les chaînes de valeurs régionales et mondiales sont à repenser et à exécuter. Seulement à travers une large application d'une stratégie de ré-industrialisation que les besoins de création d'emplois durables seront assurés.



Renforcer le positionnement dans la concurrence internationale avec des politiques économiques et sociales cohérentes, inclusives et durables	3
Débats sur le développement du secteur privé et sur une croissance inclusive	4
Dynamique dans les centres urbains et croissance inclusive	6
Nouvelle politique industrielle, croissance inclusive et emploi	6
Favoriser l'emploi en renforçant et généralisant l'intégration dans des chaînes de valeur régionales et mondiales	7
Conditions d'une politique industrielle pour une intégration mondiale réussie	8
Existe-t-il des issues à la crise de l'emploi en Tunisie ?	9
La stratégie nationale pour l'emploi 2013 - 2017 et la dynamique défailante du marché du travail	9
La gestion de la désindustrialisation et la crise de l'emploi	10
La création d'emplois en Tunisie avec quatre approches de ré-industrialisation	11
Orientation et mise en œuvre de la stratégie pour l'emploi	12
Bibliographie	16

Renforcer le positionnement dans la concurrence internationale avec des politiques économiques et sociales cohérentes, inclusives et durables

La concurrence mondiale pose des défis non seulement aux entreprises tunisiennes, mais aussi à la politique économique et sociale de l'Etat. Pour s'affirmer face à la concurrence internationale entre places économiques, les entreprises tunisiennes doivent, d'une part, procéder à des ajustements ou à des mises à niveau de leurs technologies¹. D'autre part, il faut également une politique de « développement du secteur privé » (DSP) pour améliorer le cadre réglementaire pour les entreprises. Au regard du taux de chômage élevé en Tunisie, les défis particuliers consistent à permettre une croissance économique inclusive.

Quelles mesures faut-il prendre en Tunisie pour que la croissance s'accompagne de la création d'emplois ? Quelles doivent être les grandes lignes d'une politique de DSP qui permettrait de générer à la fois une plus forte croissance et plus d'emplois ? Comment réussir à concilier développement du secteur privé et lutte contre la pauvreté ? Ce faisant, il est important d'intégrer les différences au sein du secteur privé tunisien, car on ne peut évaluer la situation des entreprises sans une approche différenciée. Il faut ainsi distinguer les micro-entreprises du secteur informel, les petites et moyennes entreprises (PME), les grandes multinationales, les entreprises créées par des femmes, les entreprises du secteur public et social (« le tiers secteur »). Les entreprises « sociales » sont des établissements et des organismes qui ont pour objet d'aider des personnes défavorisées, handicapées ou d'autres groupes cibles à trouver un emploi, une occupation ou une qualification². En outre, il existe différents niveaux d'interaction entre les petites et les grandes entreprises, ainsi qu'entre les sociétés qui interviennent au sein de pôles industriels (clusters). La majorité des entreprises tunisiennes sont des PME (et surtout des petites entreprises), qui ne présentent souvent qu'une faible productivité et peu d'opportunités de croissance.

¹On distingue quatre formes de mises à niveau : (1) une mise à niveau des processus, (2) une mise à niveau des produits, (3) une mise à niveau des fonctions et (4) une mise à niveau en participant à d'autres chaînes de valeur (également avec d'autres produits). On rencontre cette dernière forme par exemple lorsqu'une entreprise se lance dans la production textile, en utilisant pour cela les connaissances et les compétences acquises dans la chaîne de valeur dans l'habillement. Dans le cas d'une mise à niveau des processus, on arrive à améliorer l'efficacité, et à obtenir ainsi un avantage concurrentiel, en réorganisant les processus de production ou en introduisant de nouvelles technologies. La mise à niveau des produits signifie l'introduction de nouveaux produits ou l'amélioration plus rapide, par rapport à la concurrence, de la qualité d'anciens produits. Cela permet aux entreprises de monter en gamme avec leurs familles de produits. La mise à niveau des fonctions comprend l'intégration de nouvelles fonctions comme le design ou le marketing au sein d'une chaîne de valeur existante.

² Cf. Hein, Wolfgang et Robert Kappel (2016), A Background Paper on the Performance and Impact of Social Entrepreneurs, Munich : Siemens-Stiftung. https://www.samforse.org/pdf/samforse_background_en.pdf

Il faut différencier les approches d'aide en fonction des différentes caractéristiques. Les organisations qui soutiennent le secteur informel et les micro-entreprises recourent généralement à des instruments d'aide directe renforcés, tandis que celles ayant pour objectif d'intégrer les entreprises tunisiennes dans des chaînes logistiques internationales attirent avant tout l'attention sur les potentiels d'innovation et de mise à niveau. Il s'agit là de différences fondamentales, qui débouchent sur des stratégies de soutien très différentes ; celles-ci vont de la politique technologique et de l'innovation à des outils de soutien pour le secteur informel.

L'Etat a un rôle à jouer dans le développement du secteur privé : une simple libéralisation du marché ne suffit pas pour stimuler les investissements et la croissance dans ce secteur. Il faut des stratégies de responsabilisation allant dans le sens d'une meilleure accumulation du capital humain, avec l'accès à l'éducation, la formation, la santé et l'eau potable. De plus, il est important d'améliorer les dispositifs d'incitation pour les entreprises (amélioration du climat d'investissement, meilleurs organismes d'aide, renforcement des systèmes financiers, instruments de partenariat public-privé), d'investir dans les infrastructures publiques, de renforcer les services de développement économique en tant qu'instruments importants pour le développement des entreprises, et de développer les régimes juridiques. Il faut également envisager des interventions plus vastes avec des stratégies d'aide ciblées, par exemple un soutien dédié aux PME, des entreprises orientées à l'export, des micro-entreprises, des entreprises du secteur informel, des entreprises communales et sociales ou encore des entreprises créées par des femmes. La Tunisie dispose d'un large éventail de dispositifs d'aide, mais ce sont justement les petites entreprises qui déplorent leur faible efficacité.

Le débat sur une politique sociale et de croissance inclusive doit s'efforcer d'intégrer les corrélations complexes entre le niveau macro-économique et micro-économique : premièrement, il est essentiel de disposer de dispositifs d'incitation adéquats pour stimuler les investissements et la création d'emplois dans les entreprises. Deuxièmement, une telle stratégie devrait être axée sur la suppression des problèmes structurels et des obstacles rencontrés par les entreprises. Troisièmement, il faut, pour cela, non seulement des systèmes d'incitation correspondants, mais aussi des institutions publiques et privées qui favorisent le transfert de connaissances et encouragent l'innovation. Il existe une multitude d'organismes de ce genre en Tunisie ; mais l'on déplore que l'aide n'arrive pas jusqu'aux petites entreprises.

La question fondamentale porte sur la manière dont la Tunisie peut améliorer sa compétitivité dans la concurrence internationale en tant que pays à revenus

moyens, et sa situation relativement privilégiée de proximité géographique avec l'Union européenne. La modernisation du secteur privé (par des mises à niveau, des normes de qualité plus strictes, des transferts technologiques efficaces, la diffusion active des connaissances par effet d'entraînement)³ est l'un des défis majeurs à relever pour le développement et la croissance des entreprises. En plus des PME, il ne faut pas négliger non plus le secteur informel (dont le commerce de détail), qui emploie nombre de chômeurs et de travailleurs sous-employés. Si le secteur informel n'affiche qu'une faible croissance, il représente malgré tout une économie de survie pour beaucoup de personnes.

Le taux de croissance prévisionnel de 3,2% (pour 2016) ne permettra pas de réduire durablement le chômage qui sévit actuellement aux alentours de 15% (le chômage des jeunes étant même supérieur à 30%). C'est pour cela qu'il faut complètement remanier le modèle économique tunisien. Il s'agit notamment de créer un régime fiscal plus juste et s'appuyant sur une assiette plus large, de supprimer des subventions, de lutter résolument contre la corruption, d'alléger la bureaucratie, de développer les régions défavorisées situées dans l'arrière-pays, de redresser les banques et les entreprises publiques, et de développer un secteur privé compétitif.

Débats sur le développement du secteur privé et sur une croissance inclusive

On ne pourra atteindre une croissance plus soutenue, s'accompagnant d'une diminution de la pauvreté, sans renforcement du secteur privé. Ce sont principalement les PME qui ont besoin de soutien car elles sont plus susceptibles de créer des emplois que les grandes entreprises⁴. C'est pour cette raison qu'il faudrait d'abord axer les futures stratégies sur les potentiels de mise à niveau, afin d'entraîner aussi le secteur informel, les petites et les micro-entreprises, qui, en dehors de l'agriculture, font vivre la majorité de la population pauvre, inemployée ou sous-employée. Il faudrait également améliorer le développement des potentiels en créant des pôles industriels et des liens entre les grandes, les moyennes et les petites entreprises. Ce faisant, l'objectif doit consister à augmenter la création de valeur dans le pays. Mais, dans un second temps, il s'agit aussi de réformer les grandes entreprises publiques et privées, qui ne sont soumises à quasiment aucune pression concurrentielle, et qui suppriment des emplois plutôt que d'en créer.

³ On parle d'effets d'entraînement (spillover effects) lorsque les retombées dépassent l'objet spécifique d'une décision, et n'étaient pas désirées par les décideurs d'un point de vue objectif, géographique ou temporel. L'impact peut être positif comme négatif.

Trois approches sont présentées ci-après pour illustrer les options pour la croissance et l'emploi (basées sur la taille des entreprises, la redistribution ou les pôles industriels).

a) L'approche basée sur la taille des entreprises défend principalement l'argument selon lequel il faut réduire les obstacles pour les PME. Il s'agit notamment de développer les régimes financiers et juridiques, de réduire les coûts d'entrée sur le marché pour les entreprises, entre autres en facilitant la pratique des affaires (ease of doing business). Quand on compare la Tunisie, pays déjà largement développé, à d'autres pays, les résultats ne sont guère brillants. Ainsi, par exemple, occupe-t-elle seulement la 74^{ème} place dans un classement de 200 pays en ce qui concerne l'indice moyen « ease of doing business », voire même seulement la 103^{ème} place pour la création d'entreprises, et la 126^{ème} place pour l'accès aux crédits. De même, les échanges transfrontaliers ne semblent guère avoir été facilités (91^{ème} place), et l'enregistrement des titres de propriété affiche un résultat tout aussi faible (86^{ème} place). Par contre, l'accès à l'électricité, par exemple, est plus facile qu'ailleurs (38^{ème} place). Les plus petites entreprises étant confrontées à des obstacles assez importants, il faudrait axer la politique publique sur l'élimination de tels obstacles pour encourager la création et la croissance des PME. Pourtant, les PME assistent à une autre évolution, qui va dans le sens d'une discrimination croissante⁵.

b) L'approche basée sur la redistribution : dans cette approche, la condition essentielle pour réduire la pauvreté est la création d'emplois productifs là où vit la population pauvre. Le rayon d'action des stratégies et des mesures de DSP doit être élargi aux régions dans lesquelles vivent majoritairement les populations pauvres, qu'il faut intégrer dans le territoire de diffusion des « bonnes pratiques » et de la capacité institutionnelle. En Tunisie, il s'agit avant tout des régions situées dans le sud ou éloignées des côtes. La diffusion des bonnes pratiques (BP) exige des investissements dans les infrastructures, l'éducation et les nouvelles technologies. Il existe certes aussi des entreprises performantes dans les régions loin des côtes ou dans le sud de la Tunisie, mais pour qu'elles puissent garantir des emplois productifs à long terme, il faudrait des politiques publiques décentralisées, axées sur les points suivants : la création d'infrastructures et de connectivité, l'amélioration du niveau de l'enseignement technique, un meilleur accès aux crédits ainsi que des mesures permettant d'augmenter

⁴Cf. Robert Kappel (2016), Von informellen Unternehmen zum African Mittelstand? Differenzierungen im afrikanischen Unternehmertum. Dans : Daniel, Antje / Müller, Sebastian / Stoll, Florian / Oehlschläger, Rainer (Editeurs): Afrikanische Gesellschaften im Wandel - Mittelschichten, Mittelklassen oder Milieus? Nomos : Baden-Baden, p. 87-110.

⁵Abdelkader Boudriga / Majdi Hassen (2013), L'entreprise et le financement : Nouvelles approches. Accès au financement des PME tunisiennes. Obstacles et disparités. Tunis. IACE ; www.iace.tn/wp-content/uploads/2014/09/acces-au-financement-des-pme-tunisiennes.pdf

le transfert technologique. Si les centres de recherche et les établissements de formation professionnelle peuvent servir de levier à l'amélioration nécessaire des compétences, il n'en faut pas moins les rattacher à des entreprises sur place. Or, les entreprises dans ces régions voient une grande partie des aides publiques gaspillées sans effet, et l'on y assiste plutôt à une hausse du chômage⁶.

Il faudrait créer de nouveaux emplois, essentiellement au sein d'entreprises compétitives et dans l'industrie d'exportation. Les entreprises compétitives sont aussi en mesure de répondre à la demande locale en biens de consommation. Il serait important d'avoir un mixte de mesures publiques permettant d'améliorer la compétitivité : par exemple des valeurs de production favorables aux exportations, la stabilité macro-économique, la compétence technologique pour améliorer l'efficacité de l'entreprise, des investissements dans la logistique, des préférences commerciales, des connaissances sur les marchés d'exportation etc. Les débats sur le sujet n'en sont encore qu'à leurs débuts en Tunisie, car le modèle économique en vigueur jusqu'à présent n'a pas encouragé ce genre de développements. L'évolution montre que la politique nationale pour l'économie et l'emploi a largement ignoré ces corrélations, ou a mis en place des mesures qui ne pouvaient opérer.

c) L'approche basée sur la productivité et l'efficacité avec la création de pôles industriels. Les pôles industriels, les réseaux et les liens entre les entreprises sont une nouvelle évolution que l'on peut observer depuis plusieurs années. Les conditions de croissance et de développement sont généralement meilleures pour les PME dans les pôles industriels. La productivité de chaque entreprise n'est pas le seul élément important pour réussir, mais aussi l'interaction entre de nombreuses entreprises liées verticalement et horizontalement. Les entreprises prospères sont intégrées dans un milieu de coopération et d'innovation. Cela favorise les processus d'apprentissage et améliore l'efficacité collective des entreprises. Il leur est ainsi possible de croître plus rapidement, d'être plus productives et innovantes. La promotion des pôles industriels est fondée sur l'attente selon laquelle une croissance plus soutenue ou la formation de pôles d'activité favorise le développement de moyennes entreprises. Il s'agit avant tout de renforcer la coopération entre les entreprises, de procéder à des investissements communs ou de bénéficier d'effets de diffusion des connaissances entre les différents acteurs au sein des pôles industriels, comme les entreprises, les institutions privées et publiques, les centres de recherche etc.

Le développement et la diffusion du savoir au sein des pôles industriels, notamment via des réseaux d'acteurs publics et privés, favorisent la mise à niveau des entreprises. De ce fait, la mise à niveau d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises n'est plus uniquement la conséquence d'éventuelles synergies industrielles. Cela fait ressortir l'importance de la région en tant que carrefour d'innovations et d'effets d'apprentissage, ainsi que l'importance de la politique locale en tant que facteur déterminant pour les dispositifs d'innovation au niveau local. Les mises à niveau ont essentiellement lieu au niveau local. On attendait beaucoup des pôles industriels en Tunisie, mais de nombreuses approches (notamment le développement de parcs technologiques et industriels) n'ont pas rencontré le succès escompté, tant en termes d'emplois que de développement technologique.

C'est précisément en étant associé à l'accroissement de l'emploi dans des entreprises intégrées dans des réseaux et des pôles industriels que ce modèle de croissance de la productivité et de l'efficacité semble pouvoir contribuer à la lutte contre la pauvreté. Des institutions efficaces pour promouvoir le secteur privé, par exemple en réduisant les barrières d'entrée sur le marché pour les PME ou en renforçant le transfert technologique, peuvent stimuler la croissance économique, et contribuer ainsi à l'amélioration de l'emploi et des revenus. La déception est d'autant plus grande en Tunisie que l'on n'a vu opérer aucun de ces effets jusqu'à présent. Il n'a malheureusement été créé aucune institution performante de ce genre.

Mais jusqu'à présent, la Tunisie n'a pas systématiquement placé au cœur de sa politique économique la question du développement des pôles industriels. Il apparaît pourtant que des mesures ont été prises avec succès dans des pays comparables, à niveau de revenus moyens, qui ont permis d'améliorer la « compétitivité systémique » grâce à des coopérations et des liens entre entreprises, des contrats de sous-traitance passés par de grandes entreprises à des sociétés de plus petite taille, mais aussi grâce à la coopération entre des entreprises et des clients du service public, des centres de recherche, des services de développement économique etc. Des gains de productivité, qui ont aussi permis d'exploiter la capacité d'exportation, ont justement pu être réalisés dans les agglomérations tunisiennes grâce à des coopérations et au travail en réseau. Mais le cloisonnement entre le secteur de l'industrie off-shore et celui de l'industrie onshore, dans les terres, a empêché de telles coopérations. Cependant, la création de parcs technologiques n'est pas non plus une stratégie adéquate, car ceux-ci correspondent essentiellement au concept de « prolongement de l'atelier » (externalisation), et ne présentent que de faibles liens verticaux et horizontaux avec l'industrie locale ; ils ne permettent pas d'exploiter

⁶ Boudriga / Hassen (2013) à l'endroit indiqué ; IACE (2016), Rapport de compétitivité 2016, Tunis ; www.iace.tn/wp-content/uploads/2016/04/rapport_annuel_IACE-2016.pdf

les potentiels pour des emplois de qualité. Mais même le modeste objectif de « prolongement de l'atelier » n'a pu être atteint avec les parcs technologiques. L'emploi a évolué de manière décevante.

Dynamique dans les centres urbains et croissance inclusive

Les facteurs suivants semblent particulièrement importants pour développer des dynamiques d'entreprises dans les centres urbains :

1. Concentration du marché du travail : l'immigration des travailleurs quittant les régions rurales pour rejoindre la ville ou le Grand Tunis offre des avantages supplémentaires à l'industrie. Les centres industriels disposent d'ingénieurs et d'ouvriers qualifiés particulièrement importants pour les processus d'innovation industriels. En Tunisie, le processus d'urbanisation fait ressortir une prédilection pour le Grand Tunis.

2. Intrants intermédiaires : une approche importante pour les effets d'agglomération (économies d'agglomération)⁷ réside dans la production de produits semi-finis.

On constate fondamentalement qu'il n'y a pas, en soi, une plus forte implantation d'entreprises manufacturières dans les centres industriels, et que ce sont surtout des producteurs de produits semi-finis et intermédiaires ainsi que des sous-traitants qui s'y établissent, trouvant là un marché correspondant. Il en résulte des effets d'association avec de grandes entreprises. La demande en entreprises sous-traitantes augmente et a des répercussions positives sur la création de centres.

En conséquence, l'urbanisation et la croissance des classes moyennes débouchent sur un plus grand nombre d'implantations d'entreprises industrielles et de leurs sous-traitants qui recrutent de la main-d'œuvre. Cependant, ce modèle idéal n'est pas valable en raison de l'orientation suivie jusqu'à présent, axée sur le « prolongement de l'atelier ».

3. Diffusion des technologies et élargissement des compétences : le rôle d'effets technologiques externes est particulièrement important. A savoir : l'implantation de branches industrielles et la demande en main-d'œuvre qualifiée permet aussi un transfert de connaissances dans tous les autres secteurs. Grâce à la coopération et communication intensive entre les entreprises, les nouvelles évolutions technologiques se répandent très vite et sont accessibles à de nombreuses entreprises.

⁷Il peut y avoir des effets d'agglomération positifs avec la concentration géographique du capital physique, des entreprises, des consommateurs et des travailleurs. Ces effets sont particulièrement stimulés par la baisse du coût du transport, l'existence d'un vaste marché, la présence d'ingénieurs et d'ouvriers qualifiés et la plus grande facilité d'accès aux connaissances dont peuvent profiter les entreprises.

Cela entraîne des effets d'apprentissage dont peuvent bénéficier toutes les entreprises participantes. Toutefois, cela est uniquement valable avec l'action concertée d'institutions compétentes (formation professionnelle, recherche, conseil en entreprise, chambres professionnelles etc.).

Il existe fondamentalement un lien entre la classe moyenne croissante dans les grandes villes tunisiennes et les centres industriels avec des entreprises différenciées, qui fournissent par exemple des services de conseils à d'autres entreprises. Les PME tunisiennes modernes opèrent dans la transformation des métaux, l'industrie pharmaceutique et chimique, l'industrie automobile et électronique, l'industrie de la santé, le secteur des TIC, l'industrie du bâtiment, l'industrie textile et du cuir, la production agro-alimentaire, la production de biens de consommation et le secteur du transport, et répondent également à la demande de la classe moyenne en activités de loisirs. L'industrie du tourisme est l'une des plus importantes branches d'activité en Tunisie.

La part de PME modernes et prospères augmente dans une Tunisie déjà caractérisée par une classe moyenne importante. Le développement d'une classe moyenne africaine est plus marqué ici qu'en Afrique subsaharienne. Pourtant, l'accès plus difficile aux crédits bancaires, la corruption difficilement maîtrisable, les loyautés, l'absence de concurrence dans les secteurs économiques importants, les impôts et les taxes élevés et les nombreuses réglementations nationales avec des coûts administratifs élevés font que les PME tunisiennes ne parviennent pas à valoriser suffisamment leurs compétences économiques. De ce fait, la majorité des petites entreprises ne parvient pas à se développer et satisfait rarement aux exigences de la concurrence. L'environnement réglementaire restreint fortement les possibilités de croissance et de création d'emplois pour les PME locales, mais aussi pour les investisseurs étrangers. Les investissements directs étrangers se concentrent sur les secteurs à bas salaires, qui ne sont guère exigeants par rapport aux compétences de leurs travailleurs et qui profitent des allègements fiscaux. Les potentiels de la concentration du marché du travail, des intrants intermédiaires et de la diffusion des technologies sont ainsi loin d'être exploités.

A cela vient s'ajouter la baisse du pouvoir d'achat de la classe moyenne ces dernières années avec les pertes de revenus, le chômage et la baisse des salaires réels.

Nouvelle politique industrielle, croissance inclusive et emploi

Une nouvelle politique industrielle ne peut fondamentalement avoir un impact sur la réduction de la pauvreté qu'en créant de nouveaux emplois, et surtout des emplois de meilleure qualité. Pour cela, il faut un nouveau programme de politique industrielle, une politique d'investissement, une politique commerciale

et une politique de DSP qui intègre nécessairement la modernisation du secteur agricole. Toutefois, une nouvelle politique industrielle présuppose d'emprunter de nouvelles voies dans les politiques du travail, sociale, de la concurrence, de l'éducation et de soutien aux investissements. Mais on constate une stagnation des réformes dans tous ces domaines⁸. Il existe des projets de réforme, mais sans mise en œuvre. Le blocage des réformes entraîne de nouveaux risques pour l'emploi. Il faut susciter un changement structurel en adoptant des dispositifs d'incitation économique appropriés et surtout cohérents. Il s'agit d'éliminer les obstacles à la croissance des entreprises (par exemple dans l'accès aux services financiers, aux marchés, aux autorisations, dans l'élargissement des compétences, le transfert de connaissances et le transfert technologique etc.). Une politique industrielle proactive peut stimuler le développement entrepreneurial au niveau local, et permettre aux entreprises de se développer. Il existe une multitude de possibilités d'intervention pour l'Etat et les institutions du secteur privé en faveur des PME : de nouveaux dispositifs d'incitation peuvent attirer l'attention des PME sur les opportunités que représentent les pôles industriels ; il est possible d'activer les liens entre le secteur formel et les grandes entreprises publiques et privées d'une part et les PME, les entreprises du secteur informel et les start-up commerciales d'autre part, pour sortir le changement structurel de l'informalité. Cela peut contribuer à une croissance généralisée. Pour atteindre les gains de productivité nécessaires, il faut réaliser des efforts plus importants dans les domaines de l'élargissement des compétences, de l'apprentissage, des connaissances et du développement des compétences et du capital humain.

En outre, il faut une macro-politique fiable (avec des approches budgétaires transparentes, des règles d'imposition et de dépenses claires et des cours de change réalistes) ainsi qu'une politique commerciale proactive pour promouvoir les exportations dans la durée (il existe certes des subventions pour les exportations, des régimes de ristournes de droits⁹ etc., mais ces instruments sont loin d'être aussi efficaces que dans les pays prospères de l'Asie de l'Est), mais aussi pour conserver les marchés européens et conquérir les économies émergentes ou les marchés émergents en Afrique.

De telles mesures permettront d'enregistrer une croissance plus forte et plus généralisée, absolument

nécessaire après le fort recul de la compétitivité de l'industrie tunisienne depuis 2010, qui est même aujourd'hui plus faible que celle de nombreux pays africains à bas salaires.

Favoriser l'emploi en renforçant et généralisant l'intégration dans des chaînes de valeur régionales et mondiales¹⁰

La politique nationale pour l'emploi en Tunisie semble être dans une impasse : d'un côté on a assisté, après les bouleversements politiques de 2011, à une privatisation des entreprises publiques – en partant du principe qu'une plus grande concurrence entraînerait non seulement une plus forte croissance économique, mais aussi une plus forte création d'emplois. Un espoir qui ne s'est pas réalisé jusqu'à présent. De l'autre côté, on a assisté à la création de nouveaux emplois dans le service public : 160 000 postes ont ainsi été créés entre 2011 et 2015 – soit un peu plus de la moitié des nouveaux emplois créés au niveau national. Au premier trimestre 2016, 16 000 nouveaux postes de fonctionnaires sont venus s'y ajouter. Ces emplois n'ont quasiment pas contribué à dynamiser l'économie ni à susciter le changement structurel nécessaire. Une « troisième approche » pour sortir de cette impasse dans la politique de l'emploi pourrait être celle d'une politique méso-économique, à savoir opérant au niveau des secteurs d'activité (et des institutions).

La politique industrielle en Tunisie devra essentiellement cibler le commerce extérieur – et plus particulièrement l'UE. La Tunisie pourrait devenir un « hub industriel » pour l'Afrique du Nord. L'intégration dans le commerce mondial reste toujours importante pour les petites économies nationales en raison des restrictions du marché intérieur. En outre, il faut souligner le fait que les entreprises tunisiennes présentent déjà une grande diversification de leurs produits d'exportation en comparaison avec des pays à niveaux de revenus similaires. Les produits exportés sont également de relativement bonne qualité. En d'autres termes, le portefeuille des exportations de la Tunisie a déjà atteint une « complexité » assez élevée. Les conditions qui permettraient un développement orienté sur le commerce extérieur sont donc relativement bonnes même si la dynamique de la complexité à l'exportation s'est atténuée depuis plusieurs années en comparaison avec d'autres pays émergents.

⁸Cf. : Wohlmuth, Karl, 2015, Gelingen die Wirtschaftsreformen in Tunesien?, Der Handlungsbedarf betrifft alle Bereiche der Wirtschaftspolitik, p. 24-31, dans : magazine «Berichte», Octobre-décembre 2015, vol. 25, n° 209, ISSN 1022-3258, Berlin : Forschungsinstitut der IWW e. V.; et : Wohlmuth, Karl, 2016, Die strategische Rolle der Universitäten in Tunesien, Impulse – Der Wissenschaftsblog, Université de Brême, accès Internet : <https://blogs.uni-bremen.de/impulse/2016/04/die-strategische-rolle-der-universitaeten-in-tunesien/>

⁹Remboursement de taxes à l'importation pour des produits nécessaires à la production locale, par exemple l'importation d'intrants de qualité pour l'industrie manufacturière.

¹⁰Les informations et les sources correspondant aux réflexions présentées ici proviennent de : H. H. Bass, Obstacles to and opportunities for the integration of an emerging market economy into Global Value Chains: The Case of Tunisia, Journal of International Business and Global Economy, Vol. 35 (à paraître, novembre 2016), ainsi que dans : H. H. Bass, Tunisia's Progress in Integration into Global Value Chains: Achievements and Obstacles, pp. 279-291, dans : African Development Perspectives Yearbook 2017, Vol. 19, Africa's Progress In Regional And Global Economic Integration - Towards New Trade And Investment Policies, Vienne/ Zurich : LIT Verlag

En outre, on entrevoit d'ores et déjà la menace d'une désindustrialisation trop précoce par rapport au niveau de développement en Tunisie. Ainsi, la création de valeur est-elle passée de 20% (en 2008) à 17% (en 2014) dans l'industrie manufacturière (chiffres de la Banque mondiale).

La politique économique tunisienne doit, en premier lieu, renforcer l'intégration des entreprises nationales dans des chaînes logistiques transfrontalières et améliorer leur positionnement dans ces chaînes, à savoir en reprenant des parties de production présentant une plus forte valeur ajoutée. Par chaînes logistiques transfrontalières (CLT)¹¹, on entend la fabrication de parties de produits ou la production de services en amont et en aval dans différents sites de production dans le monde, avec pour objectif l'exploitation d'avantages compétitifs spécifiques, tels que de faibles coûts salariaux unitaires dans l'une des phases ou la puissance d'innovation d'un site dans une autre phase – et le regroupement des différentes étapes de production par des échanges transfrontaliers ainsi que la coordination par des sociétés normalisatrices.

A l'heure actuelle, les entreprises implantées en Tunisie sont surtout intégrées dans deux chaînes logistiques internationales, celle de l'industrie des machines électriques et celle de l'industrie textile (cuirs et chaussures compris). Par rapport au total des exportations tunisiennes, la part de la création de valeur importée de l'étranger – appelée « l'intégration en amont » dans les chaînes logistiques internationales était de 7% dans l'industrie des machines électriques et de 6% dans l'industrie textile en 2011 (propres calculs à partir de données de l'OCDE ; chiffres plus récents non disponibles). La part totale de création de valeur importée et transformée en Tunisie par rapport aux exportations est de 30%. Donc, plus d'un tiers de la participation à des chaînes logistiques internationales revient à seulement deux secteurs d'activité.

En quoi cela est-il problématique pour la politique de l'emploi ? D'une part, il existe, en Tunisie également, une corrélation positive entre une intégration croissante dans des chaînes logistiques internationales et une valorisation croissante des étapes de travail : les branches d'activité qui ne cessent de renforcer leur intégration dans une chaîne logistique internationale et d'acheter à l'étranger, pour transformation dans leur pays, une part toujours plus importante de leur production destinée à l'exportation, enregistrent aussi une création de valeur croissante dans leur pays. Cela vaut par exemple pour les sous-traitants dans l'automobile. A l'inverse, dans l'industrie textile, l'industrie de transformation agro-alimentaire et l'industrie chimique, la transformation des produits importés et destinés à l'exportation

n'augmente qu'à des taux inférieurs à la moyenne. Les entreprises qui opèrent dans ces secteurs ne sont pas, non plus, en mesure d'arriver à produire dans des segments plus haut de gamme. D'autre part, ce sont précisément les branches à forte intensité de main-d'œuvre – à savoir l'industrie de transformation agro-alimentaire et l'industrie textile – qui ne parviennent pas à transformer pour l'exportation et de manière significative les produits semi-finis importés. Il existe donc un risque plus important plus particulièrement dans ces branches de continuer à réaliser uniquement les étapes de production simples en tant que sous-traitant. Dans un tel cas, les salaires stagneraient et les emplois risqueraient également d'être délocalisés vers d'autres pays à coûts salariaux unitaires plus bas. Dans ce contexte, renforcer et généraliser l'intégration dans les CLT offre potentiellement toute une série d'avantages : la production des pièces pour les chaînes logistiques mondiales peut accélérer le changement structurel économique, et assurer ainsi le maintien des emplois dans la durée. La prise en compte comme sous-traitants dans des chaînes de valeur internationales de PME qui, jusqu'à présent, produisaient uniquement pour le marché local, favorisera sensiblement les progrès techniques ainsi que dans l'organisation des entreprises – une autre condition préalable à la stabilité de l'emploi.

Conditions d'une politique industrielle pour une intégration mondiale réussie

Une politique industrielle ciblant les avantages d'une intégration dans des chaînes logistiques transfrontalières doit néanmoins au préalable réunir quelques conditions générales : un esprit d'ouverture à l'égard des investisseurs étrangers, de faibles coûts de transport et d'énergie et l'intégration de petites et moyennes entreprises locales dans des chaînes logistiques en leur facilitant l'accès au capital, à une main-d'œuvre avec les qualifications adéquates ainsi qu'à des règles de concurrence équitables. Tout cela n'existe aujourd'hui en Tunisie que de manière insuffisante. Les PME tunisiennes doivent ainsi rembourser des crédits aux coûts bien trop élevés, non liés aux taux d'intérêts, ce qui explique l'absence d'investissements dans l'amélioration de la productivité et de la qualité. En conséquence, la qualité des produits et la fiabilité des livraisons ne sont guère suffisantes pour des chaînes logistiques internationales. C'est pour cela, par exemple, que les entreprises allemandes opérant en Tunisie ne commandent, à l'exception des produits les plus simples (comme les emballages standards), quasiment rien aux PME tunisiennes.

Pour promouvoir l'intégration dans des chaînes logistiques transfrontalières, la politique économique tunisienne devrait recourir à des instruments « fonctionnels » et « sélectifs ». Une politique industrielle

¹¹Le terme de chaînes logistiques transfrontalières utilisé ici résume deux termes habituellement utilisés à l'international : « chaînes de valeur mondiales » et « chaînes de valeurs (géographiques) régionales ».

fonctionnelle vise l'amélioration du fonctionnement des institutions et des marchés. Il s'agirait par exemple de faciliter plus généralement l'accès des PME aux crédits bancaires. Les instruments sélectifs soutiennent, pour leur part, des industries spécifiques. Il faudrait cibler ici une intégration plus généralisée dans les CLT, par exemple en soutenant la production de produits d'avenir comme les textiles techniques dans l'industrie textile, et renforcer également l'intégration dans les CLT en permettant aux entreprises d'adopter des normes techniques internationales plus élevées, par exemple en créant des centres de transfert technologique spécifiques à certains secteurs industriels et en établissant des programmes de formation professionnelle et de formation continue sur mesure.

Il est clair que toute politique industrielle doit tenir compte des risques et des conflits d'objectifs : le choix des secteurs à promouvoir défavorise d'une certaine manière les secteurs ne bénéficiant d'aucune aide. L'intervention de l'Etat peut limiter les initiatives privées. Les projets infrastructurels peuvent devenir de vrais gouffres financiers. Le progrès technologique soutenu par les pouvoirs publics peut supplanter une production à forte intensité de main-d'œuvre et avoir un impact négatif sur les chiffres nets de l'emploi au niveau de l'économie nationale.

On pourrait poursuivre cette liste encore longtemps. Pour minimiser les risques, il faudrait réussir à établir un système de développement économique impartial, qui serait doté des instruments nécessaires pour analyser de manière scientifique les avantages et les coûts des interventions des politiques économiques, et élaborer une politique rationnelle. Toutefois, les constats sur le développement économique actuel en Tunisie et les différents programmes d'aide existants n'incitent guère à l'optimisme.

Existe-t-il des issues à la crise de l'emploi en Tunisie ?

Il existe trois thèses sur les causes de la crise de l'emploi en Tunisie. La première thèse porte sur la stratégie de l'emploi pour la période 2013 à 2017, qui n'a toujours pas répondu aux attentes à ce jour ; les causes des problèmes de l'emploi ne sont pas indiquées clairement. La deuxième thèse concerne la désindustrialisation : le gouvernement tunisien n'a, à aucun moment, ni avant ni après 2011, activement organisé la tendance à la désindustrialisation, à savoir la diminution de la part des emplois dans l'industrie manufacturière par rapport au nombre total d'emplois. La troisième thèse porte sur les quatre approches de ré-industrialisation possibles en Tunisie pour créer de nouveaux emplois durables et dont aucune n'a été reprise, ne serait-ce que dans ses grandes lignes, dans le cadre des débats sur les réformes depuis 2011.¹²

¹² Pour une présentation détaillée de toutes les sources de données et de tous les documents à l'appui, cf. : Karl Wohlmut, Ansatzpunkte einer nationalen Beschäftigungsstrategie für Tunesien - Management von De-Industrialisierung und Initiierung von Politiken der Reindustrialisierung, 28 pages, IWIM, Université de Brême, Juillet 2016

La stratégie nationale pour l'emploi 2013 - 2017 et la dynamique défailante du marché du travail

La stratégie nationale pour l'emploi 2013 - 2017, adoptée en décembre 2012, n'a pas atteint ses objectifs à ce jour. Il n'y a eu aucune coordination avec d'autres acteurs importants au plan national. Cette stratégie du Ministère de la Formation professionnelle et de l'Emploi ne va pas assez loin, car tous les autres ministères techniques et sectoriels importants ainsi que les institutions de représentation du patronat et des salariés ont un rôle à jouer dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale efficace pour l'emploi. D'ici fin 2013, les petites entreprises devaient bénéficier d'aides et la formation professionnelle devait être améliorée pour supprimer les goulots d'étranglement critiques au niveau de la main-d'œuvre qualifiée. D'ici fin 2015, le taux du chômage devait avoir considérablement baissé, notamment grâce à l'entrée dans une société de la connaissance. D'ici 2017, un nouveau programme d'emploi devait être établi pour permettre aux entreprises de renouer avec la croissance en embauchant du personnel qualifié.

La stratégie met nettement l'accent sur les petites et moyennes entreprises (qui représentent environ 95% de l'ensemble des entreprises en Tunisie) ; ces entreprises sont déterminantes dans la création d'emplois. Les objectifs de la stratégie pour l'emploi n'ont pu être atteints à ce jour, même partiellement.

Une stratégie nationale pour l'emploi continuera d'être au cœur du débat politique en Tunisie ces prochaines années, et ce à plusieurs titres.

Tout d'abord la concentration géographique de l'emploi et la structure complexe du chômage exigent des projets de politique intégrés. L'emploi est fortement concentré dans la région du Grand Tunis (avec 25% du nombre total d'emplois), le Centre-Est (25,2%) et le Nord-Est (16,6%) ; par contre, la région du Sud-Ouest n'affiche qu'une part de 4,8%. Le taux de chômage a fortement augmenté après la révolution de 2011, et atteignait 18,3% dès mai 2011. Les femmes sont particulièrement touchées par le chômage ; leur taux de chômage est nettement plus élevé que celui des hommes. Le léger recul du chômage enregistré depuis, notamment chez les femmes, est essentiellement dû à une politique d'embauche offensive dans le service public depuis 2012. Cette politique de recrutement se poursuit à ce jour, et continue de gonfler les chiffres de l'emploi dans le secteur public ; mais il n'y a aucune impulsion de création d'emplois supplémentaires dans l'industrie privée. Depuis 2010, le niveau de chômage chez les jeunes diplômés universitaires oscille entre 23% et 33%, entre 16% et 24% pour les jeunes hommes et entre 33% et 45% pour les jeunes femmes.

On constate aussi de fortes différences de taux de chômage entre les régions (12,4% dans la région du Centre-Est contre 26,1% dans la région du Sud-Est).

Deuxièmement, la dégradation dramatique de la qualité des emplois impose des réactions politiques. La stabilité de l'emploi (en ce qui concerne le nombre de jours de travail par an) varie considérablement entre les trois secteurs – elle est faible dans l'agriculture, un peu plus élevée dans l'industrie et bonne dans le tertiaire. Dans le secteur de l'emploi informel, les salaires sont bas et les conditions de travail mauvaises, notamment pour les femmes. La part du secteur informel dans le produit intérieur brut (PIB) est indiquée comme étant de 39,2%, mais la part des salariés sans droits à une protection sociale est de 49,9%. Les dispositions sur le salaire minimum ne s'appliquent pas non plus aux travailleurs du secteur informel. 22,2% des salariés travaillent dans le secteur public, et 78,8% dans le secteur privé, pourtant il n'y a aucune croissance de l'emploi dans le secteur privé.

Troisièmement, le modèle classique de contrat de travail à durée indéterminée n'est plus valable depuis longtemps, ce qui exige des ajustements politiques et des réformes rapides. Seuls 38,9% des salariés ont encore des contrats à durée indéterminée ; de même, la part des emplois à temps complet ne cesse de diminuer. Ces changements structurels ont des retombées négatives sur le recrutement de personnel qualifié et la formation professionnelle en entreprise. Ils entraînent également des défaillances dans la garantie de revenus. Mais les réformes globales des régimes du marché du travail et de la protection sociale n'avancent pas, et la confiance des salariés dans leurs institutions est très faible.

La gestion de la désindustrialisation et la crise de l'emploi

La Tunisie n'a pas réussi à bien gérer le processus de désindustrialisation.

Au sens strict, la désindustrialisation est définie comme la diminution de la part de l'emploi dans l'industrie manufacturière par rapport au total des emplois dans le pays, ou au sens large comme la diminution continue de la part de l'industrie manufacturière dans le produit intérieur brut (PIB) ou dans l'emploi. Mais comme c'est à l'industrie manufacturière que l'on doit de nombreuses impulsions positives pour l'ensemble de l'économie (vaste développement transsectoriel et cumulatif de la productivité, apprentissage technologique, mise en réseau avec tous les autres secteurs de l'économie), la gestion de la désindustrialisation est d'une importance fondamentale pour l'emploi. Plusieurs facteurs importants expliquent la désindustrialisation : avec l'augmentation du revenu par habitant, la demande de services augmente ; la productivité dans l'industrie

manufacturière augmente plus rapidement que dans d'autres secteurs ; les services nécessaires à l'industrie manufacturière se trouvent de plus en plus dans le secteur tertiaire ; l'élasticité du revenu de la demande en produits manufacturés diminue ; la division internationale du travail et la concurrence technologique mondiale ont des répercussions de plus en plus fortes dans ce secteur. Une gestion active de la désindustrialisation permet de soutenir les sous-secteurs de l'économie qui affichent une croissance et génèrent plus d'emplois. La Tunisie n'a guère eu de succès avec cette gestion. Entre 2008 et 2015, la part de l'industrie manufacturière dans le PIB a diminué, passant de 19,5% à 16,8%. Mais la part du secteur dans le total des emplois a proportionnellement moins diminué, passant seulement de 20,1% en 1984 à 18,4% en 2010 ; cela n'a guère changé depuis.

La part dans l'emploi a pu être maintenue à un niveau plus élevé que la part dans le PIB ; cela notamment du fait de mesures protectionnistes pour l'emploi au détriment de l'amélioration de la productivité du travail. Des emplois ont été créés ou maintenus tant dans le secteur public que dans les entreprises publiques, alors qu'ils n'étaient pas nécessaires du point de vue de l'économie nationale ou de la gestion des entreprises. Il y a régulièrement des campagnes pour soutenir l'embauche de chômeurs, mais elles ne peuvent remplacer une politique active pour l'emploi. Les mutations structurelles stagnent depuis les années 1990. Il y a de telles mutations lorsque les travailleurs des secteurs à faible productivité quittent ces secteurs pour passer dans des secteurs à plus forte productivité, par exemple pour passer de l'agriculture à l'industrie ou au tertiaire. En Tunisie, ce processus est bloqué. C'est pour cela que l'on enregistre une progression de la productivité uniquement au sein des secteurs, par exemple quand de nouvelles sociétés de technologies de l'information apparaissent dans le secteur tertiaire pour des applications logicielles pour l'industrie ou lorsque des entreprises d'appareils modernes en technologie de l'information et téléphonie sont créées dans le secteur de l'industrie manufacturière.

Cinq facteurs majeurs sont essentiellement responsables des lacunes dans la gestion de la désindustrialisation en Tunisie :

Premièrement, les différentes aides et autres privilèges fiscaux, notamment l'aide à l'exportation, le soutien des investissements et la promotion industrielle, donnent lieu à des revenus de rente qui, en règle générale, n'ont pas été investis de manière productive parce que les critères de performance n'ont pas été appliqués de manière efficace lors de l'utilisation des fonds, voire n'étaient même pas prévus. La politique industrielle de la Tunisie a lancé une multitude de programmes (aide à l'exportation, modernisation de l'industrie, aides

régionales, soutien des investissements), qui n'ont néanmoins pas contribué au changement structurel ni à l'emploi.

Deuxièmement, le régime national des innovations n'a pas été beaucoup renforcé ni fondamentalement réformé en Tunisie. La part des dépenses consacrées à la recherche et au développement (R&D) par les entreprises (privées et publiques) est très faible (inférieure à 0,2% du PIB).¹³ Les différents programmes publics de soutien de la R&D ne sont pas coordonnés de manière suffisante, et ne font pas non plus l'objet d'évaluations systématiques. Le milieu de la R&D est constitué d'une multitude d'établissements publics de recherche (plus de 600 instituts et 15 000 chercheurs), mais il n'existe aucune corrélation systématique entre les entreprises permettant des transferts technologiques et des innovations. Les nombreuses PME notamment ne profitent pas du dispositif public de soutien de la R&D.

Troisièmement, il n'existe aucune mesure incitative à la réaffectation du personnel qualifié entre les secteurs; la mobilité de la main-d'œuvre entre les secteurs et entre les entreprises est très faible en Tunisie. Cela entrave la modernisation de l'industrie et la croissance des entreprises. Sur le marché dualiste du travail, avec une part toujours plus faible des emplois à durée indéterminée, il n'y a guère de mesures incitatives à la mobilité de la main-d'œuvre entre les secteurs et les entreprises, ni à la formation continue et professionnelle dans les entreprises elles-mêmes.

Quatrièmement, l'embauche de jeunes ayant suivi une formation professionnelle ou universitaire est absolument trop faible dans l'économie. L'économie recherche une main-d'œuvre non qualifiée ou peu qualifiée, si bien que le taux de chômage de ces catégories de personnel est aussi relativement bas. Par contre, le chômage est bien plus élevé chez les jeunes ayant suivi une formation professionnelle ou universitaire. Les personnes ayant une formation universitaire sont majoritairement employées dans les secteurs à faible création de valeur et dans le service public.

Cinquièmement, on n'est pas parvenu à changer et à coordonner de manière productive les mesures de création d'emplois, les régimes et les réseaux de protection sociale de façon à pouvoir convenir d'une plus grande mobilité de la main-d'œuvre avec un revenu de base garanti pour les salariés et les chômeurs. Les subventions aux coûts élevés destinées à l'agro-alimentaire et aux carburants, et dont profitent aussi les classes moyennes supérieures et les riches, pourraient être plus fortement diminuées au profit du développement de réseaux rudimentaires de protection sociale.

¹³ En comparaison : en Afrique du Sud, les dépenses des entreprises pour la recherche et le développement sont nettement plus élevées avec 0,54 % du PIB et 59 % de l'ensemble des dépenses pour la R&D ; cf. les données de l'OCDE : <https://www.oecd.org/sti/outlook/e-outlook/sticountryprofiles/southafrica.htm>

La création d'emplois en Tunisie avec quatre approches de ré-industrialisation

La ré-industrialisation est un concept populaire dans les économies développées pour renforcer à nouveau la base industrielle, qui est considérée comme la force motrice du développement technologique et de l'augmentation de la productivité. En Afrique aussi, le concept de la ré-industrialisation fait l'objet de nombreux débats. Il s'agit de renouer avec les éléments positifs des importations de substitution et de les associer aux éléments de la diversification des exportations et de l'industrialisation basée sur les connaissances et les ressources. Pour la Tunisie, il en résulte quatre approches de ré-industrialisation possibles, qui offrent un potentiel considérable pour la création d'emplois ; leur mise en œuvre changerait profondément le modèle de production en Tunisie. Les quatre approches ne doivent pas être vues comme différentes alternatives; il s'agit, au contraire, de stratégies largement complémentaires. La ré-industrialisation offre à la Tunisie l'opportunité de réaliser en même temps plusieurs objectifs de développement : la lutte contre la pauvreté, la diminution du chômage, la poursuite du changement structurel, l'utilisation plus intensive du capital humain dans les secteurs à forte création de valeur, la modernisation technologique du tissu industriel, la réduction des déséquilibres économiques et sociaux dans les régions, la croissance des petites et moyennes entreprises et une plus forte intégration dans des chaînes de valeur mondiales.

L'approche de ré-industrialisation n° 1 (développement de chaînes de valeur intégrées à fort potentiel de création d'emplois dans des secteurs hors industrie manufacturière) présuppose qu'il est possible de développer dans l'agriculture, l'industrie minière, l'industrie du bâtiment et certains secteurs tertiaires des chaînes de valeur intégrées à fort potentiel de création d'emplois. Cependant, cela ne pourra réussir qu'avec des politiques sectorielles concordantes, à savoir avec la mise en œuvre de concepts de développement cohérents. De vastes réformes sont nécessaires dans tous ces domaines pour exploiter les forts potentiels de création d'emplois grâce à des chaînes de valeur intégrées. La politique agricole présente de graves faiblesses ; les aides directes et les mesures protectionnistes profitent plutôt aux grandes entreprises agricoles qui produisent des produits peu concurrentiels. En revanche, les industries en aval, les « industries vertes » et les industries régionales ne peuvent profiter d'opportunités en matière d'emploi.

L'approche de ré-industrialisation n° 2 (développement de chaînes de valeur et d'infrastructures industrielles à l'intérieur des terres) présuppose de nouvelles bases en matière de développement régional. La création de réseaux de production entre les régions côtières et celles dans l'arrière-pays est un enjeu primordial en

matière de politique de l'emploi. En Tunisie, la stricte séparation des secteurs offshore et onshore (sur terre) a d'office rendu impossible l'interdépendance entre des chaînes de valeur situées dans différentes régions. En outre, les obstacles bureaucratiques rencontrés par les entreprises dans le secteur onshore (à l'exportation, mais aussi sur le marché national) sont encore plus importants dans les régions situées dans l'arrière-pays.

Une nouvelle politique industrielle pour raccorder les régions situées dans l'arrière-pays est basée sur trois piliers : premièrement, la création de zones de développement industriel dans les régions de l'arrière-pays, dans lesquelles il serait possible de développer avec succès des liens économiques avec des entreprises du littoral ; deuxièmement, l'établissement d'une aide aux investissements déterminée par les ressources spécifiques et les avantages comparatifs des régions de l'arrière-pays ; et troisièmement, l'établissement de centres de formation professionnelle, de centres de consultation, de pépinières d'entreprises et de centres technologiques dans les régions en développement ayant le potentiel pour soutenir la formation de salariés et de chômeurs, le développement de l'esprit d'entreprise et les transferts technologiques avec les entreprises locales. Trois régions industrielles en développement ont ainsi été proposées pour être couplées à des régions de l'arrière-pays ; ce faisant, il est important de les rattacher aux pôles de croissance régionaux.

L'approche de ré-industrialisation n° 3 (renforcement de l'intégration verticale et horizontale dans des chaînes de valeur mondiales) présuppose que l'on peut mettre à profit le considérable potentiel en R&D du pays pour renforcer l'intégration de l'économie tunisienne dans la division internationale du travail. La Tunisie est intégrée verticalement dans quelques chaînes de valeur mondiales seulement, et il lui manque une intégration verticale en profondeur grâce à la production de composants essentiels, à savoir des biens intermédiaires complexes, et de produits finis complexes pour le marché mondial. Jusqu'à présent, l'intégration verticale conduit essentiellement à l'emploi d'une main-d'œuvre peu qualifiée dans le textile et l'habillement, l'agro-alimentaire et les boissons, les équipements électriques et électroniques. En outre, il faut être présent en même temps dans plusieurs nouveaux secteurs, surtout dans ceux fondés sur la connaissance, pour pouvoir augmenter massivement l'emploi d'une main-d'œuvre qualifiée grâce à une intégration horizontale dans des chaînes de valeur mondiales. Il existe ainsi en Tunisie un potentiel de « fusion » entre différentes technologies dans le domaine de la technique médicale (à l'interface entre le secteur de la santé, les industries électriques et électroniques et les technologies de l'information et de la communication). Théoriquement, les entreprises tunisiennes disposent d'un système très complet

d'aides publiques à l'innovation et aux transferts technologiques pour cette intégration (à la fois verticale et horizontale). Mais il n'y a jamais été recouru jusqu'à présent pour renforcer l'intégration dans des chaînes de valeur mondiales.

L'approche de ré-industrialisation n°4 (utilisation et développement généralisés des potentiels déjà existants en matière de « croissance verte » et « d'industries vertes ») présuppose qu'en ces temps de changements climatiques et de problèmes environnementaux auxquels il est urgent de trouver des solutions, il faudra, en Tunisie aussi, de plus en plus de jeunes qualifiés pour mettre en œuvre des perspectives de « croissance verte » dans des modèles d'entreprises sociales, des projets communautaires sociaux, des coopératives¹⁴ mais aussi des entreprises traditionnellement orientées sur les bénéfiques. Cela permettrait de réduire à moyen et long terme le fort taux de chômage chez les jeunes, principalement dans les régions de l'arrière-pays, ainsi que les taux élevés de chômage des jeunes ayant suivi une formation professionnelle ou universitaire.

Notamment si l'on parvenait à adapter en conséquence les filières de formation professionnelle (profils et contenus) à tous les niveaux scolaires. Une stratégie de ré-industrialisation passant par les « industries vertes » offre de nombreuses opportunités de développement durable et aussi, à moyen et long terme, de création d'emplois dans toutes les régions. Cela vaut notamment pour les secteurs suivants : énergies renouvelables et efficacité énergétique ; tourisme et éco-tourisme ; gestion des déchets, recyclage et recyclage en circuit fermé ; agriculture biologique ; industrie du bâtiment ; et protection environnementale dans l'industrie minière. Il est possible de regrouper toutes les activités liées aux start-up et au développement de l'esprit d'entreprise dans l'objectif de promouvoir les entreprises de technologies propres. De nouveaux programmes d'aides industrielles et à l'exportation, des programmes environnementaux et de développement durable, des programmes traditionnels, communaux et sociaux d'aide aux jeunes entrepreneurs, différents programmes d'aide sociale et de qualification peuvent également soutenir ce processus de manière ciblée.

Orientation et mise en œuvre de la stratégie pour l'emploi

La mise en œuvre simultanée de ces quatre approches de ré-industrialisation présente des avantages indéniables pour la politique de l'emploi.

Il en résulte des effets de synergie et cela permet d'être sûr de ne pas négliger à nouveau des facteurs politiques essentiels.

¹⁴ Le modèle ILO COOP pour la Tunisie est ainsi une tentative visant à faire connaître le modèle de coopérative aux jeunes entrepreneurs et artisans d'El Kef, Gafsa et Tunis ; cf. COOP News N° 1, 2012, p. 10 : www.diktio-kapa.dos.gr/keimena/CoopNewsILO1.pdf

Toutefois, il s'agit d'un projet qui ne pourra réussir que si l'on parvient à impliquer tous les acteurs politiques et économiques majeurs. La stratégie pour l'emploi pour la période 2013 - 2017 avait été élaborée sous la houlette du Ministère de la Formation professionnelle et de l'Emploi. Aujourd'hui, il s'agit d'une mission politique nationale d'envergure pour la Tunisie.

Il faut impliquer tous les décideurs importants dans une stratégie pour l'emploi à caractère contraignant, transsectoriel et s'inscrivant dans la durée : tous les ministères techniques ayant des liens avec l'économie, l'agriculture, l'infrastructure, le commerce, les sciences, l'éducation, les investissements et les entreprises ; les consultants économiques du gouvernement et des partis; les organisations patronales et syndicales de différentes appartenances politiques ; les acteurs majeurs dans le milieu des sciences, les centres technologiques et les universités ; les représentants d'entreprises de différentes tailles et structures de capitaux ; les représentants économiques des régions intérieures ; les représentants des entreprises et coopératives sociales et communales etc.

Le débat actuel sur l'Accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA) entre l'UE et la Tunisie montre que la société civile et les économistes en Tunisie suivent les négociations de très près et avec un regard extrêmement critique. En effet, on en sait très peu sur les possibles retombées de cet accord. Le rapport ECORYS¹⁵ de l'année 2013, auquel il est régulièrement fait référence, aboutit à des résultats plutôt ambivalents au sujet de l'impact de l'ALECA sur la croissance, l'emploi, le commerce et l'environnement.

Tandis que l'agriculture (arboriculture fruitière et cultures maraîchères) et plusieurs produits industriels pourraient en tirer profit, il semble plutôt préjudiciable à l'industrie textile, de l'habillement et des cuirs mais aussi aux produits non minéraux et pétrochimiques. Les répercussions dans le secteur tertiaire montrent, elles aussi, des résultats contradictoires. En outre, la pénurie d'eau croissante pèse sur l'expansion de l'agriculture. Dans ses simulations, l'étude de l'IACE aboutit, elle aussi, à des résultats très mitigés pour l'agriculture et le secteur tertiaire ; pour assurer la réussite de l'ALECA, il faudrait atteindre des taux d'expansion très élevés (production, exportations, productivité).¹⁶

L'étude ITCEQ, par contre, voit des avantages pour l'emploi dans le secteur tertiaire, qui assisterait à une plus forte demande en main-d'œuvre qualifiée après sa libéralisation.¹⁷

¹⁵ ECORYS, 2013, Evaluation de l'impact commercial durable en support des négociations pour un ALECA entre l'UE et la Tunisie, Rapport final et annexes au rapport final, 25 novembre 2013, Rotterdam, Pays-Bas 2013 ; cf. : www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/november/tradoc_151923.pdf et www.trade-sia.com/tunisia/wp-content/uploads/sites/3/2014/06/FR-Tunisia-annexes.pdf

¹⁶ Pour l'étude de l'IACE cf. : www.iace.tn/articles/la-4eme-edition-du-tunis-forum-2

Toutefois, ces effets positifs ne pourraient intervenir qu'à la suite d'une grande vague de réformes en Tunisie. Le rapport du premier round de négociation (du 18 au 21 avril 2016) entre l'UE et la Tunisie montre que les négociations n'en sont qu'à leurs tout débuts, et pourraient encore durer deux à trois ans (ALECA 2016).¹⁸

Et ce n'est qu'ensuite que commencerait le processus complexe de ratification par l'UE. Il ne faudrait donc pas s'attendre à des impacts entraînant des changements structurels avant 2020. A ce moment-là, on abordera déjà le prochain plan de développement.

Dans l'ensemble, la société civile tunisienne informée est de l'avis plutôt réaliste que les impacts positifs de l'Accord pourront supplanter les conséquences négatives uniquement si les négociations aboutissent à d'excellents résultats pour la Tunisie. Pour y parvenir, il faudra que la Tunisie développe au plus vite une politique industrielle cohérente. Le plan de développement pour 2016 - 2020 ne prévoit aucun concept de ce genre. C'est pour cela qu'il est important de mener, de manière conséquente, des débats sur la désindustrialisation et le ré-industrialisation lors d'une conférence sur l'emploi, pour aboutir ensuite à l'élaboration de plans d'action. En plus de la politique industrielle, l'orientation fondamentale de la politique commerciale et d'intégration est également à l'ordre du jour. Il ressort très clairement d'une prise de position récemment publiée de Carlos Lopes, Directeur exécutif de la CEA, que l'avenir économique de la Tunisie se trouve plutôt en Afrique ; ce constat est étayé par de nouveaux résultats d'une étude sur les options de la Tunisie dans les échanges avec les pays de l'UE, les pays arabes et les pays africains.¹⁹ La coopération régionale avec les pays africains, par exemple dans le cadre de la zone de libre-échange continentale (CFTA) envisagée, offre des opportunités aux entreprises tunisiennes dans le domaine des biens de consommation, du commerce, du bâtiment et différents services. Des chaînes de valeur et des coopérations régionales dans le domaine des matières premières minérales, du pétrole et du gaz offrent des opportunités à saisir par rapport aux pays arabes (dans le cadre d'accords comme la GZALE/ Grande zone arabe de libre-échange et l'UMA / Union du Maghreb arabe). La Tunisie peut continuer de profiter d'une coopération avec les pays de l'UE dans plusieurs chaînes de valeur industrielles mondiales et dans le secteur des produits agricoles et du tourisme.

¹⁷ ITCEQ, 2016, Evaluation de l'impact de la libéralisation des services dans le cadre de l'Accord de Libre Echange Complet et Approfondi (ALECA) entre la Tunisie et l'UE, Etude n° 04/2016, République tunisienne, Ministère du Développement, de l'Investissement et de la Coopération Internationale, Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives

¹⁸ ALECA, 2016, Rapport conjoint du premier round de négociation sur un accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA) entre la Tunisie et l'Union Européenne, Tunis, 18-21 avril 2016; cf. : www.aleca.tn/wp-content/uploads/2016/04/220416-Tunisia-ALECA-1st-round-report_final.pdf

¹⁹ Carlos Lopes, 16 novembre 2015, L'avenir économique de la Tunisie est en Afrique ; cf. : www.uneca.org/fr/es-blog/l'avenir-économique-de-la-tunisie-est-en-afrique

Mais cela signifie qu'il faut également, pour des raisons liées à la politique de l'emploi, en plus d'une coopération avec l'Europe (ALECA) des coopérations avec l'Afrique (CFTA) et les pays arabes (GZALE et UMA) ; des chaînes de valeur mondiales seraient alors complétées par des chaînes de valeur régionales ; en plus des chaînes de valeur verticales, il y aurait ainsi aussi des interdépendances économiques horizontales.²⁰

Les accords avec l'UE ont généralement été largement surestimés, ce qui a conduit aux distorsions présentées dans la seconde partie de cette étude (concentration sur seulement deux chaînes de valeur sans orientation claire pour renforcer et généraliser l'intégration ; seulement un impact quantitatif et qualitatif très limité sur l'emploi). Le programme de l'ALECA intègre des exigences extrêmement élevées et suscite des attentes tout aussi grandes, pourtant jusqu'à présent l'expérience de la coopération entre la Tunisie et l'UE montre qu'il n'ait pas répondu à de telles attentes²¹. Définir la Tunisie comme faisant quasiment « partie du marché intérieur européen » peut fasciner certains milieux en Tunisie, mais dans quelle mesure ces perspectives sont-elles réalistes ? A cet égard, il est fondamental, pour la stratégie de l'emploi en Tunisie, de redéfinir l'orientation mondiale et régionale.

Il est aussi important que le secteur privé en Tunisie participe bien plus activement aux débats, et prenne clairement position sur les réformes face à l'Etat et aux différents services administratifs. Dans le cadre de la politique de l'emploi et d'accords comme l'ALECA, il ne s'agit pas uniquement d'initiatives du gouvernement et de négociations intergouvernementales ; il faut que toutes les initiatives et les étapes de négociation se fassent en concertation avec le secteur privé tunisien (avec les entreprises et l'ensemble des organisations et des chambres professionnelles) et que son retour d'informations soit pris en compte. Mais cela présuppose un changement fondamental du modèle économique. En Tunisie, celui-ci est toujours basé sur des liens étroits entre les grandes entreprises publiques, privées et privatisées et l'Etat (qui passent par la corruption, l'élimination de la concurrence, l'ingérence, la surréglementation, l'imposition arbitraire, la proximité politique, l'opacité), tandis que les petites entreprises ne sont traditionnellement pas soutenues, paient des charges et des impôts excessifs (du fait de coûts administratifs élevés, de la corruption et de nombreuses taxes et charges). Une partie essentielle

des revenus réalisés dans le secteur privé lui est retiré et ne peut ainsi être réinvestie pour créer de l'emploi. C'est aussi ce que soulignait le gouvernement tunisien dans les premières années suivant le « printemps arabe », qui parlait de l'une des causes essentielles des problèmes économiques.²² Mais les réformes se sont enlisées ; les mesures prises de manière symbolique n'ont pas réussi à introduire le changement.

Le service public et les entreprises publiques, mais aussi de grandes entreprises privées, subissent clairement l'impact négatif des « campagnes pour l'emploi » du gouvernement, c'est-à-dire qu'elles « sont mises à contribution », comme précédemment évoqué. Mais cela ne saurait être la voie vers une production plus concurrentielle et des investissements créateurs d'emplois. Les acteurs du secteur privé doivent jouer leur rôle, de manière autonome, dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie complète pour l'emploi en Tunisie et lors de la Conférence pour l'emploi, afin de planifier cette même stratégie. L'intégration d'associations patronales alternatives comme CONECT²³ et l'ACE²⁴ dans l'UTICA²⁵, et d'associations de PME privées et de fédérations artisanales, d'associations d'entreprises du secteur informel, de start-up, de coopératives, d'entreprises communales et sociales est particulièrement importante, tout comme la participation de PME du secteur privé et d'autres acteurs du monde entrepreneurial au processus de décision sur les mesures de soutien. Toutes ces organisations doivent participer de manière appropriée à la conférence pour l'emploi. Une plus grande autonomie de toutes ces associations et organisations par rapport à l'Etat tunisien est importante, et est en même temps une condition nécessaire à la réussite des politiques pour l'emploi. Du côté des syndicats, il faut aussi impliquer des organes indépendants de représentation des salariés en plus de l'UGTT²⁶. Les ONG et les OSC sont également très actives dans les questions relatives à l'emploi en Tunisie, et peuvent apporter d'importantes impulsions à une conférence sur l'emploi.

C'est pour cela que, dans un premier temps, il faudrait mettre en place une conférence nationale pour l'emploi, qui élabore les grandes lignes d'une stratégie nationale pour plus d'emploi, avant de prescrire le cadre d'une stratégie complète. La mise en œuvre concrète des projets de nouvelle stratégie pour l'emploi commencera dès la transcription dans la législation des aspects centraux de la stratégie. L'exemple de la réforme de la loi

²⁰ UNECA, 2016, Promoting Regional Value Chains in North Africa, Addis-Abeba: CEA / Commission économique pour l'Afrique ; cf. : www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/sro-na_promoting_regional_valuechain_en.pdf

²¹ BEI / Banque européenne d'investissement, 2015, Transformation structurelle et politique industrielle : analyse comparative de la situation en Egypte, au Maroc, en Tunisie et en Turquie et études de cas (Etude de cas de la Tunisie : pages 39 - 68, FEMISE/FEMIP) ; cf. : www.eib.org/attachments/country/femip_study_structural_transformation_and_industrial_policy_en.pdf

²² La Banque africaine de développement (BAD) / Le Gouvernement tunisien / Le Gouvernement des Etats-Unis, 2013, Vers un nouveau modèle économique pour la Tunisie, Déterminer les contraintes majeures à une croissance généralisée, cf. : www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-operations/Vers_un_nouveau_modèle_économique_pour_la_Tunisie_-_Contraintes_majeures_à_une_croissance.PDF

²³ CONECT / Confédération des Entreprises Citoyennes de Tunisie ; cf. : www.conect.org.tn/

²⁴ ACE / Institut Arabe des Chefs d'Entreprises ; cf. : www.iace.tn/

²⁵ UTICA / Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat ; cf. : www.utica.org.tn/fr/

²⁶ UGTT / Union Générale Tunisienne du Travail ; cf. : www.ugtt.org.tn/



sur les investissements montre néanmoins qu'il faudra attendre longtemps avant que la stratégie pour l'emploi n'aboutisse à une administration efficace et une mise en œuvre des réformes dans la pratique économique. Il faudra passer par la prise de décisions au niveau des ministères et du Conseil des ministres, puis l'adoption de résolutions dans les commissions et en assemblée plénière du Parlement, et enfin la promulgation des décrets nécessaires dans les ministères pour l'exécution des lois et l'organisation des processus administratifs au sein des autorités compétentes. Il importe donc de clairement et résolument raccourcir le cycle de mise en œuvre des projets de réforme. Un sujet dont il faudra également débattre et décider lors d'une conférence nationale pour l'emploi.



Bibliographie ²⁷

- Bass, Hans-Heinrich (2016), Obstacles to and opportunities for the integration of an emerging market economy into Global Value Chains: The Case of Tunisia, *Journal of International Business and Global Economy*, Vol. 35 (à paraître, novembre 2016)
- Bass, Hans-Heinrich (2016), Tunisia's Progress in Integration into Global Value Chains: Achievements and Obstacles, p. 279-291, dans : *African Development Perspectives Yearbook 2017*, Vol. 19, Africa's Progress In Regional And Global Economic Integration - Towards New Trade And Investment Policies, Vienne / Zurich : LIT Verlag
- Kappel, Robert (2016), Von informellen Unternehmen zum African Mittelstand? Differenzierungen im afrikanischen Unternehmertum, p. 87-110, dans : Daniel, Antje / Müller, Sebastian / Stoll, Florian / Oehlschläger, Rainer (Editeurs) : *Afrikanische Gesellschaften im Wandel - Mittelschichten, Mittelklassen oder Milieus?* Nomos : Baden-Baden
- Wohlmuth, Karl (2016), Ansatzpunkte einer nationalen Beschäftigungsstrategie für Tunesien - Management von De-Industrialisierung und Initiierung von Politiken der Reindustrialisierung, 28 pages, IWIM, Université de Brême, juillet 2016
- Wohlmuth, Karl (2015), Gelingen die Wirtschaftsreformen in Tunesien?, Der Handlungsbedarf betrifft alle Bereiche der Wirtschaftspolitik, p. 24-31, dans : *Revue „Berichte“*, Octobre-décembre 2015, vol. 25, n° 209, ISSN 1022-3258, Berlin : Forschungsinstitut der IWWWW e. V.
- Wohlmuth, Karl (2016), Die strategische Rolle der Universitäten in Tunesien, *Impulse – Der Wissenschaftsblog*, Université de Brême, accès Internet

²⁷ Les remarques bibliographiques portent uniquement sur les textes de base importants des auteurs avec toutes les sources des données utilisées dans le texte, tandis que les notes de bas de page contiennent des informations spécifiques supplémentaires.

A propos des auteurs

Docteur Hans H. Bass est un professeur d'économie internationale à Brême (City University) et dirigeant de l'Institute for Transport and Development. Il était professeur invité dans différentes universités entre autres en Chine, le Japon, le Nigéria et la Russie et a travaillé comme consultant pour différentes ONG internationales pour le développement économique. Hans H. Bass travaille aussi pour la Research Group on African Development Perspectives et il est membre du comité de sélection fédérale allemande au sein de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

Robert Kappel est un professeur honoraire, President Emeritus and Senior Research Fellow au GIGA German Institute of Global and Area Studies à Hambourg. Il enseignait à l'université de Brême, Leipzig et Hambourg et était le président de la GIGA entre 2004 et 2011. Il a fondé et dirigé à Leipzig le programme de Master «small enterprise promotion and training» (sept). Les points prioritaires de ses recherches sont «l'économie en Afrique», «les PME» et la «Transformation du pouvoir globale».

Karl Wohlmuth est un professeur honoraire de comparaisons des systèmes économiques à l'université de Brême. Ses deux centrales recherches sont «les systèmes économiques dans le cadre des changements de l'économie mondiale» et «les perspectives du développement du continent africain». Il est dirigeant scientifique au sein de la Research Group on African Development Perspectives à l'université de Brême, qui publie depuis 1989 le «African Development Perspectives Yearbook».

Impression

Publié par **Friedrich-Ebert-Stiftung**
Projet Regional «Politiques Economiques pour la justice sociale»



من أجل تنمية أكثر عدالة
For Socially Just Development

Décembre 2016

Tunis, Tunisie

www.fes-mena.org

Copyright tous droits réservés.

Ce document n'est pas destiné à la vente.