

Éléments d'appréciation des finances publiques Tunisie 2011-2019

La situation des finances publiques demeure en tête des priorités du pays en raison d'une expansion des dépenses publiques dépassant, de loin, celle du PIB, entraînant, malgré les efforts de recouvrement et l'adoption de mesures fiscales nouvelles, une augmentation du déficit budgétaire, un recours accru aux emprunts extérieurs et intérieurs et un alourdissement notable de l'encours de la dette publique.

Le présent papier analyse l'évolution des principales composantes du budget de l'Etat pour la période 2011-2019 et compare les différents paramètres et ratios, qui s'en dégagent, avec ceux des neuf années antérieures ainsi qu'avec ceux d'un certain nombre de pays de l'OCDE, chaque fois où cela est possible, de façon à dégager quelques enseignements et orientations utiles au redressement des comptes de l'Etat.

I. Les dépenses budgétaires enregistrent une importante expansion

Les dépenses de l'Etat progressent au cours de la période 2011-2019 à un taux annuel moyen de 10%, dépassant de plus de 3 points le taux de croissance du PIB aux prix courants durant la même période (6.8%) contre une situation totalement inverse au cours de la période 2002-2010 (respectivement 5.9% et 7.9%).

L'accélération des dépenses budgétaires est imputable principalement, comme l'explicitent les développements suivants, à l'expansion des charges salariales ainsi que de celles au titre des subventions et des compensations. Le budget de capital de l'Etat augmente, en revanche, modérément durant les 9 dernières années, avec un taux (5.8% par an) en retrait d'un point de celui du PIB aux prix courants (6.8% par an)

1. Salaires et traitement du personnel de l'Etat

Forte expansion de l'effectif de l'administration

Le nombre total des fonctionnaires et ouvriers de l'Etat est évalué, en ne prenant pas en compte les collectivités locales, à près de 620 000 à fin 2016 contre 466 000 à fin 2010 réparti comme suit¹ :

Départements ministériels	2010	2016	Variation
Ressources humaines ²	273 865	354 000	80 135
Intérieur (hors col. locales) et défense	110 661	165 852	55 191
Autres départements	81 594	99 557	17 963
Total	466 120	619 409	153 289

¹ Source : Mahmoud Ben Romdhane : La Démocratie en quête d'Etat (avril 2018)

² Regroupant les départements de l'éducation, de l'enseignement et de la recherche scientifique, de la santé et de la jeunesse et des sports

Il en ressort une augmentation de quelques 153 000 en six ans, contre une réduction de la population occupée dans le secteur productif de 12 000 personnes environ ; le total de la population occupée selon l'INS passant de 3 277 mille en 2010 à 3 418 mille en 2016, donc augmentant de 141 mille personnes seulement.

Ainsi, le rythme annuel moyen de l'effectif de l'administration s'établit à 4.8 pourcent entre 2011 et 2016 sous-tendant :

- ▮ Une progression annuelle moyenne de 7% de l'effectif au niveau des départements de l'intérieur et de la défense.
- ▮ Une augmentation annuelle moyenne de 4.4% de l'effectif des départements de ressources humaines : éducation, enseignement supérieur, recherche scientifique, jeunesse et sport, affaires sociales et santé.
- ▮ Un accroissement annuel moyen de 3.4% au niveau de l'effectif des autres départements ministériels.

Il est à signaler que la loi d'amnistie générale du 19 février 2011 ne prévoit dans son article 2 que la réintégration des amnistiés dans leur emploi ; elle ne concernait, donc, que ceux qui avaient perdu leurs emplois après les condamnations dont ils avaient fait l'objet. La loi du 22 juin 2012 portant dispositions dérogatoires pour le recrutement dans le secteur public étend, cependant, le recrutement direct à un membre de chaque famille des « martyrs de la révolution » et à tous les bénéficiaires de l'amnistie générale.

Ceci dit, les efforts de maîtrise des recrutements déployés depuis 2017, s'ils paraissent amorcer une inflexion de la tendance, ne parviennent pas à corriger le dérapage enregistré durant les années antérieures. Les autorités publiques ont même dû autoriser de nouveaux recrutements pour faire face à des besoins pressants notamment dans les ministères de l'éducation et de la santé de sorte que l'effectif total de l'administration s'est trouvé porté de 619 400 à fin 2016 à près de 627 000 à fin 2019³. **Un audit de l'administration paraît plus que jamais nécessaire afin d'engager un redéploiement du personnel de l'Etat sur des bases rationnelles et viables.**

A titre d'éclairage, le Maroc⁴ qui a une population active de 12 millions de personnes n'a que 570 000 fonctionnaires civils en 2017 en ne prenant pas en compte le personnel des collectivités locales, soit un ratio de 47 fonctionnaires pour 1000 actifs contre un ratio correspondant de 109 fonctionnaires civils pour la Tunisie⁵.

Renforcement de la part des salaires du personnel de l'Etat dans le PIB

L'augmentation de l'effectif des agents et ouvriers émergeant sur le budget de fonctionnement, combinée avec la revalorisation des salaires et traitements servis par le budget de l'Etat ainsi qu'avec

³ Source : rapport annuel BCT : + 2900 emplois en 2017 ; -5600 emplois en 2018 et + 10200 emplois en 2019

⁴ Source : finances.gov.ma : Rapport sur les ressources humaines du projet de loi des finances de 2018

⁵ Rapport entre le total des fonctionnaires hors ministères de la défense et de l'intérieur, soit 455 000 environ attendus en 2017, et la population active, soit 4.1 millions

l'avancement statutaire et les promotions des fonctionnaires, se traduit par une progression de la masse salariale au cours de la période 2011-2019 de 10.6% en moyenne par an, soit un taux dépassant de 3.8 points la croissance du PIB à prix courants (6.8% par an).

De la sorte, la part des salaires de la fonction publique se trouve renforcée d'année en année. Leur part dans le PIB passe de 10.8% en 2010 à 13% en 2014 et à 14.7% en 2019. Leur part dans les recettes fiscales passe de 53.4% en 2010 à 58% en 2019 contre un ratio de 57 % au Maroc.

Le dérapage des salaires avait coûté aux contribuables une facture de plus de 23 milliards de dinars⁶ pour la période 2011-2019, ce qui correspond à plus de la moitié du déficit budgétaire cumulé au cours de cette période (39 918DT) :

En MDT	2010	2019	2002-2010	2011-2019
Traitements et salaires	6 785	16 767	45 601	107 124
Ratio par rapport au PIB	10.7%	15.5%	10.8%	13.7%
Ratio /recettes fiscales	53.4%	58.0%	55.6%	61.1%

En se référant aux statistiques relatives à la rémunération des administrations en 2015 dans l'Union Européenne, publiées par « Panorama des statistiques de l'OCDE », l'on relève, comme le reflètent les données ci-après, que la part des salaires de l'administration tunisienne dans le PIB observée depuis 2015 n'est dépassée que par celle du Danemark, sachant que la pression fiscale de celui-ci est l'une des plus élevée dans le monde : soit 46% du PIB en 2015⁷ contre un taux de prélèvement obligatoire, intégrant l'impôt local et les cotisations sociales, de 30% environ pour la Tunisie.

Part des salaires de l'administration en pourcentage du PIB au cours de l'année 2015⁸ :

Danemark	16.0%	Italie	9.9%
Finlande	13.5%	Turquie	7.8%
Brésil	13.3%	Allemagne	7.7%
France	12.8%	Chine	7.0%
Belgique	12.6%	Corée du Sud	6.4%
Grèce	12.2%	Japon	5.5%
Espagne	11.3%	Moyenne OCDE	10.4%
Portugal	11.1%	Tunisie 2015	13.7%

Source : OCDE

2. Subventions budgétaires

Reprise de la tendance à la hausse des subventions en 2017

Le montant annuel des subventions et des compensations budgétaires est fortement corrélé aux prix d'importation des produits alimentaires de première nécessité (céréales, huiles végétales et

⁶ Différence entre la masse salariale enregistrée au cours de la période 2011-2019, soit 107 124 MDT, et celle résultant du maintien tout au long de cette période du taux moyen relevé au cours de la période 2002-2010, (10.8 % du PIB), soit 84 420 MDT.

⁷ Source recettes fiscales OCDE Data

⁸ Source: <https://data.oecd.org/fr/gga/couts-de-production-des-administrations.htm>

sucres notamment) et des hydrocarbures ainsi qu'à l'évolution du taux de change du dinar par rapport au dollar américain, principale devise de règlement des matières premières.

Prix en dollars US	2010	2013	2016	2017	2018	2019
Tonne du Blé	224	312	143	174	210	202
Tonne d'huile de soja	925	1011	721	866	788	765
Tonne du sucre	450	573	402	369	386	366
Baril du Brent	79.5	108.6	43.6	54.1	71.1	64.3
Taux de change \$/DT	1.4326	1.6253	2 1471	2.4195	2.6468	2.9142

Source: rapport annuel BCT

La baisse des prix du pétrole sur le marché international avec un cours du baril se ramenant d'une moyenne de 110 \$ en 2011-2013 à 43.5 \$ en 2016 se traduit par une maîtrise relative des dépenses de l'Etat au titre des subventions au cours de la période 2014-2016. Celles-ci, après le pic de 2013 (5514 MDT et 7.3% du PIB), se réduisent de plus de la moitié en 2016 en se ramenant à 2211 MDT et 2.5% du PIB.

Mais avec le renchérissement des cours du pétrole en 2017 et 2019 et la forte appréciation du dollar par rapport au dinar tunisien les crédits alloués aux subventions repartent à la hausse tout en restant bien en retrait du niveau atteint en 2013 grâce notamment à l'activation du mécanisme d'ajustement périodique, à la hausse ou à la baisse, des prix des carburants en prenant en compte l'évolution de leurs cours sur le marché international.

Subventions MDT	2010	2013	2016	2017	2018	2019
Produits de base	730	1 450	1581	1 494	1 750	1 800
Hydrocarbures	550	3 734	197	1 550	2 700	2 538
Transports	220	330	433	448	450	452
Total	1 278	5 514	2 211	3 492	4 900	4 790
Ratio/PIB	4.18%	7.34%	2.46%	3.63%	4.62%	4.18%

Au total, les subventions durant la période 2011- 2019 auraient coûté aux contribuables quelques 33.4 milliards de dinars et 4.3% environ du PIB, ce qui correspond à près des trois quarts du budget de capital de l'Etat consacré notamment au développement de l'infrastructure et des équipements collectifs durant cette période.

Comparativement aux niveaux relatifs des subventions accordées durant la période 2002-2010 (2.2% du PIB), il y a un dérapage des dépenses budgétaires de plus de 2 points de pourcentage du PIB en moyenne par an, ce qui correspond à un montant cumulé de près de 16 milliards de dinars⁹.

En MDT	2002-2010	2011-2019
Produits de base	4 538	13 357
Carburants	3 447	17 637
Transports	1 382	3 424
Total	9 367	33 418
Ratio par rapport au PIB	2.22%	4.28%

⁹ Montant correspondant à la différence entre les dépenses enregistrées au cours de la période 2011-2019, soit 33.4 milliards de dinars et le total résultant du maintien du taux de subvention relevé au cours de la période 2002-2010 (2.22 % du PIB) soit 17.3 milliards de dinars.

3. Budget de capital de l'Etat

Une progression modérée du budget de développement de l'Etat

Le budget de développement de l'Etat a augmenté très modérément entre 2010 et 2015, de l'ordre de 2.2% par an en nominal, ce qui correspond à un taux inférieur à l'évolution de l'inflation (4.8% en moyenne). Les crédits alloués dans le cadre des lois de finances tout au long de cette période n'ont été que partiellement réalisés.

Une relance des dépenses du budget de développement est, cependant, réalisée en 2016 (+13%) et surtout en 2019 (+20%). Le ratio budget de capital par rapport au PIB demeure toutefois en retrait de 0.5 point de pourcentage du PIB par rapport à celui atteint en 2010.

Budget de capital	2010	2013	2016	2017	2018	2019
En MDT	4 302	4 393	5 422	5 730	5 944	7 166
En % du PIB	6.8%	5.8%	6.0%	5.9%	5.6%	6.3%

Au total, le budget d'équipement cumulé pour la période 2011-2019 représente 5.6% du PIB soit un taux en retrait de 0.8 point par rapport à la moyenne de la période 2002- 2010 (6.4%).

Budget de capital	2002-2010	2011-2019
En MDT	26 892	43 420
En pourcentage du PIB	6.4%	5.6%

Un maintien du ratio moyen du budget de capital par rapport au PIB enregistré durant la période 2002-2010 aurait permis une réévaluation des crédits budgétaires alloués notamment à l'infrastructure de base et aux équipements collectifs tout au long des neuf dernières années de plus de 6.5 milliards de dinars, montant qui aurait pu avoir un impact significatif sur le potentiel de développement du pays.

II. Les recettes propres du budget de l'Etat enregistrent, malgré de nombreuses mesures fiscales une progression inférieure à celle des dépenses budgétaires

Les recettes propres de l'Etat hors dons, privatisations et biens confisqués progressent à un taux de 9% en moyenne par an au cours de la période 2011- 2019, en retrait d'un point par rapport à celui des dépenses (+10%) alors que durant la période 2002-2010, c'était plutôt l'inverse qui s'était produit : +8.6% par an pour les recettes propres et + 5.9% par an pour les dépenses budgétaires.

1. Impôts directs

Importante augmentation des recettes au titre de l'impôt sur les revenus des non-salariés

Les recettes au titre des impôts directs sur les salaires et les traitements progressent de 11.8% en moyenne par an entre 2011 et 2019 alors que les recettes au titre des impôts sur les non-salariés augmentent de 21% en moyenne par an. La structure de l'impôt sur les revenus s'en trouve modifiée avec une augmentation sensible de la part des non-salariés ; celles-ci passent de 23% en 2010 à 38% en 2019.

Structure des impôts directs	2010	2015	2017	2020
Impôts directs des salariés	2 005 77%	3 557 70%	4 028 65%	5 488 62%
Impôts directs des non-salariés	595 23%	1 531 30%	2 176 35%	3 325 38%
Total impôts sur les revenus	2 600	5 088	6 204	8 813
Ratio par rapport au PIB	4.12%	6.01%	6.44%	7.74%

En conséquence, la part des impôts directs sur les revenus de l'ensemble des personnes physiques se renforce d'année en année. Elle était de 4.1% du PIB en 2010 ; elle a atteint 5.1% en 2014 et elle se situe à 7.7% en 2019 contre une moyenne pour les pays de l'OCDE de 8.3% pour l'année 2017.

Impôts sur les revenus des personnes physiques par rapport au PIB en 2017

Danemark	24.2%	Portugal	6.5%
Finlande	12.6%	Grèce	6.2%
Belgique	12.1%	Japon	5.9%
Italie	10.8%	Corée du Sud	4.8%
Allemagne	10.2%	Turquie	3.6%
France	8.6%	Moyenne OCDE	8.3%
Espagne	7.3%	Tunisie	6.5%

Source : OCDE

Importante baisse des impôts sur les sociétés à partir de 2015 malgré la nette reprise en 2019

La baisse des recettes au titre de l'impôt sur les sociétés relevée en 2015 s'est accentuée en 2016. La baisse touche aussi bien les sociétés pétrolières (- 700MDT en 2015 et - 670MDT en 2016), en relation avec la baisse de la production et la chute des prix sur le marché international, que les sociétés non pétrolières (- 600 MDT en 2015 et - 430 MDT en 2016) sous l'effet, notamment, du ralentissement de l'activité économique.

Un redressement relatif est toutefois enregistré à partir de 2017, sous l'effet notamment de la reprise de la croissance, comme le montre le tableau suivant :

En MDT	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Impôts sur sociétés pétrolières	1 791	1 089	419	586	795	1 121
Impôts sur les autres sociétés	2 283	1 645	1 215	1 769	1911	2 714
Impôts directs sur les sociétés	4 074	2 734	1 634	2 355	2 706	3 835

Taux par rapport au PIB en % 5.04 3.22 1.82 2.44 2.61 3.37

Il est à signaler que le taux moyen des 38 pays de l'OCDE a été en 2017 de 3% du PIB ; les taux de la Norvège, de la Belgique et du Japon sont relativement élevés alors que ceux de la Turquie et de la Grèce sont parmi les moins élevés comme le montre le tableau ci-après :

Impôts sur les sociétés en pourcentage du PIB pour l'année 2017¹⁰ :

Belgique	4.1%	France	2.3%
Corée du Sud	3.9%	Italie	2.1%
Japon	3.7%	Allemagne	2.0%
Danemark	3.3%	Grèce	1.9%
Portugal	3.2%	Turquie	1.7%
Finlande	2.7%	Moyenne OCDE	3.0%
Espagne	2.3%	Tunisie	2.4%

Source : OCDE

2. Taxe sur la valeur ajoutée

Relance des recettes au titre de la TVA en 2017 et 2018

Les données publiées par le ministère des Finances révèlent, après le fléchissement des recettes de 2015 (-1%), et la faible augmentation de l'année 2016 (+ 1.6%), une importante relance en 2017 (+18.6%) et en 2018 (+ 21.9 %) en relation avec la reprise de la croissance, le relèvement d'un point du taux de la TVA et l'effort de recouvrement déployé. Cette tendance n'a pu cependant se maintenir en 2019, durant laquelle l'augmentation des recettes de la TVA n'a été que de 5% du fait de la décélération de la croissance du PIB non agricole.

Il est à signaler que la part de la TVA dans le PIB était en 2017 de 6.8% pour les pays de l'OCDE contre 6.3% pour la Tunisie

Part de la TVA dans le PIB en 2017

Danemark	9.5%	Italie	6.2%
Finlande	9.1%	Turquie	5.0%
Portugal	8.6%	Corée du Sud	4.3%
France	7.0%	Japon	4.1%
Allemagne	6.9%	Moyenne OCDE	6.8%
Espagne	6.4%	Tunisie	6.3%

Source : OCDE

¹⁰ Source : <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/20b0537b-fr/index.html?itemId=/content/component/20b0537b-fr>

III. L'équilibre budgétaire sous-tend d'importantes tensions malgré la détente apparente amorcée à partir de 2017

L'accélération des dépenses à un rythme (10% par an) dépassant d'un point l'augmentation des recettes propres (9% par an) entraîne d'importantes répercussions aussi bien sur le solde primaire, le solde budgétaire que sur la dette publique durant la période 2011-2019.

Une épargne budgétaire négative pour la période 2011-2019

Le solde primaire du budget de l'Etat (différence entre les recettes propres et les dépenses hors service de la dette) était excédentaire en 2010 (+ 477 MDT). Il est devenu négatif à partir de 2011 avec une tendance à la hausse entre 2011 et 2017. Un mieux est toutefois relevé à partir de 2018 permettant de réduire le déficit primaire en 2018 (- 1.3 MDT environ) et en 2019 (- 1.4 MDT).

En MDT	2010	2014	2016	2018	2019
Recettes propres hors dons, privatisations et biens confisqués	14 769	19 894	20 588	27 569	31 818
Dépenses hors service de la dette	14 292	22 452	24 113	29 822	32 666
Solde primaire du budget	+ 477	- 2 558	- 3 525	-2253	-848

L'insuffisance cumulée des ressources propres (hors dons, privatisations et biens confisqués) par rapport aux dépenses hors service de la dette publique demeure toutefois importante. Elle ressort pour la période 2011-2019 à près de 22.5 milliards de dinars, ce qui correspond à 2.9% du PIB.

1. Déficit budgétaire

Un Déficit budgétaire continue à être important malgré la détente relevée à partir de 2018

Le déficit budgétaire par rapport au PIB passe d'une moyenne de 2.3% durant la période 2002- 2010 à 5.4% durant la période 2011- 2019. Au cours de cette dernière période deux pics sont relevés : le premier en 2013 avec un déficit de 6.9% du PIB et le second en 2016 et 2017 avec un déficit correspondant à 6.1% du PIB pour chacune de ces deux années.

En se référant aux données de l'année 2018 relatives au déficit budgétaire des pays de l'Union Européenne publiées par Eurostat, l'on relève que le niveau de déficit de la Tunisie dépasse de 4.2 points de pourcentage du PIB la moyenne des pays de l'Union Européenne:

Solde public/ PIB	2015	2016	2017	2018
France	-3.6%	-3.5%	-2.8%	+2.5%
Italie	-2.6%	-2.5%	-2.4%	-2.1%
Allemagne	0.8%	0.9%	1.0%	1.7%
Belgique	-2.4%	-2.4%	-0.8%	-0.7%
Espagne	-5.3%	-4.5%	-3.1%	-2.5%
Portugal	-4.4%	-2.0%	-3.0%	-0.5%

Grèce	-5.6%	0.5%	0.7%	1.1%
Zone euro	-2.0%	-1.6%	-1.0%	-0.5%
UE des 28	-2.3%	-1.7%	-1.0%	-0.6%
Tunisie	-4.8%	-6.1%	-6.1%	-4.8%

Source : Eurostat

2. Emprunts extérieurs et intérieurs

Quadruplement des capitaux extérieurs et doublement des emprunts intérieurs mobilisés

Les capitaux extérieurs mobilisés pour les besoins de financement du budget de l'Etat de la période 2011-2019 ressortent à quelques 44.7 milliards de dinars sous forme d'emprunts extérieurs et près de 2.8 milliards sous forme de dons extérieurs soit un total de 47.5 milliards de dinars, ce qui correspond à près d'un quadruplement du niveau mobilisé durant la période 2002-2010 (12 milliards de dinars).

En MDT	Emprunts extérieurs	Dons extérieurs	Ressources extérieures brutes
2002-2010	11 245	765	12 010
2011-2019	44 680	2 813	47 493

Alors que les capitaux mobilisés sur le marché intérieur connaissent, un quasi-doublement d'une période de 9 ans à l'autre, passant de 11.9 milliards de dinars à quelques 21.3 milliards.

3. Dette publique

Forte augmentation de la dette publique de 32 points de pourcentage du PIB par rapport à 2010

Il est relevé entre 2010 et 2019 plus qu'un triplement du montant nominal de la dette publique. L'encours de celle-ci passe de 25.6 milliards de dinars à plus de 82.5 milliards de dinars pour 2019. Le taux d'endettement par rapport au PIB s'en trouve fortement augmenté, passant de 40.7% en 2010 à 72% en 2019, après avoir atteint 76.7% en 2018.

Trois principaux facteurs ont contribué à cette évolution à savoir:

- ▮ La décélération de la croissance du PIB : 6.8% par an à prix courants au cours de la période 2011-2019 contre 7.9% pour la période 2002-2010.
- ▮ L'augmentation du déficit budgétaire : un maintien du taux moyen de la période 2002-2010, soit 2.32%, aurait permis d'éviter un endettement de 22 milliards de dinars durant les années 2011-2019.
- ▮ La dépréciation du dinar par rapport aux principales devises de remboursement de la dette extérieure entre 2010 et 2019 soit 65% pour l'euro (de 1,897 dinar à 3.140 dinars), 95% pour le

dollar (de 1,433dinar à 2,792dinars) et 83% pour le yen sachant que la part de la dette publique d'origine extérieure dans le total de la dette publique est passée de 60.7% à 70.7%.

Ceci dit, le montant cumulé des paiements du service de la dette publique extérieure, durant la période 2011-2019 représente 15% des recettes propres de l'Etat hors dons extérieurs et revenus des privatisations ; alors que les emprunts extérieurs mobilisés au cours de cette période en représentent 24.5%.

En MDT	Emprunts extérieurs	Service dette extérieure	Capitaux en nets
Total 2002-2010	11 245	15 997	-4 752
Total 2011-2019	44 680	29 027	+15 653

Il y a des flux nets positifs de quelques 15.7 milliards de dinars contre un montant cumulé net négatif de près de 4.8 milliards de dinars pour la période 2002- 2010. La situation serait, cependant, a priori différente pour les prochaines années, étant donné l'échéancier de remboursement des derniers emprunts contractés.

Conclusion

Les développements qui précèdent montrent que la situation du budget de l'Etat demeure très préoccupante malgré l'amorce d'un desserrement des pressions en 2018 et 2019.

Le schéma de relance de la consommation adopté après 2010 a entraîné, en effet, un dérapage important au niveau des charges assumées par l'Etat au niveau des salaires et des traitements de la fonction publique ainsi qu'au niveau des dépenses de compensations et de subventions, **lesquels dérapages sont évalués, par rapport aux ratios de la période 2002-2010, à près de 5 points de pourcentage du PIB, soit l'équivalent de 39 milliards de dinars**¹¹

Les tiraillements politiques, l'instabilité gouvernementale et les tensions sociales tout au long des 9 dernières années ont entravé, par ailleurs, le processus de réformes et nourri le climat d'attentisme entraînant un important recul de la Tunisie dans le palmarès mondial de la compétitivité économique globale (de la 32^e place en 2010 à la 87^e en 2019), une chute de l'investissement (de 24.7% du PIB en 2010 à 17.7% en 2019), et un important ralentissement de la croissance (de 4.5% en 2002-2010 à 2% en 2011-2019) et des créations d'emploi dans les secteurs productifs.

Ces contreperformances ont eu d'importantes répercussions sur les fondamentaux macro-économiques en général et sur les finances publiques en particulier. Elles ont été largement ressenties, comme cela a été déjà explicité dans les paragraphes précédents :

- Au niveau du taux de change du dinar qui accuse, malgré le redressement relatif enregistré à partir du second semestre de 2018, une importante dépréciation à l'origine des deux-tiers de l'augmentation de la dette publique entre 2014 et 2019¹²

¹¹ Soit 23 milliards au niveau des salaires (voir page 3) et 16 milliards de dinars au niveau des subventions (page 4)

¹² Evaluation de J.P Morgan parue dans le site d'Il Boursa du 6/8/2020

- Au niveau des recettes fiscales dont l'assiette se trouve affectée par le repli de la croissance amenant les autorités publiques à relever les taux d'imposition et à augmenter par voie de conséquence la pression fiscale sur le secteur organisé, augmentant d'autant l'attrait du marché parallèle qui prend une dimension préoccupante.

D'autres répercussions, non reflétées suffisamment par le budget de l'Etat, méritent d'être signalées. Elles concernent plus précisément :

- Les caisses de sécurité sociale dont la trésorerie, outre les problèmes structurels qui tardent à être solutionnés, se trouve sérieusement affectée par le ralentissement des créations d'emplois, et l'augmentation des impayés en relation avec les difficultés que vivent les entreprises. Les créances impayées de la CNRPS et de la CNSS vis-à-vis de la CNAM ressortent, selon le dernier rapport sur les entreprises publiques du ministère des Finances à plus 4 milliards de dinars à fin 2017 contre 3.2 milliards de dinars à fin 2016
- Les entreprises publiques dont la situation financière continue à susciter de sérieuses inquiétudes. « Les résultats nets d'exploitation de ce secteur, qui étaient positifs de 1.2 milliards de dinars en 2010, sont devenus négatifs approximativement du même montant en 2015 »¹³ du fait notamment de l'augmentation des charges d'exploitation en relation avec l'augmentation de l'effectif net de 25 000 environ entre 2010 et 2015 et la valorisation continue des salaires. La réactivation de la restructuration des entreprises publiques, aujourd'hui au bord de l'effondrement, revêt, désormais, une grande priorité ; sachant que la dette extérieure, contractée par les entreprises publiques et bénéficiant de la garantie de l'Etat, est évaluée à près de 12% du PIB en 2015.

C'est pourquoi, la politique suivie jusqu'ici qui consiste à recourir principalement à l'augmentation de l'imposition et /ou de l'endettement pour préserver l'équilibre budgétaire a atteint ses limites compte tenu des importantes distorsions qui en résultent au niveau de l'allocation des ressources et de celui atteint par l'endettement public.

Il est donc impérieux qu'une approche globale de redressement des finances publiques, intégrant aussi bien le budget de l'Etat, que celui des collectivités locales, des caisses publiques de sécurité sociale et des entreprises publiques, s'éloignant de l'approche comptable, bénéficiant de l'appui notamment des organisations nationales, soit élaborée et mise en œuvre dans les plus brefs délais. Dans le cadre d'une démarche résolument volontariste en vue d'assurer :

- Une accélération de la réforme fiscale et parafiscale dans le sens d'une plus grande simplification, d'une harmonisation des taux par rapport aux pays concurrents, d'un élargissement de l'assiette à travers l'intégration du marché parallèle dans le secteur organisé.
- Une rationalisation des dépenses publiques à travers notamment une profonde restructuration aussi bien de l'administration que des entreprises publiques pour se rapprocher des normes internationales en matière de coût-efficacité et une refonte de la politique de subvention et de compensation dans le sens d'un meilleur ciblage en faveur des personnes, des secteurs et des régions prioritaires.

¹³ Ouvrage de Mahmoud Ben Romdhane « Démocratie en quête d'Etat »

Il est, aussi et surtout, nécessaire, que les réformes, maintes fois annoncées, se rapportant notamment à l'enseignement et à la formation, au secteur bancaire et financier, à la protection sociale et à l'emploi, aux circuits de commercialisation et de manière générale et à l'environnement d'investissement, de production et d'exportation soient engagées dans les meilleurs délais concomitamment à la clarification de la vision qui doit prévaloir en matière d'insertion de notre économie dans la chaîne des valeurs mondiales prenant en considération les atouts dont dispose la Tunisie sur les plans humain et géographique.

Ce n'est qu'au prix de telles démarches que la Tunisie pourra retrouver une compétitivité compatible avec son potentiel réel et passer à des paliers supérieurs en matière d'investissement, de croissance et de création d'emplois répondant davantage aux préoccupations du pays tant sur le plan national que régional et qu'elle pourra, finalement, remettre sur les rails les finances publiques et l'économie du pays sur des bases viables et soutenables. **Car un point de croissance du PIB de plus engendre 15 000 à 20 000 emplois supplémentaires et plus de 300 MDT de recettes fiscales additionnelles et, donc, une marge de manœuvre plus importante pour le rééquilibrage du budget de l'Etat et pour le rétablissement des fondamentaux de l'économie dans le cadre de coûts soutenables sur les plans politique et social.**

Mots clés : Finances publiques Tunisie ; Budget de l'Etat Tunisie ; Etudes forum Ibn Khaldoun

Forum Ibn Khaldoun pour le développement 25 août 2020

ANNEXE I : Part du budget de l'Etat dans le PIB

En MDT	Budget de l'Etat	PIB prix du marché	Ratio en %
2001	10 704	31 746	33.7
2002	11 423	32 901	34.7
2003	11 050	35 373	31.2
2004	13 003	38 839	33.5
2005	13 025	41 871	31.1
2006	13 888	45 756	30.3
2007	15 087	49 865	30.3
2008	16 068	55 273	29.1
2009	17 417	58 677	29.7
2010	17 884	63 055	28.4
2002-2010	128 485 (5.9%/an)	421 609 (7.9%/ an)	30.5%
2011	20 751	64 492	32.2
2012	23 262	70 353	33.1
2013	26 435	75 144	35.2
2014	27 318	80 865	33.8
2015	26 861	84 689	31.7
2016	29 311	89 792	32.6
2017	34 290	96 289	35.6
2018	37 747	105 268	35.8
2019	42 254	113 844	37.1
2011-2019	268 858 (+10.0%/an)	780 736 (+6.8%/an)	34.4%

Source : Ministère des Finances et calculs du Forum Ibn Khaldoun

ANNEXEII : Composition du budget de l'Etat

En MDT	fonctionnement	Budget de capital	Service dette publique
2001	4 705	2 352	3 499
2002	5 011	2 339	3 907
2003	5 335	2 405	3 119
2004	5 912	2 551	4 476
2005	6 544	2 526	3 833
2006	7 112	2 646	3 914
2007	7 904	2 794	3 921
2008	9 264	3 315	3 276
2009	9 365	4 014	3 242
2010	10 001	4 302	3 616
2002-2010	66 448 (8.7%/an)	26 892 (+6.9%/ an)	33 304 (+0.4%/ an)
2011	12 503	4 729	3 608
2012	14 636	4 765	4 120
2013	17 448	4 393	4 423
2014	17 285	4 792	4 865
2015	17 228	4 799	4 613
2016	18 420	5 422	5 198
2017	21 432	5 730	7 005
2018	23 680	5 944	7 925
2019	26 897	7 166	9 588
2011-2018	126 692 + 11.6%/an)	43 420 (+ 5.8%/ an)	37 335 +10.3%/)an

Source : Ministère des Finances et calculs par forum Ibn Khaldoun

Annexe III : composition du budget de fonctionnement

	Traitements et salaires	Ratio /PIB	Total des Subventions	produits de base	carburants	transport
2001	3 425	10.8%	333	248	0	85*
2002	3 684	11.2%	380	270	0	104*
2003	3 968	11.2%	317	204	0	113*
2004	4 253	11.0%	585	262	203	120*
2005	4 591	11.0%	884	243	508	133*
2006	4 932	10.8%	807	307	500	146
2007	5 328	10.7%	1282	668	450	164
2008	5 761	10.4%	2036	1048	806	182
2009	6 299	10.7%	1 430	800	430	200
2010	6 785	10.7%	1 500	730	550	220
2003-2010	45 601	10.8%	9 367	4 538	3 447	1 382
2011	7 679	11.9%	2 869	1 100	1 536	233
2012	8 656	12.3%	3 624	1 235	2 111	278
2013	9 608	12.8%	5 514	1 450	3 734	330
2014	10 541	13.0%	4 154	1 417	2 353	384
2015	11 581	13.7%	2 864	1 530	918	416
2016	13 164	14.7%	2 211	1 581	197	433
2017	14 352	14.8%	3 492	1 494	1 550	448
2018	14 776	13.9%	4 900	1 750	2 700	450
2019	16 767	14.7%	4 790	1 800	2 538	452
2011-2019	107 124	13.7%	33 418	13 357	17 637	3 424

Source : Ministère des Finances

* Correspondant aux crédits de paiements inscrits dans la loi des finances

ANNEXE IV : Effectifs de la fonction publique

Ministères	2010	2016	Variation
Education	107 837	203 690	+35 853
Intérieur sans les collectivités locales	66 023	93 884	+27 861
Défense	44 638	71 968	+27 330
Santé Y compris les EPS	59 495	83 318	+23 823
Agriculture	21 791	28 859	+7 168
Enseignement supérieur et Recherche	28 499	38 026	+9 527
Jeunesse et sport	12 388	19 813	+7 425
Finances	16 534	19 032	+2 498
Culture	4 470	7 245	+2 775
Justice	11 810	15 982	+4 172
Affaires sociales	5 646	9 153	+3 507
Autres départements	28 764	27 424	-1340
Total de l'effectif	466 120	619 409	153 289
Collectivités locales	22 712	34 001	11 289
Total Fonction Publique	488 832	653 410	+164 578

Source : Démocratie en quête d'Etat de Mahmoud Ben Romdhane

ANNEXE V : Recettes propres de l'Etat

	Recettes propres	dons	Privatisation	confiscation	Recettes nettes
2001	7 095	51	11	-	7 033
2002	7 853	94	157	-	7 602
2003	7 821	54	8	-	7 759
2004	8 717	41	125	-	8 551
2005	9 280	70	170	-	9 040
2006	10 553	44	380	-	10 129
2007	11 444	38	391	-	11 015
2008	13 714	192	147	-	13 375
2009	13 765	178	0	-	13 587
2010	14 823	54	0	-	14 769
2002/10	97 970	765	1 378	-	95 827
2011	16 753	207	340	-	16 206
2012	18 488	633	1 105	235	16 515
2013	19 992	509	1 070	524	17 889
2014	20 360	370	0	96	19 894
2015	20 186	292	0	70	19 824
2016	21 245	130	397	130	20 588
2017	23 891	187	0	145	23 559
2018	27 942	236	0	137	27 569
2019	32 367	249	0	300	31 818
2011/19	201 224	2 813	2 912	1 637	193 862

Source : Ministère des Finances

ANNEXE VI : Recettes fiscales

En MDT	Recettes fiscales	PIB aux prix du marché	Pression fiscale
2001	6 221	31 746	19.6%
2002	6 429	32 901	19.5%
2003	6 631	35 373	18.7%
2004	7 252	38 839	18.7%
2005	7 904	41 871	18.9%
2006	8 470	45 756	18.5%
2007	9 508	49 865	19.1%
2008	11 331	55 273	20.5%
2009	11 685	58 677	19.9%
2010	12 699	63 055	20.1%
2002-2010	81 909	421 609	19.4%
2011	13 630	64 492	21.1%
2012	14 865	70 354	21.1%
2013	16 322	75 144	22.0%
2014	18 674	80 866	23.1%
2015	18 546	84 689	21.9%
2016	18 702	89 792	20.8%
2017	21 187	96 389	21.9%
2018	24 503	105 268	23.2%
2019	28 901	113 844	25.4%
2011-2019	175 329	780 736	22.5%

Source : Ministère des Finances

Annexe VII : principales composantes des recettes fiscales

	salariés	non salariés	Sociétés pétrolières	Autres sociétés	TVA
2001	832	321	208	467	1 930
2002	913	301	139	672	1 895
2003	1 006	303	174	694	2 006
2004	1 082	355	240	708	2 258
2005	1 160	364	459	903	2 301
2006	1 301	416	550	839	2 466
2007	1 473	476	884	865	2 660
2008	1 606	539	1150	1266	3 309
2009	1 843	537	647	1619	3 400
2010	2 005	595	813	1620	3 750
2002-2010	9 177 2.17% PIB	3 886 0.92% du PIB	5 056 1.20% du PIB	9 186 2.18% du PIB	24 045 5.7% du PIB
2011	2 326	547	999	2 042	3 848
2012	2 640	548	1285	1 616	4 376
2013	3 068	640	1682	1 729	4 452
2014	3 260	835	1791	2 284	5 107
2015	3 557	1 531	1089	1 645	5 058
2016	4 106	1 836	419	1 215	5 138
2017	4 028	2 176	586	1 769	6 092
2018	3 831	2 528	795	1 911	7 425
2019	5 488	3 325	1 121	2 714	7 797
2011-2019	32 304 4.13% PIB	13 966 1.79% du PIB	9 587 1.23% du PIB	16 895 2.16% du PIB	49 293 6.3% du PIB

Source : Ministère des Finances

ANNEXE VIII : emprunts extérieurs nets

	Emprunts extérieurs	Services dette extérieure	Flux nets
2001	1 932	1 332	+ 600
2002	1 608	1 460	+ 148
2003	1 657	1 394	+263
2004	1 428	1 793	-365
2005	1407	1 680	-273
2006	772	2 350	-1 578
2007	1 015	2044	-1 029
2008	970	1 418	-448
2009	1 163	1 808	-645
2010	1 225	2 050	-825
2002-2010	11 245	15 997	-4 752
2011	2 396	2 595	-199
2012	3 246	2 514	+732
2013	3 436	2 247	+1 189
2014	3 625	1 637	+1 988
2015	4 993	1 865	+3 128
2016	4 268	2 204	+2 064
2017	8 338	4 620	+3 718
2018	7065	4 526	+2 536
2019	7 314	6 816	+ 498
2011-2019	44 680	29 027	+15 653

Source : Ministère des Finances et calcul par Forum Ibn Khaldoun

ANNEXE IX : Evolution du Solde primaire du budget de l'Etat

En MDT	Recettes propres nettes	Budget hors service dette	Solde primaire
2001	7 033	7 205	-172
2002	7 430	7 516	-86
2003	7 765	7 931	-166
2004	8 555	8 527	+28
2005	9 040	9 192	-152
2006	10 125	9 974	+151
2007	11 015	11 166	-151
2008	13 375	12 792	+583
2009	13 587	14 175	-588
2010	14 769	14 292	+477
2002-2010	95 661	95 565	+96
2011	16 206	17 144	-938
2012	16 515	19 142	-2 627
2013	18 173	22 012	-3 794
2014	19 894	22 452	-2 558
2015	19 824	22 249	-2 425
2016	20 588	24 113	-3 525
2017	23 559	27 286	-3 727
2018	27 569	29 822	-2 253
2019	31 818	32 666	-848
2011-2019	194 146	216 886	-22 740

Source Ministère des Finances et calcul par Forum Ibn Khaldoun

ANNEXE X : Evolution du déficit budgétaire

	Déficit budgétaire	Ratio /PIB	Déficit hors subvention énergie	Ratio/PIB
2001	1 056	3.33	1 056	3.3%
2002	1 005	3.05	1 005	3.1%
2003	1 099	3.1%	1 099	3.1%
2004	998	2.6%	795	2.0%
2005	1 213	2.9%	705	1.7%
2006	1 174	2.6%	674	1.5%
2007	1 333	2.7%	883	1.8%
2008	559	1.0%	-247	0.4%
2009	1 770	3.0%	1 340	2.3%
2010	650	1.0%	100	0.16%
2002-2010	9 801	2.32%	6 354	1.51%
2011	2 127	3.3%	591	0.9%
2012	3 853	5.5%	1 742	2.5%
2013	5 207	6.9%	1 473	2.0%
2014	4 074	5.0%	1 721	2.1%
2015	4 069	4.8%	3 151	3.7%
2016	5 510	6.1%	5 313	5.9%
2017	5 986	6.1%	4 436	4.6%
2018	5 052	4.8%	2 352	2.2%
2019	4 040	3.5%	1 502	1.3%
2011-2019	39 918	5.11%	22 281	2.85%

Source : Ministère des Finances et calcul par Forum Ibn Khaldoun

ANNEXE XI : Dette publique de l'Etat

En MDT	Dette publique	Ratio/ PIB	Dette extérieure	dette intérieure
2001	17 926	56.5%	11 152	6 774
2002	18 403	55.9%	11 688	6 715
2003	19 463	55.0%	12 529	6 934
2004	20 916	53.9%	13 209	7 707
2005	21 949	52.4%	14 026	7 923
2006	22 221	48.5%	13 286	8 935
2007	22 829	45.8%	13 300	9 529
2008	23 927	43.3%	14560	9 367
2009	25 190	42.9%	14 716	10 474
2010	25 640	40.7%	15 551	10089
2002-2010	+4.0% par an		+3.5% par an	+4.5% par an
2011	28 779	44.6%	16 701	12 078
2012	31 418	44.7%	19 712	11 706
2013	34 987	46.5%	19 963	15 024
2014	41 054	50.8%	24 781	16 273
2015	46 921	55.4%	28 893	17 028
2016	55 921	62.3%	36 413	19 508
2017	67 830	70.4%	46 833	20 997
2018	82 295	76.7%	60 268	22 027
2019	82 350	72.3%	58 405	23 945
2011-2019	+13.9% par an		+15.8% par an	+10.1% par an

Source : ministère des Finances et calcul par Forum Ibn Khaldoun