

Décryptage de la situation des finances publiques en Tunisie et ses conséquences potentielles sur le secteur privé

Depuis le premier discours du nouveau président du gouvernement à l'adresse du peuple tunisien, les sphères initiées des affaires, des banques et des finances ainsi que les milieux académiques concernés n'ont cessé de tenter de reconstituer techniquement, ou plutôt de déchiffrer, l'ampleur des constats avancés sur la situation alarmante des finances publiques. La Tunisie a-t-elle vraiment un besoin de financement externe estimé à plus de 12000 millions de dinars tel que révélé par le chef du gouvernement ? Le gouvernement est-il vraiment exposé à des difficultés récurrentes quant au paiement des salaires et traitements publics au niveau de 600 millions de dinars à l'horizon de juillet 2014 ? Qu'en est-il réellement de l'évolution du déficit public pour toute l'année en cours ? Quelles conséquences de la situation actuelle des finances publiques sur les entreprises ? Quelles conséquences sur leurs capacités de création de richesse et d'emploi ? La productivité, socle de contrat social, sera-elle affectée ? En apportant des éléments utiles d'éclairage et de réponses à ces questions, l'objet de ce rapport de veille est aussi de démontrer qu'en dépit de sa réelle gravité, la situation des finances publiques a été rendue ambiguë par des confusions de concepts au niveau du discours économique avancé.

1. Un retour d'abord aux éléments de contexte.

1.1. Les contraintes d'équilibre du budget de l'Etat durant la transition.

L'examen de l'évolution des équilibres du budget de l'Etat montre à quel point les précédents gouvernements ont recouru massivement aux emprunts externes dans le financement des dépenses de fonctionnement et de développement dans la période de transition. Depuis 2011, les ressources cumulées d'emprunts externes introduites dans les lois de finances ont atteint 14812,2 MDT (Tableau. 1).

Tableau. 1 : Equilibres du budget de l'Etat (en Millions de DT : MDT)

	2010	2011	2012	2013 (*)	2014
Ressources propres et dons	14822,5	16753,0	18504,0	20545,0	20287,0
Recettes fiscales	12698,7	13630,0	14864,0	16600,0	17897,0
Recettes non fiscales	2123,8	3123,0	3640,0	3945,0	2390,0
Ressources d'emprunts	1860,0	3731,0	4764,2	6110,0	7840,0
(Emprunts internes)	(635,0)	(1335,0)	(1518,0)	(2280,0)	(2500,0)
(Emprunts externes)	(1225,0)	(2396,0)	(3246,2)	(3830,0)	(5340,0)
Ressources de trésorerie	1202,0	265,6	-10,0	826,0	-
Total ressources	17884,5	20749,6	23258,2	27481,0	28127,0
Dépenses hors principal	15419,3	18332,7	20407,0	24476,0	24925,0
Dépenses de fonctionnement	10001,0	12502,2	14630,0	17996,0	17752,0
(Rémunérations publiques et divers)	(7626,0)	(8571,0)	(9633,0)	(10777,0)	(11606,0)
(Compensation)	(1500,0)	(2869,2)	(3624,0)	(5514,0)	(4294,0)
(Autres interventions)	(875,0)	(1062,0)	(1373,0)	(1550,0)	(1556,0)
(Dépenses imprévues)	(-)	(-)	(-)	(155,0)	(296,0)
Dépenses d'Equipement (Développement)	4302,0	4729,4	4766,0	4800,0	5600,0
Intérêts de la dette	1152,0	1190,1	1272,0	1440,0	1475,0
Prêts nets du trésor	-35,7	-89,0	-261,0	240,0	100,0
Amortissement du principal	2465,2	2416,9	2851,2	3005,0	3200,0
Total dépenses	17884,5	20749,6	23258,2	27481,0	28127,0

Sources : Budgets de l'Etat (2010-2014) et Budgets Economiques (2010-2013), Ministère des Finances (2014). (*) Loi de finances complémentaire 2013

a. Les lois de finances 2013 et 2014.

En raison du grippage des principaux moteurs de la croissance (demande extérieure et investissement privé domestique), la loi de finance de 2013 a consacré l'impulsion de la demande interne (consommations privée et publique) par une politique budgétaire expansionniste, agissant essentiellement par l'accroissement des dépenses de fonctionnement (notamment par des hausses salariales) et de compensation. Dans sa structure des recettes et dépenses, on remarque qu'au niveau des dépenses courantes ou de fonctionnement, le poste de rémunérations publiques a littéralement explosé, passant de 7626 millions de dinars en 2010 à 10777 millions de dinars en 2013 (+41,3%). Ce poste a représenté 39,2% du budget de l'Etat en 2013 et plus de 59,8% des dépenses de fonctionnement. Au niveau des ressources propres, l'augmentation des recettes fiscales n'est due qu'à l'augmentation de l'impôt sur le revenu faisant suite aux augmentations salariales et au recrutement massif dans la fonction publique. L'apport de la TVA et de l'impôt sur les sociétés de l'économie formelle ayant baissé du fait de la concurrence déloyale qu'elles subissent de la part d'un secteur informel connaissant un élargissement sans précédent aussi bien en termes géographiques, de secteurs d'activités que de capacité financière.

La loi de finances 2014 est rendue d'autant plus problématique avec un volume inédit de recours à l'emprunt externe à hauteur de 5340 MDT (contre 3830 MDT en 2013) pour un budget totalisant 28127 MDT soit près de 18,9%. Dans le même temps, ses règles de bouclage sont plus qu'incohérentes avec une enveloppe plus élevée des dépenses de fonctionnement au titre des rémunérations publiques (11606 MDT contre 10777 MDT auparavant) et la réduction des dépenses de compensation de plus de 22% passant de 5514 MDT à 4294 MDT. En revanche, et en dépit du faible taux d'exécution du budget de développement au titre de l'exercice budgétaire 2013, les dépenses d'investissement (ou d'équipement) ont augmenté de 16,7%. En apparence ces emprunts financent la composante « dépenses d'équipement », mais dans la réalité cette composante ne sera pas consommée à plus de 50%, ce qui contribue à l'équilibre budgétaire certes, mais affecte négativement la croissance, en réduisant l'investissement public, et, pour les entreprises, en réduisant les opportunités de marchés.

b. Déficit budgétaire et dette publique.

La loi de finances 2013 n'a pas été sans conséquence sur la dégradation des finances publiques. L'expansionnisme budgétaire s'est ainsi traduit par une hausse, à la fois, du déficit budgétaire primaire hors privatisations et dons (7,3% du PIB en 2013 contre 0,6% en 2010), du déficit budgétaire structurel (5% du PIB en 2013 contre 1,1% en 2010) et de la dette publique (45,3% du PIB en 2013 contre 40,3% en 2010). En particulier, outre son accroissement, on note une part plus élevée de la dette publique exposée aux risques de change dès lors que la composante externe de la dette publique est passée de 24,5% du PIB en 2010 (en proportion de 60,7% du total de la dette publique) à 29,7% du PIB en 2013 (65,6% du total). Des cibles de stabilisation, respectives de 6,4% et de 49,5%, pour le déficit budgétaire et la dette publique, ont été programmées pour 2014 sans que la composante de la dette publique externe ne soit révisée substantiellement, avec une hausse prévue à hauteur de 4,1% du PIB (Tableau. 2).

Tableau. 2 : Paramètres des finances publiques (en % du PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014 (**)
Déficit budgétaire (hors dons) (*)	0,6	3,5	5,7	7,3	6,4
Déficit budgétaire structurel	1,1	3,0	5,2	5,0	3,8
Dettes publiques	40,	44,	44,	45,3	49,
dont :	3	4	3		5
(Dettes publiques externes)				(29,7	
(Dettes publiques internes)	(24,5)	(25,7)	(27,8)	(15,6	(33,8)
	(15,8)	(18,7)	(16,5)		(15,7)

Sources : IMF – Staff Country Reports & NIP (2013-2014) et Banque Centrale de Tunisie (2014).

(*) Compte non tenu du déficit des caisses de sécurité sociale (**) Projections IMF – World Bank (2014)

Il s'en suit que les mêmes difficultés latentes de mobilisation de fonds externes se révèlent comme les principaux problèmes induits dans le bouclage du budget de l'Etat. En conséquence, il est prévu par les instances multilatérales la poursuite des fragilités externes liées à l'ampleur de la dette externe, et notamment son compartiment de la dette publique (Tableau. 3).

Tableau. 3 : Paramètres de la dette externe (en % du PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014 (*)
Dettes extérieures	37,	36,	39	39,8	44,
dont :	6	7	,9		3
(Dettes publiques externes : Etat) (**)				(29,	
(Autres agents économiques non financiers)	(24,5)	(25,7)	(27,8)	(10,	(33,8)
	(13,1)	(11,0)	(11,2)	(1,	(10,5)
Dettes externes à court terme	11,	11,	13	12,2	11,
	2	1	,9		2
Total dettes extérieures (% du PIB) (*)	48,	47,	53	52,0	55,
	1	8	,8		5

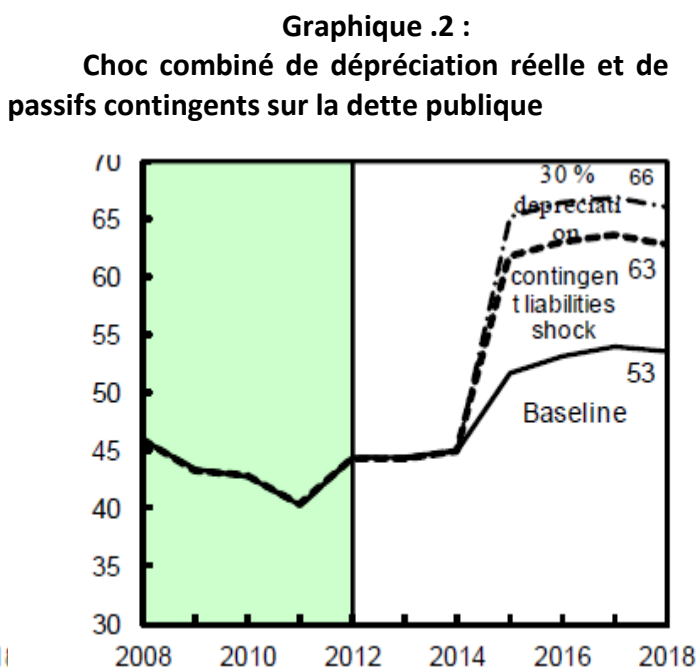
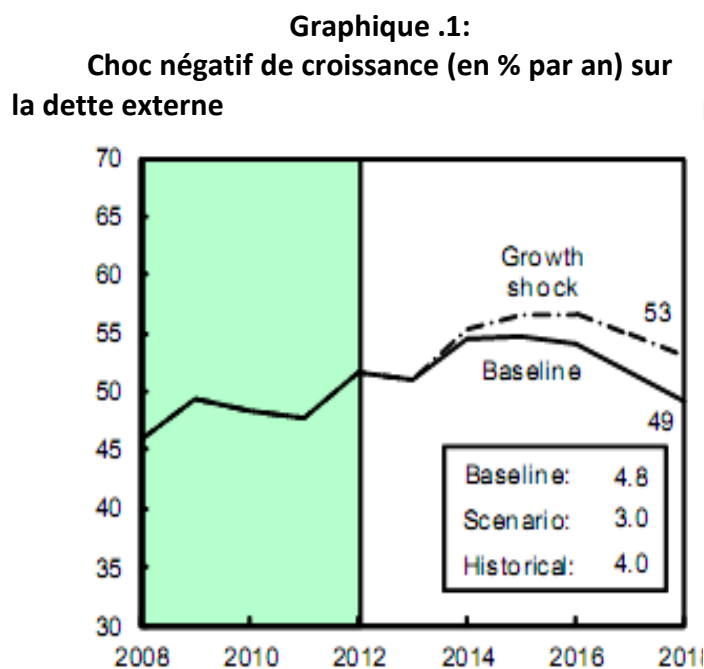
Sources : IMF – Staff Country Reports & NIP (2013-2014) et Banque Centrale de Tunisie (2014).

(*) Projections IMF – World Bank (2014)

(**) Calculée sur la base de l'encours de la dette extérieure à moyen et long termes à l'exception des établissements de crédit.

A ce titre d'ailleurs, les tests de robustesse/viabilité selon la méthodologie du FMI, montrent que la situation actuelle risque d'affaiblir substantiellement la soutenabilité de la dette publique et externe, et en particulier d'aggraver sa vulnérabilité à l'instabilité du taux de change du dinar et surtout aux chocs réels de croissance. Ces tests dénotent en particulier qu'un choc négatif permanent de croissance (3,0% au lieu des 4% projeté par le budget économique de 2014) accroîtrait la dette externe de 4% du PIB (Figure. 1). Il est à noter qu'un choc combiné de dépréciation réelle de 30% et de gonflement des passifs contingents de l'ordre de 10% par rapport au PIB accroîtrait en revanche la dette publique de 13% du PIB (Figure. 2).

D'ailleurs, l'enveloppe dite des passifs contingents a déjà été évoquée par le gouvernement et concerne les pertes comptables cumulées des entreprises publiques (plus de 3000 MDT) et les besoins de recapitalisation des trois banques publiques, estimés à 2160 MDT dont la moitié seulement a été prévue dans le cadre de la loi de finances complémentaire 2013 et la loi de finances 2014.



Source: Baseline scenario using the data from the IMF's 2014 Article IV consultation report

2. Les besoins projetés des financements externes du budget économique.

Alors que les ressources d'emprunts externes du budget de l'Etat sont estimées à hauteur de 5340 MDT pour 2014 (contre 3830 MDT en 2013), les besoins de financements externes du budget économique le sont beaucoup plus (9780 MDT pour 2014 contre 6135 MDT en 2013). En fait, outre le poste d'amortissement spécifique du principal de la dette externe (qui est inclus dans la rubrique d'amortissement de la dette publique interne et externe dans le budget de l'Etat), le budget économique tient compte des besoins de financement du déficit courant et de la variation des réserves de changes. Cette programmation est d'autant plus nécessaire face à l'aggravation du déficit courant et son corollaire la dégradation de la position des réserves de change auprès de la BCT (Tableau. 4).

Tableau. 4 : Besoins de financements externes du budget économique (en MDT)

	2010	2011	2012	2013	2014
Financement du déficit courant	1716.6	4746.5	5307.5	6324.5	6134.8
Amort. principal de la dette externe et autres dépenses	3200.0	3345.1	2974.7	2497.0	2600.0
Variation des réserves de changes	-130.0	-2391.0	800.0	-2686.5	1045.2
Besoins de financements externes	4786.6	5700.6	9082.2	6135.0	9780.0
IDE & participations	2400.0	1711.3	2400.0	2100.0	2310.0
Dons	113.6	217.5	612.2	425.0	-
Dette publique	1651.4	3104.0	2900.0	2410.0	4770.0
Dettes privées (commerciales & financières)	621.6	667.8	3170.0	1200.0	2700.0
Mobilisation escomptée de ressources externes	4786.6	5700.6	9082.2	6135.0	9780.0

Source : Budgets économiques (2010 - 2014) et Balances des paiements – BCT (diverses livraisons)

3. Une maquette de reconstitution du gap de financement externe.

En fonction de ce qui précède, les besoins estimatifs de financements externes ont été actualisés compte tenu de la mobilisation effectuée ou projetées des ressources.

La maquette suivante démontre que le gap (ou écart) actuel des besoins de financement externe du budget économique à fin avril 2014 n'est de l'ordre que de 5780 MDT contre une estimation quelque peu exagérée de plus de 12000 MDT annoncée par le gouvernement (Tableau. 5).

Tableau. 5 : Maquette actualisée du gap des financements externes

(1) Mobilisation escomptée de ressources externes du budget économique 2014	9780.
<i>dont :</i>	0
<i>Financement du déficit courant</i>	
<i>Variation des réserves de changes</i>	(6134
<i>Principal dette externe et autres dépenses</i>	.8)
	(2600
	.0)
	(1045
	.2)
(2) Besoins de financements externes du budget économique 2013	6135.
	0
(3=4+5) Ressources externes mobilisées 2013	4170.
<i>dont :</i>	0
(4) Dette externe mobilisée	
<i>1^{ère} Tranche Accord stand by – IMF (a)</i>	2210.
<i>1^{ère} Tranche PAR3 – World Bank (b)</i>	0
<i>Emission obligataire – Japon (c)</i>	(248.
<i>Autres ressources externes mobilisées (d)</i>	0)
(5) IDE et participations (e)	(413.
	0)
	(374.
	0)
	(1175
	.0)
	1960.
	0
(6=2-3) Besoin de financement externe additionnel net du budget économique 2013	1965.
	0
(7) Besoins de financements externes du budget de l'Etat 2014 (f)	5340.
(8=1-7) Ecart de financement à mobiliser pour le budget économique 2014	0
(9) Besoins additionnels estimés suite révision de la croissance (g)	4440.
	0
	400.0
(10=6+7+8+9) Besoins de financements externes cumulés du budget économique 2014	1214
	5.0
(11=12+13) Mobilisations identifiées de ressources	6365.
<i>dont :</i>	0
(12) Crédits identifiés et sécurisés (débloqués ou en cours)	
<i>2^{ème} Tranche Accord stand by – IMF(h)</i>	1950.
<i>3^{ème} Tranche Accord stand by – IMF(i)</i>	0
<i>2^{ème} Tranche PAR.III, World Bank (j)</i>	(835.
<i>Crédit Turquie (k)</i>	0)
(13) Crédits identifiés et non sécurisés	(370.
<i>Emissions obligataires internationales (l)</i>	0)
<i>Tirage additionnel World Bank (m)</i>	(413.
<i>Union Européenne (n)</i>	0)
	(332.

	0)	4415,
	0	(3015
	,0)	(740,
	0)	(660,
	0)	
(14=10-11) Gap estimé des besoins de financement externe du budget économique (crédits extérieurs non identifiés)	0	5780.

Notes explicatives :

- (a) Compte tenu uniquement du tirage précoce effectué de 150 MUSD en juin 2013.
- (b) Compte tenu de l'engagement de 50% (250 millions de dollars) sur le tirage d'appui budgétaire additionnel débloqué en fait en 2014.
- (c) Emission en août 2013 par la BCT d'un emprunt obligataire d'un montant de 22,4 milliards de yens (374 MDT) sur le marché domestique japonais assorti de la garantie du JBIC
- (d) Conventions de prêts FMA – BCT (212,5 millions de dollars) et dépôt de la Banque Nationale de Qatar (QNB) auprès de la BCT d'un montant de 500 millions de dollars.
- (e) Sur la base des chiffres disponibles à fin 2013 relatives aux recettes d'IDE et des investissements de portefeuille en actions.
- (f) Prévus par la loi de finances 2014, hors ressources propres du budget de l'Etat
- (g) Révision de la croissance de 4% à 2,8%.
- (h) la Tunisie n'a réussi à débloquer la deuxième tranche de 506 M\$ du crédit stand by du FMI qu'à la fin du mois de janvier 2014, tout juste après l'investiture du nouveau gouvernement de technocrates issu du dialogue national.
- (i) Accord de décaissement fin avril 2014 de 220 Millions de dollars.
- (j) 250 Millions de dollars.
- (k) 200 Millions de dollars
- (l) Emissions internationales par la BCT de 1,935 milliards de dollars d'obligations garanties, dont 435 millions de dollars (718 MDT) d'obligations islamiques (sukuks) qui seront garanties par la Banque Islamique de Développement (BID), 1 milliard de dollars (1650 MDT) garantis par le Japon et 500 millions de dollars garantis par les Etats Unis (827 MDT).
- (m) Financement prévu au titre de 2014 de l'ordre de 450 millions de dollars sur une nouvelle ligne de crédit d'un montant de 1,2 Milliards de dollars destiné aux réformes et à la redevabilité du service public, dont 300 millions de dollars pour le renforcement des capacités des collectivités territoriales, 100 millions de dollars pour l'appui à l'accès au crédit des PME et 50 millions de dollars destinés à la promotion des exportations.
- (n) 300 Millions d'euros

4. En guise de recommandation pour la loi de finances complémentaire de 2014.

Compte tenu du gap de financement externe précédent de 5780 MDT, la prise en compte des autres ressources de financement interne cumulé du budget de l'Etat de 2014, et ré-estimées à hauteur de 3110 MDT (Tableau. 6), montre que le total du gap réel de financement public qui pourrait faire l'objet de discussions autour de la loi de finances complémentaire de 2014 n'est donc que de l'ordre de 2670 MDT.

Tableau. 6 : Maquette actualisée des financements internes (en MDT)

(1) Mobilisation escomptée de ressources d'emprunts internes du budget de l'Etat 2014	0	2500.
<i>dont :</i>		
<i>(Emprunt obligataire)</i>		(1000
<i>(Autres)</i>	.0)	(1500
	.0)	
(2) Besoins de financements internes du budget de l'Etat 2013	0	2280.
(3) Reports budgétaires internes 2013	0	2570.
<i>dont :</i>		
<i>(Crédits de financement public)</i>		
<i>(Crédits de compensation)</i>		(1170

	.0) (1400 .0)
(4) Ressources internes non mobilisées 2013 <i>dont :</i> <i>(Moins-values sur les recettes non fiscales)</i> <i>(Moins-values sur les recettes fiscales)</i>	900.0 (200. 0) (700. 0)
(5=2-3+4) Report de financement interne 2013	610.0
(6=1+5) Financement interne cumulé du budget de l'Etat 2014	3110. 0

En conséquence, alors que le gouvernement via la BCT compte procéder à l'émission d'emprunts obligataires internationaux garantis de l'ordre de 1,935 milliards de dollars, après avoir déjà lancé une émission obligataire nationale de l'ordre de 500 MDT, tout autre discours alarmiste adossé à une communication superflue sur un gap de financement public largement surévalué ne pourrait que compromettre les résultats tant attendus des opérations de souscriptions.

Il n'en demeure pas moins que la revue à la baisse des ordres de grandeur en matière de finances publiques esquissées dans ce rapport renvoie toujours un véritable cri d'alarme sur la réelle gravité actuelle des finances publiques en Tunisie. Dans cet ordre d'idée, le secteur privé demeure le principal perdant dans cette nouvelle donne, qu'il s'agisse des mesures qui seront entreprises dans le cadre de la loi de finances complémentaires ou via la réduction escomptée des dépenses d'investissements publics. En outre, la réforme programmée de la caisse de compensation, principalement au niveau de l'énergie, s'accompagnerait nécessairement d'une augmentation des coûts de facteurs des entreprises. L'ensemble de ces éléments affecterait directement la compétitivité des entreprises tunisiennes dans une période où sa contribution dans la création de richesse et d'emploi est plus que primordiale.