

Diagnostic-pays systématique : Tunisie

Résumé analytique

1. Contexte général

i. **Avant la révolution de 2011, la Tunisie était généralement considérée comme l'un des pays les plus performants de la région MENA grâce à ses réalisations en terme de développement économique et humain.** Alors qu'elle fut l'un des premiers pays de la région à entreprendre des réformes structurelles précoces, qui contribuèrent à sa bonne performance économique au milieu des années 1990, la Tunisie a réalisé en parallèle d'importants progrès au niveau des indicateurs de développement social et humain. Au cours des deux décennies qui ont précédé l'année 2011, le pays a connu des taux de croissance¹ supérieurs à la moyenne régionale. Il a réalisé des progrès continus dans l'accès à l'éducation primaire (aujourd'hui quasi universel) et aux soins de santé, et réduit considérablement l'incidence globale de la pauvreté, divisée par deux au cours de la période 2000-2010². À l'heure actuelle, la Tunisie reste l'un des pays les plus avancés de la région MENA en termes de droits et émancipation des femmes.

ii. **Malgré des résultats et des progrès notables, le modèle de développement pré-révolutionnaire de la Tunisie n'est pas parvenu à créer une croissance inclusive au sens le plus exhaustif du terme. La détérioration de la gouvernance économique et le captage des ressources par les élites durant la décennie précédant la révolution ont entravé les progrès sociaux du pays, freiné la poursuite du développement économique et alimenté le mécontentement social, qui a culminé avec la chute du régime en 2011.** Les progrès économiques et la stabilité socio-politique ont été obtenus au détriment des libertés civiles et politiques. Les politiques antérieures – mises en place pendant les 20 années qui ont précédé la révolution de 2011 – n'ont pas réussi à atténuer, et ont parfois même exacerbé, les distorsions profondément ancrées dans l'économie. Celles-ci ont entravé le bon fonctionnement des canaux favorisant le développement d'une société plus égalitaire et inclusive (avant tout, la création d'emplois productifs), entraînant les résultats inégalitaires que l'on observe encore aujourd'hui. Ancrées à l'époque dans un espace politique et social étroitement contrôlé et favorable aux élites, ces distorsions ont limité la participation active des citoyens dans les sphères politique, sociale et économique, et entravé la soutenabilité économique et sociale à long terme du modèle de développement du pays. L'accroissement des inégalités et l'accès inégal aux opportunités et aux actifs ont finalement nourri le ressentiment croissant de la population, détériorant le contrat social implicite sur lequel reposait le modèle de développement, qui a finalement implosé avec la révolution de janvier 2011.

iii. **Depuis la révolution de 2011, des avancées considérables ont été réalisées vers une société plus ouverte, plus inclusive et transparente, posant les bases d'un nouveau contrat social incarné par la Constitution de 2014.** La Tunisie a réussi à mettre en place une transition démocratique parfois mouvementée, mais globalement remarquable. Depuis la révolution, les politiques se sont principalement attaquées aux défis les plus immédiats (et avant tout à la lutte contre les menaces sécuritaires) tout en garantissant une transition démocratique réussie et particulièrement nécessaire. Un grand nombre de défis économiques et sociaux structurels sont par conséquent restés sans réponse. Pour stimuler une prospérité partagée, des efforts concertés devront être fournis afin de continuer à renforcer le contrat social, notamment

¹ Le PIB réel a crû en moyenne de 5 % par an entre 1995 et 2008. Cette croissance a été stimulée en grande partie par de grands investissements publics et une forte demande intérieure, conjugués à des exportations plus dynamiques et une forte augmentation des influx d'IDE. La Tunisie a également bénéficié d'une meilleure gestion macro-économique depuis les années 1990, lorsque la première vague de réformes structurelles a commencé. Le renforcement de la gestion des politiques monétaires et fiscales a permis de contenir le déficit fiscal (inférieur à 3 % du PIB entre 2000 et 2008) et l'inflation, préservant ainsi la majeure partie du pouvoir d'achat réel des personnes pauvres.

² Les taux de pauvreté, basés sur un seuil national de pauvreté estimé à 1 277 dinars en 2010, datent de l'enquête sur la pauvreté la plus récente, conduite en 2010. Selon un seuil de pauvreté de 2 \$EU par jour, le taux de pauvreté s'élève à 4,3 %.

la promotion de l'égalité des chances. Dans le cas de la Tunisie, il s'agira avant tout de rétablir la confiance dans les institutions publiques et de garantir la participation active des citoyens dans les affaires politiques et sociales. Au cours de la transition politique de 2011 à 2014, des progrès importants ont été réalisés en vue de renforcer la transparence et la participation, notamment les droits civiques et politiques comme le démontrent les premières élections libres et équitables organisées dans le pays, le renforcement de la liberté de la presse et d'association, l'allègement des restrictions sur les activités des organisations de la société civile et autres, et l'amélioration de la gouvernance économique. Ces avancées majeures en termes de cadre institutionnel, législatif et judiciaire, et la reconnaissance des droits dorénavant inscrits dans la Constitution de 2014³, poseront les fondements de la poursuite des progrès sociaux et de la multiplication des opportunités.

iv. **Après avoir réalisé avec succès une transition démocratique historique et remarquable, la Tunisie peut maintenant saisir l'occasion unique de lancer les réformes économiques et institutionnelles nécessaires pour mettre le pays sur la voie d'une croissance plus rapide et plus inclusive.** Comme de nombreux pays à revenu intermédiaire, la Tunisie a réalisé d'immenses avancées pour répondre aux besoins élémentaires de sa population (comme l'atteste l'amélioration des indicateurs de développement humain). Toutefois, il est toujours impératif de renforcer le lien entre la croissance et le progrès social, notamment par la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité, et cela déterminera la mesure dans laquelle la Tunisie pourra prendre un chemin de développement plus solide, durable et inclusif. Les avancées dans le domaine de la participation et de la capacité d'action des citoyens, ainsi que l'amélioration de la gouvernance économique et dans la société en général, pourraient de fait libérer le potentiel d'accélération de la croissance grâce à un secteur privé plus dynamique, une hausse de la productivité et de l'innovation, et un secteur public plus efficace, lesquels renforceront tous ensemble le capital humain et social. L'ouverture de l'espace politique et social qui accompagne le nouveau contexte démocratique offre une occasion unique de construire un dialogue participatif social et économique afin d'identifier les moyens de renforcer le lien entre la croissance, le bien-être et la participation citoyenne. Ce dialogue, conduit par des parties prenantes nationales avec, au besoin, l'appui technique de partenaires internationaux, renforcera la conception et la mise en œuvre de politiques visant à renforcer la croissance et l'inclusion.

v. **Il est nécessaire de mettre en place dès maintenant des mesures importantes pour déclencher la transformation structurelle de l'économie tunisienne afin de garantir une croissance continue, durable et inclusive.** Un nombre croissant de données concrètes semblent suggérer que l'amélioration de l'accès aux opportunités économiques et aux services sociaux, de même que la lutte contre les inégalités, ne sont pas seulement une question d'« équité » ou de construction d'une « société plus juste », mais impliquent également de concrétiser les aspirations d'une société à une prospérité économique. Si le renforcement de la sécurité des citoyens et des entreprises demeurera à moyen terme l'une des principales priorités politiques, la mise en place de réformes structurelles approfondies (y compris la promotion de la création de valeur et l'innovation, et la poursuite de l'éradication des rentes et des privilèges économiques injustifiés) reste cruciale pour garantir la durabilité du redressement économique. Elle reste tout aussi cruciale pour rejoindre les Pays à Revenu Intermédiaire (PRI) de la tranche supérieure des autres régions, qui ont réalisé de bien meilleures performances que la Tunisie au cours des vingt dernières années. Ces réformes devront exploiter les capacités sous-jacentes du pays et réaligner les mesures incitatives afin de favoriser une croissance soutenue et inclusive. Dans ce contexte, ce diagnostic-pays systématique identifie la promotion de la croissance stimulée par le secteur privé (et la création d'emplois) et le renforcement de l'égalité des chances comme les deux principaux moteurs du changement pour lesquels de nouvelles initiatives politiques sont recommandées.

³ La nouvelle Constitution reconnaît le droit d'accès à l'information comme une condition indispensable de la transparence et de la redevabilité des pouvoirs publics, qui permet aux citoyens de faire des choix éclairés et les prémunit contre les mauvaises pratiques de gestion et la corruption. Elle s'efforce également de garantir la mise en place de processus adaptés de freins et de contrepoids. Parmi ses principales réussites, la nouvelle Constitution confirme et garantit plus profondément les droits des femmes et l'égalité des citoyens et des citoyennes, confirme le droit à la liberté de conscience et limite l'action du parlement en matière de restrictions des libertés et des droits fondamentaux, notamment via la Cour constitutionnelle nouvellement instaurée.

2. Diagnostic-pays systématique: Tunisie

vi. **Un cadre macro-économique solide et un contexte socio-politique stable sont les conditions nécessaires pour le développement d'un modèle économique réellement inclusif.** Une plus forte croissance économique qui se traduit par de meilleurs emplois est une condition indispensable pour accroître la prospérité de la population. Elle implique la mise en place d'un cadre macro-économique sain et, pour des pays tels que la Tunisie qui sortent d'une période de transition politique, un degré suffisant de stabilité politique et de sécurité. La stabilité macro-économique et financière est cruciale pour protéger les revenus et le bien-être des moins nantis et créer les conditions fondamentales pour l'investissement privé, la croissance et la prospérité partagée. Conjointement à l'établissement d'un environnement politique, sécuritaire et économique stable et propice à l'investissement (public et privé), la restauration de la durabilité macro-économique et fiscale est essentielle pour stimuler la croissance économique. La gestion des risques pesant sur les finances publiques et la préservation d'un espace budgétaire pour les investissements stimulant la croissance constituent donc deux priorités politiques de premier plan⁴. Parmi les mesures politiques cruciales (quoique non exhaustives) nécessaires pour préserver la soutenabilité de la dette et garantir la stabilité macro-économique et du secteur financier, on peut citer la consolidation des subventions aux entreprises publiques parallèlement à un renforcement de leur gouvernance, la maîtrise de l'augmentation des dépenses salariales dans le secteur public, la maîtrise du déséquilibre croissant des programmes de sécurité sociale, la rationalisation des subventions à la consommation et des programmes d'assistance sociale, de manière à rééquilibrer la composition des dépenses en faveur d'investissements productifs stimulant la croissance et des services sociaux essentiels, particulièrement dans les régions défavorisées.⁵ Des mesures ont déjà été prises pour amorcer la consolidation fiscale tandis que les gouvernements récents ont prouvé leur engagement en faveur de réformes structurelles afin d'enrayer l'augmentation de la dette publique. Les premières réformes du système de subvention des carburants mises en place⁶ et l'accélération de la restructuration des entreprises publiques, au premier rang desquelles les grandes banques publiques, sont des mesures encourageantes qui vont dans la bonne direction. Des initiatives ont également été prises pour améliorer la composition du budget en augmentant les dépenses de capitaux, en particulier dans les régions les plus pauvres, tandis que des mesures sont actuellement à l'étude pour accroître la capacité d'absorption des programmes d'investissement public, notamment en améliorant l'efficacité des pratiques de passation des marchés publics.

vii. **Les progrès en faveur d'une prospérité plus grande et mieux partagée dépendront de la capacité de certains groupes à participer à la croissance économique et à en recueillir les fruits.** L'étendue de l'inclusion réelle et perçue peut avoir un fort impact sur la soutenabilité générale. La consolidation du pacte social qui unit l'ensemble des Tunisiens, un défi majeur de la période post-transition, constituera donc une autre condition cruciale pour garantir la durabilité à long terme du modèle économique inclusif désiré.

⁴ En juin 2013, la Tunisie a également rejoint un programme d'accord de confirmation du FMI d'une durée de 24 mois pour un montant équivalent à 1,75 milliard \$EU. Ce programme a pour priorité de contribuer à la stabilisation macro-économique à court terme et de poser les bases d'une croissance plus forte et plus inclusive, y compris en poursuivant des réformes bancaires draconiennes.

⁵ La mise en place d'une politique monétaire rigoureuse et d'une politique de taux de change plus flexible est essentielle pour réduire les vulnérabilités externes, améliorer la compétitivité de la Tunisie en matière de prix et reconstituer les réserves de devises étrangères.

⁶ Par exemple, toutes les subventions destinées au secteur du ciment ont été éliminées depuis 2013. L'augmentation récente des prix de l'électricité et du carburant, de même que l'introduction d'un tarif réduit pour les ménages consommant moins de 100 kWh, sont également des mesures qui vont dans la bonne direction. Les économies de dépense publique réalisées grâce à ces mesures sont estimées à 0,2 % du PIB. L'élimination des subventions énergétiques destinées aux autres industries intensives en énergie, et l'augmentation des prix de l'électricité et du carburant pour les utilisateurs industriels se traduiront par une réduction supplémentaire des dépenses publiques de l'ordre de 0,5 % du PIB en 2015.

viii. **Ce diagnostic-pays systématique identifie certains domaines clés porteurs d'opportunités, qui s'appuient sur les nombreux atouts de la Tunisie et pourraient aider à orienter les futures politiques de développement du pays.** Pour saisir ces opportunités, ce diagnostic présente une plateforme (non exhaustive) d'actions réformatrices visant à atténuer certaines des contraintes les plus sévères à la croissance et à l'inclusion. Elles sont basées sur la puissance et la profondeur de leur impact potentiel sur le développement à moyen terme, mais sans perdre de vue les objectifs de développement à long terme du pays. La faisabilité de leur mise en œuvre ainsi que les conditions en place pour leur durabilité sont également prises en compte, de même que les résultats de l'analyse technique, pour identifier et sélectionner les zones où les opportunités de progrès vis-à-vis des objectifs sont les plus évidentes. Les sections suivantes résument les principaux domaines dans lesquels ce diagnostic perçoit les atouts et les opportunités de la Tunisie, et dans lesquels les réformes en cours ou le dialogue sur les réformes pourraient soutenir les progrès vers une croissance plus inclusive et un nouveau modèle de développement.

A. Poursuivre des réformes de l'environnement des affaires pour stimuler l'investissement productif et empêcher l'accaparement par les élites à l'avenir

ix. **Les réformes de l'environnement des affaires présentent un fort potentiel de croissance, de création d'emplois et, en définitive, d'inclusion.** La suppression des barrières à l'entrée et à la concurrence permettrait d'améliorer significativement la performance de l'économie tunisienne, et de stimuler la capacité de la plupart des entreprises productives à croître et à créer des emplois de bonne qualité. Cela contribuerait à l'établissement d'une véritable « démocratie économique » dans laquelle les entrepreneurs accèdent aux ressources en fonction des mérites de leurs projets. Aujourd'hui, l'espace socio-politique est propice à ce type de réforme, et la possibilité de progrès est donc plus grande. La suppression des entraves à la compétition sur le marché devrait commencer par les secteurs des services d'épine dorsale, dits « backbone », essentiels (autrefois les plus préservés de la concurrence) et les secteurs à fort potentiel de création d'emplois, notamment le commerce et les télécommunications, afin de multiplier considérablement les investissements dans ces secteurs. Une concurrence accrue en Tunisie apporterait des avantages considérables et se traduirait par une accélération de la création d'emplois. À travers le monde, de nombreuses preuves empiriques démontrent les avantages significatifs d'une concurrence accrue. L'analyse empirique présentée dans la Revue des Politiques de Développement (2014) de la Tunisie concluait qu'une baisse de cinq points de pourcentage des marges bénéficiaires des entreprises (provoquée par une concurrence accrue) se traduirait par une croissance supplémentaire du PIB d'environ 4,5 % par an, et environ 50 000 nouveaux emplois par an. Depuis la révolution de 2011, des mesures importantes ont été prises pour renforcer la concurrence et permettre aux entreprises de jouer à armes égales. Par exemple, un projet de loi sur la concurrence, qui renforcerait le rôle et l'indépendance du Conseil de la concurrence, est en cours d'étude et devrait être adopté en 2015. Ce Conseil peut jouer un rôle majeur en stimulant les forces compétitives au bénéfice des consommateurs, notamment en levant les obstacles qui peuvent empêcher que les prix de gros et de détail tombent à des niveaux compétitifs. De la même manière, des réformes sectorielles cruciales sont en cours, par exemple dans les télécommunications, pour permettre l'entrée sur le marché d'un nombre bien plus élevé de prestataires de services. Parmi les autres domaines importants de réformes susceptibles d'améliorer le climat de l'investissement, on peut citer la réforme fiscale, l'allègement du fardeau réglementaire, la lutte contre la corruption et l'accélération des programmes d'infrastructures publiques, notamment en recourant plus fréquemment au partenariat public-privé (PPP) dans le domaine des infrastructures.

x. **Un dialogue public-privé ouvert et engagé devrait accompagner des réformes réglementaires plus poussées.** Toutefois, bon nombre de régulations et de pratiques qui engendrent des rentes par abus de marché existent toujours et de nombreuses entreprises continuent d'en bénéficier. Une simplification draconienne de l'ensemble des réglementations entravant l'activité du secteur privé, ainsi qu'une limitation du pouvoir discrétionnaire dans leur mise en œuvre, sont indispensables pour l'instauration d'une croissance stimulée par le secteur privé et, en définitive, pour l'inclusion. Par la suite, il sera crucial de s'appuyer sur un dialogue public-privé solide sur les réformes réglementaires et d'élaborer des outils

permettant de vérifier que les réglementations nouvelles et existantes répondent à l'objectif visé ainsi qu'aux intérêts publics et privés⁷.

B. Élaborer et mettre en œuvre une stratégie nationale pour le secteur financier en vue d'accroître les opportunités économiques

xi. **L'accès aux services financiers est crucial, tant pour les ménages que pour les entreprises, afin de catalyser le développement du secteur privé, améliorer l'accès aux services essentiels et multiplier les opportunités économiques pour les plus vulnérables**⁸. En renforçant l'accès des entreprises au crédit, notamment des entreprises sans antécédents de crédit et avec des garanties limitées (principalement des MPME et des *start-ups*), et en créant de nouvelles sources de financement, il sera possible de canaliser les ressources vers les projets les plus productifs, et de permettre aux entreprises de s'élargir et de réaliser des investissements productifs.⁹ Certains programmes visant à améliorer l'accès aux financements pour les exportations à forte valeur ajoutée ont déjà été mis en place, notamment avec l'appui du GBM¹⁰. Il existe effectivement un espace pour mettre à l'essai une assistance et des instruments supplémentaires axés sur un secteur spécifique et de nature plus inclusive (par exemple, pour combler les disparités régionales dans l'accès à la finance). Afin d'améliorer l'efficacité du système bancaire et la concurrence au sein du secteur, les réformes les plus approfondies devraient porter sur la restructuration des banques publiques, l'application stricte des régulations bancaires et la révision des procédures relatives aux banques en difficulté financière. Au niveau des ménages, une plus grande inclusion financière (par l'accès aux services financiers formels et leur utilisation, tels que les comptes, les financements destinés à la consommation et au logement, l'assurance) est cruciale pour favoriser l'accès aux services essentiels (logement, éducation, etc.), stimuler la génération de revenus et l'emploi, mais aussi aider à gérer les chocs économiques. Il existe également une corrélation positive entre, d'une part, l'inclusion financière et, d'autre part, la stabilité financière et une plus grande efficacité de l'intermédiation financière, deux conditions importantes et indispensables de la création d'emplois et du développement du secteur privé. Les réformes et l'expansion du secteur de la microfinance doivent être conjuguées à l'élaboration d'instruments financiers innovants et d'approches novatrices afin de répondre aux besoins des ménages non salariés et à faible revenu. L'élaboration d'une stratégie nationale pour le secteur financier et sa mise en œuvre immédiate constituent une occasion évidente de définir une feuille de route d'actions réalisables pour garantir le développement du secteur et la réalisation des objectifs de stabilité.

C. Concevoir et mettre en œuvre des politiques stimulant la croissance et la création d'emplois dans les secteurs où la Tunisie présente un avantage stratégique

xii. **Afin de moderniser les politiques industrielles du passé, un nouveau type de politique de développement sectoriel stratégique, conjugué à des réformes visant à inciter l'emploi formel, pourrait contribuer à la transformation structurelle de l'économie et aux progrès vers une croissance plus inclusive.**¹¹ Les pouvoirs publics peuvent jouer un rôle actif dans l'accompagnement du développement de secteurs à fort potentiel en corrigeant leurs défaillances en matière de réglementation et de coordination afin d'instaurer un climat d'investissement propice. Les politiques visant à améliorer l'environnement général des affaires pourraient être complétées par des interventions ciblées sur la création d'emplois dans des secteurs et des régions spécifiques. En effet, comme ce diagnostic l'explique, la seule augmentation des investissements ne garantit pas que l'économie crée les emplois nécessaires à

⁷ L'Annexe I.C détaille les domaines d'opportunité dans lesquels les réformes sont déjà en cours ou les conditions requises pourraient être présentes pour leur mise en œuvre.

⁸ Le tableau C2 de l'Annexe I fournit de plus amples détails sur les domaines de réforme.

⁹ Un système bancaire plus performant pourrait augmenter le niveau de crédit au secteur privé à hauteur d'au moins 10 % du PIB, ce qui pourrait se traduire par une injection de plus de 10 millions \$EU d'investissements supplémentaires dans l'économie au cours des 10 prochaines années, soit l'équivalent d'environ 38 000 emplois supplémentaires par an (DPR Tunisie 2014).

¹⁰ On peut citer ici le troisième Projet de développement des exportations et la Facilité pour les MPME.

¹¹ Il faudra modifier la nature des politiques industrielles poursuivies car, à ce jour, elles n'ont pas ciblé les défaillances du marché et elles ont favorisé les entreprises plutôt que les secteurs.

l'amélioration des opportunités et du niveau de vie de tous les Tunisiens. Il est donc essentiel que les pouvoirs publics, suite à une consultation étroite avec les parties prenantes concernées (secteur privé, organisations professionnelles), identifient également des politiques sectorielles visant à stimuler l'investissement et l'emploi. Cela implique d'identifier les sous-secteurs et les chaînes de valeur les plus importants de l'économie afin de comprendre le potentiel de création d'emplois, ainsi que les types de goulets d'étranglement et de défaillances réglementaires à éliminer pour créer ces emplois. Cet exercice d'identification permettrait d'apporter des informations sur les types et le niveau d'investissement nécessaires, le nombre d'emplois qu'il est possible de créer, leur composition en termes de compétences et leur répartition régionale.

xii. **Ces politiques devront également s'accompagner de réformes visant à consolider les régimes d'assurance sociale et harmoniser les réglementations professionnelles afin d'encourager l'emploi formel et de mieux protéger les niveaux de vie.** Dans le domaine de l'assurance sociale, une meilleure harmonisation des régimes du secteur public et du secteur privé, l'amélioration de la portabilité, l'amélioration de la gouvernance et de la gestion des programmes de sécurité sociale et l'alignement des financements aux avantages plus explicites contribueront au renforcement des incitations en matière de création d'emplois, de soutenabilité et de couverture. En termes de réglementation du travail, le ralentissement de la hausse des coûts de main-d'œuvre¹² et, parallèlement, l'amélioration de la protection des salaires et des services aux travailleurs pourraient accompagner les réformes de l'assurance sociale. La législation relative à la protection de l'emploi joue un rôle crucial pour protéger les travailleurs des conséquences négatives des actions arbitraires des employeurs, favorisant ainsi la stabilité industrielle, le développement de capital humain propre à chaque entreprise et l'innovation. Toutefois, une trop grande rigidité de la protection de l'emploi et des contrats a pour effet d'entraver la capacité des entreprises à réagir rapidement aux évolutions technologiques ou de la demande du marché sur le plan de l'embauche ou de la remise à niveau des employés. Il est donc important d'accompagner les politiques d'investissement ciblées par des politiques d'emploi flexibles, ainsi que des politiques actives du marché du travail mieux ciblées, car cette flexibilité est cruciale pour une réaffectation efficace des postes, une plus grande création d'emplois et la croissance économique. Le renforcement d'un dialogue social inclusif contribuera au développement d'un système intégré d'emploi et de protection sociale, nécessaire pour trouver le bon équilibre entre la flexibilité et la sécurité.

D. Utiliser le dialogue social pour catalyser l'adoption et la mise en œuvre de politiques d'assistance sociale plus efficaces, qui amélioreront l'équité et l'efficacité des programmes d'assistance sociale

ix. **Un ciblage plus rationnel des subventions universelles des prix et des filets de sécurité sociale permettra d'améliorer l'équité et d'accroître l'espace fiscal nécessaire pour mettre en place des programmes de soutien à la transition vers des moyens de subsistance productifs.** Le renforcement du système de sécurité sociale de la Tunisie est un complément indispensable aux réformes en faveur de la croissance afin de protéger efficacement les personnes pauvres et vulnérables des chocs imprévus, et de protéger le pouvoir d'achat et le niveau de vie. Comme c'est le cas dans les autres pays de la région, les dépenses actuellement excessives consacrées à des subventions non ciblées ne bénéficient pas aux plus pauvres mais, paradoxalement, aux mieux nantis, si bien qu'elles exacerbent les inégalités. Il est possible de mieux cibler les programmes existants de transferts en espèces et de cartes de santé, dont une partie de la population pauvre bénéficie, en continuant de développer le récent système d'identification unique pour tous les programmes d'emploi et de protection sociale, et en introduisant des stratégies de sortie pour garantir un accès et une transition équitables au travail pour les personnes valides. Conjuguées aux déficits budgétaires qui menacent le système de sécurité sociale (retraites et assurance santé), la couverture insuffisante et la soutenabilité des programmes de protection sociale mettent en lumière la nécessité d'entamer une réforme exhaustive dans les plus brefs délais. Le nouveau « contrat social » signé entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux en 2013 témoigne de l'engagement de ces premiers à élargir le

¹² Réduction du coin fiscal, rationalisation des modalités de redistribution, réforme des procédures de licenciement et réduction du pouvoir discrétionnaire en matière de définition du salaire minimum.

dialogue politique sur les réformes importantes, telles que les réglementations du travail, la réforme de la sécurité sociale, la réforme des subventions, la réforme de l'assistance sociale, la réforme des programmes d'emploi et les politiques d'investissement ciblant les régions retardataires. Il est nécessaire de prendre d'autres mesures dans cette direction¹³ car elles sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur la croissance et l'inclusion.

E. La décentralisation : une voie d'accès à la multiplication et l'égalité des chances

xiii. **Il est possible de promouvoir une croissance inclusive par des politiques visant à combattre les inégalités spatiales dans l'accès aux services de base, et dans leur qualité, dans l'accès à de bonnes infrastructures, et plus généralement en s'attaquant aux échecs institutionnels générateurs de « chances » inégales.** Dans ce diagnostic, nous soutenons que l'égalité des chances fait partie intégrante de l'objectif de « prospérité partagée ». Une plus grande égalité d'accès à des services de base de qualité (notamment à l'eau, la santé et l'éducation) dans des régions défavorisées améliorera les opportunités d'emploi, la qualité de vie, et contribuera au bout du compte à une croissance économique à long terme. L'amélioration de la gouvernance, du cadre institutionnel et réglementaire en vue de renforcer la redevabilité et l'efficacité des services devrait permettre de redynamiser l'investissement et de favoriser une fourniture de services plus viable, réduisant de ce fait une inégalité persistante dans l'accès et la qualité des services dans toutes les régions.

xiv. **L'engagement du gouvernement envers la décentralisation pourrait améliorer la fourniture des services locaux.** La nouvelle Constitution tunisienne introduit des engagements clairs en matière de décentralisation, de gouvernance locale et d'autonomisation des entités locales. Les dispositions de la nouvelle Constitution créent le cadre d'un transfert de pouvoir complet du gouvernement central aux collectivités locales, lesquelles disposeraient d'une totale autonomie pour exécuter leur mandat et fournir des services locaux sur la base de principes transparents garantissant la participation de leurs administrés, et la redevabilité vis-à-vis de ces derniers¹⁴. Le renforcement de l'autorité des collectivités locales nécessite une réforme du système et des mesures de transferts budgétaires entre le gouvernement central et les collectivités locales, de façon à accroître les capacités de ces dernières, y compris par le biais de la mesure et de la divulgation de leurs performances. Avec le temps, ces mesures sont destinées à améliorer la fourniture de services et d'infrastructures et la gouvernance, notamment par une plus grande redevabilité des collectivités locales envers leurs administrés et l'État central.

3. Soutenabilité d'une trajectoire de développement à long terme

xv. **La capacité de la Tunisie à pérenniser les progrès accomplis au cours des dernières années, tout en s'engageant dans la voie d'une croissance plus élevée et plus inclusive, dépendra de l'attention accordée à certaines questions socio-politiques, économiques et environnementales cruciales.** Sur tous ces fronts, de nouveaux problèmes se greffent sur les faiblesses structurelles actuelles qui, ensemble, peuvent remettre en cause l'efficacité et l'impact des réformes identifiées. Cependant, à ce jour, il y a des opportunités nouvelles et uniques d'aller de l'avant et de consolider le lien entre des politiques spécifiques et une vision du développement à long terme. Les défis et les opportunités de préserver la stabilité sociopolitique et économique sont présentés ci-dessous :

¹³ Comme l'attestent les progrès en matière de réforme de la protection sociale, avec la création d'un registre social unifié et d'un système d'identification unique reliés à la carte nationale d'identification.

¹⁴ À cette fin, la Constitution donne mandat aux collectivités locales pour réaliser : i) une autonomie financière et administrative ; ii) une démocratie locale participative et des élections ouvertes de représentants municipaux ; iii) une attribution officielle de fonctions conformément aux principes de subsidiarité ; iv) des sources de revenus propres et des systèmes transparents, objectifs et systèmes prévisibles de transferts budgétaires du gouvernement central aux collectivités locales, y compris la prise en compte de questions d'équité, d'égalisation et de priorités politiques nationales ; v) des structures de gouvernance favorisant la participation et assurant la redevabilité des municipalités envers leur électorat dans la prise de décisions et la mise en œuvre de programmes ; vi) la coopération entre municipalités dans les zones métropolitaines ; et vii) la restructuration du système de « tutelle » de façon à assurer une fonction de surveillance ex post plutôt qu'ex ante.

A. *Stabilité politique et sociale*

xvi. **La Tunisie a souffert d'une forte instabilité depuis la révolution.** Au-delà d'une propagation généralisée des violences dans la vie quotidienne (augmentation des vols, de la petite délinquance et des agressions), on constate une recrudescence des violences d'origine sociale, politique et religieuse. Les troubles se sont intensifiés en 2013, avec l'assassinat de deux représentants politiques éminents de l'opposition. Malgré une légère embellie en 2014 due à l'installation d'un gouvernement neutre, au consensus sur la nouvelle Constitution puis à l'issue pacifique des élections de la fin 2014, la situation s'est subitement détériorée. L'attaque terroriste brutale de mars 2015 contre le musée du Bardo est un nouveau coup porté à la situation sécuritaire déjà fragile du pays. La réforme et le renforcement des services de police et de sécurité s'annonce complexe et exigeante en matière de ressources budgétaires. L'incertitude qui règne au niveau sécuritaire a eu un impact défavorable sur la confiance des investisseurs dans la Tunisie depuis la révolution, et affecté le niveau des investissements nationaux et étrangers. Cette incertitude persistante sur tous ces fronts risquent d'affaiblir sans doute la capacité de la Tunisie à attirer durablement les investissements privés dont le pays a besoin dans les prochaines années et soulignent à quel point les efforts du gouvernement pour renforcer la sécurité sont nécessaires pour atténuer ce risque.

xvii. **La volatilité de l'environnement régional et la situation sécuritaire difficile, conjuguée à une économie qui ne parvient toujours pas à décoller, pourraient contribuer à affaiblir le soutien initial des Tunisiens à la démocratie.** Un sondage très récent du *Pew Research Center*¹⁵ montre qu'aujourd'hui, moins de la moitié des Tunisiens (48 %) préfèrent la démocratie à tout autre système de gouvernement, contre une large majorité de 63 % en 2012, au lendemain même de la révolution. Près d'un quart des personnes interrogées jugent que dans certaines circonstances, une forme non démocratique de gouvernement est préférable (26 %), ou que le type de gouvernement importe peu (24 %)¹⁶. Selon ce même sondage, la situation économique aurait engendré une grande part du mécontentement de la population. Plus de 88 % considèrent que la situation économique nationale est mauvaise, dont 56 % la considèrent très mauvaise. Mais la majorité croit encore à un redressement de l'économie : 56 % jugent qu'elle s'améliorera l'année prochaine. L'instabilité est également un facteur important : à la question de savoir si un gouvernement démocratique avec des risques d'instabilité politique est préférable à un gouvernement stable mais qui risque de ne pas être totalement démocratique, 62 % des Tunisiens optent pour la stabilité. Une augmentation spectaculaire par rapport à 2012, année durant laquelle à peine 38 % des Tunisiens privilégiaient la stabilité. Cette chute de l'enthousiasme et de l'engagement se reflète dans le taux de participation, estimé à 62 %, des 5,3 millions d'électeurs aux dernières élections législatives du 26 octobre 2014. Contrairement aux prédictions de certains médias internationaux, pour lesquels ce taux de participation était un succès, les Tunisiens l'ont jugé décevant dans la mesure où le nombre absolu de votants était inférieur à celui de 2011. Certains rapports ont souligné la très faible participation des jeunes, en particulier dans les régions intérieures ou retardataires.

¹⁵ Le dernier sondage effectué en Tunisie par le *Pew Research Center* se fonde sur des entretiens face à face avec 1 000 personnes entre le 19 avril et le 9 mai 2014. Les résultats de ce sondage ont été publiés le 15 octobre 2014.

¹⁶ Les constats observés en Tunisie reflètent étroitement des sondages effectués en Thaïlande et en Colombie, la Thaïlande se trouvant dans une situation chronique de bouleversements politiques, et la Colombie en période de transition partielle d'une situation de conflit. Les attitudes dans les pays en transition reflètent souvent la dichotomie d'intérêt du public, qui cherche un équilibre entre stabilité et droits et libertés. Dans les périodes de troubles politiques, les citoyens peuvent être plus enclins à renoncer à l'amélioration de leurs droits pour plus de stabilité. Cependant, sans un engagement public et la pression nécessaire, des réformes difficiles seront moins susceptibles d'être abordées avec l'efficacité voulue. La mise en œuvre des réformes va fortement dépendre de la fonction publique, qui dans le passé a manqué d'efficacité et d'efficacités.

xviii. **Malgré une certaine impatience face à la capacité de la démocratie à produire des résultats, les Tunisiens adhèrent toujours à un système démocratique dont les caractéristiques principales sont une justice équitable, des élections ouvertes à la concurrence, le droit de manifester et l'égalité des droits entre hommes et femmes.** Une écrasante majorité – plus de 9 Tunisiens sur 10 – estime qu'un système judiciaire égalitaire (94 %) est essentiel à l'avenir du pays, soit une augmentation de 13 points par rapport à l'année passée. De même, 92 % des Tunisiens – soit une augmentation de 21 points de pourcentage en près d'un an – estiment que la tenue d'élections équitables et régulières, au cours desquelles la population pourrait choisir entre au moins deux partis en lice, est essentielle. La loi et l'ordre public constituent une priorité pour la plupart des Tunisiens – 81 % considèrent que la stabilité est cruciale pour l'avenir de la Tunisie. Plus de 6 Tunisiens sur 10 pensent également que la liberté de manifester pacifiquement (68 %), l'égalité des droits pour les femmes (66 %), la liberté de critiquer le gouvernement (64 %) et l'absence de censure dans les médias (63 %) sont essentielles à l'avenir de la Tunisie.

xix. **Une approche entièrement nouvelle de la transparence, des médias et de la société civile facilitera la soutenabilité des réformes en facilitant l'engagement citoyen.** La période post-révolutionnaire a vu un développement sans précédent de la liberté d'expression. Il sera donc essentiel de préserver les avancées dans la protection des droits fondamentaux des citoyens pour garantir la stabilité sociale, et de poursuivre un dialogue éclairé et permanent entre les parties prenantes et la société dans son ensemble pour faciliter la mise en œuvre de réformes indispensables, bien que parfois impopulaires.

B. Soutenabilité macro-économique et fiscale

xx. **Alors que la Tunisie reste vulnérable aux chocs, la baisse de la croissance et les déséquilibres extérieurs plus importants remettent en cause la soutenabilité macro-économique et fiscale.** Au cours des trois années qui ont suivi la révolution, la Tunisie a laissé ses mécanismes de protection contre les chocs se détériorer. L'espace macro-économique nécessaire à des politiques de relance a désormais disparu. Si la dette publique et la dette extérieure restent encore acceptables au vu des normes internationales, elles risquent fortement de devenir insoutenables si des réformes ne sont pas mises en œuvre.

(i) Soutenabilité fiscale

xxi. **Depuis la révolution, les politiques budgétaires expansionnistes ont entraîné une croissance du déficit budgétaire et de la dette publique.** Entre 2010 et 2013, le déficit budgétaire est passé de 1 % du PIB à 6,2 %, et la dette publique de 40,7 % du PIB à 44,8 %. Bien que cette augmentation se situe dans une fourchette acceptable, la dette publique pourrait atteindre 56 % du PIB en 2017, avant de décliner lentement à moyen terme, selon le scénario de référence de la dernière analyse de soutenabilité de la dette¹⁷. Ce scénario de base se fonde sur l'hypothèse d'un assainissement budgétaire et d'une reprise de la croissance en 2015, mais en l'absence de réformes d'assainissement budgétaire, la dette publique risquerait d'atteindre un record de 62 % du PIB en 2019, tandis que le choc causé par une croissance négative permanente creuserait la dette publique à environ 67 % du PIB en 2019. Les dynamiques de la dette publique sont en effet vulnérables à une trajectoire d'ajustement plus lente, une croissance plus faible, une forte dépréciation des taux de change ou un choc provenant d'exigibilités éventuelles.

xxii. **De plus, depuis la révolution, le budget est resté centré sur l'augmentation de la dépense courante plutôt que sur l'investissement.** La masse salariale et les subventions ont continué à croître jusqu'en 2013, malgré un gel des salaires et des recrutements dans la fonction publique, et une augmentation progressive des prix subventionnés du carburant. En 2013, la masse salariale représentait 12,5 % du PIB (contre 10,6 % en 2010), et les subventions et transferts 7,8 % du PIB (contre 3,6 % en 2010). Il a fallu attendre 2014 pour que les politiques expansionnistes cessent, ouvrant la voie à un assainissement fiscal à moyen terme, en ralentissant l'augmentation de la dépense courante et en améliorant progressivement sa composition. En particulier, les dépenses pour subventions devraient diminuer de 0,6 % du PIB en 2014, grâce à un début d'élimination des subventions énergétiques. Des mesures ont également été prises au

¹⁷ FMI, décembre 2014.

niveau des recettes, dont une simplification des exonérations et un élargissement de l'assiette fiscale. En prenant pour hypothèse une intensification de l'assainissement des finances publiques à moyen terme, le déficit devrait progressivement chuter de 6,5 % du PIB en 2014 à 3,2 % en 2019. L'assainissement fiscal nécessitera une action continue en termes de discipline de la masse salariale dans le secteur public, la poursuite de l'élimination des subventions, la restructuration du secteur des entreprises publiques et du système de retraite du secteur public. Pour atténuer les coûts sociaux des réformes, il faudra mettre en place rapidement un système de filet de sécurité sociale mieux ciblé et une nouvelle stratégie de financement de la sécurité sociale.

(ii) Soutenabilité macro-économique

xxiii. **Les politiques expansionnistes favorisant la consommation nationale, les retards dans la mise en œuvre de réformes structurelles visant à soutenir les exportations, l'incertitude politique et des facteurs exogènes ont contribué à éroder progressivement la position extérieure de la Tunisie.** Le déficit de la balance commerciale s'est creusé, passant de 10,4 % du PIB en 2010 à plus de 13 % en 2014. Depuis la révolution, les recettes du tourisme ont été extrêmement volatiles, la compétitivité des destinations tunisiennes n'ayant pu triompher des inquiétudes sécuritaires que récemment. En revanche, les transferts de fonds ont été stables, avec un soutien du compte courant d'environ 2,2 milliards \$EU par an, mais le déséquilibre global a augmenté de 4,8 % du PIB en 2010 à plus de 8 % en 2014. L'investissement direct étranger a souffert de l'incertitude politique et des retards dans les réformes. La Banque centrale a utilisé des réserves significatives en 2011, qui sont passées d'environ 9,5 milliards \$EU fin 2010 (l'équivalent de 4,4 mois d'importations de biens et de services non facteurs) à environ 7,3 milliards \$EU vers la fin de 2014 (l'équivalent de 3,1 mois d'importations de biens et de services non facteurs) ; ces réserves ont d'abord été utilisées pour appuyer la monnaie, avant de limiter les interventions en vue de gérer une dépréciation ordonnée. Bien que la dépréciation du taux de change favorise les exportations et que la chute des cours énergétiques internationaux apporte un soulagement temporaire, les déséquilibres extérieurs resteront une source de vulnérabilité à moyen terme, qui sera corrigée uniquement par des réformes favorisant une réponse adéquate au niveau de l'offre lors de la reprise des marchés internationaux, en particulier en Europe.

C. Durabilité environnementale

xxiv. **Une prospérité partagée avec les générations futures implique d'assurer la durabilité du modèle de développement tunisien.** Les écosystèmes de la Tunisie appuient son développement économique et sont une source de revenus et d'emploi pour les populations les plus vulnérables. Par exemple, plus de 65 % des Tunisiens habitent la zone côtière, qui héberge également les principales industries du pays. Cette zone est également le fleuron d'un secteur touristique qui dépend d'un tourisme de masse axé sur les activités de plage, et qui contribue à 7 % du PIB (2008) et procure des emplois à 380 000 personnes (10 % de la population active). Les écosystèmes de l'eau et des sols permettent le développement de l'agriculture, qui contribue à 8 % du PIB et emploie 16 % de la main-d'œuvre nationale. Cependant, la trajectoire économique de la Tunisie épuise ses réserves naturelles. L'épargne nette ajustée (ENA) mesure la différence réelle entre le revenu national et la consommation. Cet indicateur prend en considération l'investissement en capital humain, l'amortissement du capital fixe, l'épuisement des ressources naturelles, ainsi que les dégâts dus à la pollution. Entre 1980 et 1999, l'ENA de la Tunisie est passée de 2,6 % du PIB à 19 %. Par contre, elle n'a fait que décliner au cours de la dernière décennie pour atteindre -3,2 % en 2012, en raison de l'épuisement des ressources énergétiques, des dégâts de la pollution locale et de l'appauvrissement des ressources minérales et forestières (WDI 2014).

xxv. **L'utilisation non durable du capital naturel réduit le flux des avantages économiques et sociaux, de sorte qu'il est aujourd'hui plus difficile d'assurer un développement durable, de réduire la pauvreté et d'atteindre d'autres objectifs du développement.** Les liens entre ces différents problèmes sont plus forts en Tunisie car une grande part de la population dépend des ressources naturelles. Il est par conséquent important d'assurer une approche inclusive et participative à plusieurs niveaux : i) intégration à part entière des ressources naturelles dans un processus de développement socio-économique plus général

et plus durable, dans lequel ces ressources seraient perçues comme un soutien essentiel à l'amélioration des moyens de subsistance ; ii) amélioration systématique des pratiques actuelles caractérisées par des processus décisionnels lents, inefficaces et relevant essentiellement du sommet de l'État ; et iii) réelle réconciliation entre des impératifs de protection de l'environnement et les priorités socio-économiques au niveau local, ainsi que la recherche d'un équilibre optimal entre les gains potentiels dérivant des ressources naturelles et la productivité, y compris au niveau des ménages. Il convient également de renforcer et améliorer des pratiques de développement local durables et à faible intensité de carbone (en réduisant les émissions de gaz à effet de serre), améliorer les capacités de séquestration du carbone des écosystèmes naturels, préserver et améliorer la valeur des biens et services rendus par les écosystèmes naturels, et réduire les pressions exercées sur ces écosystèmes.

4. Conclusions

xxvi. **Les cinq prochaines années offrent des opportunités sans précédent à la Tunisie, qui peut prendre un tournant historique et capitaliser sur ses atouts et son potentiel en mettant en œuvre des réformes durables.** Alors que s'achève la transition démocratique et que de nombreuses réformes novatrices ont été mises en chantier, la Tunisie peut aujourd'hui enclencher la vitesse supérieure et mettre en œuvre une nouvelle génération de réformes, y compris des changements profonds et vitaux allant de la réforme des structures économiques à une nouvelle vision globale de la gouvernance du contexte socio-économique et politique. Soutenu par le nouveau contrat social inscrit dans la Constitution et un dialogue encourageant la redevabilité et l'ouverture de l'espace politique, ce nouveau modèle permettra de développer le potentiel nécessaire à la réalisation d'une croissance plus rapide et d'une prospérité partagée. La réussite de ce vaste programme de réformes dépendra de la capacité des acteurs politiques et sociaux de la Tunisie à travailler efficacement dans un environnement nouveau et plus complexe, en combinant un niveau adéquat de consultation et de participation et une mise en œuvre ferme, qui réduira le décalage entre l'adoption des réformes et les résultats sur le terrain. De nouvelles réformes institutionnelles seront également nécessaires, en particulier dans le secteur public, afin de mieux servir le programme de transformation économique et d'inclusion sociale.