

**Le programme de mise à niveau des entreprises tunisiennes:
fondements, démarche et impacts**

Raouf JAZIRI^{1, 2, 3}

Mehdi CHERIF^{3, 4}

Wathek ATTIA⁵

**Institut Supérieur des Etudes Technologiques de Sousse
Tunisie**

:

1994 15 *Uruguay round*
1995 17

1986

List

Introduction

Le concept de « mise à niveau des entreprises » est né de l'expérience portugaise. Initié en 1988 dans le cadre des mesures d'accompagnement de l'intégration du Portugal à l'Europe, le PEDIP (programme stratégique de dynamisation et de modernisation de l'économie portugaise) avait pour objectifs d'accélérer la modernisation des infrastructures d'appui au secteur industriel, de renforcer les bases de la formation professionnelle, de diriger les financements vers les investissements productifs des entreprises, notamment des PME, d'améliorer la productivité et la qualité du tissu industriel⁶.

Le succès du PEDIP, qui s'est traduit par l'émergence de nouveaux secteurs industriels, le développement d'activités à forte valeur ajoutée et des créations d'emplois, a inspiré des initiatives de mise à niveau dans des contextes d'économie en développement. De telles initiatives ont ainsi été lancées par les pays du Maghreb (Tunisie, Algérie, Maroc) et certains pays du Mashrek (Jordanie, Egypte, Syrie) en accompagnement d'accords de libre-échange dans le cadre des programmes MEDA⁷.

¹Institut Supérieur des Etudes Technologiques de Sousse. raouf.jaziri@laposte.net

²Membre du réseau « Maghrébin pour l'intégration de la science de la technologie dans le développement » (MAGHTECH). & membre du laboratoire APREIS.

³Unité de recherche : «Entrepreneuriat et développement international ». IHEC de Sousse.

⁴Administrateur Conseiller et sous-directeur au Ministère de l'Enseignement Supérieur, Enseignant à l'iset de Sousse.

⁵ Institut Supérieur de Gestion de Sousse.

⁶Un premier programme, dont le coût s'est élevé à 3 milliards d'écus, a été financé à hauteur de 1,5 milliard d'écus par des subventions de l'Union européenne, de 1 milliard d'écus par un prêt de la BEI et de 500 millions d'écus par le budget national portugais. Un second programme, de 2,3 milliards d'écus, a été mis en œuvre en 1994-1999 sur financement de l'Union européenne.

⁷Institué en 1995 à l'issue de la Conférence de Barcelone, le programme MEDA est le principal instrument financier de l'Union européenne au service du partenariat euro-méditerranéen. Il prévoit des mesures d'accompagnement financières et techniques pour la réforme des structures économiques et sociales des partenaires méditerranéens. Le programme s'adresse aux États, à leurs autorités régionales et locales ainsi qu'aux acteurs de leur société civile.

La mise en oeuvre de tels programmes dans des pays présentant des structures de production et des niveaux de développement économique différents, parfois très éloignés, invite à plusieurs réflexions.

La première porte sur les fondements théoriques des programmes de mise à niveau (désormais : PMN). Initialement appréhendés dans leur traduction microéconomique, à savoir la mise à niveau de la compétitivité des entreprises, il ressort que ces programmes s'inscrivent dans une logique de politique économique dont l'objectif est la création d'emplois.

Il s'agit en effet de promouvoir l'emploi dans un contexte de mutations économiques (ouverture des frontières et exposition des entreprises à la concurrence internationale) et, souvent, de tensions démographiques (arrivée sur le marché du travail d'une population active nombreuse). Cette logique renvoie aux développements récents sur les moteurs de la croissance, et principalement aux relations entre productivité du travail, croissance économique et création d'emplois. Il semble, dans une telle approche, que les programmes de mise à niveau puissent être appréhendés comme la traduction, à l'usage du secteur productif, d'une stratégie de croissance accélérée.

La seconde porte sur l'efficacité des dispositifs institutionnels des programmes de mise à niveau ainsi que sur le type d'instruments d'incitation à l'investissement à mettre en place. La diversité des contextes et des pratiques en matière de politique économique laisse supposer que, à ambitions équivalentes, l'architecture institutionnelle et les modes de pilotage des programmes pourraient être spécifiques à chaque contexte national. En effet, si l'objectif est d'optimiser la création d'emplois productifs par une accélération de la croissance, qui est elle-même déterminée par une amélioration de la productivité du travail, les modalités ainsi que les instruments de cette politique devraient être différents selon qu'ils s'appliquent à des économies faiblement industrialisées ou à des économies en émergence présentant un tissu manufacturier relativement dense et exposé à la concurrence internationale.

Ainsi, la Tunisie a mis en place un dispositif qui traduit tout à la fois une volonté politique forte de pilotage des réformes et un recentrage du rôle de l'Etat vers des fonctions de régulation. La tradition interventionniste de l'Etat tunisien a laissé place, dans le programme de mise à niveau, à un partenariat public-privé où la puissance publique reste fortement active, par son rôle dans la définition du programme de mise à niveau, la mise en oeuvre d'incitations fortes à l'investissement et le pilotage attentif, mais non directif, les secteurs bancaire et manufacturier assumant leurs responsabilités respectives dans le cadre d'une économie de marché en phase d'ouverture sur l'international.

Dans cette communication, nous nous sommes référés davantage à l'étude comparative menée par Bougault et Filipiak en 2005 sur les PMN dans trois pays distincts notamment la Tunisie, le Maroc et le Sénégal. Conséquemment, nous élucidons dans une première partie les fondements d'un tel programme et dans une deuxième partie la démarche avant-gardiste entreprise par les pouvoirs publics tunisiens et pour finir nous exposons dans une troisième partie les impacts du programme de mise à niveau sur l'économie tunisienne.

1. Les fondements économiques des programmes de mise à niveau

Dans une première approche, un programme de mise à niveau est défini comme un processus continu qui vise à préparer et à adapter l'entreprise et son environnement aux exigences du libre échange. Les mesures inscrites dans un tel programme ont pour objet de lever certaines contraintes qui altèrent le climat des affaires (institutions, réglementations, etc.), d'inciter les entreprises à devenir compétitives en termes de coûts, qualité, innovation et, enfin, de renforcer la capacité de ces mêmes entreprises à suivre et maîtriser l'évolution des techniques et des marchés.

Dans cette acceptation, un programme de mise à niveau vise à atteindre des objectifs précis, que l'ONUDI présente de la manière suivante:

- moderniser l'environnement industriel ;
- renforcer les structures d'appui ;
- promouvoir le développement des industries compétitives ;
- améliorer la compétitivité et le développement de l'entreprise industrielle⁸.

Cette définition renvoie à une approche microéconomique, centrée sur l'entreprise⁹. Elle ne rend pas compte de la logique supportant et légitimant les politiques de mise à niveau initiées par certains Etats,

⁸ ONUDI, (2002-2003).

⁹Se référer, pour une présentation de l'approche microéconomique, à l'ouvrage de S. Marniesse et E. Filipiak, (2003).

dont les objectifs ne relèvent pas uniquement d'une recherche de gains de compétitivité pour les entreprises mais de préoccupations sociales (l'emploi) et économiques (croissance, équilibres extérieurs). Les fondements macroéconomiques d'une politique de mise à niveau des économies, et incidemment des entreprises, sont donc à définir pour justifier une intervention de l'Etat dans leur conception puis dans leur mise en oeuvre.

1.1. Le PMN : Vers une compétitivité accrue des entreprises.

Le concept de mise à niveau repose sur deux idées, celle d'un progrès et celle d'une comparaison ou d'un étalonnage. Mettre à niveau un dispositif ou une institution, c'est faire progresser une structure existante pour la porter au niveau d'efficacité ou d'efficience de structures semblables mais plus performantes.

L'objectif des programmes de mise à niveau des entreprises n'est donc pas d'engager un processus d'industrialisation d'un pays mais de renforcer la compétitivité d'un secteur productif déjà existant et qui sera exposé à terme à la concurrence internationale.

Les fondements de ces programmes ne relèvent donc pas des théories sur l'industrialisation mais, d'une part, des développements sur les liaisons entre ouverture-croissance et développement, d'autre part, des théories et travaux empiriques relatifs à la compétitivité.

L'ouvrage de S. Marniesse et d'E. Filipiak présente les principaux travaux théoriques relatifs à ces problématiques. Ils ne seront donc pas développés dans le présent document. Il convient cependant de rappeler quelques éléments fondateurs des programmes de mise à niveau (PMN).

En premier lieu, si l'ouverture des frontières et l'exposition des entreprises nationales à la concurrence internationale sont aujourd'hui inévitables, leurs impacts sur la croissance et l'emploi, et donc sur un processus de développement équilibré, ne présentent aucun caractère «obligé» ou évident. Les conditions initiales de compétitivité d'une économie (qualité et performance des entreprises, niveau du capital humain et efficacité des dispositifs d'éducation-formation, stabilité macroéconomique et qualité des institutions, climat des affaires, qualité du système bancaire et efficience du marché financier) vont déterminer les gains d'une ouverture des frontières.

Aussi, et en second lieu, une ouverture et une libéralisation d'une économie supposent-elles au préalable la mise en oeuvre de politiques de renforcement de la compétitivité globale des facteurs (Cf. Lakhoua 1998).

Les programmes de mise à niveau s'inscrivent ainsi clairement en amont puis en accompagnement de mesures de démantèlement des barrières douanières. Ils relèvent d'une stratégie plus large de modernisation et d'une volonté politique forte.

Enfin, ces programmes étant ciblés sur les entreprises portent principalement sur l'amélioration des facteurs déterminant leur compétitivité. Ils ne présentent donc pas *a priori* un caractère sectoriel, mésoéconomique, mais plus sûrement une logique microéconomique d'appui aux acteurs productifs et une logique macroéconomique d'accélérateur de la croissance. Si l'articulation entre une logique sectorielle et un appui aux entreprises peut être envisagée, notamment en raison de contraintes budgétaires ou d'une politique de spécialisation sectorielle, un tel lien ne revêt pas de caractère obligé dans les programmes de mise à niveau des entreprises.

Ces préalables étant posés et l'objectif des programmes de mise à niveau étant, selon la définition de l'ONUDI, de promouvoir la compétitivité des entreprises, deux regards peuvent être portés, de manière non exclusive, sur les fondements de ces programmes. Le premier renvoie à l'analyse théorique des grappes industrielles (Porter 1993), fondée sur un avantage national. Le second se rapporte à l'analyse des liens entre croissance, emploi et compétitivité (Cf. Lakhoua et Bouzaiane 1998).

Ce dernier prisme est intéressant à plus d'un titre pour appréhender la logique des mises à niveau. En effet, les économies en voie d'émergence sont confrontées à un double défi, celui de l'absorption par le marché du travail d'une population active en forte croissance et celui du renforcement de la compétitivité de leur secteur productif, pour des raisons de protection de l'emploi existant mais aussi de préservation des équilibres extérieurs. Emplois et compétitivité sont ainsi au coeur des PMN et plus fondamentalement des processus de développement équilibré.

1.2. Le PMN : Vers une logique de la croissance accélérée

La compétitivité est une notion complexe. Dans le cadre des économies en développement, dont l'un des avantages comparatifs potentiels est le coût de la main-d'oeuvre, la compétitivité du secteur productif peut être appréhendée, certes de façon réductrice, par le rapport productivité du travail / coût

du travail. La productivité du travail, définie comme le PIB par personne en activité¹⁰, est ainsi l'un des déterminants de la compétitivité. C'est également l'un des moteurs de la croissance, avec le nombre d'heures travaillées ou le volume de l'emploi.

En effet, le PIB peut être décomposé comme suit:

$$\text{PIB} = (\text{PIB}/A) * A$$

avec A : nombre d'actifs en activité

La croissance du PIB est donc portée, d'une part, par les gains en termes de productivité du travail, d'autre part, par le développement de l'emploi et donc du nombre d'actifs en activité.

Compte tenu de leur contrainte démographique, l'enjeu des pays en développement est de maximiser le niveau de la croissance par le développement des emplois. Les impératifs de l'ouverture économique obligent à une amélioration de la productivité du travail, qui elle-même contribue à la croissance. L'équation d'une croissance accélérée, portée tout à la fois par une importante création d'emplois et des gains en termes de productivité du travail, n'est pas évidente. En effet, le renforcement de la productivité du travail peut se traduire par une diminution de l'emploi, notamment non qualifié. De même, un développement de l'emploi, notamment et à nouveau non qualifié, a des incidences sur la productivité du travail.

C'est pourtant à la résolution de cette équation que doivent répondre les politiques publiques de croissance accélérée dans les pays en développement. Les éclairages apportés par les études sur la croissance dans les pays développés sont intéressants pour une meilleure compréhension des dynamiques d'un tel processus.

Les recherches sur les facteurs expliquant les divergences dans les sentiers de croissance des pays de l'OCDE¹¹ révèlent que deux raisons fondamentales semblent expliquer les moindres performances de progression du PIB par habitant de certains pays. La première est la faible utilisation de la main-d'oeuvre, avec une mise à l'écart du marché du travail d'une part importante de la population active. La seconde est la moindre progression ou la faiblesse de la productivité du travail.

Le premier facteur renvoie aux politiques de régulation du marché du travail et au caractère plus ou moins rigide de la législation du travail. Le second concerne tout à la fois le degré de concurrence sur les marchés des biens et services, l'importance et la nature des investissements matériels, enfin le niveau de qualification de la main-d'oeuvre.

Il apparaît en effet que l'impact des investissements sur la productivité peut être entravé par les dysfonctionnements observés sur les marchés des produits et les marchés financiers. « La faiblesse de la concurrence sur les marchés des produits et des services peut expliquer en partie pourquoi la croissance de la productivité et la diffusion des technologies de l'information et des communications sont restées décevantes dans un certain nombre de pays européens¹² ».

Une réglementation favorisant la concurrence permet au contraire de stimuler l'adoption de nouvelles technologies, l'efficacité managériale, l'innovation et donc la croissance. De même, une plus grande liberté d'entrée, mais aussi de sortie, sur un marché permet le développement de firmes à productivité supérieure à la moyenne ainsi que la disparition ou le retrait de firmes peu productives.

Si le taux d'accumulation du capital physique reste l'un des principaux facteurs déterminant le niveau de production par habitant, l'accumulation de « capital humain » y contribue également de manière importante. L'accumulation de qualifications et de compétences participe en effet à l'amélioration de la productivité par les gains en termes de qualité de la main-d'oeuvre et l'accès plus facile aux nouvelles technologies qu'elle permet. « La qualité de la main d'oeuvre... produit des effets mesurables sur la croissance. Actuellement, les populations en âge de travailler de la plupart des pays de l'OCDE comptent de 10 à 14 ans de formation initiale par habitant, contre 7 à 11 ans environ en 1970. Cette amélioration de la formation initiale passe pour avoir accru le PIB par habitant dans des proportions de 10 à 20 pour cent, les individus mais aussi la société dans son ensemble en retirant des profits considérables » (*Op. cit.*).

¹⁰ OCDE, (2000).

¹¹ OCDE, (2003).

¹² *Op. Cit.*

Une politique de croissance accélérée invite donc à privilégier les instruments favorisant l'emploi dans les entreprises, la concurrence sur les marchés des biens et des services, la productivité du travail par l'investissement dans les nouvelles technologies, l'innovation et le renforcement de la « qualité de la main-d'oeuvre ».

Dans les économies en émergence, cette accélération de la croissance s'accompagne souvent, ou est portée, par un phénomène de rattrapage. Ce phénomène peut s'avérer insuffisant pour absorber l'arrivée sur le marché du travail d'une classe d'âge nombreuse. Une accélération de la croissance de rattrapage peut alors s'avérer nécessaire.

1.3. Le PMN : Vers une logique de rattrapage

« Les effets de rattrapage consistent en ce que les économies moins développées connaissent une plus forte croissance de la production par habitant, en partie parce qu'elles adaptent des modes d'organisation du travail, les équipements et les technologies des pays avancés. De plus, les économies dont la main-d'oeuvre est moins bien formée paraissent tirer un rendement proportionnellement plus élevé des investissements dans l'éducation et la formation.

D'où le processus suivant : les économies les moins avancées connaissent au départ une croissance plus rapide mais cette croissance économique se ralentit à mesure qu'elles rattrapent les économies les plus avancées »¹³.

Il convient, à ce niveau, de rappeler que la croissance de la production et de la productivité a lieu dans les entreprises. Les décisions d'investissement, les comportements d'embauche et les politiques de formation ou d'amélioration de la productivité de ces entreprises sont influencées, certes par les mécanismes du marché, mais également par les politiques publiques et les réglementations.

Une étude récente de l'OCDE¹⁴ fournit à ce sujet un éclairage intéressant. Il ressort de cette étude que la distribution de la production, de l'emploi, de l'investissement et de la croissance de la productivité est hétérogène parmi les entreprises. Dans les branches en expansion, nombre d'entreprises connaissent un déclin alors que dans des branches en régression, il n'est pas rare de trouver des entreprises affichant une croissance rapide. Il n'existe donc pas de destin obligé par la santé ou les perspectives de leur secteur pour les entreprises.

Au niveau d'une branche, la croissance de la productivité apparaît comme le reflet de différentes combinaisons de trois éléments :

1. L'amélioration de la productivité à l'intérieur des entreprises existantes, par le renforcement de l'intensité capitalistique *via* des investissements de capacité (économie d'échelle) ou de productivité/nouvelles technologies (effet coût), mais aussi par l'amélioration du niveau moyen de qualification des personnes ayant un emploi (effet capital humain) ;
2. Les gains de part de marché des entreprises à haute productivité (effet concurrence) ;
3. L'entrée de nouvelles entreprises qui évincent les entreprises les moins productives (effet réglementation et environnement des affaires).

L'accumulation du capital physique et humain ainsi que le développement de technologies avancées apparaissent ainsi comme étant des déterminants importants de la productivité et donc de la compétitivité, tant des branches que des entreprises. Conjugués à une libéralisation et une ouverture de l'économie ainsi qu'à une modernisation de l'environnement des affaires (assouplissement de la réglementation du travail, modernisation du système bancaire et financier, assouplissement et modernisation des procédures de création et liquidation des entreprises), ils peuvent être porteurs d'une croissance accélérée, via le développement d'une production rencontrant une demande, et donc de création d'emplois.

Le programme de mise à niveau étudié, en Tunisie s'inscrit parfaitement, par les objectifs qui leur sont assignés et les contraintes qui les ont justifiés, dans une logique de croissance accélérée. Ils peuvent être définis comme l'ensemble des mesures contribuant à l'accélération de la croissance et à la création d'emplois par un renforcement de la compétitivité des entreprises.

Ce programme est habituellement composé de plusieurs volets complémentaires:

- Un volet environnement des affaires avec la modernisation des procédures administratives, des réglementations, etc. ;

¹³OCDE, Comprendre la croissance économique, 2004.

¹⁴OCDE, (2001).

- Un volet infrastructures avec le développement et la modernisation des infrastructures nécessaires à l'activité économique;
- Un volet financier avec la modernisation-restructuration du secteur bancaire et le développement des produits financiers, éventuellement d'un marché financier ;
- Un volet ressources humaines, avec la réforme de la formation professionnelle et de l'éducation ;
- Un volet entreprises enfin, qui concerne plus spécifiquement la compétitivité des entreprises.

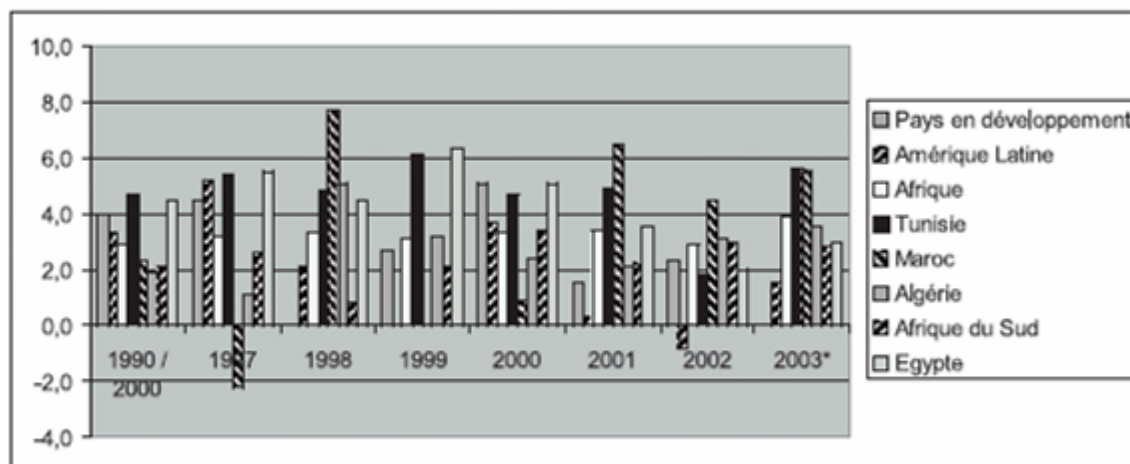
2. La démarche du PMN dans le contexte tunisien.

2.1. Le contexte du PMN de l'économie tunisienne.

«Grâce à un rythme régulier de réformes structurelles et à une saine gestion macroéconomique, la Tunisie a enregistré, au cours des deux dernières décennies, une croissance rapide et soutenue »¹⁵. Le PIB a augmenté en moyenne de 4,3 % entre 1987 et 1996 et la croissance est passée à 5,2 % au cours du IX^{ème} Plan (1997-2002).

La croissance de l'économie tunisienne a dépassé celle enregistrée par les pays de la région sud-méditerranéenne et des pays intermédiaires depuis 1990. Elle a certes été plus lente que dans d'autres pays à croissance rapide (Chili, Corée du Sud, Malaisie, Thaïlande), mais présente un caractère de stabilité remarquable, notamment en comparaison des pays voisins (Maroc, Algérie).

Figure 1 : croissance comparée Tunisie- autres pays.



Source : Development report 2003 / DBSA-NEPAD / WDI - 2003.

Cette croissance s'est accompagnée d'une réduction significative du taux de pauvreté absolue et d'une amélioration des conditions de vie de la population. Le taux de pauvreté absolue (moins de 1\$ par jour) est ainsi passé de 18,4 % en 1980 à 4,1 % en 2000¹⁶, avec un taux de 1,7 % dans les zones urbaines et de 8,3 % dans les zones rurales. En parallèle, le taux de scolarisation à l'âge de 6 ans est passé de 82 % à 99,2 % sur la même période et le taux d'analphabétisme de 28,4 % en 1990 à 17,7 % en 2001.

Plusieurs facteurs de cette croissance soutenue et socialement équitable peuvent être identifiés¹⁷:

- une politique volontariste de modernisation de l'économie, avec notamment des réformes structurelles au niveau de l'ouverture au commerce extérieur (accord d'association avec

¹⁵ République de Tunisie, Revue des politiques de développement / Rapport préliminaire, Banque mondiale, Novembre 2003.

¹⁶ Ayadi, Boulila, Lahouel, Montigny (2004). "Pro-poor growth in Tunisia". July 2004.

¹⁷ Banque mondiale, Revue des politiques de développement - FMI Conclusions des missions de consultation au titre de l'article IV pour les années 2000 à 2004 – Pro poor growth in Tunisia (cf. supra).

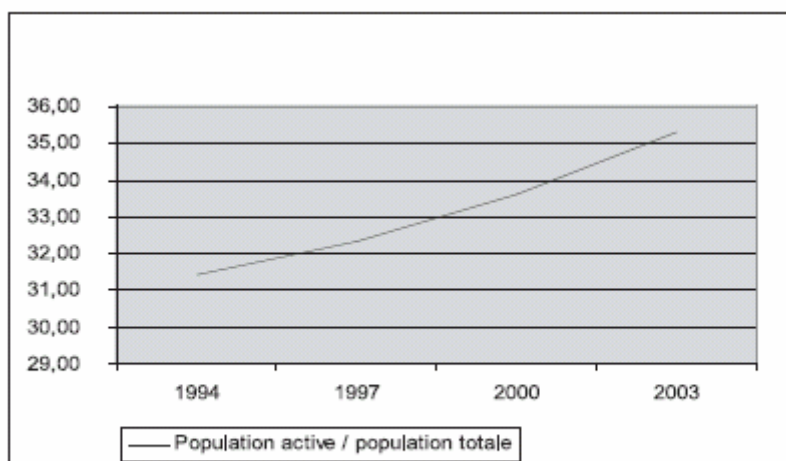
- l'Union européenne signé en 1995 et mis en oeuvre dès 1996¹⁸ – adhésion au GATT, devenu OMC, en 1990), une modernisation du secteur financier, des investissements dans le secteur public supérieurs à la moyenne des pays émergents;
- une politique active et sur longue période en matière de scolarisation et de santé, renforcée depuis le début des années 1990 par une réforme en profondeur du dispositif de formation professionnelle initiale et continue;
 - une politique constante, au cours des 15 dernières années, avec un taux de change effectif réel stable, une plus grande flexibilité dans la mise en oeuvre de cette politique depuis 2002 en accompagnement de la baisse des tarifs douaniers sur les produits manufacturés;
 - une maîtrise de l'inflation avec un taux de croissance du crédit conforme à la croissance de la demande intérieure et une gestion prudente de la demande (notamment publique).

Malgré ces bonnes performances économiques et sociales, la Tunisie est confrontée, depuis le milieu des années 1990, à plusieurs défis ou faiblesses nés de la politique économique qui a sous-tendu la dynamique de croissance passée:

Le premier de ces défis est celui de l'emploi, et incidemment de la stabilité sociale. L'emploi, hors agriculture, a augmenté de 2,6 % sur la période 1994-2001 (soit environ 60 000 créations chaque année). L'emploi agricole n'a augmenté que de 1,5 % sur la même période. Avec une croissance rapide de la population active (2,5 % par an), le chômage, en augmentation¹⁹ sur la période 1985-1995, a pu être stabilisé au cours du IX^{ème} Plan à un niveau encore important de 15 à 16 % par le biais, notamment, de l'emploi public. Si la croissance démographique projetée est aujourd'hui maîtrisée, une forte augmentation de la population active est cependant attendue dans les années à venir sous le triple effet de l'arrivée sur le marché du travail de classes d'âges nombreuses, de l'amélioration du niveau d'éducation et de formation, enfin d'une participation des femmes à la population active en progression²⁰.

Le X^{ème} Plan indique que 400 000 créations d'emplois seront nécessaires sur la période 2002-2006 pour absorber la demande additionnelle d'emplois et ramener le taux de chômage à 12-13 %, soit 80 000 nouveaux emplois chaque année. Cette exigence se heurte à plusieurs contraintes et dynamiques.

Figure 2 : Population active tunisienne en % de la population totale



Source : INS, Tunisie, 2004.

Le deuxième défi est celui de l'augmentation de la productivité du travail dans les secteurs manufacturier et des services privés. La croissance forte de la productivité dans le secteur manufacturier (+ 4,7 % en 1997-2001) et dans les services privés (+ 5,8 %) traduit la modernisation en cours des secteurs concurrentiels qui sont ou vont être exposés à la concurrence internationale. Si elle

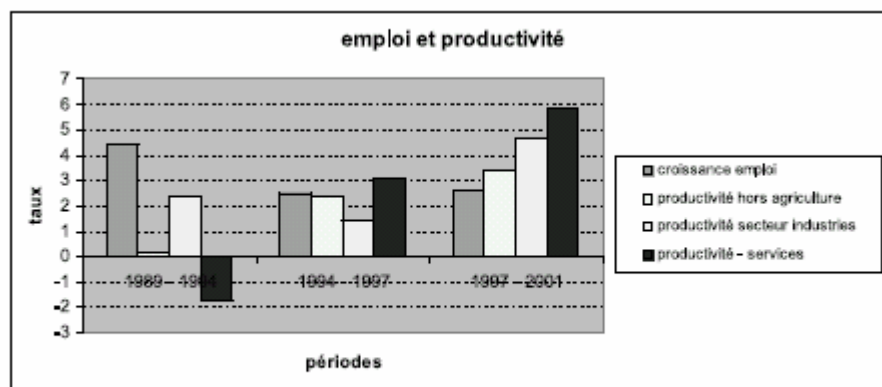
¹⁸ Voir Notes et Documents n° 12 de l'Agence Française de Développement: «Libre-échange euro-méditerranéen. Premier Bilan au Maroc et en Tunisie ». Publications AFD. <http://www.afd.fr>

¹⁹ 90 % et 68 % des demandes additionnelles d'emplois ont été satisfaites au cours des VIII^e et VII^e Plans.

²⁰ Le taux actuel de participation des femmes est de 26 %, soit un niveau faible au regard du taux de scolarisation et de formation des femmes (plus de 50 % des étudiants sont des femmes - scolarisation des filles identiques à celle des garçons).

est nécessaire, elle appelle, au vu de l'histoire récente des pays d'Asie de l'Est, une accélération de la croissance pour stimuler la création d'emplois. Le X^{ème} Plan table ainsi sur une croissance de 5,6 % du secteur manufacturier et de 7,5 % du secteur des services. La Banque mondiale estime quant à elle que les taux devraient être portés respectivement à 7,5 % et 11,5 % pour absorber le flux additionnel de la population active.

Figure 3 : taux de croissance de productivité par secteur



Source : Banque mondiale.

Le troisième défi est le dépassement des modalités de développement qui ont caractérisé la Tunisie au cours des vingt dernières années afin de permettre une accélération de la croissance.

Tout d'abord, la Tunisie souffre d'un déficit structurel d'investissements privés (entre 50 % et 55 % de l'investissement total sur la période 1990-2000). Sa stimulation est aujourd'hui au coeur de la stratégie de développement, avec pour objectif un taux supérieur à 60 % escompté à l'horizon 2006. L'atteinte d'un tel objectif suppose un repositionnement de l'Etat en tant que régulateur d'une libéralisation accélérée de l'économie.

Ensuite, la structure des créations d'emplois, et plus généralement de l'emploi, indique un poids encore important de l'emploi non qualifié. Ce dernier représente aujourd'hui 61 % des emplois en stock et la majeure partie des créations d'emplois porte sur des emplois non qualifiés. Or les tendances démographiques annoncent une croissance forte de la population active ayant suivi un enseignement supérieur (8,3 % aujourd'hui, 23 % en 2016) et qualifiée (30 % aujourd'hui, 40 % en 2016). Le taux de chômage des diplômés pourrait ainsi s'envoler, de 10 % à 28 % en 2016²¹, si la structure actuelle des emplois était maintenue²².

En troisième lieu, l'un des principaux moteurs privés de la croissance du secteur manufacturier a été le secteur des industries *offshore*. Une intégration plus importante aux marchés mondiaux (prévue par l'Accord d'association avec l'UE mais aussi avec le démantèlement des Accords multifibre ou AMF²³) exige aujourd'hui que la performance du secteur *offshore* soit étendue au reste de l'économie. Les secteurs classiquement exportateurs ou orientés vers le marché local doivent également renforcer leur niveau de compétitivité. A titre d'exemple, le démantèlement des AMF expose, depuis le 1er janvier 2005, le secteur de l'habillement tunisien à une concurrence de pays à plus faibles coûts de main-d'oeuvre et suppose une réorientation vers des productions à forte productivité et valeur ajoutée. Ce mouvement se lit déjà dans les chiffres, avec une croissance de l'emploi dans ce secteur de 1,9 % au cours de la période 1994-2000 contre 4,6 % en 1989-1994.

Enfin, la perte des recettes douanières induite par l'Accord d'association, conjuguée avec le développement des importations de biens d'équipement et intermédiaires en accompagnement d'une

²¹Banque mondiale.

²²Sur la période 2002-2006 se présenteront en effet, chaque année, 80000 nouveaux demandeurs d'emplois, soit une croissance annuelle de 2,5% de la population active, dont plus de 50 % seront diplômés de l'enseignement supérieur ou de l'enseignement professionnel.

²³Accord multifibre.

modernisation et d'une croissance du secteur productif, pèse déjà et pèsera plus lourdement sur les finances publiques et la balance des paiements. Un recours plus large aux investissements directs étrangers s'avère nécessaire pour soutenir une croissance accélérée.

2.1.1. Les ambitions du PMN de l'économie.

Les quelques éléments (précédents) de cadrage macroéconomique indiquent clairement le contexte du programme de mise à niveau de l'économie tunisienne et en dessinent les ambitions que l'on peut résumer comme suit :

- Accroître l'investissement du secteur privé pour porter la croissance au niveau exigé par l'arrivée massive sur le marché du travail d'une population active en augmentation rapide, tout en mobilisant suffisamment d'épargne publique, mais aussi et surtout privée, afin de minimiser les pressions sur le budget de l'Etat et la balance extérieure ;
- Appuyer une croissance rapide de la productivité du secteur productif en vue de son exposition à la concurrence internationale ;
- Promouvoir le développement de secteurs et/ou d'activités offrant des niveaux de qualification moyens et supérieurs afin d'absorber les flux de diplômés issus du système éducatif et de la formation professionnelle. Ces ambitions, qui font miroir aux contraintes de la démographie et de l'ouverture, sont clairement affirmées dans les IX^{ème} et X^{ème} Plans²⁴. Dans ce cadre, les objectifs du PMN de l'économie tunisienne peuvent se décliner comme suit :
- Améliorer le climat des investissements, en renforçant la transparence et la prévisibilité du cadre réglementaire, en modernisant la qualité des services des administrations publiques, en mettant en place un dispositif incitatif pour l'investissement privé tant national qu'international. Ce premier volet fait l'objet d'un programme de mise à niveau des administrations (y compris la douane et les services portuaires) et de modernisation du cadre réglementaire et législatif ;
- Moderniser et restructurer le système bancaire et développer le marché financier, afin d'améliorer l'offre de financement, réduire les coûts de transaction et renforcer la résistance de l'économie aux risques financiers. Un programme de restructuration du secteur bancaire et de modernisation de la réglementation a été engagé dès 1995, complété par l'ouverture d'une bourse des valeurs mobilières puis le développement d'un cadre réglementaire en faveur du marché financier ;
- Renforcer les équilibres macroéconomiques, et notamment les équilibres publics, par une plus grande mobilisation des recettes fiscales et une amélioration de l'efficacité de la dépense publique ;
- Améliorer l'efficacité des systèmes éducatifs et de formation professionnelle ainsi que des mécanismes d'assurance ou de couverture sociale (sécurité sociale, retraite). Le programme de mise à niveau de la formation professionnelle et de l'emploi (MANFORME) a été engagé dès 1995, avec une profonde réforme du dispositif de la formation professionnelle dont le maître mot est le pilotage de l'offre de formation par la demande en compétences de l'économie ;
- Enfin, accompagner les efforts de modernisation du secteur productif, exportateur ou orienté vers le marché local, par des mesures d'incitation à l'investissement mais aussi à la modernisation des systèmes d'information et de pilotage.

Le PMN de l'économie comporte ainsi plusieurs volets destinés à créer, en sus du programme spécifique de mise à niveau des entreprises, un environnement des entreprises offrant les conditions d'une plus grande efficacité et d'une adaptation aux mutations de l'environnement national et international.

2.1.2. L'environnement du PMN en Tunisie²⁵

L'environnement physique:

²⁴ « La croissance est projetée à 5,7 % en moyenne sur le X^{ème} Plan. Elle repose sur un accroissement en volume des exportations de 7 % par an et exige le renforcement de la part du secteur privé dans l'investissement global de 55 % à 60 %, tout en consolidant la contribution de l'IDE appelé à augmenter hors privatisation (de 50 %) ... Cela suppose une intervention du secteur privé dans l'infrastructure stratégique et l'ouverture de nouveaux domaines à l'initiative privée ».

²⁵Source : Bureau de mise à niveau et AFD.

- La rénovation et la création de zones industrielles, avec la réalisation de zones dites de « nouvelle génération » et le développement des zones franches ;
- La réduction des coûts de la chaîne transport et l'amélioration de la qualité des prestations pour une rapidité et une réactivité accrues, une sécurité renforcée et une fiabilité améliorée. Ce programme a principalement porté sur le développement des infrastructures, le développement du transport multimodal et la modernisation du cadre réglementaire ;
- La modernisation et le développement du réseau de communication, avec notamment la création de nouveaux services (Rapid post – vidéotex – transmission des données) et la connexion directe à un plus grand nombre de pays.

L'environnement institutionnel :

- La révision du cadre juridique afin de libérer l'initiative en matière de création d'entreprises et d'investissement;
- Une réforme administrative, avec un vaste programme de formation -recyclage des cadres de l'administration et de simplification– modernisation des procédures administratives. Cela s'est matérialisé par la suppression de nombreuses autorisations préalables dans divers secteurs économiques, avec notamment la libéralisation des prix à la production, des prix à la distribution, de l'importation ;
- Une réforme de l'enseignement technique et de la formation professionnelle. Cette réforme consiste à orienter l'offre de formation par les besoins en compétences de l'économie, ce qui suppose une ouverture du dispositif de formation sur l'entreprise. Une illustration de cette orientation est le développement d'un partenariat public-privé par l'association des branches professionnelles à l'élaboration des programmes de formation et à la gestion des structures de formation publiques ainsi que par l'instauration d'une formation par alternance ;
- Le renforcement des structures d'appui existantes et notamment des centres techniques, du laboratoire central d'analyse et d'essais, de l'Agence pour la Promotion de l'Industrie (API) et de l'Institut national des normes et de la propriété industrielle (INNORPI). Des centres techniques pour les secteurs qui en étaient dépourvus ont été créés: agroalimentaire, bois, chimie, emballage ;
- La promotion de la qualité, avec un programme de formation d'experts en gestion de la qualité, la mise à niveau des laboratoires et une sensibilisation des entreprises aux méthodes et concepts de la qualité. Ces efforts ont été complétés par un appui fourni aux entreprises pour une certification ISO, HACCP, etc. ;
- Le développement et la diffusion de l'information économique avec la création de l'observatoire des prix, de la conjoncture, etc. ;
- La modernisation du cadre législatif et réglementaire, avec un programme d'adaptation de la législation aux meilleures pratiques internationales : registre du commerce, droit international privé, code du commerce, etc.

L'environnement financier et bancaire :

Ce volet de la mise à niveau est ambitieux car il a pour objectif une profonde modernisation des instruments et pratiques de financement de l'économie. Il est d'autant plus important que l'une des faiblesses des économies en émergence se situe au niveau du secteur financier qui, pour accompagner une croissance accélérée d'un secteur privé peu doté en capitaux propres, présente des déséquilibres qui sont porteurs d'un risque de rupture de la dynamique de croissance (endettement élevé des entreprises dont la qualité de débiteur, au delà de leurs capacités à honorer leurs engagements, est obérée par un environnement législatif non adapté à la nature des nouvelles relations qui doivent se nouer entre les entreprises et le secteur financier). Plusieurs axes ont été retenus dans ce cadre:

- Une révision du régime fiscal et monétaire;
- Le développement d'un marché financier, avec la création d'une bourse et la mise en place de l'environnement réglementaire nécessaire à l'animation d'un marché financier. Dans ce cadre étaient prévus et ont été mis en place de nouveaux instruments financiers (actions à dividendes prioritaires, certificats d'investissement, prêts participatifs, obligations convertibles, etc.) et une réglementation permettant la création des sociétés d'investissement à capital développement ou capital risque et des banques d'affaires ;

- L'institution progressive d'un marché des changes, avec pour objectif à terme la convertibilité courante du dinar ;
- La libéralisation du transfert des devises en matière d'investissement et la libre utilisation, par les entreprises, d'une partie des gains en devises résultant d'opérations d'exportation ;
- La restructuration des institutions financières, principalement des établissements publics, avec une réforme de la loi bancaire instituant, en lieu et place d'une spécialisation, la banque universelle. Ce volet comprend notamment une absorption des banques publiques de développement par les banques publiques universelles ;
- La mise aux normes internationales de la réglementation bancaire et du marché financier, avec une confirmation de l'indépendance de la Banque Centrale ;
- Un programme de formation et de recyclage des salariés du secteur bancaire et financier, en collaboration avec les institutions européennes.

2.2. Les principes du PMN en Tunisie.

Les autorités tunisiennes ont inscrit le PMN des entreprises dans le IX^{ème} Plan (1996-2001) et le X^{ème} Plan de développement (2002-2006), en proposant aux entreprises un processus incitatif de modernisation de leur outil de production et de leurs pratiques de gestion. Ce programme spécifique a démarré en 1996, avec la mise en oeuvre du IX^{ème} Plan. Il prévoyait l'adhésion de 2000 entreprises industrielles sur la période. Une deuxième phase du programme a été retenue dans le X^{ème} Plan (2002–2006).

L'orientation vers les PME (1 600 PME sont ciblées dans le cadre de la seconde phase du PMNE) vise un double objectif de renforcement de la compétitivité globale de l'économie et de création d'emplois. Elle s'est concrétisée par un ensemble de mesures complémentaires, présentées en annexe mais qui ne seront pas détaillées dans le présent document et dont l'impact ne sera pas analysé, leur mise en oeuvre étant trop récente.

Le premier principe du PMN des entreprises est celui d'un soutien à l'investissement de productivité et de modernisation des entreprises. L'objectif est double: il s'agit d'agir immédiatement sur l'un des moteurs de la croissance, à savoir l'investissement, tout en conférant un caractère pérenne à ce mouvement par le biais de la compétitivité.

Les discours accompagnant le lancement du programme sont clairs et mobilisateurs: *«Nos choix économiques assignent au système industriel un objectif unique et simple: se mettre à niveau des exigences du libre échange et de la circulation des biens et plus tard des services entre l'Union européenne et la Tunisie. Cet objectif général se traduit pour les entreprises par une double ambition:*

- *devenir compétitives en termes de prix, qualité, innovation, etc. ;*
- *devenir capables de suivre et maîtriser l'évolution des techniques et des marchés.*

Réaliser cette double ambition demandera de la part des entreprises tunisiennes un effort majeur en termes d'adaptation et de mutation de leurs méthodes et pratiques d'organisation, notamment en matière de technologie, d'innovation, de contrôle des coûts et de la qualité, d'encadrement, de formation, de produits et marchés, de politique de vente, de gestion, d'ouverture aux partenaires techniques et commerciaux»²⁶.

Un second principe renvoie au souci d'une croissance soutenable dans le temps et a orienté de manière fondamentale l'esprit et le pilotage du programme: sont éligibles les seules entreprises économiquement viables et présentant un potentiel de croissance et d'amélioration de la productivité certain.

La première plaquette de présentation du PMN précise: *« le PMN concerne les entreprises industrielles du secteur privé disposant d'un potentiel de croissance et d'un marché porteur sans distinction de taille, de catégorie ou de lieu d'implantation. Il repose sur le principe du volontariat de l'entreprise de se mettre à niveau. Il privilégie les actions conduisant à :*

- *l'amélioration de la compétitivité par la maîtrise de la qualité et le renforcement de la qualification du personnel ;*
- *l'acquisition de nouvelles technologies et d'un nouveau savoir-faire ;*
- *le renforcement des fonds propres de l'entreprise ».*

²⁶Le programme de mise à niveau - ministère de l'Industrie en Tunisie - 1996.

Le troisième principe est celui du volontariat de l'adhésion. Toute entreprise industrielle, puis de services à l'industrie, quel que soit son secteur d'appartenance, peut s'inscrire dans le programme de mise à niveau. Si le programme est initié et piloté par l'Etat, il ne se présente en aucun cas comme un programme dirigiste qui comprendrait, par exemple, une liste d'entreprises éligibles. De plus, il ne s'agit pas d'un programme sectoriel.

Il ne s'agit donc pas de «sauver» les canards boiteux du système productif mais bien d'accompagner les entreprises performantes, quel que soit le secteur. Les entreprises en difficulté qui souhaitent s'inscrire dans le processus de mise à niveau doivent préalablement assainir leur situation dans le cadre d'un traitement spécifique sous l'autorité de la commission nationale des entreprises en difficulté (ministère de l'Industrie).

Enfin, il ne s'agit pas uniquement de promouvoir les investissements physiques mais bien d'agir sur tous les paramètres de la compétitivité des entreprises, qu'ils soient d'ordre technique, organisationnel ou humain. Les modalités d'incitations du programme de mise à niveau des entreprises iront dans ce sens.

2.2.1. Les mesures en faveur des entreprises²⁷

Elles sont exclusivement orientées vers des incitations à l'investissement, qu'il soit matériel ou immatériel. L'objectif recherché est clairement de porter le taux d'investissement du secteur privé concurrentiel et viable à un niveau permettant d'engager un mouvement d'accélération de la croissance. Ces investissements devant participer à l'amélioration de la compétitivité, seuls ceux contribuant à un gain de productivité sont retenus. Les investissements de capacité qui n'intègrent pas un saut technologique sont, de ce fait, exclus. Les investissements éligibles aux incitations prévues dans le PMNE sont précisés comme suit.

Les investissements immatériels

Il s'agit des investissements en formation, en organisation, en acquisition de savoir-faire et de brevets ou licences, en études et prospections, qui contribuent à l'amélioration de la compétitivité de l'entreprise. Ils comprennent en particulier :

- L'assistance technique, notamment sur les procédures de production, le contrôle et la planification, l'organisation de l'entreprise, l'amélioration de la qualité et l'appui à la certification ;
- Les transferts de technologie, l'acquisition de brevets et licences, de logiciels;
- Les études préalables à l'investissement, à la recherche de partenaires, à l'analyse des marchés;
- La formation des ressources humaines.

Les investissements matériels

Ils ne concernent que les investissements qui concourent à une amélioration de la productivité, à savoir :

- Le renouvellement des équipements avec intégration de progrès technologiques;
- L'acquisition d'équipements conduisant à une efficacité accrue et à un meilleur taux d'utilisation des chaînes de production ;
- L'acquisition de matériel de laboratoire et d'informatique.

Afin d'inciter les entreprises à engager de tels programmes d'investissement, le PMNE prévoit le versement de primes, comprises entre 10 % et 20 % du montant de l'investissement matériel et égales à 70 % de l'investissement immatériel. Le versement de ces primes est conditionné par :

- Une démarche d'audit stratégique: les entreprises adhérentes au programme doivent mobiliser un cabinet de conseil et d'ingénierie pour la réalisation d'un diagnostic stratégique, d'un plan de mise à niveau de l'outil productif et de l'organisation, d'un diagnostic financier et de projections financières, enfin d'une proposition de financement du plan de mise à niveau. Le choix du cabinet de consultant est laissé au libre arbitre des entreprises. Cette dernière disposition s'est avérée être déterminante dans le succès du PMNE, la disposition des entreprises à accueillir en leur sein un œil « étranger » critique étant étroitement corrélée à la confiance qu'elles lui accordent ;

²⁷Source : Bureau de mise à niveau et AFD.

- Une validation par le système bancaire du projet de mise à niveau. Cette validation doit être confirmée par un engagement d'une ou plusieurs banques de financer le programme, à hauteur de la mobilisation des ressources bancaires prévues dans le plan de financement. Le schéma de financement doit être bouclé en dehors de toute contribution de la prime ;
- Une certification des comptes. Cette obligation, qui portait uniquement sur l'exercice de l'année de présentation du programme de mise à niveau, a été étendue à tous les exercices à venir. L'objet, au delà de l'initiation d'un processus long de plus grande transparence fiscale, est d'amener les entreprises à une meilleure pratique de pilotage interne de leur activité ;
- L'approbation du plan de mise à niveau par le Comité de pilotage du programme de mise à niveau des entreprises (COPIL) ;
- La réalisation des investissements.

2.2.2. L'architecture du PMN en Tunisie

Le dispositif institutionnel de pilotage du programme de mise à niveau des entreprises s'est avéré globalement très performant, en raison de la souplesse de son architecture et du caractère pérenne, indépendant des concours des bailleurs de fonds, des ressources mobilisées pour l'incitation à l'investissement.

La conception de l'architecture de ce dispositif (bureau de mise à niveau, comité de pilotage, procédures d'instruction des dossiers, de versement des primes, de suivi des entreprises) a été présidée par le souci d'une grande souplesse dans l'organisation et la réglementation. Si elle s'est inspirée des modèles développés au Portugal et proposés dans le cadre des projets MEDA²⁸, elle a été l'oeuvre d'acteurs tunisiens impliqués dans la mise à niveau et, de ce fait, adaptée aux spécificités du contexte tunisien et appropriée par ces mêmes acteurs.

Il convient de noter que la participation active des acteurs privés dans le pilotage du programme de mise à niveau, notamment par leur présence dans le COPIL mais aussi par la mobilisation des cabinets de conseil et d'audit, a permis une modernisation du dialogue public-privé, mais aussi une appropriation du processus par les agents économiques (banques et fonds d'investissement, cabinets de conseil, entreprises, experts comptables).

L'architecture institutionnelle du dispositif de mise à niveau des entreprises est simple. Elle est formée d' :

- un comité de pilotage ou COPIL ;
- un bureau de mise à niveau ou BMN ;
- un fonds national, le FODEC.

Les textes relatifs à la création et aux modalités d'intervention de ces organismes sont présentés comme suit :

Le comité de pilotage : COPIL

Le COPIL est l'entité en charge du programme de mise à niveau des entreprises. Il a pour rôle de définir les orientations du PMN, d'examiner les demandes des entreprises industrielles et d'octroyer les primes.

Le décret n° 95-2495 du 18 décembre 1995, dans ses articles 3 et 4, définit les modalités de fonctionnement et les attributions du COPIL. Ce décret indique notamment que :

« Le COPIL est composé de 16 membres représentant l'administration, les organisations patronales, les syndicats et les institutions financières. A ce titre, il est composé :

- du ministre chargé de l'Industrie qui le préside,
- d'un représentant du ministère des Finances,
- d'un représentant du ministère de la Coopération internationale et de l'investissement extérieur (aujourd'hui dénommé MDIC : développement et coopération internationale),
- d'un représentant du ministère chargé de l'Industrie,
- d'un représentant du ministère du Développement économique,
- de cinq représentants de l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (UTICA),
- d'un représentant de l'Union générale tunisienne du travail (UGTT),
- de cinq représentants des institutions financières.

²⁸ Le programme de mise à niveau - ministère de l'Industrie en Tunisie – 1996.

Ces membres sont désignés par décision du ministre chargé de l'Industrie, sur proposition des ministères, organismes et institutions concernés ».

La composition du COPIL a été portée à 18 membres par le décret n° 97-2126 du 10 novembre 1997, avec un représentant du ministère de la Formation professionnelle et de l'emploi (aujourd'hui ministère de l'Education et de la Formation) et un représentant du ministère chargé du Commerce.

Le COPIL réunit ainsi sept représentants de l'administration (dont un ministre) et onze représentants de la société civile, dont cinq représentants du patronat et cinq représentants du secteur bancaire. Un seul représentant des salariés est membre du COPIL (UGTT).

Le bureau de mise à niveau : BMN

Créé par décret n° 95-916 du 22 mai 1995 fixant les attributions du ministère de l'Industrie, le BMN a pour mission la définition, la mise en oeuvre et la coordination de la politique du gouvernement dans le cadre de la mise à niveau de l'industrie.

A cet effet, le BMN procède, avec le concours des services intéressés et des organismes d'appui à l'industrie, à la définition, l'exécution et le suivi des PMN du secteur industriel ainsi qu'à l'élaboration des études nécessaires. Il assure le secrétariat du COPIL.

Il a également pour mission d'assurer la coordination des différentes sources de financement relatives au PMN, qu'elles soient de nature interne, bilatérale ou multilatérale. La coordination des actions des différentes structures d'appui au secteur industriel et d'accompagnement du PMN, qu'elles soient nationales (Agence pour la promotion de l'investissement ou API - centres techniques - Institut national des normes et de la propriété industrielle ou INNORPI - etc.) ou créées dans le cadre de la coopération internationale, est posée dès l'origine comme essentielle à la réussite du PMN. Dans cette logique, il a été décidé d'orienter davantage l'action de ces différentes structures, et notamment des centres techniques et de l'API, vers les PME éligibles au PMN. L'API s'est ainsi vu confier, dès 1996, une mission de sensibilisation des entreprises au PMN et d'assistance dans l'identification des consultants et elle a été habilitée à recevoir les dossiers de mise à niveau pour les remettre au BMN.

Le FODEC (Fonds de développement et de compétitivité industrielle)

Le FODEC a été créé par la loi n° 94-127 du 27 décembre 1994 portant loi de finances pour la gestion 1995. Les articles 37 à 44 de cette loi précisent les missions du FODEC et les modalités de leur mise en oeuvre.

Le FODEC est un compte spécial du Trésor dont « la mission est de contribuer au financement des actions relatives à l'amélioration de la qualité des produits industriels, des opérations de restructuration industrielle, des études sectorielles stratégiques ».

Le FODEC a également pour mission « d'accorder des subventions aux centres techniques industriels et d'entreprendre toute action visant à développer la compétitivité industrielle ». Le ministre chargé de l'Industrie est l'ordonnateur de ce fonds.

Le FODEC est financé par :

- La cotisation professionnelle sur les chaussures instituée par l'article 2 du décret du 20 septembre 1956 ;
- La cotisation professionnelle sur les textiles instituée par l'article 2 de la loi 58-79 du 11 juillet 1958 ;
- La taxe professionnelle sur les matériaux de construction, la céramique et le verre instituée par l'article 31 de la loi 84-84 du 31 décembre 1984 ;
- et toutes les autres ressources qui pourraient lui être affectées conformément à la législation en vigueur.

Dans ce cadre, la loi du 27 décembre 1994 institue, au profit du FODEC, une taxe professionnelle sur les produits locaux ou importés figurant dans son annexe. La taxe est due au taux de 1 % sur le chiffre d'affaires réalisé par les fabricants des produits fabriqués localement et de 1 % sur la valeur en douane des produits importés.

Le décret n° 95-2495 du 18 décembre 1995 précise les modalités de fonctionnement ainsi que les modes d'intervention du FODEC. Il est notamment indiqué que :

« La participation du FODEC est accordée sous forme :

1. D'aides financières pour la réalisation d'une ou de plusieurs opérations de restructuration dans le cadre de la mise à niveau des entreprises en activité. Ces opérations couvrent :
 - Les investissements matériels, et notamment la modernisation technique et technologique du processus de production, la reconversion d'activités et leur

adaptation aux marchés, tout investissement matériel qui concourt à l'amélioration de la compétitivité de l'entreprise,

- Les investissements immatériels et notamment les études de diagnostic préalables à la mise à niveau ainsi que tout investissement immatériel qui concourt à l'amélioration de la compétitivité de l'entreprise ;
- 2. Des primes annuelles financières consacrées au fonctionnement, à l'équipement et au financement des programmes d'activité des centres techniques ;
- 3. Des aides financières consacrées aux programmes de promotion de la qualité ;
- 4. Du financement des études sectorielles stratégiques ».

Le décret n° 97-2126 du 10 novembre 1997 complète le premier décret en précisant que « les banques sont chargées du suivi de l'exécution du plan de mise à niveau des entreprises et du paiement par tranche des aides financières allouées au titre de la mise à niveau, et ce conformément à une convention conclue entre le ministre des Finances et les institutions bancaires concernées... La participation du FODEC est accordée sous forme de paiement des commissions des banques chargées du suivi... et du déblocage... ».

2.2.3. Les procédures d'adhésion au PMN²⁹.

Les procédures d'adhésion des entreprises au programme de mise à niveau, puis d'instruction des dossiers d'investissements et de modernisation présentées par ces mêmes entreprises, sont schématisées dans la figure 4.

Le principe qui a présidé à leur élaboration est le suivant : l'adhésion au programme est libre quelle que soit la taille des entreprises dès lors qu'elles relèvent de secteurs éligibles au programme de mise à niveau³⁰. Cette adhésion signifie uniquement que l'entreprise s'engage, de manière volontaire, dans un processus qui la conduira dans un premier temps à faire réaliser, par un cabinet de conseil de son choix³¹, un diagnostic stratégique et un plan de mise à niveau. Le diagnostic³² a pour objet de définir les conditions de l'amélioration de la compétitivité de l'entreprise et son positionnement stratégique afin de la mettre au niveau de la concurrence internationale. Il doit proposer un « plan de mise à niveau » précisant les choix à moyen terme de l'entreprise, les objectifs à atteindre, les actions à mettre en oeuvre, le calendrier et la programmation des actions, le chiffrage financier et des indicateurs de contrôle des résultats ainsi que des impacts des mesures préconisées.

Le plan de mise à niveau et son schéma de financement doivent être approuvés par les banques appelées à le financer. Cette approbation prend la forme d'une lettre d'intérêt. Cette obligation est également étendue aux plans dont le financement est intégralement couvert par des fonds propres. Une fois le schéma de financement bouclé, le dossier est présenté au BMN pour instruction et évaluation. Ce dernier joue également, à ce stade, le rôle d'un guichet unique pour les composantes du plan relevant d'autres appuis que le FODEC (fonds de promotion des exportations ou FOPRODEX, fonds de promotion et de maîtrise de la technologie ou FOPROMAT, fonds de dépollution ou FODEP, etc.). A la suite de cette instruction-évaluation, le BMN soumet les propositions de décision d'attribution de primes au COPIL, dont il fixe l'ordre du jour des réunions.

²⁹Source: BMN et AFD

³⁰Il s'agit dans un premier temps des entreprises industrielles disposant d'un potentiel de croissance et d'un marché porteur. Les entreprises en difficultés relèvent du programme d'assistance aux entreprises en difficulté (PAED). Le décret du 18 décembre 1995 puis celui du 10 novembre 1997 élargiront le champ des bénéficiaires du PMN aux services liés à l'industrie.

³¹L'équipe intervenante devra comporter au moins trois consultants ayant des compétences techniques et économiques confirmées (diplômes...) et une grande expérience dans les domaines étudiés. Ils devront disposer d'une expérience dans le domaine industriel (notamment du secteur concerné) ainsi que dans la restructuration des entreprises industrielles. S'il y a absence de compétences spécifiques au niveau national, l'entreprise peut faire appel à des consultants étrangers, à charge pour ceux-ci de s'associer à des partenaires locaux.

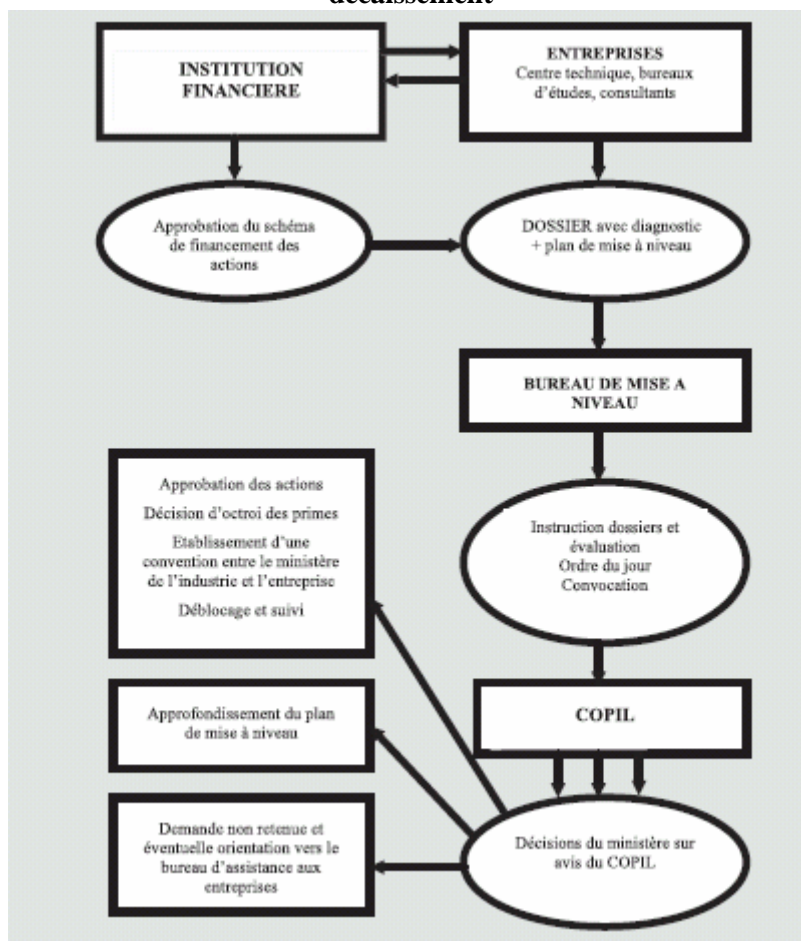
³²Le contenu du diagnostic est précisé sans que des termes de référence précis ne soient imposés. Ce diagnostic doit comporter :

1. une description de l'activité de l'entreprise, des segments de marché exploités et de l'évolution récente de l'activité
2. l'identification des variables déterminant la compétitivité de l'entreprise :
 - variables externes : évolution du marché, de la demande, de la concurrence, des technologies, etc.,
 - variables internes : état des équipements, des technologies utilisées, des savoir-faire, des qualifications du personnel, des ressources financières, etc.

Les volets « organisation » et « ressources humaines » doivent faire l'objet d'un diagnostic approfondi.

Le COPIL examine chaque demande et décide de la suite à leur réserver. L'article 7 du décret du 18 décembre 1995 précise que « les primes octroyées dans le cadre du PMN peuvent être cumulées aux avantages accordés par les codes des incitations aux investissements dans le cadre de l'encouragement au développement régional ».

Figure 4 : Schéma d'instruction des dossiers de mise à niveau et procédures d'octroi et de décaissement



Le montant des primes

L'article 6 du décret du 18 décembre 1995 a fixé le niveau des primes comme suit :

- ✚ 20 % pour la part des investissements de modernisation-productivité dans le cadre de la mise à niveau financés par des fonds propres et 10 % de ces mêmes investissements financés par d'autres ressources ;
- ✚ 70 % du coût de l'étude de diagnostic avec un plafond à 20 000 TND ;
- ✚ 50 % du coût des autres investissements immatériels. Ces deux derniers niveaux de primes seront modifiés ultérieurement (décret n° 97-2126 du 10 novembre 1997) avec un plafond porté à 30 000 TND pour l'étude diagnostic et une prime pour l'immatériel portée à 70 %. De plus, il est prévu que la prime sur les études de diagnostic soit octroyée, après accord de l'entreprise, directement à l'organisme qui a réalisé l'étude.

Octroi des primes

Les primes sont octroyées par décision du ministre de l'Industrie après décision favorable du COPIL. Une convention est signée entre le ministère chargé de l'Industrie et l'entreprise concernée. Ladite convention doit obligatoirement mentionner :

- ✚ Le programme d'investissement et le schéma de financement,
- ✚ Le calendrier des actions envisagées,

- ✚ Le montant de la contribution du FODEC ainsi que les modalités de son déblocage,
- ✚ Les engagements de l'entreprise bénéficiaire. Il est prévu, aux articles 10 et 11 du décret du 18 décembre 1995, que les bénéficiaires sont déchus de leur droit en cas de non commencement d'exécution du plan de mise à niveau dans un délai d'un an à partir de la date de signature de la convention.

Procédure de suivi et déblocage des primes

Le déblocage des primes relatives au diagnostic et au plan de mise à niveau est effectué dès approbation du dossier par décision du ministre de l'Industrie, après avis du COPIL. Le déblocage des primes relatives aux investissements se fait après réalisation de ces investissements. Il est prévu trois versements :

- après la réalisation d'au moins 40 % du total des investissements éligibles ;
- après réalisation d'au moins 70 % du total des investissements ;
- après la réalisation intégrale du plan.

L'entreprise a la latitude de demander le déblocage en une, deux ou trois fois.

3. Impacts du PMN sur Les entreprises tunisiennes

3.1. Le PMN : Bilan et enseignements

Une enquête réalisée en 2002 par le BMN auprès de 1103 entreprises³³ dont le programme avait été approuvé par le Comité de pilotage (COPIL), montre que les entreprises avaient intégré l'exigence de compétitivité, dans un environnement de concurrence locale et internationale:

- 67 % d'entre elles avaient diversifié leur production et 78 % avaient mis au point de nouvelles gammes de produits tout en améliorant leur processus de fabrication,
- Près de 82 % des entreprises avaient amélioré leur taux d'utilisation des équipements,
- 75 % des entreprises avaient adopté un programme qualité et de certification,
- 69 % des entreprises avaient entrepris une restructuration de leur fonction commerciale et axé leurs efforts sur la mise au point d'une stratégie de développement des exportations.

Sur la période du IX^{ème} Plan (1996-2001), on constate que le chiffre d'affaires des entreprises ayant réalisé leur plan de mise à niveau a augmenté de 11 % par an contre 8,3 % pour l'ensemble du secteur manufacturier. Leur chiffre d'affaires à l'exportation a progressé de 16 % par an, alors que celui du secteur manufacturier s'est accru de 13 %. Enfin, l'emploi dans les entreprises adhérentes a progressé de 4 % par an et de 12 % pour les postes d'encadrement, alors qu'il ne progressait que de 2,9 % pour l'ensemble de l'industrie.

Tableau 5 : Type d'investissements par secteur à fin mai 2004 (en %)

	Agro-alimentaire	Cuir et Chaussure	Chimique	Matériaux de Construction, Céramique et Verre	Mécanique et Electrique	Textile Habillement	Divers
Investissements matériels	90	77	87	92	81	80	88
Investissements immatériels	10	23	13	8	19	20	12

Source : BMN.

D'après l'enquête 2002 du BMN, 95,5 % des entreprises ayant participé au programme estiment que celui-ci est porteur d'un changement radical (55,1 %) ou significatif (40,4 %). 4,5 % des entreprises estiment qu'il n'a rien changé. Ce sont les entreprises de l'agroalimentaire, des industries mécaniques et électriques et des matériaux de construction qui estiment que les changements ont été les plus importants.

Les entreprises justifient leur engagement dans le PMN essentiellement par la recherche d'une meilleure productivité (modernisation des équipements, amélioration de la qualité et adoption de nouvelles technologies). Elles évoquent ensuite, par ordre d'importance, l'amélioration de

³³ 2 950 entreprises industrielles avaient adhéré au programme fin mai 2004. Soit plus de la moitié des entreprises industrielles de plus de dix salariés et 25 % du total des entreprises industrielles. Leur nombre était de 2 594 fin mai 2003, ce qui porte le rythme d'adhésion à plus de 350 par an.

l'organisation, l'accès aux aides financières, une meilleure connaissance de la position sur le marché, l'adaptation de la stratégie de l'entreprise.

A la suite de la mise à niveau, les entreprises ont vu s'améliorer sensiblement leur mode de fonctionnement, notamment grâce à une meilleure maîtrise de leur activité (meilleure connaissance de leurs marchés, données détaillées sur leur chiffre d'affaires, meilleure maîtrise de leurs coûts unitaires de production, etc.). En 2002, plus de la moitié des entreprises disposaient d'un tableau de bord de leur activité, contre 17 % avant le PMN. La mise à niveau a également poussé de nombreuses entreprises à restructurer leur action commerciale (69,4 % des entreprises adhérentes ont remodelé leur force de vente contre 22,3 % auparavant) et à promouvoir les exportations (65,2 % ont formalisé une stratégie à l'export).

La plupart des entreprises adhérentes ont connu une mutation de leur activité de production. Elles évoquent le souci tout particulier d'une amélioration de la qualité de leur produit : 74,4 % d'entre elles disposaient en 2002 d'un plan qualité contre 22,9 % avant la mise à niveau, et nombre d'entreprises avaient entrepris des démarches de certification aux normes standard. 67 % d'entre elles ont également modifié leurs produits (elles ont développé dans 68,5 % des cas de nouveaux produits, elles ont abandonné certains produits dans 34,1 % des cas). L'enquête montre également que des efforts d'intégration de nouvelles technologies industrielles et d'informatisation ont été accomplis par les entreprises.

La mise à niveau a sensibilisé de nombreuses entreprises aux questions de compétences et de formation. Elles ont été nettement plus nombreuses à mettre en place des programmes de formation annuels et à recourir à la formation continue proposée par les pouvoirs publics.

Cet accent mis sur les compétences s'explique également par les difficultés de recrutement auxquelles font face les entreprises pour trouver certaines compétences, surtout industrielles.

Les entreprises adhérentes ont globalement une image plutôt positive des structures du PMNE (BMN, bureaux d'études, CEPEX, centres techniques). Dans l'évaluation commandée par le bureau de mise à niveau, les entreprises ont accordé une grande attention à la capacité d'obtenir les réponses adéquates – sur ce plan, le BMN a reçu 45,5 % d'opinions très favorables et le même pourcentage d'opinions moyennement satisfaites. Les entreprises ont le plus apprécié l'accessibilité et la qualité de l'accueil – 61 % des appréciations ont été très satisfaisantes. Par contre, les entreprises ont été plus modérément satisfaites par la célérité de traitement du dossier: 27,2 % d'entre elles se sont déclarées insatisfaites.

Par ailleurs, une entreprise sur cinq considère que l'adhésion au PMN contribue faiblement à l'amélioration de la relation avec les banques et les bureaux de conseil. En miroir, cela signifie que 80 % des entreprises ont perçu une amélioration sensible ou significative dans la qualité de ces relations.

Enfin, les entreprises ont évalué comme moyennement satisfaisant l'environnement institutionnel (douanes, services portuaires, etc...) dont la mise à niveau relevait d'un autre volet du programme national.

Evaluation du PMN par la Banque mondiale

Une étude de la Banque mondiale fait état de certaines interrogations sur le bilan, en termes de coût-efficacité, du programme et de ses impacts sur le tissu industriel tunisien³⁴. Cette étude souligne que le programme aurait de facto favorisé les entreprises déjà performantes en raisons des critères de solvabilité financière exigés : « le programme paraît avoir favorisé les gagnants : les entreprises qui répondent aux critères de performance du programme³⁵ sont principalement les grandes entreprises et les entreprises exportatrices qui bénéficient également des généreux avantages à l'investissement du régime *off shore* ».

Le bilan de l'efficacité du dispositif est jugé mitigé par les auteurs de l'étude: les taux de décaissements des primes demeureraient faibles, bénéficiant pour près des deux tiers à trois secteurs (agroalimentaire, matériaux de construction et textile-habillement). Par ailleurs, le PMN aurait un impact ambigu sur l'investissement: si les entreprises participant au programme ont des résultats supérieurs à l'ensemble du secteur industriel, ces performances ne seraient pas nécessairement dues au PMN mais tradiraient une meilleure performance des entreprises sélectionnées.

³⁴ République de Tunisie, Revue des politiques de développement. Tirer parti de l'intégration commerciale pour stimuler la croissance et l'emploi, octobre 2004, p.40 et 41.

³⁵ Ratio de fonds propres par rapport aux immobilisations au moins égal à 30 % et fonds de roulement positif.

L'impact serait limité sur l'emploi et reflèterait un biais favorisant des projets de modernisation à forte intensité capitalistique.

Enfin, les simulations de l'étude Banque mondiale montrent que, même dans l'hypothèse d'une élasticité élevée de l'investissement par rapport au coût d'usage du capital, les investissements dérivés du programme de mise à niveau ne représenteraient que 0,65 % en termes de PIB. Le montant total des subventions approuvées au cours de la même période aurait représenté 50 % de l'investissement additionnel induit par le programme.

Ce bilan mitigé dressé par la Banque mondiale mérite d'être nuancé en étant replacé dans une logique de croissance accélérée et de renforcement de la compétitivité du secteur manufacturier. Des études récentes de l'OCDE³⁶ indiquent que l'un des facteurs d'amélioration de la productivité est la disparition des entreprises les moins performantes, ou le transfert d'une partie de leur activité/part de marché vers les firmes les plus performantes. Il n'est donc pas surprenant que les entreprises les plus performantes, et donc les plus importantes (il faut rappeler ici que les grandes entreprises tunisiennes sont des PME à l'échelle européenne), ont été les premières bénéficiaires de ce PMNE. L'inverse aurait été inquiétant.

L'appréciation de l'effet investissement du PMNE est contestable. S'il est vrai que la contribution directe des primes à l'effort d'investissement est difficile à appréhender, ce qui conduit à observer une certaine réserve face aux résultats de l'étude, les enseignements des enquêtes menées auprès des entreprises adhérentes montrent que l'intérêt premier tiré d'une démarche de mise à niveau n'est pas la captation d'une prime (10 % des entreprises l'ont cité comme principal intérêt) mais la prise de conscience de la nécessaire modernisation des modes d'organisation et de management, l'ouverture sur l'international et l'amélioration de la compétitivité.

L'attrait de la prime a, certes, été un facteur déterminant dans la démarche d'adhésion, ce qui, objectivement, traduit un réflexe de bonne gestion de la part des chefs d'entreprises et en légitime le principe dès lors que les résultats sont conformes aux objectifs. Dans cette logique, l'impact du PMNE peut être considéré comme extrêmement satisfaisant: les trois quarts des chefs d'entreprise interrogés considèrent que le PMNE a contribué à la modernisation de leur appareil productif, et notamment à l'introduction de nouvelles technologies. La moitié des entreprises interrogées ont mis en place une démarche qualité, avec une certification, et ont engagé de profonds changements dans l'organisation et la gestion de leur activité. Par contre, les trois quarts des entreprises adhérentes se plaignent de la lenteur et des difficultés rencontrées pour la mobilisation des primes, tout en indiquant qu'elles avaient ou allaient soit engager un nouveau programme de mise à niveau, soit poursuivre une démarche de modernisation et de progrès technique. Le faible taux de décaissement des primes, s'il est facteur d'une certaine insatisfaction, n'a en aucun cas été un frein à l'engagement des entreprises dans un processus de mise à niveau.

C'est là que se situe le principal apport du PMNE. Ce dernier, par les incitations à l'investissement de productivité et la démarche d'audit stratégique, a insufflé les bases d'une véritable «révolution culturelle» dans le tissu des entreprises manufacturières qui s'est manifestée par des mutations importantes dans les modalités de gouvernance des entreprises (passage d'un autoritarisme autocratique et familial à un management de la compétence et des responsabilités) et la levée des inhibitions devant les défis de l'ouverture à la concurrence internationale³⁷.

Un dernier problème posé par l'étude la Banque mondiale est celui de l'équité d'un programme de développement. Aider des entreprises déjà performantes peut paraître «anti-économique», plus certainement non équitable. Or, on peut s'interroger sur le type de comportement que ces entreprises auraient retenu en l'absence d'un PMNE: abandon des activités industrielles pour un réinvestissement dans les secteurs immobilier et du tourisme³⁸? Opposition à la mise en oeuvre de l'accord d'association?

³⁶OCDE, Tendances récentes de la croissance dans les pays de l'OCDE, 2000. Productivité et dynamique de l'entreprise : leçons à tirer des micro-données, 2001.

³⁷60 % des entreprises n'ayant jamais exporté avant le PMN sont aujourd'hui exportatrices.

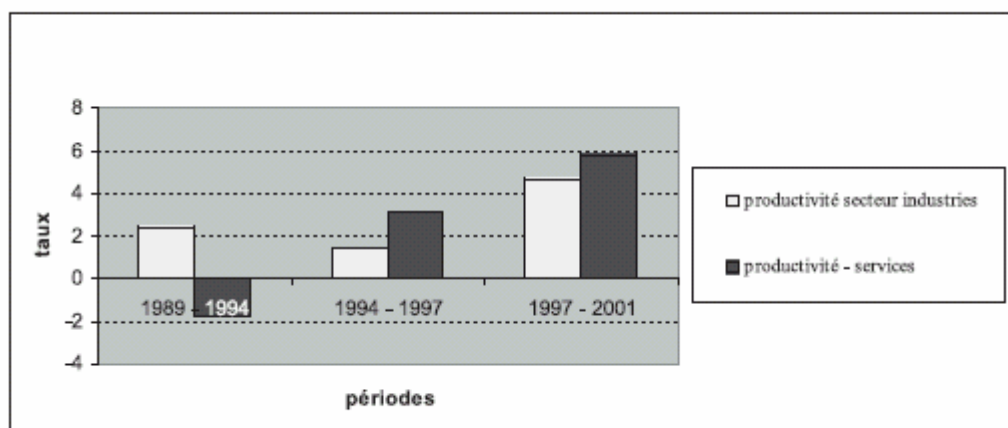
³⁸L'inclinaison des entrepreneurs à abandonner leurs activités industrielles au profit d'investissements vers des emplois spéculatifs a été perceptible au milieu des années 1990 et pourrait expliquer la spéculation immobilière des années 1997-1998.

De plus, ce programme, appuyé par les bailleurs de fonds mais financé pour sa partie incitations sur ressources nationales collectées auprès des entreprises, reste cohérent avec son objectif fondamental, qui est d'améliorer la productivité du secteur manufacturier et de contribuer à l'accélération de la croissance. La croissance observée de la productivité du secteur manufacturier et des services sur la période 1997-2001 laisse penser que l'objectif a été atteint.

D'autres critiques peuvent par contre être formulées à l'encontre de ce PMNE. En premier lieu, le fait que les primes soient versées sur la base de la réalisation physique des investissements et non sur des critères d'amélioration de la compétitivité des entreprises (augmentation du CA à l'exportation – amélioration de la valeur ajoutée – production par employé – etc.) n'est sans doute pas un mécanisme satisfaisant sur le plan théorique.

En second lieu, la surprime affectée aux financements sur fonds propres, sans que la nature de ces fonds propres ait été précisément définie, a conduit de nombreuses entreprises à équilibrer leur plan de financement par des capacités d'autofinancement futures, dans une logique de « chasseur de primes ». Cette pratique s'est souvent traduite à court terme par d'importants déséquilibres financiers puis, à moyen terme, par des besoins de restructuration financière importants. Les concours de l'AFD se sont inscrits dans cette dynamique et ont eu pour objet, d'une part de redonner aux entreprises les moyens de leur futur développement, d'autre part de corriger l'impact négatif sur la compétitivité des déséquilibres financiers, et donc de préserver les acquis de la mise à niveau technique et organisationnelle.

Figure5 : Productivité des secteurs productifs privés



Source : Banque mondiale.

Bibliographie

- Ayadi M., Boulila G., Lahouel M., Montigny Ph.** (2004), *“Pro-poor growth in Tunisia”*, World Bank, Washington D.C.
- Banque Mondiale** (2004), République de Tunisie, *Revue des politiques de développement. Tirer parti de l'intégration commerciale pour stimuler la croissance et l'emploi*, rapport n° 29 847, Tunis.
- Bhoudiaf, M.** (1995), “The impact of the free trade area between Tunisia and the European Union on the Tunisian economy”, *11ième congrès de l'Association Internationale des Économistes, 18-22 décembre*, Tunis, Tunisie
- Bougault H., Filipiak E.** (2005) « Les programmes de mise à niveau des entreprises : Tunisie, Maroc Sénégal ». Agence Française de Développement.
- Bousslama, N., Naimi, M. et F. Ouazane** (1995), “Modèle d'impact de l'Accord de Libre-Échange entre la Tunisie et l'Union Européenne”, *Deuxième Clinique PARADI, Rabat, 21-29 septembre*, Maroc.
- Cockburn J., Decaluwe B., et Dostie B.**, « Les leçons du mariage entre les modèles d'équilibre général calculable et la nouvelle théorie du commerce international: application à la Tunisie ».
- FMI** (2000 à 2004), « Tunisie, conclusions des missions de consultation au titre de l'article IV », Washington D.C.
- Sid Ahmed A.** (dir. pub.), « Economies du Maghreb, l'impératif de Barcelone », CNRS Editions.
- Lakhoua F., Bouzaiane L.** (1998) "Quelles cibles pour le programme de mise à niveau?", Tunis, P.N.U.D/B.M.A.N, Janvier 1998.

-
- Lakhoua F.** (1998) "The Tunisian Experience of "Mise à niveau": Conceptual Issues and Policy Orientations". MDF II. Marrakech, September.
- List F.** (1841), « Système national d'économie politique », réédition Gallimard, 1998, Paris.
- Marniesse S., E. Filipiak** (2003), *Compétitivité et mise à niveau des entreprises*, Notes et Documents n° 1, Agence Française de Développement, Paris.
- Ministère de l'Industrie** (1996), « Le programme de mise à niveau », Tunis.
- OCDE** (2000), « Tendances récentes de la croissance dans les pays de l'OCDE », in *Perspectives économiques de l'OCDE* n° 67, OCDE, Paris.
- OCDE** (2003), « Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE », OCDE, Paris.
- OCDE** (2001), « Productivité et dynamique de l'entreprise : leçons à tirer des micro-données », in *Perspectives économiques de l'OCDE* n° 69, OCDE, Paris.
- ONUDI** (2002), *Guide méthodologique : restructuration, mise à niveau et compétitivité industrielle*, ONUDI, Vienne.
- ONUDI** (2003), *Rapport sur le développement industriel 2002-2003, la compétitivité par l'innovation et par l'apprentissage*, ONUDI, Vienne.
- Porter M.** (1993), « L'avantage concurrentiel des nations », Inter-Édition.