

# RÉFORMES

# POUR UNE ÉCONOMIE DURABLE ET ÉQUITABLE

CONTRIBUTION DE LA JEUNESSE  
SOCIALE-DÉMOCRATE



# **RÉFORMES POUR UNE ÉCONOMIE DURABLE ET ÉQUITABLE**

**CONTRIBUTION DE LA JEUNESSE  
SOCIALE-DÉMOCRATE**

# REMERCIEMENTS

Le document sur les réformes économiques a été préparé dans le cadre de l'Académie Génération Avenir de la Friedrich-Ebert-Stiftung dans sa huitième génération, par l'équipe du projet Génération sociale-démocrate, composée de :

**Asma JEDIDI**  
**Hedi CHOURIA**  
**Kheireddine ABDELLI**  
**Mouna MSADDAK**  
**Oumayma BEN OTHMAN**  
**Sirine SHILI**  
**Wassim HMEDI**  
**Youssef BESBES**

Avec la participation d'un groupe de jeunes sociaux-démocrates composé de :

**Akram GRAMI**  
**Chadha BEN AICHA**  
**Dhiaeddine AYARI**  
**Elyes ALIM**  
**Faouzi HAJ ALI**  
**Idriss HIBAR**  
**Karim Jlassi**  
**Khalil KHÉMIRI**  
**Marwa FEHRI**  
**May LABIDI**  
**Mohamed Amine SAÏDI**  
**Mohamed CHEIKH KACEM**  
**Oumayma BEN ABDALLAH**  
**Oussema FITOURI**  
**Rahma ZNAZEN**  
**Sirine LARAFA**  
**Tarek KSONTINI**

Sous la supervision et avec l'encadrement d'experts en économie :

**M. Aram BELHAJ, Axe de l'économie de rente**  
**M. Mohamed BEN ABID, Axe du climat des affaires**  
**M. Mongi SMAÏLI, Axe des entreprises publiques**  
**M. Ridha CHKOUNDALI, Axe de l'économie parallèle**

L'ensemble de l'équipe qui a participé à la préparation de ce document remercie **Mme Molka DRAOUI**, coordinatrice des programmes à la Fondation Friedrich Ebert Stiftung, pour son appui et pour avoir veillé à faire réussir toutes les étapes de la réalisation de ce travail.

# TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE</b> .....	10
<b>CHAPITRE 1 : ECONOMIE DE RENTE</b> .....	14
<b>INTRODUCTION</b> .....	14
<b>I. ECONOMIE DE RENTE : UN HÉRITAGE PARALYSANT LA PROSPÉRITÉ ÉCONOMIQUE ET L'INCLUSION SOCIALE</b> .....	15
1. La rente : quelques notions de base .....	15
2. La rente économique en Tunisie : quelques éléments historiques .....	16
<b>II. ÉCONOMIE DE RENTE : RÉSULTAT D'UN CHEVAUCHEMENT ENTRE PLUSIEURS FACTEURS</b> .....	18
1. Etat des lieux de l'économie de rente .....	18
2. Pourquoi devrait-t-on réformer l'économie de rente ? .....	23
<b>III. ECONOMIE DE RENTE : VERS UN NOUVEAU CONTRAT SOCIAL BASÉ SUR LA LIBERTÉ, L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET L'INCLUSION</b> .....	26
1. Vers un nouveau rapport entre l'Etat et les marchés .....	26
2. Vers plus de justice sociale .....	28
<b>Fiches synthétiques</b> .....	29
<b>CHAPITRE 2 : ÉCONOMIE PARALLELE</b> .....	31
<b>INTRODUCTION</b> .....	31
<b>I. ÉCONOMIE PARALLÈLE : CONCEPTS ET DÉFINITIONS</b> .....	32
1. Les petits projets ou petites entreprises .....	34
2. L'entretien et la réparation .....	34
3. Télétravail illégal .....	35
4. Commerce électronique illégal .....	35
5. Terres agricoles domaniales détournées .....	35
6. Femmes au foyer qui se livrent à une activité économique illégale .....	35
7. Contrebande et terrorisme .....	36
8. Marché noir de devises .....	36

<b>II. ETAT DES LIEUX DE L'ÉCONOMIE PARALLÈLE EN TUNISIE</b> .....	<b>37</b>
1. Historique de l'économie parallèle .....	37
2. Le poids de l'économie parallèle dans l'économie tunisienne .....	39
3. Comparaison avec des pays à niveaux de développement similaires .....	44
<b>III. SOLUTIONS SUGGÉRÉES</b> .....	<b>45</b>
1. Les petits projets .....	45
2. Services d'entretien et de réparation .....	46
3. Vendeurs ambulants .....	46
4. Les terres agricoles domaniales .....	46
5. Production locale des femmes au foyer .....	47
6. Contrebande et terrorisme .....	47
<b>Fiches synthétiques</b> .....	<b>46</b>
<b>CHAPITRE 3 : CLIMAT DES AFFAIRES</b> .....	<b>51</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>51</b>
<b>I. DÉFINITION DES CONCEPTS</b> .....	<b>51</b>
1. L'investissement à l'échelle microéconomique .....	51
2. L'investissement à l'échelle macroéconomique .....	52
3. Le climat des affaires .....	52
4. Evaluation du climat des affaires dans le monde .....	53
<b>II. ETAT DES LIEUX : LE CLIMAT DES AFFAIRES EN TUNISIE</b> .....	<b>55</b>
1. Cadre réglementaire de l'investissement en Tunisie .....	55
1.1. Le code de l'investissement .....	55
1.2. Les autres textes régissant l'investissement en Tunisie .....	56
2. Gouvernance institutionnelle de l'investissement .....	57
2.1. Le Conseil Supérieur de l'Investissement (CSI) .....	58
2.2. L'Instance Tunisienne de l'Investissement (TIA) .....	58
2.3. Le Fonds Tunisien de l'Investissement (FTI) .....	58
2.4. Les agences sectorielles d'encadrement de l'investissement .....	59
2.5. Les autres parties prenantes de l'écosystème de l'investissement .....	59

<b>3. Accès au marché</b>	<b>59</b>
<b>4. La Tunisie dans le dernier rapport Doing Business</b>	<b>60</b>
<b>5. Les principales entraves à l'investissement</b>	<b>60</b>
5.1. Entraves liées au cadre réglementaire de l'investissement	62
5.2. Entraves liées à la gouvernance de l'investissement en Tunisie	63
<b>III. PROPOSITIONS DE RÉFORMES DU CLIMAT DES AFFAIRES</b>	<b>67</b>
<b>1. Méthodologie de travail</b>	<b>67</b>
1.1. Identifier les entraves à l'investissement	67
1.2. Être à la place de l'investisseur (Empathie)	67
1.3. Formuler des projets de réformes	67
1.4. Valider et challenger les mesures	68
<b>2. Les réformes retenues selon la thématique</b>	<b>68</b>
2.1. Gouvernance de l'investissement	68
2.2. Système fiscal	68
2.3. Employabilité et protection des droits des employé(e)s	69
2.4. Système incitatif	69
2.5. Commerce transfrontalier et logistique	69
2.6. Économie du savoir	70
2.7. Accès au marché :	70
<b>Fiches synthétiques</b>	<b>72</b>
<b>CHAPITRE 4 : LES ENTREPRISES PUBLIQUES</b>	<b>81</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>81</b>
<b>I. DÉFINITION DES CONCEPTS</b>	<b>81</b>
<b>1. Définition des entreprises publiques</b>	<b>81</b>
1.1. Cadre juridique régissant les entreprises publiques : absence d'un système juridique unifié qui définit les entreprises publiques	81
1.2. Classification des entreprises publiques : difficulté à classer chaque type d'établissement	83
<b>2. Définition des établissements publics</b>	<b>83</b>
2.1. Cadre juridique des établissements publics : un cadre juridique complexe et imprécis	83
2.2. Catégorisation et répartition des établissements publics : dispersion des critères de catégorisation	85

<b>II. DIAGNOSTIC DE LA SITUATION GÉNÉRALE DES ENTREPRISES ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS</b> .....	<b>86</b>
1. Diagnostic de la gouvernance globale .....	87
2. Diagnostic de la gouvernance interne .....	88
3. Diagnostic de la situation financière des établissements publics .....	89
<b>III. PROPOSITIONS DE SOLUTIONS</b> .....	<b>90</b>
1. Solutions en matière de gouvernance .....	91
1.1. Au niveau de la gouvernance globale .....	91
1.2. Au niveau de la gouvernance interne .....	93
2. Solutions financières .....	94
2.1. Dettes financières des entreprises publiques .....	94
2.2. Soutien à l'efficacité des entreprises publiques .....	95
Etude de cas : La Société Tunisienne de l'Electricité et du Gaz .....	97
<b>Fiches synthétiques</b> .....	<b>102</b>

# INTRODUCTION GÉNÉRALE

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

Voilà maintenant plus de dix ans que la Tunisie fait face à une crise politique, financière, économique et sociale complexe qui laisse présager la survenue de graves dangers, confirmés par la baisse de la plupart des indicateurs économiques et financiers : le taux de croissance économique n'a pas dépassé 1% tout au long de la dernière décennie, le taux de chômage n'est pas descendu sous la barre des 15% et l'inflation continue de grimper à des niveaux record (9,1% en septembre 2022). La détérioration de la situation économique a affecté les équilibres internes et externes, portant le déficit budgétaire de l'État à plus de 9% et exacerbant le déficit commercial à des niveaux record qui ont négativement sapé l'épargne en devises et altéré la valeur du dinar tunisien.

La crise, nourrie d'un contexte interne caractérisé par une escalade de tensions politiques sur fond d'adoption de politiques économiques dépourvues de caractère social, s'est davantage accentuée par l'instabilité de la situation internationale affectée par la pandémie et aggravée par la crise russo-ukrainienne, en termes d'effets directs sur les cours mondiaux du pétrole et les prix des matières premières.

Face à la sensibilité de situation, tous niveaux confondus, il est devenu nécessaire de travailler à ancrer les valeurs de démocratie et de justice sociale et de mettre au point des programmes et propositions capables de répondre à l'orientation social-démocrate à laquelle, nous, auteurs du présent rapport, croyons. Il s'agit, plus particulièrement, de défendre les valeurs de liberté, de démocratie et d'égalité, ayant foi que l'économie de marché et les libertés économiques sont les moyens les plus efficaces de produire de la richesse, sous réserve que l'État – dans son rôle d'État-providence social – se limite à intervenir pour réguler et redistribuer.

Ce constat nous amène - sociaux-démocrates convaincus que nous sommes - à militer pour établir les fondements de la social-démocratie qui, d'un point de vue social et économique, doivent se traduire par des politiques économiques et sociales au service du groupe et dont le but ultime consiste à réaliser la prospérité globale et à pérenniser le développement équitable.

La situation actuelle de l'économie tunisienne impose un certain nombre de réformes économiques qui doivent être pensées en dehors de toute recette libérale prête-à-utiliser. C'est à ce titre que nous appelons à la libération des énergies et à la promotion de l'économie dans une configuration où l'État n'interviendra que de manière équilibrée sur la base d'une planification rationnelle et prospective future.

Le présent document propose quatre axes de réflexion que nous estimons nécessaires au déploiement des réformes, à la levée des obstacles qui entravent la libération des énergies et à la neutralisation des facteurs responsables de la paralysie de l'économie tunisienne. Il s'agit, notamment :

- De lutter contre l'expansion de l'économie de rente, qui a longtemps permis à certaines familles de contrôler les rouages de l'économie, légitimé la corruption et le clientélisme et imposé une concurrence déloyale dans l'économie,
- De contrecarrer la prolifération de l'économie parallèle, devenue refuge pour

un grand nombre de jeunes chômeurs en proie à la complexité des procédures administratives et au coût élevé des investissements dans le secteur officiel. Le secteur informel a toujours évolué en dehors du champ d'application de la législation fiscale et financière en vigueur, privant l'État d'importantes ressources supplémentaires et créant un paradis fiscal en faveur du secteur informel et aux dépens du secteur organisé,

- De faire face à la détérioration du climat des affaires, responsable du net recul de l'investissement privé et de l'altération de la croissance économique et des équilibres financiers de l'État,
- De redresser la situation des entreprises publiques, en termes financiers et de gouvernance. Situation jusque-là marquée par le soutien continu de l'État aux dépens des contribuables, sans amélioration notable des services sociaux de base proposé.

Le présent rapport se propose d'apporter une part de réponse à l'ensemble de ces problématiques, d'une perspective sociale-démocrate. Il s'agit de propositions de solutions visant à concilier l'efficacité économique et la rentabilité sociale et à redéfinir le rôle économique de l'État dont on attend, désormais, d'assurer la réunion des conditions propices à la bonne exploitation des ressources et capacités disponibles, de lever les obstacles qui entravent la production et la création de richesse, sans pour autant abandonner son rôle social consistant à fournir des services sociaux de base et à concourir à la réalisation du bien-être partagé.

En notre qualité de sociaux-démocrates, nous restons convaincus de l'importance de l'initiative privée et de la pertinence de la libéralisation des potentiels et estimons qu'il est nécessaire de réduire le rôle de l'économie de rente, de consacrer le principe de concurrence loyale, de réviser le système des privilèges, de favoriser la transparence totale, de garantir l'égalité des chances et d'asseoir la justice sociale par l'enclenchement d'un certain nombre de réformes fiscales, douanières et financières.

De notre point de vue, il est désormais urgent de réagir à l'expansion de l'économie parallèle, par la proposition de solutions fiscales et financières à même de contribuer à la consolidation du principe de justice fiscale et financière entre secteur organisé et secteur non organisé, pour une concurrence plus loyale entre ces deux composantes de l'économie. Ainsi, l'Etat et la société y trouveront les ressources supplémentaires susceptibles d'améliorer les équilibres financiers internes et externes.

Ayant foi dans l'importance du rôle que joue l'investissement privé dans la création de richesse et la sécurisation des moyens de subsistance, nous appelons à l'instauration d'un climat des affaires propice à l'épanouissement des principes de bonne gouvernance, de lutte contre la corruption et de transparence des transactions. Nous insistons sur l'urgence qu'il y a à simplifier et numériser les procédures administratives, pour une meilleure coordination entre les diffé-

rentes structures publiques, un plus grand pas vers l'économie du savoir et la création d'une nouvelle génération de petites et moyennes entreprises capables de replacer la Tunisie parmi les pays leaders de la recherche scientifique et du développement technologique. De ce fait, nous nous nous inscrivons en opposition aux voix appelant à la privatisation totale du secteur public sans aucune restriction ni condition, conscients de l'importance du rôle que joue le secteur public dans l'économie, de son rôle de levier de croissance et de sa qualité de pilier de la souveraineté nationale.

A ce titre, nous nous sommes attelés à présenter des propositions de solutions durables que nous estimons capables de préserver les entreprises publiques et leur durabilité dans l'accomplissement des deux missions qui leur sont assignées, à savoir : assurer la prestation des services nécessaires aux citoyens, tels que l'énergie, le transport, l'eau potable..., d'une part et permettre à l'État de réaliser des revenus considérables, d'autre part, à travers ses activités lucratives. Pour ce faire, il importe que de grandes réformes financières soient mises au point et en œuvre de façon permanente, outre la mise en place d'une bonne gouvernance inspirée des méthodes les plus modernes d'administration et de gestion.

Il est également important que les réformes proposées dans le présent document fassent l'objet d'un large débat sociétal et s'inscrivent dans un cadre général qui appelle à la nécessité : (i) de compiler les textes juridiques épars dans un code unifié et facile d'accès, (ii) de déployer une réforme fiscale juste, de manière à élargir l'assiette fiscale et réduire les taux d'imposition, (iii) de simplifier les procédures administratives qui entravent l'investissements et (iv) de s'orienter vers la numérisation des services administratifs, de sorte à donner la possibilité aux institutions économiques d'accéder plus facilement aux sources de financement et d'assumer pleinement les responsabilités sociales et environnementales qui leur incombent.



# CHAPITRE 1 : ÉCONOMIE DE RENTE

## INTRODUCTION

L'économie de rente continue de hanter la transition démocratique en Tunisie. Celle-ci fait référence à la collusion entre le pouvoir politique et un cartel de familles contrôlant l'activité économique au détriment du progrès social qui, d'une part, accroît les inégalités sociales et, d'autre part, entrave la mise en place d'une infrastructure économique équilibrée et solidaire.

Les origines des caractéristiques rentières de l'économie ne datent pas d'aujourd'hui. Elles remontent loin dans l'histoire tunisienne, particulièrement à l'époque de la Tunisie ottomane. Le protectorat français n'a fait qu'amplifier le caractère rentier de l'économie tunisienne, en favorisant l'émergence d'un groupe d'intermédiaires ayant pour objectif la défense des intérêts de la France en Tunisie. Après l'indépendance, certains proches du pouvoir ont profité du désengagement économique de l'Etat pour bénéficier de tout un dispositif d'incitations, de protection contre la concurrence et d'accès privilégié au crédit, afin d'asseoir leur hégémonie économique. Sous le régime de Ben Ali, la collusion entre le pouvoir politique et les milieux affairistes avait atteint son paroxysme à travers une structuration pyramidale du pouvoir lui permettant d'asseoir son emprise sur l'activité économique en contrepartie d'une éclosion d'une nouvelle bourgeoisie d'affaires, constituée essentiellement des proches de la famille présidentielle et de quelques composantes satellitaires. Avec la révolution, la chute du régime n'a pas empêché les rentiers de se réorganiser en profitant de la fragilisation de l'Etat et en jouant sur les clivages politiques de lutte contre le pouvoir.

L'économie de rente en Tunisie n'est donc que la traduction de la mainmise de certains groupes familiaux sur des pans entiers de l'économie jouissant d'opportunités et de privilèges que permet la réglementation imposée par l'Etat en leur faveur. Il s'agit notamment des exigences "d'autorisations", de protection des importations, de l'application discrétionnaire des règlements, de l'utilisation de l'administration fiscale et douanière pour empêcher la concurrence ainsi que de l'emprise sur les marchés publics. Cette économie de rente n'était pas sans conséquences nuisibles sur l'économie réelle et sur la société dans son ensemble car menaçant l'initiative privée, fragilisant la croissance et l'emploi, affaiblissant le progrès technique, aggravant les inégalités et détériorant les équilibres macroéconomiques et financiers du pays.

Un tel constat impose une réforme en profondeur. Celle-ci nécessite avant tout une bataille politique et un changement des rapports de force. Elle doit également se traduire par l'instauration d'un nouveau rapport entre l'Etat et les marchés d'une part, mais aussi par la réalisation d'une justice sociale d'autre part.

Dans ce chapitre, après avoir défini les concepts relatifs à l'économie de rente et avancer quelques éléments historiques dans une première section, nous essaierons dans une deuxième section de dresser un état des lieux de cette économie en décortiquant

ses origines et en dressant ses conséquences sur l'économie et sur la société. Enfin, nous explicitons dans une troisième section les réformes nécessaires garantissant à la fois **la libre initiative, l'égalité des chances et l'inclusion sociale** ; trois principes fondamentaux de la social-démocratie.

## **I. ECONOMIE DE RENTE : UN HÉRITAGE PARALYSANT LA PROSPÉRITÉ ÉCONOMIQUE ET L'INCLUSION SOCIALE**

### **1. LA RENTE : QUELQUES NOTIONS DE BASE**

Selon le dictionnaire juridique, une rente est un versement périodique d'une personne dite le « débirentier » à une autre dite « crédientier » pendant une période de temps déterminée selon un contrat prédéfini. On parle généralement d'une « rente viagère ». La rente peut être constituée à titre gratuit, par donation ou par disposition testamentaire. Elle peut être servie à titre onéreux, le plus souvent comme prix d'un bien immobilier. Elle peut également être constituée pour la réparation d'un dommage (c'est le cas pour la réparation des accidents du travail). Lorsque l'institution d'une rente viagère résulte d'une convention, il se forme alors un contrat qualifié d'aléatoire. Compte tenu des risques que son exécution comporte en général pour le créancier, les règles concernant sa constitution et les conditions de sa validité font l'objet de dispositions particulières du Code civil. La révision des rentes viagères est réalisée soit en exécution d'un avenant au contrat initial, soit en conformité des dispositions des lois.

D'un point de vue socio-historique, les situations rentières renvoient à des modalités relativement marginales d'enrichissement, mêmes si elles restent constitutives des sociétés concernées : chefs de terre monnayant progressivement des droits d'accès au foncier, chefs de famille organisant le travail de leurs dépendants et percevant une « dîme », maîtres continuant de bénéficier du travail de leurs anciens captifs ou métayers, commerçants encaissant les loyers d'investissements locatifs, etc.

Dans la théorie économique, le concept de la rente signifie le revenu tiré d'une ressource naturelle en raison des caractéristiques techniques de cette ressource. Certains le définissent comme « Chaque revenu périodique qui n'est pas le fruit du travail ou des paiements réguliers ». La rente économique désigne donc la position d'une entreprise qui détient un avantage concurrentiel certain, ce qui lui permet de réaliser des profits importants. Cette rentabilité peut provenir d'un brevet (médicament...), d'une invention (technologie...) ou de son positionnement marketing (luxé...). L'avantage de la rente économique, c'est que la rentabilité des fonds engagés est supérieure à celle qui est habituellement constatée sur son marché.

Il va sans dire que l'économie de rente repose sur la création, la protection et l'exploitation de privilèges, de faveurs ou d'opportunités d'affaires à l'abri de la concurrence et de l'efficacité économique. Le danger de la rente par rapport à la corruption ou au détournement des deniers publics est qu'elle revêt un caractère « légal » étant donné que les dispositions qui la régissent sont traduites dans des lois, décrets ou circulaires...

Généralement, pour éviter de fausser la concurrence, les États s'engagent à ne pas favoriser les entreprises nationales disposant d'une rente économique en limitant, par exemple, la durée de validité des brevets accordés. Mais, il arrive que ces États favo-

risent la rente à travers des politiques publiques en faveur de groupes particuliers. Il s'agit par exemple de l'octroi de licence d'importations ou de protection commerciale pour certains produits et pas d'autres, ou encore de crédits à taux bonifiés pour certains secteurs comme l'agriculture, des exonérations fiscales partielles ou totales de certaines activités ou au profit de certaines régions. C'est aussi le cas de certaines aides de l'Etat en cash ou en nature (soutien foncier à des projets privés dans l'industrie, l'agriculture ou le tourisme) dans le cadre des politiques dites de promotion de l'investissement.

La nature de la rente diffère selon les pays. En effet, dans les pays pétroliers, la rente correspond aux ressources financières provenant de l'extraction et de la vente du pétrole (cas de l'Algérie). D'autres pays bénéficient d'une rente provenant d'autres ressources, à l'instar du pèlerinage (cas de l'Arabie Saoudite), du tourisme (cas de la Grèce) ou des fonds provenant de la diaspora (cas du Liban). Enfin, la rente dans certains pays peut provenir des alliances qui se nouent entre la classe dirigeante et des lobbys consistant à accorder des avantages et des concessions au profit de ces derniers, en contrepartie d'un appui politique et financier à cette classe (cas de la Russie). En définitive, il s'agit toujours de ressources financières ne provenant pas d'un effort de travail considérable ou d'une allocation importante du capital productif.

En Tunisie, la notion de rente économique est définie comme le surprofit résultant d'une concurrence imparfaite dans un marché, supposé être ouvert à la concurrence. Cette situation est le fruit d'institutions prévalentes, ou encore de règles du jeu établies par l'Etat, consistant à protéger un certain nombre d'acteurs via un certain nombre de mécanismes. La rente renvoie donc à la persistance d'une situation de privilèges permettant à une poignée d'acteurs de monopoliser les activités les plus lucratives, grâce à leurs relations avec le pouvoir. Cette situation semble être enracinée dans l'histoire économique du pays où, pour chaque épisode, elle a pris une forme particulière et elle a concerné un certain nombre d'acteurs.

## 2. LA RENTE ÉCONOMIQUE EN TUNISIE : QUELQUES ÉLÉMENTS HISTORIQUES

Depuis l'installation ottomane en 1574, le régime foncier avait permis au bey (monarque) d'incorporer la plus grande partie des terres utiles à son domaine privé. Il monopolisait ainsi la rente foncière et en permettait l'accès à des particuliers en distribuant des terres à son insu en guise de récompense pour les services rendus. D'autre part, la collecte de l'impôt dans les régions soumises était déléguée à des caïds-lazzam (chefs locaux) autorisés à prélever leur part. Ces derniers avaient un pouvoir important allant jusqu'à la déposition des citoyens de leurs actifs réels et financiers.

A cette époque, il y a eu la monopolisation du commerce à travers un système de « tickets », basé sur la distribution des papiers par le Bey au profit des proches et courtisans pour être vendus par la suite aux commerçants. Ces papiers étaient considérés comme des autorisations permettant à leur détenteur de pratiquer une activité commerciale spécifique. De là, se sont apparues les grandes familles citadines (*les bel-dis*) à la tête de l'artisanat et du commerce, leur permettant de consolider des alliances matrimoniales avec la classe au pouvoir et de constituer des fortunes importantes.

Le protectorat français n'a fait qu'amplifier le caractère rentier de l'économie tunisienne, en favorisant l'émergence d'une nouvelle élite concurrente en provenance du Sahel tunisien, dans le but de constituer un groupe d'intermédiaires susceptible de défendre les intérêts de la France en Tunisie. En même temps, le colonisateur a essayé de favoriser sa diaspora, surtout avec la crise des métiers dans le pays. Les commerçants venant de la ville de Marseille par exemple ont monopolisé le commerce de gros et ont joué le rôle d'institutions bancaires auprès du Bey. Ce modèle a légué à l'économie tunisienne des caractéristiques qui ont duré dans le temps. Il s'agit essentiellement de la confusion entre le domaine public et le patrimoine personnel, la nécessité de disposer d'une relation privilégiée avec le pouvoir pour entrer et se maintenir dans les affaires, la perception populaire de l'État en tant que bénéficiaire d'une extorsion illégitime, un capitalisme faible et dépendant ainsi qu'un marché intérieur trop étriqué pour soutenir un dynamisme économique endogène.

Même après l'indépendance, les choses n'ont pas beaucoup changé et les pratiques rentières ont persisté, sous d'autres formes. En effet, bien que le début des années 1960 a été marqué par une guerre menée par l'État contre la propriété privée, la relation entre les grands propriétaires des terres agricoles et le pouvoir a été caractérisée par des compromis. La mobilisation de la classe aristocratique "agricole" contre l'expérience collectiviste, considérée comme une menace contre leurs intérêts, a précipité l'échec de cette dernière. Ensuite, au début des années 1970 et juste à la fin de cette expérience, des réseaux familiaux se sont formés, dont la plupart font partie intégrante du paysage politique d'antan (députés, membres de gouvernement...). La politique de substitution aux importations avait pour objectif la création d'un secteur privé, piloté par les proches du pouvoir en lui accordant des privilèges non anodins (facilité d'accès aux crédits bancaires à des taux bonifiés, possibilité de vendre les produits substituables aux biens importés à un prix majoré de 30%, etc). Même les politiques libérales, initiées à partir de la décennie 1980 n'ont pas réussi à remettre en cause les avantages et les positions établies, à modifier les rapports de force ou du fonctionnement des réseaux et intérêts clientélistes, ni à créer une rupture des compromis nationaux déjà établis.

Le système rentier a été largement renforcé sous le régime de Ben Ali. Certains parlent de structuration ou encore d'institutionnalisation de ce phénomène. Durant cette ère (les années 1990-2000), le régime en place s'est orienté vers la constitution d'une élite économique appuyée par un arsenal législatif et réglementaire, visant à verrouiller et préserver son cercle. Les proches et les composantes satellitaires ont réussi finalement à monopoliser l'intégralité des secteurs économiques (textile, chaînes hôtelières, agroalimentaire, services logistiques...) bénéficiant d'un code d'investissement favorable, d'une vague de privatisation orchestrée et d'une flexibilisation du marché du travail. Il y a eu à cette époque une déconnection totale entre des grands groupes familiaux accaparant les secteurs lucratifs où la concurrence était étouffée par un système de demandes préalables d'autorisation ou de limitation de l'investissement direct étranger (IDE), d'une part, et des chefs d'entreprises de moyennes et petites tailles, actifs dans des secteurs fortement concurrentiels d'autre part.

La Tunisie post-2011 n'a pas beaucoup changé en matière de persistance de l'économie de rente. En effet, malgré l'exclusion de certains proches du pouvoir de la vie économique, notamment les membres de la famille Ben Ali, les rentiers ont réussi à se réorganiser en profitant de la fragilisation de l'État suite au choc de la révolution, et en jouant sur les clivages politiques de lutte contre le pouvoir. Beaucoup d'entre eux ont

réussi à capter le pouvoir législatif et à faire passer des lois servant leurs intérêts (loi sur l'amnistie fiscale, loi sur la relance économique et les infractions de change, etc).

## II. Économie de rente : résultat d'un chevauchement entre plusieurs facteurs

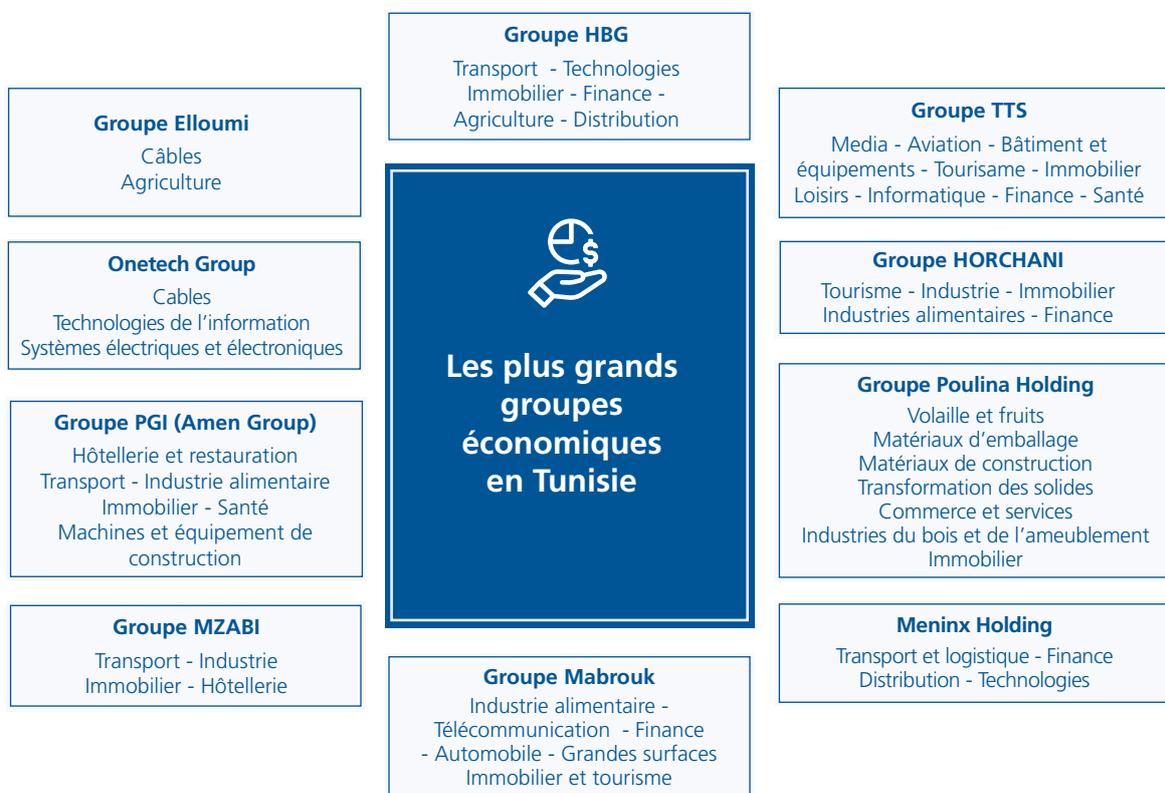
### 1. Etat des lieux de l'économie de rente

L'économie de rente n'est rien d'autre que la traduction de la mainmise de certains groupes familiaux sur des pans entiers de l'économie Tunisienne jouissant d'opportunités et de privilèges que permet le régime d'autorisations, d'agrément et de licences. Ces groupes verrouillent l'activité économique et la rattachent à la sphère politique qui instaure ces barrières pour que l'administration les applique. Ces bénéficiaires de la protection de l'Etat sont composés principalement de puissants chefs d'entreprises, à la tête d'un conglomérat ou d'un holding caractérisé par sa dimension familiale, touchant à des secteurs diversifiés n'ayant pas souvent de liaison.

Le schéma suivant, repris d'un numéro spécial de l'agenda légal traitant du sujet de l'économie de rente en Tunisie, constitue une meilleure illustration.

#### SCHÉMA 1.

#### Les plus grands groupes économiques en Tunisie



Clairement, il s'agit ici d'un ensemble de cartels monopolisant des domaines industriels et commerciaux lucratifs et s'appropriant l'un des moteurs de dynamisation de l'investissement privé, qui est le système bancaire. Ce dernier constitue l'exemple type de l'enracinement de la rente économique en Tunisie.

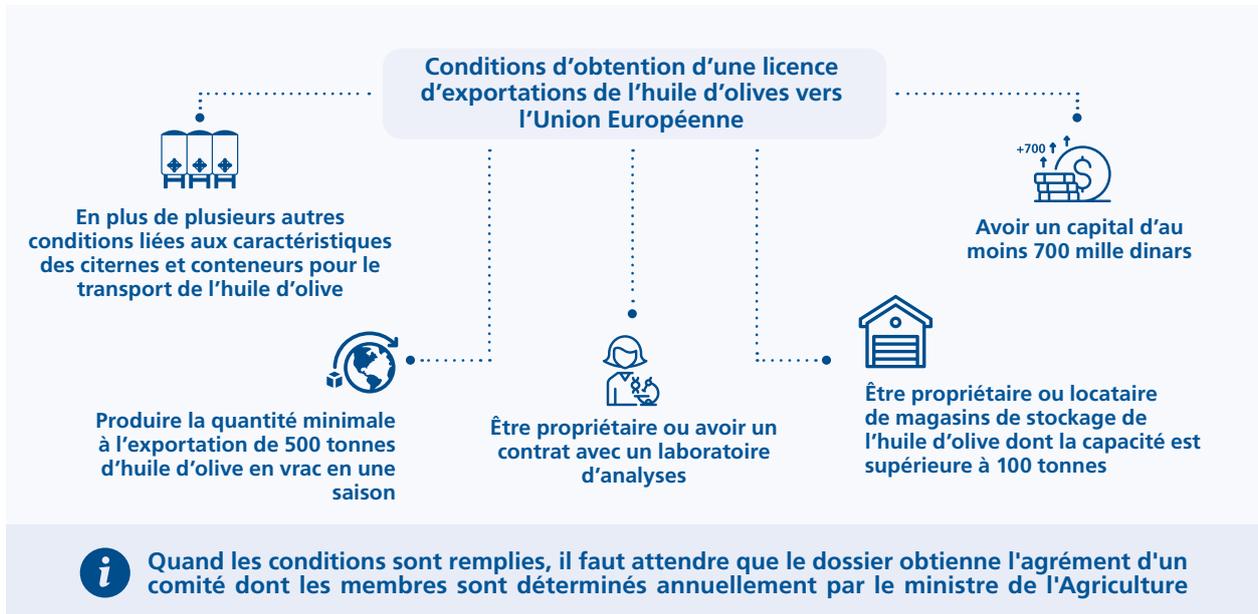
Dans le pays, avec ses 26 banques publiques et privées, les opérateurs économiques devront théoriquement disposer d'une offre bancaire à la pointe, stimulée par la concurrence, pour financer leurs activités. Or, concrètement, les services sont médiocres, malgré des frais astronomiques et des conditions dissuasives pour l'accès au crédit, surtout au profit des petites et moyennes entreprises. Pourtant, la rentabilité du secteur bancaire n'a pas cessé de croître, même dans les périodes les plus difficiles pour l'économie du pays. La raison en est la détention des participations croisées dans les principales banques par quelques groupes familiaux, mais aussi la détention des grandes entreprises du pays par ces groupes, financées en priorité par l'argent des banques dans lesquelles ils sont actionnaires. Avec l'Etat, qui doit s'endetter auprès des banques à des taux d'intérêt élevés pour combler son déficit budgétaire, ces grandes entreprises assèchent les ressources financières pour le reste de l'économie.

En Tunisie, le dispositif de captation et de reproduction de la rente a bien résisté. Les verrous sur un certain nombre de secteurs, supposés être ouverts à la concurrence, ont été maintenus au profit de quelques cartels. Les exemples sont multiples : le groupe Mabrouk demeure fortement présent dans l'industrie agroalimentaire, la grande distribution, les télécommunications, la finance et l'immobilier ; le groupe Poulina continue de monopoliser des filières entières dans l'industrie agroalimentaire, les matériaux de construction et les biens d'équipement ; le groupe Mzabi est fortement présent dans l'industrie, le transport, l'automobile et le tourisme, tout comme le groupe PGI ; le groupe HBG détient une bonne part du marché dans le domaine du textile et dans les activités pétrolières, etc.

Le point commun entre ces cartels est qu'ils ont su profiter du désengagement économique progressif de l'Etat et des relations privilégiées avec le pouvoir pour bénéficier de tout un dispositif d'incitations, de protection contre la concurrence et d'accès privilégié au crédit, afin d'asseoir leur hégémonie économique. Un tel dispositif est traduit dans des lois, décrets ou circulaires, lui donnant un caractère légal. Parfois, les politiques publiques sont utilisées dans le but de canaliser des rentes vers ces groupes à travers l'octroi de licences d'importation ou de protection commerciale pour certains produits et pas d'autres, ou encore de crédits à taux bonifiés pour certains secteurs.

Dans le domaine de l'huile d'olives par exemple, l'existence de procédures très complexes pour l'obtention d'une licence d'exportation confirme le caractère rentier de cette activité où ceux qui en ont les moyens pourront bénéficier d'un quota d'exportations vers l'Union Européenne. En effet, selon le Ministère de l'Agriculture, des ressources hydrauliques et de la pêche, pour être éligible, il va falloir apporter un capital minimum de 700.000 DT, d'avoir une capacité de stockage d'au moins 100 tonnes, de nouer des relations contractuelles avec des laboratoires spécialisées et de garantir un volume minimum d'exportations de 500 tonnes au cours des deux dernières saisons. Une fois éligible, il faut passer par une commission pour avoir l'accord final.

## SCHÉMA 2.

**Conditions d'obtention d'une licence d'exportations de l'huile d'olives vers l'Union Européenne**

Dans le domaine bancaire, en plus de l'absence de la concurrence entre les institutions financières de la place et la nature oligopolistique caractérisant le marché tunisien, la loi n°2016-35 relative à l'indépendance de la Banque Centrale n'a fait que favoriser la situation de rente au profit du cartel bancaire. En effet, en interdisant à l'institut d'émission de faire des avances au Trésor à travers l'article 25 de ladite loi, l'Etat se trouve obligé de passer par les banques à travers l'émission des bons de trésor à des taux d'intérêt très élevés. Ceci a renforcé la rentabilité financière de ces banques en contrepartie d'une raréfaction de la liquidité orientée vers l'investissement<sup>1</sup>.

Dans le domaine des concessions automobiles, l'État impose un système d'agrément octroyés à quelques privilégiés. En effet, chaque société appartenant à l'un des holdings susmentionnés monopolise l'importation d'une marque étrangère particulière. Par exemple, STAFIM, ENNAKL et LE MOTEUR ont l'exclusivité d'importation des marques correspondantes suivantes : Peugeot, Volkswagen et Mercedes. Le marché est soumis à un système de quota où un nombre maximum de véhicules est autorisé. Ce système a été l'un des instruments d'enrichissement des proches de l'ancien régime à travers une manipulation orchestrée des quotas.

Il est à noter que ce système n'a pas beaucoup changé après la révolution de 2011, même avec la publication du décret-loi n°2011-13 du 14 Mars 2011, portant confiscation d'avoirs et de biens meubles et immeubles. En effet, de nouveaux agréments ont été distribués au profit de nouveaux entrants, leur permettant la commercialisation de nouvelles marques, le plus souvent asiatiques. Désormais, le marché se trouve aujourd'hui partagé entre un nombre limité de concessionnaires qui contrôlent toujours les prix et bloquent la concurrence.

<sup>1</sup> On parle ici de l'effet d'éviction.

Dans le domaine des industries agroalimentaires, quelques grandes sociétés sont fortement présentes, bénéficiant d'une protection légale contre la libre concurrence. En effet, la loi accorde des prérogatives importantes aux groupements interprofessionnels qui ont un pouvoir de régulation non anodin. Ces groupements sont composés des représentants des sociétés industrielles de la filière en question, des représentants des agriculteurs mais aussi des représentants de l'administration et sont le plus souvent présidés par les grands chefs d'entreprises industrielles du domaine. La présence de l'Etat dans le conseil d'administration de ces organismes (à travers les représentants des quatre ministères concernés : l'Agriculture, l'Industrie, le Commerce et les Finances) ne représente que le 1/3, ce qui affaiblit son rôle de régulation et renforce la position des grands industriels du domaine<sup>2</sup>.

L'économie de rente en Tunisie n'est pas seulement le fruit d'incitations, de protection contre la concurrence et d'accès privilégié aux financements, mais aussi le résultat d'absence, d'insuffisance ou de défaillance au niveau du rôle de l'Etat. Deux exemples sont ici illustratifs.

Le premier est relatif au rôle du conseil de la concurrence qui, malgré l'élargissement de ses compétences ces dernières années, n'a pas pu jouer pleinement le rôle qui lui est dévolu. En effet, le cadre réglementaire en soi entrave la capacité de ce conseil de lutter contre les pratiques et réglementations anticoncurrentielles<sup>3</sup>. Pire encore, les dispositions de la loi sur la concurrence (notamment l'article 44 de la loi n°2015-36) peuvent même pousser vers la création de nouvelles ententes entre les entreprises au lieu d'encourager leur disparition. En plus, les compétences de plaidoyer du conseil semblent faibles. D'autre part, il a été constaté à plusieurs reprises une collusion des spécialités avec d'autres organismes publics ayant également un rôle de contrôle et de veille dans des domaines concurrentiels (l'instance nationale des télécommunications, par exemple), une longueur des procédures administratives, un manque de suivi des procès et des condamnations judiciaires effectuées ainsi qu'une faiblesse au niveau des amendes attribuées contre les contrevenants (10% du chiffre d'affaires annuel), etc. Toutes ces insuffisances n'ont fait qu'affaiblir le rôle du conseil de la concurrence et, donc, persister les pratiques rentières.

Le second exemple est relatif au système d'attribution des marchés publics qui, malgré la progression du cadre réglementaire et l'amélioration de la transparence, il contribue au renforcement des situations de rente<sup>4</sup>. En effet, jusqu'à aujourd'hui, il n'existe aucune procédure claire d'identification des besoins de l'acheteur public (quantités exactes, qualité, caractéristiques techniques...), et aucun audit ne se fait au sein des commissions chargées du contrôle des caractéristiques techniques de la commande souhaitée, ce qui fausse dès le départ le principe de la concurrence. En plus, les travaux de la commission chargée d'évaluation des appels d'offre sont confidentiels, bien que la soumission de différentes offres passe par la plateforme électronique TUNEPS. Enfin, même au niveau du paiement des commandes publiques, l'administration donne souvent la priorité aux grands fournisseurs. Toutes ces insuffisances n'ont fait qu'affaiblir la position des entreprises les moins dotées de moyens financiers ou de réseaux d'influence au sein de l'administration et qu'asseoir l'hégémonie des plus influentes sur le marché<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Cet exemple se reproduit dans plusieurs établissements publics, à l'instar de l'office du commerce, où la présence des patrons est très forte (sur 12 sièges, ils accaparent 7), leur facilitant de garder les privilèges déjà acquis.

<sup>3</sup> Les spécialistes parlent d'un flou au niveau du texte réglementaire relatif à l'organisation de la concurrence et des prix.

<sup>4</sup> Les marchés publics représentent environ 18% du PIB et la moitié du budget de l'Etat. Pour plus de détails, voir [www.marchespublics.gov.tn](http://www.marchespublics.gov.tn).

<sup>5</sup> Dans une étude effectuée par l'instance supérieure des achats publics en 2019, il a été montré que les PME n'ont accaparé que 17% du total des marchés publics, un taux inférieur au 20% fixée par l'article 20 du décret n°2014-1039 du 13 mars 2014 portant réglementation des marchés publics.

A côté des aspects réglementaires et institutionnels, l'économie de rente en Tunisie n'a pas pu se développer à travers le temps, ni persister face aux différentes secousses qu'elle a subies, sans l'existence de plusieurs autres facteurs. Nous nous concentrons simultanément sur le copinage, les inégalités d'accès au financement et les pratiques discrétionnaires en matière d'exonérations fiscales et douanières.

La collusion entre le monde politique et le monde économique a permis à une poignée de familles de monopoliser les activités les plus lucratives, en contrepartie d'une allégeance au pouvoir. On parle souvent du capitalisme de copinage qui s'est développé de pair avec les restrictions à l'accès au marché et avec les lourdes contraintes réglementaires imposées par l'Etat pour protéger les intérêts d'une minorité de capitalistes.

Durant l'ère de Ben Ali, les rentiers, qui étaient souvent des proches de la famille, se sont positionnés de manière stratégique dans des secteurs pour lesquels les relations avec des homologues gouvernementaux constituaient un facteur déterminant de rentabilité. Dans le secteur de l'immobilier par exemple, la rentabilité était liée à la capacité de l'entrepreneur à obtenir un terrain à des prix symboliques, d'où un dégagement facile des économies d'échelle qui font que les marchés soient assez étroits avec un nombre réduit d'acteurs centraux.

La révolution de 2011 n'était pas suffisante pour stopper la collusion entre le monde politique et le monde des affaires. Il serait donc erroné de penser qu'après le départ de Ben Ali et de sa famille, le copinage et la recherche de rentes se sont dissimulés. La prédation a probablement disparu avec la sortie du Président déchu et de ses proches mais la majeure partie du système des rentes et des privilèges demeure intacte. L'année 2014 était par exemple une occasion pour les hommes d'affaires de renforcer leur positionnement à travers une présence marquée dans la vie politique, que ce soit à travers le financement des deux pôles politiques à l'époque, ou encore l'intégration du parlement. Lors des élections législatives de cette année, un peu plus de 10% des sièges au parlement ont été accaparés par des hommes d'affaires. Les élections de 2019 n'ont pas beaucoup changé la donne, malgré une présence moins marquée des affairistes au parlement. Il y a eu en effet à plusieurs reprises une instrumentalisation du pouvoir législatif pour défendre les intérêts de quelques rentiers reconnus par leur forte connexion avec des partis politiques influents (loi sur la relance économique, amnisties fiscales, etc).

Les inégalités d'accès au financement étaient aussi déterminantes dans le creusement du fossé entre les rentiers et le reste des opérateurs. En effet, les conditions d'accès au crédit pour ces derniers demeuraient particulièrement dissuasives, comme l'explique un économiste d'une organisation internationale au sujet des entrepreneurs des régions de l'intérieur : « si un investisseur de l'intérieur du pays sollicite un crédit, il faudra que la demande remonte à la capitale. Il aura peu de chance d'en obtenir un, étant donné l'inflexibilité et la centralisation du système et le fait que beaucoup de banquiers considèrent peu fiables les opérateurs économiques des régions de l'intérieur.<sup>6</sup> Le système pénalisait donc les petites et moyennes entreprises, tellement les établissements bancaires (majoritairement publics ou semi-publics alors que les banques privées formaient un oligopole) n'acceptaient de financer que les entrepreneurs présentant le plus de garanties, sur des critères davantage informels que formels, comme, par exemple, la proximité au pouvoir ou l'appartenance à un réseau clientéliste.

<sup>6</sup> La transition bloquée : corruption et régionalisme en Tunisie. International Crisis Group. Rapport Moyen-Orient et Afrique du nord. Numéro 177. 2017.

Enfin, les pratiques discrétionnaires en matière d'exonérations fiscales et douanières en faveur des plus introduits les a permis de favoriser leur situation de rente. Dans une étude de la Banque Mondiale portant sur un échantillon de quelques entreprises confisquées, il a été montré que le niveau des fausses déclarations a augmenté en proportion du niveau des droits de douane à payer pour les produits importés dans des industries dominées par seulement quelques entreprises, chose qui corrobore la relation étroite entre d'un côté l'accès privilégié au marché à travers les "autorisations" et d'un autre côté l'abus réglementaire<sup>7</sup>.

En résumé, il est clair que différentes pratiques ont été utilisées pour extraire des rentes en faveur d'une minorité, le plus souvent ayant des connections avec le pouvoir. Ces pratiques incluent l'abus des exigences "d'autorisations", la protection des importations et les licences d'importation, l'application discrétionnaire des règlements, l'utilisation de l'administration fiscale et douanière pour empêcher la concurrence ainsi que l'emprise sur les marchés publics.

## 2. Pourquoi devrait-t-on réformer l'économie de rente ?

L'économie de rente n'est pas sans conséquences importantes sur l'économie et sur la société dans son ensemble. En Tunisie, malgré le rôle important qu'a joué les grandes entreprises (que ce soit à caractère public ou privé) dans la dynamisation de l'activité économique, le bilan d'une emprise d'un nombre limité d'acteurs sur des pans entiers de l'économie n'était pas rassurant. En effet, la persistance du système d'autorisations, de licence, d'agrément...a favorisé la bureaucratie et a posé des contraintes supplémentaires devant les jeunes investisseurs qui n'avaient pas de connexions politiques. Bien au-delà des pertes associées à la corruption et à l'extraction des rentes, le copinage, la concurrence déloyale et, parfois, la possibilité de prédation ont impacté négativement la performance du secteur privé et ont freiné la croissance et la création d'emplois. D'ailleurs, après la réalisation des taux de croissance et de création d'emplois respectables durant les deux dernières décennies qui ont suivi l'indépendance, les performances de l'économie tunisienne se sont dégradées, surtout au cours de la dernière décennie.

TABLEAU 1.  
Evolution de la croissance et de l'emploi en Tunisie (en %)

	1962-1971	1972-1981	1982-1991	1992-2001	2002-2010	2011-2020
Taux de croissance	5,5	6,9	3,3	4,9	4,4	0,7
Taux d'accroissement des emplois	1,2	3	2,3	2,9	2,5	0,4

Source : les cahiers de productivité n°4, ITCEQ, 2020

<sup>7</sup> Banque Mondiale (2014) « Copinage, performance économique et inégalité des chances », chapitre 3, la révolution inachevée : Créer des opportunités, des emplois de qualité et de la richesse pour tous les Tunisiens

D'autre part, l'application discrétionnaire des règlements et la limitation de l'accès au marché ont fait que la taille des entreprises est restée statique. La performance du secteur privé est restée en effet faible et le processus de destruction créatrice qui alimente les investissements productifs et la croissance de la productivité était fortement affaibli en Tunisie. Historiquement, le taux d'investissement en % du PIB n'a pas atteint des niveaux élevés. Au contraire, il n'a pas cessé de diminuer depuis l'indépendance (sauf pour les décennies 1970 et 1990). En moyenne, celui-ci est passé de 26.7% au cours des années 1960 à seulement 19.4% au cours de la dernière décennie.

**TABLEAU 2.**  
**Taux d'investissement (en % du PIB), en moyenne**

1962-1971	1972-1981	1982-1991	1992-2001	2002-2010	2011-2020
26,7	27,4	21,0	24,9	23,3	19,4

Source : les cahiers de productivité n°4, ITCEQ, 2020

Dans la même lignée, la concentration des rentiers sur des domaines lucratifs, n'a pas favorisé le progrès technique et l'économie du savoir. Dans une économie verrouillée, les entreprises ne sont pas encouragées à améliorer la qualité du produit et les gains en productivité et en innovation, qui devraient provenir des nouvelles entreprises, se trouvent inhibés. L'échec d'une transformation structurelle de l'économie tunisienne, faute d'absence des investissements (publics et privés) dans les sciences et les technologies, est une conséquence inévitable de la persistance de l'économie de rente. D'ailleurs, le taux de croissance de la productivité totale des facteurs (un indicateur souvent utilisé pour mesurer l'accroissement de l'efficacité de la combinaison productive ou encore le rythme d'évolution du progrès technique) est resté faible depuis l'indépendance (sauf pour la décennie 1990). Ce dernier est devenu négatif au cours de la dernière décennie, traduisant un échec de consolidation de l'économie de savoir dans le pays.

**TABLEAU 3.**  
**Accroissement de la productivité totale des facteurs, en moyenne**

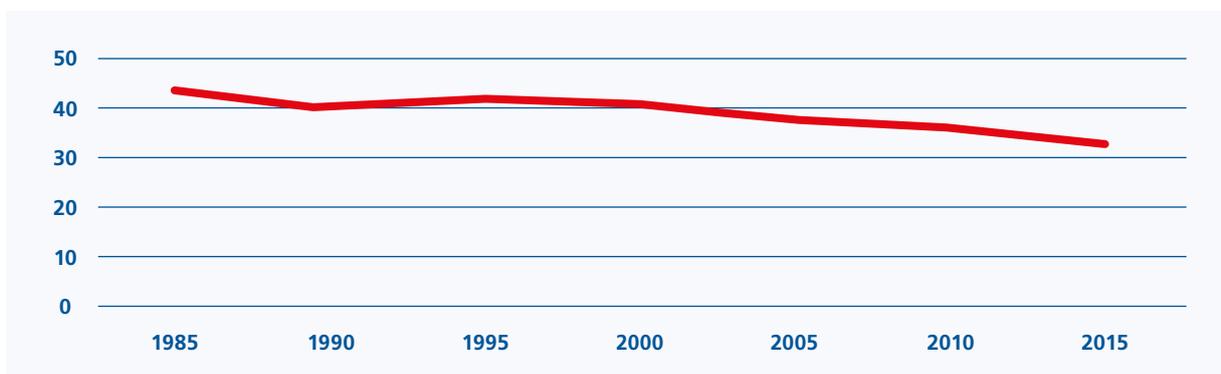
1962-1971	1972-1981	1982-1991	1992-2001	2002-2010	2011-2020
-0,1%	0,4%	1,6%	2,1%	1,3%	-0,7%

Source : les cahiers de productivité n°4, ITCEQ, 2020

Les situations de rente constituent un facteur d'inégalité des chances. Cette inégalité caractérise la Tunisie d'aujourd'hui parce que l'infrastructure institutionnelle actuelle crée une culture "d'inclus-exclus". Au départ, les politiques interventionnistes ont été adoptées pour renforcer le développement du pays mais en pratique elles étaient utilisées pour l'extraction de rentes et des privilèges au profit de ceux qui sont proches du pouvoir politique, ce qui a donné lieu à des inégalités de revenus et à l'exclusion de ceux qui n'ont pas de connivences politiques importantes. Le coefficient de Gini (un indicateur souvent utilisé pour mesurer les inégalités) est resté élevé tout au long des dernières années en Tunisie, malgré une baisse progressive dans le temps (voir schéma 3). C'est ainsi qu'une injustice sociale profonde s'est installée qui semble avoir nourri la frustration de

la plupart des tunisiens qui ont senti et continuent de sentir qu'ils n'ont aucune chance de saisir une quelconque opportunité économique.

### SCHÉMA 3. Evolution du coefficient de Gini 1985-2015



Source : WDI, Banque Mondiale, 2022

Clairement, la rente a créé une économie à double vitesse : un secteur rentier et un secteur peu productif. Les rentiers s'intéressaient plus à des secteurs très réglementés (notamment les services) au détriment des secteurs productifs innovants. C'est ainsi que les distorsions ont considérablement influencé le comportement du secteur privé tunisien, en éloignant le choix (et la préférence pour l'exportation) des secteurs dans lesquels la Tunisie possède un avantage comparatif, entravant, par conséquent, la croissance et le développement. La désindustrialisation et la dévalorisation des secteurs stratégiques, en contrepartie d'un développement de la société de consommation, n'étaient que des résultats de cette déconnection entre des secteurs rentiers lucratifs et des secteurs stratégiques peu productifs<sup>8</sup>. La contribution de la valeur ajoutée manufacturière dans le PIB par exemple était toujours faible, malgré une amélioration relative jusqu'aux années 1990. Alors qu'elle a encore baissé ces deux dernières décennies, faute d'absence d'une stratégie d'industrialisation du pays.

### TABLEAU 4. Evolution de la VA manufacturière (en % du PIB), en moyenne

1972-1981	1982-1991	1992-2001	2002-2010	2011-2020
10,51	15,37	17,22	16,42	14,56

Source : WDI, Banque Mondiale, 2022, calcul des auteurs

Ainsi, on comprend pourquoi le déficit de la balance commerciale de la Tunisie s'est dégradé au fil du temps et le gap entre les exportations et les importations tunisiennes a atteint des records alarmants. En moyenne, ce déficit commercial est passé de 1085 MDT pendant la décennie 1980 à 13708 MDT pendant la dernière décennie, traduisant un accroissement inquiétant de la dépendance alimentaire et énergétique du pays.

<sup>8</sup> Dans une étude de la Banque Mondiale (2014) traitant des entreprises confisquées à la veille de la révolution, il a été montré que bien qu'elles ne représentent que moins d'un pourcent de tous les emplois, ces entreprises pèsent 3.2 pourcent de la production du secteur privé et un large 21.3 pourcent de tous les bénéfices nets du secteur privé tunisien (équivalent à 233 million US\$ en 2010, correspondant à 0,5 pourcent de PIB).

TABLEAU 5.  
**Evolution du déficit commercial en MDT, en moyenne**

1982-1991	1992-2001	2002-2010	2011-2020
-1085,48	-2753,46	-5057,87	-13708,97

Source : Institut National des Statistiques, 2022, calculs des auteurs

Enfin, les obstacles à l'entrée aux marchés et leur contestabilité (introduits par la loi sur la Concurrence ou le Code des Incitations aux Investissements ou le Code du Commerce ou d'autres réglementations sectorielles...) ont entravé l'initiative privée et ont poussé vers la prolifération de l'économie parallèle. L'informalité étant désormais une réponse naturelle aux situations de monopoles et verrouillages générées par l'économie de rente. Dans une étude du TRACIT (Transnational Alliance to Combat Illicit Trade), il a été montré que cette économie représentait 35.5% du PIB et 32% du total d'emplois, des taux très proches de ceux trouvés dans une étude de Mustapha Kamel Nabli en 2018<sup>9</sup>.

Il est à noter que la prolifération de l'économie informelle a aggravé le problème des finances publiques à travers les pertes massives au niveau des ressources de l'Etat et la montée vertigineuse de la dette publique. En effet, rien que pour la dette libellée en devises (exprimée en % du PIB), le taux moyen est passé de 36.2% pendant la décennie post-indépendance à 66.7% au cours de la dernière décennie.

TABLEAU 6.  
**Dette extérieure (en % du PIB), en moyenne**

1962-1971	1972-1981	1982-1991	1992-2001	2002-2010	2011-2020
36,2%	33,8%	48,8%	47,4%	37,4%	66,7%

Source : les cahiers de productivité n°4, ITCEQ, 2020

### III. Economie de rente : vers un nouveau contrat social basé sur la liberté, l'égalité des chances et l'inclusion

#### 1. Vers un nouveau rapport entre l'Etat et les marchés

Il est important de noter de prime abord que, compte tenu de la complexité du système rentier et de son extension à plusieurs niveaux, sa réforme nécessite une approche globale. Les solutions doivent être abordées sur un plan économique, institutionnel, juridique... Elles doivent être inscrites dans une approche socio-démocrate qui traduit un équilibre entre l'ouverture des marchés, facilitant l'accès aux investissements publics et privés et favorisant l'initiative économique des jeunes entrepreneurs d'une part, mais aussi le renforcement du rôle de l'Etat en matière de réglementation, d'encadrement et de contrôle, assurant l'égalité des chances et le bon fonctionnement des marchés, d'autre part.

9 Mustapha Kamel Nabli (2018) : « J'y crois toujours : Au-delà de la débâcle...une Tunisie démocratique et prospère », Sud Editions.

Par ailleurs, la résolution de la problématique de l'économie de rente nécessite avant tout une bataille politique visant le changement des rapports de force en faveur de ceux qui portent une nouvelle vision et une nouvelle approche. En effet, les réformes qui devront être engagées nécessitent une volonté politique manifeste, étant donné qu'elles feront face à une résistance organisée de la part des groupes d'intérêt. Il serait certainement impossible de trouver une approche consensuelle à cause de la résistance féroce attendue de la part de ceux qui vont perdre les rentes et les privilèges. La mobilisation des forces socio-démocrates et le rassemblement des jeunes autour d'un nouveau projet politique et d'une nouvelle vision de développement socio-économique pourra constituer un point de départ important sur la voie des réformes.

D'autre part, traiter la collusion entre l'État et les milieux d'affaires demande une capacité politique à élargir le cercle de la transaction à d'autres acteurs, entre autres, ceux de l'économie informelle. Des mesures de formalisation de cette économie et d'intégration de ces acteurs dans les circuits officiels sont, dans ce cadre, indispensables. Il s'agit essentiellement d'une simplification des procédures administratives, d'un effort d'aménagement des espaces dédiés à ces acteurs, de mise en œuvre des zones franches sur les frontières, etc<sup>10</sup>. Ces mesures ne pourront qu'élargir le champ de concurrence entre plusieurs acteurs et finir avec la nature oligopolistique de plusieurs marchés en Tunisie.

La réforme de l'économie de rente doit coïncider avec une revue du rôle de l'État. En effet, tout au long des dernières décennies, on a vécu un interventionnisme étatique qui a créé des obstacles à la concurrence et a provoqué de graves distorsions dans les choix des investisseurs privés, ce qui a créé d'énormes opportunités d'extraction de rente pour une minorité, endommager gravement les performances économiques et menacer dans certains cas la paix sociale. Dans ce cadre, la réforme des entreprises publiques est indispensable, dans la mesure où elle permettra à l'État de regagner son rôle dans la protection des secteurs stratégiques et donc dans le renforcement de la souveraineté nationale<sup>11</sup>. A cet effet, des mesures favorisant la restructuration financière de ces entreprises, combinées avec des efforts d'amélioration de leur système de gouvernance globale et interne et de promotion du dialogue social, de la responsabilité sociétale et de la gestion des ressources humaines au sein de ces entreprises sont indispensables<sup>12</sup>. Ces réformes permettront de se débarrasser d'une bureaucratie accablante qui entrave leurs activités et les empêche d'intégrer l'économie du marché, et donc d'être hautement et efficacement concurrentielles.

Pour déverrouiller l'économie et libérer les initiatives, il est indispensable d'accroître l'efficacité du cadre de la concurrence et sa mise en œuvre en apportant surtout des amendements spécifiques à la loi sur la Concurrence. Ces amendements devront avoir pour objectif la limitation des pratiques anticoncurrentielles, l'élimination des contrôles de prix inutiles et des plafonds de marges de distribution, etc. En gros, ce déverrouillage nécessite une réorientation du modèle économique à travers une libération des initiatives. La suppression des autorisations, des licences et des agréments et son remplacement par des cahiers de charges plus simples et transparentes, en même temps d'une revue de la gouvernance et du système incitatif de l'investissement, ne pourront qu'encourager les initiatives privées, sans désarmer l'État de son rôle de régulateur et de garant du progrès social<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Pour plus de détails, voir chapitre « Economie parallèle ».

<sup>11</sup> L'exemple de la Corée de Sud où l'État a appuyé ses grandes entreprises et les a poussé à conquérir des marchés extérieurs en soutenant l'innovation et la recherche et développement est ici révélateur.

<sup>12</sup> Pour plus de détails, voir chapitre « Les entreprises publiques ».

<sup>13</sup> Pour plus de détails, voir chapitre « Climat des affaires ».

Il est également nécessaire de renforcer le contrôle des fusions et appuyer le rôle du Conseil de la Concurrence. Ceci passe par le renforcement de la transparence et de l'éveil concurrentiel au sein de ce conseil ainsi que par l'appui des commissions d'évaluation et de contrôle et la digitalisation des procédures. Il serait également opportun de travailler en étroite collaboration avec les autres régulateurs sectoriels qui aideraient à éviter un chevauchement de capacités dans le domaine de la concurrence et faire face de manière plus efficace à la réglementation anticoncurrentielle.

## 2. Vers plus de justice sociale

Il ne fait aucun doute qu'avoir des administrations douanière et fiscale dotées d'une capacité de supervision et de mécanismes forts de contrôle interne limitent les risques de comportements opportunistes. La mise en place de tarifs douaniers uniformes et d'un système fiscal simplifié limiteront la corruption et le favoritisme des entreprises introduites politiquement. Il est aussi primordial d'entreprendre des réformes visant à réduire le cadre de la capture réglementaire. La justice sociale suppose une réforme en profondeur du système fiscal. Pour Elyes Jouini par exemple, la contribution de chacun selon ses moyens passe par la lutte contre la fraude, la limitation du régime forfaitaire aux micro-entreprises aux chiffres d'affaires très limités, et par la mise en place d'un « impôt sur la fortune », pour les patrimoines les plus élevés à l'instar de nombreux pays (tels que la Colombie, la France, l'Inde, la Norvège, les Pays-Bas ou la Suisse). Pour lui, en ciblant les personnes et non les entreprises, un tel impôt n'aurait pas d'impact négatif sur l'activité économique et incite à investir de manière plus efficace le patrimoine non productif<sup>14</sup>.

Aussi, la promotion de l'économie sociale et solidaire peut être un facteur de réduction des inégalités et de formalisation de l'économie informelle étant donné qu'elle permet d'offrir des conditions de vie décentes dans une perspective d'inclusion, de stabilité sociale et de développement territorial. Dans ce cadre, il est nécessaire de publier rapidement les textes d'application (décrets et arrêtés) relatifs à la loi 2020-30 du 30 juin 2020. Ces textes devront faciliter la mise en place des structures d'appui (notamment l'instance nationale de l'économie sociale et solidaire), activer le dispositif de labellisation, offrir des lignes de financement spéciales (SICAR, institutions de microfinance, etc) et mettre en œuvre des mécanismes de garantie.

Enfin, la réforme du système financier s'avère aussi primordiale pour l'appui à l'initiative privée et l'égalité d'accès au financement. Aziz Krichène parle d'épuration du système financier en séparant la détention du capital des banques de celle des entreprises, étant donné que les propriétaires des banques ne peuvent pas être juges et parties<sup>15</sup>. Un plafonnement de participation des grandes entreprises dans le capital des banques pourra constituer un point de départ. Dans la même veine, la revue de la loi d'indépendance de la Banque Centrale, dans un esprit de permettre au trésor d'avoir des avances, en fonction des recettes fiscales déjà réalisées par exemple (comme c'est le cas en Egypte et au Maroc) pourra réduire la pression sur la liquidité bancaire et permettra aux banques de se réorienter vers les entreprises en déficit de financement. La révision du paragraphe 4 de l'article 25 de ladite loi est dans ce cadre indispensable.

<sup>14</sup> Thierry Bresillon. En Tunisie, l'économie de rente a été plus forte que les idéaux de la révolution. Middle East Eye. Juin 2020.

<sup>15</sup> Thierry Bresillon. La Tunisie est sortie de l'âge théologique pour entrer dans l'âge politique. Middle East Eye. Octobre 2020.



## FICHES SYNTHÉTIQUES

Etat des lieux	Parties prenantes	SOLUTIONS (RÉFORMES)
<p><b>FICHE 1 :</b> Autorisations et cahiers des charges contraignantes</p>	<p><b>Administrations publiques, parlement, PME, grandes entreprises</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suppression des autorisations et remplacement par des cahiers de charges simples et transparentes</li> <li>• Digitalisation des procédures</li> <li>• Réforme des entreprises publiques</li> </ul>
<p><b>FICHE 2 :</b> Protection des importations et/ ou attribution inégalitaire des licences d'importations</p>	<p><b>Administrations publiques, Banque Centrale, w, PME</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revue des conditions d'obtention des licences d'importations ou remplacement de ces dernières par des cahiers de charges</li> <li>• Uniformisation des tarifs douaniers</li> <li>• Simplification du système fiscal</li> </ul>
<p><b>FICHE 3 :</b> Problèmes de gouvernance des entités publiques et application discrétionnaire des règlements</p>	<p><b>Conseil de la concurrence, instances de contrôle, groupements interprofessionnels, les offices à caractère public</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Développement de l'éveil concurrentiel au sein du conseil de la concurrence</li> <li>• Révision du nombre de sièges dans le conseil d'administration des groupements interprofessionnels au profit de l'Etat</li> <li>• Revue de la composition des conseils au sein des offices à caractère public</li> <li>• Renforcement des capacités du conseil de la concurrence</li> <li>• Renforcement de la collaboration entre le conseil de la concurrence et les autres régulateurs sectoriels</li> </ul>
<p><b>FICHE 4 :</b> Emprise sur les marchés publics</p>	<p><b>Administrations publiques, PME, Grandes entreprises</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Révision du plafond des marchés attribués aux PME (révision de l'article 20 de la loi 2015) ;</li> <li>• Renforcement du contrôle sur les travaux des commissions techniques</li> <li>• Rendre public les travaux de la commission d'évaluation</li> <li>• Traitement sur le même pied d'égalité tous les fournisseurs au sujet du paiement des commandes publiques</li> </ul>
<p><b>FICHE 5 :</b> Collusion monde politique avec le monde des affaires</p>	<p><b>Partis politiques, départements gouvernementaux, parlement</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusion des acteurs de l'économie informelle</li> <li>• Révision du code des partis politiques</li> </ul>
<p><b>FICHE 6 :</b> Inégalités d'accès au financement</p>	<p><b>Système bancaire, Banque centrale, PME, grandes entreprises, entrepreneurs, Trésor public...</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Révision de la loi d'indépendance de la Banque Centrale (paragraphe 4 de l'article 25).</li> <li>• Séparation entre détention du capital des banques vs capital des entreprises et plafonnement des participations croisées</li> <li>• Promotion de l'économie sociale et solidaire</li> </ul>



# CHAPITRE 2 : ÉCONOMIE PARALLELE

## INTRODUCTION

Selon le Rapport sur le développement des Nations Unies en l'an 2000, l'économie parallèle comprend environ les trois quarts de la population mondiale, et elle est principalement située dans les pays du tiers monde où règnent la pauvreté et le sous-développement. La plupart des études économiques montrent que l'économie parallèle est exacerbée lorsque l'économie organisée est incapable de créer de la richesse en raison des restrictions qui lui sont imposées. Chaque fois qu'il y a restriction à la liberté économique, il se crée un besoin d'une économie parallèle, ce dernier se nourrit de la crise du secteur formel et chaque fois que celui-ci est en crise, l'économie parallèle se développe.

L'économie parallèle présente plusieurs inconvénients, car elle comprend tous les projets commerciaux et industriels qui ne sont pas déclarés par leurs propriétaires. Ces projets offrent des biens et des services à des prix inférieurs au prix du marché puisqu'ils sont difficilement contrôlables par l'administration fiscale, ils ne paient ni impôt, ni cotisations sociales ou paient des montants dérisoires. Ainsi, l'économie parallèle impose au marché une certaine iniquité fiscale et une concurrence déloyale favorisant les unités de production informelles dont la valeur du capital investi est faible, ce qui les épargne de tous les risques. Les conséquences sur les équilibres budgétaires sont importantes puisque ces unités informelles privent l'État de recettes fiscales et les caisses de sécurité sociales de revenus nécessaires. Aussi, le blanchiment d'argent provenant de l'économie parallèle et son détournement vers les circuits formels constitue un grand danger qui peut pousser certaines institutions internationales à classer le pays dans des listes noires. Le danger est encore plus grand lorsque ce type de revenus s'infiltré dans la vie politique et médiatique touchant ainsi à la crédibilité des partis et des médias ou encore lorsque la culture de l'économie parallèle se répand dans la société, y compris le non-respect de la loi et la tyrannie du profit rapide et la prédominance de l'intérêt privé.

D'un autre point de vue, l'économie parallèle a un caractère social positif représenté par sa capacité à lutter contre la pauvreté et à créer des emplois, elle amorti les crises sociales et constitue un garant de la paix sociale malgré les fragiles opportunités d'emploi qu'elle offre, les salaires bas qu'elle procure et l'absence de couverture sociale pour les employés de ce secteur. En plus, l'économie parallèle permet aux jeunes d'accéder facilement au marché sans complications administratives et sans coûts financiers élevés ; elle assure aux familles pauvres un revenu leur permettant de vivre décemment et fournit des biens et services à des prix en adéquation avec le pouvoir d'achat du citoyen.

Ce document présente un certain nombre de concepts liés à l'économie parallèle et ses caractéristiques fondamentales et identifie les activités qui caractérisent ce secteur informel. Il donne également un aperçu historique du développement de ce secteur en Tunisie et de sa taille dans le PIB et dans l'emploi. Il propose aussi un ensemble de so-

lutions à orientation sociale-démocrate, visant la création de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie des actifs du secteur informel et des équilibres financiers de l'Etat et de la caisse de sécurité sociale.

## I. Économie parallèle : concepts et définitions

L'économie parallèle, l'économie souterraine, l'économie informelle, l'économie non officielle, sont autant de noms pour un même secteur qui est composé principalement d'unités de production ne déclarant pas leurs revenus, échappant ainsi à la réglementation en vigueur. Ce sont des unités détenues par une seule personne ou par des familiales, opérant à un niveau inférieur d'organisation.

Outre le concept de secteur informel, qui repose sur les caractéristiques de l'unité économique dans laquelle s'exerce l'activité, le concept d'emploi informel, qui est un concept plus large, repose sur les caractéristiques professionnelles car il englobe tous les travailleurs qui ne sont pas soumis à la législation en vigueur comme l'obligation de payer l'impôt sur le revenu ou le droit à la protection sociale ou tout autre avantage lié à l'emploi. Ces travailleurs peuvent travailler soit dans le secteur informel, soit même dans le secteur formel et sont souvent des employés, des employeurs ou des travailleurs indépendants.

Les définitions du secteur informel diffèrent d'une institution à l'autre :

- Se fondant sur des études menées par des institutions internationales, le Bureau international du Travail<sup>16</sup> définit l'économie parallèle comme « toute activité économique exercée par des travailleurs ou par des unités économiques mais non soumises à la réglementation en vigueur ou insuffisamment soumises. Les professions du secteur parallèle sont caractérisées par un accès facile pour les jeunes, par une propriété familiale de leurs filiales, par une activité professionnelle limitée, avec des techniques dépendantes de la main d'œuvre, avec des spécialisations acquises en dehors du système éducatif et par des marchés en dehors du cadre de la loi mais ouverts à la concurrence ». Alors que le Fonds monétaire international<sup>17</sup> définit ce secteur informel comme l'ensemble des unités qui ne disposent pas de comptabilité.
- L'Institut National de la Statistique<sup>18</sup> définit l'économie parallèle comme « la somme des unités économiques qui produisent des biens et des services et qui n'ont pas d'identifiant fiscal ou qui ont un identifiant fiscal mais n'ont pas de registre comptable à déposer obligatoirement auprès de l'administration fiscale ». Alors que l'Institut tunisien de la compétitivité et des études quantitatives<sup>19</sup> la définit comme « une économie qui n'est pas soumise au contrôle de l'État et dont la valeur ajoutée est généralement en dehors des comptes nationaux, elle n'est pas soumise à la législation et aux lois en vigueur ».

16 BIT : La jeunesse tunisienne et l'économie Informelle, Edition 2015

17 FMI : Informalité, développement et cycle économique en Afrique du Nord, juin 2022

18 Institut National de la Statistique : Indicateurs sur le travail informel pour l'année 2019, communiqué de presse Septembre 2020.

19 Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives : Calcul de l'économie cachée dans l'économie nationale tunisienne. Document de travail de l'Institut, décembre 2019.

- Le Forum tunisien des droits économiques et sociaux<sup>20</sup>, définit l'économie parallèle comme « un ensemble de petites entreprises de production de marchandises et de services, à faible capital physique et humain et opérant en marge de la législation, elles ne respectent pas ou acceptent partiellement la réglementation en vigueur, notamment en matière d'enregistrement, de paiement des impôts et des cotisations sociales. »
- D'autres études académiques et de terrain<sup>21</sup> ont défini l'économie parallèle comme l'ensemble des activités de production dont les revenus ne sont pas déclarés auprès des autorités officielles et qui ne respectent pas le droit du travail. Certains experts les limitent aux professions qui opèrent avec moins de 10 travailleurs et qui ne respectent pas les lois en vigueur. Les employés du secteur informel sont généralement des proches du propriétaire de l'entreprise, ils ont un faible niveau d'éducation et travaillent sans se référer à un régime horaire particulier. Dans la plupart des cas, les employés du secteur informel ne recourent pas à l'emprunt auprès des institutions financières.

Partant de toutes ces définitions, l'économie parallèle comprend diverses activités économiques se caractérisant par le non-respect de la réglementation en vigueur, le non-paiement d'impôts ou des cotisations sociales. Il s'agit des travailleurs de chantiers, des forgerons, des menuisiers, des métiers artisanaux, des commerçants de produits contrefaits, etc... Ces dernières années, l'économie informelle en Tunisie a en plus concerné des nouveaux travailleurs d'Afrique subsaharienne, que l'on voit travailler illégalement dans les cafés, les restaurants, les ateliers de construction et même dans les fermes agricoles et les stations-service.

Si l'on se réfère à toutes ces définitions et aussi à d'autres études empiriques menées en Tunisie,<sup>22</sup> le secteur parallèle se distingue par les caractéristiques suivantes :

- Les niveaux d'éducation et de formation professionnelle des indépendants est relativement faible, ils ont appris le métier dans d'autres unités informelles : c'est le « learning by doing » ou l'apprentissage par la pratique ;
- La valeur du capital matériel investi n'est pas importante puisqu'il est limité à quelques centaines de dinars et dépasse rarement quelques milliers de dinars ;
- Les unités informelles ne tiennent pas de comptabilité, les transactions sont généralement enregistrées dans le livre des recettes et des dépenses et est souvent confondu avec le budget familial sans aucun calcul des coûts de production ;
- Les unités informelles ont un caractère familial, les recrutements sont presque absents et se font généralement au sein de la famille ;
- La nature de l'activité informelle n'est pas stable, elle change en fonction de la conjoncture économique. En temps de crise économique, les actifs du secteur parallèle changent d'activité puisqu'ils n'ont rien à perdre étant donné le niveau faible du capital investi ;
- L'absence de déclaration auprès des institutions de sécurité sociale, et quand

20 FTDES : Le secteur informel en Tunisie : Autorité de l'Etat ou Autorité de l'informel, décembre 2021

21 De Soto Hernando : L'économie informelle. Comment y remédier. Une opportunité pour la Tunisie, Tunis, Edition CERES, 2013.

Loayza, N. V : Informality in the Process of Development and Growth. Global Trade Policy, 2016

22 Global Fairness-ISTIS-TAMSS : Enquête sur les travailleurs informels en Tunisie. Rapport d'étude, Tunis, 2013

cela arrive à un travailleur, c'est une sorte de récompense pour sa discipline et sa stabilité dans l'entreprise pendant une période déterminée ;

- Les unités informelles sont soumises au régime forfaitaire avec des montants très bas comparé aux revenus qu'elles produisent, dans la plupart des cas, ces revenus ne sont même pas déclarés ou sous-déclarés ;
- Les actifs du secteur ne disposent généralement pas de compte bancaire, ceux qui en possèdent ne représente qu'environ 20 ou même 10%.

En s'inspirant de la classification suivie par de nombreuses études sur l'économie parallèle, notamment celle publiée par le Forum tunisien des droits économiques et sociaux<sup>23</sup>, l'économie parallèle peut être décomposée en neuf activités principales :

### 1. Les petits projets ou petites entreprises

Elles peuvent être contrôlées par l'Institut national de la statistique et les services fiscaux et les institutions de sécurité sociale. Elles représentent, selon certaines statistiques, plus de la moitié des actifs du secteur informel, soit plus de 400 mille unités informelles mais légales. Ce groupe ne contribue qu'à un faible pourcentage à la collecte des ressources fiscales, alors qu'il représente près du tiers des assujetties à l'impôt. Du fait du grand nombre de ces unités, il est difficile de les dénombrer par l'administration fiscale et même de les contrôler. Par ailleurs, la facture de contrôle de ces unités peut être bien plus importante que les recettes fiscales qui en découlent.

Ce groupe d'unités informelles est constitué de petites entreprises légales, mais qui bénéficient du statut de personnes physiques et ne disposent pas de comptabilité. Ces unités emploient moins de 6 salariés permanents et sont soumises au régime forfaitaire selon l'importance de leurs chiffres d'affaires. Si le chiffre d'affaires est inférieur à 10 mille dinars, ces unités paient 200 dinars par an si elles sont à l'intérieur de la zone municipale, et 100 dinars par an si elles se trouvent ailleurs. Si le chiffre d'affaires est compris entre 10 mille et 100 mille dinars, le montant de l'impôt dû est égal à 3% du chiffre d'affaires. En fait, ces unités recourent aux fausses déclarations afin de payer moins d'impôt surtout pour celles disposant d'un chiffre d'affaires supérieur à 10 mille dinars. Quant à celles qui ont un chiffre d'affaires inférieur à 10 mille dinars, la plupart d'entre elles ne procèdent pas à des déclarations surtout que les travailleurs dans ces unités productives demandent à leurs patrons de ne pas les déclarer auprès de la caisse nationale de sécurité sociale afin qu'ils puissent participer aux concours de recrutement au niveau de la fonction publique et des entreprises publiques

### 2. L'entretien et la réparation

Il s'agit principalement des prestations fournies par le plombier, l'électricien et des réparateurs d'appareils électroménagers et d'autres activités similaires. Ces services sont considérés comme invisibles et difficiles à surveiller, puisque les actifs de ce groupe louent au départ des locaux, créent un carnet d'adresse puis disparaissent complètement, ils n'ont plus besoin que d'une boîte à outils et d'un moyen de transport pour exercer leurs métiers. Ces indépendants n'ont pas besoin de recruter des apprentis

23 FTDES : Le secteur informel en Tunisie : Autorité de l'Etat ou Autorité de l'informel, décembre 2021

permanents ou de payer le loyer, les impôts et les cotisations sociales, ce sont des charges inutiles.

### 3. Télétravail illégal

Certaines multinationales et bureaux d'études internationaux recourent directement à des compétences spécialisées plutôt qu'aux entreprises, bureaux d'études ou centres de recherche en quête de réduction des coûts. Ces entreprises concluent un contrat préliminaire puis une conversation Skype pour tester la compétence et discuter du travail requis après avoir déterminé les termes de référence de l'étude. Après l'achèvement du travail, les fonds sont transférés via le compte bancaire, sans paiement d'impôts sur le montant alloué. Ce groupe est composé principalement d'ingénieurs, d'universitaires et d'autres qualifications.

### 4. Commerce électronique illégal

Le ministère tunisien du Commerce définit le commerce électronique comme « les diverses opérations et transactions commerciales et de services (vente, achat, réservation, paiement ...) qui s'effectuent à partir des technologies de l'information et de la communication, notamment via le réseau Internet. Les statistiques officielles du ministère du commerce indiquent qu'il y a 2 182 sites de commerce électronique en 2020, et que le nombre de transactions électroniques a connu une évolution remarquable de 67% pour atteindre 6,4 millions de transactions à la suite de la pandémie sanitaire. Cependant, il est difficile de contrôler toutes ces opérations électroniques, car la plupart d'entre elles échappent à la législation en vigueur. La chambre nationale des syndicats du commerce électronique et de la vente à distance a estimé qu'environ 70% des transactions dans le commerce électronique ont lieu sur le marché parallèle et que le volume des chiffres d'affaires dans le commerce électronique en 2020 est aux environs de 200 millions de dinars, dont seulement le tiers est formel.

### 5. Terres agricoles domaniales détournées

Jusqu'en 2016, le ministère des domaines de l'Etat et des affaires foncières ne connaît pas toutes les terres agricoles et non agricoles en sa possession. Depuis plus de 80 ans et sur trois ou quatre générations, certaines personnes ont mis la main sur des terres agricoles domaniales sans posséder des titres de propriété. Ces générations se trouvent dans l'incapacité d'investir ou de planter ces terrains puisqu'ils ne disposent pas de titres fonciers, des milliers d'hectares sont restés sans solutions malgré la récupération d'une bonne partie de ces terres entre les années 2014 et 2017.

### 6. Femmes au foyer qui se livrent à une activité économique illégale

Des milliers de femmes au foyer exercent une activité économique sans la déclarer aux services financiers. Cette activité offre un revenu supplémentaire aux familles à faible revenu pour subvenir à leurs besoins quotidiens. Dans la plupart des cas, ces activités sont représentées dans les travaux de broderie, de couture, de confection, de confise-

rie et d'autres activités afin de les commercialiser et les vendre sur les marchés hebdomadaires ou à certains marchands de détail.

## 7. Contrebande et terrorisme

Les frontières de la Tunisie avec les pays voisins, la Libye et l'Algérie, s'étendent sur 1 495 km, ce qui fait de cette région un milieu favorable pour la contrebande et les terroristes dont le nombre a augmenté avec l'instabilité politique et sécuritaire en Libye et la pauvreté qui caractérise les régions frontalières. Dans ces régions, les jeunes n'ont d'autres choix que de s'intégrer dans les activités de contrebande ou d'adhérer aux groupes terroristes.

La contrebande comprend les carburants, les cigarettes, les téléphones portables, les appareils électroniques, les pneus, les stupéfiants, les médicaments, les narcotiques, le vin de luxe et d'autres biens. Dans une étude menée par la Banque Mondiale sur le commerce parallèle aux frontières tunisiennes,<sup>24</sup> le volume des échanges de la contrebande représente plus de la moitié des transactions commerciales de la Tunisie avec la Libye et l'Algérie. Le quart des carburants consommés en Tunisie transite par des voies non officielles et le commerce des cigarettes, à lui seul, représente environ 40 % du volume des transactions illégales.

Les opérations de contrebande sont monopolisées par un groupe serré de barons, grossistes et détaillants. Les barons sont répartis selon l'activité et selon les marchandises, ils contrôlent toute une chaîne de corruption allant de la douane, l'armée jusqu'à l'administration, où chaque maillon de la chaîne obtient sa part dans chaque opération de contrebande.

Le principal catalyseur des opérations de la contrebande, l'écart de prix des produits entre les pays voisins dû aux différences de systèmes d'imposition et de subvention. L'Algérie et la Libye subventionnent le carburant, il est vendu en Algérie pour le dixième du prix en Tunisie. En plus, le taux élevé d'imposition en Tunisie (Droits de douane et TVA) pour certains produits encouragent les contrebandiers à les commercialiser en Libye ou en Algérie à un prix inférieur aux circuits formels. Cependant, la contrebande peut avoir un autre visage social puisqu'elle offre aux consommateurs les mêmes produits à un prix plus faible et aux jeunes des régions frontalières des postes d'emploi.

Toutefois, la contrebande est liée au terrorisme, certains contrebandiers commercialisent certains produits prohibés comme les armes. Crisis Group a montré dans ses études comment les grands réseaux de contrebande alimentent la violence aux frontières et menacent la sécurité du pays.

## 8. Marché noir de devises

Au lieu d'entreprendre une activité industrielle ou de service, certaines personnes préfèrent investir dans le commerce de devises sur le marché noir. Partant des résultats de l'enquête réalisée par la Commission Tunisienne des Analyses Financières de la Banque Centrale de Tunisie du 20 juin au 20 août 2014 sous le nom « Opération Hannibal », le

<sup>24</sup> Ayadi. L, Benjamin. N, Ben Sassi. S et Roballand. G : Estimation du commerce informel à travers les frontières terrestres de la Tunisie, Policy Research Working Paper, 6731, Banque mondiale, décembre 2013.

montant total de déclarations de devises à l'importation a été porté à 777 millions de dinars. Les déclarations venant de Libye occupent la première place, suivies de la France et de l'Algérie. Au cours de la période couverte par l'opération, les banques tunisiennes ont enregistré environ 901 échanges de devises en monnaie locale pour une valeur totale de 8 millions de dinars répartis entre 14 banques, ce qui représente seulement 1% du volume des déclarations en devises au cours de la même période. Il a été constaté aussi que 42% des devises qui entrent en Tunisie par voie terrestre, aérienne et maritime ne laissent aucune trace dans les opérations du système bancaire, ce qui montre clairement l'incapacité des banques tunisiennes à attirer les détenteurs de devises et l'importance des montants de devises qui circulent par voie parallèle dont le montant avoisine les 1,7 milliards de dollars.

Selon l'étude sur terrain menée par l'organisation allemande GIZ publiée en juin 2014<sup>25</sup>, le marché parallèle des changes dans la région de Ben Guerdane est dominé par environ 5 grands changeurs de devises, auxquels s'ajoutent des dizaines de petits changeurs qui travaillent pour leur propre compte ou pour le compte du quintet dominant et dont le nombre varie entre 205 et 300. L'étude a estimé le volume des transferts en devises de la région de Ben Guerdane vers l'étranger, à 750 millions de dinars annuellement.

## II. Etat des lieux de l'économie parallèle en Tunisie

Dans cette partie, nous abordons les étapes de développement de l'économie parallèle en Tunisie et sa contribution au produit intérieur brut et à l'emploi, en procédant à une comparaison de la Tunisie avec d'autres pays à niveaux de développement similaires.

### 1. Historique de l'économie parallèle

Pour des considérations économiques liées à la transformation de l'économie tunisienne d'une économie dépendante de l'agriculture, de la pêche et de l'artisanat à une économie ouverte sur l'extérieur, dépendante des revenus d'entreprises totalement exportatrices créées en vertu de la loi 1972 et non assujetties à la législation fiscale et de change en vigueur, le secteur parallèle s'est d'abord répandu dans les milieux ruraux, notamment dans le secteur de l'agriculture, de la pêche et de l'artisanat, puis s'est étendu à certains biens de consommation produits par des entreprises totalement exportatrices en raison de l'écart de prix entre les produits destinés au marché local et ceux destinés à l'exportation. La pression fiscale élevée sur les entreprises produisant pour le marché local a contribué au développement de la contrebande de produits venant de l'étranger afin de les vendre aux touristes principalement maghrébins à revenus élevés.

Les considérations politiques sont liées à la propagation du phénomène de la corruption. Les familles proches au pouvoir ont monopolisé depuis longtemps toutes les activités de la contrebande et étaient toujours soutenues par l'Etat.

L'expansion du marché parallèle en Tunisie est due aussi à des considérations sociales liées aux conditions précaires de certaines familles qui se trouvent devant l'obligation d'accepter un emploi informel.

<sup>25</sup> GIZ : Plan régional de l'environnement et de développement durable du Gouvernorat de Médenine, Juin 2014.

- Dans les années soixante, le modèle économique qui prévalait était fondé sur l'expérience des coopératives, qui s'est établi à travers des coopératives de production dans le secteur agricole, en particulier dans les zones rurales, où la population représente environ la moitié de la population de la Tunisie. L'activité rurale, qu'elle soit agricole, artisanale ou de service, était essentiellement informelle, l'économie parallèle représentait alors une part importante de l'économie tunisienne.

Dans les villes, le phénomène d'importation illégale de produits de consommation s'est répandu durant cette période en raison des barrières tarifaires et non tarifaires qui caractérisaient le processus d'approvisionnement légal, ce qui a contribué à l'abondance des circuits parallèles d'approvisionnement.

Dans les années 70, le modèle adopté à l'époque était fondé sur l'incitation à l'exportation qui a remplacé le modèle de substitution aux importations. Avec la vague d'ouverture fortement présente à cette époque aussi bien en Tunisie qu'en Europe, le pays a connu un mouvement migratoire intense des campagnes vers les villes et vers l'étranger, ce qui a entraîné une diminution de la taille du secteur informel en raison de la tendance à l'industrialisation et à l'emploi urbain et la réduction des barrières non tarifaires aux importations.

Avec la période des années 80 et 90, le phénomène d'urbanisation et de migration des campagnes vers les villes s'est poursuivi, avec la tendance à l'industrialisation et la politique de développement au profit des zones côtières et détriment des zones intérieures, ce qui a contribué au rétrécissement de la taille du secteur informel puisque celui-ci se limitait aux activités primaires et artisanales développées principalement dans zones rurales.

Cependant, le secteur industriel orienté principalement vers l'exportation a connu une croissance rapide profitant de plusieurs avantages fiscaux, financiers et de change. Mais la détention de certaines de ces entreprises par des résidents tunisiens actifs sur le marché parallèle a provoqué une fuite des produits destinés à l'exportation vers les circuits parallèles, ce qui a généré un nouveau marché informel entièrement alimenté par des produits des entreprises exportatrices. Ce dernier était à ses débuts invisible, mais ensuite il est devenu visible et dans des espaces reconnus comme l'espace de «Moncef Bey».

Sur un autre plan, le secteur de la friperie initialement destiné à être transformé et réexporté vers l'Afrique, s'est développé au cours de cette période et s'est imposé sur les marchés hebdomadaires favorisant ainsi le secteur informel. La politique de restrictions imposées aux importations a également conduit au « commerce des valises » à travers des vols commerciaux financés notamment par des tunisiens résidant à l'étranger sans contrôle de la part des autorités publiques.

- Au cours de la première décennie des années deux mille, l'État a permis aux entreprises exportatrices de vendre une partie de leur production sur le marché local moyennant le paiement des droits et taxes, ce qui a contribué à l'expansion de l'économie parallèle surtout avec le développement du marché noir de devises. Au niveau sectoriel, de nouvelles activités informelles, comme la friperie, se sont développées répondant à une forte demande locale. Cela est dû à l'absence de l'Etat des circuits de contrôle de ces activités qui se répartissent partout dans le pays, où se trouvent des milliers de points de vente. En plus de l'activité liée aux cartes de recharge de téléphones portables, devenue le monopole de quelques stations de tabac «Ham-massa» remplaçant ainsi les opérateurs de télécom. Le système fiscal et le système

de licences restrictives pour le tabac et l'alcool ont également conduit à l'émergence d'un réseau de distribution parallèle pour ces produits. La tolérance de l'État vis-à-vis du commerce transfrontalier parallèle de carburant a conduit à la propagation de cette activité, notamment dans les zones frontalières.

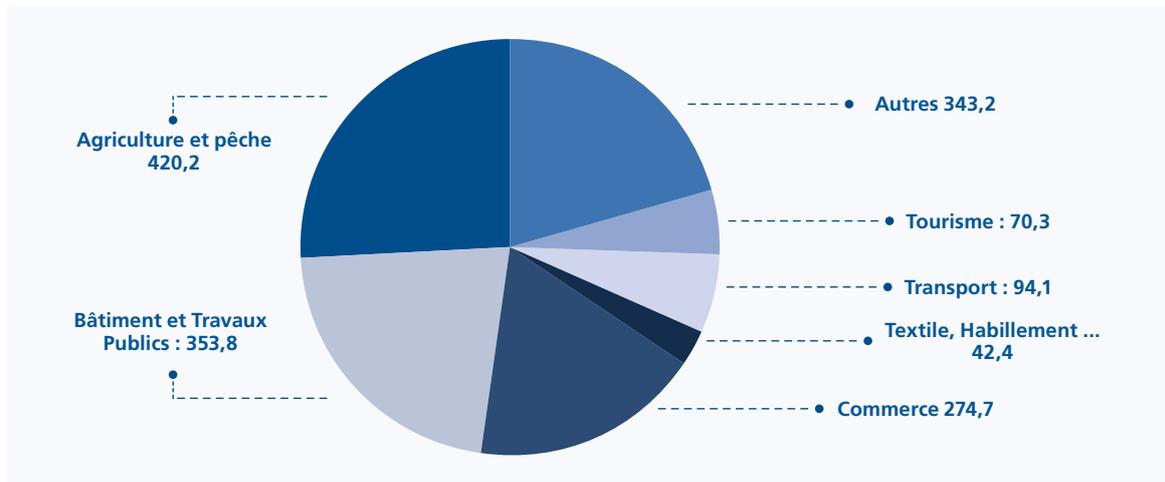
- La situation politique et sécuritaire après la révolution caractérisée par une instabilité à l'intérieur du pays et dans les pays voisins, a permis l'extension du secteur informel à plusieurs niveaux. Au niveau de la production, après la baisse de la qualité des services de transports publics, des activités parallèles de transport en commun sont apparues. La mauvaise qualité des services publics d'éducation a contribué à la propagation du phénomène des cours particuliers. L'expansion des activités de microcrédit a également permis un retour à certaines activités commerciales, agricoles et artisanales, qui sont, en grande partie, des activités informelles. Quant aux activités commerciales, le secteur de la friperie s'est considérablement développé et est devenu présent dans la plupart des rues et avenues principales du pays. Le nombre de bureaux de tabacs vendant des recharges téléphoniques et du tabac de la contrebande ont presque doublé.

## 2. Le poids de l'économie parallèle dans l'économie tunisienne

Pour mesurer la part de l'économie parallèle dans le PIB ou dans l'emploi, les méthodes d'évaluations diffèrent d'une étude à l'autre, certaines études utilisent les enquêtes sur un échantillon représentatif, d'autres reposent sur des hypothèses particulières. Les études les plus citées sont celle de l'Institut National de la Statistique sur l'emploi informel et celle de l'Association «Joussour». En outre, certaines études universitaires ont fourni des statistiques sur la taille de l'économie parallèle, et d'autres se sont allées encore plus loin pour donner des détails chiffrés sur certaines activités informelles.

- L'Institut National de la Statistique<sup>26</sup> a estimé le nombre des emplois informels à environ un million et 598,7 mille employés sur un total de 3 millions et 566,4 mille employés en 2019, soit près de 44,8%, la plupart d'entre eux sont des hommes, les femmes n'en représentant que 18,8%. Cette étude a montré une concentration des employés du secteur informel dans trois secteurs, l'agriculture et pêche (26,3%), le bâtiment et travaux publics (22,1%) et le commerce (17,8%), ces trois secteurs attirent les deux tiers des employés du secteur informel. Si l'on ajoute le tourisme (4,4 %) et les transports (5,9 %), ces 5 secteurs emploient environ les trois quarts des employés du secteur informel.

<sup>26</sup> Institut National de la Statistique : Indicateurs sur le travail informel pour l'année 2019. Septembre 2020

**SCHÉMA 4.**  
**Emploi organisé : 1 598,7 Milles**

Source : INS, 2019

En 2012, l'Institut avait mené une enquête auprès des micro-entreprises. Ce sont des unités officielles qui jouissent de statut de personnes physiques, elles ne disposent pas de comptabilité et emploient moins de 6 salariés. Par conséquent ces unités sont non structurées en se référant à la définition internationale du secteur informel de 1993. Les travailleurs dans ce type d'entreprise représentaient 59% des travailleurs dans l'économie informelle en 2012, soit environ 666 234 travailleurs. Une comparaison de ces chiffres avec ceux de 1997, montre que les employés dans le secteur informel deviennent de plus en plus éduqués.

La comparaison de cette enquête avec celle de 1997 a montré que les jeunes de la tranche d'âge de 20 à 24 ans sont devenus plus éduqués puisque la part de ceux ayant le niveau d'éducation secondaire ou plus est passée de 43.7% en 1997 à 71,3% en 2012. Quant aux jeunes de la tranche d'âge de 25 à 29 ans ayant au moins un niveau secondaire, ils sont passés à 81 % en 2012 contre 62.6% en 1997. La vitesse de transition d'un jeune employé de l'artisan vers un entrepreneur indépendant a fortement diminué puisque la part des jeunes indépendants âgés de 15 à 24 ans a fortement diminué (1.2% seulement en 2012), les jeunes âgés de moins de 18 ans sont généralement des apprentis. Ils deviennent à 19 ans des salariés jusqu'à l'âge de 24 ans pour se transformer ensuite en des indépendants.

L'enquête de 2012 a montré que plus du cinquième des jeunes de la tranche d'âge de 15 à 29 ans sont titulaires de diplômes supérieurs, ce qui indique l'incapacité du secteur organisé à absorber les jeunes diplômés du supérieur dont la majorité intègrent l'économie parallèle. Cette enquête a montré aussi que les deux tiers des employés du secteur informel sont indépendants (65,1%) et moins d'un tiers sont des salariés (28.1%), majoritairement des jeunes âgés de moins de 25 ans qui apprennent le métier et repartent ensuite avec leurs propres projets. Ainsi la plupart des actifs âgés de plus de 25 ans sont des indépendants. Sur un autre plan, l'enquête de 2012 a montré que les femmes touchent un salaire inférieur au SMIG, notamment celles âgées de moins de 24 ans. Cet écart de salaire entre hommes et femmes augmente avec l'âge et atteint son maximum pour la tranche d'âge de 30 à 59 ans (écart de 170 dinars) pour diminuer ensuite pour les personnes âgées de plus de 60 ans.

- Dans une étude publiée par l'Union Générale Tunisienne du Travail en 2014<sup>27</sup> et regroupant 1128 unités informelles dans 9 gouvernorats de Tunisie, il a été constaté que 21% des jeunes de moins de 25 ans travaillent dans le secteur informel. C'est le tourisme qui offre le plus d'embauche aux jeunes de moins de 34 ans (69%) puis le secteur du bâtiment et travaux publics (60%) et le secteur des transports (50%).
- En 2013, le ministère de la formation professionnelle et de l'emploi, en coopération avec les partenaires du changement démocratique<sup>28</sup>, a interrogé 1 203 travailleurs du secteur informel dans 6 régions tunisiennes, dont 37,2% sont des jeunes de moins de 30 ans. Cette enquête a montré que la moitié des travailleurs du secteur informel âgés de moins de 20 ans travaillent dans l'agriculture et près d'un tiers (31,1%) dans le commerce et l'entretien automobile. Mais pour les jeunes âgés entre 20 et 29 ans, la part de ceux travaillant dans l'agriculture diminue de plus de moitié (20.4%) alors que cette part demeure inchangée pour le commerce et l'entretien automobile (32.6%). Cette enquête a également montré que la majorité des jeunes (99,7%) qui ont moins de 20 ans perçoivent un salaire mensuel inférieur à 400 dinars et plus de la moitié (58,4%) perçoivent un salaire mensuel inférieur à 200 dinars, soit un salaire inférieur au SMIG. En plus, 94,8% des jeunes salariés et indépendants ne sont pas inscrits sur les registres fiscaux, 89,5% ne paient pas de cotisations sociales et seulement 10% ont une carte de soins gratuits (AMG I) et 7 % ont une carte d'accès aux soins à tarifs réduits (AMGII). Seulement 18,5% des employés ont une couverture sociale par l'intermédiaire de leurs conjoints, mais 81% des employés dans le secteur informel n'ont aucune connaissance de leurs droits à la couverture sociale. Lorsqu'on leur a demandé pourquoi ils n'ont pas intégré le secteur formel, 26,4% ont répondu qu'ils n'y avaient pas pensé, 21,8% ont dit qu'ils voulaient intégrer le formel mais ne savent pas comment le faire et 22,9% ont dit que le volume de leurs activités ne permet cette intégration.
- Dans une autre enquête effectuée aussi en 2013, réalisée par le Bureau International du Travail en collaboration avec l'observatoire national de l'emploi et des compétences du ministère de la formation professionnelle et de l'emploi sur un échantillon comprenant 3 580 familles et 3 000 jeunes, dont 902 sont des jeunes âgés entre 19 et 29 ans à majorité hommes (70.3%), salariés (76%) et travaillant dans le secteur agricole (22.6%). Cette enquête a également montré que plus de la moitié des jeunes travaillent dans le secteur parallèle sans contrat (55,3 %).

En se référant au critère de défaut de paiement des cotisations sociales, ce sont essentiellement les hommes qui ne paient pas ce type de cotisation signifiant que les femmes sont beaucoup plus présentes dans le secteur formel.

Cependant, la taille de l'économie informelle change en suivant d'autres critères comme l'adhésion à l'assurance maladie ou l'affiliation au régime de la retraite. Selon le premier critère, cette enquête a montré que 77% des jeunes employés occupent des emplois dans l'informel et que la majorité des jeunes employés dans le secteur parallèle ont des emplois précaires.

<sup>27</sup> Trabelsi. K : État actuel de l'économie informelle en Tunisie vue à travers ses acteurs : faits et alternatives, UGTT-Centre de solidarité, 2014.

<sup>28</sup> Global Fairness-ISTIS-TAMSS : Enquête sur les travailleurs informels en Tunisie. Rapport d'étude, Tunis, 2013

- Dans un document publié par l'Institut tunisien des études stratégiques, l'économie souterraine attire environ 41,5% de la population active en Tunisie, elle emploie environ 1 453 620 employés, dont la majorité (87,6%) sont des hommes. Cette étude a montré aussi qu'environ 60% des employés dans l'économie parallèle ont un niveau d'études primaire, contre 9% ayant un niveau d'enseignement supérieur et que la plus grande part des employés dans l'informel se trouvent à Sfax (7%), Sousse (5,5%), Mahdia (54%), Sidi Bouzid (53,4%), Kairouan (52,6%) et Médenine (51 %). Cette étude a montré aussi que 95% des unités informelles ne créent pas d'emplois ou n'emploient qu'un seul travailleur. Ce type d'unités non créatrices d'emploi a évolué à un rythme très rapide (d'environ 20%) par rapport à celles employant plus de 10 travailleurs.
- Dans une étude menée par l'instance nationale de lutte contre la corruption en 2017, la contrebande et la corruption se situent essentiellement dans les services de la douane qui publient de fausses informations sur la nature et la valeur des produits importés. Cette étude a indiqué qu'environ 30 responsables douaniers étaient impliqués dans ce type de pratiques et que 55 personnes ont été licenciées en raison de leurs implications dans des dossiers de corruption de ce genre. Cette étude a également montré que 80% du commerce de contrebande passe par les ports et les aéroports et que l'État tunisien a été indulgent avec les activités de contrebande qui ont eu lieu entre la Tunisie et la Libye pour des raisons sociales principalement liées aux taux élevés de pauvreté dans les zones frontalières. Cette étude a également montré que le commerce de contrebande à Ben Guerdane attire à lui seul entre 25 et 30 mille personnes et que le capital du grossiste du secteur parallèle, qui compte environ 60 revendeurs, est estimé à 300 mille dinars, soit un total d'environ 18 millions de dinars. Cette étude a également montré qu'environ 300 mille litres de carburant sont acheminés quotidiennement de la Libye vers la Tunisie, soit une moyenne de 110 millions de litres par an. Cette étude a évalué le volume d'échange quotidien à Ras Jdir entre 1 million et 3 millions de dinars, soit environ 750 millions de dinars par an.
- A travers une enquête auprès de 1 200 entreprises traitant avec les douanes tunisiennes, l'association Joussour<sup>29</sup> a estimé le nombre de transactions commerciales de contrebande en 2016 à environ 6,5 milliards de dinars, ce qui représente environ 15 à 20% de la valeur des marchandises échangées sur les marchés locaux. Selon l'association Joussour, les recettes totales de la contrebande et du commerce illégal représentent environ 2 milliards de dinars et concerne le tabac, les carburants, le textile et les articles électro-ménagers. Le commerce du tabac occasionne à lui seul un déficit budgétaire d'environ 500 millions de dinars par an. Quant au commerce du carburant, il couvre, selon Joussour, environ 25% des besoins totaux de la Tunisie, avec des revenus estimés à 300 millions de dinars et répartis entre quelques dizaines de barons grossistes.
- Des études académiques ont montré que le volume de fonds financiers qui circule sur le marché parallèle a été multiplié par plus de 7 en 10 ans, passant d'environ 2 milliards de dinars en 2010 à 15 milliards de dinars en 2020. Le phénomène de l'économie souterraine en Tunisie s'est développé au point que seulement 40% des Tunisiens ont un compte postal ou bancaire et que la taille du marché noir en termes de change est plusieurs fois supérieure à celle des banques puisque le volume de marchandises échangées dans les zones fronta-

<sup>29</sup> Joussour : Le secteur informel en Tunisie, 2016

lières ne cesse de croître d'une année à l'autre. Ce marché est contrôlé par des mafias bien visibles, installés sur les trottoirs des zones frontalières dans des « boutiques de change » même à proximité de certaines banques.

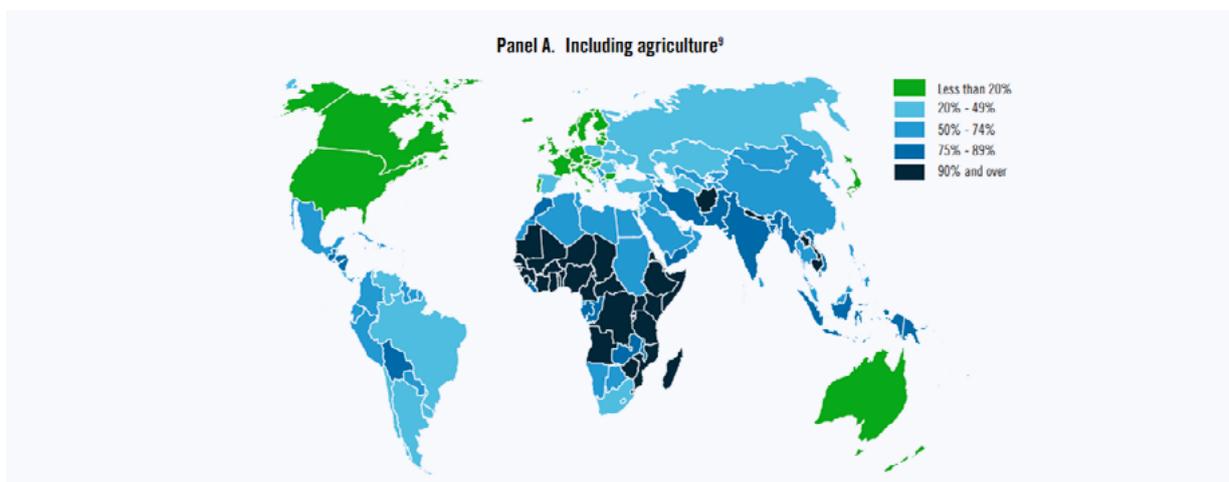
- Selon l'Alliance transnationale de lutte contre le commerce illicite<sup>30</sup>, qui publie un indice annuel sur l'environnement du commerce illégal dans 84 pays du monde, l'économie parallèle en Tunisie représente 35,5% du PIB. L'économie parallèle en Tunisie compte environ 1,1 million de personnes, ce qui représente 32% de la population employée dans le secteur du commerce. Aussi, environ 30% des matières consommées en Tunisie transitent par des voies illégales (carburant, tabac, alcool et autres biens). Le rapport délivré par cette institution montre également que le commerce illégal mondial du tabac représente entre 10 et 12% du marché international, soit près de 50 milliards de dinars de perte fiscale.

TRACIT a classé la Tunisie en 53ème place sur 84 pays et considère que les différences entre les régimes fiscaux et de subvention entre la Tunisie, la Libye et l'Algérie comme l'une des raisons les plus importantes qui ont contribué à la propagation du phénomène du commerce illicite sur les frontières de la Tunisie menant à une perte fiscale importante et à une concurrence déloyale.

### 3. Comparaison avec des pays à niveaux de développement similaires

Dans une étude menée par le Bureau international du travail en 2019<sup>31</sup>, il y a deux milliards de personnes travaillant dans des emplois informels dans le monde. En Afrique, 93% des indépendants sont employés informels, contre 15,6% en Europe, 19,4% en Amérique et 21,7% en Asie et 69,6% dans les pays émergents. En général, l'Afrique dispose de la part la plus élevée d'employés informels, suivie des pays arabes (63,9%), de l'Asie (62,8%) et de l'Europe centrale (30%).

FIG. 1:  
**Share of informal employment in total employment, including and excluding agriculture (percentage, 2016)**

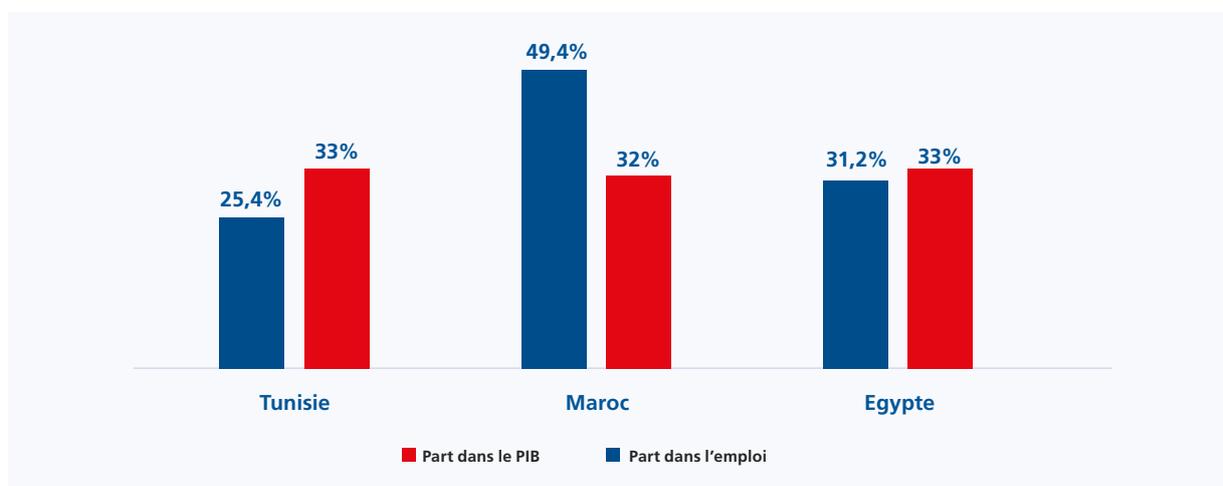


30 TRACIT : Transnational Alliance to Combat Illicit Trade (Alliance transnationale pour la lutte contre le commerce illicite)

31 Philippe Marcadet, TBI : Femmes et hommes dans l'économie informelle, 2018.

Dans une étude récente du Fonds monétaire international publiée en 2022<sup>32</sup>, les deux critères utilisés pour mesurer le secteur informel sont l'indice Schneider pour mesurer le poids de l'économie informelle dans le PIB et l'indice d'informalité pour mesurer la part du secteur informel dans l'emploi. L'emploi informel est constitué selon cette étude par ceux qui ne cotisent pas dans le régime des retraites ainsi que ceux qui travaillent pour leur propre compte. En suivant ces deux critères, il s'avère que secteur parallèle en Afrique du Nord représente près du tiers de l'économie (31,4%) et est le plus élevé en Tunisie (35,6 %). L'emploi informel, quant à lui, représente le pourcentage le plus élevé au Maroc (79,9%) alors qu'il représente 58,8% en Tunisie.

### SCHÉMA 5. Part du secteur informel selon le FMI en 2022



Il ressort de cette étude que l'économie informelle est très répandue dans les pays pauvres, sa taille est d'autant plus élevée que le niveau de développement est faible. Sa part dans le PIB est presque la même en Égypte qu'au Maroc et en Tunisie. Mais sa part dans l'emploi est beaucoup plus importante au Maroc. Cette étude montre également que la dimension informelle est élevée chez les femmes au Maroc, en particulier dans le secteur agricole, où les femmes sont plus employées que les hommes. Alors qu'en Égypte, en Mauritanie et en Tunisie, l'activité informelle est plus faible chez les femmes. Selon cette étude, la dimension informelle est plus élevée chez les jeunes travailleurs en Mauritanie, en Égypte et en Tunisie, où les taux d'activité informelle sont élevés chez les jeunes de 15-24 ans. Cette part diminue pour les personnes âgées de 50 à 60 ans, qui trouvent leur emploi dans le secteur public, mais reviennent à l'informel après la retraite.

Dans un rapport publié par le Centre de recherche et des études sociales<sup>33</sup>, le secteur parallèle est passé de 40 % au cours de la période 1975-1995 à 35 % en 2002, puis à 36,8% en 2007 et à 40,2 % en 2014. Durant la même année, la part du secteur informel est de 40,7% en Algérie, 49,6% en Égypte et 70,1% au Maroc. Quant aux économies en développement, ce taux, n'est que de 20,2%.

<sup>32</sup> FMI : Informalité, développement et cycle économique en Afrique du Nord, juin 2022/

<sup>33</sup> Protection sociale et économie informelle en Tunisie, mai 2016.

### III. Solutions suggérées

A l'exception des activités liées au travail à distance et au commerce électronique, dont le contrôle est extrêmement difficile, ce document propose un certain nombre de solutions selon une optique social-démocrate. Ces propositions visent la création de nouveaux postes d'emploi et la préservation d'une vie décente pour les actifs du secteur informel. Les solutions diffèrent selon la nature de l'activité :

#### 1. Les petits projets

La proposition consiste à :

- Abandonner l'obligation de la non-tenue d'un identifiant de sécurité sociale pour pouvoir participer aux concours de recrutement de la fonction publique et des entreprises publiques. Cette proposition permet aux jeunes exerçant une activité informelle de pouvoir participer à ces concours. Cette proposition pousse les employeurs à déclarer le nombre exact de leurs salariés afin qu'ils puissent bénéficier de la déduction des salaires payés de l'assiette imposable. Elle permet aussi à la caisse nationale de sécurité sociale de générer des revenus supplémentaires et aux travailleurs dans ce secteur de bénéficier d'une couverture sociale.
- Changer le régime forfaitaire actuel par un régime dégressif qui varie en fonction du nombre de travailleurs employés :

Nombre d'employés	Taux proposés sur le chiffre d'affaires
De 4 à 6 employés	1,5 %
3 employés	2%
2 employés	2,5%
1 employé	3%

- Exonération de l'impôt dû pendant deux ans pour ceux qui décident de porter le nombre de ses employés à plus de 6. A partir de la troisième année, ces micro-entrepreneurs dont la taille de leurs projets devient plus grande seront soumis au régime réel.
- Permettre aux micro-entrepreneurs d'obtenir des prêts atteignant au maximum le chiffre d'affaires déclaré auprès des services fiscaux, avec un taux d'intérêt dégressif en fonction du nombre de travailleurs recrutés :

Nombre d'employés	Taux d'intérêt
4 employés et plus	Taux d'intérêt sur le marché monétaire - 3 points
3 employés	Taux d'intérêt du marché monétaire - 2,5 points
2 employés	Taux d'intérêt du marché monétaire - 2 points
1 employé	Taux d'intérêt du marché monétaire - 1 point

Dans ce cas, l'Etat prend en charge la différence entre le taux d'intérêt sur le marché monétaire et le taux d'intérêt accordé aux micro-entrepreneurs.

## 2. Services d'entretien et de réparation

La proposition consiste à inciter les employés exerçant ce type d'activité à se regrouper dans des sociétés de services leur accordant des prêts bancaires sans l'obligation de fournir une hypothèque immobilière et leur accordant une exonération fiscale pendant une période de deux ans, après quoi ils passent au système fiscal proposé pour le premier groupe.

## 3. Vendeurs ambulants

Il s'agit de les motiver à se rassembler dans un espace commercial, comme c'est le cas en Chine qui a installé espace commercial pour les vendeurs de rue appelé «Silk Market», et ce fut une expérience réussie d'intégration du marché parallèle dans le formel. Il s'agit d'élargir, dans un premier temps, le souk Moncef Bey et dans un second temps, généraliser cette expérience dans des espaces similaires comme ceux d'El Mellasine ou de Mohamed V et dans d'autres espaces. Cette proposition facilite le suivi de ce groupe par les services fiscaux et de sécurité sociale et permet à l'État de garantir des ressources fiscales supplémentaires et des revenus du loyer des espaces ainsi que des cotisations sociales supplémentaires aux caisses de sécurité sociale. Les vendeurs ambulants installés dans ces espaces peuvent obtenir des prêts bancaires à des taux d'intérêt bonifiés.

## 4. Les terres agricoles domaniales

La proposition s'inscrit dans le cadre de l'économie sociale et solidaire en cédant ces terres à des comités composés des habitants de la région en contrepartie de contrats d'exploitation dont les objectifs peuvent s'étendre jusqu'à 80 ans. L'expérience de « Jomna » dans ce contexte est considérée comme une expérience pionnière qui peut être suivie. Les comités créés jouissent d'une indépendance totale en termes de gestion, tandis que l'État joue le rôle de contrôleur, d'accompagnateur et de facilitateur d'octroi des fonds nécessaires.

## 5. Production locale des femmes au foyer

Il est proposé d'encourager ce type d'activités qui permettent aux femmes au foyer d'aider leurs familles à mener une vie décente en leur accordant des prêts égaux au montant des cotisations sociales annuelles qu'elles versent à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale avec un taux d'intérêt préférentiel et dans les meilleurs des cas nul. Cette proposition aide les familles pauvres à améliorer leurs niveaux de vie et à créer de nouveaux postes d'emploi. Il permet aussi à la caisse de sécurité sociale la collecte des cotisations sociales supplémentaires.

## 6. Contrebande et terrorisme

L'approche sécuritaire est l'une des moyens permettant de limiter l'expansion de ce type d'activité en raison de son lien étroit avec le terrorisme. Cependant, en l'absence de solutions sociales permettant la création de postes d'emploi aux jeunes vivant dans les zones frontalières, l'approche sécuritaire devient inappropriée. Ce document propose une distinction entre les activités de contrebande et les activités liées au terrorisme, car ces dernières comprennent les armes et les drogues, qui portent atteinte à la sécurité nationale et à la santé et où l'approche sécuritaire est le moyen de lutter contre ce type d'activité.

Nous considérons aussi que l'approche sécuritaire peut être aussi appliquée à la contrebande des produits subventionnés au vu des grands dégâts qui affectent le budget de l'Etat et l'économie dans son ensemble.

Alors que pour les biens de consommation courante non subventionnés, ce document propose l'approche économique et sociale qui permet de réduire l'activité de contrebande de ces types de biens, cette activité finance à son tour l'activité des vendeurs ambulants représentant pour eux le seul moyen d'approvisionnement. Notre proposition a pour objectif la rupture de la relation entre les contrebandiers des produits de consommation et les vendeurs ambulants, ces derniers deviennent alors des vendeurs déclarés sur des espaces commerciaux, s'approvisionnant auprès des grossistes. En fait, la lutte contre la contrebande des produits de consommation non prohibés peut être résolu par la création des zones franches sur les frontières où l'échange s'opère exclusivement en devises. Il est possible aussi de procéder à une amnistie fiscale (à taux zéro ou bonifié) pour ceux qui détiennent illégalement des devises afin de pouvoir intégrer les montants énormes de devises détenues par les contrebandiers dans les circuits formels.



## FICHES SYNTHÉTIQUES

<b>Les petits projets</b>	<p><b>Objectif de réforme : Incitation à la déclaration</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mesure fiscale : modification du régime forfaitaire actuel par un régime dégressif selon le nombre de travailleurs recrutés</li> <li>- Mesure financière : Permettre aux micro-entrepreneurs d'obtenir des prêts atteignant au maximum le chiffre d'affaires déclaré auprès des services fiscaux. Le taux d'intérêt soit dégressif en fonction du nombre de travailleurs recrutés</li> <li>- Action sociale : Abandonner l'obligation de la non-tenue d'un identifiant social pour permettre aux jeunes actifs de participer aux concours de la fonction publique et du secteur public.</li> </ul>	<b>Premier responsable</b>	
	<p><b>Ministère de l'emploi et de la formation professionnelle</b></p>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Plus de 4 000 unités de production</li> <li>➤ Employant moins de 6 employés</li> <li>➤ Soumises au régime forfaitaire entre 100 et 200 dinars pour un chiffre d'affaires inférieur à 10 mille dinars et 3% s'il est supérieur à cela.</li> </ul>			
<b>Résultats escomptés</b>	<b>Conditions de succès</b>	<b>Indicateurs de performance</b>	<b>Parties prenantes</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantir un revenu fixe</li> <li>- Sécuriser des ressources fiscales supplémentaires pour l'État</li> <li>- Garantir des ressources supplémentaires pour la Caisse nationale de sécurité sociale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mener une campagne de sensibilisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre de sociétés de services créées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle</li> <li>- Ministère de l'Économie</li> <li>- Ministère des Finances</li> <li>- UTICA</li> <li>- API</li> </ul>
<b>Les terres agricoles domaniales</b>	<p><b>Objectif de la réforme : Affectation des terres domaniales à des comités dans le cadre de l'économie sociale et solidaire</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mesure judiciaire : attribution de contrats d'exploitation avec objectifs allant jusqu'à 80 ans</li> </ul>	<b>Premier responsable</b>	
	<p><b>Ministère des Domaines de l'Etat et des Affaires foncières</b></p>		
<b>L'expérience de Jomna</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Terres domaniales détenues par certaines familles et certains clans sans titres de propriété</li> <li>➤ Ces familles les exploitent de manière non réglementaire</li> </ul>		
<b>Résultats escomptés</b>	<b>Conditions de succès</b>	<b>Indicateurs de performance</b>	<b>Parties prenantes</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'Etat reprend ses terres</li> <li>- Créer des emplois pour les jeunes dans certaines régions</li> <li>- Garantir des ressources fiscales et non fiscales pour l'État</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mener une campagne de sensibilisation</li> <li>- Effectuer une enquête par le ministère des domaines de l'Etat et des Affaires foncières</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre de postes d'emploi créés</li> <li>- Les bénéficiaires des comités créés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministère des Domaines de l'Etat et des Affaires foncières</li> <li>- Ministère de l'agriculture et de la pêche</li> <li>- Les comités créés</li> <li>- UTAP</li> </ul>

<b>Les femmes au foyer</b>	<p><b>Objectif de la réforme : Aider les familles pauvres et nécessiteuses</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mesure fiscale : exonération d'impôt sur le revenu</li> <li>- Mesure financière : octroi de prêts bancaires avec un taux d'intérêt préférentiel voire nul</li> </ul>	<p><b>Premier responsable</b></p>
		<p><b>Ministère de la Famille, de la Femme, de l'Enfance</b></p>

- Les femmes mariées qui produisent des biens qu'elles commercialisent chez des marchands de détail ou dans les marchés hebdomadaires (travaux de broderie, couture, confection, pâtisserie, etc.)
- Cette activité permet d'aider le mari à assurer les conditions minimales pour une vie décente

Résultats escomptés	Conditions de succès	Indicateurs de performance	Parties prenantes
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fournir des revenus permanents aux familles pauvres</li> <li>- Garantir des ressources supplémentaires pour la Caisse nationale de sécurité sociale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mener une campagne de sensibilisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre de familles bénéficiant de prêts à taux préférentiel</li> <li>- Les cotisations sociales supplémentaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministère de la Famille, de la Femme, de l'Enfance</li> <li>- Ministère des Affaires Sociales</li> <li>- CREDIF</li> </ul>

<b>Contrebande, terrorisme et marché noir des devises</b>	<p><b>Objectifs de la réforme : éliminer la contrebande et intégrer les devises dans les circuits formels</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mesure réglementaire : Séparer la contrebande des biens de consommation ordinaires et celle d'articles prohibés qui portent atteinte à la sécurité nationale et à l'équilibre financier de l'État</li> <li>- Mesure de sécurité : l'approche sécuritaire contre les trafiquants d'armes et de drogue ainsi que les biens subventionnés</li> <li>- Mesure judiciaire : la création de zones franches aux frontières dans lesquelles les biens de consommation sont échangés en devises</li> </ul>	<p><b>Premier responsable</b></p>
		<p><b>Ministère des Domaines de l'Etat et des Affaires foncières</b></p>

**Différentes expériences internationales**

- Contrebande de biens de consommation et de biens interdits tels que les armes et la drogue
- Les zones frontalières sont l'environnement dans lequel les passeurs opèrent
- Le marché noir des devises

Résultats escomptés	Conditions de succès	Indicateurs de performance	Parties prenantes
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Préserver les emplois des jeunes dans les zones frontalières</li> <li>- Alimenter les caisses de la banque centrale en devise</li> <li>- Rompre le lien entre les contrebandiers de biens de consommation et les vendeurs ambulants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La capacité de l'État à créer des zones franches sur les frontières</li> <li>- Implication des douaniers dans le processus d'élimination de la contrebande</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le volume de devises entrant dans les circuits organisés</li> <li>- Le volume des marchandises prohibés et saisis par la douane</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministère du Commerce</li> <li>- Ministère des Finances</li> <li>- Ministère de l'Intérieur</li> <li>- La douane</li> </ul>



# CHAPITRE 3 : CLIMAT DES AFFAIRES

## INTRODUCTION

Un climat des affaires propice appuie la croissance économique et l'attractivité du pays à l'investissement local et international. Un tel environnement contribue à une amélioration de la productivité des acteurs économiques<sup>34</sup>, la création de l'emploi et encourage l'innovation. D'autres études montrent que des exigences réglementaires lourdes, des autorisations administratives ou encore une pression fiscale élevée peuvent entraver la productivité des micros, petites et moyennes entreprises, qui ont généralement moins de ressources à consacrer aux exigences réglementaires<sup>35</sup> et procédurales.

La réforme du climat des affaires et son amélioration continue sont nécessaires pour accéder à une croissance économique équitable et pérenne. Il convient donc pour les gouvernements de mettre des réglementations adéquates, des procédures modernes, un système juridique efficace, et de s'assurer que les interactions entre l'administration et les acteurs économiques soient relativement actives.

## I. Définition des concepts

### Investissement

Le terme « investissement » est une notion que l'on trouve principalement en économie. Il s'agit d'une dépense immédiate, dont l'objectif à long terme est d'augmenter la richesse de l'entité (personne ou société) qui l'engage.

#### 1. L'investissement à l'échelle microéconomique

Au sein d'une entreprise, un investissement a pour principale aspiration d'augmenter la productivité ou encore de gagner du temps. L'investissement est donc une dépense qui a pour objectif de modifier le cycle d'exploitation d'une entreprise. Il s'agit de dépenser de l'argent pour en gagner davantage.

Au contraire d'une charge, l'investissement est un engagement de l'entreprise. Il peut, par exemple, consister en l'achat de machines plus performantes ou en l'acquisition de nouveaux locaux. L'investissement est un processus fondamental dans la vie d'une société, car il permet d'assurer sa croissance sur du long terme. De plus, une entreprise peut effectuer plusieurs investissements en même temps.

34 Divanbeigi, Raian; Ramalho, Rita. 2015. Business Regulations and Growth. Policy Research Working Paper; No. 7299. World Bank, Washington, DC. © World Bank.

35 Kitching, J., Hart, M., & Wilson, N. (2015). Burden or benefit? Regulation as a dynamic influence on small business performance. *International Small Business Journal*, 33(2), 130–147

## 2. L'investissement à l'échelle macroéconomique

À l'échelle d'un pays, on parle d'investissements publics qui s'inscrivent généralement dans le cadre des plans nationaux stratégiques ou encore de projets publics pour assurer des objectifs de croissance économique. Ces investissements publics sont principalement pour les projets d'infrastructure à l'instar de la construction d'autoroutes, d'aéroports, de ports maritimes de commerce mais aussi des entreprises économiques à participation publique.

D'autre part, les investissements privés, sont des projets économiques à but lucratif engagés par les entrepreneurs à travers la création, l'extension ou le développement d'entreprises dans les secteurs de l'industrie, du commerce, du développement agricole et des services.

Ainsi, l'environnement dans lequel opèrent les entreprises économiques d'ordre réglementaire et institutionnel est défini comme étant le climat des affaires.

## 3. Le climat des affaires

Le climat des affaires est un espace conceptuel dans lequel évolue une entreprise, il s'agit de l'ensemble des facteurs ayant un impact direct ou indirect sur l'entreprise et le développement de son activité.

De manière non exhaustive, le climat des affaires intègre les facteurs sociodémographiques, économiques, politiques, juridiques, infrastructurels, technologiques et environnementaux.

Le climat des affaires représente une mesure comparable de la conjoncture économique à travers les enquêtes d'opinions et de sondages réalisés sur un échantillon d'acteurs économiques (chefs d'entreprises, des hauts cadres de l'administration, mais aussi des professionnels de l'écosystème de l'investissement tel que les experts comptables, les avocats d'affaires, les ingénieurs conseils) suffisamment représentatifs sur une zone géographique donnée.

Concrètement, les centres d'études et d'analyses statistiques à l'instar de l'Insee en France, IFO en Allemagne et l'Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives ITCEQ, interrogent (enquête de conjoncture) les chefs d'entreprises et les investisseurs sur leur perception de la qualité des services de l'administration (agence d'encadrement de l'investissement, l'administration fiscale, les douanes), l'infrastructure routière et portuaire, l'accès aux Tics, la qualité de la main d'œuvre, la législation, l'évolution de leur chiffres d'affaires, le niveau de production, etc.

Ainsi, les statisticiens mesurent la tendance globale à travers les réponses des dirigeants de sociétés aux enquêtes et suivent l'ensemble des indicateurs de performance d'un pays. Les résultats obtenus sont intégrés et permettent de créer un indicateur du climat des affaires qui s'améliore si la conjoncture évolue positivement et favorablement ; Et l'indicateur baisse lorsque la conjoncture évolue négativement.

En d'autres termes, il est possible d'anticiper l'évolution économique d'un pays donné grâce à ce calcul estimatif de l'état conjoncturel de l'économie ; on parle aussi d'une possibilité de faire des prévisions économiques.

Les économistes utilisent l'expression d'indicateur du climat des affaires pour anticiper l'évolution future de l'économie et modéliser le taux de croissance, la production industrielle, les déficits publics, les recettes fiscales en temps réel.

#### 4. Evaluation du climat des affaires dans le monde

En pratique, et pour permettre la comparaison entre différentes économies à travers le monde, les agences de notation, les bailleurs de fonds et les instances internationales utilisent des mesures basées sur un nombre de facteurs et indicateurs communément acceptés, lesquelles comprennent généralement les infrastructures (portuaire, autoroutière, ferroviaire), le système légal, le système financier, la pression fiscale, la régulation des changes, la stabilité macroéconomique et politique, l'éducation, l'innovation et des facteurs sociaux tels que le crime et la corruption au sein de la société.

Ainsi, plusieurs organismes indépendants publient annuellement des rapports, des indicateurs et des classifications permettant d'apprécier la conjoncture économique dans un pays donné à travers des calculs analytiques sur la base d'enquêtes d'opinion et de sondages auprès des acteurs économiques (publics et/ou privés), parmi lesquels on peut citer :

- Rapport de la Banque mondiale sur la facilité de faire des affaires (Ease of Doing Business ) remplacé par le BEE (Business Enabling Environment)
- Rapport du Global Competitiveness Index (DAVOS)
- Indice de liberté économique mondiale
- Global Investment Promotion
- Indicateur du climat de affaires (ICA) de l'IEDOM
- International Property Rights Index (IPRI)
- World Business Environment Survey (WBES)
- Indicateurs de gouvernance à l'échelle mondiale
- Environnement des affaires et performance de l'entreprise (EEAPE)
- Indice de perception de la corruption (CPI)
- Annuaire/ Rapport sur l'investissement dans le monde (CNUCED)

#### **Indice de la facilité de faire des affaires « Ease of Doing Business »**

Le dernier rapport «Doing Business 2020» de la Banque Mondiale a analysé le climat des affaires dans 190 pays à travers le monde. Le rapport s'est penché sur les règles qui affectent la vie d'une entreprise depuis sa création jusqu'à sa liquidation. Ainsi, les dix indicateurs du Doing Business sont :

- Création d'entreprise,
- Obtention d'un permis de construire,
- Raccordement à l'électricité,

- Transfert de propriété,
- Obtention d'un prêt,
- Protection des investisseurs minoritaires,
- Paiement des taxes et impôts,
- Commerce transfrontalier,
- Exécution des contrats
- Le Règlement de l'insolvabilité.

Ces indicateurs Doing Business sont pris en compte pour attribuer à chaque économie une note sur la facilité de faire des affaires, ce qui incite les gouvernements du monde entier à entreprendre des réformes destinées à améliorer le cadre d'activité des entreprises.

### Aperçu sur le classement mondial des économies selon le Doing Business

Selon la Banque mondiale, c'est en Nouvelle-Zélande que l'on trouve les conditions les plus favorables dans le monde pour mener des activités commerciales avec un score de 86,8. suivi par Singapour et Hong Kong.

Les États-Unis d'Amérique se classent au sixième rang, tandis que le Royaume-Uni occupe la huitième place malgré les craintes concernant l'impact du Brexit sur les activités du pays.

Economie	Classement	Score DB
Nouvelle Zélande	1	86,8
Singapour	2	86,2
Hong Kong	3	85,3
Danemark	4	85,3
Corée du Sud	5	84
Etats Unis d'Amérique	6	84
Géorgie	7	83,7
Royaume Uni	8	83,5
Norvège	9	82,6
Suède	10	82

Tab1 : Classement des 10 premières économies (source : rapport DB 2020)

## II. Etat des lieux : Le climat des affaires en Tunisie

### 1. Cadre réglementaire de l'investissement en Tunisie

#### 1.1 Le code de l'investissement

Avec la promulgation du nouveau code d'investissement en 2016, la Tunisie s'est dotée d'un cadre réglementaire lui permettant de faire des choix d'investissement stratégiques majeurs à travers l'encouragement de la création d'entreprises et de leur développement selon les priorités de l'économie nationale,

Ce nouveau code est mis en place dans l'optique de réaliser un développement régional durable, intégré et équilibré, mais également la création d'emplois et la promotion de la compétence des ressources humaines.

Il s'agit à la fois de rattraper notre retard dans certains secteurs porteurs et d'augmenter la valeur ajoutée, la compétitivité et la capacité d'exportation de notre économie nationale et de son contenu technologique aux niveaux régional et international.

Ainsi la loi assure le développement des secteurs prioritaires et incite à la création de nouvelles filières à hautes valeurs ajoutées technologiques pour accompagner les transitions écologiques et numériques, et ce, en s'alignant aux objectifs suivants :

#### Développer le capital humain et assurer une intégration sociale :

A travers l'incitation des jeunes à monter leurs projets et à démarrer leurs carrières respectives en misant aussi bien sur les nouvelles technologies, sur les jeunes compétences tunisiennes que sur le souci de répondre favorablement aux besoins du marché.

#### Mettre en place une économie verte garante du développement durable

En effet, le nouveau code juridique relatif à l'investissement se veut l'assise solide pour un saut qualitatif et quantitatif, moyennant des mécanismes, des structures et des outils susceptibles d'encourager l'utilisation des technologies vertes pour un investissement plus performant et pour un développement que l'on veut durable.

#### Créer un hub économique en harmonie avec les directives internationales

La promotion de l'investissement doit être en parfaite harmonie avec les directives internationales. L'harmonisation du cadre juridique avec la nomenclature internationale garantit d'accès au marché international.

#### Assurer un transfert technologique

Les entreprises étrangères installées en Tunisie contribuent à réduire le taux de chômage parmi des diplômés de l'enseignement supérieur et permettent aux compétences étrangères de réussir le transfert du savoir-faire technologique dans un climat d'échange bilatéral. Aussi, la loi de l'investissement de 2016 autorise les entreprises étrangères, implantées en Tunisie, à recruter des compétences étrangères à condition que le total des recrutés étrangers ne dépasse pas les 30% de l'ensemble des employés, et ce, pour une période maximale de trois ans, avant de baisser ce taux à seulement 10% à partir de la quatrième année d'activité.

### Préserver les droits et les devoirs des investisseurs en toute transparence

La nouvelle loi d'investissement établit, par ailleurs, plusieurs garanties, mais aussi plusieurs engagements au profit du secteur privé notamment des investisseurs étrangers. Parmi les solutions saluables qu'elle présente, figure la possibilité, pour l'investisseur étranger, de transférer ses bénéfices et ses actifs à l'étranger, simplifier les procédures de la BCT en limitant les délais de réponse à seulement trois mois, et ce, afin de garantir plus de transparence avec les institutions de l'Etat. Pour les start-ups, il est possible de détenir un compte et un capital en devises.

La réforme mise, aussi, sur une déontologie à même de garantir aux investisseurs leurs droits à la propriété aussi bien industrielle qu'intellectuelle ainsi qu'à l'égalité des chances dans tout ce qui relève des procédures pro-investissement.

En contrepartie, l'investisseur étranger est redevable de respecter les instructions et consignes relatives à la sécurité des employés et de fournir les informations portant sur l'application infaillible du code juridique.

In fine, La législation sur l'investissement a consacré les meilleures pratiques reconnues à l'échelle internationale et ce à travers :

- Le principe du « Traitement National »,
- La Protection des biens de l'Investisseur et de ses droits de propriété intellectuelle,
- La Garantie de Transfert des capitaux investis en Tunisie et des dividendes à l'étranger,
- La Résolution à l'amiable des conflits entre l'Etat et l'investisseur.

### Concrétiser les aspirations des régions

La nouvelle loi d'investissement accorde des incitations fiscales et financières qui ont pour finalité de promouvoir le développement dans les régions.

En effet, elles concernent deux groupes bien déterminés. Le premier bénéficie d'une « prime d'investissement de 15% avec un plafond de 1,5MD, d'une déduction totale à 100% de l'assiette imposable pendant cinq ans et soumission à 10% après, ainsi que d'une prise en charge de la contribution patronale pendant cinq ans ». Quant au second groupe, il bénéficie d'une « prime d'investissement de 30% avec un plafond de 3MD ; d'une déduction totale à 100% de l'assiette imposable pendant dix ans et d'une soumission à 10% après, ainsi que d'une prise en charge de la contribution patronale pendant dix ans ».

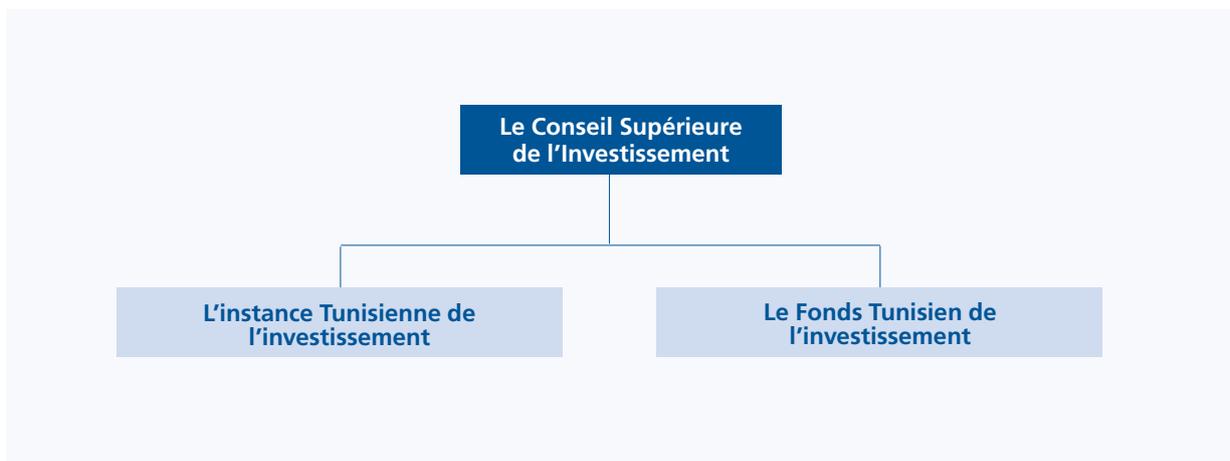
## 1.2 Les autres textes régissant l'investissement en Tunisie

- Code de l'investissement (Loi n° 2016-71 du 30 septembre 2016) et ses décrets d'applications :
  - Décret Gouvernemental n°2017-388 du 9 mars 2017 fixant la composition et les modalités d'organisation du Conseil Supérieur de l'Investissement, l'organisation administrative et financière de l'Instance Tunisienne de l'Investissement et du Fonds Tunisien de l'Investissement et les règles de son fonctionnement,

- Décret Gouvernemental n°2017-389 du 9 mars 2017 relatif aux incitations financières au profit des investissements réalisés dans le cadre de la loi de l'investissement.
  - Décret Gouvernemental n°2017-390 du 9 mars 2017 portant création, organisation et modalités de fonctionnement d'une unité de gestion par objectifs pour la réalisation du projet de révision des autorisations de l'exercice des activités économiques et fixant la nomenclature d'activités tunisiennes.
  - Décret Gouvernemental n°2018-417 du 11 mai 2018 relatif à la publication de la liste exclusive des activités économiques soumises à autorisation et de la liste des autorisations administratives requises pour la réalisation de projets, les dispositions y afférentes et leur simplification.
- Législation sur la concurrence et les prix orientée vers plus de liberté,
  - Législation sur le partenariat public-privé et la création de l'unité de gestion du PPP,
  - Législation bancaire concernant les règles de la bonne gouvernance du système financier,
  - Législation sur les avantages fiscaux, (Décret 389 de 2017),
  - Législation sur les start-ups, (Startup Act),
  - Loi sur le Registre National des Entreprises (RNE),
  - Loi sur l'amélioration du climat de l'investissement « Loi transversale ».

## 2. Gouvernance institutionnelle de l'investissement

Le code d'investissement réserve tout le chapitre IV à la gouvernance institutionnelle avec 9 articles répartis en 3 chapitres. On retient trois (3) grandes structures pour l'investissement à savoir :



## 2.1 Le Conseil Supérieur de l'Investissement (CSI)

Le Conseil est présidé par le chef du gouvernement et composé des ministres ayant rapport avec le domaine de l'investissement. Ses principales attributions sont de prendre toute décision susceptible de renforcer, booster l'investissement, mais aussi d'évaluer la politique d'investissement de l'Etat dans un rapport annuel, et de superviser, contrôler, évaluer et valider les stratégies et méthodes de travail et les budgets annuels de l'Instance Tunisienne de l'Investissement et du fonds tunisien d'investissement,

Le Conseil valide la répartition annuelle des ressources financières en conformité avec les objectifs de l'Etat en matière d'investissement, et ce, dans le cadre de la préparation des lois de finances et l'octroi des avantages financiers dans le cadre des projets d'intérêt national.

## 2.2 L'Instance Tunisienne de l'Investissement (TIA)

La TIA est une instance publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière, elle propose au conseil (CSI) les politiques et réformes concernant l'investissement en concertation avec les organismes représentant le secteur privé, et également chargée du suivi de l'exécution des réformes, de la collecte de toutes les données sur l'investissement ainsi que de la préparation des rapports d'évaluation des politiques de l'investissement.

La Tunisia Investment Authority (TIA) étudie, en coordination avec les structures de l'investissement, les demandes d'octroi des primes sur la base d'un rapport technique émanant des structures suscitées. Ces rapports entre l'instance et les structures liées à l'investissement sont régis par des conventions cadres.

L'Interlocuteur unique est une structure créée au sein de la TIA chargée notamment de :

- Accueillir, diriger et informer l'investisseur,
- Accomplir en son lieu et place toutes les procédures administratives concernant la constitution juridique de l'entreprise, et la demande des autorisations,
- Réceptionner et traiter les requêtes des investisseurs.

Toutes les procédures et documents y afférents sont prévus dans **une liasse unique (voir annexe)**, l'interlocuteur unique délivre un récépissé accompagné de la liste des documents à produire à l'investisseur dans un délai d'un jour à partir de la date du dépôt de la demande.

## 2.3 Le Fonds Tunisien de l'Investissement (FTI)

Le fonds prend la forme d'une autorité administrative indépendante dont le budget est rattaché au ministère chargé de l'investissement. Les ressources financières du fonds proviennent du budget de l'Etat, des fonds publics intervenant dans l'investissement et des prêts et dons alloués à l'Etat.

Le fonds utilise ses ressources selon des programmes annuels fixés sur la base des priorités de développement de l'investissement. Ainsi, le domaine d'intervention du fonds se concentre sur les primes et subventions, ainsi que la souscription aux fonds communs d'investissement.

## 2.4 Les agences sectorielles d'encadrement de l'investissement

Les agences sectorielles d'encadrement de l'investissement (APII, APIA, ONAT, ONTT) cumulent les fonctions de promotion et d'octroi des avantages dans les secteurs qui se rapportent à l'industrie, les services, l'agriculture, le tourisme et l'artisanat.

- **Agence de promotion de l'industrie et de l'innovation (APII)** sous la tutelle du ministère de l'Industrie, s'occupe de la facilitation des investissements qui sont inférieurs à 15 millions de dinars.
- **Agence de Promotion des Investissements Agricoles (APIA)** sous la tutelle du ministère de l'Agriculture dont la mission principale est la promotion de l'investissement privé dans les domaines de l'agriculture et de la pêche.
- **Office National du Tourisme Tunisien (ONTT)** et l'**Office National de l'Artisanat Tunisien (ONAT)** sous la tutelle du ministère du Tourisme ont pour missions respectives de mettre en œuvre la stratégie de l'Etat en matière du tourisme et du développement du secteur de l'artisanat tunisien.

## 2.5 Les autres parties prenantes de l'écosystème de l'investissement

Les acteurs intervenant dans la promotion des investissements directs étrangers sont multiples notamment la Foreign Investment Promotion Agency (FIPA) et le Centre de Promotion des Exportations (CEPEX).

Le Registre National des Entreprises (RNE) est un établissement public à caractère non administratif affilié à la présidence du gouvernement, destiné à renforcer la transparence des transactions économiques et financières et à donner confiance à l'investisseur tunisien et étranger. Le RNE constitue la base de données publique qui collecte les données et les informations relatives aux entreprises, qu'elles soient personnes physiques ou morales, afin de les mettre à la disposition du public et des institutions de l'Etat.

## 3. Accès au marché

Le nouveau code instaure la notion de la liberté d'investissement. Ainsi, les autorisations constituent l'exception et les investissements dans les activités prévues par la loi d'investissement sont libres sous réserve de satisfaire les conditions d'exercice des activités comme le stipule le décret gouvernemental n°2018-417 du 11 mai 2018.

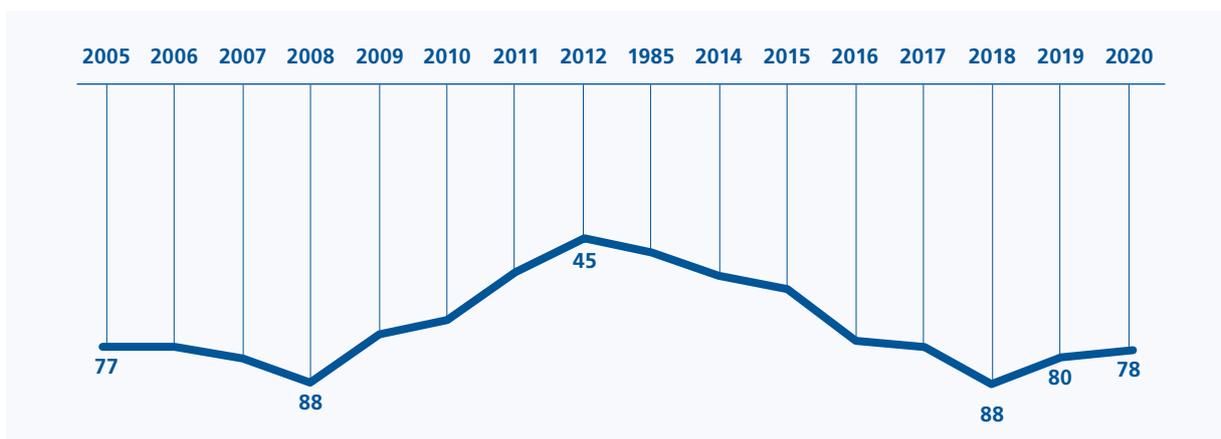
Par ailleurs, il est désormais possible de recruter 30% des cadres parmi les étrangers pendant les trois premières années d'activité et 10% au-delà avec une possibilité de dépasser ces plafonds sur autorisation du ministre chargé de l'emploi.

#### 4. La Tunisie dans le dernier rapport Doing Business<sup>36</sup>

La Tunisie occupe :

- 78<sup>ème</sup> place dans le classement général DB (gagnant ainsi 10 places depuis 2018).
- 2<sup>ème</sup> en Afrique du Nord (derrière le Maroc classé 53<sup>ème</sup>).
- 5<sup>ème</sup> au niveau africain (derrière Les Îles Maurice 13<sup>ème</sup>; Le Rwanda 38<sup>ème</sup>; le Maroc 53<sup>ème</sup> et Le Kenya 56<sup>ème</sup>)
- 8<sup>ème</sup> dans le monde arabe (loin derrière les Émirats arabes unis 16<sup>ème</sup> ; Le Bahreïn 43<sup>ème</sup>; L'Arabie Saoudite (62<sup>ème</sup>).

FIG. 2 :  
Evolution du classement de la Tunisie dans le rapport Doing Business



Ainsi, les meilleurs progrès réalisés par la Tunisie en 2020 (dernier rapport en date) concernent essentiellement la création d'entreprise (une évolution de +44 places), l'obtention de permis de construire (+45), le paiement des taxes et impôts (+25), la protection des investisseurs minoritaires (+22), et le commerce transfrontalier (+11), et ce, par rapport à l'édition 2019.

#### 5. Les principales entraves à l'investissement

Durant ces dernières années, la Tunisie constate une régression importante des ressources de l'Etat, qui résulte de l'arrêt progressif des leviers de croissance à savoir (1) l'investissement, (2) la consommation et (3) l'export, et ce, dans plusieurs secteurs clés tels que le tourisme, les industries aéronautiques, les composants automobile, le textile-habillement, les industries manufacturières et l'artisanat<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Rapport de la Banque Mondiale sur la facilité de faire des affaires (Ease of Doing Business), Octobre 2020

<sup>37</sup> Etude sur la levée des entraves à l'investissement en Tunisie, le conseil des études économiques, Maras 2021

Les barrières du commerce international et le manque d'intégration des entreprises tunisiennes dans les chaînes de valeur mondiale constituent également un autre obstacle aux investissements. Tous les acteurs économiques du pays soulèvent les questions liées à une absence de gouvernance de l'investissement, et un environnement des affaires peu propice à l'activité des entreprises. Ces entraves à l'investissement sont liées aussi à :

- La situation politico-économique peu rassurante, l'appréciation de la criticité de la situation politique aggravée par le COVID et ses retombées socio-économiques négatives.
- Aux comportements liés à une propension forte de contrôle de l'administration de l'économie, une logique de gouvernance héritée des années 60 et 70 du siècle dernier mais persistante dans les relations entre l'administration et les acteurs économiques.
- La complexité des formalités et procédures administratives non digitalisées (douanes, contrôle des changes, accès aux mécanismes d'appui, autorisations, ... etc.) se traduisant par des allocations de ressources et des temps d'attente improductifs tout en accablant l'administration de tâches de faibles rendements.
- Les politiques formulées par l'accumulation de textes juridiques, traduites par des procédures et des pratiques administratives multiples incoordonnées ne correspondent pas aux attentes réelles des entreprises. Elles sont source de contrôle et d'implications administratives inappropriées sans valeur ajoutée à l'entreprise.
- Des surcoûts transactionnels et des délais excessifs peu propices à l'investissement. De multiples intervenants interfèrent pour justifier leur statut et souvent sans aucun apport pour l'industriel.
- Les déficits continus et le poids des entreprises publiques sur l'économie (assèchement de crédits disponibles et garantie souveraine).
- Une faible productivité des opérations logistiques et des lourdeurs administratives.
- L'Instabilité du cadre fiscal et l'absence de mesures pour une politique de résilience et de relance.
- Les difficultés d'accès aux financements bancaires et les coûts élevés du financement pour les entreprises (cadre contraignant pour la microfinance, politique de contrôle des capitaux, cartellisation bancaire, etc.)
- Des difficultés croissantes à se financer sur les marchés internationaux
- Une infrastructure moins développée dans les régions, avec un cadre de vie peu attractif et la non-disponibilité des cadres hautement qualifiés.

A ces éléments, s'ajoutent les impacts économiques récents liés à la crise COVID-19 avec notamment un taux de croissance de -8% de PIB pour l'année 2020 et une perte de 130 mille postes d'emploi supplémentaires qui s'ajoutent aux 650 mille chômeurs actuels (30% de jeunes).

## 5.1 Entraves liées au cadre réglementaire de l'investissement

Le nouveau cadre réglementaire de l'investissement (lois et décrets d'application) a certes introduit des changements importants en matière de simplification et d'harmonisation des procédures, une plus grande liberté d'investissement et une application du principe « le silence de l'administration vaut acceptation » après les délais prescrits.

Les Droits et les Garanties des investisseurs ainsi que la résolution des conflits y sont également clairement énoncés. Toutefois, l'ensemble de ce dispositif est complexe et sa mise en œuvre se heurte à des difficultés diverses :

### 5.1.1. Sur le plan procédural

- Le système de la Liasse Unique ne concerne pas toutes les catégories de sociétés (uniquement les SUARL et les SARL) et celui de l'Interlocuteur Unique a provoqué des confusions dans les attributions des institutions chargées de l'investissement qui fonctionnent déjà avec ce mécanisme ;
- Le Régime des Autorisations pour l'exercice de certaines activités économiques demeure non intelligible pour les utilisateurs en raison notamment de la complexité des textes. Les dispositions relatives en particulier aux délais prescrits pour l'élaboration des cahiers des charges ne sont pas respectés par certains départements sectoriels ;
- La nouvelle Nomenclature des Activités Tunisiennes «NAT» qui devrait représenter le référentiel national unique de toutes les activités économiques n'est pas respectée par tous les services concernés malgré la clarté de son énoncé dans la loi. Certains départements continuent à appliquer leur propre Nomenclature ;
- La participation étrangère manque de clarté pour les activités soumises à autorisation.

### 5.1.2. Sur le plan des incitations financières et des avantages fiscaux

La nouvelle réglementation privilégie les subventions financières (peuvent atteindre le tiers du coût de l'investissement) et de baisser les avantages fiscaux. Ce choix de politique publique s'est avéré dans la pratique peu efficace :

- Le régime des incitations financières est compliqué et dissuade les Investisseurs: plusieurs primes d'encouragement subdivisées en plusieurs sous-catégories selon les secteurs prioritaires ou filières économiques et dont les définitions ne sont pas claires avec des conditions d'octroi souvent contraignantes ;
- La suppression totale ou partielle de certains avantages fiscaux ne favorise pas l'investissement à l'instar du dégrèvement fiscal sur les bénéficiaires réinvestis, la transmission des entreprises et certaines activités dans les zones de développement régional, est injustifiée.
- Des incohérences et des problèmes de synchronisation engendrés par la dissociation du cadre juridique des incitations financières (loi n°2016- 71) et celui des

incitations fiscales (Loi n°2017-8 du 14 Février 2017, portant refonte du dispositif des avantages fiscaux)

- Manque de stabilité du système fiscal

#### **Egypte :**

L'article 13 de la loi d'investissement égyptienne stipule que par décision du Conseil des Ministres, peuvent être accordées des incitations complémentaires :

Autoriser l'établissement de débouchés douaniers spéciaux pour les exportations ou les importations du projet d'investissement en accord avec le ministre des Finances.

Supporter le coût de connexion aux services publics à la propriété désignée pour le projet d'investissement.

Prendre en charge une partie du coût de la formation technique des ouvriers.

Rembourser la moitié de la valeur des terrains affectés aux projets industriels en cas de démarrage de la production dans les deux ans suivant la date de remise des terrains.

Attribuer gratuitement des terrains pour certaines activités stratégiques.

## **5.2 Entraves liées à la gouvernance de l'investissement en Tunisie**

La Tunisie a lancé plusieurs initiatives liées à l'environnement des affaires et a créé de nombreuses structures dont les mandats se chevauchent et qui coopèrent insuffisamment entre elles, ce qui rend plus difficile la mise en place des réformes.

### **Retard de la mise en place des institutions**

- Conseil Supérieur de l'Investissement « CSI », a tenu sa première réunion le 7 février 2018.
- La Tunisia Investment Authority, n'a pu commencer à accomplir les missions qui lui sont assignées qu'avec beaucoup de retard. En effet, la commission nationale créée auprès de la TIA (arrêté du 28 avril 2017) et chargée d'examiner les demandes d'avantages financiers pour les projets dont le coût est supérieur à 15 millions de dinars n'a tenu sa première réunion que le 21 juin 2017.
- L'interlocuteur unique, chargé de la délivrance des attestations de dépôt de déclaration d'investissement, d'effectuer en faveur de l'investisseur, les procédures administratives relatives à la constitution juridique de l'entreprise ou son extension et à l'obtention des autorisations requises pour les différentes étapes de l'investissement, a également démarré ses activités avec beaucoup de retard. Celui-ci n'a commencé à délivrer les attestations de dépôt de déclaration d'investissement que le 2 janvier 2019.
- Le Fonds Tunisien de l'Investissement « FTI » aura mis presque 4 ans pour entamer les missions qui lui sont assignées.

Les structures publiques chargées de l'investissement ne sont pas suffisamment à l'initiative des réformes. Plusieurs structures publiques bien qu'elles soient représentées dans les groupes de travail thématiques (taskforces : création d'entreprises, transfert de propriété, taxes et impôts, raccordement aux réseaux publics, accès au financement, ...) n'adhèrent pas aux projets de réformes qui leurs incombent. La plupart de ces réformes sont préparées par l'équipe de pilotage au niveau du Ministère chargé de l'investissement.

### Gouvernance du processus des réformes du climat des affaires

Les réformes du climat des affaires couvrent le plus souvent un large éventail de domaines et nécessitent la participation de plusieurs agences et ministères. Les pays qui réussissent à améliorer leur environnement des affaires établissent des processus de réforme inclusifs, avec la participation de tous les organismes publics et les représentants du secteur privé concernés. Ils mettent en place des mécanismes clairs pour assurer la coordination et la circulation de l'information entre toutes les parties concernées.

Des comités de haut niveau impliquant le chef de l'exécutif (un président ou un premier ministre, un ministre de premier plan) donnent la légitimité et l'impulsion politique nécessaires au programme de réforme avec des approches et des mécanismes de coordination institutionnelle qui varient selon les pays.

Des pays comme la **Malaisie** (PEMUDAH) et la **Russie** (ASI) ont créé de nouvelles entités autonomes, séparées de la structure gouvernementale.

En Amérique latine, des pays comme la **Colombie**, le **Costa Rica** et le **Pérou** se sont appuyés sur des conseils nationaux de la compétitivité, avec une participation publique et privée, pour piloter le programme de réforme du climat de l'investissement.

D'autres pays, comme le **Rwanda**, ont créé des comités interministériels dédiés comprenant des ministres compétents, ainsi que des représentants d'autres entités gouvernementales axées spécifiquement sur le programme de réforme du climat d'investissement.

### Gouvernance de l'investissement : Expérience Marocaine

La mise en place du schéma institutionnel lié à la gestion des réformes du climat des affaires au Maroc s'est faite à travers un décret en 2010 qui définit les différents niveaux institutionnels, notamment : **Un Comité National de l'Environnement des Affaires - CNEA (Comité de pilotage - COPIL)** présidé par le Chef de Gouvernement et où siègent 14 ministères (Intérieur, Justice, Industrie etc), 4 agences gouvernementales en charge des études économiques, investissement, finance et PME, 2 instances constitutionnelles consultatives pour les sujets de la corruption et de la concurrence, et 3 associations professionnelles représentant le secteur privé (entreprises, banques, et chambres de commerce). Le décret précise que le Chef du Gouvernement – qui préside le CNEA – peut inviter toute organisation publique ou privée pour assister aux réunions du CNEA lorsqu'il le juge nécessaire. Le CNEA se réunit au moins une fois par an pour faire le bilan et adopter le plan d'action annuel mais généralement il tend à se réunir deux fois par an (juin/juillet et décembre).

## Implication du secteur privé dans le processus de mise en place des réformes

La participation du secteur privé dans les structures de réforme est limitée. Le secteur privé n'a pas de représentant dans les taskforces. Il y a régulièrement des consultations (atelier/débat) avec le secteur privé, mais celles-ci ne sont pas institutionnalisées. Il est donc nécessaire d'établir des processus de réforme inclusifs avec la participation de tous les organismes publics et représentants du secteur privé concernés.

### Rôle du secteur privé dans les réformes du climat des affaires Cas du Royaume-Uni et Singapour

Sont deux exemples de pays qui ont adopté une approche participative dans leur processus de réforme, avec une implication importante du secteur privé de bout en bout. Le Royaume-Uni organise systématiquement des consultations avec le secteur privé, via le Business Advisory Board. Cette plateforme de dialogue public-privé organise des réunions au moins trois fois par an qui réunissent 100 associations professionnelles, représentant plus de 750,000 membres. Le Royaume-Uni utilise également régulièrement des sondages pour prendre le pouls des perceptions des entrepreneurs, avec le Business Perceptions Survey. Les 9 éditions de ce sondage, conduit régulièrement depuis 2007, ont permis d'aider à déterminer les priorités du gouvernement pour les réformes de l'environnement des affaires et mesurer l'impact des réformes précédentes. Enfin, le Royaume-Uni sollicite régulièrement l'avis des entrepreneurs sur des sujets donnés via des plateformes en ligne. Le Red Tape Challenge (2011-2013) a par exemple invité le public à donner son avis sur plus de 21000 réglementations. Cette initiative a permis ensuite d'identifier 3000 règles qui étaient superflues ou devaient être amendées. Singapour a créé le Pro-Enterprise Panel (PEP) qui permet au secteur privé de signaler les problèmes en matière de régulation, de performance des services publics aux entreprises, et de proposer des améliorations.

## Problèmes liés à l'interconnexion des Institutions d'appui et aux procédures d'acceptation des documents digitalisés

- Les différents intervenants dans le processus de création de sociétés ne sont pas encore interconnectés
- Les institutions d'encadrement de l'investissement (APIA, ONAT, ONTT) continuent à exiger la présentation des documents requis en format papier (originaux, copies conformes, signature légalisée, cachet...).
- La plateforme nationale de l'investissement n'est pas encore opérationnelle malgré la décision du Conseil Supérieur de l'Investissement en date du 15 juin 2019 d'unifier et de digitaliser le parcours de l'investisseur

## Absence de vision et de coordination entre les structures

- Absence d'effort de promotion et d'accompagnement pour les grands projets
- Absence de circuits spécifiques pour les grands projets
- Insuffisance du suivi et de la gestion des réclamations
- Manque de ressources pour une gestion efficace

- Absence de stratégie nationale de promotion des investissements
- Absence de dispositif structuré de gouvernance pour le pilotage et la coordination entre les acteurs
- Manque de flexibilité et d'autonomie des agences faute de cadre juridique adéquat
- Absence de portage politique pour la mise en place des réformes.

### Rôle du leadership dans la dynamique de la mise en place des réformes du Climat des Affaires

Les pays qui ont obtenu des résultats significatifs en matière d'amélioration de l'environnement des affaires sont souvent ceux dont le programme de réforme bénéficie d'un soutien direct au plus haut niveau politique. Souvent, un champion clair émerge, par exemple, le Président, le Premier Ministre, ou un ministre de premier plan – qui s'approprie le programme de réformes et fait preuve d'une forte détermination à le mettre en œuvre. Ces champions s'engagent souvent personnellement et publiquement à atteindre des objectifs spécifiques et sont en mesure d'obtenir le soutien des parties prenantes à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement pour assurer que les réformes avancent.

Un suivi régulier au plus haut niveau politique du gouvernement encourage les agences et ministères à s'accorder sur les réformes et à avancer dans leur mise en œuvre. Dans de nombreux pays (cf. tableau suivant), le Président ou le Premier Ministre fait un suivi annuel ou biennuel via des réunions à échéance fixe.

### Niveau de reporting des comités pour l'amélioration du climat des affaires

Pays	Malaisie	Maurice	Russie	Turquie
<b>Reporting de haut niveau</b>	<b>Premier Ministre</b> (via PEMUDAH)	<b>Premier Ministre</b> (via les réunions de Business Mauritius)	<b>Président</b> (via le Supervisory Committee de l'ASI)	<b>Premier Ministre</b> (via le high-level advisory body)
<b>Fréquence des réunions</b>	<b>Deux fois par an</b> (et plus si besoin)	<b>Deux fois par an</b> (et plus si besoin)	<b>Trimestriel</b>	<b>Annuel</b>

### Propositions de réformes du climat des affaires

Afin de pallier aux entraves de l'écosystème d'investissement tunisien et libérer l'initiative privée, nous avons privilégié une approche itérative sur le modèle du design thinking pour une identification et une analyse précise de chaque doléance/entrave, ce qui nous a permis de proposer des mesures efficaces et réalisables sur le plan pratique.

Par ailleurs, et pour garantir la bonne conduite de cette démarche, nous avons dressé un inventaire des entraves de l'investissement en Tunisie et un benchmark international des meilleures pratiques dans le monde en matière d'amélioration du climat des affaires.

Les études comparées de pays ayant réussi à se positionner en tant que destination privilégiée d'investissement nous ont permis d'identifier les réformes les plus pertinentes pour l'amélioration du climat des affaires dans les thématiques en relation avec la fiscalité, la réglementation des changes, la gouvernance de l'investissement, l'employabilité et l'accès au financement.

Des rencontres et des échanges ont été menés par les jeunes avec des responsables de l'administration tunisienne et des représentants du secteur privé pour challenger les réformes identifiées.

### III. PROPOSITIONS DE RÉFORMES DU CLIMAT DES AFFAIRES

#### 1. Méthodologie de travail

##### 1.1 Identifier les entraves à l'investissement

Une analyse approfondie de la causalité des problèmes récurrents du climat des affaires nous a permis d'identifier les thématiques prioritaires qui feront l'objet d'un travail documentaire pour mieux appréhender les difficultés et de proposer des réformes pour y remédier. Ces thématiques peuvent être groupées en sept axes à savoir :

- Gouvernance de l'investissement
- Système fiscal/ réforme fiscale
- Employabilité et protection des droits des employé(e)s
- Système incitatif
- Commerce transfrontalier et logistique
- Économie du savoir
- Accès au marché

##### 1.2 Être à la place de l'investisseur (Empathie)

Une réflexion sur chacune des sept thématiques identifiées a permis aux jeunes de comprendre les besoins, les attentes et les difficultés que rencontre l'investisseur dans ces interactions avec l'administration. L'exercice était l'occasion tout indiquée pour se mettre à la place des acteurs économiques avec une ouverture d'esprit et un détachement de tout préjugé.

##### 1.3 Formuler des projets de réformes

Cette phase consiste à définir les mesures les plus pertinentes adaptées à chacun des sept thèmes et les formuler dans des fiches projets détaillées avec :

Une description précise de la mesure, un chef de file parmi les administrations publiques concernées, des argumentaires fondés, des objectifs impactant, des résultats ambitieux mais réalisables, des conditions de succès, des indicateurs de performances pour garantir la bonne exécution et le suivi de cette mesure.

#### 1.4 Valider et challenger les mesures

Les fiches mesures détaillées ont fait l'objet d'échanges avec des hauts responsables de l'administration tunisienne et de représentants du secteur privé à travers des entretiens et des rencontres. Cet exercice a permis un réajustement de certaines fiches et une reformulation de quelques argumentaires pour mieux répondre aux attentes et pour garantir l'appropriation de la mesure par toutes les parties prenantes publique et privé.

## 2. Les réformes retenues selon la thématique

### 2.1 Gouvernance de l'investissement

L'analyse du contexte tunisien, l'évaluation des expériences passées et la cartographie des acteurs publics intervenants dans l'écosystème de l'investissement ont permis de décrire avec précision un chevauchement des services d'investissement sans coordination réelle entre les agences, une couverture sectorielle non totale, une absence d'effort de promotion et d'accompagnement des grands projets, une couverture géographique dense mais avec des ressources limitées et l'absence d'une stratégie nationale claire.

Ainsi, nous proposons une convergence des structures et des agences d'encadrement de l'investissement avec l'interconnexion (interopérabilité) de ces administrations pour garantir un échange homogène et fiable des données, et un service plus performant pour les investisseurs (cf. fiches mesures détaillées).

### 2.2 Système fiscal

Identification des écueils à l'investissement permet d'estimer la complexité du système fiscal tunisien qui résulte de plusieurs causes, certaines dues à l'accumulation dans les lois de finances, de mesures d'inspirations diverses, d'autres au souci de concilier, dans le même instrument, différents objectifs, parfois contradictoires, le système fiscal tunisien apparaît comme singulier et peu attractif, si nous le comparons à d'autres pays compétiteurs, en ce que les impôts sont nombreux et leurs modes de calcul souvent compliqués.

Pour pallier ces inconvénients, la taskforce a proposé un certains nombres de réformes dont principalement (1) la mise en exergue d'une stabilité fiscale sur 3 ans pour garantir une visibilité pour les investisseurs, (2) d'instaurer le crédit d'impôt Recherche et Innovation pour booster la recherche scientifique en Tunisie et encourager les entreprises pour le recrutement des cadres notamment les docteurs chômeurs, (3) d'instaurer l'équité fiscale à travers la mise en place d'une taxe unique pour les petites et moyennes entreprises, durant les premières années d'activités, et enfin, (4) la digitalisation de l'administration fiscale est l'une des réformes phares de chaque plan de réformes institutionnelles afin d'assurer la transparence et lutter contre l'évasion fiscale (cf. fiches mesures détaillées).

### 2.3 Employabilité et protection des droits des employé(e)s

Les nouvelles formes managériales des grands groupes tendent à faire porter le poids de l'incertitude économique sur le seul salarié. Ce serait à lui- le salarié- de s'adapter et de se sacrifier en cas de difficultés de l'entreprise.

En effet, la construction du code du travail tunisien n'a retenu la socialisation qu'à travers les risques du travail notamment les accidents du travail, la loi sur les maladies, etc. C'est un système qui ne protège pas l'employé contre les préjudices sociaux du pouvoir détenu par l'employeur et la vulnérabilité corrélative du salarié.

Ainsi nous proposons (1) la révision du code du travail tunisien vers plus d'équité, (2) d'inciter les entreprises à investir dans la formation des employés pour monter en compétence, et enfin (3) la revalorisation salariale (cf. fiches mesures détaillées).

### 2.4 Système incitatif

En Tunisie, le poids de l'administration reste encore considérable aujourd'hui et l'Etat exerce, outre le pouvoir de codification de l'investissement, celui de contrôleur et d'incitateur afin d'engager les entreprises dans une logique de modernisation et de développement des ressources.

Les réformes identifiées pour cette thématique seront focalisées sur l'efficacité des programmes incitatifs que l'Etat engage pour bonifier les entreprises socialement responsables et celles qui investissent dans l'innovation la haute valeur ajoutée (cf. fiches mesures détaillées).

### 2.5 Commerce transfrontalier et logistique

La Tunisie, comme plusieurs autres pays, est dans une situation économique fragile due à la crise du Covid-19 et les répercussions du conflit russo-ukrainien. Il serait injustifiable que le pays perde aujourd'hui les opportunités offertes par la réorganisation des chaînes de valeurs internationales en raison d'une gestion portuaire présentant plusieurs défaillances.

En effet, le groupe s'est penché sur la question du commerce transfrontalier et la logistique à travers l'étude de la situation du port de Radés. Le choix de ce port est motivé par son rôle crucial dans l'économie tunisienne puisqu'à lui seul se concentre plus de 80% du trafic de conteneurs et il demeure le maillon déterminant de l'intégration de la Tunisie dans les chaînes de valeur régionales et mondiales, ses indicateurs de performance sont en baisse depuis déjà une décennie.

**Port de Radés en chiffres : Le délai de séjour des conteneurs dans le port de Radés est de 18 jours par an en moyenne (contre 10-12 jours il y a dix ans, et 6-7 jours au Maroc)**

Dans l'optique de l'amélioration de l'efficacité portuaire à travers l'identification de réformes structurelles qui ont un impact, la taskforce a identifié 3 mesures qui touchent

les différentes parties prenantes (dont les douanes, les centres en charge du contrôle technique, Tunisia Trade Net (TTN), la Société tunisienne d'acconage et de manutention (STAM), l'Office de la marine marchande et des ports (OMMP), les banques) à savoir :

#### **Restructuration de la STAM, (cf. fiches mesures détaillées)**

**Le délai d'attente des navires en rade était de 13 jours en moyenne entre 2016 et 2018 (dont la responsabilité incombe principalement à la STAM). Ce même navire, avec le même niveau de chargement et un équipement portuaire identique, resterait un maximum de 2 jours au port de Valence (Espagne), et seulement 4 à 6 heures d'attente en rade**

- (1) Refonte du code de la douane
- (2) Simplification et digitalisation des procédures douanières et portuaires afin de réduire les délais d'exportation et d'importation.

**Des recherches ont montré que la réduction des délais de dédouanement des exportations d'une journée augmenterait le revenu des exportations tunisiennes de 400 millions de dollars, soit l'équivalent de 1 % du PIB.**

## **2.6 Économie du savoir**

Le Startup Act est une initiative lancée par des jeunes Entrepreneurs, qui a été sujet à discussion en février 2016 entre les parties concernées et qui a donné naissance à des propositions et des recommandations favorisant les conditions pour ces entrepreneurs en leur offrant un cadre juridique et légal

**Les startups en chiffre : 3222 Total des emplois créés (61% Hommes/ 39% Femmes), 642 Labels octroyés, 285 Pré-Labels Octroyés, 61,8 % Des startups labellisées génèrent un chiffre d'affaires, 72 MD Chiffre d'affaires réalisé par les startups labellisées (2020), ...**

Quatre années se sont écoulées depuis le lancement du texte « Startup Act 1.0 », mais plusieurs obstacles et limites ont été soulevés lors de son application notamment d'ordre administratifs, financiers, législatifs, mais aussi l'absence de mesures d'attractivité et de rétention des talents tunisiens et étrangers. D'où la nécessité de s'orienter vers un nouveau cadre réglementaire des startups (Startup Act 2.0) (cf. fiche mesure détaillée)

## **2.7 Accès au marché :**

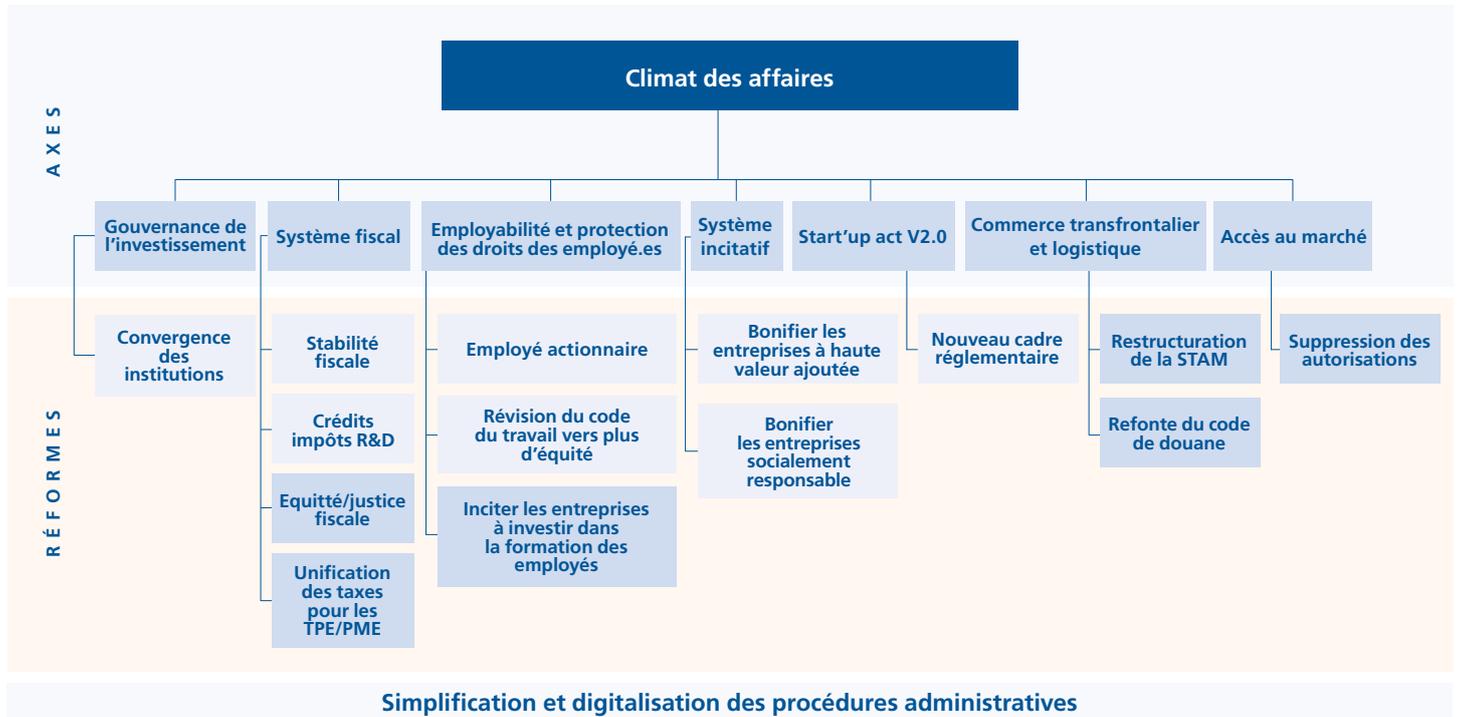
L'analyse de l'ensemble des textes réglementaires régissant le climat des affaires montre l'aspiration du législateur tunisien de contrôler l'investissement réalisé sur le territoire national. La forme et la densité de ce contrôle varient d'une activité à une autre selon le secteur économique. Il se concrétise soit par l'interdiction aux investisseurs étrangers ou mêmes nationaux d'accéder à certains secteurs ou activités, en leur imposant des conditions particulières.

Avec la publication du Décret gouvernemental n°417 de 2018 du 11 mai 2018 l'administration tunisienne s'est inscrite dans une dynamique de facilitation des affaires et de liberté d'investissement.

Néanmoins, en dépit des efforts déployés par le gouvernement pour libérer l'initiative privée, un nombre tout aussi important d'autorisations sont toujours d'actualité et demeurent une exigence pour l'exercice de certaines activités économiques. Ainsi, nous proposons de migrer vers une nouvelle catégorie de textes délimitant la liberté d'investissement, en fixant préalablement une liste négative de secteurs auxquels le principe de la liberté d'investissement ne s'applique pas (à l'instar des domaines relevant de la sécurité, la santé, etc) et une liberté totale d'exercice pour toutes les autres activités (cf. fiches mesures détaillées).



## FICHES SYNTHÉTIQUES



<b>Axe:</b> Gouvernance de l'investissement	<b>Mesure:</b> <b>Convergence des structures et des agences d'encadrement de l'investissement</b> (Une seule mégastucture: interlocuteur unique de l'investisseur tunisien et étranger)	<b>Chef de file</b>  Ministère de l'Économie	
	<b>Description</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Fusion des 5 agences d'encadrement de l'investissement</li> <li>➤ Accélérer la mise en place de la «maison de l'entrepreneur» dans les 24 gouvernorats, elle sera destinée à concentrer dans un seul espace toutes les institutions d'appui à l'entrepreneur</li> </ul>	<b>Benchmark International</b> Pour les pays ayant un cadre institutionnel plus performant: <ul style="list-style-type: none"> <li>• La plupart n'ont pas d'agences sectorielles</li> <li>• 6 pays sur 11 gèrent les investissements à haute valeur ajoutée dans un circuit spécifique</li> <li>• 8 pays sur 11 ont des agences de promotion sous un ministère/comité horizontal</li> </ul>	
<b>Résultats attendus</b>	<b>Conditions de succès</b>	<b>Indicateurs de performance</b>	<b>Parties Prenantes</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Echange électronique des données entre les intervenants.</li> <li>• Accélération de l'obtention de la patente.</li> <li>• Meilleure sécurité avec l'utilisation des cachets électroniques.</li> <li>• Réduction de l'effectif de l'administration alloué à la réalisation des signatures légalisées</li> <li>• Zéro file d'attente</li> <li>• Élimination des risques de fraudes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adhésion des parties prenantes publiques et privées</li> <li>• Portage politique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Temps de traitement de l'obtention de la patente</li> <li>• Coût moyen d'une signature</li> <li>• Délai moyen d'exécution d'une signature</li> <li>• Taux de rejet de signature</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministère de l'Économie (TIA/ FIPA)</li> <li>• Ministère de l'Industrie (APII)</li> <li>• Ministère du Tourisme (ONAT/ONTT)</li> <li>• Ministère de l'Agriculture (APIA)</li> <li>• Ministère des finances (DGI)</li> </ul>

<p><b>Axe:</b> Gouvernance de l'investissement</p>	<p><b>Mesure:</b> Assurer l'interopérabilité entre les structures publiques de l'écosystème d'investissement</p>	<p><b>Chef de file</b>  Ministère de l'Economie</p>	
<p><b>Description</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ créant, d'une part, une plateforme de gestion unique, commune et centralisée au niveau de la TIA afin de faciliter l'homogénéité entre les plateformes existantes et l'interconnexion avec les futures plateformes des institutions qui n'en disposent pas actuellement. Toutefois, cette plateforme sera accessible à tous les investisseurs afin de fournir aux entrepreneurs des services à forte valeur ajoutée.</li> <li>➤ Mise en place de l'application de la signature et du cachet électronique afin d'alléger les procédures actuelles</li> <li>➤ Assurer, au travers du processus de digitalisation, le partage des documents par interopérabilité</li> </ul>	<p><b>Benchmark International</b></p> <p>La plupart des actions de gestion des institutions liées à l'investissement au Maroc sont digitalisées ce qui minimise le temps des services et permet de gagner en score pour plusieurs indicateurs</p>	
<p><b>Résultats attendus</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Echange électronique des données entre les intervenants.</li> <li>• Accélération de l'obtention de la patente.</li> <li>• Meilleure sécurité avec l'utilisation des cachets électroniques.</li> <li>• Réduction de l'effectif de l'administration alloué à la réalisation des signatures légalisées</li> <li>• Zéro file d'attente</li> <li>• Elimination des risques de fraudes</li> </ul>	<p><b>Conditions de succès</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adhésion des parties prenantes publiques et privées</li> <li>• Portage politique</li> </ul>	<p><b>Indicateurs de performance</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Temps de traitement de l'obtention de la patente</li> <li>• Cout moyen d'une signature</li> <li>• Délai moyen d'exécution d'une signature</li> <li>• Taux de rejet de signature</li> </ul>	<p><b>Parties Prenantes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministère de l'Economie (TIA/ FIPA)</li> <li>• Ministère de l'Industrie (APII)</li> <li>• Ministère du Tourisme (ONAT/ ONTT)</li> <li>• Ministère de l'Agriculture (APIA)</li> <li>• Ministère des finances (DGI)</li> </ul>
<p><b>Axe:</b> Reforme fiscale</p>	<p><b>Mesure:</b> Assurer une stabilité fiscale pendant 3 ans</p>	<p><b>Chef de file</b>  Ministère des finances</p>	
<p><b>Description</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Garder le même taux d'imposition sur les entreprises (IS) pendant 3 ans en adoptant celle-ci dans la loi de finance.</li> </ul>	<p><b>Benchmark International</b></p> <p>En France, l'une des mesures « Phare » que le gouvernement a adopté dans son plan de relance post covid, est la stabilité fiscale, ce qui a permis à l'économie française de faire mieux que la moyenne européenne,</p>	
<p><b>Résultats attendus</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Une meilleur visibilité pour les investisseurs.</li> <li>• Plus d'attractivité pour les investissements directs étrangers</li> <li>• Rétablir la confiance entre les opérateurs économique et l'administration fiscale</li> </ul>	<p><b>Conditions de succès</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Portage politique</li> <li>• Adhésion des parties prenantes publiques et privées</li> </ul>	<p><b>Indicateurs de performance</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le nombre de déclaration d'investissement (national et IDE)</li> <li>• La recette fiscale</li> </ul>	<p><b>Parties Prenantes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministère des finances,</li> <li>• Ministère de l'industrie,</li> <li>• Ministère de l'agriculture,</li> <li>• Ministère du tourisme</li> <li>Ministère de l'économie</li> </ul>

<b>Axe:</b> Reforme fiscale	<b>Mesure:</b> Instaurer le crédit d'impôts recherche CIR et crédit impôts innovation CII	<b>Chef de file</b>
		Ministère des finances

<b>Description</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Mettre en place un système de réduction d'impôt pouvant donner lieu à un remboursement pour l'investissement dans l'innovation.</li> <li>➤ La mesure permettra aux entreprises d'augmenter leurs taux d'encadrement et d'embaucher les diplômés de ES dont notamment les docteurs chômeurs,</li> </ul>	<b>Benchmark International</b>
		<p><b>L'exemple du Canada.</b></p> <p>En Allemagne, la recherche scientifique appliqués est majoritairement financée par les grands groupes industrielles, (automobile, pharmaceutique, électrique)</p>

Résultats attendus	Conditions de succès	Indicateurs de performance	Parties Prenantes
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Booster l'investissement dans la R&amp;D.</li> <li>• Augmenter la compétitivité des entreprises tunisiennes</li> <li>• Investir d'avantage dans les secteurs à hautes valeurs ajoutées (TIC, e-health, biotechnologies, AgriTec)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portage politique</li> <li>• Adhésion des parties prenantes publiques et privées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de brevets déposés par les entreprises bénéficiant de cette initiative.</li> <li>• Nombre de docteurs embauchés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministère des finances,</li> <li>• Ministère de l'industrie,</li> <li>• Ministère de l'agriculture,</li> <li>• Ministère du tourisme</li> <li>• Ministère de l'économie</li> <li>• Ministère de l'Ensiég Sup</li> </ul>

<b>Axe:</b> Reforme fiscale	<b>Mesure:</b> Renforcer le contrôle fiscal pour plus d'équité et lutte contre l'évasion fiscale	<b>Chef de file</b>
		Ministère des finances

<b>Description</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Augmentation du nombre et la fréquence (aléatoire) de contrôles fiscaux.</li> <li>➤ varier et élargir la base des sujets concernés notamment à travers un ciblage des secteurs et sensibilités dans la société qui échappent au mode de la retenue à la source,</li> </ul>	<b>Benchmark International</b>
		<p><b>L'exemple du Suède.</b></p>

Résultats attendus	Conditions de succès	Indicateurs de performance	Parties Prenantes
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Équité fiscale</li> <li>• Encouragement des PME</li> <li>• Réduire la pression fiscale pour les consommateurs.</li> <li>• Amélioration du pouvoir d'achat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portage politique</li> <li>• Adhésion des parties prenantes publiques</li> <li>• Renforcer les contrôleurs fiscaux sur le terrain (reconversion des fonctionnaires d'autres départements ministériels)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le taux d'inflation.</li> <li>• Les recettes fiscale de l'état.</li> </ul>	<p>Les départements du ministère des Finances</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Direction générale des impôts. DGI</li> <li>• Direction générales de la comptabilité publique et du recouvrement. DGCP</li> </ul>

<b>Axe:</b> Reforme fiscale	<b>Mesure:</b> Unifier les taxes pour les PME et TPE durant les deux premières années d'activités	<b>Chef de file</b>
		Ministère des finances

<b>Description</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le regroupement de toutes les taxes (ainsi que les déclarations) existantes en une seule Taxe (Notion de la Taxe unique)</li> </ul>	<b>Benchmark International</b>
		L'exemple de la taxe unique en Inde «one Nation, one tax, one market »

Résultats attendus	Conditions de succès	Indicateurs de performance	Parties Prenantes
<ul style="list-style-type: none"> <li>Simplifier procédures administratives pour les jeunes promoteurs,</li> <li>Réduire le nombre de déclaration fiscale annuelle</li> <li>Réduire le flux physique dans les recettes des finances</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Un Portage politique à haut niveau.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>les recettes fiscales de l'état</li> </ul>	Les départements du ministère des Finances <ul style="list-style-type: none"> <li>Direction générale des impôts. DGI</li> <li>Direction générales de la comptabilité publique et du recouvrement. DGCP</li> </ul>

<b>Axe:</b> Reforme fiscale	<b>Mesure:</b> Simplifier et Digitaliser l'administration fiscale	<b>Chef de file</b>
		Ministère des finances

<b>Description</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mise en place d'une plateforme d'interopérabilité entre l'administration fiscale et les autres structures publiques (municipalités, administration foncière, marchés publics,)</li> <li>Mise en ligne de tous les services de l'administration fiscale (déclaration, consultation de la situation fiscale, restitution de la TVA,)</li> </ul>	<b>Benchmark International</b>
		L'exemple de l'Estonie en matière de digitalisation.

Résultats attendus	Conditions de succès	Indicateurs de performance	Parties Prenantes
<ul style="list-style-type: none"> <li>Simplifier les procédures administratives (ne plus demander le quitus fiscal).</li> <li>Réduire le flux physique dans les bureaux du contrôle fiscal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Un Portage politique à haut niveau.</li> <li>Un plateforme efficace.</li> <li>Une plateforme nationale d'interopérabilité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre d'utilisateur sur la plateforme.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Direction générale des impôts. DGI</li> <li>Direction générales de la comptabilité publique et du recouvrement. DGCP</li> <li>Centre informatique du ministère des Finances</li> <li>Centre National Informatique</li> </ul>

<b>Axe:</b> Employabilité et protection des droits des employés	<b>Mesure:</b> Réviser le code du travail vers plus d'équité	<b>Chef de file</b>
		Ministère des affaires sociales

<b>Description</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Pour pallier aux insuffisances du code de travail , une révision est nécessaire pour assurer l'emploi décent créateur de valeur</li> <li>➤ Mesures de protections au profit des salariés en cas de licenciement économiques: législation pénalisant le non paiement des salaires + assurance chômage + réinsertion Télétravail:</li> <li>➤ Garantir les droits ( égalité des chances, accès aux formations, droits syndicaux)</li> <li>➤ Caisse d'assurance chômage multipartite (Etat et entreprises y participant: financement et parcours de réinsertion sociale, employés y cotisent)</li> </ul>	<b>Benchmark International</b>
		<b>En Allemagne: loi sur le dialogue social en entreprise / conseil d'administration doit impérativement être composé de représentants des employés</b>

Résultats attendus	Conditions de succès	Indicateurs de performance	Parties Prenantes
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caisse d'assurance chômage fonctionnelle</li> <li>• Code prenant en compte l'inclusion sociale</li> <li>• Réglementation sur le Télétravail</li> <li>• Instaurer un espace pour le dialogue social en entreprise.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portage politique</li> <li>• Réviser le code du travail et les textes y afférents</li> <li>• Directive incitant les entreprises ayant un effectif donné à embaucher un DRH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ratio Nombre de RH/nombre d'employés/entreprise</li> <li>• Taux d'employés porteurs d'handicap</li> <li>• Taux d'employées</li> <li>• Taux d'employés issus de régions rurales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Syndicats</li> <li>• Patronats</li> </ul>

<b>Axe:</b> Employabilité et protection des droits des employés	<b>Mesure:</b> Inciter les entreprises à investir dans la formation des employés	<b>Chef de file</b>
		Ministère de l'emploi

<b>Description</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Le concept d'employabilité englobe deux dimensions: la situation professionnelle et une possibilité professionnelle</li> <li>➤ Pour cela, nous préconisons 2 mesures phares: co-construction des parcours de formation académique entre les établissements universitaires et les entreprises. création des «centre métiers» au sein des entreprises pour assurer la formation et le transfert des savoirs faire</li> </ul>	<b>Benchmark International</b>
		<b>Centre d'excellence du groupe LVMH en France</b>

Résultats attendus	Conditions de succès	Indicateurs de performance	Parties Prenantes
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Collaborateurs plus qualifiés et adaptés aux besoins des entreprises</li> <li>• Adapter et accompagner les salariés dans les mutations internes de l'entreprise et faciliter leur adaptation aux transformations de leur l'environnement de travail</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un Portage politique à haut niveau.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre d'employées formés</li> <li>• Nombre de diplômes obtenus</li> <li>• Taux d'investissement des entreprises dans la formation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ANETI Agence Nationale pour l'Emploi et le Travail Indépendant</li> <li>• Patronats</li> <li>• Syndicats</li> <li>• Communauté académique</li> </ul>

<b>Axe:</b> Employabilité et protection des droits des employés	<b>Mesure:</b> Revalorisation salariale	<b>Chef de file</b>	
		Ministère des affaires sociales	
<b>Description</b>	Pour revaloriser le niveau des salaires dans le secteur privé tunisien, nous voulons inciter les entreprises à proposer des packages de rémunération incluant: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stock-Options</li> <li>• Heures supplémentaires défiscalisées</li> <li>• éco-chèque, qui favorise la consommation de produits éco-responsables.</li> </ul>	<b>Benchmark International</b>	
		France Pays nordiques	
<b>Résultats attendus</b>	<b>Conditions de succès</b>	<b>Indicateurs de performance</b>	<b>Parties Prenantes</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sentiment d'appartenance à l'entreprise</li> <li>• entreprise socialement responsable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un Portage politique à haut niveau.</li> <li>• adhésion des parties prenantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niveau moyen des salaires dans le secteur privé</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministère des finances (stock options)</li> <li>• Syndicats</li> <li>• Patronats</li> </ul>

<b>Axe:</b> Système incitatif	<b>Mesure:</b> Bonifier les entreprises à haute valeur ajoutée	<b>Chef de file</b>	
		Ministère de l'Economie	
<b>Description</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Octroyer des primes spécifiques pour les entreprises innovantes et qui opèrent dans les secteurs des nouvelles technologies et/ou celles qui font parties d'une chaîne de valeur mondiale,</li> </ul>	<b>Benchmark International</b>	
		Maroc	
<b>Résultats attendus</b>	<b>Conditions de succès</b>	<b>Indicateurs de performance</b>	<b>Parties Prenantes</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plus d'attractivité pour les entreprises à haute valeur ajoutée qui cherche à délocaliser des pays asiatiques et des zones de conflits (l'Europe de l'Est),</li> <li>• Intégration de la Tunisie dans les chaînes de valeurs mondiales</li> <li>• Création de l'emploi pour les cadres du supérieur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portage politique</li> <li>• Ligne de financement des primes de la haute technologie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre des entreprises opérant dans le Htec installées,</li> <li>• Nombre de cadres embauchés</li> <li>• Recette fiscale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministère des Finances</li> <li>• Ministère de l'Enseignement Supérieur et la recherche scientifique</li> <li>• Ministère de l'Industrie</li> <li>• Ministère de l'Agriculture</li> </ul>

<b>Axe:</b> Système incitatif	<b>Mesure:</b> Elaboration d'un nouveau cadre réglementaire pour les start-ups (Startup Act 2.0)	<b>Chef de file</b>	
		Ministère des TICs	
<b>Description</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le Startup Act 1.0 a permis d'amorcer une dynamique positive au cours des dernières années. Le potentiel économique reste cependant largement sous-exploité et les barrières au développement réelles.</li> <li>Il est donc important de capitaliser sur le bilan des premières années d'application et de mettre en place un SA2.0 offrant des mesures ciblées (SA Upgrade) et des mesures systémiques (SA Expand).</li> </ul>	<b>Benchmark International</b>	
		La loi PACT en France	
<b>Résultats attendus</b>	<b>Conditions de succès</b>	<b>Indicateurs de performance</b>	<b>Parties Prenantes</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Institutions d'appui robustes et agiles</li> <li>Expérimentation et accès aux marchés public plus facile</li> <li>Outils de gestion flexibles (CA en ligne, signature électronique...)</li> <li>Instruments financiers flexibles (stock options...)</li> <li>Un cadre pour les actifs digitaux</li> <li>Utilisation des devises étrangères simplifiée</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adhésion des parties prenantes</li> <li>Renforcement des structures d'appui aux startups</li> <li>Clarification des rôles des intervenants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Invest : Nombre de fonds spécialisés dans les startups / Volume d'investissement</li> <li>Startups : Nombre de startups / CA global / emplois créés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministère de l'Emploi</li> <li>Ministère de l'Economie</li> <li>Ministère des finances</li> <li>Ministère de l'Industrie</li> <li>Ministère de l'ESRS</li> </ul>

<b>Axe:</b> Système incitatif	<b>Mesure:</b> Refonte du code de la douane	<b>Chef de file</b>	
		Ministère des Finances	
<b>Description</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluation du Plan stratégique de modernisation de la douane</li> <li>Révision des textes réglementaires</li> <li>Refonte du système SINDA pour être en phase avec les attentes des acteurs économiques (Demandes, suivi)</li> </ul>	<b>Benchmark International</b>	
		Les standards de l'Union Européenne en matière de législation douanière.	
<b>Résultats attendus</b>	<b>Conditions de succès</b>	<b>Indicateurs de performance</b>	<b>Parties Prenantes</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Un corps des douanes efficace, qui joue un rôle important dans l'économie nationale.</li> <li>Amélioration des services douaniers</li> <li>Reduction du temps de séjours des conteneurs et RoRo dans les ports de commerce</li> <li>Travailler en flux tendu dans les ports maritimes de commerce</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Portage politique</li> <li>Task Force commune</li> <li>Révision des textes</li> <li>Simplification et digitalisation des procédures douanières</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Durée moyenne de dédouanement par déclaration (jr)</li> <li>Durée moyenne des acheminements</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Direction générale des douanes</li> <li>Ministère commerce</li> <li>Ministère des transports</li> <li>Partenaires sociaux UGTT</li> </ul>

## RÉFORMES POUR UNE ÉCONOMIE DURABLE ET ÉQUITABLE

## CONTRIBUTION DE LA JEUNESSE SOCIALE-DÉMOCRATE

<b>Axe:</b> Système incitatif	<b>Mesure:</b> Restructuration de la STAM	<b>Chef de file</b>	
		Ministère du Transport	
<b>Description</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faire un diagnostic de la STAM</li> <li>• Restructuration de la STAM (départements, activités)</li> <li>• Programme de réhabilitation du personnel avec le renforcement de certains services (ex: informatique)</li> <li>• Trouver un partenaire stratégique par le biais du mécanisme PPP.</li> </ul>	<b>Benchmark International</b>	
		Les standards de l'Union Européenne en matière de législation douanière.	
<b>Résultats attendus</b>	<b>Conditions de succès</b>	<b>Indicateurs de performance</b>	<b>Parties Prenantes</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plus d'efficacité dans les services portuaires</li> <li>• Digitalisation des procédures portuaires</li> <li>• Amélioration de l'indice de performance logistique de la banque mondiale</li> <li>• Réduire le temps que passe les bateaux en rade,</li> <li>• Réduire les délais d'acconage des bateaux en quais,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portage politique</li> <li>• Dialogue social entamé avec les syndicats</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Temps de séjour des conteneurs dans le ports</li> <li>• Délais de manutention des marchandises</li> <li>• Indice de performance logistique de la banque mondiale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Présidence du Gouvernement</li> <li>• Ministère des Finances</li> <li>• OMMP</li> <li>• Partenaires sociaux UGTT</li> </ul>

<b>Axe:</b> Système incitatif	<b>Mesure:</b> Etablir une liste négative des autorisations d'exercice des activités économiques	<b>Chef de file</b>	
		Ministère de l'Economie	
<b>Description</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mesure consiste à élargir la liste des activités économiques sans autorisation et d'établir une liste négative pour les quelques activités critiques dont la protection doit être justifiée par l'administration.</li> </ul>	<b>Benchmark International</b>	
		Egypte : Une simple déclaration est nécessaire pour opérer dans certains secteurs, à savoir les hydrocarbures et l'immobilier	
<b>Résultats attendus</b>	<b>Conditions de succès</b>	<b>Indicateurs de performance</b>	<b>Parties Prenantes</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Simplification des procédures</li> <li>• Allègement des procédures et réduction des délais</li> <li>• Réduction des monopoles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adhésion des départements ministériels</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre des cahiers de charge publiés</li> <li>• Nombre d'activités libres</li> <li>• Taux de concentration des activités</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Présidence du gouvernement</li> <li>• Ministères techniques</li> <li>• Conseil de la concurrence</li> <li>• BCT</li> <li>• CMF</li> <li>• Tribunal administratif</li> </ul>

# CHAPITRE 4

## LES ENTREPRISES PUBLIQUES



# CHAPITRE 4 : LES ENTREPRISES PUBLIQUES

## INTRODUCTION

Les entreprises publiques ont joué un rôle important dans l'économie tunisienne, depuis l'indépendance du pays. Un rôle qui a commencé à décliner depuis le début des années 90, avec l'adoption du plan d'ajustement structurel.

Ces dernières années, les difficultés rencontrées par les entreprises publiques se sont aggravées, tant au niveau financier, devenu pesant pour l'Etat, qu'au niveau de la gouvernance.

La question que pose le présent document porte essentiellement sur la manière dont il est envisagé de réformer les entreprises publiques : comment réformer de manière économiquement efficace, de sorte à créer de la richesse et des emplois, à préserver le caractère public des entreprises et à éviter la privatisation, en continuant à croire en l'importance du rôle que l'État joue dans le domaine économique.

Pour aborder méthodiquement cette vaste question, nous tenterons, dans un premier, de lever l'ambiguïté qui entoure certains concepts liés aux entreprises publiques. Nous procéderons, par la suite, à l'établissement du diagnostic de la situation des entreprises publiques en termes de gouvernance globale, de gouvernance interne et en termes financiers. Nous formulerons, enfin, des propositions de solutions que nous estimons opportunes pour le maintien de la pérennité des entreprises publiques, d'un point de vue social-démocrate.

## I. DÉFINITION DES CONCEPTS

### 1. Définition des entreprises publiques

#### 1.1 Cadre juridique régissant les entreprises publiques : absence d'un système juridique unifié qui définit les entreprises publiques

Dans son acception simple, une entreprise publique est une personne publique (une personne de droit public) chargée de gérer un service public, sur la base de deux éléments fondamentaux : l'autonomie et la spécialisation.

Cette première définition renseigne sur l'interaction synergique de plusieurs éléments, dont :

- La personnalité juridique publique : l'entreprise publique est une personne morale spécialisée qui jouit d'un degré d'indépendance organique et fonctionnelle, d'une volonté propre et d'un pouvoir de décision qui lui permettent de disposer d'une autonomie administrative et financière assurée par ses ressources propres et son budget. On parle alors de responsabilité financière indépendante. Elle bénéficie également d'un certain nombre de privilèges de l'autorité publique, tels

que la capacité de prendre des décisions administratives organisationnelles ou individuelles et la possibilité de conclure des contrats administratifs et autres.

- La spécialisation fonctionnelle : l'entreprise publique est considérée comme une entité publique spécialisée, exclue des entités publiques non spécialisées. Elle est créée pour assurer la réalisation d'objectifs déterminés par les textes qui en portent création. L'entreprise publique a un but spécifique pour lequel elle a été créée et son activité consiste généralement à assurer un service public.

Le cadre législatif qui régit les domaines et les modalités d'administration dans les entreprises publiques ne semble plus être adapté à la situation et aux enjeux actuels. La loi n°89-9 du 1er février 1989 relative aux participations et entreprises publiques est entrée en vigueur à la fin des années quatre-vingt et ne prévoit qu'un nombre limité de dispositions liées à la gouvernance. Dans leur version actuelle, ces dispositions constituent une entrave et un frein à l'efficacité de l'entreprise publique.

En effet, le cadre législatif qui régit l'activité des entreprises publiques n'a pas été mis à jour pour répondre aux défis de la situation actuelle.

Les entreprises publiques sont divisées en cinq catégories :

- Les entreprises publiques à caractère administratif : il s'agit d'entreprises qui administrent un service public administratif tels que les instituts, les hôpitaux...
- Les entreprises publiques à caractère non administratif : elles sont considérées comme établissements publics une fois désignées par voie de décret.
- Les entreprises publiques à caractère industriel et commercial : il s'agit d'établissements qui administrent des services publics industriels et commerciaux, à l'instar des entreprises de transport et entreprises de télécommunications... Elles peuvent également être considérées comme entreprises publiques si l'activité qu'elles mènent est à caractère économique.
- Les établissements publics à caractère scientifique et technologique : cette catégorie porte principalement sur les universités et les établissements d'enseignement supérieur et de recherche scientifique. En effet, le premier article du décret n° 2008-3581 fixant les conditions de transformation du caractère des universités, des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et des établissements publics de recherche scientifique en établissements publics à caractère scientifique et technologique, stipule que "le caractère des universités, des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et des établissements publics de recherche scientifique peut être transformé en établissement public à caractère scientifique et technologique s'ils répondent à l'ensemble des critères cités par le présent décret". En vertu de cette transformation, ces établissements sont soumis à la législation commerciale.

Le changement de vocation a pour objectif de renforcer la capacité de ces établissements à poursuivre le processus d'accréditation, ce qui nécessite de faire évoluer leurs modalités de gestion et d'organisation conformément aux normes internationales en la matière, de manière à renforcer la lisibilité et la compétitivité de ces modalités et à leur conférer un rayonnement international qui leur permettrait de se hisser dans les clas-

sements internationaux et de s'engager dans des partenariats scientifiques éminents et à valeur ajoutée.

- Les établissements de santé publique : le huitième plan de développement, lancé au début des années 90, s'est distingué par des efforts particuliers visant à développer la médecine hospitalière. Cette orientation s'est concrétisée par l'élaboration d'un programme de réforme de la gestion des hôpitaux universitaires en adoptant le concept d'établissement sanitaire public. L'objectif de la création de cette catégorie est d'introduire une certaine souplesse au niveau de la gestion des affaires administratives et financières de l'établissement et de faire passer l'hôpital du concept de "administration hospitalière" à celui d'"établissement hospitalier", avec toutes les significations positives de la notion d'établissement qui fournit des services optimaux pour le patient.

## 1.2 Classification des entreprises publiques : difficulté à classer chaque type d'établissement

Le nombre des entreprises publiques s'élève, aujourd'hui, à 110 : 64 d'entre elles opèrent sous le statut de sociétés anonymes ou de sociétés à responsabilité limitée et 46 autres sous celui d'établissements publics à caractère non administratif.<sup>38</sup>

Les entreprises publiques sont actives dans de nombreux secteurs, les plus importants étant le transport, l'industrie, l'énergie, les services financiers et les services non financiers. Elles sont également actives dans des secteurs concurrentiels (ciment, sucre, produits agricoles, construction, transformation, services publics, travaux publics, logement et communications) et d'autres, non concurrentiels (raffinage, commerce de tabac et d'alcool) et peuvent également être des services publics (électricité, gaz, eau, transport, livraison de courriers...).

## 2. Définition des établissements publics

### 2.1 Cadre juridique des établissements publics : un cadre juridique complexe et imprécis<sup>39</sup>

L'article 8 de la loi n° 89-9 du 1<sup>er</sup> février 1989 relative aux participations, entreprises et établissement public stipule que :

Sont considérées comme entreprises publiques :

<sup>38</sup> Rapport sur les entreprises publiques annexé à la Loi de Finances 2021

<sup>39</sup> Le cadre juridique qui régit les entreprises publiques se compose de :

La Loi n° 89-9 du 1<sup>er</sup> février 1989 relative aux participations et entreprises publiques,

Le Code des Sociétés Commerciales,

Le Décret n° 2002-2197 du 7 octobre 2002, relatif aux modalités d'exercice de la tutelle sur les entreprises publiques, à l'approbation de leurs actes de gestion, à la représentation des participants publics dans leurs organes de gestion et de délibération et à la fixation des obligations mises à leur charge,

Le Décret n° 97-552 du 31 mars 1997, portant fixation des attributions des directeurs généraux et des conseils d'entreprise des établissements publics à caractère non administratif,

La Circulaire n° 38 du 25 août 1997, relative à l'application des dispositions de la loi n° 1996-74 du 29 juillet 1996,

La Circulaire n° 2005-46 du 1<sup>er</sup> septembre 2005 relative à la gestion et à la tutelle des entreprises et établissements publics,

La Circulaire n° 2006-11 du 8 mars 2006, relative au suivi des entreprises à participation publique,

La Circulaire n° 2012-16 du 27 mars 2012, portant sur les moyens de favoriser la transparence, la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption.

- Les établissements publics à caractère non administratif, dont la liste est fixée par décret,
- Les sociétés dont le capital est entièrement détenu par l'Etat
- Les sociétés dont le capital est détenu par l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics et les sociétés dont le capital est détenu entièrement par l'Etat à plus de 50% chacun individuellement ou conjointement.

Sont considérées participations publiques, les participations de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics et des sociétés dont le capital est entièrement détenu par l'Etat.

Le texte ne propose pas de définition claire de ce qu'est une entreprise publique et ne s'arrête pas sur la détermination de ses objectifs et obligations à la lumière de la situation actuelle, et ce vis-à-vis de l'État et du marché.

La loi distingue entre deux types d'établissements publics :

- Les établissements publics à caractère non administratif, dont la liste est fixée par décret.
- Les sociétés dont le capital est détenu par l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics et les sociétés dont le capital est détenu entièrement par l'Etat à plus de 50% chacun individuellement ou conjointement.

Ces deux types d'établissements présentent des formes juridiques différentes et poursuivent des objectifs et des activités variées : de ce fait, la classification apparaît comme aléatoire et peu fondée sur des critères objectifs.

Il existe également des différences au sein des entreprises publiques à caractère non administratif. Certaines se livrent à des activités partiellement ou entièrement commerciales et d'autres non ou alors dans une mesure limitée.

L'absence d'un code clair de classification des entreprises affaiblit la gouvernance de ces dernières et complique leur suivi et leur contrôle, affectant, par là même, leur performance.

Il est à noter que les entreprises publiques sont régies par le Code de Commerce et le Code des Sociétés Commerciales (en ce qui concerne les sociétés anonymes) ainsi que par un ensemble d'autres lois sectorielles.

Ces lois, aux côtés des décrets, définissent les attributions des ministères de tutelle concernés, réglementent les fonctions des conseils d'administration et encadrent les modes de nomination des représentants de l'Etat<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> Le décret n° 2002-2197 définit la tutelle et les modalités de son exercice sur les entreprises publiques, fixe les modalités d'approbation de leurs actes de gestion, les conditions de désignation des représentants des participants publics dans leurs organes de gestion et de délibération ainsi que les obligations mises à leur charge.

Le décret n° 2002-2198 relatif aux modalités d'exercice de la tutelle sur les établissements publics n'ayant pas le caractère administratif, aux modalités d'approbation de leurs actes de gestion, aux modes et aux conditions de désignation des membres des conseils d'établissement et à la fixation des obligations mises à leur charge.

## **2.2 Catégorisation et répartition des établissements publics : dispersion des critères de catégorisation**

### **2.2.1 En termes juridiques**

Les établissements publics sont répartis selon leur forme juridique en deux catégories :

- Les sociétés anonymes : créées selon les exigences du Code de Commerce (comme la Société Nationale des Télécommunications, Tunisie Télécom – l'Agence Tunis Afrique Presse, TAP – La Société Tunisienne de Banque, STB – la Compagnie des Phosphates de Gafsa, CPG).
- Les entreprises publiques à caractère non administratif : considérées comme des établissements publics : elles sont constituées dans un premier temps en établissements publics à caractère non administratif, en vertu d'une loi ou d'un décret. Elles sont ensuite classées en établissement public en vertu d'un décret conformément au premier alinéa de l'article 8 de la loi n°89-09. (Exemple : La Société Nationale des Chemins de Fer Tunisiens (SNCFT) - La Société Tunisienne des Transports (TRANSTU) - La Société Tunisienne de l'Electricité et du Gaz (STEG) – L'Office des Terres Domaniales (OTD)).

### **2.2.2 En termes de participations de l'État**

Les établissements publics sont divisés en entreprises publiques à participations directes de l'État et en entreprises publiques à participations indirectes de l'État :

- Participations directes : il s'agit de la participation de l'Etat en son nom et en sa qualité. Elle est exprimée dans la liste des actionnaires au titre de l'Etat.
- Participations indirectes : il s'agit de participation des collectivités locales, des entreprises publiques et des sociétés dont le capital est détenu à 100% par l'État.

### **2.2.3 En termes de stratégie de restructuration et de réforme des établissements publics**

Afin de faciliter le processus de restructuration et de réforme des établissements publics, les établissements ont été divisés en :

- Établissements opérant dans un secteur concurrentiel (tel que le ciment, le sucre, les produits agricoles, la construction et l'équipement, les travaux publics et le logement) : il s'agit d'établissements pour lesquels des dérogations peuvent être faites au titre de l'article 22 Ter de la loi n° 89-09 et dont le capital peut être restructuré par l'introduction d'un partenaire stratégique tout en conservant son caractère public.
- Établissements opérant dans un secteur stratégique (comme la santé et l'éducation) : Ce sont les établissements que l'Etat considère comme stratégiques et vitaux pour le pays.

- Établissements d'utilité publique (tels que l'électricité, l'eau, l'assainissement et les transports) : Ce sont des établissements qui sont considérés comme une extension des structures administratives et étatiques et qui n'ont pas un caractère lucratif.
- Établissements monopolistiques (tels que les industries du raffinage, de tabac et d'alcool) : il s'agit d'établissements par l'intermédiaire desquels l'État monopolise l'approvisionnement de certains services ou la vente de certains produits.

#### **2.2.4 En termes d'autorité de tutelle et du secteur d'activité**

La classification des établissements selon l'autorité de tutelle sectorielle est la seule agréée et homologuée par la Présidence du Gouvernement conformément au décret n°2005-910 du 24 mars 2005 portant désignation de l'autorité de tutelle sur les entreprises publiques et les établissements publics à caractère non administratif tel que modifié et complété par le décret n°2010-90.

La classification par secteur d'activité reste approximative, étant donné que certains établissements peuvent être classés dans plus d'un secteur en raison de la spécificité ou de la diversité de leur activité.

## **II. Diagnostic de la situation générale des entreprises et établissements publics**

Les entreprises et établissements publics font face à plusieurs contraintes liées à la dispersion de la tutelle et du suivi en raison de la multiplicité des autorités de tutelle entre la Présidence du Gouvernement et le Ministère des Finances, d'une part et les différents ministères de tutelle sectorielle, d'autre part. Ils sont également exposés à la multiplicité des objectifs : réalisation de profits, transfert de ressources vers le budget de l'Etat, ajustement des prix du marché, employabilité et prestation de services publics, outre l'impératif de maintien de l'équilibre financier et de contribution à la politique sociale de l'Etat. Afin de pouvoir proposer des solutions de réforme appropriées, il importe de dresser le diagnostic de la situation de ces entreprises au niveau de la gouvernance globale et interne ainsi qu'au niveau financier.

### **Qu'est-ce que la gouvernance ?**

La gouvernance est une notion qui renvoie à la nature de la relation dialectique qui existe entre type de gestion dominant, d'un côté et prévalence de la corruption, de l'autre. De ce fait, il devient impératif de faire appel à la bonne gouvernance dont les outils et les principes sont essentiels pour déceler et combattre la corruption, en développant ou modifiant le style de gouvernance existant.

En l'absence d'une définition juridique propre à cette notion très répandue dans le milieu des organisations internationales, nous partageons, ci-après, quelques-unes des définitions les plus partagées :

Le Programme des Nations Unies pour le Développement définit la gouvernance comme l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative dans l'administration des

affaires de l'État à tous les niveaux. Cela porte sur les processus, mécanismes et institutions par lesquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits légaux, remplissent leurs obligations et acceptent la médiation pour régler leurs différends.

De son côté, la Banque Africaine de Développement définit la gouvernance comme étant la manière dont l'autorité est exercée en ce qui concerne l'administration des affaires publiques de l'État.

L'Organisation de Coopération et de Développement Economiques, quant à elle, définit la gouvernance comme étant l'utilisation du pouvoir politique et l'exercice du contrôle en rapport avec la gestion des ressources de l'entreprise en vue de réaliser une croissance économique et sociale.

La Banque Mondiale définit la gouvernance comme l'ensemble de normes, d'entreprises et la méthode par lesquelles passe l'autorité afin de gérer les ressources économiques et sociales nationales destinées au développement.

La Banque Mondiale considère également que la gouvernance est liée à la gestion administrative moderne ou aux réformes institutionnelles dans le domaine de l'administration, du choix des politiques, de l'amélioration de la coordination et de la fourniture de services publics.

L'Organisation de Coopération et de Développement Economiques considère que les principes de bonne gouvernance sont la primauté du droit, la transparence, le devoir de responsabilité des institutions démocratiques, la parité, notamment les moyens de consultation et de participation citoyenne, ainsi que l'efficacité et l'efficience des services publics, des lois et des dispositions claires et transparentes, la cohérence de la formulation des politiques, un comportement probe et une éthique professionnelle.

## 1. Diagnostic de la gouvernance globale

Pendant des décennies, les entreprises publiques tunisiennes ont représenté la base sur laquelle s'est construit le processus de développement des structures économiques et sociales et le principal moteur du processus de croissance du pays.

L'absence chronique de vision claire, l'inexistence de stratégie globale capable de pousser ces entreprises vers l'avant et de les extraire aux crises successives qui les traversent et le recours exclusif aux solutions immédiates et de raccommodage participent, ensemble, au poids que ces entreprises font peser sur le citoyen et l'État. Un poids qui se manifeste principalement par la détérioration continue des services proposés par ces entreprises et l'intervention permanente de l'État pour les sauver du spectre de la faillite en y injectant des liquidités.

L'examen de l'ensemble des mesures adoptées par le gouvernement tunisien dans le domaine de la gouvernance des entreprises publiques fait apparaître l'absence quasi totale de toute stratégie permettant de trouver des solutions radicales à la crise que traversent les entreprises publiques. Dans la plupart des cas, on assiste à des propositions de solutions parcellaires qui consistent principalement à proposer aux entreprises en difficultés financières les ressources financières nécessaires, directement via le tré-

sor public par l'augmentation des dotations qui leur sont allouées ou par la garantie, par l'État, d'une partie de leurs dettes, de sorte à leur permettre d'obtenir des prêts bancaires et autres solutions circonstanciées et à court effet (les faisant retomber, au bout de quelques années, dans les mêmes difficultés financières).

L'examen du dispositif réglementaire relatif à la lutte contre la corruption montre que les textes n'ont pas été formulés pour s'attaquer au phénomène de la corruption en tant que tel, par l'introduction de mesures préventives ou curatives censées freiner le phénomène. Au lieu de cela, ils ne semblent viser que l'auteur présumé, à savoir l'agent public.

Pour être objective et appropriée, une législation doit être décidée comparativement à d'autres alternatives et refléter la vision des pouvoirs publics qui en font une priorité de politique publique (aspect formel). Il n'est pas toujours nécessaire de promulguer de nouvelles lois quand cela peut être remplacé par d'autres mesures plus efficaces et moins coûteuses. Il faut savoir que l'adoption d'un texte mobilise - pour sa seule rédaction - l'arsenal des services administratifs et parlementaires pour une période qui s'étend de la préparation à l'approbation finale puis à la publication. La recherche d'alternatives à la législation, comme l'introduction de mesures incitatives et de dispositions consensuelles, peut être mieux appropriée à la situation qu'un texte juridique.

La législation tunisienne en matière de lutte contre la corruption dans les entreprises publiques déplore l'absence de politiques et de visions publiques claires et cohérentes. Juridiquement nouveau, ce domaine se trouve confronté à l'obligation de confidentialité qui sévit depuis de longues périodes. Par ailleurs, la question n'a pas été traitée avec l'attention, formelle et substantielle nécessaire pour lutter à bon escient contre les répercussions et les multiples dangers que la corruption cause à la société, à l'économie, aux libertés publiques et anéantir les liens qu'elle entretient avec le terrorisme et le crime organisé et le terrorisme.

## 2. Diagnostic de la gouvernance interne

Les entreprises publiques déplorent le fait que le responsable principal cumule généralement sa fonction de président du conseil d'administration et celle de directeur exécutif de l'entreprise. Par ailleurs, la composition du conseil d'administration ne répond généralement pas à des critères objectifs et ne tient pas compte de la norme d'efficacité.

Les structures de contrôle à caractère administratif et financier élaborent et déploient les missions en dehors de toute coordination ou échange d'information. Par conséquent, certaines structures publiques peuvent se retrouver sujettes à un grand nombre de missions de contrôle - en même temps ou à des intervalles de temps rapprochés - quand d'autres y échappent et continuent d'agir sans supervision ni reddition de comptes en matière de ressources financières ou humaines ou d'autres questions de gestion et d'administration. La fréquence des missions de contrôle est caractérisée par l'écart de temps croissant entre une mission et une autre. Ce type de contrôle à posteriori perd toute utilité et efficacité. Un constat qui explique les mauvaises performances des structures de contrôle et leur incapacité à combattre la corruption qui sévit au sein des entreprises publiques.

La Cour des Comptes est spécialisée dans le contrôle de la bonne utilisation des deniers publics, du respect des principes de légitimité, d'efficacité et de transparence. Elle statue en matière de comptes des comptables publics, évalue la qualité de gestion et sanctionne les erreurs y afférentes.

Mais les résultats de l'audit de la Cour des Comptes arrivent généralement de manière tardive, ce qui empêche d'assurer son efficacité, d'autant plus que la plupart des entreprises publiques ne publient pas régulièrement leurs rapports financiers.

Le contrôle administratif et judiciaire exercé par la Cour des Comptes devrait de se conformer à un plan de contrôle qui prévoit une coordination entre toutes les parties concernées, notamment par la création d'un cadre de coordination entre ces différentes instances afin d'optimiser tous les efforts déployés, par le renforcement de la communication entre ces structures de contrôle, l'élaboration d'une feuille de route des activités les plus exposées à la corruption et à la mauvaise gestion et la mise en place d'un registre pour les structures publiques les plus sujettes à la corruption et où la gouvernance est défaillante. Ceci permet de garantir l'efficacité des missions et leur aptitude à déceler les pratiques de corruption et de mauvaise gouvernance.

### 3. Diagnostic de la situation financière des établissements publics

Les entreprises publiques ont connu une détérioration significative de leurs capacités et nombre d'entre elles connaissent des difficultés financières qui ont affecté négativement la qualité des services fournis. Selon le rapport joint à la Loi de Finances 2020, les pertes totales d'un groupe sélectionné de 34 entreprises (environ 88 % du revenu des entreprises publiques et 75% de l'emploi) ont été estimées à 3,5 milliards de dinars en 2018 (soit 3,3% du PIB).

Le rapport joint à la Loi de Finances 2022, quant à lui, met en exergue les indicateurs financiers combinés de 77 établissements publics durant la période 2018-2019 et donne à voir des résultats nets totaux négatifs durant ces deux années (3973,8 millions de dinars en 2018 et 711,5 millions de dinars en 2019).

#### Indicateurs financiers combinés de 77 établissements publics durant la période 2018-2019, en millions de dinars

Indicateur	2018	2019	Evolution en % 2018/2019
Total des recettes d'exploitation	30850.6	23192.2	4.3%
Total des charges des employés	3492.1	3839.9	10%
Total des charges d'exploitation	31259	33227.4	6.3%
Total des résultats positifs d'exploitation	1138.7	1018.2	-23.9%
Total des résultats négatifs d'exploitation	-1747.1	-2035.2	-17.5%
Total des résultats d'exploitation	-408.4	-1255.4	-153.4%
Total des résultats nets positifs	515.9	1100.1	113.2%
Total des résultats nets négatifs	-4489.7	-1811.5	59.7%
Total des résultats nets	-3973.8	-711.5	82.1%

Source : Rapport sur les Etablissements Publics, annexé à la Loi de Finances 2022

La plupart de ces établissements souffrent également de difficultés de liquidité : courant l'année 2020, la moyenne mensuelle des liquidités des entreprises publiques a reculé de 335 millions de dinars, soit de 9,1% par rapport à la valeur enregistrée en 2019 et de 1026,3 millions de dinars, soit de 23,6% par rapport à la valeur enregistrée en 2018, et ce en raison de l'impact de la baisse continue de la moyenne mensuelle de liquidité de la plupart des entreprises publiques.

Pour faire face à ces problèmes de liquidité, les responsables ont dû recarder leur l'attention précédemment portée sur les activités de gestion et de programmation et la focaliser sur la recherche de solutions à ces questions, de par le danger qu'elles représentent sur le déroulement des activités quotidiennes des entreprises.

La plupart des établissements souffrent également d'un niveau d'endettement élevé, devenu obstacle à l'obtention de financements bancaires pour le renouvellement ou l'entretien des équipements (transports, industries lourdes). L'endettement des établissements publics s'est rapproché des 40% du PIB, fin 2020, dont plus de 15% avec des garanties de l'Etat.

La relation établie entre les entreprises publiques à l'État est caractérisée par l'endettement de l'État envers les entreprises publiques, d'une part et l'endettement de ces dernières envers l'État, d'autre part. Au titre de l'année 2020, le total des dettes des entreprises publiques envers l'État s'est élevé à 6520,6 millions de dinars, tandis que les dettes de l'État envers les établissements publics se sont élevées à 9301 millions de dinars, soit un solde de 2780,4 millions de dinars au profit des entreprises publiques. Cette situation a contribué à accroître les difficultés financières des établissements publics.

A la lumière de ce diagnostic et dans le but de préserver et de pérenniser les entreprises publiques, il est devenu nécessaire de lancer une stratégie de sauvegarde fondée sur un processus participatif regroupant entre tous les acteurs des entreprises publiques.

### III. Propositions de solutions

La réussite du processus de réforme des entreprises publiques doit reposer sur le principe du partage des sacrifices entre acteurs concernés.

Il est à noter que les solutions proposées dans le présent document se limitent à des principes généraux. Trouver des solutions à la situation de ces entreprises exige :

- L'étude individuelle de chaque cas,
- L'élaboration d'un diagnostic complet de la situation de chaque entreprise,
- L'identification des parties prenantes capables de partager les charges,
- L'adoption d'une approche participative regroupant les différents acteurs sociaux concernés autour d'un dialogue social sérieux et pérenne

De ce fait, il est possible de scinder les propositions de solutions en deux parties : (i) une première série qui porte sur les solutions proposées pour mettre en place une

stratégie efficace dans le domaine de la gouvernance globale et interne et (ii) une deuxième spécifique aux solutions de nature financière.

## 1. Solutions en matière de gouvernance

### 1.1 Au niveau de la gouvernance globale

- Réviser la définition des entreprises publiques,
- Élaborer une stratégie de l'Etat actionnaire,
- Améliorer la transparence et l'accès à l'information dans le domaine de la réglementation des services publics et de la gestion des ressources et des dépenses publiques,
- Transformer la Direction Générale des Participations, rattachée au Ministère des Finances, en une structure dotée de pouvoirs plus élargis à qui il incombe de nommer les responsables, de conseiller le gouvernement auprès des établissements publics et diffuser les informations les concernant,
- Simplifier les règles de contrôle des marchés publics par l'allègement des procédures et pratiques bureaucratiques et les réélaborer pour assurer plus de transparence,
- Simplifier les procédures administratives : pour atteindre les objectifs économiques d'investissements et de lutte contre la corruption, il est nécessaire de simplifier les procédures administratives au sein des établissements publics en réduisant les tâches successives et interdépendantes soumises à une chronologie complexe qui détermine les étapes à mettre en œuvre et les personnes compétentes au sein du service administratif d'un établissement public. Cela rend les délais d'obtention des licences et des décisions administratives longs, coûteux et peu attractifs pour les investisseurs, d'une part, et incite à la création d'un processus parallèle pour accélérer les procédures et réduire les délais, d'autre part. Pour alléger le poids bureaucratique, il est important de commencer par réviser les textes réglementant les procédures administratives, rationaliser leur reformulation et recourir à des moyens de communication modernes, privilégiant l'administration électronique qui élèverait le niveau de transparence et modifierait le modèle d'interopérabilité entre les structures publiques et vis-à-vis des demandeurs de services. La promotion de l'administration "zéro papier" est l'un des principaux maillons de l'intégrité et de la gouvernance au sein des entreprises publiques. Cela exige l'implication de tous les services publics dans l'analyse et l'étude de l'impact, ainsi que dans l'émission d'un avis sur certains textes soumis à consultation, y compris les projets de loi. Cet enjeu est au cœur de la gouvernance législative qui mobilise un grand nombre d'intervenants à différents niveaux administratifs, centraux et locaux, concernés par l'application et le contrôle de l'exécution, à l'instar des organes judiciaires et réglementaires, ainsi que les organisations de patrons, les syndicats professionnels et les différentes composantes de la société civile qu'il convient de consulter au sujet des projets de textes,

- Instaurer une responsabilité sociale et environnementale, en obligeant les entreprises publiques polluantes à se doter de dispositifs technologiques de pointe qui limitent les effets des émissions de gaz et autres déversements pendant et après le processus de production. Il s'agit d'assurer un environnement sain pour les générations futures et de garantir leur santé et bien-être. L'État peut obliger les entreprises publiques à se doter de tels équipements pour mieux contrôler le respect de l'environnement. Il peut également les acquérir lui-même pour le compte de celles en difficultés financières.
- Redéfinir le rôle de l'entreprise publique dans le cadre de la réhabilitation de la dimension développement et de l'approche volontaire et pragmatique pour parvenir à un développement durable, global et équitable,
- Se concentrer davantage sur une structuration réelle des entreprises les moins vulnérables aux catastrophes et aux conditions économiques extérieures, pour qu'elles servent d'appui aux entreprises qui souffrent de fragilité structurelle face aux difficultés externes,
- Nommer les directeurs généraux des établissements publics au titre de contrats-objectifs afin d'éviter toute instrumentalisation politique par l'autorité de tutelle qui risque d'en profiter pour élargir la base des allégeances politiques en échange de privilèges financiers (comme l'emploi de proches), absorber le chômage et gagner la paix sociale. Cela a aggravé la crise de nombreuses entreprises publiques, devenues en sureffectif et devant faire face à des charges de plus en plus lourdes.
- Introduire un changement organisationnel au niveau du système de contrôle et de ses différentes structures et instances, afin de limiter leur multiplicité et éparpillement, unifier l'arsenal de contrôle et faire meilleur usage des ressources pour plus d'efficacité opérationnelle. Ceci devrait permettre de réduire les erreurs de gestion et améliorer les modalités de gestion des deniers publics, d'une part et de bloquer les voies de la corruption et resserrer l'étau autour des corrompus, d'autre part.
- Créer une structure de contrôle unifiée qui regroupe les différentes instances publiques, afin de rationaliser l'intervention des instances de contrôle et de surmonter les obstacles pouvant résulter de la corrélation organique de ces dernières à une autorité de tutelle différente et dépasser les entraves à l'efficacité de la fonction de contrôle. Il devient ainsi possible de tirer profit des efforts et de fédérer les capacités des différents contrôleurs.
- Organiser des formations au profit des auditeurs publics sur les dernières techniques de contrôle et travailler à l'élaboration d'un processus de contrôle selon les normes internationales.
- Réunir tous les textes juridiques réglementant les établissements publics et faciliter l'accès du grand public.

## 1.2 Au niveau de la gouvernance interne

- Revoir le système de rémunération des directeurs généraux et des cadres supérieurs des entreprises publiques,
- Fixation de critères objectifs pour évaluer la compétence des dirigeants des entreprises publiques,
- Former des conseils d'administration professionnels : la sélection des administrateurs doit répondre à des critères objectifs prédéfinis. Il est important d'établir un système d'évaluation - par un comité indépendant - de la performance individuelle des membres du conseil d'administration et du directeur général. L'évaluation de la performance collective est basée, quant à elle, sur les résultats atteints par rapport aux objectifs du contrat-programme<sup>41</sup>,
- Séparer les fonctions de directeur général de celles de président du conseil d'administration,<sup>42</sup>
- Appuyer la gouvernance des entreprises publiques en renforçant le rôle des structures de contrôle de gestion, d'audit interne et de comptabilité analytique,
- Ouvrir le capital des entreprises publiques actives dans les activités non prioritaires aux salariés, pour en faire de véritables partenaires. Cela renforcera l'esprit d'appartenance du salarié à l'entreprise en tant qu'actionnaire. Dès lors, son rôle ne s'arrêtera pas aux limites de son poste et des missions qui lui sont confiées. Il cherchera plutôt à développer l'institution et à accumuler de l'expérience en son sein pour qu'elle soit véritablement compétitive et puisse atteindre l'efficacité et la rentabilité requises,
- Institutionnaliser le dialogue social au sein de chaque entreprise publique à travers de nombreux mécanismes, notamment : la régularité des réunions du conseil d'administration avec la structure syndicale, afin de créer des espaces d'interaction/communication efficaces qui permettraient de faire face aux différentes difficultés et obstacles que traverse l'entreprise, réfléchir à leur résolution et trouver les meilleurs moyens d'y parvenir,
- Instaurer une approche participative : l'une des caractéristiques les plus marquantes du concept de gouvernance est le changement de la modalité de leadership et des méthodes de prise de décision qui rompent avec la centralisation et l'unilatéralisme pour être remplacées par des partenariats et un leadership collectif qui ne compromet pas l'efficacité et le dialogue entre les différentes parties concernées. Cela implique également la participation des différents acteurs des secteurs public et privé, de la société civile, des usagers finaux et des groupes de pression,
- Ancrer une infrastructure de communication capable de promouvoir de la transparence et sa diffusion à divers niveaux de la gestion publique, de sorte à permettre aux différents acteurs de contribuer à enrichir l'administration publique et à élargir la participation civile en établissant des partenariats et en veillant à inclure tous les efforts et idées disponibles qui peuvent contribuer à la lutte contre la corruption,

41 Dans ce contexte, le décret présidentiel n° 2022-303 du 29 mars 2022 a été promulgué, fixant les principes relatifs au choix, à l'évaluation des performances des administrateurs représentant les participants publics et des administrateurs indépendants et à leur révocation.

42 Dans ce contexte, le décret présidentiel n° 2022-303 du 29 mars 2022 a été promulgué, fixant les principes relatifs au choix, à l'évaluation des performances des administrateurs représentant les participants publics et des administrateurs indépendants et à leur révocation.

- Mettre en place un comité d'audit pour coordonner les interventions de contrôle avec la Cour des Comptes et les autres structures de contrôle et exercer une fonction de suivi, d'évaluation et de prospective. Ceci s'inscrit dans le respect des obligations de la gouvernance au sein des établissements publics et des exigences de bonne gestion qui nécessite l'élaboration de la fonction d'audit afin de contribuer à la maîtrise des risques de corruption auxquels ils sont confrontés,
- Adopter et étendre la technique de consultation publique, que ce soit à travers le système d'échantillonnage social pour le public cible ou opter pour une large consultation publique et un dialogue qui se fassent directement ou en ligne via des portails électroniques préparés à cet effet et ouverts au public.

## 2. Solutions financières

La formulation de solutions s'inspire largement des propositions du Département des Etudes et de la Documentation de l'Union Générale Tunisienne du Travail, élaborée dans le cadre du projet du programme économique et social de l'UGTT<sup>43</sup>.

### 2.1 Dettes financières des entreprises publiques

Les montants des dettes dues par toutes les entreprises publiques, en partie constituées par des dettes extérieures, sont considérés comme élevées. La partie intérieure de cette dette peut être divisée en 5 composantes à régler comme suit :

- La première composante peut être reprise par l'Etat. Certes, cela va exacerber l'endettement de l'Etat, mais n'affectera pas le déficit budgétaire car le remboursement de ces dettes se fera sur une longue période (avec des intérêts non composés, le remboursement et les pénalités de retard sont payés après l'expiration du délai de grâce).
- La deuxième composante peut être reprise par la Banque Centrale sans paiement d'intérêts, comme cela a déjà été le cas les dettes de l'Office des Céréales et de l'Office de l'Huile en 1997 (980 millions de dinars) conformément aux dispositions de l'article 17 de la Loi de Finances 1997.
- La troisième composante peut être financée par les banques qui peuvent geler une partie de la dette sur une durée de 7 ans par exemple (dette junior) sans intérêts ou avec intérêts différés après la période d'échéance (sans intérêts composés).
- La quatrième composante peut être gardée dans les comptes des entreprises concernées (dette sénior).
- La cinquième composante peut être refinancée par les consommateurs sous forme d'emprunts à rembourser à partir d'augmentations futures de prix. Ces prêts peuvent être obtenus auprès de sociétés d'investissement ou de la Caisse des Dépôts et des Consignations en échange d'obligations, éventuellement convertibles en actions.

<sup>43</sup> Espoir et développement : "Les grandes orientations du programme économique et social de l'Union Générale Tunisienne du Travail pour sauver et faire avancer la Tunisie", août 2019. Mimeo.

Le règlement de la dette peut prendre la forme de :

- Transfert définitif de la dette (ce cas concerne les première et deuxième composantes).
- Transfert de la dette après l'avoir convertie en obligations convertibles en actions, pour une durée de 10 ou 15 ans, par exemple. Ce processus sera sans intérêt ou avec des intérêts non composés payés à la fin de la période d'échéance. Ce cas concerne les troisième et cinquième composantes.

Ce schéma de règlement des dettes ne peut s'appliquer qu'au cas par cas :

- Pour les entreprises à forte valeur marchande (La Régie Nationale des Tabacs et des Allumettes, Tunisair, la Compagnie des Phosphates de Gafsa, le Groupement Chimique, la Société Tunisienne de Sidérurgie El Fouladh...) : les cinq composantes sont applicables.
- Pour les entreprises publiques qui fournissent des services publics à des prix subventionnés (tels que la Société Nationale des Chemins de Fer Tunisiens, les sociétés de transport public...) : les troisième et cinquième composantes ne peuvent pas être appliquées.
- Pour les autres entreprises dont le prix des services peut couvrir le coût et afin d'en préserver le caractère public : nous devons exclure les troisième et cinquième composantes.

## 2.2 Soutien à l'efficacité des entreprises publiques

Outre les solutions proposées pour solutionner les dettes financières, des solutions aux problèmes restants doivent être envisagées. A cet effet, un plan d'habilitation doit être établi pour chaque entreprise selon un contrat-programme à signer, à mettre en œuvre et à suivre.

Le plan d'habilitation prévoit :

- La création d'un fonds public composé des revenus de cession des entreprises saisies et des petites participations de l'État auprès de plusieurs institutions,
- Les participations de la Caisse des Dépôts et Consignations,
- Le règlement de la dette commerciale : chaque entreprise publique a des dettes auprès de prestataires du secteur privé, d'autres entreprises publiques, des caisses de sécurité sociale et de l'État. A cet égard, il importe de trouver des arrangements pour le règlement de ces dettes, comme le report de dettes ou l'obtention de nouveaux emprunts lors du remboursement de dettes financières. Il est également nécessaire de procéder au recouvrement des créances de ces entreprises publiques auprès de leurs clients, particuliers et institutions. On peut citer, à titre d'exemple, la campagne de recouvrement menée par la Société Tunisienne de l'Electricité et du Gaz et de la Société Nationale d'Exploitation et de Distribution de l'Eau. L'Etat doit également payer les redevances des entreprises publiques estimées à 2780,4 millions de dinars au titre de l'année 2020.

- Le renouvellement des équipements : le manque d'entretien et de renouvellement entraîne une diminution de la production, qui conduit à une augmentation de la charge d'exploitation, impactant négativement les résultats nets de l'entreprise. Par conséquent, il y a urgence à investir dans le renouvellement des équipements en visant, en premier lieu, la réhabilitation du système de production.
- La réduction des coûts : il est important de procéder à des compressions de coûts, notamment par la réduction des coûts salariaux et des dépenses énergétiques. En réalité, les entreprises publiques souffrent de suremploi, qui s'est aggravé après les événements de 2011. Il est donc devenu nécessaire de développer un plan social pour encadrer le départ de certains travailleurs et le redéploiement d'autres, outre l'élaboration de programmes d'économie d'énergie pour l'ensemble du secteur public.
- La recherche de partenariats stratégiques : en plus des solutions proposées, la réforme de certaines entreprises exige la recherche de partenariats stratégiques pour bénéficier des transferts d'expertise et mieux se positionner sur le marché mondial, à l'image du secteur du transport aérien.

## ETUDE DE CAS

# La Société Tunisienne de l'Electricité et du Gaz

### 1. Diagnostic de la situation

#### 1.1. Situation financière

Le résultat net de la Société Tunisienne de l'Electricité et du Gaz s'est établi à 106,4 millions de dinars au cours de l'année 2019, contre 2093,5 millions de dinars en 2018, enregistrant une augmentation de 2199,9 millions de dinars, soit 105,1%. Cela est principalement dû à l'augmentation des revenus d'exploitation à 982,3 millions de dinars, soit 16,9%, suivant l'augmentation de la valeur des ventes de 20,7% et d'un ajustement des prix à 7% pour l'électricité et 10% pour le gaz naturel, et la diminution des charges financières nettes de 2189,6 millions de dinars, soit par 141,9% du fait de l'augmentation du taux de change du dinar tunisien.

Au cours de l'année 2020, le résultat net s'est élevé à - 60,2 millions de dinars, enregistrant une baisse de 166,8 millions de dinars, soit 156,8% par rapport à l'année 2019. Ceci est dû notamment à la hausse des charges financières nettes de 817,1 millions de dinars, avec un pourcentage de 126,4%.

**Le tableau ci-après met en évidence l'évolution des principaux indicateurs financiers de la STEG au cours de la période 2018-2020.**

Indicateurs	Evolution 2018-2019		Evolution 2018-2019	
	Valeur (MD)	Taux (%)	Valeur (MD)	Taux (%)
Charges en main d'œuvre	30.6	6.6%	82	16.6%
Recettes d'exploitation	982.3	16.9%	-1130	- 16.6%
Charges d'exploitation	973.6	15.3%	-1807.7	- 24.6%
Résultat de l'exploitation	8.7	1.6%	677.7	124.6%
Charges financières nettes	- 2189.6	- 141.9%	817.1	126.4%

Source : *Rapport sur les Etablissements Publics, annexe de la loi de finances 2022*

La Société Tunisienne de l'Electricité et du Gaz arrive en tête du classement des entreprises publiques contribuant aux ressources propres de l'Etat, tel que présenté dans le tableau ci-après :

**Contribution de chaque établissement aux ressources propres de l'Etat, par ordre décroissant, en prenant 2019 comme année de référence (en millions de dinars) :**

Etablissement public	2018	2019	2020
Régie Nationale des Tabacs et des Allumettes	910.1	923.2	1003.5
Société Tunisienne de l'Electricité et du Gaz	733.7	899.8	846.9
Entreprise Tunisienne d'Activités Pétrolières	686.2	897.8	403.2
Société Nationale de Distribution des Pétroles (AGIL)	432.6	475.3	469.9
Tunisie Télécom	365.3	419.8	395.9
Manufacture des Tabacs de Kairouan	338.0	364.9	348.5

Source : *Rapport sur les Etablissements Publics, annexe de la loi de finances 2022*

La Société Tunisienne de l'Electricité et du Gaz souffre de difficultés financières résultant principalement du fait que les prix tarifaires ne couvrent pas le coût réel de l'électricité et du gaz. Au titre de la consommation d'électricité et de gaz, les redevances se sont élevées à 2020 millions de dinars en 2020, dont 1099 millions de dinars auprès des particuliers et 921 millions de dinars auprès de l'Etat et les entreprises publiques.

Ce chiffre a été enregistré malgré le règlement des 150 millions de dinars en 2020 par le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Appui à l'Investissement au titre des redevances de l'Etat. Cette situation s'est traduite par l'incapacité de l'entreprise à payer les redevances des fournisseurs de gaz, notamment la société algérienne Sonatrach qui fournit plus de la moitié de la consommation nationale.

Le solde des créances des établissements publics auprès de l'Etat a connu une augmentation continue au cours de la période 2018-2020, où il a atteint 7561,7 millions de dinars à la fin de l'année 2019, dont 670,5 millions de dinars de redevances dues à la Société Tunisienne de l'Electricité et du Gaz.

Les besoins minimaux de la Société Tunisienne de l'Electricité et du Gaz en fonds propres se sont élevés à 2379,4 millions de dinars, principalement en raison des fortes pertes cumulées qui ont atteint 1897,34 millions de dinars en 2018.

En outre, la Société Tunisienne de l'Electricité et du Gaz fait face à des risques élevés liés à la dévaluation du cours du dinar face aux devises étrangères, ce qui conduit l'entreprise à supporter d'importantes charges financières au titre d'une mise à jour de ses dettes, en plus du manque de liquidité du fait des difficultés qu'elle rencontre à recouvrer ses créances auprès des secteurs public et privé et ce que cela implique en termes de non-respect par l'entreprise de ses obligations financières vis-à-vis de ses fournisseurs.

Au niveau des ressources humaines, la Société Tunisienne de l'Electricité et du Gaz arrive en tête du classement des établissements publics en charges d'employés, tel que présenté dans le tableau suivant :

### Entreprises publiques classées premières selon les charges de leurs salariés, en millions de dinars

Charges des agents				
Rang	Etablissement	Indicateur de 2018	Etablissement	Indicateur de 2019
1	Société Tunisienne de l'Electricité et du Gaz	462.7	Société Tunisienne de l'Electricité et du Gaz	575.3
2	Tunisie Télécom	324.1	Compagnie des Phosphates de Gafsa	299.7
3	Groupement chimique Tunisien	268.7	Tunisie Télécom	296.8

Source : *Rapport sur les Etablissements Publics, annexe de la loi de finances 2022*

## 1. Gouvernance

### ➤ Gouvernance globale :

- Echec de l'État à définir une stratégie d'éclairage appropriée en faveur de toutes les régions de la république, y compris les zones non aménagées, qui représentent aujourd'hui des quartiers résidentiels anarchiques, que la Société Tunisienne de l'Electricité et du Gaz tente difficilement de raccorder à sa grille.
- Ambiguïté de la stratégie de l'Etat en matière de subventions accordées à l'électricité. Cela se traduit dans le non-respect de l'Etat de ses engagements financiers envers la Société Tunisienne de l'Electricité et du Gaz, avec les transferts de l'Etat au titre des subventions de l'électricité qui se sont élevées à 1242 millions de dinars en 2019 et à 340 millions de dinars en montant prévisionnel pour l'année 2020. Ce montant ne couvre pas la totalité du montant de la subvention, l'entreprise ayant encore d'importantes créances à ce titre.

### ➤ Gouvernance interne :

- Une des faiblesses déplorées au niveau de la Société Tunisienne de l'Electricité et du Gaz se rapporte au fait que le responsable principal de la société cumule ses fonctions de président du conseil d'administration avec celles de directeur exécutif. De plus, la composition du conseil d'administration ne se réfère pas à des critères objectifs et ne tient pas compte du critère de compétence.
- La Société Tunisienne de l'Electricité et du Gaz déplore également la faiblesse du contrôle en son sein, qui se traduit par un manque de transparence et de clarté au

niveau des relations avec les usagers. En effet, ces derniers se plaignent toujours des montants élevés de leurs factures, alors même que leur consommation d'électricité n'a pas changé, sans trouver de réponse satisfaisante à leurs réclamations. Ils procèdent donc au paiement des factures suite aux promesses des fonctionnaires de remédier à la situation et de procéder aux ajustements nécessaires lors de l'édition des factures à venir. Le vol de l'électricité sur les compteurs et réseaux électriques s'élève à environ 200 millions de dinars par an. Par ailleurs, la Société Tunisienne de l'Électricité et du Gaz supporte le coût élevé de consommation d'électricité des salariés et cadres de l'entreprise, qui est estimé en 2014 à 11,4 millions de dinars.

## 2. Solutions proposées

### 2.1. Propositions de solutions financières

- Le règlement, par l'État, de la dette qu'il doit à la Société Tunisienne de l'Électricité et du Gaz,
- Le respect par l'Etat de l'intégralité de ses engagements vis-à-vis de la Société Tunisienne de l'Électricité et du Gaz relatifs aux transferts de la subvention de l'électricité,
- La prise en charge, par l'Etat, d'une partie des dettes dues par l'entreprise, tout en rééchelonnant le reste des dettes dues à l'Etat et aux fournisseurs privés,
- L'intensification des campagnes de recouvrement et la motivation des citoyens à payer ce qu'ils doivent en tenant compte de leur capacité de paiement,
- La révision des privilèges en nature accordés aux salariés de l'entreprise.

### 2.2. Au niveau de la gouvernance

#### 2.2.1. Propositions de solutions au niveau de la gouvernance globale

- Mettre en place des politiques publiques visant à maîtriser l'énergie et à rationaliser la consommation d'électricité, en renforçant le contrôle des appareils proposés à la vente sur le marché et en donnant la priorité au secteur public dans la production des énergies renouvelables,
- Assurer le suivi de l'arrêté du Ministre de l'Industrie, des Mines et des Energies renouvelables conformément à l'article 14 du Journal Officiel de la République Tunisienne n° 14 du 4 février 2020, chargeant un comité technique d'élaborer les scénarios et mécanismes nécessaires pour réduire la subvention des prix de la consommation d'électricité et de gaz naturel avec la nécessité d'impliquer les acteurs sociaux dans les travaux de ce comité.
- Réviser la législation, de manière qui permette d'introduire davantage de flexibilité et d'indépendance au sein de l'entreprise.

**2.2.2. Propositions de solutions de gouvernance interne**

- Former des conseils d'administration professionnels : la sélection des administrateurs doit répondre à des critères objectifs prédéfinis. Il est important d'établir un système d'évaluation de la performance individuelle des membres du conseil d'administration et du président-directeur général par un comité indépendant. L'évaluation de la performance collective est basée, quant à elle, sur les résultats atteints par rapport aux objectifs du contrat du programme,
- Séparer les fonctions de directeur général de celles de président du conseil d'administration,
- Adopter une démarche de communication plus transparente et œuvrer à rétablir la confiance entre l'entreprise et le citoyen,
- Améliorer la qualité des services du bureau des relations avec les citoyens, de sorte à assurer une interaction plus efficace, professionnelle et rapide et de mieux répondre aux demandes et exigences des usagers,
- Développer un système de contrôle des compteurs et des réseaux électriques, de sorte à éviter les vols,
- Revoir le privilège de la gratuité de la consommation d'électricité accordé aux salariés et les cadres de l'entreprise et le rationaliser de manière à concilier entre droit syndical des salariés, d'une part et budgets de l'entreprise, d'autre part. On peut, par exemple, envisager que les cadres et salariés prennent en charge une partie de leur consommation d'électricité.



## FICHES SYNTHÉTIQUES

Thème	Les entreprises publiques		
	Diagnostic	Objectifs	Parties prenantes
	- L'exacerbation des difficultés rencontrées par les entreprises publiques, tant au niveau financier, devenu pesant pour l'Etat, qu'au niveau de la gouvernance	Restructurer les entreprises publiques et maintenir leur caractère public pour plus d'efficacité	-L'Etat -le secteur bancaire - Les Entreprises impliquées -Le Partenaire social
Solution			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les solutions proposées reposent sur les principes suivants :</li> <li>• L'étude individuelle de chaque cas</li> <li>• L'élaboration d'un diagnostic complet de la situation de chaque établissement</li> <li>• L'identification des parties prenantes pour se partager les charges</li> <li>• L'adoption d'une approche participative entre les acteurs sociaux basée sur un dialogue social sérieux et pérenne</li> <li>• Les solutions proposées se situent à deux niveaux :</li> <li>• Solutions au niveau de la gouvernance</li> <li>• Solutions au niveau financier</li> </ul>			

Thème	Gouvernance globale		
	Diagnostic	Objectifs	Parties prenantes
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Absence quasi complète d'une stratégie efficace de l'Etat</li> <li>- Absence de législation en adéquation avec le développement économique et technologique.</li> <li>- Absence de vision et de politiques publiques claires en harmonie relatives à la lutte contre la corruption dans les entreprises publiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apporter de la transparence, de l'efficacité et de la responsabilité au sein des entreprises publiques</li> <li>- Réduire la propagation de la corruption dans les entreprises publiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-L'Etat</li> <li>-Les Entreprises publiques</li> <li>-Le Partenaire social</li> </ul>
Solution			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réviser la définition des entreprises publiques,</li> <li>• Elaborer une stratégie de l'Etat actionnaire,</li> <li>• Nommer des directeurs généraux des entreprises publiques sur la base des contrats objectifs,</li> <li>• Améliorer la transparence et l'accès à l'information dans le domaine de la réglementation des services publics et de la gestion des ressources et des dépenses publiques,</li> <li>• Transformer la Direction Générale des Participations, rattachée au Ministère des Finances, en une structure dotée de pouvoirs plus élargis à qui il incombe de nommer les responsables, de conseiller le gouvernement auprès des établissements publics et diffuser les informations les concernant,</li> <li>• Simplifier les règles de contrôle des marchés publics par l'allègement des procédures et pratiques bureaucratiques et les réélaborer pour assurer plus de transparence,</li> <li>• Simplifier les procédures administratives.</li> </ul>			

Thème	Gouvernance interne		
Diagnostic	Objectifs	Parties prenantes	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le responsable principal cumule ses fonctions de président du conseil d'administration et de directeur exécutif.</li> <li>- La composition du conseil d'administration ne se fonde pas généralement sur des mesures objectives et ne tient pas compte du critère de compétence.</li> <li>- Absence de coordination et d'échange d'informations entre les structures de contrôle à caractère administratif et financier, ce qui explique la faiblesse leur performance et l'absence d'un impact concret dans la lutte contre la corruption dans les entreprises publiques.</li> <li>- La majorité des entreprises publiques ne publient pas leurs rapports financiers de manière régulière.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consacrer la transparence, l'efficacité et la responsabilité.</li> <li>- Mettre en place une structure de communication efficace.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-L'Etat</li> <li>-Les Entreprises publiques</li> <li>-Le Partenaire social</li> </ul>	
Solution			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fixation de critères objectifs pour évaluer la compétence des dirigeants des entreprises publiques,</li> <li>• Revoir le système de rémunération des directeurs généraux et des cadres supérieurs des entreprises publiques,</li> <li>• Former des conseils d'administration professionnels : la sélection des administrateurs doit répondre à des critères objectifs prédéfinis,</li> <li>• Séparer les fonctions du directeur général de celles du président du conseil d'administration,</li> <li>• Appuyer la gouvernance des entreprises publiques en renforçant le rôle des structures de contrôle de gestion, d'audit interne et de comptabilité analytique,</li> <li>• Institutionnaliser le dialogue social dans chaque entreprise publique.</li> </ul>			

Thème	Situation financière des entreprises publiques		
Diagnostic	Objectifs	Parties prenantes	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Difficultés financières qui ont eu un impact négatif sur la qualité des services fournis.</li> <li>- Le total des résultats nets de la majorité des établissements publics durant 2018 et 2019 est négatif.</li> <li>- Difficultés de liquidité.</li> <li>- Un niveau élevé d'endettement (40% du PIB à la fin de 2020)</li> <li>- Niveau élevé d'endettement de l'Etat auprès des entreprises publiques et l'endettement de ces dernières auprès des fournisseurs du secteur privé et auprès d'autres entreprises publiques et auprès de la sécurité sociale.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Réduire l'endettement.</li> <li>-Renforcer l'efficacité des entreprises publiques.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'Etat</li> <li>- La Banque Centrale</li> <li>-Les banques</li> <li>-Les entreprises concernées</li> <li>-Les cobsommateurs</li> <li>- Le partenaire social.</li> </ul>	
Solution			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• règlement de la dette interne</li> <li>• Création d'un fonds public composé des revenus de cession des entreprises saisies et des petites participations de l'État auprès de plusieurs institutions.</li> <li>• Participations de la Caisse des Dépôts et des Consignations</li> <li>• règlement de la dette commerciale</li> <li>• Renouvellement des équipements</li> <li>• Partenariats stratégiques</li> </ul>			

