Document de travail

Notes et analyses de l'ITCEQ

n° 01 - septembre 2011

Finances publiques:

Bilan et perspectives



Mongi Riahi Zouhair El Kadhi Le présent rapport est la propriété de l'Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives (ITCEQ). Toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit, de la présente publication, faite sans l'autorisation écrite de l'ITCEQ est considérée comme illicite et constitue une contrefaçon.

Les résultats, interprétations et conclusions émises dans cette publication sont celles de(s) auteur(s) et ne devraient pas être attribués à l'ITCEQ, à sa Direction ou aux autorités de tutelle.

Introduction

"les idées, justes ou fausses, des philosophes de l'économie et de la politique ont plus d'importance qu'on ne le pense en général, A vrai dire, le monde est presque exclusivement mené par elles"

Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie John Maynard Keynes, 1936

En règle générale, le budget de l'Etat est utilisé pour agir sur le niveau de la demande, et par là même sur celui de la production, de l'inflation et du chômage. Contrairement aux néoclassiques qui étaient hostiles à l'intervention de l'Etat, c'est à Keynes que l'on doit l'idée selon laquelle la politique budgétaire peut constituer un outil de politique économique efficace pour assurer la relance économique. En effet, les interactions entre la conjoncture économique et la politique budgétaire sont très étroites. D'un côté, les recettes et les dépenses publiques dépendent automatiquement de l'activité et de la conjoncture économique. De l'autre, les recettes publiques et les dépenses publiques constituent des déterminants essentiels de la demande intérieure et un important levier d'action des autorités.

S'il y a une leçon à tirer de notre révolution, c'est que notre schéma de développement a atteint ses limites et que nos politiques économiques sont à revoir. La révolution a mis en avant certains dysfonctionnements et doit surtout forcer les économistes et les décideurs politiques de repenser la gouvernance économique. Au final, la révolution est à la fois une chance et un défi. Et pour ne pas décevoir, il va falloir tirer des leçons de nos succès comme de nos échecs afin de favoriser une nouvelle stratégie de développement plus équilibrée, favorable à la croissance du secteur privé, à la création d'emploi et à la réduction de la pauvreté. A ce propos et afin d'illustrer l'importance des enjeux auxquels se trouve aujourd'hui confrontée la Tunisie, il est utile de dresser un panorama des évolutions et des tendances de ses finances publiques. Ce travail répond à un double objectif : éclairer les termes du débat sur les finances publiques et fournir à l'exécutif un moyen permettant la conduite de la politique économique.

Le présent travail s'efforce de contribuer, même modestement, à la réflexion collective sur l'avenir des finances publiques. La nécessité d'une meilleure mobilisation des recettes et d'une bonne affectation des dépenses y sont mises en avant. Il s'agit de conduire des politiques budgétaires actives et pragmatiques qui contribuent à stabiliser la conjoncture économique tout en préservant les équilibres macroéconomiques.

Les finances publiques

Il est largement admis que la croissance économique n'est un processus ni mécanique ni linéaire. Une croissance forte, équilibrée et durable requiert un ensemble de mesures macroéconomiques adaptées. A cet égard, la politique budgétaire a un rôle important à jouer. L'adéquation de celle-ci constitue une impérieuse nécessité pour la stabilité macroéconomique, la redistribution des revenus et l'allocation des ressources. Cependant, lorsqu'on considère l'équation des recettes et des dépenses de l'économie tunisienne, quelques questions viennent à l'esprit : comment améliorer l'administration des recettes et optimiser l'efficacité des dépenses publiques ? Face aux défis de l'avenir, comment mettre en œuvre une politique budgétaire génératrice de croissance équilibrée et inclusive, sachant que la Tunisie est une petite économie ouverte - *price taker*- pleinement exposée aux chocs exogènes ?

Malgré les performances en matière de déficit budgétaire, la politique budgétaire n'a eu d'effets majeurs ni sur la croissance ni sur le cycle économique. Bien que la fonction essentielle d'une politique économique soit de mobiliser et de déployer les ressources qui permettent d'atteindre un niveau de croissance et de bien-être plus élevé, l'ancien régime a cherché à tort et à raison à maintenir le déficit budgétaire en dessous de la barre de 3% sans se soucier du cycle économique. Cette consolidation budgétaire a été mise en œuvre grâce à une politique budgétaire restrictive souvent facilement gérable dans le cadre d'un petit pays très ouvert. La théorie économique nous enseigne que dans un petit pays ouvert, *le multiplicateur keynésien* des finances publiques est souvent faible. En effet, plus le pays est ouvert, moindres sont les conséquences de l'austérité budgétaire sur l'activité économique. Il n'en reste pas moins que cette performance n'était possible que par des coupes claires de dépenses en capital.

Le système actuel des finances publiques souffre d'un certain nombre de contraintes et de défaillances. En effet, après une révolution historique et une transformation monumentale, il n'est pas surprenant que le processus de restructuration de l'économie tunisienne aura des répercussions, directes et indirectes, sur les finances publiques. Directement par le coût du plan de relance qui doit substituer la demande publique à la demande privée et aider les sociétés en difficultés financières. Indirectement par la baisse transitoire et conjoncturelle des recettes (impôts surtout). Dans cette perspective, l'actuel gouvernement tente de mettre en place un ensemble de mesures de relance budgétaire pour contrebalancer les effets négatifs du ralentissement économique.

Au-delà de ces mesures d'urgence, certes nécessaires, des réformes structurelles accompagnées d'une meilleure coordination des politiques économiques constitueront un volet indispensable d'un programme d'ajustement économique. Il faut garder cela à l'esprit, car l'orientation de la politique budgétaire qui permet un développement équilibré dans un processus de participation active exige l'engagement et la détermination de tous les niveaux du système. Nous devons préparer nos finances publiques aux défis de l'avenir. La préférence doit aller au financement des projets innovants et à la mise en place des réformes permettant d'atteindre les objectifs de lutte contre le chômage, la pauvreté et la précarité...

En somme, pour éviter les scénarios « catastrophe », il faut anticiper et réformer. Dans cette optique, les initiatives d'amélioration de l'administration des recettes et d'une meilleure maîtrise des dépenses publiques devraient être entreprises simultanément et devraient se renforcer mutuellement. En effet, une réforme des finances publiques doit viser à assurer une gestion saine des dépenses. Celle-ci doit impérativement privilégier les priorités de l'économie. Mais une réforme des finances publiques ne peut, par ailleurs, s'envisager sans une réforme de l'Etat et de ses dépenses. La structure de nos prélèvements obligatoires doit être révisée. Une réforme aussi sensible exige un débat public, une longue maturation, un consensus et de la pédagogie. Ceci suppose aussi la définition d'un nouveau cadre institutionnel de préparation et de contrôle budgétaire. De toute évidence, la réforme des finances publiques est un impératif économique et social. Prenons le temps de la réussir tout en évitant les extrêmes du tout public ou du tout marché.

Finances publiques

Les prélèvements obligatoires

Le taux de prélèvements obligatoires est souvent considéré comme la mesure du degré d'intervention de l'Etat. C'est donc un chiffre éminemment politique et sa signification est très ambiguë. Les prélèvements obligatoires sont l'ensemble des impôts et cotisations sociales prélevés par les administrations publiques. On distingue souvent quatre grandes catégories : impôts directs, impôts et taxes indirects, impôts locaux et cotisations sociales.

L'analyse de la structure des prélèvements obligatoires indiquent un accroissement des parts de l'impôt direct et des cotisations sociales. En effet, et après avoir baissé entre 1977 et 1990 de 19% à 14%, les impôts directs se sont accrus d'une manière continue pour atteindre 32% des prélèvements obligatoires en 2008. Par ailleurs, et en raison de l'intégration et de l'ouverture de l'économie tunisienne à l'économie mondiale, les impôts indirects affichent un net repli, imputable essentiellement à la baisse des recettes douanières. Pour leur part, les impôts locaux sont demeurés stables au voisinage de leur moyenne de longue période.

En pourcentage du PIB, les prélèvements obligatoires affichent une hausse d'environ 3 points de pourcentage entre 1976 et 2008, passant de 23,5% en 1976 à 26,5% en 2008. Même si le taux de prélèvement obligatoires en pourcentage du PIB demeure relativement raisonnable, sa hausse reflète dans une certaine mesure la progression de l'étatisation de l'économie qui peut être néfaste à terme.

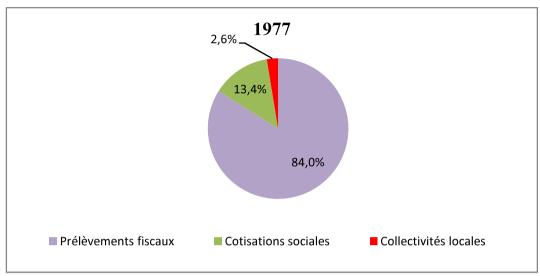
S'il n'existe aucune preuve attestant l'existence d'une corrélation entre taux de croissance et niveau des prélèvements obligatoires, on reconnait de plus en plus une corrélation très forte entre taux de prélèvements obligatoires et taux de pauvreté. Il est largement admis que les pays où il y a le moins de pauvreté sont ceux dont les prélèvements sont les plus élevés. Cela ne veut pas dire que les prélèvements obligatoires constituent le seul facteur d'explication des inégalités et de la pauvreté mais le taux de prélèvements obligatoires est l'un des meilleurs indices du degré de solidarité nationale. On a d'ailleurs pu mesurer précisément à quel point les transferts sociaux, dans les pays où ils sont les plus importants, réduisaient la pauvreté et les inégalités. Par ailleurs, il est important de souligner que trop de protection sociale réduirait la motivation au travail. A ce propos, il faut développer le débat public sur ce que nous payons pour notre protection sociale et pour la production de services collectifs et sur la qualité de ce que nous obtenons en échange, à la fois à titre individuel et comme membres d'une société. Il s'agit, comme l'écrit Paul Krugman, de " savoir dans quel société nous voulons vivre ".

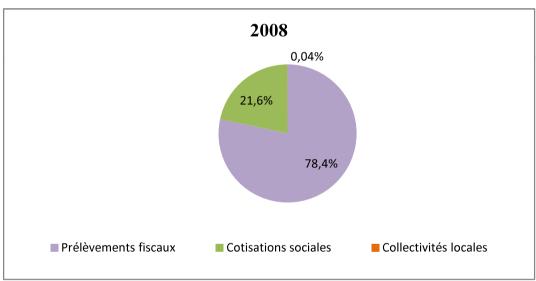
Existe-t-il un bon niveau de prélèvements obligatoires? La bonne réponse, pour savoir où fixer un "niveau optimum " qu'aucun modèle économique ne peut fournir (notamment en raison de l'absence de corrélation), consiste à se demander où en sont les besoins collectifs et comment y répondre au mieux. Si les taux de prélèvements obligatoires ont partout progressé dans le monde développé, bien qu'à des rythmes très divers, ce n'est pas en raison de choix idéologiques. C'est d'abord parce que des besoins collectifs se sont affirmés, notamment des besoins croissants d'éducation publique, de santé publique, de chômage, etc.

Pour légitimer la progression des prélèvements obligatoires, il faut promouvoir la qualité et le niveau des prestations collectives. Si tant de gens trouvent aujourd'hui qu'il y a "trop d'impôts", c'est qu'ils considèrent, à raison, que les services offerts en échange ne sont pas toujours à la hauteur de leurs attentes et/ou qu'il y a trop de gaspillage dans nos administrations. Cependant, réclamer un niveau élevé de services collectifs ne doit pas se résumer à un alignement sur les revendications parfois corporatistes de ceux qui les fournissent. A cet égard, point n'est besoin de rappeler que la marche de notre société vers plus d'égalité ne passe pas seulement par une redistribution des riches vers les pauvres mais via un développement des possibilités offertes à chacun. Un objectif qui suppose aujourd'hui d'investir en particulier dans l'infrastructure, la santé et l'éducation, afin que celles-ci remplissent mieux la promesse démocratique, au lieu de reproduire trop souvent les inégalités.

Au-delà des prélèvements obligatoires, il faut réformer la sphère publique dans ses modes d'organisation pour la rendre efficace. Dans ce contexte, il est important de souligner que notre administration est tellement archaïque qu'elle nécessite une intervention de grande ampleur. Il est urgent de renouer une relation de confiance entre le citoyen et l'administration en mettant à la tête de cette dernière une jeunesse dynamique et innovante pour rompre d'une manière quasi-définitive avec de vieilles habitudes d'un autre siècle.

▼ Les prélèvements obligatoires





Répartition des prélèvements obligatoires en %

	tition aco	Prese .	in ones or	JII5440II	CD CII 70						
	1977	1987	1990	1997	2000	2005	2006	2007	2008		
Prélèvements fiscaux	84,0%	82,1%	78,4%	74,6%	76,0%	75,1%	75,0%	76,1%	78,4%		
- Impôts directs	19,0%	16,0%	14,4%	20,1%	22,0%	28,0%	28,4%	30,2%	32,1%		
- Impôts indirects	65,0% (66,1%	64,0%	54,5%	53,9%	47,1%	46,6%	45,9%	46,3%		
Cotisations sociales	13,4%	15,8%	19,8%	25,3%	24,0%	24,9%	25,0%	23,9%	21,6%		
Collectivités locales	2,6%	2,1%	1,9%	0,1%	0,1%	0,05%	0,05%	0,05%	0,04%		
en % du PIB											
	1976	1985	1995	2000	2004	2005	2006	2007	2008		
Impôts directs	5,0%	4,7%	4,7%	5,5%	6,3%	7,0%	7,0%	7,6%	8,4%		
Impôts indirects	14,8%	17,5%	15,7%	13,6%	13,6%	13,0%	12,3%	12,3%	11,8%		
Cotisations sociales	3,1%	4,0%	6,2%	6,0%	6,1%	6,4%	6,4%	6,4%	6,3%		
Collectivités locales	0,6%	0,4%	0,4%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%		
Les prélèvements oblig. en % du PIB	23,5%	26,6%	27,0%	25,2%	26,0%	26,4%	25,8%	26,2%	26,5%		
C Ministin 1 C											

Source: Ministère des finances

Les recettes

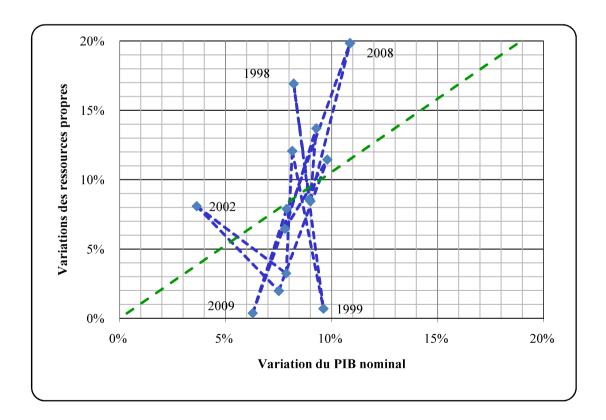
En Tunisie, la structure des recettes budgétaires est largement dominée par les recettes fiscales qui représentent souvent plus de la moitié des recettes totales voire même les trois quart en 2010. Les recettes non fiscales et les ressources d'emprunt ne représentent respectivement que 13% et 12% en 2010.

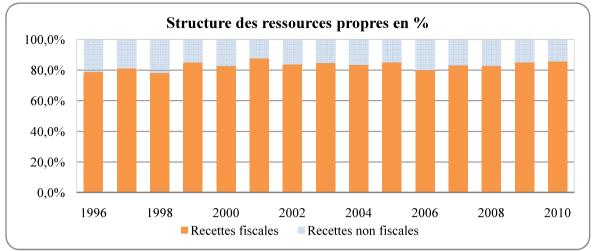
Entre 2000 et 2010, les recettes budgétaires ont augmenté d'environ 7% en moyenne par an, grâce notamment et en bonne partie à la hausse des recettes fiscales (7,7% par an en moyenne). De toute évidence, les bases sur lesquelles reposent les recettes sont étroitement liées au niveau de l'activité. En effet, à législation inchangée, l'évolution des recettes publiques dépend étroitement de l'activité économique : une croissance dynamique s'accompagne en effet *a priori* d'une progression plus soutenue de la masse salariale, des bénéfices des entreprises et de la consommation, des cotisations sociales, de l'impôt sur les sociétés et de la TVA. D'un strict point de vue théorique, les recettes fiscales devraient, à moyen et long terme, évoluer au même rythme que celui du PIB. Autrement dit, l'élasticité des recettes fiscales au PIB doit être égale à l'unité. Toutefois, ce schéma théorique n'est pas toujours vérifié dans la mesure où il faut tenir compte des conditions de formation de la croissance. S'agissant de l'économie tunisienne, la croissance économique est tirée beaucoup plus par les exportations que par la demande interne, ce qui la rend relativement « *pauvre* » en recettes fiscales.

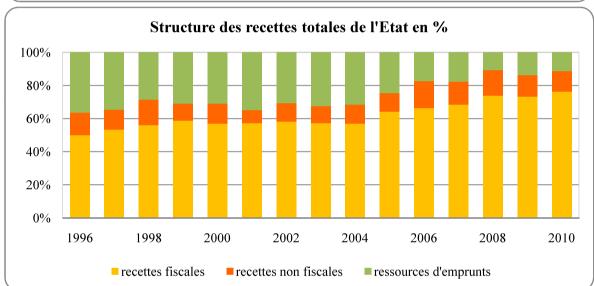
En Tunisie, les impôts indirects constituent, de loin, la principale source des recettes fiscales. Toutefois, cette répartition a connu un changement très net depuis 1990. En effet, sur la période 1986-1990, les recettes fiscales étaient réparties à hauteur de 79% en impôts indirects et 21% en impôts directs. Durant les trois dernières années, cette répartition est de l'ordre de 60% pour l'impôt indirect et 40% pour l'impôt direct. S'agissant des recettes non fiscales, leur part dans les ressources propres est passée de 21,8% entre 1986 et 1990 à seulement 15% en 2009. On reconnait de plus en plus que les contres performances du secteur pétrolier ont largement contribué à la baisse des recettes non fiscales.

En pourcentage du PIB, les recettes budgétaires ont connu une décélération presque continue passant de 36% du PIB en 1996 à 26% en 2010. Cette baisse est induite par la baisse surtout des recettes non fiscales qui sont passées d'environ 10% du PIB en 1989 à seulement 3,3% en 2010. En revanche, il est important de souligner la progression des impôts directs. En effet, la part des impôts directs dans les ressources propres est passée d'environ 19% en 1996 à 34% en 2010.

Du côté des impôts indirects, les chiffres révèlent une forte baisse des droits de douane. En effet, les impôts indirects ont reculé d'environ 2 points de pourcentage. Ils sont passés de 13,7% du PIB en 1996 à seulement 12% en 2010. De toute évidence, l'adhésion de la Tunisie à l'OMC et le démantèlement de la protection tarifaire dans le cadre de l'Accord d'association avec l'UE en sont les causes essentielles. En effet, les droits de douane ont baissé d'environ 30% entre 1996 et 2010 et gravitent aujourd'hui autour de 1% du PIB. Afin de limiter ce manque à gagner les autorités ont renforcé la fiscalité intérieure, d'où la hausse de la TVA qui est passée de 21% des ressources propres en 1996 à 25,2% en 2010.

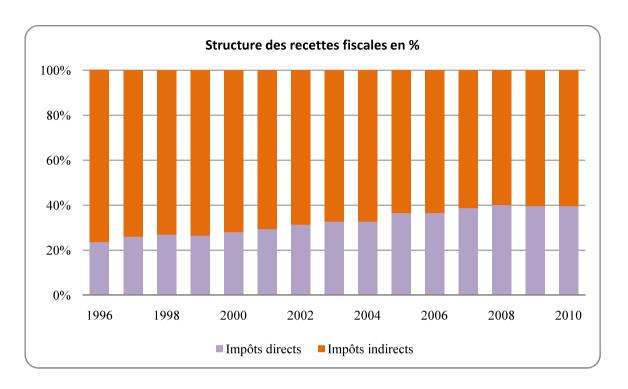






	1996	2000	2006	2007	2008	2009	2010
I- Ressources propres	<u>4796,8</u>	<u>6872,5</u>	<u>10551,8</u>	11444,0	13714,2	<u>13765,6</u>	14854,9
1)- Recettes fiscales:	<u>3780,2</u>	<u>5678,4</u>	<u>8468,9</u>	<u>9508,1</u>	<u>11330,9</u>	<u>11685,2</u>	<u>12738,8</u>
Impôts directs	892,0	1596,8	3106,8	3697,6	4560,8	4645,4	5047,3
Impôts indirects	2888,2	4081,6	5362,1	5810,5	6770,1	7039,8	7691,5
2)- Recettes non fiscales:	<u>1016,6</u>	1194,1	2082,9	<u>1935,9</u>	2383,3	<u>2080,4</u>	<u>2116,1</u>
Recettes non fiscales ordinaires	783,9	658,1	1163,5	870,8	1347,0	1211,2	1187,9
Recettes non ordinaires	125,3	83,2	144,9	188,6	402,2	368,4	378,9
Recettes non fiscales affectés	107,4	112,3	149,6	485,2	487,2	500,8	549,3
Revenus de la privatisation	0,0	340,5	579,5	391,3	146,9	0,0	0,0
3) Ressources d'emprunts	<u>2750,3</u>	<u>3063,5</u>	2217,9	<u>2437,5</u>	<u>1640,4</u>	<u>2187,4</u>	<u>1859,1</u>
Emprunts interieurs	1658	1798	1446	1422	671	1024	635
Emprunts Exterieurs	1092	1266	772	1015	970	1163	1225
Recettes Totales de l'Etat	7547	9936	12770	13882	15355	15953	16714
Pression Fiscale:	18,0%	19,3%	18,5%	19,1%	20,5%	19,9%	20,1%

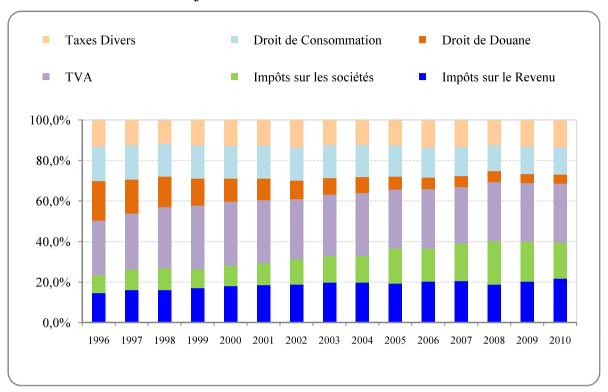
Source: Ministère des finances



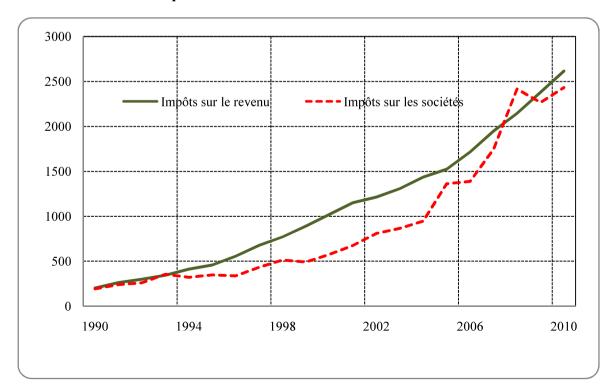
	1996	2000	2006	2007	2008	2009	2010
Recettes fiscales	<u>78,8%</u>	<u>82,6%</u>	<u>80,3%</u>	<u>83,1%</u>	<u>82,6%</u>	<u>84,9%</u>	<u>85,8%</u>
Impôts directs	<u>18,6%</u>	23,2%	29,4%	32,3%	33,3%	33,7%	34,0%
Impôts sur le Revenu	11,6%	14,9%	16,3%	17,0%	15,6%	17,3%	17,6%
Impôts sur les sociétés	7,0%	8,4%	13,2%	15,3%	17,6%	16,5%	16,4%
Impôts indirects	<u>60,2%</u>	<u>59,4%</u>	<u>50,8%</u>	<u>50,8%</u>	49,4%	51,1%	<u>51,8%</u>
Droit de Douane	15,4%) 9,3%	4,6%	4,5%	4,3%	3,8%	3,8%
TVA	21,0%	26,1%	23,4%	23,2%	24,1%	24,7%	25,2%
Droit sur la consommation	13,4%	13,3%	11,9%	11,9%	10,7%	11,6%	11,5%
Autres Impôts indirects	10,4%	10,6%	10,9%	11,1%	10,3%	11,1%	11,2%
Recettes non fiscales	<u>21,2%</u>	<u>17,4%</u>	<u>19,7%</u>	<u>16,9%</u>	<u>17,4%</u>	<u>15,1%</u>	<u>14,2%</u>
	Evoluti	on des rec	ettes en %	6 du PIB			
Ressources propres	<u>22,8%</u>	23,3%	<u>23,1%</u>	<u>22,9%</u>	<u>24,8%</u>	23,4%	23,4%
Recettes fiscales	<u>18,0%</u>	<u>19,3%</u>	<u>18,5%</u>	<u>19,1%</u>	20,5%	<u>19,9%</u>	<u>20,1%</u>
Impôts directs	4,2%	5,4%	6,8%	7,4%	8,2%	7,9%	8,0%
Impôts sur le Revenu	2,6%	3,5%	3,8%	3,9%	3,9%	4,0%	4,1%
Impôts sur les sociétés	1,6%	2,0%	3,0%	3,5%	4,4%	3,9%	3,8%
Impôts indirects	13,7%	13,9%	11,7%	11,7%	12,2%	12,0%	12,1%
Droit de Douane	3,5%	2,2%	1,1%	1,0%	1,1%	0,9%	0,9%
TVA	4,8%	6,1%	5,4%	5,3%	6,0%	5,8%	5,9%
Droit sur la consommation	3,0%	3,1%	2,7%	2,7%	2,6%	2,7%	2,7%
Autres Impôts indirects	2,4%	2,5%	2,5%	2,6%	2,6%	2,6%	2,6%
Recettes non fiscales	<u>4,8%</u>	<u>4,1%</u>	<u>4,6%</u>	<u>3,9%</u>	<u>4,3%</u>	<u>3,5%</u>	<u>3,3%</u>
Recettes Totales de l'Etat	<u>35,8%</u>	<u>33,8%</u>	<u>27,9%</u>	<u>27,8%</u>	<u>27,8%</u>	<u>27,1%</u>	<u>26,4%</u>

Source: Ministère des finances

Structure des recettes fiscales



Structure des impôts directs



Il faut toujours se rappeler que les impôts sont faits pour couvrir les dépenses. Ils ne sont pas faits pour faire plaisir à telle ou telle catégorie. La fiscalité doit être stable, équitable, prévisible et générale.

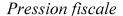
En Tunisie, l'impôt sur les sociétés est fixé à un taux de l'ordre d'un tiers. Un jour sur trois, une société travaille pour l'État. Et pourtant, le résultat est décevant. L'impôt sur les sociétés n'atteint que 15% des recettes fiscales de l'État en moyenne sur la période 2000-2010. A l'inverse, l'impôt sur le revenu représente environ 20% en moyenne des recettes fiscales sur la même période.

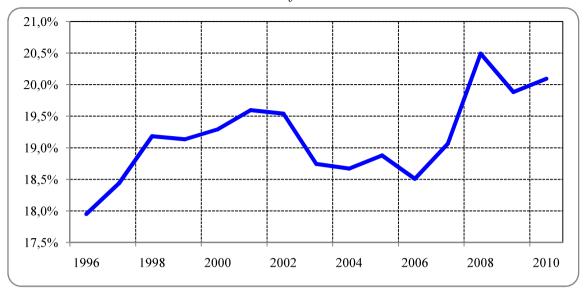
En pourcentage du PIB, les impôts sur le revenu ainsi que les impôts sur les sociétés sont passés respectivement de 1,5% et 1,9% en 1990 à 4% et 3,8% en 2010. Cependant, force est de constater qu'à cause des généreuses incitations fiscales à l'investissement la part des recettes fiscales tirées des impôts sur le revenu des personnes physiques est bien plus élevée que celle provenant des entreprises. Depuis longtemps et encore plus aujourd'hui, l'assiette de l'impôt sur les sociétés est sérieusement érodée par les incitations fiscales. A l'appui de ce constat, il est fort à craindre qu'un fardeau fiscal élevé sur le revenu du travail amoindri le pouvoir d'achat du consommateur et pourrait porter préjudice à l'équité du système fiscal et aux objectifs de répartition. Même si le rapport entre l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés tend vers l'unité depuis 2007, il demeure tout de même disproportionné. Il va sans dire donc que les incitations fiscales nécessitent une réflexion profonde et stratégique afin de les rendre plus efficaces. A ce propos, il est urgent de réviser les incitations fiscales et réduire en contrepartie le taux légal de l'impôt sur les sociétés tout en l'appliquant à une large assiette.

Au même titre que les incitations fiscales, le système de taxation forfaitaire devrait faire l'objet d'une réforme en profondeur. Même si ce système a le mérite de simplifier les procédures, il réduit fortement l'assiette d'imposition et ne garantie pas l'équité dans la mesure où des activités qui ont des marges de profit très différentes sont taxées au même montant.

Au total, la réforme fiscale doit porter essentiellement sur le renforcement de la mobilisation des recettes, la redistribution de la pression fiscale et l'amélioration de la neutralité de l'impôt.

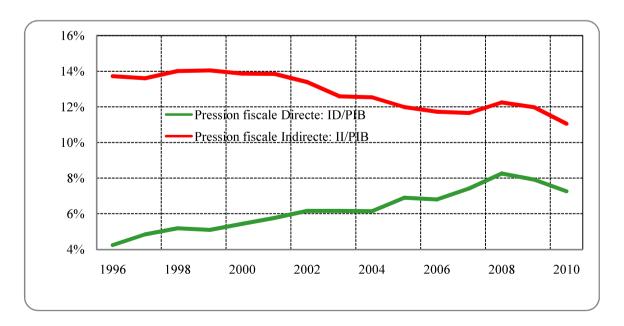
▼ Pression fiscale

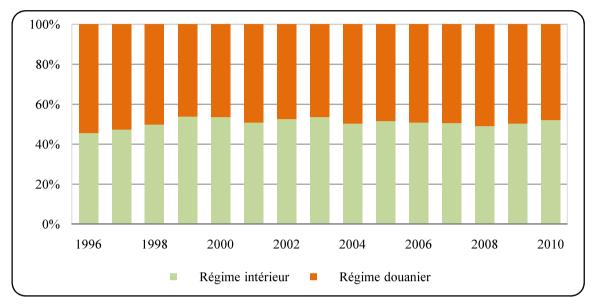




En Tunisie, la pression fiscale est généralement plus faible que celle enregistrée dans la zone euro et demeure dans une fourchette relativement raisonnable. Entre 1996 et 2010, elle a évolué entre 18% et 20%. En revanche, il n'est pas impossible que sa distribution soit inégale entre le revenu du travail et du capital.

Au niveau désagrégé, la pression fiscale indirecte a suivi une tendance baissière depuis 1996, allant de 13,7 % en 1996 à environ 11% en 2010. Ce repli est dans une large mesure imputable à la baisse des droits de douane. Toutefois, ce recul a été compensé par une hausse de la pression fiscale directe d'environ 3 points de pourcentage allant de 4,2% à 7,2% sur la même période.





Ventilation de la TVA par régimes (en %)

Parmi les impôts et taxes les plus importants figure la TVA qui procure actuellement à l'Etat 30% des recettes fiscales et représente presque la moitié des impôts indirects. Depuis la fin des années 90 et en raison de la baisse des recettes douanières en rapport avec l'ouverture de l'économie tunisienne, la fiscalité intérieure, particulièrement la fiscalité indirecte, est appelée à jouer un rôle central dans la mobilisation des recettes.

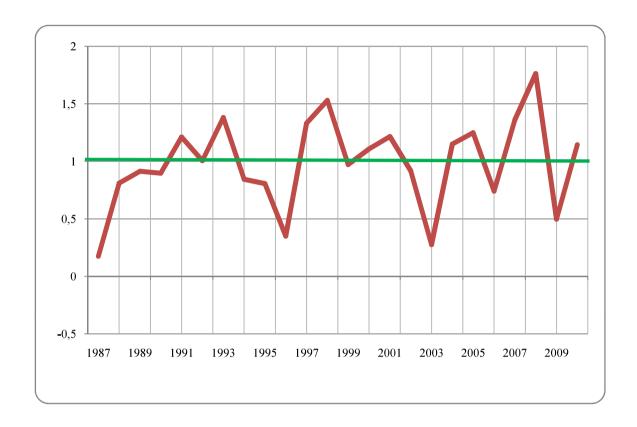
Toutefois, le système de TVA multiple avec d'importantes exemptions qui réduisent l'assiette d'imposition, exige souvent des taux statutaires élevés pour atteindre les objectifs de recettes budgétaires. De tels taux élevés diminuent visiblement les incitations à la discipline fiscale et favorisent plutôt l'évasion. De plus, un système de TVA multiple crée des incitations à des fausses déclarations des activités dans le but de réduire le montant de l'impôt exigible.

		, ,				
1996	2000	2005	2006	2007	2008	2009
57%	66%	73%	73%	74%	74%	74%
43%	34%	27%	27%	26%	26%	26%
26%	16%	10%	9%	9%	9%	7%
35%	44%	46%	46%	46%	49%	48%
45,5%	53,6%	51,7%	50,8%	50,6%	49,2%	50,4%
54,5%	46,4%	48,3%	49,2%	49,4%	50,8%	49,6%
22%	22%	24%	23%	23%	22%	23%
55,9%	53,2%	61,1%	60,5%	60,5%	60,3%	59,2%
44,1%	46,8%	38,9%	39,5%	39,5%	39,7%	40,8%
17%	18%	20%	21%	22%	21%	22%
90,0%	92,2%	92,8%	92,5%	92,3%	91,1%	90,1%
10,0%	7,8%	7,2%	7,5%	7,7%	8,9%	9,9%
	57% 43% 26% 35% 45,5% 54,5% 22% 55,9% 44,1% 17% 90,0%	1996 2000 57% 66% 43% 34% 26% 16% 35% 44% 45,5% 53,6% 54,5% 46,4% 22% 22% 55,9% 53,2% 44,1% 46,8% 17% 18% 90,0% 92,2%	57% 66% 73% 43% 34% 27% 26% 16% 10% 35% 44% 46% 45,5% 53,6% 51,7% 54,5% 46,4% 48,3% 22% 22% 24% 55,9% 53,2% 61,1% 44,1% 46,8% 38,9% 17% 18% 20% 90,0% 92,2% 92,8%	1996 2000 2005 2006 57% 66% 73% 73% 43% 34% 27% 27% 26% 16% 10% 9% 35% 44% 46% 46% 45,5% 53,6% 51,7% 50,8% 54,5% 46,4% 48,3% 49,2% 22% 22% 24% 23% 55,9% 53,2% 61,1% 60,5% 44,1% 46,8% 38,9% 39,5% 17% 18% 20% 21% 90,0% 92,2% 92,8% 92,5%	1996 2000 2005 2006 2007 57% 66% 73% 73% 74% 43% 34% 27% 27% 26% 26% 16% 10% 9% 9% 35% 44% 46% 46% 46% 45,5% 53,6% 51,7% 50,8% 50,6% 54,5% 46,4% 48,3% 49,2% 49,4% 22% 22% 24% 23% 23% 55,9% 53,2% 61,1% 60,5% 60,5% 44,1% 46,8% 38,9% 39,5% 39,5% 17% 18% 20% 21% 22% 90,0% 92,2% 92,8% 92,5% 92,3%	1996 2000 2005 2006 2007 2008 57% 66% 73% 73% 74% 74% 43% 34% 27% 27% 26% 26% 26% 16% 10% 9% 9% 9% 35% 44% 46% 46% 46% 49% 45,5% 53,6% 51,7% 50,8% 50,6% 49,2% 54,5% 46,4% 48,3% 49,2% 49,4% 50,8% 22% 22% 24% 23% 23% 22% 55,9% 53,2% 61,1% 60,5% 60,5% 60,3% 44,1% 46,8% 38,9% 39,5% 39,5% 39,7% 17% 18% 20% 21% 22% 21% 90,0% 92,2% 92,8% 92,5% 92,3% 91,1%

Source: Ministère des finances

▼ Elasticité des recettes fiscales au PIB

Élasticité des recettes fiscales au PIB



Contributions des principaux impôts à l'évolution des recettes fiscales

	1	<u> </u>	1						
	1997	2000	2002	2003	2006	2007	2008	2009	2010
Variations des recettes fiscales	11,9%	9,0%	3,3%	3,1%	7,1%	12,3%	19,2%	3,1%	9,0%
Impôts directs	5,8%	4,1%	3,2%	2,4%	2,8%	7,0%	9,1%	0,7%	3,4%
Impôts sur le Revenu	3,2%	2,5%	1,0%	1,5%	2,4%	2,7%	2,1%	2,1%	2,0%
Impôts sur les sociétés	2,6%	1,6%	2,2%	0,9%	0,4%	4,2%	7,0%	-1,3%	1,4%
Impôts indirects	6,2%	5,0%	0,2%	0,8%	4,4%	5,3%	10,1%	2,4%	5,6%
Droit de Douane	-1,0%	-0,9%	-1,0%	-0,6%	-0,2%	0,3%	0,7%	-0,6%	0,4%
TVA	4,3%	3,2%	- 0,6%	1,7%	2,1%	2,3%	6,8%	0,8%	3,0%
Droit sur la consommation	2,1%	1,1%	0,4%	0,4%	0,5%	1,3%	1,1%	1,2%	1,0%
Autres Impôts indirects	0,7%	1,5%	1,3%	-0,8%	1,9%	1,4%	1,4%	1,0%	1,2%

Source: Ministère des finances

Finances publiques

Les dépenses

Les dépenses publiques peuvent être ventilées en trois grandes catégories : les dépenses de gestion, les dépenses de développement et le service de la dette. On s'inquiète généralement moins des dépenses de développement dans la mesure où elles sont considérées comme des investissements productifs et créateurs de richesse. Par ailleurs, les dépenses de gestion et le service de la dette peuvent être considérés, au-delà d'un certain seuil, comme un frein à la croissance.

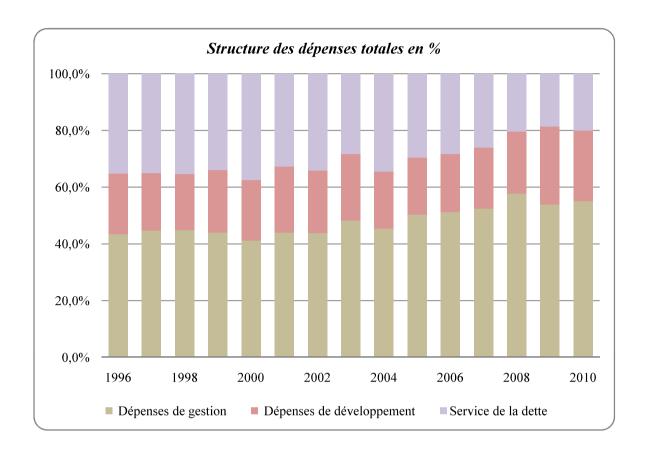
Il faut reconnaitre qu'au cours des dix dernières années les autorités tunisiennes ont réalisé une consolidation budgétaire importante. Le problème, c'est que cette consolidation, certes salutaire, est devenue une fin en soi, non un moyen au service d'une croissance juste et durable. En effet, les autorités ont cherché à satisfaire les exigences des institutions internationales (un déficit budgétaire en dessous de 3%) au lieu de viser une politique budgétaire active qui favorise une croissance économique équilibrée. Il semble que cette consolidation a été poussée sans être accompagnée par d'autres mesures qui étaient nécessaires. Pour l'avenir, il est illusoire de croire qu'une politique budgétaire restrictive favorise une croissance forte.

En termes de structure, la ventilation par poste des dépenses totales a été en 1996 pour 43,3% de dépenses de gestion, pour 21,5% de dépenses de développement et pour 35,2% de service de la dette. Cette répartition a évolué en 2010 à la faveur des dépenses courantes et aussi de développement. Ainsi, la structure des dépenses totales est constituée à hauteur de 55% en dépenses courantes, à 25% en dépenses de développement et à 20% de service de la dette. Au total, entre 1996 et 2009, la part des dépenses de gestion a augmenté de 10,4 points de pourcentage. Les dépenses de développement ont, quant à eux, gagné environ 3,5 points de pourcentage. Cette hausse a été compensée par la baisse du service de la dette d'environ 15 points de pourcentage sur la même période.

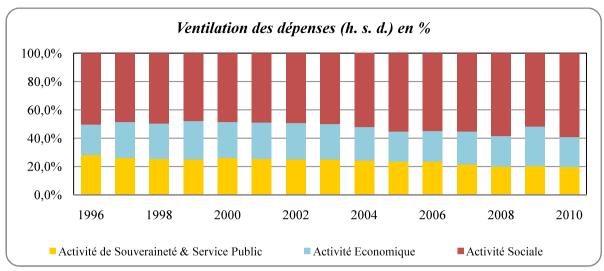
En pourcentage du PIB, les dépenses totales se sont nettement réduites passant de 36% en 1996 à 29% en 2010. Cette baisse serait le résultat d'une diminution du service de la dette (remboursement du capital + intérêts) qui ne représente en 2010 que 6% alors qu'il était de l'ordre de 13% en 1996. Ceci étant, il n'y a pas de réponse sans équivoque à la question de savoir si le niveau des dépenses est bon ou mauvais car il dépend dans une large mesure de la structure et de l'efficacité des dépenses publiques. Par ailleurs, l'analyse de l'allocation des dépenses publiques révèle de nombreuses distorsions à savoir :

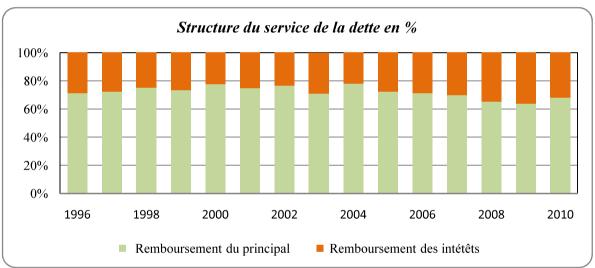
✓ Les dépenses d'investissement sont particulièrement faibles, suggérant des distorsions dans les proportions des dépenses en salaires versus équipement. Elles soulèvent de nombreuses interrogations.

- ✓ A près de 12% du PIB, la masse salariale publique parait très élevée et elle est particulièrement préoccupante. Une plus grande raison encore de préoccupation est la hausse régulière des dépenses salariales tunisiennes, tant en terme de leur part rapportée au PIB que de leurs poids dans le total des dépenses publiques. A ce stade de l'analyse, point n'est besoin de rappeler qu'une telle hausse ne peut être acceptable que si elle s'accompagne d'une réforme de l'Etat et de la fonction publique qui apporte des gains d'efficacité. Sans amélioration de l'efficacité, la masse salariale publique risque de faire, à long terme, obstacle à la viabilité budgétaire. Pour l'avenir, il faut contenir la masse salariale publique en termes réel en pourcentage du PIB et commencer à formuler la réforme de la fonction publique. Les promotions devraient être basées seulement sur le mérite et pas sur l'ancienneté comme cela semble être le cas actuellement.
- ✓ La composante non discrétionnaire (un peu plus des trois quart des dépenses et plus de 20% du PIB) comprenant les salaires, les paiements des intérêts et les transferts sociaux est particulièrement préoccupante dans la mesure où ces éléments introduisent une sérieuse rigidité dans la gestion des dépenses publiques. En effet, les postes non discrétionnaires ne peuvent pas être facilement révisés à la baisse et encore moins en période révolutionnaire et de revendications sociales. Une réforme rigoureuse doit impérativement chercher à accroitre la flexibilité d'allocation des dépenses publiques.



Evolution des dépenses (MDT)											
	1996	2000	2006	2007	2008	2009	2010				
I- Dépenses Hors Service de la Dette	<u>4858</u>	<u>6638</u>	<u>9974</u>	<u>11166</u>	<u>12792</u>	<u>14175</u>	<u>14489</u>				
1- Dépenses de gestion:	3247,6	4365,2	7112,3	7904,5	9264,3	9365,1	9991,1				
- Rémunérations	1993,2	3141	4931,7	5327,5	5761,4	6298,7	6785,2				
- Biens et services	395,9	480,9	601,2	636,3	724,0	832,6	835,8				
- Intervention & Transferts	792,9	654,1	1579,4	1940,7	2778,9	2233,8	2370,1				
- Fonds du trésor	65,6	89,2	120,3	114,9	0	0	164, 7				
2- Dépenses de développement:	1610,7	2272,8	2861,6	3261,6	3527,6	4809,7	4497,4				
- Investissements directs	630,6	785,8	918,7	960	1056,2	1276,3	1447,7				
- financement publics	376,4	486,4	639	838,3	967,7	1317,8	1384,3				
- Inves tissements sur Emprunts Extérieurs	432,5	596,4	573	537,5	574,9	689,2	743,9				
- fonds du trésor dont:	118,6	372,1	515,4	457,9	716,3	730,6	753,7				
- Prêts et avances de la trésorerie nette	52,6	32,1	215,5	467,9	212,5	795,8	167,8				
II- Service de la Dette:	<u>2635,5</u>	3966,9	<u>3914,4</u>	3921,4	3276,6	<u>3241,6</u>	<u>3617,5</u>				
1- Remboursement du principal	1879,7	3079,4	2784,6	2739,5	2134,1	2061,5	2464,1				
2- Remboursement des intétêts	755,8	887,5	1129,8	1181,9	1142,5	1180,1	1153,4				
Dépenses Totales du budget	7494	10605	13888	15088	16069	17416	18106				

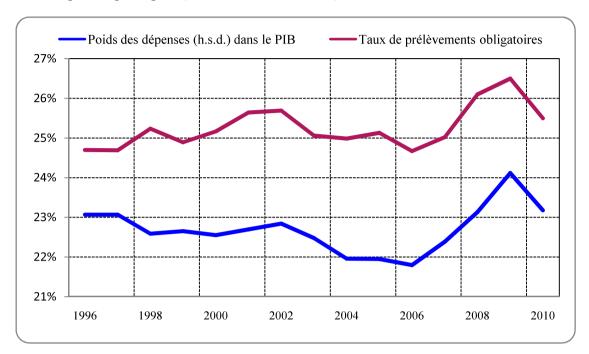


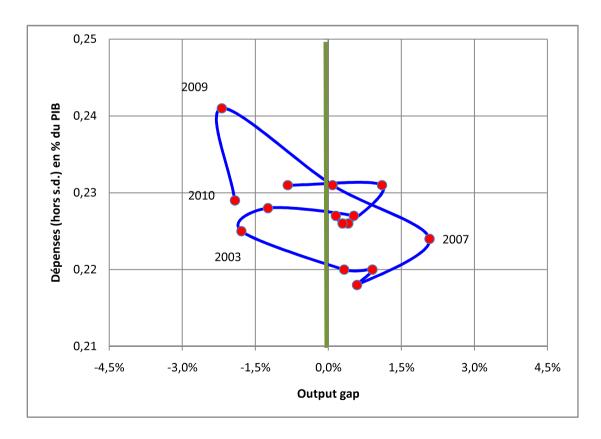


Evolution	des dépenses	en	% d	les déi	nenses	totales	du l	hudget
Liviation	ues depenses	C 11	/ U U	ics ac	9011303	totaics	uu,	Juuget

	1996	2000	2006	2007	2008	2009	2010			
I- Dépenses Hors Service de la Dette	<u>64,8%</u>	<u>62,6%</u>	<u>71,8%</u>	<u>74,0%</u>	<u>79,6%</u>	<u>81,4%</u>	80,0%			
1- Dépenses de gestion:	43,3%	41,2%	51,2%	52,4%	57,7%	53,8%	55,2%			
2- Dépenses de développement:	21,5%	21,4%	20,6%	21,6%	22,0%	27,6%	24,8%			
II- Service de la Dette:	35,2%	37,4%	28,2%	<u>26,0%</u>	20,4%	<u>18,6%</u>	20,0%			
1- Remboursement du principal	25,1%	29,0%	20,0%	18,2%	13,3%	11,8%	13,6%			
2- Remboursement des intétêts	10,1%	8,4%	8,1%	7,8%	7,1%	6,8%	6,4%			
Evolution des dépenses en % du PIB										
I- Dépenses Hors Service de la Dette	<u>23%</u>	<u>23%</u>	<u>22%</u>	<u>22%</u>	<u>23%</u>	<u>24%</u>	<u>23%</u>			
1- Dépenses de gestion:	15%	15%	16%	16%	17%	16%	16%			
2- Dépenses de développement:	8%	8%	6%	7%	6%	8%	7%			
II- Service de la Dette:	13%	<u>13%</u>	<u>9%</u>	<u>8%</u>	<u>6%</u>	<u>6%</u>	<u>6%</u>			
1- Remboursement du principal	9%	10%	6%	5%	4%	4%	4%			
2- Remboursement des intétêts	4%	3%	2%	2%	2%	2%	2%			
Dépenses Totales du budget	36%	36%	30%	30%	29%	30%	29%			
Source: Ministère des finances										

La hausse des prélèvement obligatoires a suivi de très près la hausse des dépenses publiques (hors service de la dette)





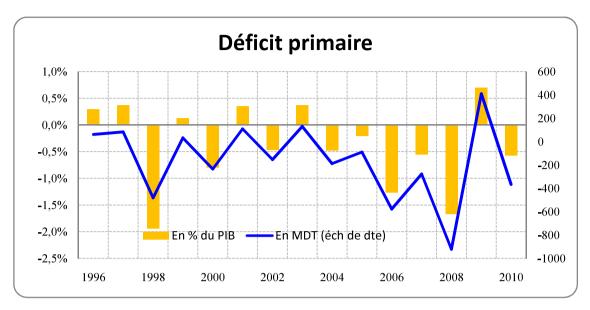
Finances publiques

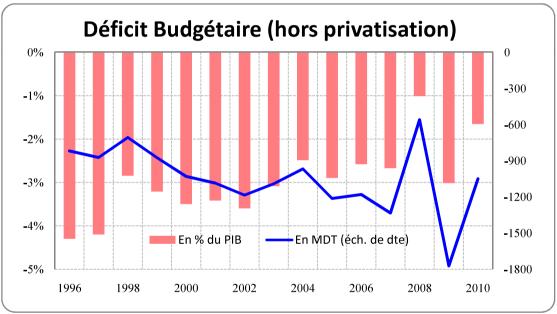
■ Déficit budgétaire

La question du déficit budgétaire dépend de sa nature et de ses causes et fait l'objet d'interprétations différentes. L'orthodoxie libérale estime contre productif le poids trop important et croissant des dépenses publiques. Du côté de l'hétérodoxie, on redoute au contraire les défaillances de l'initiative privée et/ou de celles de la logique capitaliste.

L'hypothèse de la dangerosité des déficits publics doit donc être examinée sous ces différents aspects : derrière l'aspect économique des choses, il y a un enjeu de type social et politique pour un choix de société. Il serait dangereux, d'une part, de méconnaître la nature des déficits et les causes profondes de leur montée, et, d'autre part, de s'engager vers des solutions qui feraient disparaître les enjeux de société derrière des impératifs techniques.

Ces dernières années, la Tunisie a poursuivi une politique de consolidation budgétaire afin de maintenir une discipline budgétaire. Cette politique lui a permis d'avoir un solde primaire très souvent excédentaire. Parallèlement, les efforts de consolidation ont permis à la Tunisie de maitriser son déficit budgétaire. Ce dernier est passé de 5,9% du PIB en 1991 à environ 2,6 % du PIB en 2005 et il a été d'environ 1% en 2008.





Evolution du déficit budgetaire (MDT)

	1996	2000	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses Totales du budget	7494	10605	13888	15088	16069	17416	18106
Ressources propres	4797	6873	10552	11444	13714	13766	14855
Dépenses Totales (hors principal de la dette)	5614	7526	11104	12348	13934	15355	15642
Dépenses Totales du budget (hors service de la dette)	4858	6638	9974	11166	12792	14175	14695
Déficit budgétaire primaire	61,5	-234,5	-577,9	-277,9	-922,3	409,2	-366,4
Déficit budgétaire primaire en % du PIB	0,3%	-0,8%	-1,3%	-0,6%	-1,7%	0,7%	-0,6%
Déficit budgétaire (y compris privatisation et dons)	-817,3	-653	-551,9	-904	-220,2	-1589,3	-787
Déficit budgétaire en % du PIB	-3,9%	-2,2%	-1,2%	-1,8%	-0,4%	-2,7%	-1,2%
Déficit budgétaire (hors privatisation et dons)	-817,3	-1029,4	-1179,7	-1332,9	-558,6	-1771,9	-1049
Déficit budgétaire en % du PIB	-4,3%	-3,5%	-2,6%	-2,7%	-1.0%	-3,0%	-1,7%

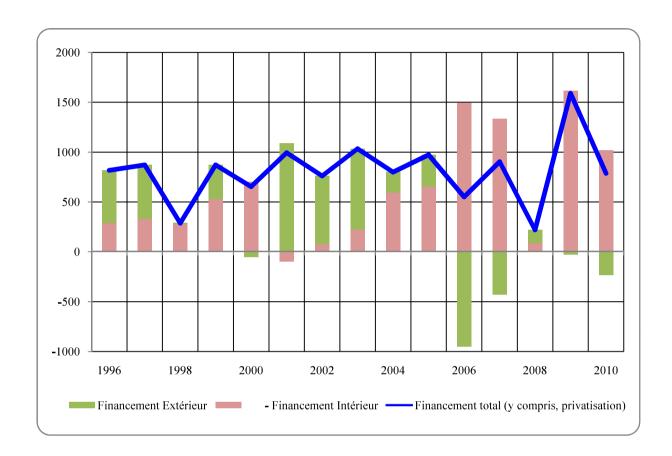
Source: Ministère des finances

▼ Financement du déficit

Il existe en général quatre façons de financer le déficit budgétaire : l'émission de monnaie, les prélèvements sur les réserves de change, l'emprunt extérieur et l'emprunt intérieur. Alors qu'au début des années 2000, le déficit tunisien a été financé en grande partie par des ressources extérieures, il est, depuis 2004, largement financé par des ressources intérieures.

Même si le déficit budgétaire a augmenté d'environ 2 points de pourcentage à 3 % du PIB en 2009 et 2010, celui-ci a été financé en quasi-totalité par des ressources intérieures. En effet, et grâce à l'abondante liquidité du système bancaire, il était possible de financer un déficit plus élevé par des ressources intérieures sans effet d'éviction sur le crédit à l'économie et sans recours au financement extérieur. Par ailleurs, et bien que le déficit budgétaire se soit creusé, le ratio de la dette publique a continué de baisser en 2010, passant de 43,3 % du PIB en 2008 à 40,4 % du PIB en 2010.

	1996	2000	2006	2007	2008	2009	2010
<u>Financement Intérieur</u>	<u>291,0</u>	<u>703,5</u>	<u>1497,9</u>	1332,7	<u>89,3</u>	<u>1613,9</u>	<u>1017,7</u>
-Financement Net	344,3	34,6	380,1	126,6	-624,6	150,9	-374,9
-Emprunt	1658,3	1797,8	1445,6	1422,2	670,6	1024,4	634,6
-Amortissement	1314,0	1763,2	1065,5	1295,6	1295,2	873,5	1009,5
-Autres financement	-53,3	668,9	1117,8	1206,1	713,9	1463,0	1392,6
- Solde du compte courant de la trésorerie	-116,1	-3,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Dépôts à la Trésorerie	62,8	672,2	1117,8	1206,1	713,9	1463,0	1392,6
Financement Extérieur	<u>526,3</u>	<u>-50,5</u>	<u>-946,9</u>	<u>-428,6</u>	130,9	<u>-24,6</u>	<u>-230,7</u>
-Emprunt	1092,0	1265,7	772,2	1015,3	969,8	1163,0	1223,9
-Amortissement	565,7	1316,2	1719,1	1443,9	838,9	1187,6	1454,6
Financement total (y compris, privatisation)	817,3	653,0	551,0	904,1	220,2	1589,3	787,0
En % du PIB							
Financement Intérieur	1,4%	2,4%	3,3%	2,7%	0,2%	2,7%	1,6%
-Financement Net	1,6%	0,1%	0,8%	0,3%	-1,1%	0,3%	-0,6%
-Autres financement	-0,3%	2,3%	2,4%	2,4%	1,3%	2,5%	2,2%
Financement Extérieur	2,5%	-0,2%	-2,1%	-0,9%	0,2%	0,0%	-0,4%
Financement total (y compris, privatisation)	3,9%	2,2%	1,2%	1,8%	0,4%	2,7%	1,2%
Source: Ministère des finances							



Encours de la dette publique

Encours de la dette publique												
	2007		2008		2009		2010					
		En %		En % du		En % du		En % du				
	En MDT	du total	En MDT	total	En MDT	total	En MDT	total				
Dette extérieure	13300,4	<i>58,3</i>	14559,9	60,9	14716	58,4	15541	60,6				
En % du PIB	26,7		26,3		25,1		24,5					
Dette intérieure	9528,8	41,7	9366,6	39,1	10474	41,6	10093	39,4				
En % du PIB	19,1		17		17,8		15,9					
Total	22829,2		23926,5		25190		25634					
En % du PIB	45,8		43,3		42,9		40,4					

Structure de la dette extérieure par devise en %

Devises	1995	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Euro	28,0	29,4	53,6	56,0	61,6	64,4	62,8	63,1
Dollar USA	32,9	37,9	21,6	20,7	17,7	13,8	11,7	12,8
Yen japonais	16,9	21,4	17,7	15,7	12,9	14,2	17,5	16,4
Autres	22,6	11,3	7,1	7,6	7,8	7,6	8,0	7,7

Source: BCT

Finances publiques

Conclusion

A la lumière de ce diagnostic, il apparaît que le système fiscal tunisien accuse des faiblesses visibles et de régimes préférentiels multiples qui réduisent manifestement les chances d'une meilleure allocation des recettes fiscales et créent des distorsions dans le milieu des affaires. Face aux défis imposés par la révolution, des règles de gouvernance des finances publiques pour nous conduire sur un chemin vertueux s'imposent. Il est urgent de réorienter le cadre de gestion des finances publiques qui devrait être compatible avec les objectifs économiques, politiques et sociaux.

En matière de recettes, la réforme doit chercher à réduire le nombre de régimes fiscaux préférentiels, optimiser la taxation des employés (réviser le barème de l'impôt sur le revenu), réduire la multiplicité des régimes de TVA, réduire l'impôt sur les sociétés pour élargir l'assiette fiscale et réviser le système d'imposition forfaitaire ainsi que les incitations fiscales à l'investissement.

En matière de dépenses, la réforme doit viser à introduire la gestion budgétaire par objectifs et accroître la flexibilité dans la gestion des dépenses. Dans ce contexte, le passage à une gestion budgétaire par objectifs devrait permettre de relier le nouveau schéma de développement économique et social post révolution et la politique budgétaire. Cependant, et avant d'œuvrer à le généraliser à tous les ministères, il est désormais utile de mettre en place un environnement institutionnel plus efficace et de moderniser les méthodes de travail des services impliqués. Il s'agit d'améliorer les fondements et les procédures de choix dans l'allocation des ressources budgétaires publiques, puis de juger les résultats obtenus. Pour ce faire, il faut prendre des mesures rapide pour contenir la masse salariale publique en pourcentage du PIB, revoir le système d'incitation dans la fonction publique, suivre et évaluer l'efficacité des programmes d'investissement public, commencer la transition à une gestion active de la dette publique.

En tout état de cause, trois éléments fondamentaux doivent guider la réflexion, à savoir : une stratégie, une programmation et un consensus. Car une réforme des finances publiques digne de ce nom suppose des idées directrices et de la méthode. La stratégie optimale serait celle qui est fondée sur l'anticipation. Il ne serait en effet pas acceptable d'attendre d'être au pied du mur pour prendre en compte les défis à venir. Une telle stratégie doit combiner un examen sans complaisance de nos dépenses et de nos recettes publiques et la conduite de réformes structurelles permettant d'améliorer le sentier de croissance. Pour ce faire, de bonnes institutions et des règles de gouvernance adaptées sont indispensables pour une conduite optimale des finances publiques.

Commentaire Quelle règle du déficit budgétaire?

Zouhair EL KADHI

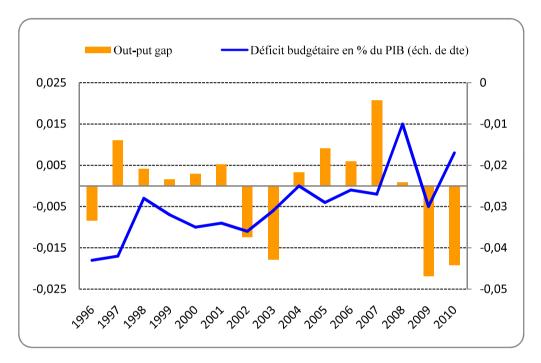
Ces derniers temps, de nombreuses voix se sont élevées, mettant en garde le gouvernement en place contre une aggravation du déficit budgétaire. Selon eux, le déficit budgétaire en Tunisie pourrait atteindre 5% du PIB cette année après avoir évolué autour de 3% en moyenne sur les cinq dernières années. Un tel niveau justifie-t-il ces cris d'orfraies ? La réponse dépend de la nature même du déficit. Trop de fois, la gestion de l'Etat s'oppose à celle abusivement qualifiée de « bon père de famille ». Dans ce cas, tout déficit sera considéré comme un mal absolu.

Rappelons d'abord que le solde public, c'est-à-dire l'écart entre les recettes et les dépenses publiques se détériore lorsque le rythme de croissance ralentit, les dépenses publiques tendant à s'accélérer et les recettes publiques ralentissant mécaniquement. Il va donc sans dire que la dégradation de la situation budgétaire de notre pays cette année n'est autre que la conséquence temporaire d'une conjoncture déprimée et du coût budgétaire de la révolution. Elle ne reflète, du moins à court terme, aucun signe de dérapage structurel. De plus, le niveau actuel du déficit est loin d'être exceptionnel. Il a déjà été observé dans le passé. Un déficit de 5 % ou même plus reste parfaitement supportable dans un contexte de croissance faible. Ce niveau semble encore moins alarmant si on le compare avec le niveau atteint par les grandes nations (10% au Etats-Unis, 14,4% en Grande Bretagne, 8,4% en France). Faut-il alors, comme actuellement, retenir un seuil de déficit faible ou faut-il retenir un "seuil d'exceptionnalité" ?

Nul n'ignore aujourd'hui que l'économie tunisienne est gravement touchée et a incontestablement besoin de stimulus budgétaires en plus d'une relance monétaire. C'est le but même d'une politique économique que d'être contracyclique, c'est-à-dire tenter de limiter puis inverser la tendance en cours. Dans des circonstances exceptionnelles, il faut savoir mener des politiques exceptionnelles. C'est donc le moment de s'affranchir de la discipline et/ou de l'orthodoxie budgétaire pour mener une gestion budgétaire active et contra-cyclique. Celle-ci ce mesure par la volonté des autorités de laisser jouer pleinement les stabilisateurs automatiques qui conduisent à un creusement du déficit par la baisse des impôts ou l'accroissement des dépenses en période de récession et à une amélioration des finances publiques en période de reprise.

L'idée des stabilisateurs automatiques qui fait référence à l'illustre économiste Keynes, paraît aujourd'hui séduisante. L'hypothèse est que l'économie est cyclique autour d'une croissance tendancielle (4,5 % l'an en moyenne pour la Tunisie). Lorsque la croissance est au dessus du potentiel, les recettes publiques sont alors supérieures et on laisse s'accumuler des excédents budgétaires. Lorsque la croissance est faible, les recettes augmentent peu. On laisse le déficit budgétaire se creuser et on l'accroît même en sachant que l'équilibre sera rétabli lorsque l'activité économique aura à nouveau dépassé son niveau potentiel. Autrement dit, le déficit doit être ajusté au cycle économique et la règle d'or qui permet de supporter un déficit budgétaire est une politique budgétaire contra-cyclique, y compris en bonne période, ce qui est souvent politiquement difficile à mener.

Il est donc raisonnable, qu'afin de contrecarrer le ralentissement de l'économie tunisienne, le gouvernement en place soit tenté de mener une politique de relance budgétaire en augmentant les dépenses et par ricochet le déficit budgétaire. Parce qu'au moment où chaque composant de la demande privée s'écroulait, la hausse des dépenses publiques et les baisses d'impôts pouvaient et peuvent arrêter l'hémorragie de l'économie et créer la base d'un redémarrage. Comme le montre le graphique ci-dessous - qui retrace l'évolution du déficit budgétaire et l'output gap (écart de la production par rapport à la tendance) – la politique budgétaire tunisienne n'a pas été toujours contra-cyclique et il est temps qu'elle le devienne.



Le pragmatisme ne signifie donc pas de se fixer comme limite un niveau de déficit de 3% qui est une limite de ces dernières années mais plutôt de prôner une politique budgétaire contra-cyclique. Celle-ci permet d'amortir les fluctuations de l'activité, - à l'origine d'inefficacités économiques et de coûts sociaux. En tout état de cause, il y a un consensus chez les économistes pour éviter les politiques pro-cycliques. En règle générale, et pour la Tunisie en particulier, même si les marges de manœuvre dans la conduite de la politique budgétaire sont déterminées par l'économie politique, il convient absolument de se concentrer sur les objectifs budgétaires qui sont : (1) d'éviter de casser la reprise par une rigueur à contretemps, (2) d'éviter de perdre le contrôle du déficit, (3) enfin dans une optique de moyen terme, de diminuer une dépense publique anormalement élevée et parvenir un jour à l'excédent budgétaire pour ne pas entrer dans une spirale d'endettement.