

Quelles réformes pour l'assainissement des finances publiques en Tunisie?

Imen BENNOUR SMIDA

IHET Sidi Dhrif

LEGI-EPT, Ecole Polytechnique de Tunisie

E-mail : imbennoursmida@gmail.com

Abstract— Les difficultés de la gestion des finances publiques, ces dernières années, ont conduit à un endettement extérieur excessif justifié par le manque de ressources propres de l'Etat. Cette situation s'est aggravée par le faible taux de croissance et le poids croissant des déséquilibres extérieurs, remettant ainsi en cause la soutenabilité macroéconomique et fiscale.

L'objectif de ce papier est de proposer des alternatives pour l'assainissement des finances publiques basées d'une part, sur des réformes structurelles du système fiscal visant l'équité et le rendement et d'autre part, sur des mesures de rationalisation budgétaire pour la réduction des dépenses publiques.

Keywords— Finance publique-déficit public- réforme budgétaire- réforme fiscal-politique publique

I. INTRODUCTION

La récession économique de la Tunisie durant la période post-révolution est caractérisé par: une croissance faible ne permettant pas de créer des emplois, des déséquilibres macroéconomiques élevés, des ressources limitées et des pressions salariales qui ne font qu'aggraver la situation. Une crise d'une telle ampleur constitue désormais une menace pour la solvabilité financière du pays due à l'incapacité du gouvernement à gérer sa dette publique.

En effet, la hausse du déficit budgétaire s'est accompagnée par une hausse de la balance des transactions courantes désignée par Abell (1990) de déficit jumeaux. Le lien entre les déséquilibres intérieurs et extérieurs dépend des approches théoriques qui l'expliquent. A court terme, le modèle Mundell- Fleming (1963,1962) confirme que la hausse du déficit public induit une hausse du déficit courant.

Selon la théorie keynésienne de l'Absorption (Alexander, 1952), la hausse des dépenses publiques provoque une augmentation de la demande intérieure dont une partie est couverte par l'importation, ce qui amène à la détérioration de la balance courante.

S'appuyant sur le théorème de l'équivalence ricardienne (Ricardo, 1951), Barro souligne que la hausse du déficit budgétaire n'a aucun effet sur la balance courante puisque l'épargne publique est totalement compensée par l'épargne privée.

A l'instar des divergences théoriques des effets de l'accroissement du déficit public, des résultats empiriques mitigés, à la suite des travaux développés par Blanchard et

Perotti (2002) montrant que les chocs de politiques budgétaires peuvent avoir des incidences positives, négatives ou neutres. De son côté Badinger (2006) souligne, dans une évaluation des effets de la politique budgétaire de l'Autriche, que les chocs fiscaux entraînent un effet négatif sur le PIB, la consommation et l'investissement. Par contre, les chocs de dépenses publiques ont un effet positif sur la production et sur la consommation privée.

Les résultats d'Afonso et Sousa (2009) d'un choc de dépenses publiques, aboutissent à un faible effet sur le PIB et des effets significatifs sur la consommation privée.

En outre, des travaux plus récents de Corsetti et al. (2012), montre qu'un choc global sur les dépenses publiques provoque une hausse de la dette qui induit, au fil du temps, une réduction systématique des dépenses futures du gouvernement. Cela s'explique par le fait que les taux d'intérêt réels ne parviennent pas à augmenter en réponse à des dépenses publiques plus élevées.

Dans le contexte actuel de la Tunisie le creusement des déficits jumeaux nécessite des mesures adéquates de court et moyen terme pour rééquilibrer les finances publiques et faire baisser le ratio de la dette extérieure. Ce papier met en relief les différentes mesures pour l'assainissement des finances publiques en Tunisie en passant d'abord, par une analyse descriptive de l'évolution de ses différentes composantes (II). Ensuite, l'analyse de l'efficacité de la politique budgétaire avant et après crise est présentée (III). La dernière partie de ce papier envisage d'analyser les effets d'une panoplie de réformes budgétaires pour le cas de la Tunisie.

II. SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES EN TUNISIE

A. Le creusement des déficits jumeaux

La conjoncture économique difficile a eu des incidences négatives sur les équilibres macroéconomiques, notamment le budget de l'Etat.

Plusieurs facteurs endogènes et exogènes ont contribué à cette situation. Sur le plan national, outre la lenteur de la transition démocratique, l'absence d'incertitude et l'absence de sécurité ont ralenti l'investissement privé. L'augmentation des dépenses budgétaires notamment la masse salariale (40% du budget de l'Etat) et l'insuffisance des ressources propres de l'Etat ont creusé le déficit public qui est passé de 3% en 2010 à 7% en 2017. Cette dégradation de la finance publique a

entraîné un endettement extérieur excessif de l'Etat à un taux de 70% du PIB.

La crise de la zone Euro, a fait baisser les exportations vers l'Europe. En contrepartie le volume des importations a augmenté amenant le déficit de la balance des transactions courantes à un niveau très élevé 9% du PIB en 2016.

D'un autre côté, l'inefficience des dépenses publiques et la baisse des recettes fiscales causées par le faible taux de croissance (1% en 2016) constituent la principale cause de l'aggravation du déficit public (de 3% en 2010 à 7% en 2017). En effet, l'évolution des recettes de l'Etat à un rythme faible par rapport à ses dépenses a engendré un accroissement de l'emprunt public. Cette situation accentue davantage la vulnérabilité économique du pays et engendre le creusement des déficits jumeaux : le déficit public et le déficit de la balance des opérations courantes.

Malgré l'augmentation des recettes fiscales de 38% entre 2011 et 2016, l'endettement de l'Etat et le déficit public ont plus que doublé depuis 2011 indiquant une mauvaise allocation des ressources publiques. Afin de mieux déceler les faiblesses de la politique budgétaire une analyse de l'évolution des composantes des dépenses publiques s'avère nécessaire.

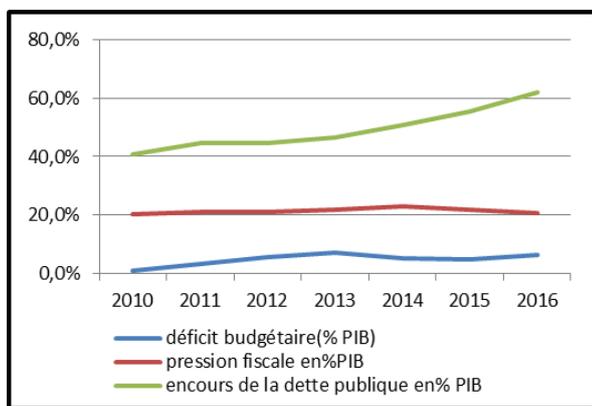


Fig. 1 Calculé par l'auteur

B. Mauvaise répartition des dépenses publiques

En analysant les dépenses publiques on constate un déséquilibre dans leurs répartition 76% de dépenses de fonctionnement (65% de rémunération publique) contre uniquement 23% des dépenses d'équipement ce qui souligne le manque d'effort en faveur de l'investissement public. Cette allocation inefficente des dépenses a contribué à creuser davantage le gap budgétaire.

Le tableau ci-dessous indique que l'effet de la baisse des dépenses de compensation (principalement énergétique) a été annulé par une augmentation de la masse salariale.

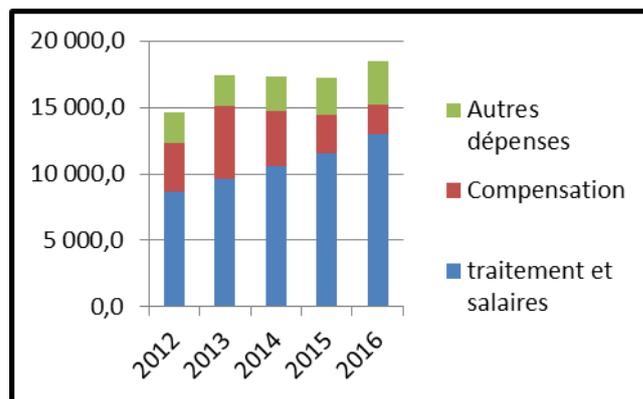


Fig. 2 Calculé par l'auteur

Par ailleurs, une étude élaborée par le fond monétaire international (FMI) a montré que les dépenses en rémunération publique en Tunisie est la plus élevée en comparaison par rapport à la plupart des pays du monde.

En effet, la masse salariale représente en 2016 70% des dépenses de fonctionnement, absorbe 70% des recettes fiscales et représente 14% du PIB.

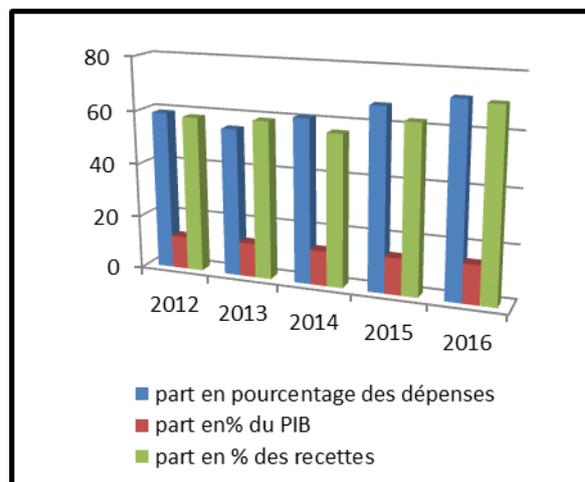


Fig. 3 Calculé par l'auteur

La composition des dépenses publiques révèle une augmentation considérable des dépenses de fonctionnement entre 2010 et 2016 en raison du fort recrutement dans le secteur public.

III. LES RÉFORMES DES FINANCES PUBLIQUES

L'évolution des finances publiques qui vient d'être décrite l'a situent dans un état insoutenable. Des réformes structurelles doivent être entreprises pour mettre fin au cercle vicieux de l'accroissement des dépenses publiques non productives et l'accroissement de la dette publique..

A. Les politiques budgétaires dans une situation d'économie sans crise

L'efficacité de la politique budgétaire diffère selon les approches théoriques. Selon les partisans de l'approche keynésienne la politique budgétaire agit sur la demande effective par le biais du multiplicateur keynésien. Ainsi une hausse des dépenses publiques ou une baisse de la pression fiscale entraîne un effet levier dans l'économie. L'ampleur de cet effet multiplicateur dépend des hypothèses faites sur la propension à épargner des ménages et le degré d'ouverture de l'économie.

Les théoriciens de ce courant considèrent que l'augmentation du déficit budgétaire peut être financée par création monétaire ou emprunt. Haavelmo (1945) a même avancé que le financement des dépenses publiques par impôts entraîne un effet multiplicateur.

En revanche, pour la nouvelle approche de synthèse néoclassique, les effets positifs de la relance budgétaire ne sont pas évidents du moment où on tient compte des comportements d'anticipation des agents économiques qui réagit à un accroissement de dépense publique par une baisse de sa consommation et une augmentation de son épargne.

Dans un contexte de crise économique plusieurs facteurs exogènes et endogènes peuvent contrecarrer l'effet de la politique budgétaire. Ce qui a nécessité la prolifération de nouvelles analyses de la politique budgétaire.

B. Les politiques budgétaires dans une situation de crise économique

Traditionnellement, la politique budgétaire était un instrument de politiques économiques à doubles objectifs :

- La relance de l'économie par l'effet de multiplicateur. Une hausse des dépenses publiques ou une baisse fiscale génère un accroissement de la production par le biais de la consommation additionnelle.

- Le second motif de l'intervention budgétaire est l'allocation optimale des ressources afin d'assurer une croissance potentielle.

La crise actuelle a rendu cette approche plus compliquée du fait de l'interdépendance des variables macroéconomiques. Par ailleurs, la politique fiscale en période de crise semble être la nouvelle stratégie pour faire baisser la dette publique. De nouvelles formes de taxation peuvent être entreprises dont la taxation verte, la TVA et les impôts sur l'immobilier.

Un autre facteur déterminant en période de crise réside dans l'interdépendance entre le secteur financier et l'économie réelle. En effet, le comportement des intermédiaires financiers se modifie par rapport à une situation d'économie normale. Ces derniers sont amenés à réviser les conditions d'octrois des crédits envers les privés et à tenir compte de l'écart entre le taux de refinancement des banques auprès de la banque centrale et le taux interbancaire. Par conséquent, l'effet multiplicateur est réduit. Ces arguments ont été pris en considération à partir d'une analyse du cycle de Minsky qui analyse l'effet des politiques de relance en relation avec le cycle des crédits.

IV. SIMULATION DES REFORMES DE FINANCE PUBLIQUE POUR LE CAS DE LA TUNISIE

Les simulations ont été élaborées à partir d'un modèle d'équilibre général calculable financier (I.Bennour, (2016)).

Ce modèle s'inscrit dans l'approche néoclassique de l'équilibre général en intégrant quelques spécificités structuralistes pour permettre une meilleure analyse de l'économie tunisienne. Deux blocs d'équations ont été présentés dans ce modèle. Dans le premier bloc sont établies les équations du modèle réel qui décrivent les comportements de production et de consommation des agents économiques, ces derniers réagissent aux prix relatifs qui assurent l'équilibre entre l'offre globale et la demande globale. Le second bloc d'équations est relatif aux comportements d'allocation de portefeuille des agents économiques et à l'équilibre sur les marchés des fonds prêtables. L'épargne des différents agents relie les sphères réelle et financière du modèle; l'épargne dégagée de la partie réelle du modèle est allouée entre les différents actifs financiers, en fonction de leurs rendements relatifs, pour combler le besoin de financement des producteurs (Etat, entreprises privées).

A. Simulation 1 : politique de maîtrise des dépenses publiques

Les résultats de cette simulation confirment la thèse des déficits jumeaux pour le cas de la Tunisie indiquant une baisse du déficit public et celui de la balance des opérations courantes.

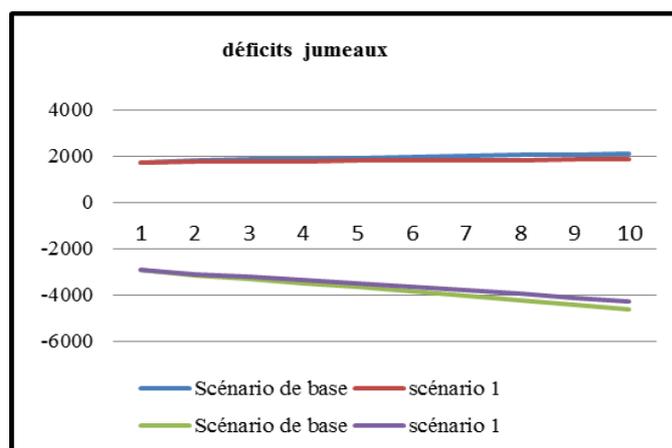


Fig. 4 Evolution des déficits jumeaux

La baisse des dépenses publiques entraîne une baisse de l'offre d'actifs publics faisant baisser le taux d'intérêt ce qui incite les épargnants à détenir davantage d'actifs privés. Cet effet d'éviction financier se transmet à l'économie réelle et se répercute positivement sur l'investissement privé et par conséquent sur le PIB.

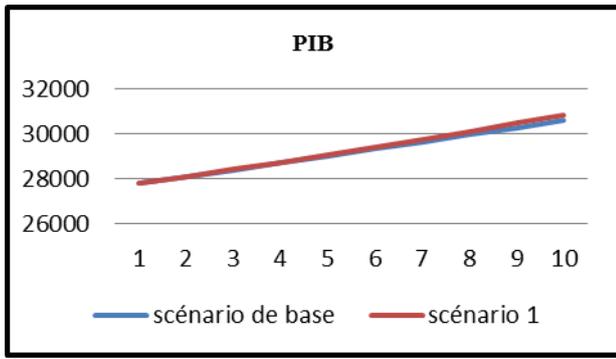


Fig. 5 Evolution du PIB



Fig. 7 Evolution du PIB

B. Simulation 2 : Politique de réforme fiscale

Cette simulation porte sur un accroissement de 5% des impôts indirects. Les résultats aboutissent à une faible répercussion sur l'amélioration des déficits budgétaire et courant.

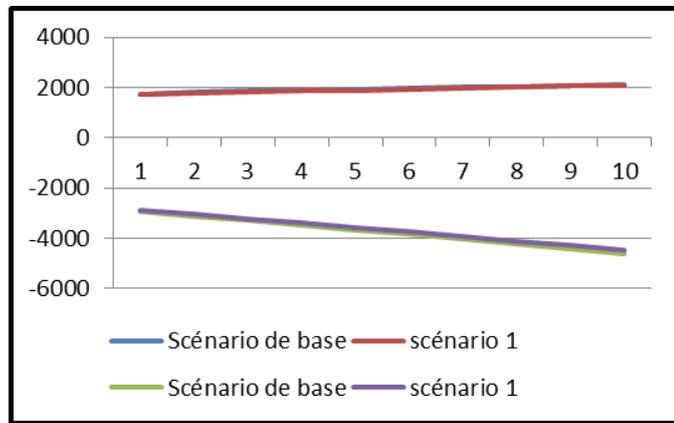


Fig. 6 Evolution des déficits jumeaux

Ce résultat s'explique par l'incidence négative du choc fiscal sur les décisions des ménages et de l'entreprise. Plus précisément, la baisse de consommation freine la production et l'investissement privé. Par conséquent, l'effet de l'augmentation des taux d'impositions indirects est compensé par la baisse de la production et par suite du PIB.

C. Simulation 3 : Assainissement des finances publiques par la réduction des dépenses et l'augmentation des recettes

En période de crise la réforme des finances publiques se repose à la fois sur la réduction des dépenses publiques et l'augmentation des recettes. Afin d'illustrer, les effets macroéconomiques de ces réformes sur l'économie tunisienne on envisage dans cette simulation d'étudier l'effet combiné d'une réduction de 5 % des dépenses publiques et d'une augmentation de 5% des recettes fiscales.

Les résultats montrent une nette amélioration des déficits jumeaux par comparaison aux deux premières simulations. La réduction des dépenses publiques a fait baisser le taux d'intérêt et incitent les entreprises privées à investir ce qui conduit à une élévation du PIB. L'effet positif sur la production l'emporte sur l'effet négatif de la baisse de la consommation des ménages.

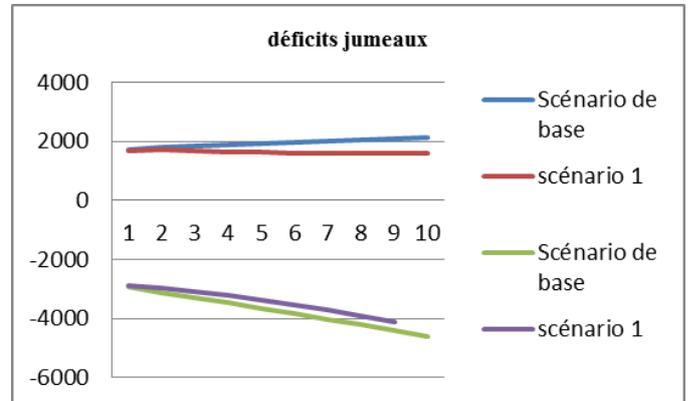


Fig. 8 Evolution des déficits jumeaux

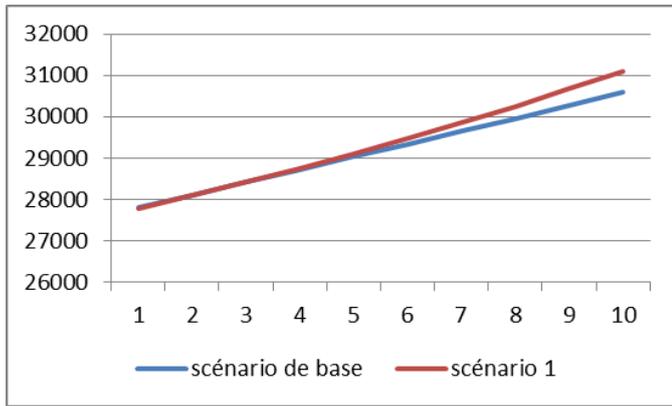


Fig. 9 Evolution du PIB

V. CONCLUSION

Les résultats des simulations confirment la thèse des déficits jumeaux pour le cas de la Tunisie et montrent que les effets des réformes structurelles envisagées pour l'assainissement des finances publiques diffèrent selon les mesures prises par les décideurs de politiques économiques. En effet, les chocs de dépenses publiques améliorent le solde budgétaire de l'Etat et celui de la balance courante par son effet positif sur la production et sur la consommation privée. En revanche, l'élargissement de l'assiette fiscale par l'augmentation de la taxe sur la consommation ou par l'augmentation des impôts directs peut avoir des incidences négatives sur la consommation et la production. L'Etat doit donc réfléchir à de nouvelles formes de taxation comme la TVA sur l'immobilier et la taxe environnementale.

Enfin, l'analyse des effets d'une réforme fiscale combinée d'une baisse des dépenses publiques s'avère efficace pour l'amélioration de l'état des finances publiques et contribue à soutenir la croissance en encourageant l'investissement privé.

Il est à souligner que, l'efficacité des mesures entreprises pour les réformes structurelles des finances publiques dépend des délais dont ces réformes sont conçues et appliquées car parfois elles peuvent être sujettes à des obstacles politiques.

Fig. 2 A sample line graph using colors which contrast well both on screen and on a black-and-white hardcopy

REFERENCES

- [1] Abell, J. (1990). Twin Deficits during the 1980s : An Empirical Investigation. *Journal of Macroeconomics*, 12 (1), pp. 81-96.
- [2] Mundell- Flemming (1963,1962), Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates, *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, 29 (4), 475-485.
- [3] Blanchard O. et R. Perotti, 2002, An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output , *The Quarterly Journal of Economics*, novembre, 1329-1368.
- [4] Badinger H., 2006, Fiscal shocks, output dynamics and macroeconomic stability: an empirical assessment for Austria, *JEL, C22, C32, E60*, novembre
- [5] Afonso A. et R. M. Sousa, 2009, The macroeconomic effects of fiscal policy , *European Central Bank Working Papers Series*, 991, janvier.
- [6] Corsetti *et al.*, 2012, What determines Government spending multipliers? , *International Monetary Found (IMF) WP*, 12/150, juin.
- [7] Jeffray et al (2006) , L'ajustement budgétaire comme instrument de stabilité et de croissance », Rapport du FMI NO 15/285.
- [8] T. Haavelmo (1945). Multiplier Effects of a balanced budget, *Econometrica*, vol. XIII, pp. 311-318.
- [9] I. Bennour, (2016), Endettement public et impact macroéconomique : Une analyse en équilibre général calculable avec allocation de portefeuille pour la Tunisie