

MENA Commercial Law Strengthening (CLS) Project
Regional Conference

**“Creating a Dynamic Legal Environment for Business in the MENA Region:
Challenges and Priorities”**

Tunisia 10-16 May 2009.

**Climat des affaires en Tunisie et dynamique des institutions : Opportunités, défis et
priorités¹**

Dr Lotfi Bouzaiane

Le climat des affaires dans son sens actuel est revenu au cours des années 1990 aux devants de la scène des politiques de développement. Il est désormais considéré comme un élément central de l'expansion économique et du développement. Les travaux de la Banque Mondiale ont popularisé cette notion parmi les économistes et les décideurs de la politique économique. Ils lui ont donné une signification concrète et l'on doté de moyens de mesure, de suivi et de comparaison internationale. La politique économique et les acteurs économiques et sociaux en Tunisie ont été attentifs relativement tôt à cette question. Des réformes ont été engagées dans ce sens depuis le milieu des années 1990. Des résultats remarquables sont atteints. La voie suivie a été originale. Il faut rappeler tout de suite que la tâche des réformes économiques en Tunisie n'était pas facile. L'économie tunisienne venait à l'époque de se détacher de la politique d'administration des marchés et de libéraliser les échanges. Elle a en même temps pris l'engagement de s'intégrer dans le marché mondial et en particulier de constituer une zone de libre échange avec l'Union Européenne et d'autres pays. Depuis 2004, une nouvelle phase de cette intégration, avec l'accomplissement des étapes de la libéralisation des produits industriels, est en voie de se dessiner.

L'objet de cette communication est de faire état de cette avancée en matière d'amélioration du climat des affaires et de ses perspectives, en termes d'opportunité, risques et priorités. La démarche choisie dans cette présentation privilégie d'éviter les données quantitatives² et se concentre sur les principaux traits qualitatifs des évolutions évoquées. La présentation commence par faire un bref état des lieux des indicateurs de l'environnement des affaires. Elle fait part ensuite de quelques éléments de réflexion sur l'évolution du contexte des échanges et de certaines implications sur les conditions favorables à un meilleur climat des affaires.

Le lecteur doit être prévenu que cette présentation ne vise pas à faire le bilan des réformes d'amélioration du climat des affaires. Ni d'ailleurs une présentation de la liste exhaustive des réformes programmées. Ce n'est pas non plus un set de recommandations de politique

¹ Version de discussion préparée pour la Conférence en partie sur la base du rapport national.

² Dans le rapport économique sur la Tunisie préparé pour ce projet, des données détaillées sont fournies.

économique. Enfin, c'est loin d'être une analyse technique de la législation. Il s'agit seulement d'une réflexion sur l'évolution du climat des affaires à la lumière des mutations à venir et du rôle des institutions économiques dans l'accompagnement de ces mutations.

I. Une lecture des indicateurs de la qualité du climat des affaires :

Le climat des affaires fait l'objet de plusieurs suivis à l'échelle internationale. Le plus en vue est celui de la Banque Mondiale à travers les indicateurs de la conduite des affaires (Doing Business). Mais d'autres indicateurs donnent également un éclairage sur la qualité de l'environnement des affaires, en l'appréciant soit plus en amont soit plus en aval. On peut considérer que l'indicateur de compétitivité de Forum Economique Mondial (WEF) est l'un des plus généraux. Il intègre d'ailleurs une partie des informations recueillies par Doing Business. On peut considérer également que les indicateurs de développement économique de la Banque Mondiale sont aussi une information supplémentaire sur le climat des affaires, du point de vue du contexte socio-économique et de l'évolution des performances du pays. D'autres indicateurs comme celui de la stabilité politique, de la transparence, de la gouvernance, etc. sont aussi d'une façon ou d'une autre un reflet de la qualité de l'environnement des affaires.

Comment est perçu le climat des affaires en Tunisie au milieu des années 2010 ? La lecture des indicateurs internationaux montrent que pour les données les plus récentes :

1. L'économie tunisienne est parmi le lot de pays les plus performants en matière de compétitivité. Elle figure parmi les 30 premiers pays du Monde.
2. C'est une économie à revenu par habitant moyen comparativement à l'économie mondiale se rapprochant des tranches supérieures.
3. Du point de vue macroéconomique, les indicateurs sont strictement dans les normes.
4. En termes de stabilité politique, elle est également à un classement plus que honorable.
5. En matière de conduite des affaires, la Tunisie se trouve en milieu du tableau.

Ces indicateurs sont globalement le reflet d'une réussite, étant donné que les craintes il y a une dizaine d'années étaient nombreuses. Les résultats vont se renforcer et se faire sentir très prochainement dans le classement international de la Tunisie par l'achèvement de nouvelles améliorations dans l'environnement des affaires.

Ces améliorations vont être possibles par le traitement en cours d'un certain nombre de questions en particulier¹ :

1. Simplification des procédures administratives de création d'entreprise et la poursuite du remplacement des autorisations préalables par des cahiers de charge.
2. Amélioration des procédures et de la logistique du commerce extérieur, de manière à accélérer le passage en douane, en même temps qu'une amélioration des opérateurs sur les normes techniques pour les échanges extérieurs.
3. Diagnostic général de la législation sur le secteur des services.
4. Adaptation de la législation de la protection du consommateur et du contrôle du marché local, pour l'harmoniser avec les normes internationales, en particulier celle de l'Union Européenne.

¹ Le rapport national fait état de ces réformes en cours avec plus de détails.

- . Révision de la législation du commerce et de la distribution de manière à rationaliser les rapports entre la grande distribution et le petit commerce tout en modernisant le secteur dans le sens d'une plus grande ouverture vers des formes plus variées de rapport entre grandes enseignes et distribution locale.
- ٦. Révision de la législation sur l'enregistrement des entreprises pour améliorer sa fiabilité.
- ٧. Assouplissement de la réglementation de change.
- ٨. Facilitation des contrôles techniques à l'importation.
- ٩. Extension et renforcement de l'arbitrage.
- ١٠. Evaluation et adaptation du système d'incitation à l'investissement.
- ١١. Etc.

On peut juger cette performance selon plusieurs angles :

- ١. Le contexte dans lequel a évolué l'économie tunisienne n'était pas des plus faciles : Le pays s'est engagé fermement dans une réforme depuis deux décennies qui a transformé l'économie d'un modèle d'économie administrée à une économie fondée sur l'initiative privée évoluant dans un marché de plus en plus libéralisé et de plus en plus ouverte à la concurrence extérieure :
 - a. Au cours de la première décennie (١٩٨٦-١٩٩٥), la priorité a été le redressement et la stabilisation de l'économie. La deuxième décennie a vu s'afficher de nouvelles orientations vers une économie encore plus libérale
 - b. Au cours de la seconde décennie (١٩٩٦-٢٠٠٨), la Tunisie a signé et mis en œuvre une zone de libre échange avec son principal et le plus avancé de ses clients, l'Union Européenne. Les entreprises industrielles ont été poussées sur le marché mondial.
- ٢. Les avancées concernent des éléments clés et primordiaux pour le développement des affaires. Il s'agit de la stabilité macroéconomique, des facteurs liés au capital humain et même du développement technologique (Cf. classement de la compétitivité).
- ٣. Les performances enregistrées sont basées sur le capital humain, l'infrastructure institutionnelle et la politique économique. Il faut noter ici que la Tunisie ne dispose plus d'excédents significatifs de ressources énergétiques depuis la fin des années quatre vingt dix.
- ٤. Les résultats sont obtenus grâce à la conjugaison de plusieurs facteurs :
 - a. Une volonté d'ajustement et de correction des distorsions dans le fonctionnement du marché. L'attention prêtée aux indicateurs internationaux est à relever à ce niveau.
 - b. Une grande réactivité et bonne résilience face aux « chocs ».
 - c. Une capacité locale de gestion des réformes, de conception et d'adaptation des solutions en tenant compte des bonnes pratiques internationales.
 - d. Une concertation et une implication continue des différentes parties prenantes sur les réformes. Elle se matérialise par la mise en place de nombreuses institutions que ce soit pour la consultation ou pour l'arbitrage et pour le recours (Conseil Economique et Social, Conseil de la concurrence, Chambres des sénateurs, Conseils Nationaux, Conseils Supérieurs spécialisés, etc.). Elle se matérialise également par les nombreuses Consultations Nationales qui réunissent différents partenaires et autres compétences pour traiter ensemble d'une question particulière (Pour ces deux dernières années : les Services, la Fonction Publique, l'Emploi, la Productivité, etc.).

- e. Un consensus national autour des questions fondamentales (pacte national, négociations salariales, etc.).

La démarche suivie n'a été ni linéaire, ni indemne de quelques hésitations dans certains cas. Il faut reconnaître qu'en général, le souci de la sauvegarde de la cohésion nationale, de la préservation des contre chocs et de l'amortissement des effets négatifs, que l'on observe dans toute réforme ont poussé les autorités à pratiquer une démarche « graduelle ». Mais, ce n'est pas là la seule explication des cas de flottements. Quelque fois, il a été difficile pour certaines parties de délimiter avec suffisamment de précision l'ampleur du changement à introduire. L'exemple typique est celui du remplacement des autorisations préalables par les Cahiers de charge. Dans certains cas, assez rares et surtout au début de la transition, les cahiers de charge ont été instrumentés pour rétablir indirectement les autorisations préalables^ξ.

L'exemple est cité ici pour illustrer que l'évolution d'une économie administrée à une économie de marché, tout en étant un succès, peut s'accompagner d'un certain nombre de risques. Ceux-ci sont soit relatifs aux résultats soit à la conduite des réformes soit encore à l'adaptation des institutions.

C'est cette dernière source de risque, la non adaptation des institutions, qui va retenir notre attention. La question est d'intérêt du fait que l'évolution vers l'économie du marché est encore à l'ordre du jour. Certes, une grande mutation a eu lieu depuis l'abandon de l'économie administrée. Mais les mutations et le renforcement de l'économie de marché en cours vont être encore profonds comme nous allons tenter de l'illustrer.

II. Mutations économiques et nouvelle dynamique institutionnelle

L'image de l'économie tunisienne a radicalement changé sur plusieurs points depuis le milieu des années 1980. Auparavant, pratiquement toutes les transactions étaient commandées d'une façon ou d'une autre par l'Etat. Investissement, échanges extérieurs, production, prix et revenus étaient fortement régulés par l'Etat. Aujourd'hui la libéralisation et la privatisation ont beaucoup progressé. La croissance des revenus a connu également une évolution substantielle. Est-ce pour autant l'achèvement du processus de transition vers l'économie de marché ? Est-ce que l'économie a atteint la limite supérieure de son potentiel de croissance ? Que faut-il prévoir comme évolution institutionnelle dans les nouvelles phases de progrès vers plus de libéralisation de l'économie ?

La réponse à ces questions est difficile. Elle ne concerne pas uniquement la Tunisie. On peut considérer que toute la région méditerranéenne du Sud est concernée par ce type de questions. Les résultats enregistrés jusqu'ici en Tunisie font que ces questions sont plus nettes que pour d'autres pays. Pour tenter de fournir quelques repères de discussion pour ces questions, nous proposons ci-dessous d'énumérer quelques mutations prévisibles du contexte de développement. Ce contexte sera vraisemblablement dominé par les traits interactifs suivants :

1. **Une forte cohésion sociale.** Objectivement, les conditions sont favorables pour que la cohésion sociale puisse continuer. Les indicateurs de la stabilité politique, de la pauvreté (croissance pro pauvre) vont dans ce sens.
2. **Une plus grande intégration dans l'économie mondiale.** C'est en premier lieu une tendance forte à l'échelle planétaire. En Tunisie, elle est en plus soutenue par un choix

^ξ Une révision de tous les cahiers de charge est en cours depuis quelque temps, surtout ceux parus avant 2000.

politique qui bénéficie d'un fort consensus national. Les échanges de produits de service, plus tard de produits agricoles seront peu à peu libéralisés en plus des produits industriels dont la libéralisation totale va s'étendre sous peu.

- ϣ. **Une croissance économique soutenue.** Le pays s'est orienté vers une économie fondée sur la connaissance. Des actions à portée de long terme sont engagées (niveaux d'instruction, etc.) et vont maintenir les taux de croissance à leur niveaux, si non les amener à un palier plus élevé. Les deux traits précédents vont d'ailleurs favoriser cette tendance lourde.
- ξ. **Une érosion du pouvoir des instruments interventionnistes de la politique économique traditionnelle.** Il s'agit d'une tendance générale dans les économies de marché qui stipule que les politiques économiques doivent être de plus en plus cohérentes. Il suffit de citer quelques normes de politique macroéconomique saine tel que le ciblage de l'inflation, les limites au déficit budgétaire, la notion d'endettement soutenable, etc. pour s'en convaincre.
- ο. **Un rôle plus accru de la concurrence dans l'économie.** Le respect strict des règles concurrentielles sera un élément essentiel de la cohésion sociale, du sentiment de justice et du progrès économique. La concurrence loyale sera également un impératif dans le fonctionnement d'une économie ouverte sur l'extérieur.

Ces traits ne sont pas à l'encontre d'un Etat fort, ni à celle d'une politique sociale active. Au contraire, les fonctions de l'Etat seront revalorisées et recentrées en matière de régulation économique et en matière de régulation sociale.

L'Etat aura un rôle important à jouer et sera d'autant plus à l'aise dans ce rôle qu'il a été allégée de la gestion des affaires économiques et de centre de tensions entre ses propres fonctions collectives et celles qui doivent relever des autres acteurs économiques.

En parallèle à ce contexte, un certain nombre d'évolutions vont marquer le développement économique de la Tunisie. Certains ont déjà commencé à s'affirmer à travers de « faibles signaux ». Ils présentent des défis dans certains cas. Dans d'autres cas, il s'agit d'opportunités. Ce sont dans tous les cas des sources de mutations profondes. On peut en citer les suivants et qui sont pour la plupart le lot commun à tous les pays émergents, en particulier dans la région :

- 1. **Pression sur les ressources naturelles.** C'est désormais une préoccupation internationale liée au niveau de croissance et au comportement des pays les plus avancés. Pour la Tunisie, il y a lieu de citer la rareté relative de l'eau, de l'énergie et du foncier. Il n'y a ni crise en vue, ni pénurie. Mais, c'est un domaine où un comportement rationnel sera indispensable. Il faut également s'attendre à plus de risques naturels en relation avec les changements climatiques, le développement de l'urbanisation, etc.
- ϣ. **Volatilité financière et de mouvements de capitaux.** Les risques financiers mis en avant par la toute dernière crise sont une donne dont il faut tenir compte. Le développement et l'intégration dans le marché mondial ouvre plusieurs canaux à la contagion. Les mouvements de capitaux ne présentent pas que des risques négatifs. Ils peuvent être source de réallocation bénéfique des ressources et dont peut tirer profit la Tunisie.
- ϣ. **Mutation dans la disponibilité et le mode d'emploi des ressources humaines.** Un problème d'emploi se fait actuellement sentir. Dans quelques années, avec les effets de la transition démographiques et ceux de la croissance économique, l'on risque de se

retrouver dans la situation inverse. Il n'est pas exclu de devenir un pôle d'attraction de main d'œuvre extérieure. Les modes d'emploi vont également changer peu à peu, les carrières professionnelles devenant de moins en moins linéaires. Là aussi, les ressources humaines peuvent y trouver leur compte et se voir stimuler pour une évolution à la mesure de leur esprit d'initiative.

- ξ. **Nouveaux facteurs de compétitivité de l'entreprise.** L'innovation et le management seront les clés de succès de l'entreprise sur l'international. Les réserves de productivité sur les facteurs de production classiques ou même sur l'environnement des affaires seront de peu d'apport. En revanche, par exemple, de nouvelles enseignes tunisiennes peuvent s'affirmer sur le marché local et sur le marché de la région et ailleurs.
- ο. **Nouveaux modes de gestion du secteur public.** Il y a aura toujours un secteur public même si sa taille va se rétrécir. Ne serait ce que le secteur de l'administration publique, il continuera à avoir une certaine importance. Pour différentes raisons, le secteur sera soumis à de nouvelles méthodes de gestion, en particulier dans le sens de la gestion par objectifs ou du E - gouvernement. Les relations avec le secteur seront bien meilleures.
- ϒ. **De nouvelles percées en sciences et dans les technologies.** La période du début de la transition a vue se développer les premières phases de la révolution numérique. De nouvelles phases sont déjà bien avancées (on parle désormais de l'Internet des objets, en Tunisie).
- ϛ. **Nouvelle spécialisation internationale de la Tunisie.** Une plus grande part des exportations va être dans les services, qui offrent pour l'économie une nouvelle opportunité de croissance. Il y aurait probablement une inconnue à maîtriser en ce qui concerne la gamme dans laquelle va se spécialiser la Tunisie. Mais la tendance est maintenant bien engagée.
- λ. **Une globalisation encore plus étendue.** La mondialisation paraît avoir bien avancée. En fait, elle n'est qu'à ses débuts. C'est un phénomène qui va prendre très probablement encore plus d'ampleur. Il va toucher encore plus les modes de vie, ce qui n'exclut pas les spécificités nationales (« Penser global, agir local »). De plus en plus de nombreux produits tunisiens sont sur les marchés internationaux et certains composants de produits importés sont en fait fabriqués avec des inputs tunisiens.
- ρ. **Plus grande protection de la propriété intellectuelle.** Des enjeux importants économiques et sociaux sont en cause sur cette question. Autant l'entreprise étrangère va chercher à mieux se protéger, de manière abusive –de l'angle de considérations sociales- dans certains cas, autant l'entreprise tunisienne aura besoin de se protéger. Ne serait ce qu'au niveau local.
- ϑ. **Une solidarité sociale traditionnelle face à de nouveaux modes de vie.** Plus particulièrement, la tendance au vieillissement de la population combinée aux nouveaux modes de vie va solliciter davantage la solidarité sociale. Le secteur de la santé sera l'un des plus concernés dans ce domaine.

L'énumération de ces mutations qui ont commencé à marquer l'évolution de l'économie tunisienne ne nous éloigne pas de l'environnement des affaires. En fait l'activité économique va ressentir les effets de ces évolutions et aura à l'accompagner ou même à la stimuler, si non à l'orienter. Une économie de marché évolue vite. L'entreprise qui va évoluer dans l'économie tunisienne va être encore plus exigeante en termes de qualité de l'environnement des affaires.

On peut citer plusieurs exemples. Une entreprise tunisienne face à une globalisation plus étendue aura besoin de beaucoup plus de facilités d'adaptation, etc., etc. Dans l'économie

administrée ou dans l'économie en transition, un système complexe de compensations, d'incitations et de protection permettait à l'entreprise de retrouver plus ou moins son compte. Ce n'est plus le cas avec la progression de la concurrence et avec les mutations citées plus haut.

Quels sont alors les implications en termes de dynamique institutionnelle à même d'accompagner les mutations de l'économie tunisienne et en relation avec l'environnement des affaires ?

La réponse à cette question est déjà relativement élaborée en Tunisie. Elle consiste à repenser le rôle d'institutions clés. On citera en particulier :

1. **L'administration.** Son rôle en tant que régulateur est renforcé. Mais son attitude vis-à-vis de l'entreprise est encore perfectible au niveau de la mise en œuvre des changements. Il y a une grande écoute de l'administration, en particulier au niveau du commandement. Des améliorations sont encore possibles si on parvient à accélérer la démarche qualité dans l'administration, à mieux valoriser l'apport de l'administration dans l'économie et à instaurer des évaluations externes plus systématiques.
2. **Le système éducatif, de l'enseignement et de la formation.** Un changement profond est mis en œuvre pour améliorer les relations entre l'environnement économique et ce système. Le succès de cette mise en relation qui s'est relâchée à un moment donné sera important pour soutenir la compétitivité de l'entreprise et de l'économie.
3. **Le marché de travail.** Beaucoup de flexibilité a été introduite dans le fonctionnement du marché de travail ainsi que de nouvelles souplesses dans les relations de travail. Toutefois, le facteur humain reste déterminant dans la compétitivité. Le marché du travail a aussi indéniablement une dimension sociale qu'il ne faut pas ignorer. L'approche gagnerait à être plus globale. Il est utile de réexaminer périodiquement la question du marché du travail et de s'acheminer vers un système qui allège les charges de l'entreprise sans remettre en cause les acquis sociaux.

En parallèle, des avancées sensibles seront nécessaires à plus ou moins brève échéance dans certains domaines qui auront à jouer un rôle plus grand dans l'amélioration de l'environnement des affaires. Le premier est celui du traitement, quelque fois discriminatoire, qui relevait de la discrimination positive du temps de l'économie protégée, entre les entreprises étrangères (investissement direct étranger) et les entreprises tunisiennes. Le deuxième est celui de l'information au sens large du terme. Elle est devenue un facteur stratégique pour l'optimisation des choix de l'entreprise. Un troisième domaine est celui du principe de fluidité des transactions qui devient essentiel dans les relations entre partenaires. Un autre facteur concerne les externalités positives dont devront bénéficier mutuellement les différents compartiments de l'économie et du savoir. En particulier, avec une plus grande intégration entre l'entreprise, l'administration et l'Université.

Des acteurs clés seront appelés à jouer un rôle différent et encore plus grand dans l'amélioration de l'environnement des affaires, chacun pour un aspect. L'élite, dans toutes ses composantes, sera de plus en plus utile pour enrichir les choix et les préparer. Plus d'espaces et de formules de concertations pourraient être pensés. La pratique des groupes de réflexion (think tank) a par exemple encore un grand potentiel de développement. Elle peut apporter de nouvelles idées et améliorer la vitesse des changements et leur appropriation. Un autre acteur clé serait le consommateur. Il constitue un élément important dans la régulation du marché.

Là aussi, une évolution sensible au niveau de la qualité de la concurrence peut intervenir si cet intervenant dans le marché peut avoir plus de moyens.

* *

En conclusion, l'on peut dire que la réflexion en Tunisie est focalisée dans l'immédiat sur l'amélioration des facteurs qui la placent encore au milieu du tableau à l'échelle internationale en matière de climat des affaires. Une fois l'objectif atteint, se trouvant en haut du tableau, comme pour la compétitivité, elle aura à imaginer de nouvelles réponses appropriées au nouveau contexte de l'économie régionale et nationale. En engageant et diversifiant la réflexion dès maintenant, elle pourra mieux faire face à la nouvelle situation. C'est l'un des mérites aussi de cette Conférence.