

LES INCITATIONS A L'EMPLOI

Nouri MZID
Professeur à la Faculté
de droit de Sfax

*« Le chômage ne ruine pas seulement
des existences quotidiennes. Il menace
la démocratie »¹*

La situation du marché du travail en Tunisie révèle, depuis plusieurs années, l'existence d'une crise profonde se traduisant par un taux de chômage très élevé, et qui s'est aggravé après la révolution, passant de 13 % en 2010 à 18,9 % à la fin de 2011. Certes, les chiffres de l'Institut national de la statistique indiquent que ce taux a commencé à baisser depuis 2012 pour s'établir à 15,3 % en 2013. Mais toujours est-il que le taux de chômage en Tunisie reste le plus élevé dans la région MENA selon un rapport du FMI publié en 2014, sur les perspectives économiques mondiales.

Il s'agit d'un chômage structurel qui touche avant tous les jeunes primo-demandeurs d'emploi, notamment ceux du sexe féminin. Ce chômage revêt, en outre, une caractéristique de plus en plus dramatique : plus le niveau d'instruction est élevé, plus il a tendance à augmenter. Du reste, un autre trait marquant du chômage en Tunisie est sa concentration dans les régions intérieures du pays².

Cette situation de crise aiguë du marché du travail est liée à un ensemble de facteurs, à la fois politiques et économiques : érosion de l'investissement, déficit de développement équitable, absence de bonne gouvernance, discordance entre la formation et les besoins réels du marché, inefficacité de l'intermédiation des services publics de l'emploi, etc...

¹ A. GAURON, Chômage demande traitement de choc, éd. Balland, 1994, p. 16.

² Sur tous ces aspects relatifs au problème du chômage en Tunisie, voir :
وزارة التكوين المهني والتشغيل، تقرير تشخيصي لواقع التشغيل والبطالة، المؤتمر الوطني حول التشغيل، جوان 2012.

Pourtant, la promotion de l'emploi a toujours été affichée par l'Etat comme étant une priorité de la stratégie de développement en Tunisie. D'ailleurs les pouvoirs publics ont adopté, depuis plusieurs années, une politique active de l'emploi, essentiellement incitative, qui vise à agir directement sur le marché du travail en aidant à la promotion de nouveaux emplois ou à la préservation d'emplois existants.

Ce choix s'inscrit dans le sens des dispositions de la convention internationale du travail n° 122 sur la politique de l'emploi, ratifiée par la Tunisie depuis 1965³. Cette convention comporte, en effet, l'engagement pour tout Etat qui la ratifie de formuler et de mettre en œuvre une politique active visant à promouvoir le plein emploi productif et librement choisi. Cet engagement est aujourd'hui renforcé par les dispositions de l'article 40 de la nouvelle Constitution selon lequel l'Etat est tenu de prendre les mesures nécessaires en vue de garantir le droit au travail pour chaque citoyen et citoyenne sur la base de la compétence et de l'équité. Cette disposition donne un fondement constitutionnel à l'existence d'un service public de l'emploi dont la fonction ne doit pas se limiter au rôle de placement de main-d'œuvre, mais doit englober aussi plusieurs autres actions d'information, d'orientation, de formation et d'insertion professionnelle, s'inscrivant dans le cadre d'une politique active et dynamique de l'emploi.

Quel bilan peut-on faire aujourd'hui de cette politique d'incitation à l'emploi ? La réponse doit être nuancée : d'une part, l'Etat a tout essayé en instituant une panoplie de mesures d'activation du marché de l'emploi **(I)** mais, d'autre part, l'impact de ces mesures reste mitigé **(II)**.

³ Cette convention a été ratifiée par la loi n° 65-44 du 21 décembre 1965.

I- UNE PANOPLIE DE MESURES INCITATIVES A L'EMPLOI

Les mesures incitatives à l'emploi en Tunisie sont multiples et variables. Elles trouvent leurs sources dans divers textes juridiques très dispersés, ce qui rend leur lisibilité difficile. Certains textes s'intègrent dans le dispositif relatif aux encouragements à l'investissement⁴ ou dans les lois de finances⁵. Mais on s'intéresse ici seulement au dispositif lié directement au service public de l'emploi dont la mission principale est l'activation du marché du travail à travers des programmes spécifiques.

Ces programmes sont essentiellement gérés par le fonds national de l'emploi (FNE)⁶. Les mécanismes d'intervention de ce fonds ont connu, depuis 2000, une accumulation remarquable ayant donné lieu à un empilement de programmes d'une grande complexité et d'une pertinence douteuse. C'est ce qui a nécessité leur restructuration par le décret n° 2009-349 du 9 février 2009 (A). Plus récemment, ces programmes ont fait l'objet d'une refonte totale consacrée par le décret n° 2012-2369 du 16 octobre 2012 (B).

⁴ V. notamment les articles 43 et s. du Code d'Incitations aux investissements.

⁵ V. par exemple, les dispositions de loi du finances complémentaire pour l'année 2012 (art. 4) ayant prévu en faveur des entreprises concernées plusieurs avantages liés au recrutement des primo-demandeurs d'emploi, sous forme de :

- Déduction supplémentaire de l'assiette soumise à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés au titre des salaires servis aux concernés, dans la limite de 50 % du salaire avec un plafond annuel de 3000 D. par salarié.
- Exonération de la TFP et de la contribution au FOPROLOS au titre des salaires servis aux concernés.
- Prise en charge par l'Etat de la contribution patronale au régime légal de sécurité sociale au titre des salaires servis aux concernés.

Ces dispositions s'appliquent pendant une période de 5 ans à partir de la date de recrutement.

Les mêmes mesures sont reconduites pour l'année 2014, et selon les mêmes conditions, conformément aux dispositions de la loi de finances pour l'année 2014 (art. 21).

⁶ Le FNE a été créé par la loi n° 99-101 du 31 décembre 1999 portant loi de finances pour l'année 2000.

Il faut souligner l'existence de 2 autres structures qui interviennent pour la promotion du travail indépendant par le financement des micro-entreprises, à savoir **le fonds national de promotion de l'artisanat et des petits métiers** (FONAPRAM), créé en 1981, et qui est un fonds spécial du trésor ouvert auprès de la Banque Centrale, et **la Banque tunisienne de solidarité** (BTS), créée en 1997 et qui a pour objectif de faciliter l'accès aux crédits bancaires en faveur des micro-entrepreneurs dépourvus des garanties habituellement exigées par les banques commerciales.

A) Les programmes du fonds national de l'emploi créés dans le cadre du décret de 2009

Le décret du 9 février 2009 avait comme objectif d'optimiser les programmes gérés par le fonds national de l'emploi, en renforçant leur efficacité et en assurant leur adaptation aux nouveaux besoins du marché.

Cette restructuration des mécanismes d'intervention du FNE a permis de les réunir en six programmes seulement, à la place des 44 anciens programmes qui étaient en vigueur avant 2009. Mais, ultérieurement, le décret de 2009 a été modifié et complété par d'autres décrets qui sont venus ajouter de nouveaux programmes à ceux gérés par le FNE.

Le tableau suivant résume l'ensemble des programmes créés dans le cadre du décret du 9 février 2009 et des décrets qui l'ont modifié et complété.

Programmes du FNE prévus dans le cadre du décret du 9 février 2009

Nature du programme	Population cible	Objectif	Avantages
<p>Stage d'initiation à la vie professionnelle (SIVP)</p>	<p>Primo- demandeurs d'emploi titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur</p>	<p>Aider le bénéficiaire à acquérir des compétences professionnelles afin de faciliter son insertion dans la vie active.</p> <p>Le Stage peut être effectué dans une entreprise privée ou un établissement public. Sa durée est fixée en principe à une année (avec possibilité de la proroger pour une période supplémentaire d'une année, par décision du ministre chargé de l'emploi).</p>	<p><u>L'Etat prend en charge :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Une indemnité mensuelle de 150 D. accordée au stagiaire - La couverture sociale du stagiaire - Le coût de la formation complémentaire dans une limite de 200 heures. <p><u>L'entreprise s'engage à :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Octroyer au stagiaire une indemnité complémentaire mensuelle de 150 D. (non soumise aux prélèvements au titre des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques) - Recruter au moins 50 % du nombre des stagiaires ayant achevé leur formation durant les 3 dernières années.

Nature du programme	Population cible	Objectif	Avantages
<p>Contrat d’insertion des diplômés de l’enseignement supérieur (CIDES)</p>	<p>Titulaires d’un diplôme de l’enseignement sup. dont la période de chômage excède 3 ans à compter de la date d’obtention du diplôme</p>	<p>Permettre au bénéficiaire d’acquérir des qualifications professionnelles en alternance entre une entreprise privée et une structure de formation, conformément aux exigences d’un poste d’emploi pour lequel ladite entreprise s’engage à le recruter.</p>	<p><u>L’Etat prend en charge :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Le coût de la formation des stagiaires dans une limite de 400 heures. - Une indemnité mensuelle de 150 D servis au stagiaire + une indemnité supp. de 50 D pour le stagiaire qui réside hors du gouvernorat d’implantation de l’entreprise d’accueil. - La couverture sociale du stagiaire. - Une prime de recrutement fixée à 1000 D. servie à l’entreprise après une année de travail affectif. - La contribution patronale au régime légal de séc. soc. en cas de recrutement du stagiaires, et ce durant une période de 7 ans (avec un taux dégressif). <p><u>L’entreprise s’engage à :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Octroyer au stagiaire une indemnité complémentaire mensuelle de 150 D. (non soumise aux prélèvements au titre des cotisations sociales et de l’impôt sur le revenu des personnes physiques). - Recruter le bénéficiaire qui a achevé son contrat de stage.

Nature du programme	Population cible	Objectif	Avantages
Contrat d'adaptation et d'insertion professionnelle (CAIP)	Demandeurs d'emploi non titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur	Permettre au bénéficiaire d'acquérir des qualifications professionnelles conformes aux exigences d'une offre d'emploi présentée par une entreprise privée et qui n'a pas été satisfaite compte tenu de l'indisponibilité de la main d'oeuvre.	<p><u>L'Etat prend en charge :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Une indemnité mensuelle de 100D. servie au stagiaire. - La couverture sociale du stagiaire - Le coût de la formation complémentaire dans une limite de 400 heures. <p><u>L'entreprise s'engage à :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Octroyer au stagiaire une indemnité complémentaire mensuelle de 50 D - Recruter le bénéficiaire qui a achevé son contrat de stage.

Nature du programme	Population cible	Objectif	Avantages
Contrat de réinsertion dans la vie active (CRVA)	Travailleurs ayant perdu leur emploi pour un motif économique ou suite à une fermeture subite et illégale de l'entreprise.	Permettre au bénéficiaire d'acquérir de nouvelles compétences conformes aux exigences d'un poste d'emploi préalablement identifié au sein d'une entreprise privée.	<p><u>L'Etat prend en charge :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Une indemnité mensuelle de 200D. servie au stagiaire. - La couverture sociale du stagiaire - Le coût de la formation complémentaire dans une limite de 200 heures. <p><u>L'entreprise s'engage à :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Octroyer au stagiaire une indemnité complémentaire mensuelle de 50 D - Recruter le bénéficiaire qui a achevé son contrat de stage.

Nature du programme	Population cible	Objectif	Avantages
<p>Programme d'accompagnement des promoteurs des petites entreprises (PAPPE)</p>	<p>Promoteurs des petites entreprises.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Aide à l'identification de l'idée de projet. - Aide à l'élaboration de l'étude du projet et du plan d'affaires y afférent. - Adaptation en matière de gestion des entreprises et dans les domaines techniques nécessaires à la création du projet. - Accompagnement des promoteurs des petites entreprises. - Prise en charge partielle de la contrepartie des services dévolus aux structures publiques et rendus par de petites entreprises. 	<p><u>L'Etat prend en charge :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Le coût afférent à l'organisation de sessions d'adaptation d'une durée maximale de 200 heures. - Les coût de sessions d'adaptation en gestion dans la limite de 120 heures - Les coûts de sessions d'adaptation complémentaire technique dans la limite de 400 heures. - Les coûts de l'assistance technique dans la limite de 12 jours d'expertises. - Une indemnité mensuelle de 200 D pour les titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur et de 100 D pour les autres niveaux de formation, est servie aux bénéficiaires durant la période d'adaptation ou de stage, ainsi que durant la première phase d'implantation du projet. Cette indemnité est servie pendant une durée maximale d'une année.

Nature du programme	Population cible	Objectif	Avantages
Contrat emploi-solidarité (CES)	Tous les demandeurs d'emploi.	Faciliter l'insertion des bénéficiaires dans la vie active à travers des actions spécifiques dans le cadre d'initiatives régionales ou locales de promotion de l'emploi ou dans le cadre de l'adaptation aux changements conjoncturels du marché de l'emploi. Les actions sont réalisées sous forme de contrats-programmes annuels conclus entre les conseils régionaux, les ministères et les structures concernés.	<ul style="list-style-type: none"> - Une indemnité mensuelle variant entre 150 D et 250 D. est servie au bénéficiaire titulaire d'un diplôme de l'enseignement sup., pendant une durée maximale de 4 ans. - Une indemnité mensuelle d'un montant qui ne dépasse pas 130 D. est servie au bénéficiaire ayant un niveau d'instruction inférieur à un diplôme d'enseignement sup., pendant une durée maximale de 2 ans. - Une indemnité mensuelle ne dépassant pas 300 D. est octroyée aux encadreurs des actions réalisées dans le cadre du programme. - Prise en charge des dépenses afférentes à l'adaptation des bénéficiaires.
Prise en charge par l'Etat de 50 % du salaire (PC 50 %).	Diplômés de l'enseignement supérieur primo-demandeurs d'emploi	Encouragement au recrutement direct des diplômés de l'enseignement supérieur	Prise en charge par l'Etat de 50 % du salaire versé à l'agent recruté, dans la limite de 250 D, mensuellement, et ce durant une année.

Nature du programme	Population cible	Objectif	Avantages
<p>Programme du service civil volontaire (SCV)</p> <p>→ ajouté par le décret n° 87 du 20 janvier 2010</p>	<p>Diplômés de l'enseignement supérieur primo-demandeurs d'emploi.</p>	<p>Permettre aux bénéficiaires d'accomplir à titre volontaire des stages dans des travaux d'intérêt général en vue d'acquérir des capacités pratiques et de bénéficier d'un accompagnement personnalisé facilitant leur insertion dans la vie active.</p> <p>Durée du stage : 12 mois (avec possibilité de la proroger durant une année sur décision du ministre chargé de l'emploi).</p> <p>Les stages sont supervisés par des associations ou organisations professionnelles, sur la base de conventions conclues avec le ministère de la formation professionnelle et de l'emploi.</p>	<p>- Une indemnité mensuelle de 200D. est octroyée au stagiaire durant la période du stage.</p>

Nature du programme	Population cible	Objectif	Avantages
<p>Programme de recherche active d'emploi (PRAE)</p> <p>→ ajouté par le décret n° 621 du 23 mai 2011.</p> <p>→ supprimé par le décret n° 953 du 2 août 2012.</p>	<p>Demandeurs d'emploi titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur, d'un brevet de technicien supérieur ou ayant un autre niveau de formation.</p>	<p>Permettre aux bénéficiaires de développer leurs capacités personnelles en matière de recherche active d'emploi et en matière de communication et d'adaptation socio-professionnelle et d'acquérir des qualifications complémentaires, en vue de faciliter leur insertion dans la vie professionnelle.</p> <p>Les bénéficiaires sont appelés à participer à des sessions d'adaptation complémentaire de courte durée et à suivre des stages pratiques en milieu professionnel ou dans le cadre de travaux d'utilité publique.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Prise en charge du coût de l'adaptation complémentaire, dans la limite de 400 heures. - Une indemnité mensuelle est servie au stagiaire pour une période maximale d'une année : 200 D. pour les titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur ou d'un brevet de technicien supérieur, et 100 D. pour les stagiaires d'un autre niveau de formation. - Une prime peut être octroyée aux stagiaires en vue de les aider à compléter l'auto-financement nécessaire à la réalisation de leurs projets : 2400 D. pour les titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur ou un brevet de technicien supérieurs et 1200 D. pour les stagiaires d'un autre niveau de formation.

B) La réforme introduite par le décret du 16 octobre 2012

Le décret n° 2369 du 16 octobre 2012 est venu abroger et remplacer le décret du 9 février 2009. Il a introduit une nouvelle restructuration des programmes gérés par le FNE, en les réduisant à 4 programmes seulement, mais tout en prévoyant une période d'expérimentation durant laquelle les anciens programmes demeurent en vigueur à titre transitoire.

Les nouveaux programmes prévus par le décret de 2012 sont les suivants :

Programmes du FNE dans le cadre du décret du 16 octobre 2012

Nature du programme	Population cible	Objectif	Avantages
Chèque d'amélioration de l'employabilité	Demandeurs d'emploi	Actions d'accompagnement, de formation complémentaire et d'adaptation en vue de faciliter l'insertion professionnelle.	<ul style="list-style-type: none"> - Indemnité mensuelle : 200D, pour les titulaires d'un diplôme universitaire et 100D, pour les autres.
Chèque d'appui à l'emploi	Primo-demandeurs d'emploi	Encourager les entreprises exerçant dans le cadre du CII à recruter des primo-demandeurs d'emploi par CDI ou par CDD d'une période minimale d'une année.	<ul style="list-style-type: none"> - Prise en charge par le FNE d'une partie du salaire dans la limite de 50% - Prise en charge par le FNE de la contribution patronale au régime de sécurité sociale. <p>→ Pas de cumul entre ces 2 avantages</p> <p>→ Durée de l'avantage : une année (susceptible d'être prorogée pour une période supplémentaire d'une année pour les entreprises exerçant dans des activités à haute valeur ajoutée).</p>

Nature du programme	Population cible	Objectif	Avantages
<p>Programme d'appui aux promoteurs des petites entreprises</p>	<p>Promoteurs des petites entreprises</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Aide à l'identification de l'idée du projet - Aide à l'élaboration de l'étude du projet et du plan d'affaires - Adaptation en matière de gestion des entreprises - Accompagnement des promoteurs des petites entreprises - Aide au financement de la création de petites entreprises. 	<ul style="list-style-type: none"> - Prise en charge par le FNE des coûts de sessions d'adaptation et de l'assistance technique - Indemnité mensuelle accordée aux bénéficiaires du programme : 200D, pour les titulaires d'un diplôme universitaire, et 100D pour les autres - Prise en charge partielle par le FNE de la contrepartie de services rendus par des petites entreprises - Prime accordée par le FNE au titre du financement de la création de petites entreprises, avec un montant maximum de 5000D, pour chaque promoteur.

Nature du programme	Population cible	Objectif	Avantages
<p>Programme de partenariat avec les régions pour la promotion de l'emploi</p>	<p>Demandeurs d'emploi</p>	<p>Faciliter l'insertion des demandeurs d'emploi à travers l'appui aux initiatives régionales ou locales revêtant une importance au niveau des créations d'emplois et d'implantation de nouvelles entreprises. Les composantes de la société civile sont associées à l'élaboration, à l'exécution et au suivi du programme. Des contrats-objectifs annuels fixant les catégories ciblées des demandeurs d'emploi, sont conclus entre les collectivités locales, le ministère de la formation professionnelle et de l'emploi et le ministère des finances.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Indemnités allouées aux demandeurs d'emploi - Crédits transférés aux collectivités locales pour l'exécution des contrats-objectifs.

Il convient de signaler que les programmes relatifs au chèque d'amélioration de l'employabilité et au chèque d'appui à l'emploi, ainsi que le programme de partenariat avec les régions pour la promotion de l'emploi n'entrent en vigueur qu'à partir du 1^{er} janvier 2015. En revanche, demeurent en vigueur, à titre transitoire les anciens programmes créés dans le cadre du décret de 2009 (SIVP, CIDES, CAIP, CRVA, CES et SCV), et ce jusqu'à la fin de la période d'expérimentation des nouveaux programmes⁷.

Le décret du 16 octobre 2012 prévoit, en outre, que le FNE peut accorder une prime au titre de l'encouragement à la réalisation de projets pilotes s'inscrivant dans le cadre d'un partenariat entre le secteur public et le secteur privé et revêtant une importance particulière au niveau des créations d'emplois et de l'implantation de nouvelles entreprises. En plus, le FNE peut prendre en charge dans le même cadre, les dépenses afférentes aux actions relatives à l'étude de faisabilité et d'élaboration des termes de références du projet ainsi que les dépenses relatives aux services d'expertise et d'assistance liés à la réalisation de ce projet⁸.

De même, le FNE peut prendre en charge les coûts d'adaptation spécifique au profit des diverses catégories de demandeurs d'emploi en vue de satisfaire aux exigences de postes d'emploi à l'étranger. Les demandeur d'emploi bénéficient, durant la période d'adaptation, d'une indemnité mensuelle de 200 D. pour les titulaires d'un diplôme universitaire ou d'un brevet de technicien supérieur, et de 100 D. pour ceux ayant un autre niveau d'enseignement ou de formation⁹.

Par ailleurs, le FNE peut, à titre transitoire et jusqu'au 31 décembre 2014, prendre en charge 50 % des salaires versés au titre de recrutement des primo-demandeurs d'emploi titulaires d'un diplôme universitaire, dans la limite de 250 D mensuellement et ce pour les recrutements nouveaux effectués par les entreprises installées dans les zones d'encouragement au développement régional et faisant partie

⁷ Art. 41 du décret du 16 octobre 2012, tel que modifié et complété par le décret n° 3766 du 18 septembre 2013.

⁸ Art. 25 du décret du 16 octobre 2012.

⁹ Art. 26 bis du même décret (ajouté par le décret n° 3766 du 18 septembre 2013).

de certains secteurs déterminés¹⁰. Le même avantage est accordé aux entreprises exerçant dans des activités à haute valeur ajoutée et à fort contenu de savoir, non installées dans les zones d'encouragement au développement régional¹¹. Ces entreprises peuvent bénéficier aussi d'une prise en charge par le FNE de la contribution patronale au régime légal de sécurité sociale, durant une période de 7 ans, avec un taux dégressif¹².

¹⁰ Art. 34 du décret du 16 octobre 2012.

¹¹ Art. 35 du même décret.

¹² Art. 36 du même décret.

II- L'IMPACT MITIGÉ DES MESURES INCITATIVES A L'EMPLOI

S'intégrant dans une démarche d'activation du marché du travail, les mesures incitatives à l'emploi s'accompagnent d'une importante mobilisation des dépenses publiques (A), mais leur efficacité reste dans l'ensemble limitée (B).

A- Des mesures engendrant des dépenses publiques élevées

Les dépenses publiques liées à la politique active de l'emploi en Tunisie n'ont cessé d'augmenter, depuis notamment le 9^{ème} plan de développement. Selon une estimation de la Banque Mondiale¹³, elles représentent 1,5% du PIB, ce qui constitue un niveau de dépenses bien supérieur à celui de nombreux pays de l'OCDE, y compris certains pays à revenu élevé et les pays à revenu intermédiaire.

Mais, en dépit de ce haut niveau de dépenses publiques, on a estimé que 5,3 % seulement de la population active bénéficient des programmes d'activation de l'emploi, soit nettement moins que dans de nombreux pays de l'OCDE¹⁴.

Il convient d'observer que les dépenses publiques en matière de politique active de l'emploi sont principalement destinées à l'insertion des jeunes primo-demandeurs d'emploi, alors que la formation professionnelle continue ne bénéficie que de 4,5 % de ces dépenses, et ce malgré son importance pour améliorer la compétitivité des entreprises tunisiennes. Ce taux est bien inférieur à celui enregistré dans les pays de l'OCDE où il dépasse 10%¹⁵.

S'agissant particulièrement du budget du fonds national de l'emploi, il était de l'ordre de 60 millions de dinars au moment de sa création. Il n'a cessé de progresser jusqu'à atteindre 500 millions de dinars en 2011. Selon la loi de finances pour l'année 2013, le budget du fonds national de l'emploi est de 520 millions de dinars.

¹³ Banque Mondiale, Stratégie de l'emploi en Tunisie, février 2003, p. 95 et s.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Idem.

Il en découle que le coût d'insertion professionnelle dans le cadre des programmes de ce fonds n'a cessé d'augmenter. Ainsi, selon les statistiques de l'agence nationale pour l'emploi et le travail indépendant, ce coût a réalisé durant la période 2009-2013 une augmentation de 48,5 %, alors que le nombre des stagiaires insérés n'a progressé que de 5,9 %. Cela permet d'évoquer alors l'efficacité limitée des mesures incitatives à l'emploi.

B- L'efficacité limitée des mesures incitatives à l'emploi

L'efficacité des mesures incitatives à l'emploi peut être appréciée en fonction de divers critères. D'abord, au niveau des bénéficiaires, plusieurs études confirment que les instruments de la politique active de l'emploi ne ciblent pas bien les demandeurs en difficultés d'insertion. Ainsi, parmi les diplômés de l'enseignement supérieur, on a pu constater que ceux qui sont issus des filières les plus difficiles à insérer (lettres, gestion, droit...) et qui constituent le noyau dur du chômage, ne représentent que moins du ¼ des diplômés ayant accédé aux programmes destinés à cette catégorie des demandeurs d'emploi. En revanche, ce sont les diplômés des établissements les plus renommés qui enregistrent les taux d'utilisation les plus élevés de ces programmes¹⁶.

A cela s'ajoute que les programmes liés à la politique active de l'emploi n'ont pas pu introduire une dynamique adaptée aux régions qui enregistrent les taux de chômeurs les plus élevés. Ainsi on a pu noter que les résidents du grand Tunis en sont les plus gros bénéficiaires (avec 47 % des bénéficiaires parmi la population de base), contre moins de 25 % au Centre-Ouest et au Sud¹⁷. Or, ce sont ces régions de l'intérieur du pays qui enregistrent toujours les taux de chômage les plus élevés.

¹⁶ Cf. S. BEN SEDRINE, in Enseignement supérieur et marché du travail dans le monde arabe, ouv. Collectif sous la direction de B. LABAKI, Presses de l'Institut français du Proche- Orient, Beyrouth, 2009.

¹⁷ V. Rapport de la consultation nationale sur l'emploi, oct. 2008 (inédit), p. 44.

Ensuite, au niveau de la mise en œuvre des programmes liés à la politique active de l'emploi, on a pu noter que l'aspect relatif à la formation complémentaire des stagiaires a souvent été négligé ou marginalisé dans la pratique. Ainsi, en 2010, le taux des bénéficiaires de cette formation complémentaire n'a pas dépassé 4 % pour l'ensemble des contrats de stage d'initiation à la vie professionnelle ; contrats d'insertion des diplômés de l'enseignement supérieur et contrats d'adaptation et d'insertion professionnelle. En 2011, ce taux a même baissé jusqu'à 1,4 %¹⁸.

De même, on a pu noter une grande instabilité dans l'accomplissement des stages d'insertion et de réinsertion professionnelle. Ainsi, le taux d'interruption de ces stages est évalué à 32,6 % de l'ensemble des contrats. Les causes de cette interruption sont souvent liées à l'initiative des stagiaires, alors que les cas d'interruption à l'initiative de l'entreprise représentent seulement 14 %, ce qui atteste que les conditions de déroulement des stages et d'encadrement des bénéficiaires ne sont pas toujours satisfaisantes¹⁹.

L'efficacité des mesures incitatives à l'emploi doit être appréciée, surtout, en fonction de leur effet d'insertion réelle des bénéficiaires dans la vie active. Or, les données disponibles attestent que dans l'ensemble cet effet reste faible. Cette insertion ne se réalise généralement que de manière assez tardive. Ainsi, s'agissant des diplômés de l'enseignement supérieur, une étude réalisée avec l'appui de l'agence allemande de coopération technique pour le développement²⁰ a pu dégager que la durée moyenne d'insertion est de 2 années plus 3 mois. Cette moyenne peut être considérée lourde aux vues des sacrifices de la collectivité pour le financement des programmes d'insertion.

¹⁸ أنظر : تقرير تشخيصي لواقع التشغيل والبطالة، المؤتمر الوطني حول التشغيل، جوان 2012، ص. 46.

¹⁹ Idem., p. 43.

²⁰ S. BEN SEDRINE et A. HALLEB, Caractéristiques du marché du travail en Tunisie. Politique de développement des ressources humaines et politiques d'emploi, mars 2006.

La même étude a révélé que le pourcentage des diplômés qui ont réussi à s'insérer au cours de la première année de recherche d'emploi est près de 11 % seulement et presque le double au cours de la deuxième année, alors que 29 % sont insérés à l'issue de la troisième année.

En revanche, s'agissant des diplômés de la formation professionnelle, l'étude mentionnée permet de constater que la vitesse de leur insertion est nettement meilleure que celle des diplômés de l'enseignement supérieur. En effet, plus que la moitié des diplômés de la formation professionnelle ayant fait l'objet de cette étude ont été insérés immédiatement à la sortie de la formation.

Des données plus récentes confirment la faiblesse du taux d'insertion pour l'ensemble des programmes gérés par le fonds national de l'emploi. Ainsi, selon les statistiques de l'agence nationale pour l'emploi et le travail indépendant, relatives à l'année 2013, on a enregistré que le niveau global d'insertion pour l'ensemble de ces programmes est de 50,4 % et que le taux d'insertion à l'achèvement du programme est globalement de 18,4 % seulement. Ce taux varie selon les programmes concernés comme suit :

Programme	Taux d'insertion
Stage d'initiation à la vie professionnelle	20,6 %
Contrat d'insertion des diplômés de l'enseignement supérieur	85,7 %
Service civil volontaire	1 %
Programme d'encouragement à l'emploi	0,2 %
Contrat d'adaptation et d'insertion professionnelle	43,2 %
Contrat de réinsertion dans la vie active	48,1 %

Du reste, les stages d'insertion et de réinsertion professionnelle débouchent souvent sur des situations d'emploi temporaire, voire précaire. Ainsi, le taux des stagiaires ayant pu obtenir un emploi permanent après l'achèvement de leur stage ne dépasse pas au total 20,4 %²¹.

Toutes ces données attestent l'efficacité limitée des mesures d'incitation à l'emploi, mais ne doivent pas nous conduire à nier l'utilité de ces mesures ou à mettre en cause leur impact comme instruments d'activation du marché du travail.

Toutefois, une réforme en profondeur du système nous semble nécessaire, voire urgente, en vue de renforcer son efficacité et d'assurer une meilleure gouvernance de la politique active de l'emploi. A cet égard, plusieurs axes de réformes sont déjà annoncés dans le cadre de la stratégie nationale de l'emploi en 2013. Mais au-delà de ces réformes relatives à la politique de l'emploi, il convient d'insister surtout sur la nécessité d'une refonte totale de l'ensemble de notre système de formation, avec toutes ces composantes et tous ces niveaux, y compris celui de la formation professionnelle, l'objectif étant de créer une réelle synergie entre les systèmes de production, de recherche et de formation. Il est également nécessaire d'assainir le climat des affaires et de garantir dans la durée un environnement social sain, favorable à la compétitivité des entreprises, tout en faisant du dialogue social un outil essentiel pour la promotion de l'emploi.

²¹ أنظر : وزارة التكوين المهني والتشغيل، تقرير تشخيصي لواقع التشغيل والبطالة، المؤتمر الوطني حول التشغيل، جوان 2012، ص. 44.