

1 Introduction

I. Objet et utilisation de l'ouvrage

Cet ouvrage fait partie d'une série d'études de cas publiées en plusieurs langues sous l'égide de l'Institut. Celui-ci a été créé en 1964 au sein du FMI pour offrir des cours de formation pratique aux cadres des administrations financières et des banques centrales des pays membres. L'Institut dispense cette formation au siège du FMI à Washington et à travers le monde sous la forme de cours et de séminaires régionaux et nationaux. Le présent ouvrage est le résultat de l'effort collectif d'une équipe de l'Institut. Il puise dans le fonds commun de recherche et de publications du FMI et de l'Institut, et il bénéficie de l'expérience pédagogique accumulée à l'Institut. Son contenu est utilisé dans le cadre de cours enseignés par l'Institut.

Le but de cet ouvrage est de permettre aux cadres chargés de la politique économique d'améliorer leur compréhension des économies de marché et de se familiariser avec les instruments d'analyse macroéconomique. L'accent est mis en particulier sur les aspects méthodologiques. Ainsi, cet ouvrage est destiné à servir à l'apprentissage pratique de la *programmation financière* à partir d'une étude de cas sur la Tunisie. On entend par programmation financière au FMI la procédure complexe conduisant à l'élaboration d'un programme économique et financier à moyen terme (appelé *programme financier*), c'est-à-dire un ensemble de mesures économiques cohérentes permettant à un pays d'atteindre simultanément plusieurs objectifs macroéconomiques compatibles. Ces objectifs portent, en général, sur la croissance, l'inflation et la situation extérieure. L'objet de la programmation financière, plus précisément, est la conception et la mise en oeuvre de politiques économiques cohérentes qui permettent une croissance de qualité.¹

La conception et la mise en oeuvre d'un programme financier sont importantes pour les

responsables économiques des pays membres et les services du FMI. Les premiers s'en servent pour conduire la politique économique de leur pays, et les seconds pour mener à bien leur activité de surveillance, de conseil et d'assistance financière. L'objet des consultations, que le FMI entreprend en général annuellement avec tous ses pays membres dans le cadre de son activité de surveillance, est d'analyser leur situation économique et de recommander des politiques macroéconomiques et structurelles pertinentes. Si les pays membres ont besoin de redresser leur situation économique, ils peuvent aussi éventuellement bénéficier d'une assistance financière du FMI et plus généralement de celle de la communauté financière internationale, dans le cadre d'un *programme financier*.

La présente introduction décrit brièvement la programmation financière et fournit un aperçu général de la situation économique de la Tunisie. L'ouvrage comporte ensuite deux parties principales. La *première* partie est consacrée à l'analyse des comptes macroéconomiques et de leurs interrelations. Chacun des quatre grands comptes est décrit et analysé, et des exercices d'application sont proposés; puis un chapitre examine les relations entre les comptes des quatre secteurs, avec un exercice pratique à l'appui. La *deuxième* partie couvre les méthodes de projection propres à chacun des quatre secteurs et les méthodes pour élaborer un programme financier. Chaque chapitre passe en revue brièvement l'évolution récente du secteur en Tunisie, décrit les méthodes de projection usuelles et propose d'effectuer une projection du secteur, compatible avec celles des autres secteurs. Un chapitre explique comment rendre cohérentes, notamment par itérations successives, des projections sectorielles (appelé *scénario de référence*). Un dernier chapitre traite du mode d'élaboration et de suivi des programmes financiers et débouche sur un exercice d'élaboration d'un programme financier pluriannuel pour la Tunisie (appelé *scénario de programme*). Des informations supplémentaires sont proposées dans des tableaux en Annexe.

¹C'est-à-dire une croissance durable, bien répartie, et qui n'obère pas celle des générations futures.

Les méthodes présentées ici ne recouvrent pas l'ensemble des techniques utilisées par les services du FMI. Elles reflètent néanmoins, de façon simplifiée, l'approche généralement suivie par les services du FMI. Les méthodes se fondent sur l'expérience acquise par le FMI dans l'étude des économies des pays membres. Dans un souci de cohérence et de réalisme, les travaux pratiques se rapportent à un seul pays, la Tunisie, pour lequel des données réelles sont, à quelques exceptions près, utilisées. Les renseignements donnés concernant la Tunisie et l'environnement international sont ceux qui étaient connus à la fin de 1992. Pour élaborer un programme financier à moyen terme pour la période 1993–95 dans des conditions aussi proches que possible des conditions réelles de confection de programmes financiers, le lecteur devra s'appuyer uniquement sur les informations sur la Tunisie fournies dans l'ouvrage. Les autorités tunisiennes ont indiqué qu'elles n'avaient pas d'objection à cette publication, dont les auteurs assument seuls la responsabilité.

II. Notions d'ajustement et de programme financier

1. Notion d'ajustement

Un pays confronté à des déséquilibres économiques *internes*, tels qu'un sous-emploi des facteurs de production ou une hausse excessive des prix, ou *externes*, tels qu'un déficit ou un excédent de la balance des paiements devra, d'une manière ou d'une autre, procéder à une réduction de ces déséquilibres. Cette réduction, appelée *ajustement*, peut se faire soit de façon que l'on peut qualifier de "désordonnée", soit de façon "ordonnée".

On entend par un *ajustement désordonné* une correction brutale et non prévue des déséquilibres. L'ajustement désordonné peut refléter des situations diverses. Un cas extrême est celui où les autorités n'interviennent pas ou considèrent qu'elles n'ont pas la possibilité d'intervenir, par exemple parce que le pays est en proie à une crise sociale grave (guerre civile, blocage politique ou crise institutionnelle). Dans ce cas, les déséquilibres économiques s'aggraveront jusqu'à ce se produise un ajustement contraint des déséquilibres. Ainsi, dans le cas d'une crise des paiements extérieurs en raison, par exemple, d'un taux de change surévalué, l'épuisement des réserves internationales et la crise de confiance des créanciers étrangers finiront par contraindre le pays à réduire fortement ses importations, et par affecter la production.

Un autre cas d'ajustement désordonné est celui où les autorités décident de prendre des mesures, mais sans s'attaquer aux racines des déséquilibres économiques. Elles essayent simplement de contrer les effets des déséquilibres par des mesures partielles plutôt que fondamentales. Dans l'exemple cité ci-dessus, elles pourraient imposer des quotas à l'importation et subventionner les exportations au lieu d'ajuster le taux de change et de mener des politiques restrictives. Si, à court terme, on peut espérer contrer les forces du marché, l'expérience a montré qu'à moyen terme cette situation aura tendance à conduire à l'inflation, à la fuite des capitaux, à une crise budgétaire et surtout à des distorsions majeures dans l'allocation des ressources.

On entend par un *ajustement ordonné* une correction des déséquilibres économiques par la mise en oeuvre de mesures d'ajustement cohérentes, qui assurent à la fois la stabilisation à court terme et la croissance à moyen terme. La réalisation d'un ajustement qualifié d'ordonné consiste à mettre en oeuvre simultanément des mesures de *gestion de la demande*, c'est-à-dire par des politiques budgétaire, monétaire, du secteur extérieur, et de *gestion de l'offre*, c'est-à-dire par des politiques structurelles. D'une part, la stabilisation s'effectue en contenant la demande intérieure par rapport à l'offre globale², de préférence la consommation plutôt que l'investissement, par des politiques budgétaire et monétaire restrictives. D'autre part, les conditions d'une croissance durable requièrent une allocation des ressources plus efficace et une utilisation des ressources plus efficiente, en améliorant le fonctionnement des quatre principaux marchés, à savoir les marchés des biens et services, financiers, des changes, et du travail, notamment par des politiques de libéralisation des échanges et des prix, de réforme des entreprises publiques et du système financier, de flexibilité du marché du travail.

A quel *moment* un pays doit-il procéder à l'ajustement? Il est essentiel d'entreprendre l'ajustement le plus tôt possible, dès les premiers signes de déséquilibre. En effet, les pays qui réussissent le mieux leur développement sont ceux qui suivent de près l'évolution de leur économie et qui réagissent rapidement aux chocs exogènes qu'elle subit. Le FMI, dans le cadre des programmes d'ajustement qu'il appuie (cf. encadré 1.1), permet de mobiliser des financements extérieurs—ses ressources propres et celles des bailleurs de fonds—et donc d'étaler dans le

²La demande globale est la somme de la consommation, de l'investissement et des exportations nettes des importations. La demande intérieure, la somme de la consommation et de l'investissement, est aussi appelée *absorption*.

Encadré 1.1.

Étapes conduisant à l'approbation d'un programme financier par le FMI

Les étapes conduisant à l'approbation d'un programme financier par le FMI peuvent être schématisées de la façon suivante :

1. Sollicitation ou demande du pays

Les autorités, en général le Ministre des finances ou le Gouverneur de la banque centrale du pays en question, demandent au Directeur général du FMI ou Directeur du département géographique concerné, qu'une mission vienne ou que des discussions se tiennent afin de s'entendre sur un programme financier.

2. Préparation du mandat

Les services du FMI élaborent une note analysant : (1) la situation économique récente du pays, accompagnée des principaux tableaux sur les différents secteurs, mis à jour à partir des données disponibles les plus récentes (notamment hypothèses de prix à l'exportation et à l'importation utilisées dans les travaux préparatifs pour la publication semestrielle *Perspectives de l'économie mondiale*, et données fournies par les autorités ou le représentant résident éventuel); et (2) les politiques économiques et financières requises pour redresser la situation.

Cette note, après avoir fait l'objet de circulation interne pour commentaires et accord sur les politiques à suivre, est approuvée par le Directeur général juste avant le départ de la mission. Cette note, ou mandat, donne pouvoir au chef de mission de négocier, ad referendum, un programme financier qui pourrait être appuyé par le FMI.

3. Elaboration du programme financier

Le programme est élaboré par une équipe du FMI et les autorités au cours d'une mission d'environ 1 à 2 semaines d'une équipe du FMI, ou au cours de discussions au siège du FMI à Washington. Il y a : mise à jour des données du passé ($n - 1$), réestimation des données de l'année en cours (n), projection de l'année de programme ($n + 1$) dans le cadre de projections à moyen terme ($n + 1$ à $n + 3$), en tenant compte des financements extérieurs attendus;

appréciation de la situation économique récente, et diagnostic de la situation projetée ($n + 1$); détermination des objectifs et politiques requises à mettre en oeuvre dans le cadre du programme; définition des techniques de suivi du programme; et préparation, souvent par les services du Fonds, de la "lettre d'intention" des autorités (engagements des autorités de mise en oeuvre de politiques économique et financière) et éventuellement du document cadre de politiques économiques et financières (s'il s'agit d'un programme appuyé par la Facilité d'ajustement structurel renforcée). Le texte est négocié avec les autorités. S'il n'y a pas accord, les discussions sont interrompues et l'équipe du FMI doit rendre compte de l'état des négociations au Directeur général du FMI et le processus reprend éventuellement au point 2 ci-dessus. S'il y a accord, les documents (lettre, document cadre éventuel, et tableaux) sont finalisés, sous réserve d'approbation par le conseil d'administration du FMI.

4. Approbation du programme financier

A son retour au siège le chef de mission rend compte au Directeur général des discussions et fait circuler au sein du FMI pour commentaires les documents du programme. Les commentaires éventuels sont, après accord avec les autorités, intégrés dans les documents. Il y a rédaction d'un rapport présentant la demande d'appui du FMI au programme des autorités, qui doit être prêt plusieurs semaines avant la discussion de ce rapport par le Conseil d'administration du FMI. Des engagements fermes sur la couverture de l'écart de financement éventuel sont obtenus. Le Conseil d'administration discute et, en général, approuve le programme, et le premier tirage peut être effectué immédiatement.

La durée totale de ces quatre étapes est le plus souvent d'environ trois à quatre mois, mais elle peut être réduite exceptionnellement à quelques semaines, ou durer en cas de désaccord plusieurs années.

L'exercice de programmation financière de cet ouvrage correspond à la **troisième étape** ci-dessus.

temps les mesures d'ajustement, par un *arbitrage entre ajustement et financement*. Les programmes d'ajustement des pays appuyés par le FMI s'inscrivent, en général, dans un cadre pluriannuel et sont accompagnés de financements complémentaires.

2. Notion de programme financier

On sait qu'un programme financier est un ensemble complet et détaillé de mesures

économiques, conçues pour atteindre des objectifs macroéconomiques compatibles, tels que l'augmentation de la croissance économique, la réduction de l'inflation ou l'amélioration de la position extérieure.

On entend par ensemble complet, un programme global qui couvre les quatre principaux secteurs macroéconomiques (secteur réel, extérieur, budgétaire et financier) et dont les objectifs et mesures envisagés sont cohérents. Pour chacun des secteurs, les mesures envisagées doivent couvrir non seulement les aspects relatifs

aux équilibres macroéconomiques, mais aussi les aspects structurels favorisant l'utilisation efficiente des ressources. On entend par ensemble détaillé, un programme ayant non seulement des objectifs macroéconomiques, mais présentant aussi, avec un degré de détail suffisant, les mesures concrètes qui devront être adoptées par les pouvoirs publics, et conduiront à la réalisation de ces objectifs chiffrés. La programmation financière est donc une démarche normative et quantifiée s'appuyant sur une projection globale à moyen terme de l'économie.

Quelle forme revêt un programme financier? En général, un programme financier consiste en une lettre ou un texte de plusieurs pages, qui décrit assez précisément les intentions des pouvoirs publics (d'où le nom célèbre de "lettre d'intention") en matière de politique économique et financière, et qui est accompagné de plusieurs tableaux comportant des données récentes et prévisionnelles des secteurs réels, extérieur, de finances publiques et monétaire. Ces textes et tableaux sont adressés au Directeur général du FMI en demandant un appui financier. S'il ne s'agit pas d'un Accord de confirmation (accord "Stand-By") mais d'un Accord appuyé par la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), le texte et les tableaux sont également accompagnés d'un Document cadre de politiques économiques et financières et d'une Matrice des mesures élaborés en collaboration avec la Banque mondiale, décrivant les politiques économiques et financières qui seront mises en oeuvre à moyen terme, cadre à l'intérieur duquel s'inscrit le programme financier qui lui-même est souvent annuel.

On peut décomposer la démarche à suivre pour élaborer un programme financier en plusieurs éléments³ :

- *identification* des problèmes économiques, de leur nature cyclique ou structurelle, des éléments sur lesquels les autorités peuvent agir et des éléments qui sont hors du contrôle des autorités; évaluation de la situation économique future et appréciation des déséquilibres éventuels à partir de l'élaboration d'un *scénario de référence*, c'est-à-dire d'une projection cohérente des quatre grands secteurs en supposant la politique économique inchangée; cette évaluation, ou *diagnostic*, de la situation économique future permet aussi de mettre en lumière quels objectifs pourraient, de façon réaliste, être retenus dans le cadre d'un programme, et quels types de politiques devraient être mis en oeuvre pour les atteindre;

- détermination des *objectifs* à atteindre pendant la période du programme, tels que la croissance économique, l'inflation, et la situation des comptes extérieurs;
- élaboration des *politiques économiques requises* pour atteindre les objectifs visés, en particulier politiques budgétaires, monétaires, et de taux de change, ainsi que politiques structurelles;
- préparation de *projections* macroéconomiques cohérentes, incorporant les objectifs et l'impact des mesures de politique économique; ces projections macroéconomiques constituent le *scénario de programme*; et
- intégration dans les projections macroéconomiques cohérentes de l'utilisation des *ressources financières* (notamment du FMI).

Le suivi du programme financier pourra être effectué à partir d'un certain nombre d'indicateurs économiques et financiers, quantitatifs (par exemple, rester en-deçà d'un certain niveau de crédit à l'Etat) ou qualitatifs (par exemple, mettre en oeuvre des éléments d'une réforme fiscale). Ces indicateurs sont en général établis en début de programme et suivis de façon trimestrielle.

III. Aperçu général sur l'évolution économique récente en Tunisie⁴

Les progrès réalisés par la Tunisie dans la voie de l'ajustement structurel et macroéconomique pendant la période 1986–92 constituent un bon exemple de la transformation avec succès d'une économie fortement réglementée et tournée vers l'intérieur, en une économie de marché, largement orientée vers le commerce extérieur. Cependant, le processus d'ajustement se poursuit. La Tunisie s'est fixé des objectifs ambitieux dans le cadre du Huitième plan de développement (1992–96) afin de maintenir un taux élevé de croissance économique, taux qui est nécessaire pour améliorer les conditions de vie et s'attaquer au problème persistant du chômage, tout en continuant de réduire l'inflation et de renforcer la situation du secteur extérieur.

Après l'indépendance en 1956, la Tunisie a adopté une stratégie dirigiste, dans laquelle l'Etat

³Pour plus de détails, cf. chapitre 12.

⁴Cette section, ainsi que les sections relatives à la Tunisie dans les chapitres 7 à 10, sont extraites de IMF *Occasional Paper No. 109, The Path to Convertibility and Growth: The Tunisian Experience* par Saleh M. Nsouli et al. (cf. bibliographie).

Encadré 1.2.

Conditions économiques en Tunisie avant la réforme de 1986

- Un important déficit budgétaire représentant, en moyenne, 5 % du PIB pendant 1981–86; en 1985–86, les recettes non pétrolières représentaient 30 % du PIB et les dépenses 40 %.
- Une politique monétaire expansionniste, alimentée, en partie, par les besoins de financements du budget et des entreprises publiques, ainsi que par des taux d'intérêt réels négatifs; ces derniers ont contribué à la hausse de la demande de prêts et aux distorsions dans l'allocation des crédits, conduisant à une détérioration de la santé financière du système bancaire.
- Un secteur des entreprises publiques vaste et inefficace, fortement dépendant de soutiens budgétaires et de crédits bancaires.
- Un système étendu de contrôle sur les prix, l'investissement, le commerce, le crédit et les changes qui créait de graves distorsions pour les décisions d'investissement et de consommation.
- Un déficit important du compte courant extérieur, représentant 8 % du PIB en 1985–86; ce déficit résultait d'une demande intérieure élevée, de l'essoufflement des exportations et d'une monnaie surévaluée contrastant avec des termes de l'échange détériorés.
- Une dette extérieure croissante, représentant 63 % du PIB en 1986, dont le service était de 28 % des recettes de biens et services pour la même année.

exerçait une influence dominante sur la production et les incitations. Cette stratégie s'appuyait sur une réglementation généralisée, un important secteur public et des plans successifs de développement dans lesquels l'État investissait massivement. Parallèlement, une importance particulière était donnée au développement des ressources humaines, ainsi qu'à la prestation de services de santé de base, alors même qu'un vaste système de sécurité sociale était mis en place. A la fin des années 60, la Tunisie a modifié sa stratégie pour encourager le développement du secteur privé en le protégeant fortement contre la concurrence extérieure, tout en maintenant des mesures étendues de contrôle. Bien que la Tunisie ne dispose que de gisements pétroliers modestes, la brusque hausse des prix mondiaux du pétrole au début des années 70 a permis aux autorités d'accroître sensiblement leurs investissements et d'accorder d'importantes augmentations de salaires. L'ensemble des politiques décrites a été, en partie, à l'origine de distorsions et de rigidités économiques considérables.

Avec la chute des prix mondiaux du pétrole et la diminution progressive des réserves de pétrole au début des années 80, la situation du secteur extérieur a commencé à se dégrader. Bien que, dans un premier temps, les autorités aient comprimé l'investissement public et freiné les hausses de salaires, ces mesures ont été insuffisantes pour s'attaquer aux problèmes structurels profonds. Ainsi, malgré une intensification des mesures de contrôle dans les domaines du commerce extérieur et des changes, les réserves internationales brutes ont brusquement chuté pour ne plus couvrir, au milieu de 1986, que

quelques jours d'importations. Le chômage est passé à un taux d'environ 15 % et certains indices donnaient à penser qu'en l'absence d'une modification significative de l'action des autorités, il risquait de continuer d'augmenter rapidement.

Face à cette situation, le gouvernement tunisien a réexaminé sa stratégie économique, conscient que l'économie était aux prises avec de graves distorsions et d'importantes mesures de contrôle qui limitaient la productivité, stimulaient les activités peu efficaces de substitution aux importations et décourageaient l'épargne. De plus, l'absorption massive de ressources par le secteur public entravait la contribution du secteur privé à la croissance et à la création d'emplois (cf. encadré 1.2).

Face à cette situation, les autorités ont amorcé en août 1986 une stratégie d'ajustement assortie d'un double objectif :

- améliorer l'affectation des ressources, en éliminant la panoplie de mesures de contrôle en vigueur (sur les prix, l'investissement, le commerce extérieur et les changes) et en ajustant le taux de change à un niveau réaliste;
- réduire l'absorption des administrations publiques et améliorer la régulation monétaire, pour libérer des ressources au profit du secteur privé, tout en freinant la croissance de la demande intérieure.

Cette stratégie prévoyait la mise en oeuvre de réformes globales et, parallèlement, d'une politique prudente de la dette extérieure pour en alléger le service croissant. Ce faisant, la Tunisie continuait d'honorer systématiquement le service de sa dette extérieure, sans solliciter de rééchelonnement. Les

autorités se sont attelées à libéraliser l'économie et rétablir l'équilibre financier tant intérieur qu'extérieur avec l'appui, à compter de 1986, du FMI dans le cadre d'un accord de confirmation puis d'un accord élargi de quatre ans. Dans l'intervalle, la Banque mondiale a également prêté son concours sous la forme d'un prêt à l'ajustement du secteur agricole (PASA) en 1986, d'un prêt à l'ajustement de la politique industrielle et commerciale en 1987, de deux prêts à l'ajustement structurel en 1988 et 1991, d'un second PASA en 1989 et d'un prêt à la réforme des entreprises publiques en 1989.

1. Evolution de la situation économique au cours de la période 1970–86

Pendant la période 1970–80, l'économie tunisienne a crû rapidement (à un taux annuel moyen de 7,4 %), mais les autorités ont pu maintenir à la fois la stabilité financière à l'intérieur et une vigoureuse position de la balance des paiements. Bien qu'en pourcentage du PIB les dépenses publiques aient suivi une tendance orientée à la hausse, le déficit budgétaire global a été maintenu à moins de 2 % du PIB en moyenne, sauf en 1976–78, période pendant laquelle le recul des prix mondiaux du pétrole et des phosphates a eu des effets négatifs sur les recettes. En raison de la politique de gestion de la demande suivie, de la forte amélioration des termes de l'échange et de la dépréciation du dinar en termes effectifs réels, le déficit extérieur courant a été maintenu à environ 6 % du PIB en moyenne au cours de la période 1970–80. Pour l'essentiel, le financement provenait de sources officielles, principalement à des conditions concessionnelles, et d'investissements extérieurs directs. En conséquence, le ratio du service de la dette n'est passé de 10 % en 1970 qu'à 12 % en 1980, tandis que l'encours de la dette atteignait 36 % du PIB en 1980, contre 32 % en 1976.

Au début des années 80, la croissance rapide de l'économie s'est accompagnée d'une intensification du rôle de l'Etat. L'intervention de plus en plus importante de l'Etat dans l'économie a tenu non seulement à l'augmentation de la part des dépenses publiques dans le PIB, mais aussi au développement des entreprises publiques qui ont fini par dominer plusieurs secteurs économiques. Non seulement l'Etat possédait ou gérait une fraction importante des avoirs productifs, mais le fonctionnement de l'économie faisait l'objet d'une réglementation généralisée. Exacerbant ses fonctions de réglementation, le gouvernement a mis en place un système généralisé de contrôles. L'affectation des ressources a été

fortement perturbée par les contrôles et diverses incitations qui avaient pour objet d'orienter l'investissement privé vers certains secteurs, ainsi que par d'importantes restrictions quantitatives à l'importation et par la protection tarifaire élevée et complexe. Afin de protéger le secteur industriel, un système de restrictions quantitatives et de droits de douane élevés avait été mis en place. En même temps, l'étroitesse du marché avait souvent amené les pouvoirs publics à décourager toute nouvelle activité non destinée à concurrencer les importations par des mesures de contrôle des investissements. Avec un nombre peu élevé de producteurs et de distributeurs, la concurrence sur le marché intérieur était restreinte, d'autant plus que dans le cas des marchandises échangeables, la situation était aggravée par les restrictions à l'importation. Afin de protéger les consommateurs contre les répercussions d'une concurrence réduite, des mesures généralisées de contrôle des prix avaient été mises en place. Ces mesures, qui fixaient les prix sur la base du coût majoré et limitaient ainsi les bénéfices, ne sont pas toujours parvenues à contenir l'inflation, faute d'incitations à maîtriser les coûts de production. Parallèlement, elles n'encourageaient pas la production agricole en maintenant les prix en dessous des prix internationaux. Elles ont été complétées par des subventions aux intrants agricoles et aux biens de consommation sensibles sur le plan social, dont l'objet était notamment de protéger les plus défavorisés. En outre, un régime de sécurité sociale très développé a été mis en place et l'octroi de subventions a été banalisé. L'ensemble de ces orientations économiques a conduit à une rigidité croissante du système économique et à des distorsions de plus en plus fortes.

A partir de 1981, la situation économique et financière de la Tunisie s'est nettement dégradée. Par suite d'une baisse tendancielle de la production pétrolière, d'un fléchissement de la production minière et manufacturière et de l'impact sur les secteurs agricole et agro-industriel de mauvaises conditions climatiques récurrentes, l'activité économique s'est ralentie, le taux de croissance annuel s'établissant en moyenne à 3,3 % au cours de la période 1981–86. En même temps, les déséquilibres intérieurs et extérieurs se sont sensiblement aggravés sous l'effet d'une politique financière expansionniste, ainsi que du recul des termes de l'échange (fortement dépendants des prix mondiaux du pétrole).

Les distorsions causées par la réglementation et l'inefficacité du secteur des entreprises publiques ont également contribué aux déséquilibres financiers intérieurs et extérieurs sans cesse croissants du début des années 80. Le secteur des entreprises publiques, qui a joué un rôle capital dans le développement économique de la Tunisie au milieu des années 80,

représentait une part significative (entre un quart et un tiers) de l'emploi, du PIB et de l'investissement. Ainsi, en 1985 il y avait en Tunisie quelque 550 entreprises publiques. Néanmoins, pendant la même période, la situation financière globale de ce secteur s'est dégradée et son endettement a augmenté, de même que son recours à l'aide de l'Etat.

En 1981-84, les autorités ont laissé la demande intérieure s'accroître à un taux dépassant nettement celui du PIB. Alors qu'en 1981 l'accélération de la demande intérieure s'expliquait essentiellement par une nouvelle augmentation de l'investissement, en 1982-84 elle a été intégralement attribuable à la consommation, qui a été alimentée par la forte hausse de la masse salariale dans l'économie et par d'importants transferts de l'Etat aux sociétés et aux ménages. En conséquence, entre 1980 et 1984, l'épargne intérieure brute est tombée de 24,0 % du PIB à 20,3 % et le déficit en ressources est passé de 5,4 % du PIB à 11,7 %. Toutefois, sous l'effet d'un durcissement sensible des mesures de contrôle applicables aux investissements et d'une compression des investissements publics en 1985, le déficit en ressources a été ramené à 6,1 % du PIB cette même année.

Entre 1980 et 1984, le déficit budgétaire global a plus que doublé en pourcentage du PIB (6,7 % en moyenne), avant de retomber à 3,7 % du PIB en 1985. Il y eut, certes, une augmentation substantielle des recettes, mais les dépenses budgétaires se sont également accélérées entre 1980 et 1984, notamment en raison de l'accroissement des déficits d'exploitation des entreprises publiques. A cela s'est ajoutée une forte hausse des prêts nets de l'Etat, de sorte que non seulement la situation budgétaire de l'Etat s'est dégradée, mais le secteur privé et les entreprises publiques ont pu fortement accroître leur déséquilibre épargne-investissement. La réduction notable du déficit budgétaire en 1985 était le résultat d'une contraction des prêts nets de l'Etat, suite à un renforcement des contrôles sur l'investissement des entreprises publiques.

Les effets de la politique expansionniste suivie dans le domaine des finances publiques entre 1981 et 1985 ont été aggravés par une politique monétaire très libérale. Le crédit a augmenté à un taux composé de quelque 20 % par an, le crédit à l'Etat et celui à l'économie progressant sensiblement au même rythme moyen au cours de la période. Le taux annuel d'accroissement de la masse monétaire au sens large progressait à un taux composé de 16,4 % et dépassait tous les ans, sauf pour une année, le taux de croissance du PIB nominal de quelque 3 points de pourcentage en moyenne.

En ce qui concerne le secteur extérieur, le déficit des transactions courantes a plus que doublé en pourcentage du PIB entre 1980 et 1984, année pour

laquelle il a atteint 10,9 %. Cette évolution s'explique surtout par l'orientation à la baisse des exportations (en particulier de produits pétroliers et de phosphates) à cause essentiellement du fort recul des prix mondiaux, par la diminution des recettes au titre du tourisme et des envois de fonds des travailleurs et par l'augmentation des paiements d'intérêts liés à la dette extérieure publique. Le déficit courant a pu être ramené à 7,1 % du PIB en 1985 en raison d'une diminution sensible des importations, attribuable au durcissement des mesures de contrôle et des restrictions à l'importation, et d'une compression des investissements publics. En raison des déficits élevés successifs et du recours accru aux marchés financiers internationaux pour les financer, les indicateurs de la dette extérieure se sont fortement dégradés, le ratio du service de la dette passant à 21,6 % en 1985 et le ratio dette/PIB à 46 %. En outre, les réserves internationales officielles brutes étaient tombées à l'équivalent d'un mois d'importations seulement à la fin de 1985, contre deux mois en 1980. A la fin de 1985, le gouvernement a adopté des mesures pour contenir le déficit extérieur courant, mais en raison de facteurs exogènes défavorables, les mesures prises ont été insuffisantes pour arrêter la dégradation.

Les efforts de stabilisation mis en oeuvre au début de 1986 se sont vite révélés insuffisants face à la dégradation des termes de l'échange, la chute de la production des céréales en raison de conditions météorologiques défavorables et la chute des recettes touristiques faisant écho à un regain de tensions régionales. Aux prises avec des déséquilibres financiers qui devenaient intolérables, le gouvernement a décidé d'adopter un programme d'ajustement global pendant le deuxième semestre de 1986 en vue d'améliorer durablement la croissance et de rétablir les équilibres financiers à moyen terme. Ce programme prévoyait l'adoption d'une politique rigoureuse en matière de gestion de la demande, l'amélioration significative de la compétitivité, l'élimination progressive des contrôles étatiques et le renforcement du rôle du marché.

2. Réformes mises en oeuvre pendant la période 1986-92⁵

Dans le secteur extérieur, à la suite de réformes rigoureuses, la performance des exportations s'est raffermie, notamment en raison d'une forte

⁵Les chapitres 7 à 10 reviennent en détail sur les développements sectoriels au cours de cette même période, à l'exception des réformes structurelles qui sont décrites plus en détail dans cette section.

dépréciation réelle du dinar tunisien en 1986–87, et les indicateurs d'endettement extérieur ont commencé à s'améliorer.

Entre 1986 et 1992, les autorités ont adopté des réformes pour redresser la situation des finances publiques et réduire l'absorption des administrations. Les réformes fiscales ont essentiellement consisté à mettre en place une taxe sur la valeur ajoutée et à adapter l'impôt sur le revenu. Les réformes des dépenses publiques visaient la baisse des ratios des dépenses courantes et des dépenses en capital au PIB. Ces efforts n'ont pas été immédiatement couronnés de succès et le déficit budgétaire global n'a pu vraiment régresser qu'en 1992, même si la politique de finances publiques avait été rapidement modifiée pour atténuer les effets de facteurs exogènes défavorables. Entre 1986 et 1992, il y eut un changement dans la nature du financement du déficit budgétaire, le financement non bancaire remplaçant peu à peu, en termes nets, le financement extérieur et le financement intérieur bancaire. Ce nouveau mode de financement a été rendu possible grâce au lancement par le Trésor de titres sur le marché.

Dans le secteur financier, les réformes ont visé l'amélioration de la régulation monétaire, l'encouragement du développement des marchés financiers et le renforcement du système bancaire. Les autorités ont mené la politique monétaire en harmonie avec le développement du secteur privé, tout en veillant à réduire les déséquilibres financiers. Des réformes parallèles ont permis d'améliorer l'intermédiation financière, d'étendre les circuits financiers et d'adopter de nouveaux instruments financiers.

Entre 1986 et 1992, les réformes structurelles ont joué un rôle capital pour transformer l'économie tunisienne en une économie de marché, notamment, les actions prises pour démanteler le système généralisé de contrôle des prix. Le programme complet de réformes structurelles que le gouvernement a lancé en 1986 visait à améliorer l'allocation des ressources, tout en favorisant la croissance par une stratégie axée sur l'exportation, étant donné l'étroitesse du marché intérieur. Afin de porter la compétitivité au niveau nécessaire pour que cette stratégie réussisse, les autorités ont cherché à renforcer la productivité globale par une intensification de la concurrence, tout en encourageant la mobilisation des ressources et leur orientation vers l'investissement productif. Les principaux éléments du programme de réformes étaient les suivants : libéralisation des prix et des échanges, des taux d'intérêt et de l'investissement; réforme du secteur des entreprises publiques; rationalisation des

incitations à l'investissement; et réforme des dispositifs de protection sociale.

La réforme du secteur des entreprises publiques était considérée comme un élément clé de la restructuration globale de l'économie. Afin de réduire la charge que représentaient les entreprises publiques pour le budget et d'améliorer l'allocation globale des ressources dans l'économie, le gouvernement a décidé en 1986 de réduire l'importance de ce secteur, en transférant la direction de nombreuses entreprises à des actionnaires privés ou en privatisant les entreprises. La réforme visait également à améliorer la situation des entreprises qui devaient rester sous tutelle de l'Etat en les restructurant et en clarifiant leurs relations avec ce dernier. Les efforts structurels ont redoublé depuis 1989 pour restructurer, liquider ou privatiser diverses entreprises publiques, en leur accordant davantage d'autonomie, en établissant des contrats-programmes pour certaines d'entre elles ou en amorçant la première phase de la privatisation des petites et moyennes entreprises.

Une nouvelle loi sur les entreprises publiques, adoptée au début de 1989, a fait passer de plus de 33 % à plus de 50 % le niveau minimum du capital que l'Etat devait détenir pour qu'une entreprise restât publique. Le nombre des entreprises publiques répondant à ce nouveau critère était de quelque 200, dont 150 environ produisaient des biens et services commercialisés. Cette loi a également conféré aux entreprises restant sous tutelle de l'Etat davantage d'autonomie en matière de gestion, l'objectif étant de passer d'un contrôle ex ante à une évaluation ex post. Cette évaluation devait se faire en fonction des objectifs spécifiques inscrits dans les contrats-programmes conclus entre les entreprises concernées et l'Etat. Ces contrats-programmes triennaux précisaient les obligations respectives des entreprises, en termes d'objectifs économiques, financiers et de gestion, et de l'Etat, y compris celles concernant l'approbation des tarifs, la fixation des prix et les aides attendues. Les contrats étaient conçus de façon que les entreprises soient gérées sur une base technique et financière durable, dans des conditions quasi-commerciales. En outre, pour certaines entreprises publiques, les programmes de restructuration devaient être élaborés de manière à rationaliser les opérations et les investissements et à réorganiser la structure financière.

Au cours de la première phase, le programme de privatisation a été axé essentiellement sur les petites et moyennes entreprises. Après la vente d'entreprises qui étaient relativement saines (hôtels, entreprises de textiles, de construction mécanique ou de matériaux de construction, par

exemple), l'Etat s'est graduellement désengagé des entreprises déficitaires. Au début de 1993, quelque 40 entreprises publiques avaient déjà été privatisées (par voie de vente des actifs dans 28 cas et du capital dans les autres). En ce qui concerne les entreprises qui devaient rester dans le secteur public, des contrats-programmes étaient en place à la fin de 1992 pour sept d'entre elles dans les secteurs des transports, de l'énergie, des mines et du bâtiment. En outre, une étude complète et détaillée a été préparée sur la restructuration du principal conglomérat de l'industrie chimique. Certains indices donnent à penser que les résultats économiques de l'ensemble du secteur des entreprises publiques se sont améliorés depuis 1987, malgré la progression des frais financiers. Bien que l'endettement total de ce secteur se soit ralenti, la part de la dette à court terme a continué d'augmenter. Les processus de désengagement de l'Etat et de privatisation ont pris plus de temps que prévu, car les travaux préparatoires ont été plus complexes et plus longs à réaliser qu'initialement envisagé et la mobilisation des ressources financières s'est révélée être une forte contrainte.

La seconde phase du processus de privatisation, amorcée au début de 1993, vise les grandes entreprises rentables, à privatiser par la vente de leur capital. A partir de 1993, le processus devrait s'accélérer sensiblement du fait de l'élaboration d'un programme de privatisations complet et du renforcement de son exécution. On s'attend en outre à ce que l'expérience acquise en matière d'élaboration des contrats-programmes facilite la rédaction des futurs contrats de cession.

Au cours de la deuxième moitié des années 80, d'autres mesures de libéralisation ont été mises en oeuvre. Ainsi, un nouveau cadre juridique, accompagné de réformes fiscales, a été conçu pour encourager les investisseurs privés en réduisant les obstacles qui entravent leur accès au marché et en s'attaquant aux distorsions fiscales. Des travaux sont en cours pour mieux harmoniser les incitations par l'adoption d'un code unifié des investissements, prévoyant pour les divers secteurs un régime uniforme. Dans le domaine des importations, les restrictions quantitatives ont été réduites et les droits de douane abaissés et rationalisés. Enfin, dans le cadre de sa stratégie tournée vers l'extérieur, la Tunisie a pris des mesures pour éliminer progressivement le contrôle des changes, la monnaie étant convertible, depuis début janvier 1993, pour les transactions courantes ainsi que pour les transactions en capital des non-résidents.

La Tunisie a accordé une priorité élevée au développement social, à la réduction de la pauvreté, ainsi qu'à la protection de la population

grâce à un système de sécurité sociale comportant plusieurs caisses. Les indicateurs sociaux se sont considérablement améliorés pendant les années 80 et sont actuellement plus élevés que dans nombre de pays où le niveau de revenu est analogue. Pendant la période d'ajustement, les autorités ont pris des mesures pour atténuer les difficultés des populations défavorisées et pour stimuler le développement des secteurs sociaux. Les autorités continuent leurs efforts en vue d'améliorer la situation sur le plan social :

- en fournissant des ressources suffisantes aux secteurs sociaux;
- en ciblant mieux les subventions au profit des plus défavorisés;
- en étendant la couverture de la sécurité sociale aux travailleurs indépendants et aux travailleurs agricoles.

3. Bilan des réformes et défis à la fin de 1992

Les réformes mises en oeuvre ont contribué :

- à une accélération généralisée de l'activité économique, la croissance réelle ayant presque doublé entre 1982-86 et 1987-92;
- à une hausse, à compter de 1989, du ratio investissement fixe brut/PIB, reflétant la forte augmentation de l'investissement du secteur privé qu'a rendue possible une amélioration de l'épargne hors administration centrale;
- à un renforcement de la situation du secteur extérieur, notamment en raison de l'augmentation et de la diversification des exportations;
- à une diminution de l'endettement extérieur et des ratios du service de la dette;
- à une réduction substantielle des tensions inflationnistes favorisée par la libéralisation de l'économie et l'application d'une politique financière restrictive.

Pour atteindre les objectifs du Huitième plan de développement des défis restent à relever : il faudra améliorer encore l'efficacité de l'économie et mobiliser davantage l'épargne intérieure. A cet effet, la Tunisie poursuit énergiquement ses réformes dans un certain nombre de domaines. Les autorités envisagent d'éliminer les dernières mesures de contrôle des prix et des échanges pour améliorer davantage l'allocation des ressources; de rendre le marché du travail plus souple afin

d'ajuster plus étroitement les rémunérations à la productivité et de favoriser la création d'emplois; d'adopter un code unifié des investissements en vue d'harmoniser les incitations entre tous les secteurs; d'établir un marché des changes qui servira de cadre pour la fixation du taux de change; d'achever la réforme du secteur bancaire et du secteur financier de façon à renforcer l'intermédiation financière; d'accélérer la restructuration et la privatisation des entreprises publiques afin à la fois de réduire la dépendance de ce secteur à l'égard du budget et de développer le secteur privé; de réduire

le déficit budgétaire en vue de diminuer l'absorption du secteur public et de continuer à améliorer la structure de la dette de la Tunisie; de poursuivre l'application d'une politique de rigueur dans le domaine monétaire dont l'objet est à la fois de freiner les pressions de la demande intérieure et d'appuyer le développement du secteur privé. A la lumière de ces objectifs, il convient de considérer les succès enregistrés par la Tunisie dans ses efforts d'ajustement comme la base sur laquelle les autorités peuvent continuer de travailler à la prospérité du peuple tunisien.

