

TUNISIE : PROGRAMMES D'APPUI A LA COMPETITIVITE I ET II

Rapport d'évaluation de performance de programmes (REPP)

Description des programmes

Cette évaluation couvre deux programmes consécutifs. Le Programme d'appui à la compétitivité, PAC I (1999-2001), d'un coût total de 416.7 millions d'euro (en 2001) pour lequel la Banque a fourni 148 millions d'euro. Les Co-financiers étaient l'Union Européenne et la Banque mondiale. Le PAC II (2001-04) totalisait 577 million d'euros, dont 216 millions d'euros apportés par la Banque.

Les Programmes d'appui à la compétitivité, PAC I (1999-2001) et PAC II (2002-2003), avaient pour objectif global de consolider les bases d'une économie compétitive et de permettre une croissance durable de l'économie tunisienne. En plus du soutien à la gestion macro-économique, les programmes visaient l'amélioration de l'environnement pour l'investissement privé et l'appui à la privatisation, le renforcement du secteur financier (réforme en particulier de banques et des assurances), et l'assistance à la libéralisation du secteur des TIC. Bien que les deux programmes aient soutenu le même processus global de réformes, L'objectif spécifique du PAC I était de rendre l'allocation du capital plus efficace, tandis que le PAC II se focalisait plus sur l'amélioration de l'environnement général d'affaires.

Performance de l'exécution des programmes

Les procédures de mise en vigueur des programmes ont été mises en oeuvre sans difficultés. Il y a eu la nécessité d'introduire une certaine flexibilité dans les conditionnalités mais ceci a été fait avec succès vu les progrès généralement accomplis par le gouvernement. Les programmes n'ont pas souffert des problèmes de retard significatif dans les délais de mise en oeuvre, bien que des trois financiers, la Banque ait été le bailleur qui a décaissé le moins vite. Le temps de réponse de la Banque mondiale a été facilité par le traitement local préalable des justifications de décaissements. Le niveau d'appropriation et de pro-activité du gouvernement était élevé dans tout le processus de conception et d'exécution des programmes, et le niveau élevé de la capacité de son personnel était évident tout au long de la période des programmes. Bien que le gouvernement ait organisé de larges consultations avec les divers secteurs impliqués par les réformes, la concertation sur la globalité des réformes s'est avérée non systématique et insuffisante. Le processus des réformes pourrait être accéléré si davantage d'efforts avaient été mis dans la recherche d'une meilleure cohésion politique et sociale autour des réformes.

Le gouvernement n'a pas fourni à la Banque de rapports sur l'état d'avancement des programmes, faisant remarquer que les aides mémoires rédigés à l'occasion des missions de supervision étaient suffisants et que de tels rapports n'ont pas été exigés par les deux autres donateurs. La coordination entre les trois bailleurs de fonds, y compris des supervisions conjointes, était bonne bien que le niveau de supervision sur le terrain fourni par la Banque ait été jugé insuffisant.

Efficacité et impact des programmes

La gestion macro-économique prudente des réformes a conduit à l'amélioration de la performance économique dans la plupart des secteurs, avec un PIB fluctuant autour de 5%. Ceci a été réalisé en dépit d'un certain nombre de chocs exogènes à l'économie tels que la morosité de la croissance européenne, quatre années de sécheresse, les événements du 11 septembre 2001 et de Djerba, l'augmentation de prix du pétrole et à la fin de l'accord multifibre. La croissance économique pendant cette période a été essentiellement tirée par les exportations. Cependant, le niveau des investissements directs (IDE) est demeuré bas dû en partie aux restrictions du taux de change et aux interférences administratives de même que la part de l'investissement privé dans l'investissement global (17.4% de 2005). Ces deux domaines sont ceux où les objectifs des programmes n'avaient pas été atteints. Les deux autres faiblesses au niveau macroéconomique sont le taux de chômage élevé (approximativement 14% de 2006) et la charge fiscale externe élevée.

Au titre de l'environnement des affaires et de la privatisation, presque toutes mesures prévues ont été mises en oeuvre. Les procédures de création d'entreprises ont été allégés mais demeurent toujours trop bureaucratiques.

La Tunisie a été classée en 59^{ème} position en 2006 (sur 175) selon l'enquête conjoncturelle Doing Business (DB), avec un recul de 7 rangs par rapport à l'année précédente. La fiscalité des entreprises demeure une contrainte sérieuse sur la compétitivité. L'entreprise tunisienne effectue pas moins de 45 paiements représentant environ 59% de son bénéfice. Des pratiques anti-compétitives ou informelles ont été considérées par des chefs d'entreprise comme étant une contrainte majeure en 2005. Le rythme de la privatisation a été lent et se fait par étapes. La privatisation est devenue, aujourd'hui, un exercice parfaitement intégré dans la culture des affaires et remarquablement maîtrisé par les autorités.

Les réformes du secteur financier ont permis de réduire significativement le niveau de prêts non performants des banques commerciales (de 45% à 24%) bien que ceux-ci continuent à contribuer à l'élévation des coûts de crédit – affectant sérieusement la compétitivité des affaires (le classement de DB 2005 où la Tunisie occupe la 101^{ème} position du point de vue de l'accès au crédit). L'accès au financement bancaire est dominé par les grandes sociétés et d'autre part, le refus de ce marché par un nombre d'entreprises dont la majorité appartient à des intérêts familiaux qui demeurent, pour la plupart, à réduire leur contrôle et accepter la transparence comptable.

Dans le secteur des assurances, la mise en œuvre des réformes demeure lente. Le taux de pénétration, mesuré par le rapport du chiffre consolidé d'affaires au PIB était de 2% en 2004. Ce qui est faible par rapport au taux mondial moyen de 8%. Les objectifs de réforme des TIC ont été atteints - notamment la libéralisation du secteur et l'établissement d'un nouveau cadre de régulation. Cependant, une tranche de décaissement a été annulée par la Banque due au manque de transparence dans l'attribution du deuxième permis de GSM. En dehors de l'étude du secteur des assurances, la Banque n'a financé aucune étude qui pourrait plus tard faciliter sa participation. Ceci a été jugé comme une lacune significative sachant que les Pays à Revenus Intermédiaires (PRI) comme la Tunisie deviennent de plus en plus exigeants en termes de qualité de l'aide qu'ils reçoivent dans l'élaboration des politiques.

De façon générale, la plupart des objectifs des deux programmes ont été atteints et cela a valu à la Tunisie l'attribution du « grade d'investisseurs » par les agences internationales de notations et le Forum mondial de Davos qui l'a classé 30^{ème} dans le monde en termes de compétitivité globale en 2004-05 – plus haut que la 34^{ème} place de 2002-03. Le PIB par habitant était de 2 978 \$EU en 2004 (8 255 \$EU en termes de PPA) comparé à 1 510 \$EU (3 778 \$EU en termes de PPA) en 1990. L'incidence de la pauvreté a été réduite de 13% en 1980-85 à 4.1% de 2000. La performance globale des programmes est jugée satisfaisante.

Leçons apprises

L'amélioration significative des niveaux de compétitivité de l'économie peut être attribuée à la volonté politique des autorités de réaliser les réformes, l'existence d'un large consensus au plan politique sur des réformes, et l'existence des ressources humaines appropriées en quantité et en qualité. Deuxièmement, l'évaluation montre l'importance de bien cibler et ordonnancer les réformes et de les établir dans un programme à long terme cohérent. Troisièmement, la conduite d'études économiques et sectorielles a permis de cibler judicieusement et de suivre les réformes. Elles ont aussi prouvé la nécessité de clarifier certains aspects spécifiques des réformes et ont constitué un important véhicule pour la poursuite du dialogue avec les autorités. Par conséquent, une importance et un financement adéquats devraient être donnés aux études économiques et sectorielles dans la préparation des programmes de réformes similaires.

Le processus de privatisation et de réformes du secteur financier a montré la nécessité, pour la Banque, d'être flexible dans la réalisation de certaines conditionnalités. En étant flexible, le succès global du programme de réforme a été assuré. Une autre leçon est que les conditions des programmes devraient être réalisables dans le temps imparti et les critères de vérification bien précis.

Principales recommandations

Les principales recommandations faites au gouvernement sont qu'il devrait conduire une planification à plus long terme du processus de réformes afin de pouvoir se préparer en conséquence à chaque étape, et qu'il devrait poursuivre la consolidation des réformes déjà entreprises et accélérer la cadence de celles-ci.

Un certain nombre de recommandations sont faites pour la Banque, y compris le fait qu'elle devrait renforcer son expertise technique au fur et à mesure que les réformes avancent et deviennent plus complexes ; qu'elle devrait financer des études préparatoires afin d'augmenter la valeur ajoutée de son aide, et qu'il devrait établir avec les autorités un cadre d'évaluation globale pour le programme, qui sera utilisé pour mieux cibler les efforts de réforme.

Pour plus d'informations, visiter le site web <http://www.afdb.org/opev> ou contacter :

M. Colin KIRK, directeur du Département de l'évaluation des opérations (OPEV) – c.kirk@afdb.org – Tél. (216) 7110 2041

M. H. RAZAFINDRAMANANA, chargé d'évaluation principal – h.razafindramanana@afdb.org – Tél. (216) 7110 2294

OPEV Help Desk : opevhelpdesk@afdb.org - Référence du document : ADB/BD/IF/2006/290 du 21 novembre 2006