

## L'Hexagone d'une politique industrielle efficace : Où en est la Tunisie ?

**S**uite à la révolution de 2011, un cycle de dégradations s'abat sur l'économie tunisienne. La scène nationale se caractérise par le flou institutionnel, les tensions politiques et le risque terroriste, la lenteur des réformes et la morosité du climat des affaires. Le secteur industriel, à l'instar des autres secteurs de l'économie a subi des contre-coûts significatifs. Avec la crise économique et sociale que vit la Tunisie, l'instauration d'une nouvelle politique industrielle s'impose et mérite une place privilégiée dans les discours économiques et politiques dans la mesure où c'est un outil fondamental de pilotage du développement industriel permettant, à son tour, la création de richesses et d'emplois, l'éradication de la pauvreté et la réduction du déséquilibre régional. Une nouvelle politique industrielle dans un contexte de stratégie nationale de développement économique cohérente est, ainsi, indispensable pour rendre le secteur industriel compétitif et performant à l'instar de celui des pays concurrents afin de favoriser la transformation structurelle de l'économie et, bien entendu, permettre une meilleure intégration dans les chaînes de valeur mondiales. Vu ces impératifs, il importe de voir (i) quelles sont les composantes d'une politique industrielle potentiellement efficace et (ii) où en est la Tunisie de ces composantes ? La présente tribune tentera d'apporter quelques éléments de réponses à ces questions.

Une politique industrielle est un ensemble de mesures actives des pouvoirs publics ayant pour objectif de promouvoir des activités qui, pour des raisons d'indépendance nationale, d'autonomie technologique, d'inefficacité de l'initiative privée, de déclin d'activités traditionnelles ou d'équilibre territorial, méritent une intervention publique.

Si on se réfère à la définition adoptée par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (article 173 du TFUE), « la politique industrielle est de nature horizontale touchant à de nombreux domaines et vise à mettre en place des conditions propices à la compétitivité des entreprises. Elle est également profondément intégrée dans d'autres politiques telles que celles liées au commerce, au marché intérieur, à la recherche et innovation, à l'emploi, à la protection de l'environnement et à la santé publique. Les objectifs de la politique industrielle sont les suivants:

1. accélérer l'adaptation de l'industrie aux changements structurels;
2. encourager un environnement favorable à l'initiative et au développement de l'ensemble des entreprises notamment des petites et moyennes entreprises,
3. encourager un environnement favorable à la coopération entre entreprises,
4. favoriser une meilleure exploitation du potentiel industriel des politiques d'innovation, de recherche et de développement technologique »<sup>1</sup>

Elle est pour l'essentiel une politique sectorielle qui vise à développer certaines activités économiques et à promouvoir le changement structurel. Elle doit

---

<sup>1</sup> Gouardères. F (2016) : « Les principes généraux de la politique industrielle de l'Union Européenne » /Fiches techniques de l'Union européenne/ 05/2016

s'inscrire dans la vision de l'émergence et de l'intégration de l'économie dans les chaînes de valeurs mondiales (CVM). Cette politique sectorielle implique l'Etat (directement ou indirectement), les banques, les investisseurs (secteur privé) et les collectivités locales. L'Etat peut agir en sa triple qualité de régulateur, de stratège sectoriel, et d'actionnaire de champions nationaux.

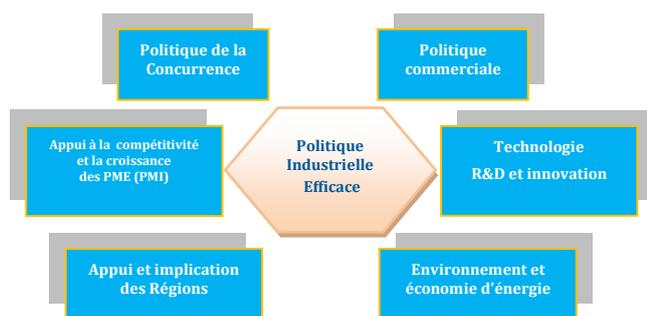
Quels sont alors les grands axes d'une politique industrielle potentiellement efficace notamment pour la Tunisie?

## 1. L'Hexagone de la politique industrielle

Cohen et Lorenzi (2000)<sup>2</sup> présentent la politique industrielle comme la résultante d'un "triangle" formé par la politique de la concurrence, la politique commerciale et la politique technologique. Le rééquilibrage de ce triangle nécessite le renforcement de ces trois politiques par d'autres aspects incontournables pour l'instauration d'une politique industrielle efficace et pour un développement économique inclusif des PED comme la Tunisie.

Ainsi, l'intervention de l'Etat doit, se focaliser sur les six grands volets suivants : (i) la concurrence, (ii) le commerce extérieur, (iii) la R&D et l'innovation, (iv) l'Appui à la Compétitivité et à la Croissance des PMI /PME industrielles, (v) le développement régional et (vi) l'environnement et les économies d'énergies.

Figure-1- Hexagone des principaux piliers d'une politique industrielle efficace



Source : l'auteur

### 1.1 La politique de la concurrence : le socle indispensable

La politique de concurrence peut être considérée comme un pilier indispensable pour le développement industriel implicite au travers de la

<sup>2</sup> Cohen. E et Lorenzi. J. H (2000): "Politiques industrielles pour l'Europe"; La Documentation française. Paris, 2000 – ISBN

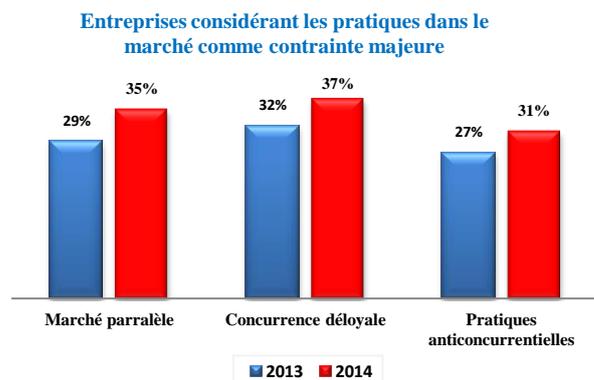
<sup>3</sup> Gallon. S, Pinçon. M. A et Vasseur. D (2005): « Politique industrielle et politique de la concurrence ».

mise en place d'un cadre propice au développement d'une économie de PME. Le développement de la concurrence dans l'économie permet de limiter les capacités des opérateurs dominants à user de leur pouvoir de marché.

L'intervention des pouvoirs publics est, à priori, inopportune dans la mesure où elle fausse les règles du jeu concurrentiel et peut, même, être source de distorsions par rapport au principe de libre jeu de la concurrence. Mais, il existe des fondements et des arguments économiques susceptibles de justifier l'intervention de l'Etat à côté de la politique de concurrence.<sup>3</sup>

Pour le cas de la Tunisie et en se référant à l'enquête sur la compétitivité des entreprises 2014<sup>4</sup>, les résultats montrent que les pratiques dans le marché tunisien nuisent à la compétitivité et portent préjudice aux entreprises respectant les règles du marché. Elle relève que 37% et 31% des chefs d'entreprise déclarent que, respectivement, la concurrence déloyale et les pratiques anticoncurrentielles représentent un obstacle majeur pour le développement de leurs entreprises et 35% le pensent pour le marché parallèle. De ce fait et afin d'assurer le bon fonctionnement des marchés des produits, les autorités publiques doivent prévenir et sanctionner les comportements anticoncurrentiels. A ce titre et depuis quelques années, certaines mesures ont été entreprises à l'instar de la création du conseil de la concurrence et l'adoption de la nouvelle loi sur la concurrence en 2015.

Cependant, il semble que ces mesures ne sont pas suffisantes. Ces pratiques se sont davantage aggravées et la contrainte y afférente s'est accentuée par rapport à 2013.



Source : Rapport de l'ITCEQ « Climat des affaires et compétitivité de l'entreprise : Résultats de l'enquête compétitivité 2014 »

<sup>4</sup> Voir le Rapport de l'ITCEQ « Climat des affaires et compétitivité de l'entreprise : Résultats de l'enquête compétitivité 2014 »/ Octobre 2015

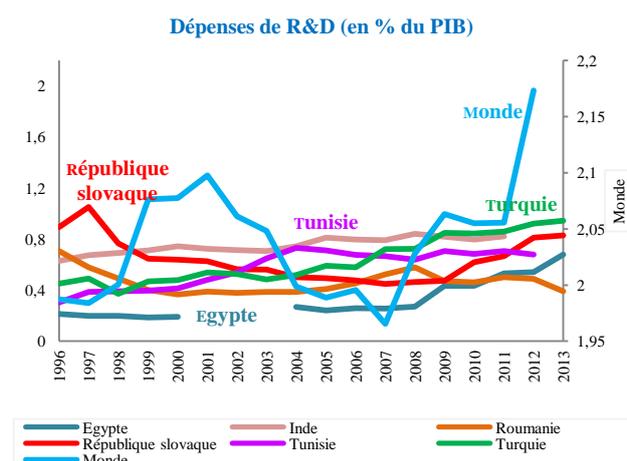
## 1.2 La politique technologique : un support fondamental de la politique industrielle

Partant du fait que la compétitivité de l'industrie repose sur la capacité de créer, de diffuser et d'utiliser de nouvelles technologies et des compétences, la transition vers un schéma de croissance, tourné davantage vers le progrès technique, l'innovation et la valorisation du capital humain est, sans aucun doute, incontournable.

De ce fait, trois dimensions essentielles méritent d'être examinées : l'innovation et le transfert technologique, les partenariats et le capital humain.

**L'innovation et le transfert technologique** sont un vecteur déterminant pour progresser sur les chaînes de valeur mondiales. L'enjeu du transfert de technologie consiste à conjuguer l'acquisition de compétences externes avec le développement de compétences propres. Il permet de s'engager dans de nouvelles trajectoires technologiques pour se positionner au sein de l'économie mondiale.

Cette importance cruciale rend la mobilisation et l'allocation des ressources et des investissements dans l'innovation une nécessité de premier ordre. En Tunisie, le développement de l'innovation se heurte à un obstacle majeur, celui de la structure industrielle constituée à 97% par de TPE et des PME à faible capacité d'innovation. Il faut aussi noter que, même si la part du PIB consacrée à la R&D est comparable à celles de certains concurrents et dépasse celles d'autres, sa traduction en volume reste insuffisante.



Source : WDI/BM

Dans ce contexte et bien qu'encore insuffisantes, des mesures d'amélioration du système national d'innovation ont été entreprises dont la plus importante est l'instauration du régime d'incitation à la créativité et à l'innovation dans le domaine des TIC

qui a pour objectif le soutien des projets dans les activités innovantes et à forte valeur ajoutée.

La clustarisation des activités par la création des technopôles dans les différentes régions du pays et dans des activités innovantes peut, aussi, améliorer l'efficacité de l'innovation. Ces technopoles vont permettre de favoriser la création d'entreprises innovantes, la valorisation des résultats de la recherche, la création d'emplois, l'amélioration de la capacité compétitive de l'industrie nationale et l'attraction des investissements. Dans ce contexte, neuf<sup>5</sup> technopôles sectoriels tunisiens, déterminés à partir des spécificités des régions d'implantation, sont désormais opérationnels.

**Les partenariats** constituent, aussi, une dimension essentielle pour instaurer une politique industrielle solide. A ce titre et bien que la politique technologique soit, pour partie, une politique de promotion de la coopération entre les entreprises d'un même secteur d'activité, la politique industrielle exige des projets qui se développeront avec l'aide de l'Etat tels que les partenariats classiques entre industriels et chercheurs et les partenariats entre PME et grandes entreprises et, surtout, les partenariats entre domaines d'activité différents et les partenariats public/privé. Il faut noter que les clusters et les pôles de compétences offrent une possibilité attrayante pour une industrialisation qui rassemble sur une même aire des entreprises complémentaires et des institutions publiques et privées engagées dans une démarche partenariale.

**Le capital humain** est, quant à lui, une composante essentielle. En effet, le niveau du capital humain joue un rôle déterminant puisque il détermine la capacité d'absorption des technologies introduites et des innovations managériales ainsi que l'amplitude des effets de l'investissement sur la croissance. De ce fait, disposer d'une main d'œuvre qualifiée peut faciliter et accélérer l'adoption et l'assimilation des progrès techniques et promouvoir l'utilisation techniquement efficace des facteurs de production. A ce niveau, l'inadéquation entre la formation de la main d'œuvre et le marché de l'emploi dans certaines activités industrielles figure parmi les grands handicaps du secteur industriel tunisien. Cela nécessite d'amélioration du rapport "formation-emploi" par l'investissement dans le système d'éducation et de formation.

<sup>5</sup> APII (Agence de Promotion de l'Industrie et de l'Innovation)

### 1.3 La politique commerciale : les débouchés nécessaires à l'industrialisation

La politique commerciale peut renforcer l'efficacité et le dynamisme des entreprises existantes et, par la même, favoriser le processus d'industrialisation. Elle devrait viser en premier lieu l'augmentation de la taille du marché pour les entreprises en vue de réaliser des économies d'échelle, diminuer les prix et améliorer, par la même, le bien être des consommateurs. La cohérence entre la politique commerciale, la stratégie nationale de développement et les autres politiques, notamment de promotion de la compétitivité et politique technologique doit être, donc, renforcée.

A ce niveau et en se substituant au modèle d'industrialisation ascendant, les chaînes de valeur segmentées offrent aux économies en développement la perspective de s'engager dans le commerce international à un stade précis du processus de production, exploitant, ainsi, plus efficacement leur avantage comparatif.

Pour qu'elle favorise adéquatement l'industrialisation en Tunisie, la politique commerciale doit répondre efficacement à l'évolution de la structure mondiale de la production, en se focalisant sur les biens intermédiaires plutôt que les produits finis, et en participant à certaines étapes d'une chaîne de valeur plutôt qu'à toutes ses activités.

A ce niveau, et conformément aux tendances mondiales actuelles, les produits intermédiaires représentent une composante importante du commerce de marchandises de la Tunisie, soit 19,5 % des importations totales de marchandises et 12% de ses exportations en 2013 (contre 25% pour les exportations des biens d'équipement). Il est à souligner que ces deux composantes sont les plus dynamiques du commerce de marchandises de la Tunisie au cours de la dernière décennie.

Fig.1: Exportation des biens intermédiaires (% du total des exportations)

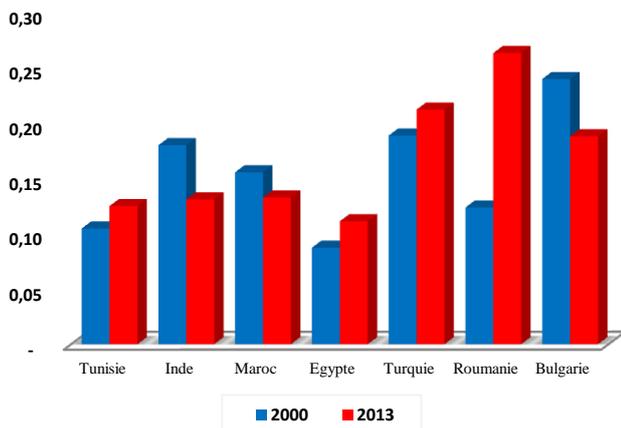


Fig.3 : Importation des biens intermédiaires (% du total des importations)

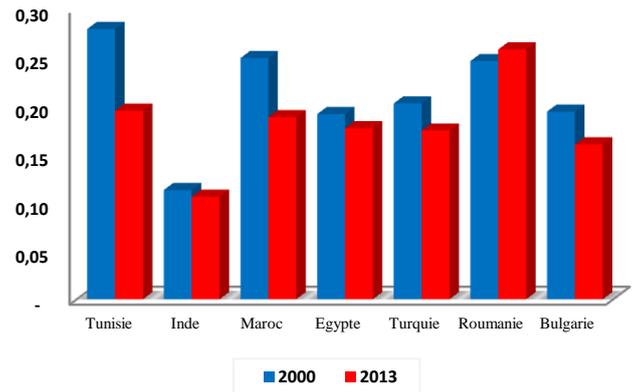


Fig.2 : Exportation des biens d'équipement (% du total des exportations)

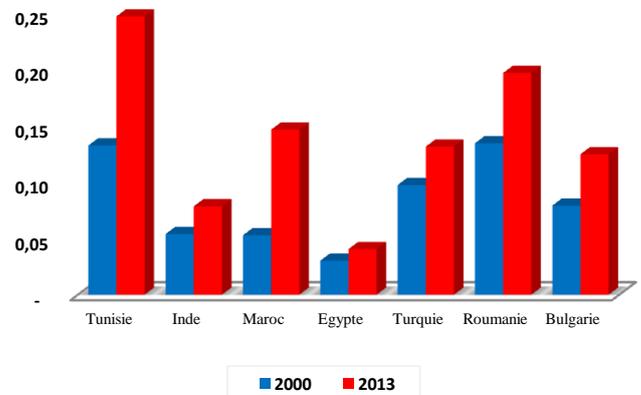
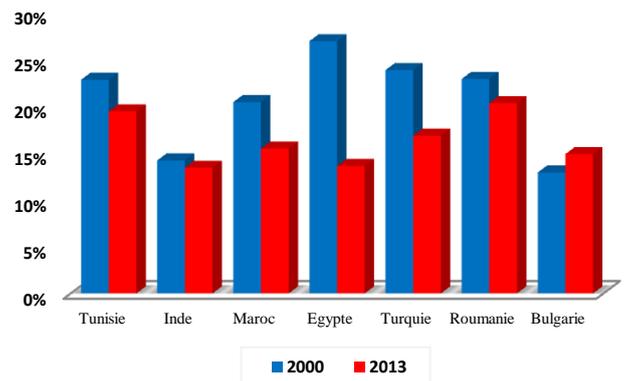
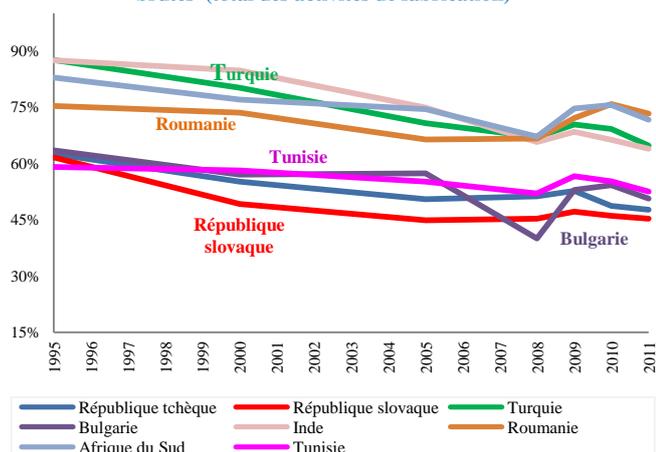


Fig.4 : Importation des biens d'équipement (% du total des importations)



Par ailleurs, la part de la valeur ajoutée locale dans les exportations du secteur de fabrication tunisien (aux alentours de 60%) reste encore non satisfaisante et loin des valeurs enregistrées par la Roumanie, l'Afrique du sud et la Turquie, même si elle dépasse celle de certains concurrents (République Tchèque, République Slovaque, Bulgarie).

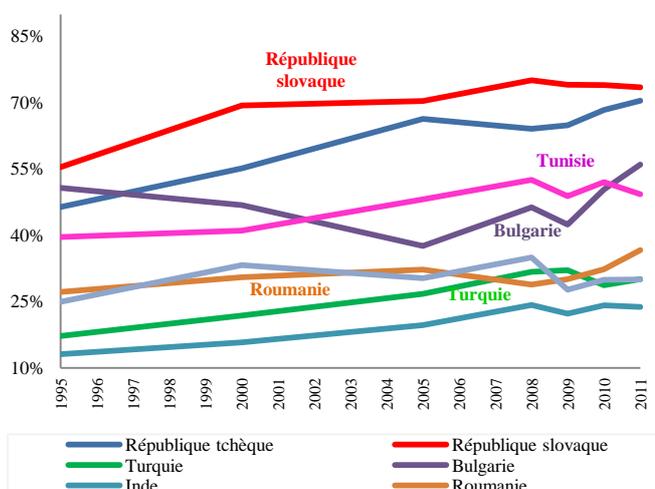
**Part de la valeur ajoutée locale dans les exportations brutes (total des activités de fabrication)**



Source : TIVA / l'OCDE

Les réexportations de biens intermédiaires importés confirment bien ce constat et reflètent la marge faible de transformation et, par conséquent, l'intégration de la Tunisie dans les CVM, contrairement à certaines économies émergentes comme la Roumanie, la Bulgarie, l'Afrique du Sud et la Turquie.

**Réexportations de biens intermédiaires importés en % du total importé (secteur de fabrication)**



Source : TIVA / l'OCDE

Pour participer réellement aux chaînes des valeurs mondiales (CVM), la Tunisie doit investir dans les compétences et le capital humain propres aux différents secteurs pour développer sa capacité d'absorption et d'assimilation technologique. Elle doit investir, aussi, dans les infrastructures et dans les services financiers, et mettre en place un cadre politique favorable. Elle doit s'efforcer d'améliorer l'intégration vers l'amont pour garantir une véritable transformation structurelle. Jusqu'à présent, seules

quelques entreprises sont à l'origine de la croissance de l'intégration en amont de la Tunisie.

Les chaînes de valeur mondiales doivent être prises en compte pour développer les exportations et faire prospérer l'économie. De même, la capacité d'absorption technologique existante permet à la Tunisie d'intégrer plusieurs chaînes de valeur sans avoir à mettre en place tout le processus de production. Par ailleurs, la compétitivité et la participation dans les chaînes de valeur mondiales sont tributaires de plusieurs facteurs tels que l'accès aux importations de biens intermédiaires, l'efficacité des systèmes de transport et logistique, les coûts liés au passage des frontières et les droits d'importation et les procédures douanières.

Enfin, il est important de signaler que la qualité institutionnelle et particulièrement les règles de droit et le respect des droits de propriété est une condition nécessaire à l'attractivité des IDE et des activités à haute valeur ajoutée et à fort contenu de savoir.

#### 1.4 L'appui à la Compétitivité et à la Croissance des PME

Une politique efficace d'appui aux PME, levier puissant de développement économique et social, est tributaire de la mise en œuvre d'un cadre institutionnel, législatif et réglementaire, fiscal et financier, apte à favoriser la création et le développement des entreprises. Elle doit, également, encourager l'initiative privée à travers le renforcement des PME, l'appui spécifique au développement de certaines filières stratégiques et créneaux d'excellence pour une véritable intégration vers l'amont et la consolidation du partenariat public/privée. Notons qu'une analyse du système productif tunisien<sup>6</sup> a mis en évidence une faible flexibilité du secteur industriel tunisien à l'égard des chocs et une forte rigidité dans l'ajustement des facteurs de production.

L'amélioration de la compétitivité des entreprises industrielles tunisiennes nécessite, aussi, le renforcement du niveau de la qualité des produits industriels à travers la consolidation du rôle des organismes qui s'occupent de l'évaluation de la qualité des produits industriels (l'Institut National de la Normalisation et de la Propriété Industrielle, les centres techniques et les laboratoires d'analyses et d'essai...) et le soutien aux entreprises dans leur

<sup>6</sup> L'étude sur l'analyse du système productif tunisien réalisée en 2014 conjointement par l'ITCEQ, le DEFI (Centre de Recherche sur le Développement Économique et la Finance Internationale) et la BAD (Banque Africaine de développement)

démarche qualité. Signalons ici qu'un programme national de promotion de la qualité (PNQ) a été lancé en 2005 pour 5 ans (2005-2009).

La dimension spatiale est aussi fondamentale pour une politique industrielle efficace au travers des clusters et des pôles de compétences. Ceux-ci sont destinés à dégager des synergies afin de créer des effets de réseaux et des externalités positives donnant à l'activité des avantages compétitifs au niveau mondial.

Par ailleurs, une telle politique nécessite au préalable un environnement favorable à l'investissement notamment l'assouplissement de l'accès au financement, l'amélioration de la performance des intermédiaires financiers locaux et des institutions de micro-finance et la lutte contre la corruption et les pratiques anticoncurrentielles. L'indicateur de perception du climat des affaires (IPCA)<sup>7</sup>, élaboré dans le cadre de l'enquête sur la compétitivité des entreprises, a enregistré, en 2014, un recul significatif par rapport à 2013, synonyme d'une moindre satisfaction des entreprises quant au climat des affaires tunisien. Le fléau de la corruption reste le mal qui ronge l'économie, l'investissement, la société et les institutions. L'enquête relève que 42% des chefs d'entreprise déclarent que le niveau de la corruption s'est accentué. S'agissant des institutions les plus touchées par la corruption, la douane reste l'institution la plus corrompue, suivie par les institutions des services publics, d'inspection et de contrôle.

La politique d'appui aux PME doit viser, aussi, la réduction du taux de mortalité des entreprises nouvellement créées à travers des dispositifs d'accompagnement, d'encadrement et d'assistance technique.

### 1.5 La dimension régionale : un facteur clef pour le développement industriel et économique

La prise de conscience du besoin de la décentralisation vient de l'observation que les politiques centralisées n'ont pas réussi à réduire les disparités régionales et à aider les régions de l'intérieur à rattraper leur retard par rapport aux régions côtières. A ce titre, l'article 14 de la nouvelle constitution tunisienne annonce l'engagement de l'Etat à soutenir la décentralisation et à l'adopter sur tout le territoire national dans le cadre de l'unité de l'Etat

En fait, la décentralisation peut constituer une voie alternative pour amorcer une dynamique de

<sup>7</sup> Enquête sur la compétitivité des entreprises/ ITCEQ

développement durable en faisant de l'économie nationale un ensemble d'économies locales imbriquées dont les régions peuvent concevoir des plans de développement locaux qui permettent d'exploiter le potentiel économique de la région.

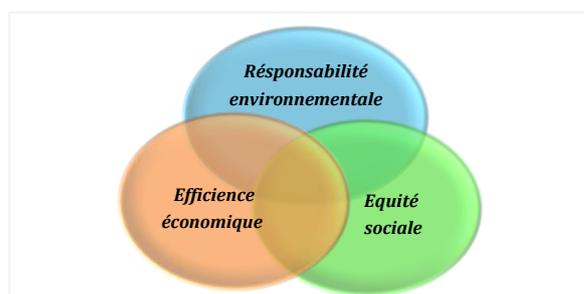
En revanche, la multitude de plans de développement locaux pose, au niveau national, un problème de mise en cohérence aussi bien sectorielle que territoriale. Ainsi, deux enjeux majeurs doivent être cernés : comment maintenir la cohérence de l'action publique tout en exprimant une forte volonté de décentralisation? Comment concilier développement des territoires et développement national tout en jouant pleinement la carte de l'intégration dans l'économie mondiale ?

En fait, il est indéniable aujourd'hui que la décentralisation remet en cause les conceptions traditionnelles en matière de stratégies de développement en signalant la nécessité de partir du développement à la base pour réaliser le développement durable au niveau national. Cela nécessite l'orientation de la politique d'investissement dans les régions les moins pourvues en capital d'infrastructure.

### 1.6 Politique environnementale et écologique

Le développement durable est atteint lorsque le développement industriel répond aux principes de l'efficacité économique, de l'équité sociale et de la responsabilité environnementale (Bansal. T(2010).

Ainsi, la transition de notre modèle économique vers une économie verte et équitable, entraînant une amélioration du bien-être humain et de l'équité sociale doit être un choix stratégique pour retracer les politiques publiques sectorielles et territoriales. Cela nécessite la mise en place d'outils permettant d'avoir un impact direct sur la population actuelle et les générations futures. Ainsi, le champ d'intervention des pouvoirs publics peut concerner essentiellement : l'énergie, les matières résiduelles, les eaux, les matières dangereuses, les sols contaminés et l'air.



Source : Bansal. T(2010) : « Introduction - Développement durable en entreprises », Étude de cas – Développement durable en action/ Réseau Entreprise et Développement Durable

Rappelons, à ce niveau, que la protection de l'environnement en Tunisie est assurée par un nombre assez important de codes et de lois. Aussi, plusieurs institutions publiques agissant dans le domaine de l'environnement ont été successivement mises en place. Il s'agit, entre autres, du Centre international des technologies de l'environnement de Tunis (CITET), de l'Agence nationale de gestion des déchets (ANGED) et de la Banque nationale de gènes (BNG). De même, pour renforcer le cadre législatif et réglementaire, une pléiade de textes a été promulguée et des conventions internationales ont été ratifiées.

La protection de l'environnement nécessite, également, le développement de filières industrielles stratégiques de l'économie verte, porteuses de croissance et d'emplois<sup>8</sup>. De même, une fiscalité verte peut représenter un instrument économiquement efficace pour modifier le comportement des acteurs, conformément au principe de « pollueur-payeur ». Cette fiscalité est aussi indispensable pour générer des recettes fiscales qui, à leur tour, financeront les politiques de développement économique et social.

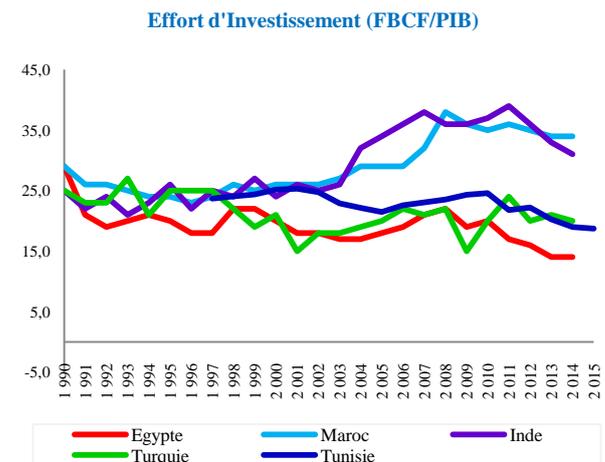
## 2. Une Politique d'investissement efficace est un catalyseur pour l'industrialisation

Le progrès et le développement d'une économie en matière d'industrialisation et de technologie dépend non seulement de la synergie et de l'articulation entre les six piliers précités, mais nécessite aussi l'élaboration et la mise en œuvre, par les pouvoirs publics, d'une *politique d'investissement efficace*. Celle-ci doit inclure l'instauration d'un climat d'affaires favorable aux investissements, le renforcement des structures d'appui, l'optimisation continue et durable du champ juridique et des procédures administratives régulant l'investissement et la création d'entreprises.

Il convient de rappeler, à ce niveau, que malgré de nombreuses réformes qui ont été mises en place durant les dernières décennies pour consolider le secteur privé (les incitations, l'engagement de plusieurs programmes d'appui aux entreprises privées et la promulgation en 2007 de la « loi sur l'initiative économique »<sup>9</sup>), l'investissement privé et plus

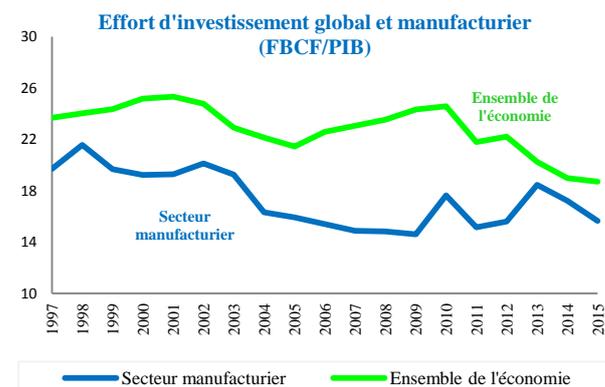
particulièrement manufacturier s'est caractérisé par sa faiblesse structurelle.

L'effort d'investissement<sup>10</sup> s'avère largement inférieur à celui enregistré par d'autres économies émergentes comme l'Inde (31.7%) et le Maroc (31%). Ces derniers, qui avaient des taux d'investissement comparables à celui de la Tunisie au début de la décennie 2000, ont réussi à dynamiser l'investissement privé grâce à la mise en œuvre de plusieurs réformes engageant davantage le secteur privé tels que la charte de l'investissement en 1995 pour le Maroc.



Source : WDI/ BM

La situation de l'investissement privé est encore plus grave au niveau de l'industrie qui demeure caractérisée, sur la période 2000-2013, par un faible dynamisme dans la mesure où l'effort d'investissement ne dépasse pas les 15% alors qu'il est de 25% dans des pays Sud -Est asiatiques.



Source : MDCI

l'impulsion de l'investissement privé, le développement des exportations et l'encouragement du développement régional.

<sup>10</sup> Voir « Investissement privé en Tunisie : Bilan et Perspectives »/ Etudes de l'ITCEQ / n° 3/2016

<sup>8</sup> Inspiré de l'expérience française (voir « Les filières industrielles stratégiques de l'économie verte : enjeux et perspectives »/ Collection « Références »/ Mars 2013).

<sup>9</sup> Cette loi (n° 2007-69) vise à stimuler l'initiative économique pour la création d'entreprises à travers l'amélioration de l'environnement des affaires, l'ouverture de nouvelles perspectives devant les acteurs économiques, la protection des petits investisseurs, la facilitation de l'accès au financement surtout durant la phase de démarrage de la PME, la promotion des petites entreprises,

**En somme**, une stratégie de développement industriel doit être fondée sur une analyse approfondie et objective des défis, potentialités, contraintes et atouts du secteur industriel. La mise en œuvre d'une politique industrielle efficace nécessite, aussi, une ambition nationale en faveur de la culture industrielle et d'une synergie entre les ministères en la matière via un outil interministériel. Elle nécessite également un renforcement des capacités institutionnelles,

une coordination territoriale souple de tous les acteurs amenés à intervenir en matière de culture industrielle par l'implication des régions et une politique d'investissement efficace. La politique qui sera mise en œuvre devra trouver un équilibre entre le pilotage national et le respect du fonctionnement des différents acteurs. Il sera, de fait opportun d'investir dans le pilotage, le suivi et l'évaluation des actions menées pour le développement industriel.

*Auteur : Souad Dhaoui  
souad.dhaoui@itceq.tn*

*L'auteur tient à remercier Mr Habib Zitouna , Mme Affet Ben Arfa, Mme Youssri Zribi ainsi que tous ceux qui ont aidé de près ou de loin à la réalisation de ce travail.*

---