

Pour une meilleure optimisation Des programmes d'appui pour le développement des exportations tunisiennes

La présente note se propose de recenser les différents programmes existants ou en cours de préparation destinés à appuyer le développement des exportations tunisiennes afin d'optimiser leurs interventions, éviter les redondances des activités et créer une synergie entre eux.

Tout d'abord faut-il rappeler le cadre stratégique dans lequel opèrent ces différents projets, en effet le gouvernement tunisien s'est doté d'un plan de développement économique pour la période 2016-2020 préconisant des objectifs stratégiques basés sur la croissance de l'effort d'exportation et l'accès à la chaîne de valeur mondiale, le renforcement de l'intégration à l'économie régionale et mondiale et l'amélioration du climat des affaires.

Les objectifs quantitatifs se résument en :

- l'augmentation de l'effort d'exportation pour atteindre 42% en 2020 contre 35% en 2015,
- l'accroissement des exportations de biens et services de 6% contre -0.7% durant la période 2011-2015,
- l'accroissement des importations des biens et services de 5.2% contre -0.1% durant la période 2011-2015,
- la baisse du déficit commercial pour le stabiliser en 2020 à un taux de 6.8% du PIB contre 8.5% en 2015.

La question pertinente qui devrait être posée, dans quelle mesure ces programmes d'appui se positionnent-ils pour atteindre les objectifs susmentionnés ? Pour répondre à cette question faut-il commencer par cartographier le dispositif actuel ainsi que les projets dans le pipe.

En général, les programmes d'appui aux exportations ont pour principal objectif de soutenir les entreprises tunisiennes dans le développement et la diversification de leurs marchés extérieurs. Force est de constater que le dispositif tunisien d'internationalisation des entreprises, y compris le dispositif public (fonds spéciaux de trésors), ne devrait pas être sous-estimé, donc les besoins en financement pour les entreprises tunisiennes en quête d'internationalisation sont globalement couverts.

Un peu d'histoire

L'expérience tunisienne en matière de soutien aux exportations ne date pas d'aujourd'hui, le premier fonds d'appui mis à la disposition des opérateurs a été créé en 1984, il s'agit du Fonds de Promotion des Exportations (FOPRODEX). Son intervention réside en la prise en charge d'une partie du coût du transport pour les produits nouveaux exportés sur des marchés nouveaux ainsi qu'une subvention au niveau des frais encourus pour la réalisation d'actions promotionnelles. Ce mécanisme n'a fait l'objet d'une réforme qu'une seule fois en 1998 conduite par l'élimination graduelle du soutien aux produits industriels non agricoles édictée par l'OMC et un élargissement du levier d'intervention au niveau des activités promotionnelles.

Ensuite et durant la décennie 2000, la Tunisie s'est dotée d'un nouveau programme dans le cadre du Projet de développement des Exportations (I et II) à travers un prêt consenti auprès de la banque Mondiale : il s'agit du Fonds d'Accès aux Marchés Extérieurs (FAMEX) dans ses deux versions I (2000-2004) et II (2005-2009) qui consiste à accorder des subventions de contrepartie pour l'exécution de business plans par les entreprises tunisiennes.

Les leçons tirées

Au niveau du FOPRODEX aucune évaluation d'impact n'a été menée, ce mécanisme continue à nos jours à subventionner les exportations tunisiennes de produits agro-alimentaires (jusqu'à la date moratoire de l'OMC en 2030) et les activités promotionnelles ponctuelles menées par les entreprises exportatrices.

Dans l'ensemble, à défaut d'orientations stratégiques et en l'absence d'une évaluation d'impact, le FOPRODEX avec un budget annuel de 20 Millions de DTTest perçu comme un mécanisme intervenant pour palier à des insuffisances structurelles des secteurs soutenus, ne relevant point du rôle assigné à ce dispositif. Son mode de gouvernance s'avère très contraignant du moment qu'il s'agit d'un fonds spécial de trésor (budget de l'Etat géré pour compte).

Au niveau du FAMEX, et selon les rapports d'évaluation de la BM, ce mécanisme était un succès. « Il a eu un effet statistiquement significatif et positif sur les performances des entreprises selon des dimensions ciblées des exportations totales, du nombre de produits exportés et des destinations d'exportation et a probablement eu un impact positif sur l'emploi », (voir : Ex-Post Impact Evaluation of an Export Promotion, Matching Grant : Tunisia's EMAF II - J Gourdon, JM Marchat, S Sharma, T Vishwanath).

Sauf que le problème fondamental auquel se heurte l'évaluation de l'impact d'une politique, d'un programme ou d'un projet est *l'attribution*, les performances sur les exportations des entreprises soutenues dans le cadre du FAMEX pourraient être aussi l'effet d'autres mécanismes, d'accords préférentiels entre pays, de garanties des exportations et appui institutionnel.

Autre point non moins important se rapportant sur *la pérennisation* des exportations, soulevé par le papier : Are the Benefits of Export Support Durable ? Evidence from Tunisia. (Olivier Cadot, Ana M. Fernandes, Julien Gourdon, Aaditya Mattoo - November 2012), concluant que le programme de promotion des exportations -FAMEX- a eu un impact durable en termes de destinations et de produits exportés, mais a permis de stimuler *temporairement* les exportations. Les résultats sont solides et appuyés par des données probantes sur les domaines spécifiques du programme : *la prospection du marché et les activités promotionnelles* se révèlent les plus fructueuses.

Davantage de nouveaux projets d'appui aux exportations

Le Gouvernement de la République Tunisienne et la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD) ont procédé en date du 19 Août 2014 à la signature d'un accord de prêt portant sur un montant de 50 millions de dollars US relatif au troisième projet de développement des exportations qui a pour objectif de contribuer à l'accroissement et la diversification des exportations par les entreprises soutenues.

Le PDE 3 se situe en prolongement des deux premiers programmes (PDE 1 et PDE 2) qui ont été exécutés durant la période 2000-2012 sous la conduite du ministère du commerce et porte comme objectif la contribution à l'accroissement et à la diversification des exportations par les entreprises soutenues.

La sous composante la plus importante en liaison avec le développement des exportations est le Fonds D'appui à la Compétitivité et le développement des Exportations (TASDIR+) qui vise à atteindre quatre objectifs stratégiques (Elaboration d'une stratégie pour le Fonds TASDIR+) :

- a) Augmenter la valeur globale des exportations des entreprises bénéficiaires de + 25% par rapport à la moyenne nationale sur la période du projet, soit cinq ans ;
- b) Diversifier les exportations des entreprises bénéficiaires ;
- c) Développer l'exportation des services pour aboutir à un volume comparable à la valeur des biens exportés ;
- d) Appuyer les projets d'exportation susceptibles de favoriser le développement humain et l'inclusion sociale.

L'un des points faibles soulevés pour le TASDIR+ c'est l'absence d'un cadre stratégique préalable à la mise en place de ce fonds, en effet l'étude pour l'élaboration d'une stratégie pour le Fonds TASDIR+ n'a été menée qu'en décembre 2016 soit une année après le lancement de TASDIR+ pouvant ainsi impacter la pertinence du programme et une marge réduite d'amélioration de la conception pour une meilleure adaptation.

Compétitivité quand tu nous tiens

La performance du commerce extérieur est subordonnée à l'amélioration de compétitivité de l'économie tunisienne, l'évolution de nos parts de marché à l'exportation est directement corrélée à notre performance en matière de compétitivité dont les principaux déterminants au sens large sont la compétitivité prix et la compétitivité hors prix dont la qualité, l'effort d'innovation, l'approche commerciale. Dans quelle mesure les programmes d'appui existants contribuent-ils au renforcement de la compétitivité des exportations tunisiennes qui ne devraient pas être réduits au simple financement des activités promotionnelles.

Programmes d'appui aux exportations financés par la coopération internationale

- **TASDIR+ (PDE III, Banque Mondiale), 23 Millions de Dollars, 2015-2020**
- **GIZ : Promotion des activités d'exportation créatrices d'emploi vers des nouveaux marchés, 3 Millions d'Euros, 2017-2019**
- **Programme PACS, composante BERD, 10 millions d'Euros, 2016-2018 (certification et accompagnement à l'international)**
- **Programme SIPO financement suisse, promotion des secteurs pêche, le textile et les ingrédients naturels/huiles essentielles sur le marché suisse, 3 millions d'Euros, période : 5 ans**
- **BAD : développement d'une plateforme sur les opportunités d'affaires et la promotion des exportations, 6 millions de Dollars, 2017-2020.**
- **Business Reform & Competitiveness Project II (BRCP II), USAID, 2017-2020, assistance technique aux entreprises pour accroître leurs compétitivités et par là créer de l'emploi.**

Les leviers d'interventions des fonds d'appui aux exportations

Le tableau qui suit retrace les leviers d'intervention au profit de l'internationalisation de l'entreprise tunisienne :

Programme	TASDIR+	GIZ	SIPPO	BRCP	BERD (*) (PACS)
Levier					
Prospection de marché	*	*	*	*	*
Promotion	*		*	*	*
Développement du produit	*		*	*	*
Développement de l'entreprise	*	*		*	*
Création de filiale à l'étranger	*				
Appui aux consortiums et associations du secteur privé	*	*		*	*
Appui au genre	*	*		*	*

(*) **Appui au secteur des services dans le cadre du PACS**

- Prospection de marché : acquisition de l'information (base de données, études de marchés), missions de prospections des marchés extérieurs lors des foires et salons et missions collectives ;
- Promotion : confection de supports promotionnelles et publicité, participation dans des foires et salons ;
- Développement du produit : modification de la conception du produit, conception d'emballage et enregistrement de marques.
- Développement de l'entreprise : Formation sur les questions organisationnelles telles que la mise en place d'un système de veille marketing, une cellule export, ou plan d'affaires orientée vers l'exportation ;
- Création de filiale à l'étranger : assistance pour l'établissement d'une structure à l'étranger ;
- Appui aux consortiums et associations du secteur privé : soutenir les consortiums d'exportation à travers un accompagnement pour la réalisation des actions visant leur développement à l'international ;
- Appui au genre : assistance aux femmes chefs d'entreprises.

D'une manière générale les différents projets d'appui aux exportations couvrent les principales étapes d'internationalisation et sont de nature à encourager les entreprises à bénéficier des services au développement des entreprises (Business Development Services BDS).

Caractéristiques inhérents aux programmes d'appui aux exportations

Même si l'objectif général est visé par tous les programmes d'appui, Il serait opportun de procéder à leur analyse en termes de priorités, de modalités de gestion, de choix de la population cible, de choix sectoriels et destinations géographiques, les indicateurs de succès...

➤ Modalités de gestion

Les programmes d'appui aux exportations, quelques soient leurs formes sont généralement gérés par des agences intermédiaires ne relevant pas du secteur public du pays bénéficiaire, c'est le cas de l'USAID, GIZ, SIPO, composante PACS gérée par la BERD, les modalités de gestion sont jugées efficaces par le secteur privé. Par contre le cas de TASDIR+ (PDE III) les différentes composantes sont à la charge d'agences d'exécution sous la supervision du

Ministère du Commerce, devant faire face aux règles nationales de passation des marchés, à la faiblesse des ressources humaines adéquates.

➤ **Cadrage stratégique insuffisant**

L'un des points cruciaux souvent soulevés par les bailleurs de fonds lors de la conception et l'implémentation des programmes d'appui aux exportations consiste en la quasi absence d'un cadre stratégique dans lequel doivent évoluer ces programmes que se répercute dans une action insuffisamment sélective. En effet la compétitivité des exportations d'un pays est constituée d'un ensemble d'éléments dont l'approche de marchés extérieurs n'en fait qu'une partie. Le programme TASDIR+ a été lancé bien avant la mise en place du plan de développement quinquennal (2016-2020), la stratégie industrielle et d'innovation à l'horizon 2030 n'a pas encore vu le jour (financée par la BAD), on est dépourvue d'une stratégie nationale des exportations (SNE) permettant un mapping en terme de couples pays/secteurs et faisant l'objet d'un consensus (engagement Etat/secteur privé)

Tous ces éléments nous laissent à penser si ses programmes sont-ils appropriés ou si leurs retombées sont-elles probantes.

➤ **Typologie des bénéficiaires**

Les expériences actuelles ou antérieures d'appui aux exportations font ressortir que leur principale cible sont les entreprises qui ont déjà approché le marché international soit occasionnellement ou d'une manière régulière, et aux primo-exportateurs.

Au niveau de TASDIR+ lors de sa conception, quatre types de bénéficiaires ont été identifiés :

- les exportateurs émergents (primo-exportateurs)
- les exportateurs irréguliers (exportateurs ponctuels)
- les exportateurs confirmés (exportateurs expérimentés)
- les groupements d'exportateurs (associations, filiales communes, consortium d'exportateurs)

Il est clair que les entreprises qui opèrent sur le marché local et qui n'ont pas l'intention de s'internationaliser, ne font pas partie de la cible des programmes d'appui. Mais elles restent la cible potentielle des organismes d'appui à travers des programmes spécifiques pour la *création* d'exportateurs touchant entre autres : la sensibilisation à l'exportation, les programmes de formation...

Pistes d'optimisation

En matière d'appui, tous les programmes dédiés à l'exportation opèrent sur la base d'un diagnostic et objectifs communs en dépit des insuffisances stratégiques précitées, il serait opportun de proposer des recommandations concrètes en vue d'optimiser les différents projets qui sont déjà là.

➤ **L'optimisation à travers la complémentarité**

Afin d'éviter une compétition par des zones de chevauchement entre les programmes d'exportation, il est important de rechercher la complémentarité entre les interventions de nature à renforcer l'impact sur les exportations. D'une manière générale la concertation préalable se fait au niveau seulement des bailleurs de fonds. Cette coordination est indispensable même pour les autres programmes financés par la coopération internationale qui touchent des domaines en liaison directe avec les exportations : douanes, logistique, accès au financement...

Dans ce cadre il est suggéré la constitution sous l'ombrelle du Ministère du Commerce d'un comité « **Export Team Tunisia** » composé des secteurs publics et privés dont le secrétariat serait assuré par le CEPEX et ayant pour objectifs principaux :

1. Cadrer la teneur des programmes d'appui selon les orientations stratégiques du pays ;
2. Veiller à un meilleur pilotage stratégique du dispositif d'appui ;
3. Discuter et donner son avis lors de la préparation des documents de projets ;
4. Assurer une meilleure visibilité des programmes d'appui au profit du secteur privé ;
5. Rassembler et synthétiser les différents rapports d'évaluation de l'impact ;

Ce comité pourrait être doté d'un portail intégré rassemblant tous les programmes d'appui dédiés aux renforcements des exportations. Cette plateforme Web qui sera mis en place va fournir aux entreprises des informations pertinentes sur tous les programmes financés par l'État (cas du FOPRODEX) ou par la coopération internationale.

A travers une information globale, claire et facilement accessible, ce site permettrait aussi les entreprises tunisiennes en quête d'internationalisation d'identifier rapidement les aides auxquelles elles ont droit.

➤ **L'optimisation à travers le transfert des connaissances**

Ce volet touche deux niveaux, celui du développement des services au développement des entreprises assuré par le secteur privé et le développement des capacités des entités publiques. Historiquement le seul programme qui avait permis l'émergence d'un corps de consultants c'est le FAMEX et ce malgré les insuffisances constatées en termes de qualification et compétence et la culture de l'entreprises tunisienne par un faible recours aux services des experts pour s'internationaliser.

Au niveau des cadres du secteur public aucun impact n'a été ressenti. Du moment que tous les programmes d'appui sont limités dans le temps il serait indispensable de songer à la pérennisation des connaissances au sein des organismes publics et associations du secteur privé pour prendre la relève des dits programmes. Surtout que l'on projette à terme d'unifier le dispositif TASDIR+ avec celui du FOPRODEX alors qu'aucune mesure n'est jusque-là prise pour atteindre cet objectif.

Heureusement que dans le cadre du PDE III, tout un ambitieux programme de formation est mis en place et convergeant dans cet esprit.

➤ **L'optimisation par un réaligement des priorités sur des cibles géographiques et sectorielles**

L'on pourrait prendre comme référence l'expérience néerlandaise ou le choix a été fixé sur un certain nombre de secteurs prioritaires et des marchés ciblés pendant une période déterminée. Ceci va nous permettre de rationaliser les fonds, d'éviter l'émiettement des programmes et assurer un meilleur pilotage des programmes.

➤ **L'optimisation à travers la cohérence entre les programmes et appuis institutionnels**

Les programmes d'appui aux exportations et fonds de contrepartie ne constituent qu'un volet pour le soutien des entreprises et doivent agir et évoluer dans un cadre commun avec les organes d'appui institutionnel. Le cas le plus flagrant c'est celui de TASDIR+, même si ce dispositif est géré par le CEPEX, aucune ligne de conduite n'est fixée pour assurer la cohérence aussi bien des objectifs que des activités.