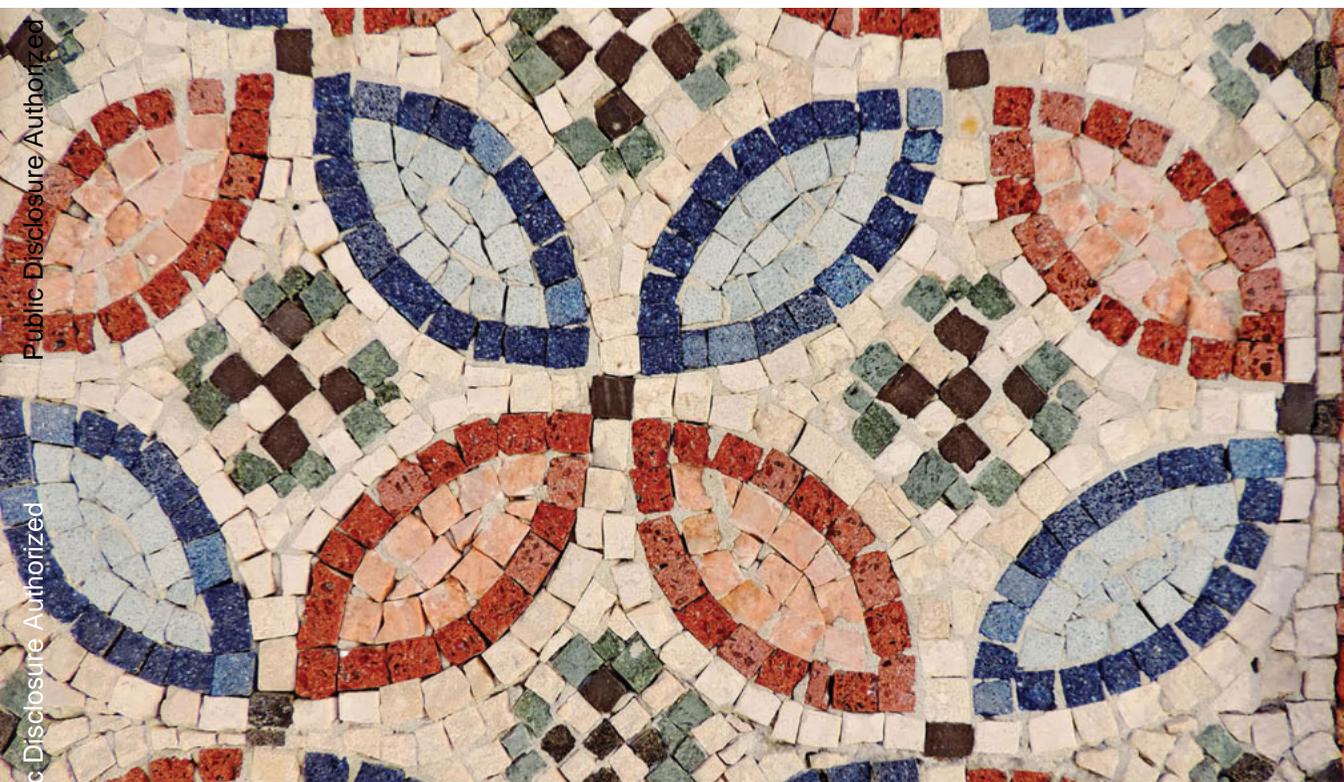


Tunisie : Revue des Dépenses Publiques

Un Nouveau Pacte pour la Transition
*Réformer l'Etat pour des Dépenses Publiques
Plus Efficaces et Equitables*

Rapport de synthèse

Pour télécharger
le rapport



Tunisie : Revue des Dépenses Publiques

Un Nouveau Pacte pour la Transition
*Réformer l'Etat pour des Dépenses Publiques
Plus Efficaces et Equitables*

Rapport de synthèse

Tables des Matières

Remerciements	v
Résumé Analytique	vii
Chapitre 1: <i>Amorcer le Virage: Créer l'Espace Budgétaire Nécessaire à la Croissance et à des Dépenses Publiques Propices à une Plus Grande Equité</i>	5
Chapitre 2: <i>La Mère des Réformes: Améliorer la Performance et la Productivité du Secteur Public</i> ...	9
Chapitre 3: <i>L'Heure est au Changement: Mettre en Place un Système de Retraite plus Viable et Equitable</i>	15
Chapitre 4: <i>Renouveler le Contrat d'Assistance Sociale: Des Subventions aux Filets de Sécurité Elargis et mieux Ciblés</i>	23
Chapitre 5: <i>Relever le Défi de l'Education: Des Dépenses Plus Efficaces en Faveur de l'Apprentissage</i>	31
Chapitre 6: <i>Pour des Soins de Meilleure Qualité: Améliorer l'Efficacité et l'Equité des Systèmes de Soins de Santé</i>	37
Chapitre 7: <i>L'Energie pour Aller de l'Avant: Vers une Production d'Electricité Plus Durable et Efficace</i>	45
Chapitre 8: <i>Valorisation et Conservation de l'Eau: Vers Plus de Sécurité et d'Inclusion</i>	51
Chapitre 9: <i>Tracer les Voies du Futur: Améliorer les Services de Transports Terrestres, pour une Meilleure Compétitivité et Plus d'Emplois</i>	57
References	65

LIST OF FIGURES

Figure 1.1 PIB et croissance des exportations, 1980–2007	5
Figure 1.2 Principaux indicateurs macroéconomiques, 2000–07 vs 2008–10.	6
Figure 1.3 Déficit budgétaire et dette publique, 1990–2016.	7
Figure 2.1 Dépenses en masse salariale : comparaison à l'échelle internationale	9
Figure 2.2 Efficacité administrative et dépenses en masse salariale par pays	10
Figure 2.3 Composition des dépenses en masse salariale (% total)	12
Figure 3.1 Déterminants des coûts des retraites : ratios de dépendance et de soutien.	16

Figure 3.2 Déficit des régimes de retraite, au vu des mesures de modernisation	20
Figure 4.1 Subventions aux produits énergétiques, selon les quintiles, 2015/16 (En millions de TND).	25
Figure 4.2 Subventions aux produits alimentaires allant à chaque quintile, 2015/16 (TND millions).	27
Figure 4.3 Dépenses en aides sociales, en % du PIB.	28
Figure 4.4 Couverture des transferts monétaires au quintile le plus pauvre (%), à diverses dates.	28
Figure 5.1 Taux de scolarisation bruts et nets (TSB et TSN).	31
Figure 5.2 Dépenses publiques réservées à l'éducation.	32
Figure 5.3 Masse salariale de l'éducation publique	33
Figure 5.4 Ratios élève-enseignant et élève-personnel administratif	34
Figure 5.5 Taux de redoublement par gouvernorat (primaire, collège et lycée).	35
Figure 5.6 Taux d'abandon scolaire par gouvernorat (collège)	36
Figure 6.1 Total des Dépenses de Santé : Comparaison à l'échelle internationale, moyennes 2012–15 (% du PIB)	38
Figure 6.2 Efficience relative des dépenses en santé	39
Figure 6.3 Inputs et allocation fonctionnelle des dépenses de santé.	40
Figure 6.4 Inégalités des dépenses et services de santé	42
Figure 7.1 Pertes techniques de la STEG, en % de la puissance injectée	46
Figure 7.2 Emprunts contractés par la STEG.	47
Figure 7.3 Capacités et production des turbines à gaz installées (GT), % du total	48
Figure 8.1 Ressources hydriques	52
Figure 8.2 Pertes techniques en eau renouvelables, en m ³ par habitant.	52
Figure 8.3 Coûts et tarifs de l'eau, en DT par m ³	53
Figure 8.4 Bilan financier des entreprises publiques de services d'eau	54
Figure 9.1 Investissements dans le réseau routier	59
Figure 9.2 Distribution des recettes de péage par autoroutes	60
Figure 9.3 Nombre de passagers des trois plus grandes compagnies régionales de transport.	61
Figure 9.4 Flotte de bus opérationnels (Transtu)	61

Remerciements

Ce rapport a été préparé par une équipe d'experts de la Banque mondiale (BM) et de la Banque africaine de développement (BAD) avec la collaboration d'experts tunisiens et internationaux. Cette équipe était composée de Abdoulaye Sy (BM), Philippe Trape (BAD), Dalia Al Kadi (BM), Sonia Sanchez Quintela (BM), Ibrahim El Ghandour (BM), Lida Bteddini (BM), Montserrat Pallares-Miralles (BM), Edward Whitehouse (expert), Thomas Walker (BM), Mehdi Barouni (BM), Michael Drabble (BM), Hafedh Zaafrane (expert), Samira Halabi (BM), Fatima El Kadiri El Yamani (BM), Sylvestre Gaudin (expert), Ines Ayadi (expert), Marwen Hkiri (BM), Natsuko Obayashi (BM), Hedi Larbi (expert), Ahmed Basti (expert), Mohamed Chebbi (expert) et Raoudha Gafrej (expert).

Le rapport a été préparé sous la direction de Kevin Carey et a bénéficié des orientations de Marie Françoise Marie-Nelly, Tony Verheijen et Yacine Fal.

Le rapport a également bénéficié des précieux commentaires de Fadila Caillaud, Ivailo Izvorski, Rajesh Advani, Yuko Okamura, Gustavo Demarco, Moez Cherrif, Tu Chi Nguyen et Ezzedine Khalfallah.

L'équipe remercie également plusieurs institutions publiques tunisiennes qui ont formulé des commentaires constructifs et facilité l'accès aux données, notamment les ministères des finances, de l'investissement, du développement et de la coopération internationale, des affaires sociales, de la fonction publique, de l'éducation, de la santé, des transports et de l'agriculture; ainsi que l'Institut national de la statistique, le Centre de recherches et d'études sociales, l'Institut national de la compétitivité et des études quantitatives et le Conseil d'Analyse Economique. L'équipe remercie en particulier les directeurs généraux et le personnel de ces institutions publiques qui ont personnellement participé aux différents ateliers de préparation de ce rapport. L'équipe a également eu des échanges constructifs avec l'Union générale tunisienne du travail durant la préparation du rapport.

Résumé Analytique

La performance budgétaire de la Tunisie s'est significativement dégradée au cours des dix dernières années : la dette publique qui a augmenté de près de 30 points de pourcentage du PIB depuis 2008 se situe actuellement à plus de 70% du PIB. Les passifs éventuels des entreprises publiques s'élèvent à 14% du PIB¹, au moment même où le déficit du système des retraites pourrait atteindre 4,6 milliards de DT à l'horizon 2020 (4,8% du PIB en 2017). Les besoins développementaux du pays restent significatifs, alors même que l'on assiste au resserrement de l'espace budgétaire et à l'exacerbation des risques qui pèsent sur le budget : les disparités régionales restent importantes, le processus de décentralisation n'en est qu'à ses débuts, les secteurs de l'éducation et de la santé sont confrontés à l'exigence d'amélioration de la qualité de services qu'ils offrent en vue de rehausser les conditions de vie et le capital humain des citoyens, l'approvisionnement énergétique et hydrique doit encore être sécurisé et l'infrastructure du pays a besoin d'être renforcée. La présente Revue des Dépenses Publiques (RDP) se propose de fournir des éléments probants permettant de sonder les causes profondes de la défaillance de la politique budgétaire tunisienne à travers l'analyse de l'efficacité et de l'équité des dépenses publiques de l'administration centrale et des entreprises publiques. L'analyse en question a été possible grâce à la participation de la Tunisie à l'Initiative du Budget Ouvert lancée par Banque Mondiale, à laquelle la Tunisie a été le seul pays de la région MENA à prendre part², ainsi qu'à la collaboration de l'Etat tunisien. Elle a également permis d'accéder, de façon détaillée, aux données relatives aux dépenses de l'administration centrale et a été consolidée par une opération de collecte de données menée auprès des principales entreprises publiques, pendant un peu plus d'une année.

Le présent rapport montre que le nœud des difficultés budgétaires qui se posent à la Tunisie réside dans la vision du rôle de l'Etat en tant que pourvoyeur d'emplois, ainsi que dans le caractère subventionné des prix des biens et services dans une économie à faibles valeur ajoutée et salaires, où le secteur privé est particulièrement contraint. Ce modèle de développement et ce contrat social ont été maintenus en l'état, alors même que la capacité, la productivité et la performance de l'administration et des entreprises publiques—principales locomotives du modèle en question—se sont significativement fragilisées. Un des signes infaillibles de la défaillance du modèle réside dans la hausse du taux de chômage, notamment chez les jeunes et dans les zones les plus défavorisées du pays. Le rapport met également l'accent sur la nécessaire rupture avec le passé que la Tunisie doit opérer et invite à réfléchir à un nouveau pacte pour résoudre ces problèmes structurels afin

¹Le total des garanties, rétrocessions et emprunts du trésor accordés aux entreprises publiques, 2016.

²Initiative du Budget Ouvert lancée par la Banque Mondiale (BOOST), <http://boost.worldbank.org/>

de réussir la transition politique et économique du pays. Il fournit également des recommandations détaillées en lien avec le pacte proposé et préconise de s'atteler aux défaillances des dépenses publiques, principale cause des difficultés budgétaires que connaît la Tunisie. Il rappelle qu'une meilleure mobilisation des ressources domestiques est, en soi, un élément des solutions à mettre en œuvre et que la priorité doit être donnée à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, à l'amélioration de l'efficacité de l'administration fiscale et des incitations qu'elle propose, à l'intégration du secteur informel et à l'instauration d'un système de taxation plus équitable pour tous. Il est peu probable qu'une solution exclusivement basée sur la mobilisation de recettes fiscales—au moyen d'une fiscalité plus élevée et d'une croissance plus forte qui ferait fi des défaillances structurelles des dépenses publiques—puisse résoudre les difficultés budgétaires de la Tunisie. Une telle approche pourrait même exacerber certaines difficultés économiques, comme la faible croissance du secteur privé et de la création d'emplois ou encore l'élargissement du secteur informel.

Au lendemain de son indépendance, la Tunisie s'était attelée à édifier une administration solide et à se doter d'un tissu d'entreprises publiques capables d'impulser le modèle de développement tiré par l'Etat. Ce modèle a donné lieu à d'importantes réalisations en matière de développement humain, qui se sont notamment traduites par l'accès quasi universel aux services de base, tels que l'éducation, la santé, l'eau, l'électricité et qui ont permis de jeter les bases sur lesquelles vont se développer les secteurs de l'industrie et des services. Toutefois et au cours des dix dernières années, plusieurs chocs, mutations et autres moments charnières ont mis à mal l'efficacité et la viabilité de ce modèle. La crise financière de 2007, les augmentations des prix des biens de première nécessité et la Révolution de 2011 ont donné lieu à d'importantes augmentations et à une certaine instabilité des dépenses publiques aggravant, par là même, la politique budgétaire de la Tunisie. Le rapport montre que les deux piliers du modèle de développement tiré par l'Etat que sont l'administration et les entreprises publiques ne sont plus en mesure de pérenniser l'actuel contrat social et ont besoin de réformes en profondeur.

L'administration publique (administration centrale et locale), en sa qualité de premier pilier de l'Etat, emploie près de 645.000 personnes, soit 7,4% de la population en âge de travailler et 18,5% des emplois. A elle seule, la masse salariale de l'administration centrale a augmenté de 4 points de pourcentage du PIB depuis 2010 pour s'établir à 14,7% en 2017 (plus de 60% des recettes de l'Etat), en raison du nombre croissant des recrutements effectués dans l'optique de créer des emplois et maintenir une certaine paix sociale au lendemain de la Révolution de 2011, ainsi que des promotions et augmentations salariales. Les prix administrés de certains produits alimentaires et services ont été gelés pendant plusieurs années, ce qui s'est traduit par une hausse des allocations budgétaires y afférentes qui se sont situées à 5% du PIB en 2013 (l'équivalent des dépenses en investissement de l'administration centrale). Les allocations au transport ont doublé pour atteindre 0,5% du PIB et l'assistance sociale sous forme de transferts monétaires directs a avoisiné 0,8% du PIB, même si elle est restée en-deçà des niveaux enregistrés dans d'autres pays comparables.

Alors même que l'Etat dépense de plus en plus pour les recrutements, augmentations salariales et autres inputs nécessaires au fonctionnement de la fonction publique (locaux pour bureaux,

infrastructure, équipements, etc.), la performance et la productivité du secteur public se sont détériorées. Les enquêtes menées à ce sujet ont révélé que la plupart des perceptions et expériences que les citoyens et entreprises ont avec l'administration étaient négatives, notamment en lien avec la lourdeur de la bureaucratie, les insuffisances du rendement, les inégalités du traitement, le clientélisme et la corruption. Plusieurs évaluations internationales des performances institutionnelles et politiques, à l'instar du rapport "Doing Business" de la Banque Mondiale et des Indicateurs de Gouvernance dans le Monde, n'ont pas manqué de pointer du doigt la détérioration de la performance du secteur public et le déficit d'efficacité qui se traduisent par une faiblesse de la qualité des services publics pour les citoyens et de l'environnement des affaires pour les entreprises.

L'exemple du secteur de l'éducation est on ne peut plus éloquent du clivage entre envergure de la dépense (près de 6,7% du PIB, soit 22% des dépenses du gouvernement central) et détérioration de la qualité et de la performance des services publics offerts (taux de redoublement élevés, notamment dans les zones défavorisées du pays, taux d'abandon et de redoublement élevés pendant les transitions entre primaire et secondaire, entre secondaire et universitaire, etc.), ce qui souligne l'inefficacité des dépenses et l'urgence de réformer le secteur public, notamment en matière de politiques de gestion des ressources humaines. Les dépenses inhérentes à la masse salariale dans le secteur de l'éducation ont significativement augmenté en raison des recrutements, promotions et autres augmentations salariales et comptent pour plus de 95% dans les dépenses en éducation. Entre 2005 et 2017, le ratio élève/enseignant est passé de 20.1 à 17.2 dans le primaire (il est de 27.6 au Maroc) et de 17.4 à 11.9 dans le secondaire (il est de 18 au Maroc). Aujourd'hui, la situation est telle qu'on compte 1,4 enseignant par classe dans le primaire et 2 enseignants par classe dans le secondaire, au même moment où la charge horaire des enseignants continue à être faible (15 heures d'enseignement par semaine, en comparaison à 24 heures au Maroc et en France). On compte également de grandes disparités régionales en termes d'affectation des enseignants selon leur niveau d'expérience, ce qui se reflète nettement dans les différences des résultats de l'apprentissage et ceux des élèves. Des disparités régionales similaires sont également constatées dans le secteur de la santé : la plupart des généralistes et spécialistes sont concentrés dans les régions côtières, pendant que l'intérieur du pays déplore l'absence des spécialités les plus sollicitées par les patients. Ceci met en exergue la nécessité de formuler des politiques de ressources humaines mieux appropriées, à même d'améliorer l'efficacité et d'atténuer les disparités régionales.

Après avoir atteint l'accès quasi universel à l'école, il s'agit maintenant pour le secteur de l'éducation en Tunisie d'amorcer la mise en œuvre d'importantes réformes en matière de gestion de ses ressources humaines, dans le souci de rehausser la qualité de l'apprentissage. Cela implique un meilleur déploiement (et redéploiement) des enseignants les mieux formés, une restructuration du réseau des écoles, notamment dans les zones où les classes sont de petite taille, le réajustement de la charge horaire de travail et de plus grands efforts pour attirer les jeunes diplômés les plus qualifiés et motivés. Il est impératif que les réformes en matière de ressources humaines soient accompagnées d'une réallocation des dépenses à même d'assurer une meilleure couverture des années préparatoires (les enfants âgés de 5 ans) dans les écoles primaires publiques et de garantir l'accès aux classes préparatoires pour les enfants âgés de 3 à 4 ans. Il s'agit également de consacrer

davantage de ressources aux cycles susceptibles de connaître de plus grandes sollicitations, au vu des tendances démographiques (les collèges). Par ailleurs, il est important de mettre en place des cadres d'évaluation à chaque cycle, de sorte à évaluer l'apprentissage des élèves et mieux éclairer les prises de décisions, de moderniser la gestion des écoles, de renforcer leur autonomie et capacités et de doubler d'efforts pour mieux mettre à profit le potentiel des technologies de l'information et de la communication.

La plupart des réformes du secteur public et des ressources humaines qu'il s'agit d'introduire dans le secteur de l'éducation sont communes à plusieurs secteurs et il est possible de les classer selon trois principaux objectifs : l'amélioration de la dotation stratégique en personnel, la redevabilité et le renforcement des liens entre rendement, rémunération et promotion. La dotation stratégique en personnel est essentielle à l'évaluation et à l'anticipation, de manière appropriée, des recrutements actuels et futurs, ainsi que des aptitudes et compétences requises. De ce fait, il va être nécessaire d'encourager et de faciliter le redéploiement et la mobilité, comme mesures clés pour améliorer l'allocation des ressources humaines, notamment compte tenu des contraintes budgétaires et des disparités régionales qui restent importantes en termes de qualité des services publics. On se rend davantage compte de la fragilité du lien entre rendement, rémunération et promotion au vu du système de promotion basé sur l'ancienneté et de l'attribution presque universelle des "bonus de performance" à tous les agents publics. Un tel constat appelle au renforcement des méthodes de mesure de la performance, qu'il s'agit d'agents publics, d'unités administratives ou d'organes gouvernementaux. Un changement fondamental et d'envergure est nécessaire pour développer la redevabilité des agents publics à leurs supérieurs hiérarchiques, aux autorités et aux citoyens. Le renforcement de la redevabilité ne peut cependant pas se faire sans une production et une transmission d'informations en temps opportun et une mise à disposition du public de toutes les données et informations pertinentes.

L'autre constat sur lequel il importe de s'arrêter se rapporte à la défaillance qui frappe les systèmes d'informations de l'administration tunisienne (il n'y a pas de bases de données intégrées sur les ressources humaines et la rémunération, pas de systèmes de gestion des ressources humaines et pas de systèmes d'informations commerciales au niveau de bon nombre d'organismes et d'entreprises). Et quand bien même ils existeraient, ces systèmes ne sont souvent pas interconnectés à travers les segments les plus importants des administrations, accentuant ainsi la fragmentation institutionnelle (il n'y a pas d'échange systématique de données et encore moins d'interopérabilité des systèmes entre administration fiscale et sécurité sociale). Les interactions de l'administration avec les citoyens et entreprises restent dominées par le paradigme "papier et stylo". On en conclut que les ingrédients clés de la transformation du secteur public résident dans le développement et le renforcement des systèmes d'informations et de leur gouvernance, ainsi que dans le déploiement, à l'échelle gouvernementale, d'un programme numérique ambitieux. La société tunisienne semble d'ailleurs être prête à intégrer ce genre de changement, sous réserve d'améliorer l'accès à la technologie numérique (accessibilité physique et financière) et de minimiser les clivages notamment spatiaux susceptibles de survenir : la Tunisie compte 15 millions d'abonnements à des lignes de téléphones portables (1,2 abonnement par personne), 8 millions d'abonnement à l'Internet mobile et plus de 7 millions

de comptes Facebook. En dépit de ces chiffres, seulement 56% de la population utilise Internet (comparativement à 62% au Maroc et à 88% en Estonie). Selon l'Enquête Entreprises menée par la Banque Mondiale (2013), près de 94% des entreprises utilisent l'e-mail pour communiquer avec leurs fournisseurs et clients (91% parmi les entreprises avec moins de 20 salariés) et 66% des entreprises disposent de leurs propres sites web (59% parmi les entreprises avec moins de 20 salariés).

Le second pilier de l'Etat se compose de l'ensemble des entreprises publiques et parapubliques qui opèrent dans divers secteurs, notamment le secteur bancaire, les télécommunications, l'eau, l'énergie, les transports, la logistique, etc. Ensemble, ces entreprises emploient près de 190.000 personnes, soit 2,2% de la population en âge de travailler (5% des emplois) et interviennent à hauteur de 9% à 10% dans le PIB, selon les chiffres du gouvernement. Hormis le fait qu'elles affectent la performance et la productivité de l'économie dans son ensemble, leur performance et viabilité financière se sont remarquablement détériorées au cours des dernières années.

En 2016, les 20 plus grandes entreprises publiques ont subi des pertes financières de l'ordre de 1,3 milliard de dinars (1,5% du PIB), dont 26% sont imputables à la Société Tunisienne d'Electricité et de Gaz (STEG), une des principales entreprises publiques déficitaires depuis plusieurs années. Nous estimons que le déficit de toutes les entreprises publiques du secteur de l'eau et de l'assainissement, subventions publiques exclues, s'est élevé à 300 millions de dinars en 2015 (soit 50% des revenus de ces entreprises ou 0,4% du PIB). En 2016, le soutien financier accordé par l'Etat aux entreprises publiques de transport, sous forme de transferts budgétaires, a avoisiné 564 millions de dinars (soit 0,6% du PIB). Le présent rapport fournit des évidences qualitatives et quantitatives qui expliquent la perte de performance que connaissent beaucoup d'entreprises publiques et rappelle les défis qu'il convient de relever pour aller de l'avant. Le tout est étayé par des exemples tirés des secteurs de l'énergie, de l'eau et des transports publics.

La perte de rentabilité financière enregistrée par les entreprises publiques s'explique principalement par la détérioration de leur performance technique et commerciale. Entre 2010 et 2016, les pertes techniques dans le réseau de transport et distribution de l'électricité sont passées de 12% à 14% de l'énergie générée, dans un contexte marqué à la fois par l'importance des échanges énergétiques et par l'ampleur du déficit du compte courant. Nous estimons qu'une réduction des pertes de 15% à 10% permettrait de réaliser des économies de près de 200 millions de dinars (soit 5,3% des recettes de la STEG). Entre 2005 et 2016, les pertes enregistrées dans le secteur de l'eau (calculées en ratio des ressources mobilisées) ont augmenté de 24% à 36% et les pertes subies par les périmètres irrigués ont oscillé entre 30% et 50% de l'eau mobilisée, alors même que la Tunisie se trouve confrontée à de sérieux problèmes de stress hydrique et qu'il est attendu que la situation s'aggrave du fait de l'impact projeté des changements climatiques. La proportion de bus opérationnels et fonctionnels en service dans la société de transport public qui dessert le Grand Tunis (Transtu) a chuté de 82% en 2010 à 52% en 2015. Les pertes commerciales se sont, elles aussi, aggravées en raison des arriérés des entités publiques et des ménages et du vol. La faible performance technique des entreprises publiques dénote, dans la plupart des cas, de la faible efficacité des investissements, imputable à

la nature lacunaire de la planification, à la mauvaise priorisation des projets d'investissement, aux innombrables retards pris dans la mise en œuvre et à la défaillance de la maintenance.

L'autre élément explicatif de la faible performance des entreprises publiques se rapporte à l'ajustement inapproprié des prix administrés pour refléter le niveau et l'évolution des coûts de fourniture des services publics. Dans le secteur de l'énergie et en dépit de certaines avancées réalisées, plusieurs produits énergétiques restent fortement subventionnés, notamment ceux estimés socialement sensibles comme le GPL (taux de recouvrement des coûts à 30% en 2018). Il en est de même pour l'électricité et le gaz (taux de recouvrement des coûts entre 60% et 70% en 2018), particulièrement pour certains groupes d'utilisateurs comme les industriels et, dans une moindre mesure, pour l'essence et le gasoil (taux de recouvrement des coûts de plus 80% en 2018). Entre 2011 et 2104, les paiements budgétaires allant aux subventions de l'électricité et du gaz se sont chiffrés, en moyenne, à 3,2% du PIB, soit 82% des recettes de la STEG et plus de 3 fois le volume de ses investissements. On estime que les prix de l'eau potable couvrent près de 60% des coûts de production, alors que la couverture des prix de l'eau d'irrigation ne dépasse pas 10% à 15% (l'irrigation représente plus de 80% de la consommation d'eau). Les recettes de l'assainissement proviennent essentiellement des utilisateurs. En 2015, elles n'ont permis de couvrir que 50% des coûts.

Il s'avère crucial de s'attaquer aux défaillances de gouvernance afin de mettre les entreprises publiques sur la bonne voie. Le cadre de gouvernance actuellement en vigueur, on ne peut plus obsolète, ne peut plus servir de fondement à l'instauration d'une bonne gouvernance au sein des entreprises publiques, notamment en lien avec le bien-fondé de l'actionnariat public, avec les attentes que les entreprises publiques nourrissent auprès de l'Etat et avec le processus de sélection et de nomination des membres des conseils d'administration, entre autres. La répartition du capital est fragmentée entre divers ministères et organismes publics, où l'on déplore un grand manque de compétences financières et commerciales, pourtant indispensables au bon fonctionnement des entreprises publiques. Les conflits susceptibles de naître lorsque les ministères de tutelle interviennent en tant que superviseurs, décideurs et régulateurs à la fois, peuvent facilement engendrer des pratiques anti-concurrentielles et beaucoup d'inefficacité. Essentiellement composés de représentants gouvernementaux, les conseils d'administration des entreprises publiques manquent d'objectivité et sont à court des compétences et connaissances nécessaires à la bonne marche des affaires. La plupart de ces entreprises sont dépourvues de systèmes modernes de gestion de l'information et la pression exercée par les contrôles ex-ante et ex-post (ressources humaines, achats, etc.) limite davantage leur autonomie et leur performance, notamment quand il s'agit de d'entreprises évoluant dans des secteurs commerciaux et compétitifs.

Les besoins en investissements nécessaires à la production, la distribution, l'amélioration de la qualité et la réduction des pertes dans les secteurs de l'énergie, de l'eau et des services de transport (en général) s'annoncent substantiels. Dans ce contexte et au vu de l'étroitesse de l'espace budgétaire, des réformes vont être nécessaires pour améliorer la performance des entreprises publiques et renforcer la participation du secteur privé, dans l'expectative de réaliser des gains d'efficience et de fédérer des financements alternatifs. Primo, il est nécessaire pour les entreprises publiques

structurellement non rentables des secteurs commerciaux et compétitifs d'envisager une restructuration en profondeur, impliquant l'entrée d'investisseurs ou d'opérateurs privés. Secundo et dans les secteurs ou sous-secteurs où d'importants investissements privés sont nécessaires à la réalisation des objectifs assignés, à l'instar de la production d'énergies renouvelables ou non renouvelables, d'importantes réformes vont être nécessaires pour transformer l'administration et les entreprises publiques et mettre en place un cadre propice à l'investissement. Il est attendu que ces réformes portent sur :

1. **Le renforcement du cadre juridique, institutionnel et économique régissant les investissements privés** : par la mise en place d'organes régulateurs indépendants avec une plus forte participation du secteur privé et l'offre de financements appropriés, à même d'atténuer les risques encourus par le secteur privé,
2. **Le renforcement des capacités** : par la consolidation des capacités de planification et de gestion de l'institution sectorielle (adaptation des profils des ressources humaines, développement des capacités et compétences), le développement d'instruments et autres outils nécessaires à la préparation, la réalisation et l'évaluation de la qualité des études techniques et de faisabilité à même de fournir aux décideurs des analyses pertinentes sur les options les plus appropriées de financement des investissements (financements purement publics, purement privés ou partenariats public-privé) et la mise à jour des systèmes sectoriels d'information,
3. **L'amélioration de la performance et de la viabilité financière des entreprises publiques** : par le renforcement de la gouvernance et la réforme des prix administrés, de sorte à réduire les subventions, tout en continuant de protéger les segments pauvres et vulnérables de la population.

Le système de protection sociale en vigueur en Tunisie nécessite d'être considérablement renforcé pour mieux protéger les segments pauvres et vulnérables de la population contre l'éventuel impact de la réforme des subventions. Comme précédemment mentionné, le système d'assistance sociale tunisien reste largement dominé par les subventions à l'énergie, aux produits alimentaires et au transport. La réforme des subventions, amorcée depuis quelques années, envisage de contenir les coûts, notamment par le biais du ciblage spatial et, dans une moindre mesure, par des ajustements de prix et un plus grand recours aux transferts monétaires ciblés. En dépit de ces efforts, les subventions restent conséquentes et de nature neutre ou régressive par rapport à la distribution du revenu ce qui, outre les distorsions et inefficiences que cela engendre (gaspillage, incidence négative sur les résultats du secteur de la santé), souligne la nécessité de les réformer. Le présent rapport montre que la réforme des subventions à l'énergie et aux produits alimentaires, au vu de leur hétérogénéité, doit être pensée produit par produit. Cette réforme peut permettre de réaliser d'importantes économies budgétaires et des gains d'efficacité, à condition de s'accompagner d'une extension ciblée de la couverture des transferts monétaires prévus pour compenser les ménages pauvres et vulnérables. En 2018, la couverture du programme de transferts monétaires (Programme National d'Aide aux Familles Nécessiteuses, PNAFN) dans sa version actuelle s'est établie à 285.000 ménages, soit de 8% à 9% des ménages, mais n'a atteint que 16,9% des plus pauvres (dernier quintile).

Dans le même temps, il y a urgence à préserver le système de protection sociale au vu de la précarité de la situation financière des régimes de retraite. Ces derniers ont épuisé leurs réserves, font face à d'importants déficits de liquidités et sont de plus en plus demandeurs de ressources publiques. De là, les caisses de retraite se sont retrouvées obligées d'utiliser les prestations familiales pour payer les retraites et de suspendre les contributions normalement destinées à l'assurance maladie, compromettant l'intégralité du système de sécurité sociale. Le présent rapport souligne la mesure dans laquelle la réforme paramétrique qui entend améliorer la viabilité et l'équité des régimes de retraite se doit de s'atteler aux questions suivantes : (i) les taux de cotisation relativement élevés qui agissent comme un impôt sur le travail, (ii) l'absence de pénalisation des départs à la retraite anticipée qui agit comme une incitation implicite, (iii) les inégalités entre carrières et profils de salaires, le calcul de la retraite ne prenant comme référence que quelques années de salaires. Le respect du principe des droits acquis à la retraite (la non-application des changements paramétriques aux années antérieures de travail et de cotisation) signifie que les améliorations financières, côté comptes de retraite, vont avoir un effet différé. Il importe de mettre en place des mesures à même de contrecarrer la pression financières à court terme. La feuille de route de la réforme des régimes de retraite doit également prévoir d'améliorer la couverture des retraites par l'intégration du secteur informel, notamment en contrecarrant les transitions entre formel et informel sur le marché du travail, ainsi que le phénomène de sous-déclaration.

Pour résumer, on dira que les implications des conclusions de ce rapport sur le modèle économique et de développement de la Tunisie et sur les conditions nécessaires au changement sont très importantes. D'abord et avant tout, il s'agit pour la Tunisie de repenser son contrat social et de donner une définition plus claire au rôle de l'Etat. Il est également question d'édifier une administration publique moderne, performante et orientée vers les usagers et de créer un environnement propice pour de meilleurs partenariats public-privé, à même d'offrir une infrastructure et des services de qualité à l'ensemble des citoyens. Pareille transformation va nécessiter un nouveau pacte politique et social, à même de garantir la réussite de la transition démocratique. Pour que ce pacte soit percutant, il importe qu'il soit porté par des "reform champions" et guidé par la nécessité de réhabiliter la crédibilité des priorités et actions de l'Etat et que la confiance entre institutions, citoyens et secteur privé soit restaurée. Le même pacte doit reposer sur des engagements pragmatiques et être construit en coordination avec une société civile pluraliste, consciente des priorités stratégiques du pays et représentative des intérêts de tous les segments de la population.

Certes, les tensions sociales à la fois fréquentes et imprévisibles et l'instabilité politique qui ont marqué ces quelques dernières années n'ont pas permis de créer un environnement favorable à l'administration et aux entreprises publiques. Pour aller de l'avant, la stabilité et la crédibilité politique et gouvernementale vont s'avérer nécessaires, au vu de la complexité des réformes suggérées et des engagements pluriannuels qu'elles supposent. Alors même que les analyses proposées par le présent rapport mettent l'accent sur les dépenses, le nouveau pacte, lui, exige que d'importantes réformes fiscales soient entreprises, pour améliorer la mobilisation des ressources domestiques et faire en sorte que les citoyens et entreprises paient leurs impôts et adhèrent et contribuent à ce nouveau pacte.

Introduction

Après une décennie de résultats économiques mitigés, la Tunisie se trouve aujourd'hui confrontée à la nécessité d'améliorer la qualité de ses dépenses publiques et de préserver sa soutenabilité budgétaire. La performance économique du pays s'est affaiblie, à la fois en raison du ralentissement de la croissance, du repli du rythme des réformes économiques, du fléchissement de l'économie mondiale et de la succession des chocs politiques, économiques, sécuritaires et sociaux. La croissance économique est passée de 4,5% par an entre 2006 et 2010 à 1,7% par an entre 2011 et 2017. Dans le même temps, la situation budgétaire s'est détériorée et le déficit budgétaire s'est davantage creusé pour se situer en moyenne à 5,4% du PIB entre 2011 et 2017 (dons non compris), alors qu'il n'était qu'à 2,1% du PIB, entre 2006 et 2010. En conséquence de quoi, la dette publique a atteint 70,3% du PIB en 2017, comparativement à 40% du PIB en 2010, donnant lieu à d'importantes charges d'intérêts (2,5% du PIB en 2018). Les recettes fiscales ont relativement bien résisté, dans un contexte pourtant marqué par le ralentissement de la croissance. Les recettes non fiscales ont sensiblement baissé en raison de la faible performance des entreprises publiques et en dépit de la cession de certains actifs publics, alors que les dépenses ont augmenté de 2 points de pourcentage du PIB, sur la même période. La composition des dépenses s'est détériorée et a essentiellement été dominée par les dépenses récurrentes imputables aux salaires (14,7% du PIB en 2017), aux subventions et aux transferts (6% du PIB en moyenne en 2017), alors que l'investissement public (5,5% du PIB en 2017) a subi l'ajustement dicté par les contraintes budgétaires et les goulots d'étranglement dans l'exécution des projets.

Dans le même temps, il est essentiel pour le pays de répondre à l'impératif de renforcer la qualité de son infrastructure et de ses services et de favoriser la croissance inclusive et la création d'emplois dans le secteur privé. La Tunisie a toujours été saluée pour la qualité de ses services de base, ce qui a énormément contribué à l'amélioration du capital matériel et humain du pays, depuis son indépendance. Toutefois, la détérioration ou, au bas mot, la stagnation de la qualité des services publics observée pendant les dix dernières années met le pays face à de nombreuses difficultés qu'il lui faut surmonter, notamment pour améliorer la qualité de l'infrastructure et des services et relancer la croissance et la création d'emplois dans le secteur privé. Premièrement, l'administration publique est devenue plus large et coûteuse, au moment même où sa performance et ses capacités de planification, d'exécution et de régulation se sont dégradées. L'expérience du secteur privé avec l'administration est rapportée comme étant complexe, lente et coûteuse. Deuxièmement, les secteurs de l'éducation et de la santé n'arrivent plus à valoriser le capital humain : un Tunisien né aujourd'hui n'atteindra que 51% de sa productivité potentielle à l'âge adulte (Banque Mondiale, Projet Capital Humain 2018). Troisièmement, les secteurs de l'électricité et de l'eau font,

eux aussi, face à un double problème de soutenabilité. D'une part, de par les défis de soutenabilité financière et macroéconomique dus à l'importance des subventions, des importations d'énergie à des prix volatiles et de la baisse de la performance des entreprises publiques. D'autre part, de par le défi de soutenabilité environnementale dû à la grande dépendance aux énergies fossiles—en dépit du potentiel que représentent les énergies renouvelables—et des grandes pertes en eaux mobilisées dans un pays aux dotations hydriques limitées. Les capacités humaines, techniques et financières nécessaires pour faire face à ces défis sont substantielles, ce qui souligne le besoin d'améliorer l'efficacité et l'équité et de favoriser les partenariats entre secteur public et secteur privé, pour la fourniture de l'infrastructure et des services.

L'objectif de la présente Revue des Dépenses Publiques (RDP) est d'identifier les options de réformes structurelles à même d'aider la Tunisie à faire face aux défis économiques et sociaux qui se posent à elle, par l'amélioration de l'efficacité et de l'équité de ses dépenses publiques. La fragilité du contexte social, politique et économique exige la mise en place de mesures capables de redresser la situation budgétaire, tout en veillant à ce que les dépenses soient allouées de sorte à améliorer la qualité de l'infrastructure et des services, à raviver la croissance et la création d'emplois dans le secteur privé et à protéger les populations pauvres et vulnérables. La présente RDP met particulièrement l'accent sur les enjeux et secteurs critiques pour la performance budgétaire et économique de la Tunisie et en propose une analyse, sous l'angle de l'efficacité, de la soutenabilité et de l'équité. Le rapport identifie les mesures à court et à moyen terme à même de renforcer l'efficacité et l'équité, dans l'objectif d'améliorer les résultats budgétaires, de croissance et de création d'emplois.

Les auteurs de la présente RDP ont pu disposer d'un grand nombre de données sur les dépenses publiques, recueillies au niveau de l'administration centrale et des entreprises publiques, ce qui leur a permis d'analyser la manière dont ces dépenses pourraient être allouées et exécutées de façon plus efficiente et équitable. L'accès aux données détaillées sur les dépenses a été possible grâce à la participation de la Tunisie à l'Initiative du Budget Ouvert ou BOOST³. En accédant à la base de données BOOST, nous avons pu disposer d'informations sur le niveau et l'évolution des dépenses, ligne par ligne, depuis presque dix ans. Le rapport a également procédé à l'agrégation des données financières, opérationnelles et de dépenses des entreprises publiques, en réservant une attention particulière aux secteurs de l'énergie, de l'eau, de l'infrastructure routière et des transports publics. Ces données nous ont permis d'analyser et de comparer les tendances caractéristiques des dépenses, de l'efficacité et de l'équité et d'identifier les domaines où il serait possible de contenir la croissance de ces dépenses, là où il y a des besoins financiers, là où il serait nécessaire de renouveler les priorités et de réallouer les dépenses et là où ces dépenses devraient être plus équilibrées afin de réduire les inégalités.

La présente RDP est organisée en trois grandes parties. La première, les Chapitres 1 à 4, propose une analyse du profil macro-budgétaire et des deux plus grands postes de dépenses, à savoir les

³La Tunisie a été le seul pays de la région MENA à prendre part à cette initiative qui promeut la transparence.

salaires et les subventions aux produits alimentaires et énergétiques et s'attèle au plus grand passif de l'Etat que sont les régimes de retraite et le système d'assistance sociale, essentiels à la protection des ménages vulnérables contre les chocs et les éventuelles répercussions négatives que certaines réformes peuvent avoir sur eux. La deuxième partie, les Chapitres 5 et 6, couvre les secteurs de l'éducation et de la santé, les deux plus importants services qui s'adressent au développement du capital humain et qui représentent la plus grande part des dépenses sociales. La troisième et dernière partie, du Chapitre 7 au Chapitre 9, analyse les questions d'efficience de l'investissement public et de performance des entreprises publiques, notamment dans les secteurs de l'électricité, de l'eau, de l'infrastructure routière et des transports publics. Ces secteurs ont été retenus compte tenu de leur impact sur le budget, que ce soit via les subventions et les transferts ou à travers les garanties de l'Etat et parce qu'ils sont essentiels à la croissance, à la productivité et à la création d'emplois.

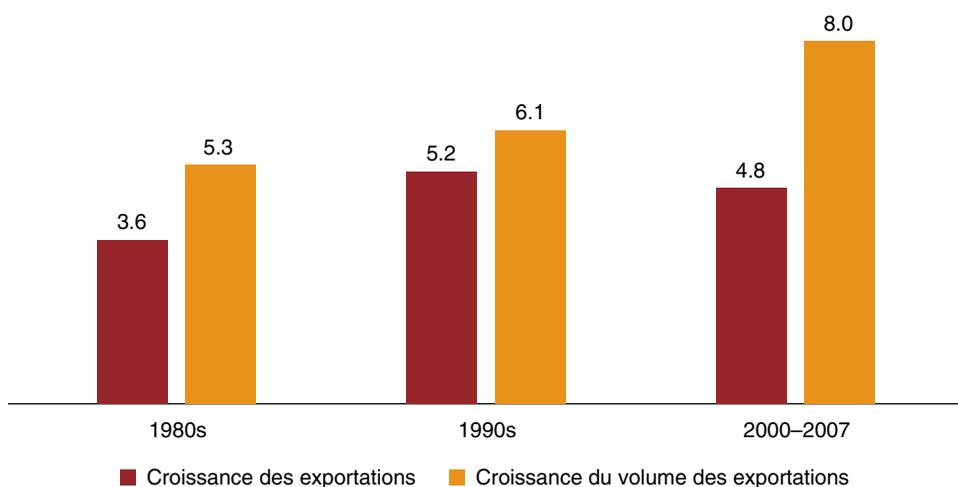
Le reste de ce rapport synthétise les principaux résultats et principales implications politiques dégagées par chacun des chapitres.

Chapitre 1

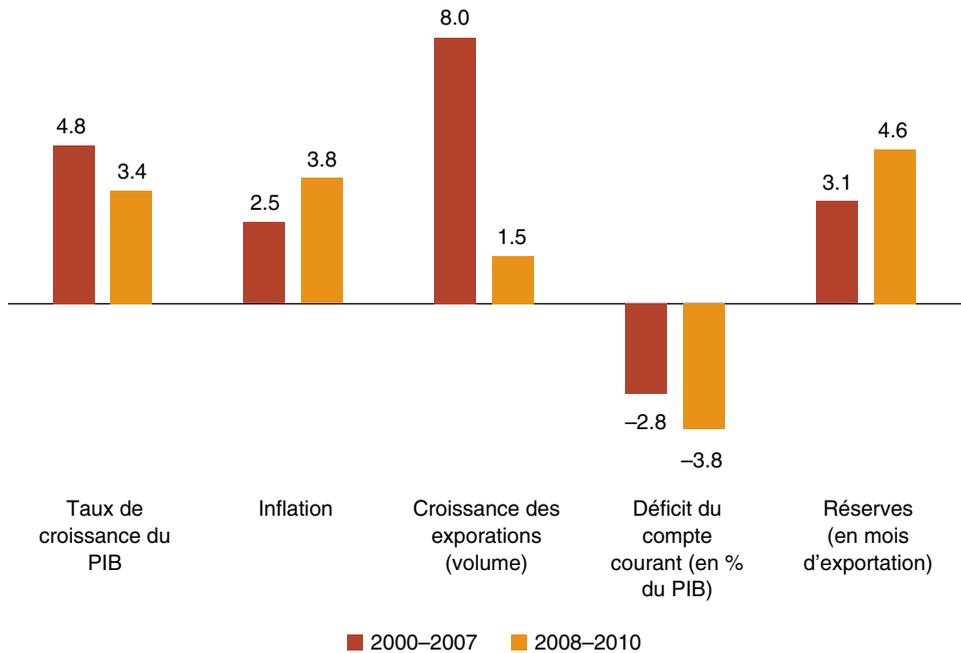
Amorcer le Virage: Créer l'Espace Budgétaire Nécessaire à la Croissance et à des Dépenses Publiques Propices à une Plus Grande Equité

La crise financière de 2007, les augmentations des prix des biens de première nécessité entre 2007 et 2008 et la Révolution de 2011 ont été des moments décisifs en ce qui concerne la détérioration progressive de la performance budgétaire et macroéconomique de la Tunisie. Les années 80, 90 et le début des années 2000 ont été particulièrement favorables à la croissance de la Tunisie et le pays a pu afficher des résultats macroéconomiques et budgétaires positifs. La croissance économique avait alors oscillé entre 4% et 5% en moyenne et la croissance des exportations entre 5% et 6%, pour atteindre 8% au début des années 2000, suite à la mise en œuvre de politiques favorables à l'exportation et à la libéralisation des échanges, notamment avec l'UE (Figure 1.1). La transition du modèle de développement tiré par l'Etat vers celui d'une économie un peu plus ouverte, opérée à partir des années 90, s'est accompagnée d'une amélioration générale de la situation budgétaire : le déficit budgétaire a chuté de 4% à 3% du PIB entre les années 90 et les années

FIGURE 1.1 PIB et croissance des exportations, 1980–2007



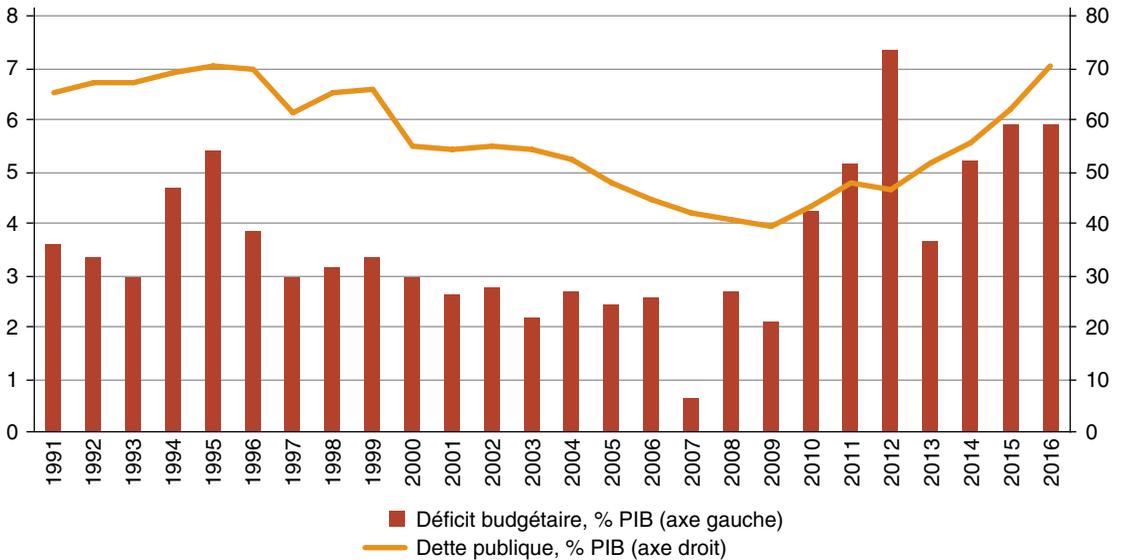
Source : Les auteurs, en référence aux Indicateurs de Développement dans le Monde et à la base de données WEO.

FIGURE 1.2 Principaux indicateurs macroéconomiques, 2000–07 vs 2008–10

Source : Les auteurs, en référence aux Indicateurs de Développement dans le Monde et à la base de données WEO.

2000 à 2007 et la dette publique est passée de 67% du PIB à 52% du PIB, sur la même période (Figure 1.3). La tendance a commencé à se renverser en 2007, depuis la crise financière mondiale et l'augmentation des prix des produits de première nécessité. En effet, la croissance économique a chuté de 3% en moyenne entre 2007 et 2010, la croissance des exportations a piqué à 1% par an sur la même période et le déficit du compte courant qui représentait 3% du PIB entre 2000 et 2007 est passé à 4% entre 2008 et 2010 (Figure 1.2). Le choc politique, institutionnel et social qu'a induit la Révolution de 2011 a poussé le gouvernement à adopter une politique budgétaire expansionniste. Cette politique a été concrétisée par la multiplication des recrutements, l'augmentation des salaires et l'extension des subventions aux produits et services de base, à l'instar des produits alimentaires et énergétiques et des transports. Les recettes fiscales, qui ont davantage pris la forme d'un impôt sur le revenu du travail, ont relativement bien résisté durant cette période, en dépit du ralentissement de la croissance.

Le maintien des tendances actuelles en matière de dépenses et de performance économique serait préjudiciable à la soutenabilité budgétaire de la Tunisie : cela réduirait l'espace budgétaire nécessaire aux dépenses de certains secteurs critiques et compromettrait la qualité des services publics. Ces dernières années, le déficit budgétaire s'est en moyenne situé à 5% du PIB. Les 7 dernières années ont vu augmenter la dette publique de 30 points de pourcentage du PIB pour s'établir à près de 70% du PIB (2017). Si les tendances budgétaires des années passées restaient

FIGURE 1.3 Déficit budgétaire et dette publique, 1990–2016

Source : Les auteurs, en référence aux Indicateurs du Développement dans le Monde et à la base de données WEO.

maintenues, le déficit budgétaire atteindrait 10% du PIB (déficit primaire de 6% du PIB) et la dette publique se situerait à plus de 90% du PIB, à l'horizon 2022.

Ramener le ratio dette-PIB de 70 à 60% sur une période de cinq ans pour dégager l'espace budgétaire nécessaire au financement des besoins en développement du pays nécessitera de réduire le solde primaire de 3,5% à 4% du PIB, comparativement à la moyenne historique récente (2012–2016). Le solde primaire qui réduirait le ratio dette-PIB de 70% du PIB à 60% du PIB sur cinq ans est estimé sous deux hypothèses : une croissance moyenne de 3,5% par an ou une croissance moyenne de 2% par an. Dans l'hypothèse d'une croissance moyenne de 3,5% par an, le solde primaire se situerait à -0,1% du PIB, ce qui équivaldrait à un ajustement budgétaire de 3,5% du PIB, comparativement à la moyenne durant la période 2012–2016. Dans l'hypothèse d'une croissance moyenne de 2% par an, le solde primaire se situerait à près de +0,8% du PIB, ce qui équivaldrait à un ajustement budgétaire de 4% du PIB, comparativement à la moyenne durant la période 2012–16. Il est essentiel pour la Tunisie de dégager un plus grand espace budgétaire pour financer ses projets de développement, tout en intensifiant les partenariats avec le secteur privé.

La réalisation de ces objectifs exige le recours à une combinaison de mesures d'amélioration de l'efficacité et de l'équité des dépenses, à l'instar de celles dont il sera question aux chapitres 2 à 9 du présent rapport. Les mesures fiscales peuvent également y jouer un rôle, de même que les réformes visant à promouvoir la croissance, notamment quand elles sont associées à un partenariat renforcé avec le secteur privé en vue de financer les investissements dans les secteurs clés. Les paragraphes et chapitres à venir font état d'importantes mesures à prendre en matière de

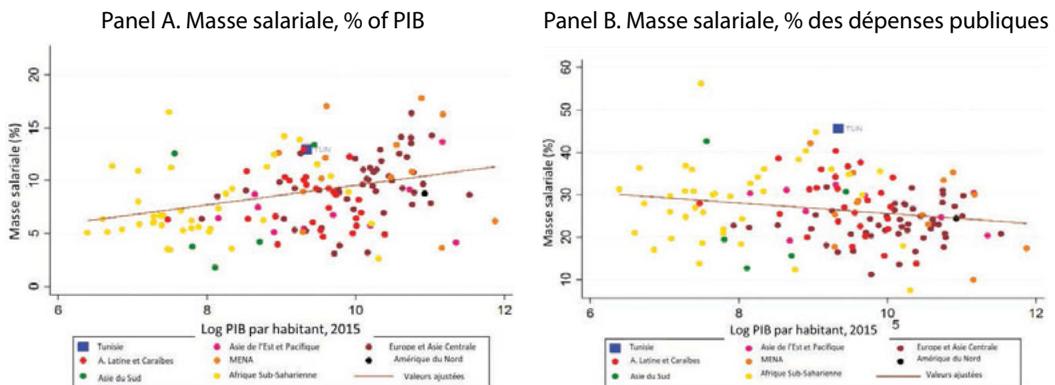
dépenses : il y est proposé de contenir l'augmentation et la volatilité de certains postes de dépenses (à l'instar des salaires, des subventions et des transferts aux entreprises publiques et parapubliques). Pour ce faire, il convient de se fixer des priorités en matière de dépenses, de les canaliser vers des programmes plus efficaces et plus équitables et d'améliorer l'efficacité des dépenses dans les secteurs clés. L'amélioration des recettes fiscales peut également aider à répondre à l'exigence impérieuse de relancer la croissance et de créer des emplois, tout en insistant sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, entre autres, par le renforcement de l'efficacité de l'administration et des incitations fiscales (services fiscaux efficaces et transparents, intégration du secteur formel, etc.). La croissance est cruciale à l'amélioration de la situation budgétaire de la Tunisie, en cela qu'elle peut contribuer à générer l'espace budgétaire nécessaire à l'investissement dans les secteurs clés, notamment quand elle s'accompagne de mesures permettant de tirer profit des financements privés. Il est peu probable qu'une solution exclusivement basée sur les recettes, qui préconise des niveaux de taxation plus élevés et une croissance qui fait fi des défaillances structurelles des dépenses, puisse résoudre les difficultés budgétaires de la Tunisie à moyen terme. Cela peut même exacerber certaines autres difficultés économiques, comme la faiblesse du dynamisme et de la création d'emplois dans le secteur privé ou encore le développement du secteur informel.

Chapitre 2

La Mère des Réformes: Améliorer la Performance et la Productivité du Secteur Public

Les sept dernières années ont vu la fonction publique connaître un bond considérable. La masse salariale de la fonction publique tunisienne compte parmi les plus élevées au monde absorbant, à elle seule, plus de 60% des recettes de l'Etat et 50% de ses dépenses, évinçant ainsi les investissements et les dépenses sociales et accentuant le déficit (Figure 2.1). Cet indicateur inclut les salaires et traitements des agents de l'administration centrale, affectés dans les administrations centrales et régionales, compte non tenu du personnel des gouvernements locaux (près de 30.000 agents) et de celui des entreprises publiques (près de 190.000 agents). Le ratio masse salariale-PIB a augmenté de 4 points de pourcentage depuis 2010 pour atteindre 14,7% du PIB en 2017, en raison de la multiplication des recrutements et promotions et des augmentations salariales, décidées en vue de créer des emplois et de maintenir une certaine stabilité sociale au lendemain de la Révolution. Depuis 2011, le taux de croissance annuel de la masse salariale de la fonction publique a considérablement dépassé le taux de croissance du PIB, de l'inflation et de la productivité. Une situation inédite dans l'histoire récente du pays.

FIGURE 2.1 Dépenses en masse salariale : comparaison à l'échelle internationale

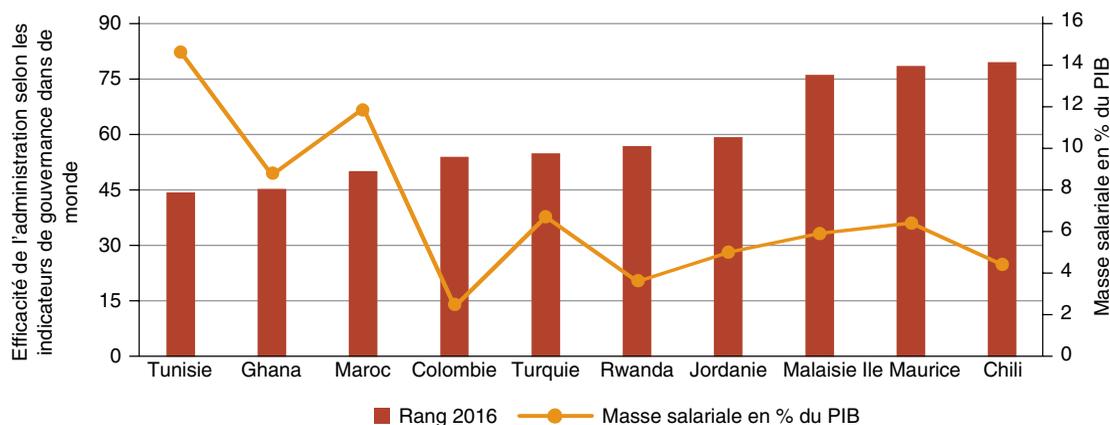


Source : Les auteurs, en référence aux Indicateurs du Développement dans le Monde.

Plusieurs autres postes de dépenses en lien avec les salaires et autres avantages ne sont pas comptabilisés dans la ligne budgétaire consacrée à la masse salariale. Ces postes sont plutôt inscrits au titre des dépenses de fonctionnement et d'investissement, au même titre que les crédits d'impôts. En 2016 et 2017, elles ces dépenses se sont élevées à entre 0,3% et 0,4% du PIB, respectivement. Le montant total de ces dépenses, tel qu'il a été identifié par les auteurs, s'est situé à 0,36% du PIB en 2016. Cela inclut les indemnités de transport (bons de carburant, indemnités au kilométrage, etc.), les dépenses de santé des membres du personnel et de leurs enfants, ainsi que les dépenses liées à la retraite. En 2007, des crédits d'impôts de l'ordre de 0,4% du PIB ont été octroyés aux agents publics au titre des augmentations de salaires convenues.

Dans le même temps, la performance et la productivité du secteur public se sont détériorées. Un sondage d'opinions récemment mené a donné à voir que près de 51% des citoyens ont une perception négative de l'administration, notamment en lien avec la faiblesse de la performance, les inégalités du traitement, le clientélisme et la corruption⁴. Selon les Indicateurs de Gouvernance dans le Monde (IGM), la performance de l'administration s'est détériorée entre 2010 et 2016 et le score de l'Efficacité Gouvernementale a chuté de 70 à 45 (sur une échelle de 100) (Figure 2.2). Selon de nombreuses évaluations internationales de l'environnement des affaires et de la compétitivité, à l'instar de Doing Business, beaucoup d'entreprises déplorent le caractère complexe, lent et inefficace de l'administration.

FIGURE 2.2 Efficacité administrative et dépenses en masse salariale par pays



Source : Les auteurs, en référence aux Indicateurs de Gouvernance dans le Monde.

Les causes profondes qui expliquent les mauvais résultats de l'administration renvoient à l'incapacité de cette dernière à attirer et à retenir les compétences, notamment les spécialités techniques et managériales, à proposer des formations appropriées et à mettre en place

⁴Sondage d'opinions—Sigma Conseil.

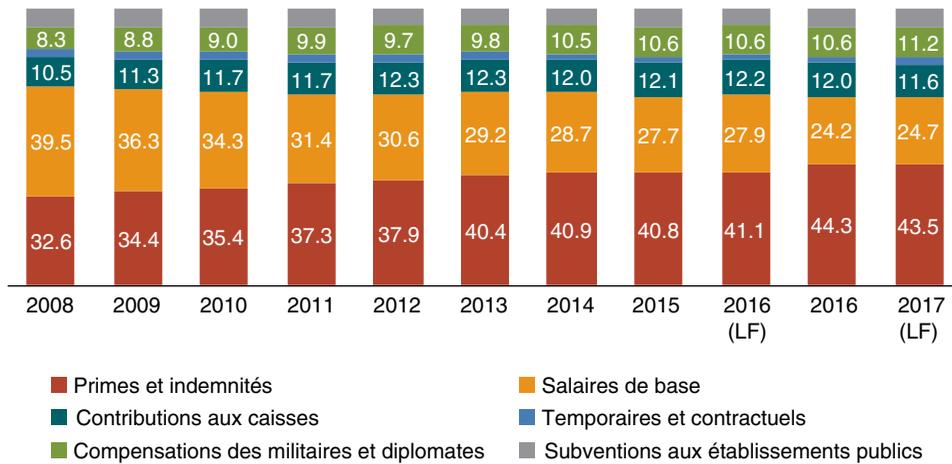
un système crédible d'évaluation des résultats et d'incitation selon la performance. Selon une étude du FMI, les écarts de salaires entre le secteur public et le secteur privé tunisien sont estimés à près de 18,2% en moyenne. Ces écarts s'élèvent à près de 34%⁵ quand on compare les entreprises publiques à celles du secteur privé. La lecture devient plus contrastée lorsque ces écarts sont scindés selon les niveaux d'instruction. On voit alors que les écarts pour les titulaires de diplômes secondaires et universitaires sont plus importants (près de 28%). Une étude menée par la Banque Mondiale en 2015 a établi que les salaires des ingénieurs du secteur public ne sont pas compétitifs comparativement à ceux perçus par leurs pairs dans le secteur privé⁶. Selon cette même étude, il ressort que les salaires du secteur privé sont deux à trois fois plus élevés pour les ingénieurs débutants et jusqu'à trois à cinq fois plus élevés pour les ingénieurs avec 25 ans d'expérience. Par ailleurs, les offres de formation proposées aux agents publics restent fortement centralisées et les connexions entre formation et avancement professionnel ne sont pas suffisamment soulignées, ce qui pérennise le recours à de mauvaises méthodes d'évaluation de la performance et à des promotions selon l'ancienneté. Le renforcement des institutions et des programmes nationaux de formation devrait aider à répondre à l'émergence de nouveaux rôles et de nouvelles responsabilités à tous les niveaux de l'administration, particulièrement en ce qui concerne les rôles de direction qui exigent des compétences managériales, en matière de gestion du changement et des relations humaines et d'évaluation des équipes selon des critères de performance clairement définis.

De nombreux obstacles entravent la mobilité horizontale et géographique dans la fonction publique et contraignent la mise en place de mesures d'efficacité et de contrôle de la masse salariale. Ces mesures auraient pu devenir effectives par le redéploiement et l'optimisation de l'affectation géographique du personnel, notamment dans les régions défavorisées. Les allocations allouées à certains groupes professionnels peuvent parfois égaler, voire dépasser, le salaire de base perçu par certains autres employés (médecins, magistrats, ingénieurs, certains ministres), décourageant ainsi la mobilité (Figure 2.3 et Tableau 2.1). Par ailleurs, le statut d'agent public empêche le redéploiement des fonctionnaires sans leur consentement. Par conséquent, le personnel expérimenté avec de hautes qualifications est souvent disproportionnellement affecté dans les régions côtières les mieux nanties du pays. Dans le secteur de l'éducation, par exemple, la pratique qui régit la répartition des effectifs des enseignants veut que les jeunes enseignants soient affectés dans les régions intérieures du pays et que les plus chevronnés d'entre eux le soient dans les pôles urbains et les villes. On retrouve également une forte concentration d'enseignants stagiaires ou suppléants dans les zones rurales des délégations du Nord et du Sud. La distribution sous-optimale des effectifs, aptitudes et compétences altère la fourniture et la qualité des services de base, ainsi que l'efficacité de la gestion des investissements publics dans les régions les plus pauvres du pays.

⁵Tamirisa, Natalie T. et Duenwald, Christoph, *Public wage bills in the Middle East and Central Asia*, Washington, DC : Fonds Monétaire International, 2017.

⁶Brockmeyer, A., M. Katrouch et Gael Raballand, "Public sector size and performance management : a case study of post-revolution Tunisia", Document de travail de recherche sur les politiques, Banque Mondiale, janvier 2015.

FIGURE 2.3 Composition des dépenses en masse salariale (% total)



Source : Base de données BOOST, Ministère des finances.

TABLEAU 2.1 Ventilation des primes et allocations

Primes et allocations	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Allocations forfaitaires spécifiques	83%	84%	86%	86%	86%	87%	87%	88%
Primes de rendement	11%	10%	8%	8%	7%	7%	6%	5%
Primes de gestion	3%	3%	3%	2%	2%	2%	2%	2%
Allocations familiales	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Allocations spéciales	1%	1%	1%	2%	2%	2%	2%	2%
Heures supplémentaires et rémunération du travail de nuit	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	2%

Source : Base de données BOOST, Ministère des finances.

La modernisation du secteur public est indispensable à la nécessaire transformation de l’Etat. Le présent rapport synthétise les recommandations auxquelles il faut prêter attention sur le court et le moyen terme en lien avec la mise en œuvre de cette réforme, que de nombreux observateurs qualifient de “mère des réformes”.

- Sur le court terme, les autorités pourraient introduire des mesures réalisables et durables, à même de contenir la masse salariale et d’orienter la fonction publique vers un fonctionnement basé sur l’esprit de performance. La mise en œuvre de cette recommandation à court terme implique l’activation des mesures suivantes :
 - Décréter un gel général des recrutements sur une période maximale de 5 ans (un gel sur une période plus longue risque de distordre la pyramide des âges de la fonction publique et de la

vider des compétences dont elle a besoin). Comparativement aux programmes de départ⁷, un gel de cinq ans présente un plus grand potentiel en termes de réalisation d'économies et pose moins de difficultés de mise en œuvre. L'atténuation des impacts négatifs que le gel des recrutements pourrait produire sur la qualité de l'administration et des services publics dans les régions défavorisées peut par le recours à des recrutements ciblés.

- Mettre en place des critères clairs et transparents de promotion selon les groupes professionnels, en plafonnant le nombre de postes par grades spécifiques, par an ou tous les trois ans, pour s'aligner sur le processus de planification pluriannuel.
- Améliorer les procédures de recrutement et les méthodes d'entretien et de sélection des effectifs, y compris pour les recrutements par voie de concours (examens écrits et oraux) et les promotions, indépendamment du poste et du groupe professionnel.
- Entreprendre les diagnostics nécessaires à l'édification des fondements du processus réformateur. Parmi les outils nécessaires au diagnostic, on peut citer les révisions fonctionnelles, les collectes et analyses de données, les enquêtes de satisfaction, les révisions juridiques, etc. Quelques-unes de ces actions ont déjà été lancées depuis 2018, mais demandent à être accélérées et finalisées.
- **En termes de réformes structurelles sur le moyen terme, la Tunisie doit envisager de mettre en place des projets spécifiques qui s'attèlent aux causes profondes de l'inefficacité du secteur public :** (i) la défaillance de la planification stratégique, notamment en termes d'affectation du personnel, de mobilité et de gestion de la performance (promotions basées sur l'ancienneté, absence d'évaluation des services), (ii) la complexité des grilles de salaires (multiplicité des statuts) et (iii) les possibilités de carrière et de formation limitées. Les mesures de réforme doivent porter sur :
 - La mise en place d'un cadre de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) au sein des ministères et agences, pour évaluer correctement les dotations actuelles en personnel, compétences et aptitudes et anticiper, de manière précise, les dotations nécessaires à l'avenir. Reconnaisant qu'il n'existe pas de solution unique pour la planification des effectifs, l'expérience des pays de l'OCDE suggère qu'en la matière, l'accent doit être mis sur plusieurs aspects spécifiques : les gains d'efficacité, les données démographiques et les problèmes liés à la prestation de services. En général, la réforme GPEEC est une mesure clé à même de garantir la gestion viable de la masse salariale et des ressources humaines du secteur public, sur le long terme.
 - L'accélération de la mise en œuvre de la réforme budgétaire (Gestion Budgétaire par Objectifs (GBO)) qui devrait améliorer les mécanismes de suivi du nombre d'employés, par l'introduction d'un processus de gestion budgétaire basée sur des objectifs et des besoins clairement définis.

⁷Les efforts déployés par le gouvernement pour contenir la masse salariale via les programmes de retraite anticipée et de départs volontaires n'ont pas démontré d'efficacité, probablement en raison de leur faible portée.

- La favorisation et la facilitation du redéploiement et de la mobilité, mesures clés de l'allocation et de la gestion des ressources humaines dans un contexte de contraintes budgétaires. La réussite de cette réforme va dépendre des informations disponibles sur les effectifs, compétences et insuffisances de compétences, ainsi que de la disponibilité de descriptifs de postes détaillés. A noter également qu'une réforme de redéploiement réussie exige le consensus de toutes les parties prenantes, de sorte à pouvoir : (i) réviser l'actuel cadre juridique, en vue de fixer les règles et conditions générales qui organisent la mobilité et (ii) négocier l'éventuel impact sur la grille des salaires. En l'absence d'un système de rémunération harmonisé, il est possible de considérer les incitations non monétaires, comme les primes et promotions.
- La mise en place de programmes de formation ciblés et suffisamment bien conçus, permettant aux cadres supérieurs et intermédiaires techniques et managériaux d'assumer leurs nouveaux rôles, responsabilités et obligations de performance, au vu de l'approche budgétaire basée sur les programmes. Les nouveaux programmes et modules de formation devraient être adaptés au parcours professionnel de chacun et permettre aux agents publics d'identifier ce qu'ils désirent acquérir comme compétences, de postuler pour une affectation dans une autre région ou encore de solliciter un poste spécifique en vue d'avancer dans leur carrière.

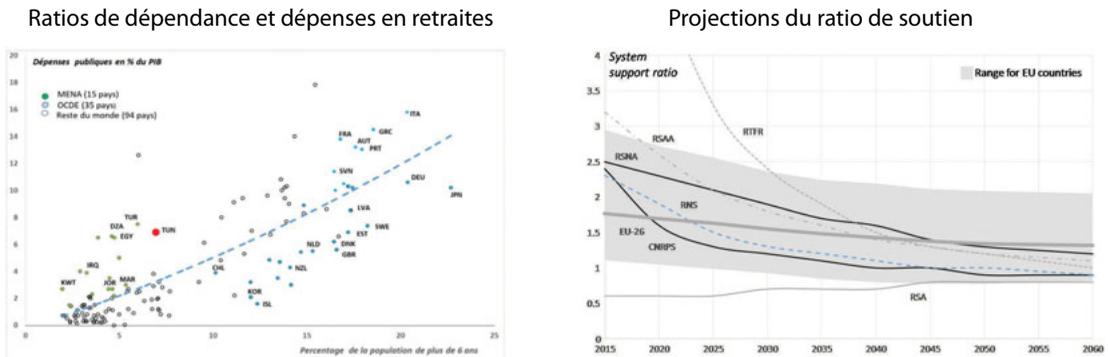
Chapitre 3

L'Heure est au Changement: Mettre en Place un Système de Retraite plus Viable et Equitable

La situation financière du système tunisien de retraite⁸ est, pour le moins, alarmante. Les régimes de retraite structurellement déficitaires et dont les réserves sont épuisées, déplorent d'importants manques de liquidités et absorbent d'importantes ressources budgétaires. Le profil démographique et les projections indiquent que d'autres pressions vont venir s'exercer sur l'équilibre financier du système. Entre 2009 et 2015, le déficit du système de retraite a quadruplé, passant de 250 millions de dinars à près de 1,2 milliard de dinars (soit 1,4% du PIB). D'après les estimations de la Banque Mondiale, si aucune réforme ne venait à être engagée, cet accroissement explosif se poursuivra pour atteindre 4,6 milliards de dinars d'ici à 2020 (4,8% du PIB en 2017). En décembre 2014, les réserves du principal régime de retraite desservant le secteur privé se sont établies à près de 940 millions de dinars (près de 70% des dépenses annuelles en prestations). Elles ont ensuite chuté à 311 millions en décembre 2015 pour devenir négatives en 2016. Le régime de retraite du secteur public qui disposait encore de réserves de l'ordre de 206 millions de dinars en 2010, a fini par les épuiser vers la fin de 2013. Les régimes de retraite se sont alors trouvés devant l'obligation de se servir dans les cotisations des allocations familiales pour payer les retraites, de suspendre les contributions normalement destinées à l'assurance maladie et de s'endetter envers cette dernière à hauteur de 1,8 milliard de dinars en 2017. Entre 2015 et 2017, l'Etat a en moyenne transféré 0,4% du PIB par an aux régimes de retraites pour les aider à couvrir leurs besoins en liquidités. Ces transferts sont régressifs, notamment parce qu'une grande partie de la population n'est pas couverte par le régime de retraite. En Tunisie, les dépenses allouées aux retraites semblent être très élevées, comparativement à la population de 65 ans et plus (une mesure du ratio de dépendance), comme l'illustre la Figure 3.1 et le ratio de soutien (nombre d'affiliés par rapport au nombre de bénéficiaires) a rapidement chuté pour atteindre un niveau généralement observé dans les pays européens.

⁸La Tunisie compte deux importants fonds de retraite (la CNRPS, qui couvre les employés du secteur public et la CNSS qui couvre ceux du secteur privé). La CNSS dispose de différents régimes qui couvrent différentes catégories d'employés, le plus important d'entre eux étant le RSNA. Tous les régimes sont à prestations définies et sont financés par répartition (les prestations sont payées à partir des cotisations).

FIGURE 3.1 Déterminants des coûts des retraites : ratios de dépendance et de soutien



Source : Base de données ASPIRE, Banque Mondiale.

En Tunisie, la couverture des régimes de retraite obligatoires compte parmi les plus élevées de la région MENA, mais reste néanmoins faible comparée à celles observées dans les pays développés. La densité contributive dans le secteur privé est également faible. Près de 50% de la population active contribue au régime de retraite public ou privé. Lorsqu'on tient également compte des programmes de plus petite envergure dans le régime privé, le taux de couverture totale dépasse légèrement 70% de la population active, soit 40% de la population en âge de travailler. Toutefois, la densité contributive du secteur privé reste relativement faible, en raison de la sous-déclaration et des transitions entre secteur formel et secteur informel.

S'il est vrai que le régime de retraite est généreux de par sa conception, au vu des normes internationales, il n'en demeure pas moins que les retraites qu'il génère sont relativement modestes. Les dépenses publiques liées aux retraites, soit près de 7% du revenu national, sont les plus élevées de la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, même si la population tunisienne est relativement jeune. Malgré sa générosité, le système de retraite génère de modestes retraites, en raison de la faible densité contributive et des dispositions de retraite anticipée. Par ailleurs, tous les régimes proposent des prestations minimum destinées à aider les travailleurs à salaires faibles et carrières courtes à atteindre un revenu adéquat à leur retraite, oscillant entre 30% et 66% du salaire minimum, ce qui soulève des problématiques d'équité entre affiliés à différents régimes.

Le système de retraite crée des inégalités entre différents affiliés, d'une part et entre affiliés et le reste de la population, d'autre part, ce qui biaise les incitations à travailler et à cotiser. Les taux de cotisation du système sont plutôt élevés (20,7% pour le régime public et 12,5% pour le principal régime privé), ce qui agit comme un impôt sur le travail et décourage les employeurs de recruter. Plus les taux de cotisation sont élevés, plus les travailleurs et employeurs sont poussés à ne

pas cotiser et à évoluer dans l'informel. Implicitement, le système encourage les départs à la retraite anticipée, du fait que cela est peu ou pas pénalisé, ce qui est très coûteux de par le rallongement de l'espérance de vie, du fait de la longueur de la période pendant laquelle des retraites doivent encore être versées (Tableau 3.1, colonne 1). Le système calcule la pension sur la base de quelques d'années de salaires, ce qui accentue les inégalités entre carrières et profils de salaires⁹. La multitude des régimes donne lieu à une multitude de pensions minimales, de taux d'annuité, de taux de cotisation et de taux de remplacement, ce qui génère des inégalités au niveau des cotisations et, par là même, des paiements.

TABLEAU 3.1 Améliorer l'équité, l'efficacité et la soutenabilité des régimes de retraite : les mesures de réforme

Caractéristique du régime de retraite Politique actuelle	Politique visée Principes fondamentaux Expérience internationale	Réforme version lente	Réforme version rapide
Taux d'annuité 4%–2% et 3–2% CNSS, 2–3–2% CNRPS	T. d'annuité : le même sur toutes les années 27 pays sur 28 (à l'exception de l'Espagne)	2% à tous les âges pour les nouveaux entrants	2% pour tous les affiliés : nouveaux et existants
Salaires de référence retenus pour le calcul de la retraite CNRPS : le maximum entre le dernier salaire et le salaire le plus élevé perçu pendant 2 années consécutives RSNA : 10 dernières années RSAA, RSA : le salaire le plus élevé des 3 ou 5 dernières années RNS, RTFR, RTTE, RACI : moyenne sur toute la carrière	Salaires moyens sur toute la carrière 14 pays sur 28 avant la réforme, 26 pays sur 28 après la réforme (à l'exception de la France—25 meilleures années—République Tchèque—30 meilleures années)	Salaires cumulatifs moyens pour les nouveaux entrants Travailleurs actuels : Augmenter le salaire de référence d'une année chaque année CNRPS : dernier 1, 2, 3, 4, 5 ... ans RSNA: 10, 11, 12 ... ans RSAA, RSA: 5, 6, 7 ... ans ... salaires moyens	A terme, tous les salaires de référence sont sur la base du salaire moyen sur toute la carrière. Les travailleurs actuels ont une pension sur deux bases (salaire final et salaire moyen)

(Continued on next page)

⁹Dans le secteur public, les retraites sont calculées selon le maximum entre le dernier salaire et le plus fort salaire perçu sur deux années consécutives. Dans le secteur privé, par contre, le calcul porte sur le salaire des dix dernières années (RSNA).

TABLE 3.1 *Continued*

Caractéristique du régime de retraite Politique actuelle	Politique visée Principes fondamentaux Expérience internationale	Réforme version lente	Réforme version rapide
Revalorisation des salaires des années antérieures CNRPS, RSAA : non RSNA : revalorisation selon les prix RNS, RTFR, RSA, RTTE, RACI : salaire min.	Croissance du salaire moyen 20 pays sur 28 (à l'exception de : inflation des prix— Belgique, France, Grèce, Espagne—croissance du PIB : Italie, Turquie	RSNA : actuellement revalorisation selon les prix, donc facile à maintenir Autres : revalorisation selon les prix pour motifs d'équité	Idem
Retraite minimale : durée du service CNRPS : 5 années de cotisation (prestations partielles), 15 années (prestations intégrales) RSNA : 5 années de cotisation (prestations partielles), 10 années (prestations intégrales) RNS, RTFR, RSAA, etc. : 10 années	Aucune directive différente du principe de base Moyenne dans les pays de l'OCDE : 21.5 années de cotisation (prestations partielles) et 27 années de cotisation (prestations intégrales); moyenne dans les pays MENA: 15 années 23 des 35 pays de l'OCDE et 4 des 16 pays de la région MENA ne disposent pas de retraite minimale mais de pensions universelles ou ciblées	Allongement progressif de la durée minimale de service de 5/10 ans à 15 ans	Idem, plus l'introduction d'une pension sociale (universelle ou ciblée) pour tous les nouveaux retraités au-delà d'une certaine date (2025–2035)
Age d'éligibilité à la retraite CNRPS, RSNA, RSAA, RSA : 60 RNS, RTFR, RTTE, RACI : 65	L'âge croît avec la croissance de l'espérance de vie à 60 ans Politiques à long terme : 15 pays de l'OCDE 65, 14 à 67 et 5 à 68 ou 69. Aucun pays avec un âge de retraite de moins de 65 ans	Rallongement de l'âge de la retraite de 4 mois chaque année, à partir de 2025 : 2020 60 2025 60 2030 61.7 2040 65 Au-delà de 2040 : rallongement compte tenu de l'espérance de vie	Rallongement de l'âge de la retraite de 6 mois chaque année, à partir de 2023 : 2020 60 2025 61 2030 63.5 2040 66 Au-delà de 2040 : rallongement compte tenu de l'espérance de vie

Caractéristique du régime de retraite Politique actuelle	Politique visée		
	Principes fondamentaux Expérience internationale	Réforme version lente	Réforme version rapide
Retraite anticipée CNRPS : aucun ajustement RSNA : 2% par an pour les départs volontaires à la retraite anticipée. Aucun ajustement dans certaines circonstances.	Ajustement actuariellement neutre : égalise la valeur actualisée entre la retraite à l'âge légal et la retraite anticipée. Avec le taux de mortalité en vigueur en Tunisie, le taux de 6% est actuariellement neutre. Moyenne dans 24 pays : 5.6%	Augmentation progressive de 2-3-4-5-6%, sur une période de 5 ans	Immédiatement 6% pour tous les nouveaux retraités
Indexation CNRPS : péréquation CNSS : salaire minimum ou forfaitaire	Indexation sur les prix C'est également une norme internationale en vigueur dans 20 pays sur 28	Indexation sur les prix pour les nouveaux retraités	Indexation sur les prix pour tous les retraités, anciens et nouveaux

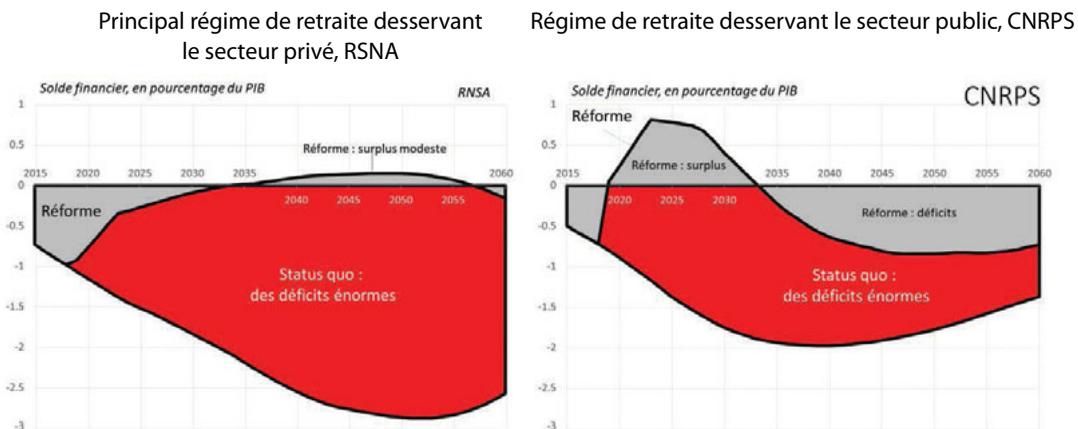
Conscient de la crise qui frappe actuellement les régimes de retraite et de la nécessité d'y répondre, le gouvernement a introduit une série de mesures fiscales visant à financer les retraites et s'emploie, aux côtés de ses partenaires sociaux de la commission tripartite, l'UGTT et l'UTICA, à parvenir à un consensus autour de certains changements paramétriques. En 2008, un nouvel impôt baptisé contribution sociale de solidarité (CSS), prélevé à hauteur de 1% du revenu, a été mis en place pour financer les systèmes de sécurité sociale, en commençant par les retraites. La philosophie de cet impôt se rapproche beaucoup de celle de la contribution sociale généralisée (CSG) en vigueur en France. En principe, les pensions liées aux revenus (à l'instar des régimes à prestations définies) sont financées par les recettes provenant des cotisations, ce qui est équitable entre populations couvertes et populations non couvertes. Les membres de la commission tripartite se sont également entendus sur un ensemble de mesures de réforme qui prévoient le rallongement de l'âge de départ à la retraite et l'augmentation des taux de cotisation. Le principal problème que pose l'augmentation des taux de cotisation est le préjudice que cela implique pour la compétitivité économique et la création d'emplois, en raison de l'augmentation du coût du travail. En Tunisie, les taux de cotisation comptent parmi les plus élevés de la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord et se situent même largement au-dessus de ceux en vigueur dans plusieurs autres pays à revenu intermédiaire dans d'autres régions, comme l'Amérique Latine et les Caraïbes.

Le paquet de réformes proposé par le présent rapport s'inscrit dans le respect de la plupart des principes convenus par les parties prenantes, comme de conférer un caractère graduel

aux réformes envisagées et de préserver les droits acquis. Les opportunités de réforme—du temps où la situation démographique était encore favorable et où le système était moins développé qu’il ne l’est actuellement—ont disparu. En raison des retards pris, il est maintenant à la fois plus urgent et plus difficile de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la soutenabilité financière des systèmes de retraite. Le respect du principe des droits acquis en matière de retraite, tel que convenu entre le gouvernement et les principales parties prenantes, signifie que les améliorations financières des comptes de retraite vont prendre un certain temps avant de commencer à produire de l’effet. Par exemple, établir le taux d’annuité à 2% pour tous les travailleurs ne permettra de réaliser des économies sur les retraites qu’au bout de 20 ans. Au-delà, les économies ne parviendront que des nouveaux retraités. L’impact intégral ne se fera sentir qu’au bout de cinquante ans. Globalement, le rapport apporte deux recommandations majeures :

- **L’adoption d’un paquet de réformes paramétriques pour moderniser le système de retraite :** ces réformes envisagent de remettre les régimes de retraite au niveau des normes internationales et de réduire les inégalités et distorsions du système (Se référer au Tableau 3.1). Elles préconisent le rallongement progressif de l’âge de départ à la retraite à 65 ans, l’uniformisation du taux d’annuité à 2%, l’introduction progressive du salaire moyen calculé sur toute la vie active comme salaire de référence, la pénalisation du départ à la retraite anticipée, l’indexation sur les prix, etc. Ces réformes pourraient éliminer le déficit des régimes publics de retraite à l’horizon 2020 et donner lieu à une période d’excédents qui pourrait s’étaler sur 15 ans (Figure 3.2). Sur le long terme, il est attendu que le déficit se situe à 0,8% du PIB entre 2040 et 2060, soit moins que la moitié du niveau engendré par le statu quo (sans réforme). Les excédents accumulés, placés dans un fonds de retraite dédié, devraient permettre de couvrir la moitié des déficits entre 2040 et 2060. Selon ce scénario, le principal régime de retraite du secteur privé recouvrerait largement sa viabilité.

FIGURE 3.2 Déficit des régimes de retraite, au vu des mesures de modernisation



Source : Projections de la Banque Mondiale, en référence au modèle Prost.

- **L'allègement des pressions financières sur le court terme** : l'idée du "partage des sacrifices" est l'un des principes les plus importants autour duquel il y a eu consensus parmi les parties prenantes impliquées dans la réforme du système de retraites en Tunisie. Cela ne devrait cependant pas signifier que les populations dépourvues de couverture ou que les jeunes générations devraient assumer les coûts d'ajustement aux impératifs financiers, du fait d'une taxation plus importante ou à cause du report des réformes. Au cours de la décennie écoulée, près de la moitié des économies avancées de l'OCDE ont mis en place des mesures visant à éliminer les déficits à court terme des régimes de retraite, par le gel des valeurs nominales des pensions mises en paiement (Belgique, République Tchèque, Finlande, Grèce, Slovaquie et Portugal), le plafonnement des augmentations des pensions, de sorte à ce que les retraites les plus élevées soient moins majorées que les retraites modestes (Autriche, Grèce, Italie, République Tchèque), l'application de taxes ou de prélèvements spécifiques aux retraites élevées (Grèce, Irlande, Portugal). Deux réformes du système de l'impôt sur le revenu lié aux retraites sont susceptibles de dégager des ressources budgétaires additionnelles à même de combler le déficit des caisses de retraite. Primo, près de 25% des revenus des retraités sont exonérés alors que l'abattement fiscal accordé aux travailleurs n'est que 10%, de sorte que les retraités paient moins que les travailleurs avec le même revenu. Dans certains cas extrêmes, le revenu net des agents publics à la retraite peut dépasser celui de ceux qui sont encore actifs. Secundo, la déductibilité des cotisations sociales par rapport à l'impôt sur le revenu personnel est raisonnable, certes, mais peut souvent donner lieu à une imposition régressive (les cotisations brutes sont constantes alors que les cotisations nettes, si l'on tient compte des taxes, baissent à mesure que les salaires augmentent). Mettre un terme à la déductibilité des cotisations sociales peut constituer une mesure progressive qui permettrait de lever un certain revenu à partir des salaires les plus élevés.
- **La feuille de route de la réforme des retraites en Tunisie devrait également s'atteler à d'autres questions importantes, comme l'amélioration de la couverture du système de retraite, l'intégration du secteur informel, la réforme des programmes de prestations d'invalidité et de survie et l'élaboration de campagnes communicationnelles bien planifiées.** D'abord, près de 30% des bénéficiaires sont des survivants, ce qui représente près de 15% des dépenses en retraites. L'amélioration de la protection des survivants dépendants exige, entre autres, la prise de mesures supplémentaires d'économie de coûts de sorte à ce que les régimes de retraite préservent leur équilibre budgétaire. Ensuite, le phénomène d'informalité implique une proportion élevée de travailleurs du secteur privé et certaines observations portent à croire qu'il est nécessaire de repenser la manière dont les politiques sont élaborées, notamment en ce qui concerne la réforme des marchés de l'emploi et de la sécurité sociale, quand on sait que plusieurs des bénéficiaires visés opèrent hors de portée de la réforme législative. La densité contributive est faible chez les populations couvertes du secteur privé, en raison de la sous-déclaration et des transitions entre secteur formel et secteur informel. Rappelons également l'importance pour la réforme, au vu de sa complexité, d'être portée par un "reform champion" capable de chaapeuter l'intégralité du processus et d'obtenir le consensus de toutes les parties prenantes. Le tout doit également être étayé par une campagne de communication, particulièrement ciblée sur les jeunes, les travailleurs et les employeurs.

Chapitre 4

Renouveler le Contrat d'Assistance Sociale: Des Subventions aux Filets de Sécurité Elargis et mieux Ciblés

La Tunisie dispose d'un système de sécurité sociale complet, comprenant l'assurance maladie, la couverture sociale assurée par l'employeur, ainsi que les subventions et transferts monétaires ciblés, dominés par les subventions aux produits alimentaires et énergétiques, de nature à la fois universelle et volatile. Le présent rapport identifie et simule l'impact sur le bien-être des ménages de quelques-unes des options de réforme qui visent à réduire les subventions aux produits alimentaires et énergétiques et à renforcer les filets de sécurité de sorte à mieux protéger les populations les plus pauvres et vulnérables. Sur plusieurs décennies, les programmes d'assistance sociale ont été un élément fondamental du contrat social dans le pays. La stabilité des prix et l'accès aux produits de base comme le pain, le carburant et l'électricité étaient d'une importance primordiale et se positionnaient au cœur des préoccupations des autorités. S'il est vrai que les filets de sécurité sociale, sous la forme qu'on leur connaît, ont contribué à faire reculer la pauvreté monétaire, il n'en demeure pas moins qu'ils ne sont pas parvenus à remédier aux inégalités et à l'exclusion sociale. En 2016, la Tunisie a réservé 3,2% de son PIB à l'assistance sociale et la majeure partie de ces fonds a été dépensée en subventions directes aux prix des produits alimentaires et énergétiques. En 2013, ce chiffre est passé à 8% du PIB, lorsque les subventions sont montées en flèche (5% du PIB en 2013 vs 0,5% du PIB en 2016). Les subventions aux produits alimentaires ont été moins volatiles, fluctuant entre 1,7% et 1,8% du PIB, sur la même période de temps. Le pays a réservé 0,8% de son PIB aux programmes d'assistance sociale ciblée, soit 0,4 point de pourcentage de plus qu'en 2008, même si ce niveau reste en-deçà des moyennes régionales et mondiales (Figure 4.3). Si les subventions universelles étaient une option politiquement intéressante, à une époque où la pauvreté était répandue et les systèmes administratifs faibles, les filets de sécurité d'aujourd'hui, à ciblage moderne et à couverture étendue, sont plus à même d'aider les ménages vulnérables de manière plus efficace. En outre, l'objectif de transition vers des projets d'énergies renouvelables essentiellement financés par le secteur privé nécessite de réformer les subventions et d'améliorer la performance des celles destinées l'énergie, notamment à l'électricité et au gaz (Se référer au Chapitre 7).

Ces dernières années, les prix de plusieurs produits énergétiques se sont rapprochés de leurs niveaux de recouvrement des coûts, quand certains sont restés subventionnés. Au biais d'un système de restriction sur les prix et de transferts aux entreprises publiques, l'Etat subventionne un éventail de produits hydrocarbures comme l'essence, le gasoil, le GPL, le gaz naturel, le kérosène et le fioul lourd (utilisé pour le chauffage). Ces dernières années, plusieurs produits se sont rapprochés de leurs niveaux de recouvrement des coûts, notamment depuis l'instauration de la TVA et l'application, de manière plus systématique, du mécanisme d'ajustement des prix pour l'essence et le diésel (Tableau 4.1). Ces deux produits sont maintenant à 87% et à 83% de leur niveau de recouvrement des coûts, respectivement (juillet 2018). Dans le même temps, plusieurs autres produits continuent d'être fortement subventionnés, notamment ceux estimés socialement sensibles comme le GPL (à 30% de son niveau de recouvrement des coûts), le kérosène lampant (53%) et le fioul lourd (51%). Les subventions nettes allant à l'électricité et au gaz naturel, estimées selon l'approche de l'écart des prix, ont diminué entre 2014 et 2016 pour se situer ensuite à 0,8% du PIB en 2017, avec des niveaux de recouvrement des coûts de l'ordre de 73% et de 60%, respectivement, selon les chiffres du premier semestre de 2018.

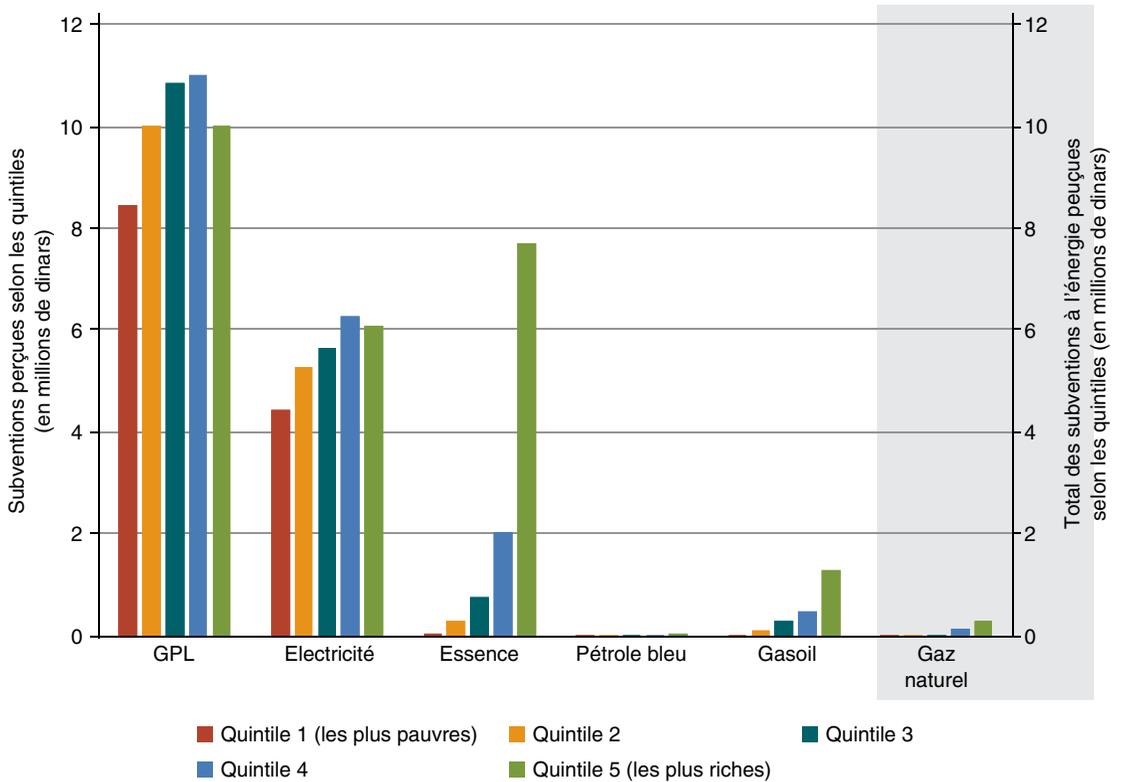
TABLEAU 4.1 Composition des subventions au carburant par produit

	2014 (prix en millimes)				2018* (prix en millimes)			
	Prix réglementé (millimes)	Coût réel (millimes)	Subvention effective (millimes)	Recouvrement du coût (%)	Prix réglementé (millimes)	Coût réel (millimes)	Subvention effective (millimes)	Recouvrement du coût (%)
Essence sans plomb	1,670	2,064	394	80.9	1,925	2,221	295.5	86.7
Diésel sans plomb	1,500	1,830	330	82.0	1,685	2,027	342.4	83.1
Diésel	1,250	1,749	499	71.5	1,405	1,750	345.2	80.3
GPL domestique	569	1,900	1,331	30.0	592	2,010	1418.1	29.5
GPL industriel	1,317	2,036	719	64.7	1,350	2,082	731.9	64.8
Kérosène	810	1,738	928	46.6	860	1,617	757.1	53.2
Fioul lourd	510	1,138	628	44.8	595	1,162	567.0	51.2

Source : Calculs des auteurs. *Prix observés en juillet 2018. Coûts estimés sur la base d'un prix Brent à 70 \$ et d'un taux de change DT/\$ à 2,6DT.

A l'heure actuelle, la majeure partie des dépenses en subventions se rapporte au GPL et à l'électricité, dont le ciblage est plutôt neutre parmi les quintiles de consommation par habitant (Figure 4.1). Néanmoins, le ciblage général des subventions à l'énergie reste régressif, essentiellement en raison des subventions résiduelles à l'essence et au diesel. Dans le cas de l'électricité, la présence d'un palier de subsistance donne lieu à un ciblage relativement neutre et les dernières augmentations de prix, pour toute consommation supérieure à 400 kWh/mois, devraient contribuer à comprimer les parts allant aux quintiles supérieurs. Entre 2015 et 2016, les produits énergétiques subventionnés ont représenté près de 7% de la consommation des ménages, sachant que les ménages aisés réservent une part un peu plus importante de leur consommation à l'électricité et

FIGURE 4.1 Subventions aux produits énergétiques, selon les quintiles, 2015/16
(En millions de TND)



Source : Calculs du personnel, en référence à l'enquête ménages, 2015/16.

que les ménages pauvres dépensent plus en GPL. A l'exception du GPL, la distribution régionale des subventions à l'énergie apparaît incohérente avec l'incidence de la pauvreté. Les différences sont plus prononcées pour le gaz naturel (pour lequel la région du Centre-Est compte pour les deux tiers des dépenses), l'essence et le gasoil (pour lesquels le Grand Tunis et le Centre-Est dominent).

Depuis 2011, les dépenses publiques réservées aux subventions aux produits alimentaires ont augmenté en termes nominaux, les prix administrés de plusieurs produits de première nécessité n'ayant pas progressé au même rythme que celui de l'inflation (Tableau 4.2). Le programme de subventions aux produits alimentaires a été réformé dans les années 90 pour contenir les coûts par l'adoption d'une approche dite "d'auto-ciblage", qui consiste à ne maintenir les subventions que pour les produits de qualité moindre, essentiellement consommés par les ménages pauvres, donnant ainsi lieu à une diminution des dépenses totales en subventions de 4% du PIB en 1984 à de 2% du PIB en 1993. A l'heure actuelle, la majeure partie des dépenses allouées aux subventions aux produits alimentaires est réservée aux céréales et produits céréaliers, comme la semoule, la farine, les pâtes, le gros pain, le couscous et les huiles végétales destinées à la cuisson.

TABLEAU 4.2 Prix réglementés et prix de revient des produits alimentaires subventionnés, 2016

Produit (unité)	Prix réglementé (millimes)	Subvention (millimes)	Prix de revient (millimes)	Recouvrement du coût (%)
Sucre (kg)	970	544	1,514	64.1
Gros Pain (unité)	230	235	465	49.5
Baguette (unité)	190	84	274	69.3
Lait (L)	1,120	50	1,170	95.7
Huile végétale (L)	900	1,051	1,951	46.1
Semoule (kg)	398	660	1,058	37.6
Couscous (kg)	795	710	1,505	52.8
Pâtes (kg)	805	700	1,505	53.5
Farine à pain (kg)	700	560	1,260	55.6

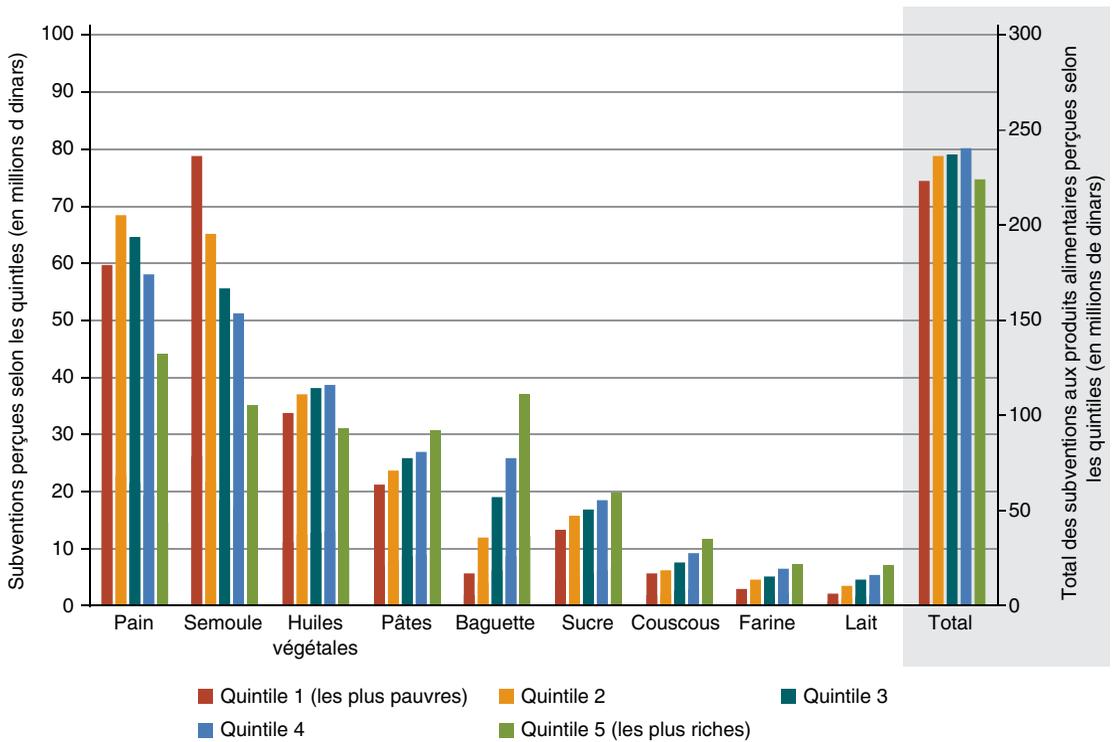
Source : Gouvernement tunisien.

Le lait est également subventionné, mais à un taux moins élevé. Les produits alimentaires les plus fortement subventionnés sont la semoule, l'huile végétale et le pain, avec des niveaux de recouvrement des coûts de l'ordre de 38%, 46% et 50%, respectivement. Comme on le verra plus loin, le taux de fuite hors bénéficiaires cibles de quelques-unes de ces subventions est tellement élevé qu'on gagnerait à les remplacer par d'autres formes plus efficaces d'assistance sociale. A cela, pourraient s'ajouter d'autres efforts ciblés à même de promouvoir le secteur agroalimentaire.

Les plus grandes dépenses en subventions aux produits alimentaires, notamment le pain, la semoule et les huiles végétales sont à ciblage neutre ou légèrement progressif (Figure 4.2). Toutefois, les subventions continuent d'être substantielles même pour des produits comme la baguette, le sucre, le couscous, la farine ou encore le lait, consommés en grandes quantités par les ménages les plus aisés. Les produits alimentaires subventionnés comptent pour près de 4,4% des dépenses de consommation des ménages et de 8,3% des dépenses du quintile le plus pauvre. La distribution régionale des subventions aux produits alimentaires s'écarte de celle de la pauvreté et seules les subventions au gros pain sont à l'image de la distribution de la pauvreté. Les subventions à la farine, aux pâtes, au couscous, à l'huile de cuisson et au sucre bénéficient disproportionnellement aux régions aisées de l'Est du pays (Notamment le Grand Tunis et le Centre Est). Pour le reste, elles sont plutôt équitablement distribuées. Proportionnellement parlant, les subventions à la baguette et au lait profitent beaucoup plus au Grand Tunis qu'aux régions du Sud et de l'Ouest, ce qui reflète la présence de poches de pauvreté urbaines sur les régions côtières.

Le PNAFN (Programme d'aide aux familles nécessiteuses), principal programme d'assistance sociale sous forme de transferts monétaire, connaît une faiblesse de couverture et une absence de transparence au niveau des processus de sélection et de requalification des bénéficiaires. Le système tunisien de protection sociale est basé sur des régimes contributifs qui assurent un soutien aux revenus des personnes âgées, l'assurance maladie, les primes d'invalidité et

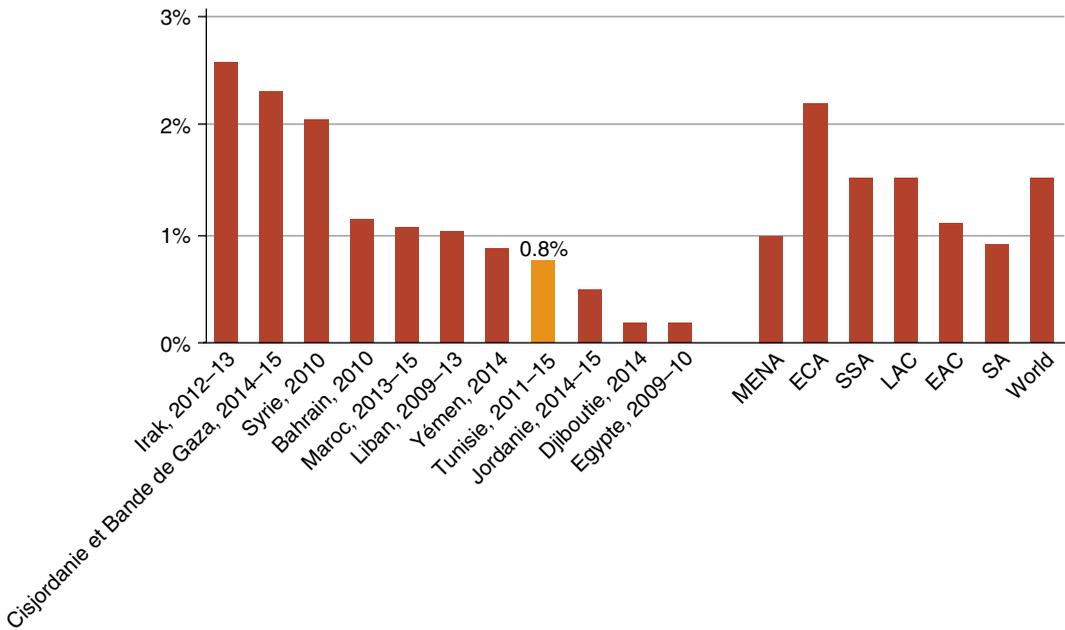
FIGURE 4.2 Subventions aux produits alimentaires allant à chaque quintile, 2015/16 (TND millions)



Source : Calculs du personnel, en référence à l'enquête ménages, 2015/16.

les congés de maternité. La majorité des dépenses inhérentes à l'assistance sociale est fournie sous forme de transferts monétaires au titre du programme d'aide aux familles nécessiteuses (PNAFN) qui, en 2016, a compté pour près de 0,5% du PIB. Les ménages bénéficiaires sont sélectionnés pour intégrer le programme au vu de critères catégoriels. Les bénéficiaires perçoivent 180 DT par mois (légèrement en-deçà de la moitié du salaire minimum) et 10 DT par mois et par enfant, jusqu'à 3 enfants scolarisés (6 à 25 ans) fréquentant le primaire, le secondaire ou le supérieur et sans restriction pour les enfants souffrant d'un handicap. Au lendemain de la Révolution de 2011, la portée du programme a été considérablement étendue pour couvrir, à l'heure actuelle, près de 250.000 ménages. Il est attendu que ce chiffre passe à 285.000 en 2018, soit 8% à 9% de l'ensemble des ménages, mais seuls 16,9% de ces ménages appartiennent au quintile le plus bas, ce qui laisse la majeure partie des ménages vulnérables dépourvue d'assistance sociale (Figure 4.4). Du point de vue de sa couverture, le PNAFN reste limité comparativement à d'autres programmes en vigueur dans d'autres pays de la région, même si les avantages qu'il propose sont estimés adéquats compte tenu des normes internationales : le tiers des bénéficiaires peuvent passer dans le deuxième quintile de la consommation et l'effet est plus prononcé dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Le programme rencontre, toutefois, des problèmes de conception et de gestion (coordination, suivi) et déplore l'absence de processus clairs de sélection et de requalification des bénéficiaires. La surreprésentation des personnes âgées dans le PNAFN rappelle l'absence d'un système approprié

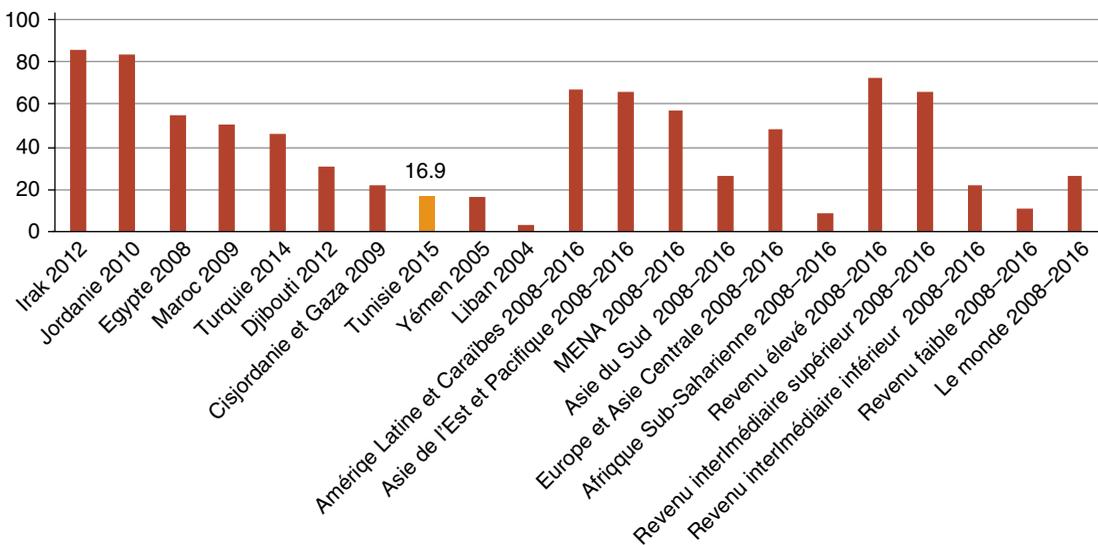
FIGURE 4.3 Dépenses en aides sociales, en % du PIB



Source : Base de données ASPIRE, Banque Mondiale.

Note : MENA: Afrique du Nord et Moyen Orient; ECA: Europe et Asie Centrale; SSA: Afrique Sub-Saharienne; LAC: Amerique Latine; EAC: Asie de l'Est; SA: Asie du Sud; World: Monde.

FIGURE 4.4 Couverture des transferts monétaires au quintile le plus pauvre (%), à diverses dates



Source : Base de données ASPIRE, Banque Mondiale. Les données relatives à la Tunisie proviennent des calculs des auteurs, en référence aux résultats de l'enquête ménages menée en 2015/16.

Note : La couverture est définie comme étant le ratio des bénéficiaires directs ou indirects du programme par rapport au nombre total des 20% les plus pauvres de la population, en termes de revenu ou de consommation par habitant.

de retraites ou d'aides aux revenus des personnes âgées en faveur des travailleurs défavorisés, des secteurs formel et informel.

Parmi les autres programmes de sécurité sociale, on retrouve l'Assistance Médicale Gratuite (AMG), qui donne accès aux soins de santé subventionnés ou gratuits aux familles démunies, ainsi que divers autres petits programmes gérés par différents ministères. Le programme AMG est structuré en deux sous-programmes : l'AMG-I et l'AMG-II. Les cartes gratuites prévues au titre du programme AMG-I profitent à près de 260.000 familles (près de 90% d'entre elles font également partie du PNAFN). Les cartes subventionnées proposées au titre du programme AMG-II couvrent 622.900 autres familles sélectionnées compte tenu de leur revenu et de leur taille (soit 21,7%). Toutefois, le programme n'atteint que 38% du quintile le plus pauvre. Selon les estimations du gouvernement, les coûts des programmes AMG se sont élevés à 109 millions de dinars en 2014, soit 0,13% du PIB. D'autres ministères proposent d'autres aides, d'envergure moins importante et de nature plutôt catégorielle : (i) en 2016, les bourses d'études et les aides accordées par le ministère de l'éducation aux élèves et étudiants se sont élevées à 146,5 millions de dinars, soit 0,16% du PIB, (ii) le ministère des affaires sociales propose des services en nature, à l'instar des services à l'enfance, de l'apprentissage des adultes et de l'assistance aux personnes handicapées, (iii) le ministère de l'équipement et le ministère des affaires sociales octroient des fonds pour la construction de logements sociaux : en 2016, ils se sont élevés à 34 millions de dinars.

Nos simulations montrent que la réforme des subventions aux produits énergétiques et alimentaires doit être pensée produit par produit et qu'elle pourrait permettre de réaliser d'importantes économies budgétaires, sous réserve de s'accompagner d'une expansion ciblée de la couverture des transferts monétaires de sorte à compenser, intégralement et efficacement, les ménages les plus vulnérables.¹⁰ La levée des subventions aux produits alimentaires, qui devrait permettre de réaliser des économies de l'ordre de 1,2 milliard de dinars (1,1% du PIB en 2018), aurait des impacts négatifs sur le bien-être des plus pauvres, notamment si aucune mesure compensatoire ne venait à être mise en place. Les taux de pauvreté accroîtraient de près de 1,7 point de pourcentage, essentiellement en raison de la levée des subventions au pain et à la semoule. Si on ne lève que les subventions les plus régressives, allant au sucre, au lait, à la baguette, au couscous et à la farine, l'impact sur les taux de pauvreté serait lui contenu. L'État pourrait alors réaliser des économies de l'ordre de 273 millions de dinars (0,3% du PIB) et les taux de pauvreté n'augmenteraient que de 0,4 point de pourcentage. Toutefois, la compensation au titre des transferts monétaires prévus par le PNAFN, dans sa version actuelle, ne suffirait pas à protéger les ménages les plus pauvres. Par contre, l'extension de la compensation à l'ensemble des bénéficiaires de l'AMG devrait permettre une meilleure protection des ménages pauvres, à moindres coûts, même si elle reste insuffisante pour atténuer l'impact d'une levée intégrale des subventions. Des transferts monétaires mieux ciblés sont plus efficaces en termes de protection des plus pauvres. S'il est vrai, d'après nos simulations, que les transferts monétaires universels peuvent compenser

¹⁰Ces simulations tiennent compte des impacts directs des changements de prix mais n'incluent pas les impacts indirects.

intégralement les ménages touchés, il n'en demeure pas moins que les coûts administratifs inhérents à cette option (et les questions liées à sa viabilité) doivent être sérieusement pris en compte et minutieusement étudiés.

Une levée totale des subventions à l'énergie générerait des économies budgétaires de l'ordre de 1,1% du PIB et augmenterait les taux de pauvreté de 1 point de pourcentage. Les subventions au GPL représentent un peu plus de la moitié des subventions bénéficiant aux ménages. Mais compte tenu de la forte dépendance des ménages pauvres au GPL, notamment pour la cuisson et le transport, il est important que cette réforme s'accompagne d'autres mesures compensatoires à même de garantir le bien-être des ménages. En l'absence de compensation, la levée des subventions au GPL accroîtrait les taux de pauvreté de près de 0,7 point de pourcentage. La levée des subventions à l'électricité permettrait de réaliser des économies de l'ordre de 0,3% du PIB mais exacerberait les taux de pauvreté de 0,4 point de pourcentage. Un programme de transferts monétaires de grande envergure à ciblage amélioré devrait permettre de compenser tous les ménages pauvres à moindres coûts, tout en améliorant la consommation des ménages par habitant de 8% à 13%.

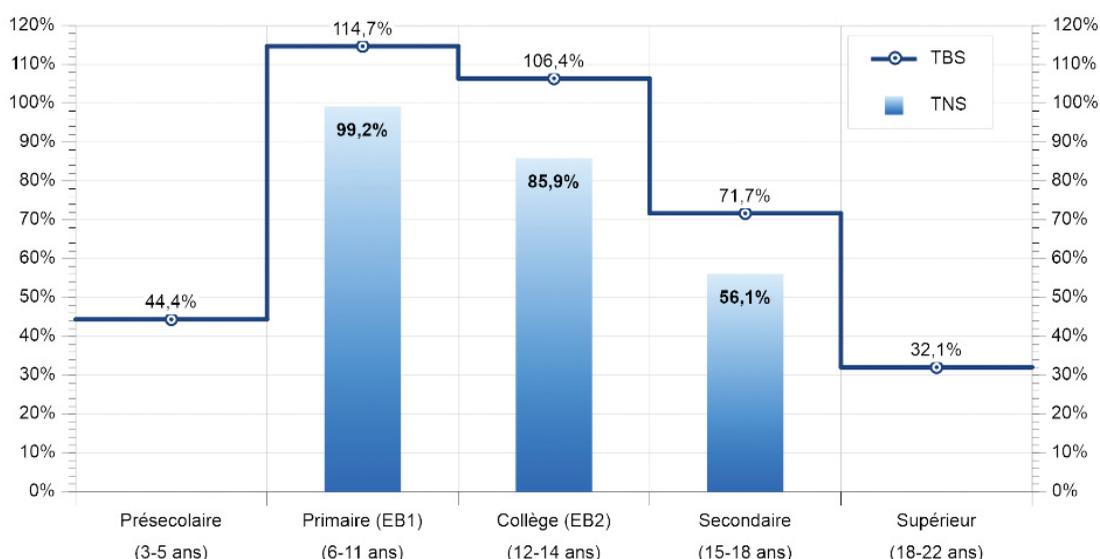
Il importe, également, de prêter une attention particulière au bien-être social des ménages non pauvres, particulièrement à ceux de la classe moyenne et d'élaborer des campagnes de communication à messages clairs et proactifs. S'il n'est pas possible d'indemniser tous les ménages pour les effets des réformes des subventions, il reste tout au moins envisageable que les réformes soient introduites de manière progressive, de sorte à minimiser l'impact qu'elles peuvent avoir sur les consommateurs. La réforme des subventions doit être considérée comme partie intégrante d'un ensemble de réformes et politiques publiques, démontrant clairement de quelle manière les économies de la réforme seraient utilisées pour améliorer les conditions générales de vie des citoyens, en matière de transport public, de santé ou encore de sécurité sociale. On peut également penser à la réforme fiscale, pour atténuer la hausse du coût de la vie et l'impact sur l'emploi que peut avoir la levée des soutiens des prix, jusque-là accordés aux industries subventionnées. La réforme des subventions doit être accompagnée de campagnes de communication à visée large et à messages clairs sur la nature régressive de certaines subventions, sur le gaspillage, sur l'impact sur la santé pouvant résulter d'une tarification inadéquate et de la surconsommation, ainsi que de compromis entre subventions, d'une part et dépenses plus inclusives et favorables à la croissance et à la création d'emploi, d'autre part.

Chapitre 5

Relever le Défi de l'Éducation: Des Dépenses Plus Efficaces en Faveur de l'Apprentissage

La Tunisie a toujours réussi le pari de l'accès universel à l'éducation de base. Mais les dépenses publiques réservées à l'éducation sont élevées ce qui, combiné aux augmentations projetées de certaines cohortes d'enfants en âge d'être scolarisés, appelle à davantage d'efficacité dans le secteur. L'accès à l'éducation de base est quasi universel (le primaire ou le premier cycle de l'éducation de base, c'est-à-dire de la première à la sixième année et le collège ou le second cycle de l'éducation de base, c'est-à-dire de la septième à la neuvième année) (Figure 5.1). Pourtant, seulement 44% des enfants âgés de 3 à 5 ans fréquentent l'école, en dépit d'un taux de fréquentation élevé des classes de l'année préparatoire (85%). En 2017, la Tunisie a réservé 6,7% de son PIB à l'éducation, soit 22% du total des dépenses de l'administration, y compris les fonds alloués au ministère de l'éducation, à

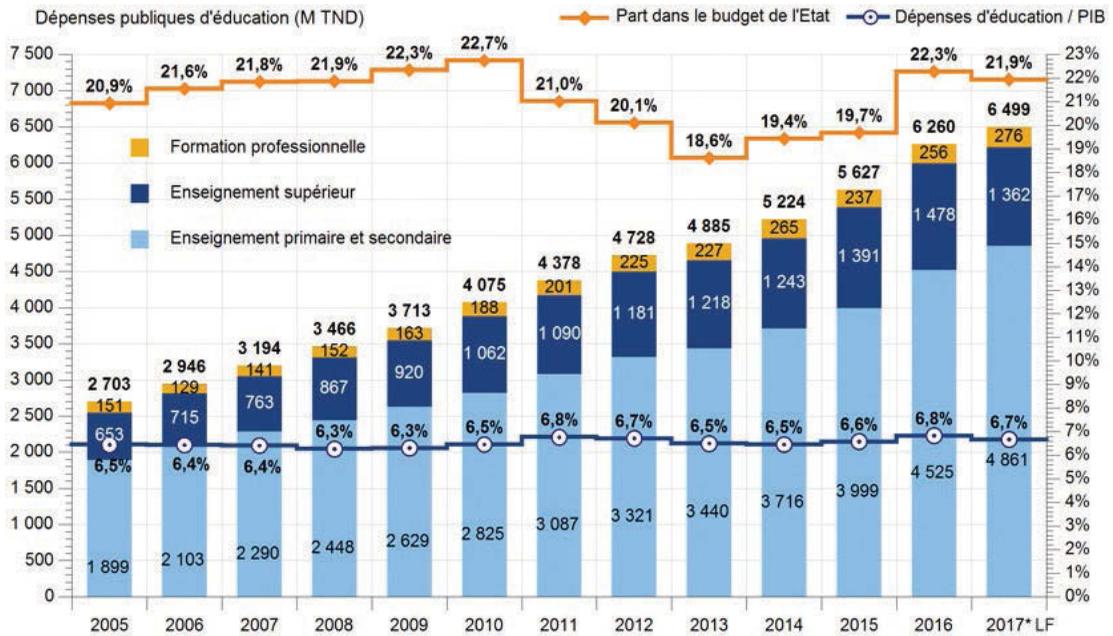
FIGURE 5.1 Taux de scolarisation bruts et nets (TSB et TSN)



Source : Les auteurs, en référence aux données du ministère de l'éducation.

celui de l'emploi et de la formation professionnelle et à celui de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique (Figure 5.2). A cela, s'ajoute le financement privé de l'éducation provenant des dépenses des ménages, qui s'élève à près de 1,1% du PIB. Par ailleurs, l'augmentation prévue de la population en âge d'être scolarisée (3 à 23 ans) de 10% d'ici à 2030, et dont la majeure partie se situe dans la tranche d'âge entre 12 à 23 ans, est un élément démographique clé qui aura un impact certain sur le niveau et la composition des dépenses réservées à l'éducation.

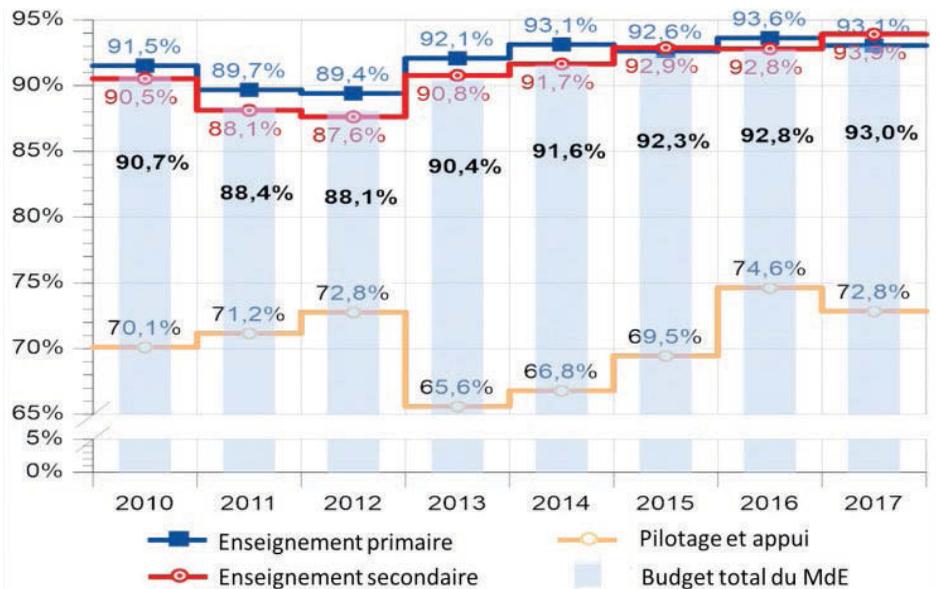
FIGURE 5.2 Dépenses publiques réservées à l'éducation



Source : Les auteurs, en référence aux données du ministère de l'éducation.

Les dépenses inhérentes à la masse salariale du secteur de l'éducation se sont significativement accrues en raison des recrutements, promotions et autres augmentations salariales. Les dépenses en masse salariale sont passées de 88% du total des dépenses de l'éducation en 2012 à 93% de ces mêmes dépenses en 2017 (Figure 5.3), tandis que la proportion des dépenses réservées aux investissements a chuté de près de 4%. On retient deux raisons explicatives à cela : l'augmentation des effectifs et l'augmentation des rémunérations. Depuis 2005, le nombre d'enseignants (respectivement au nombre du personnel administratif non enseignant) a augmenté de 1,1% par an (comparativement à une augmentation de 3,2% du nombre du personnel administratif non enseignant), alors que le nombre d'élèves a chuté de 0,5% par an dans le primaire et de 1,7% par an dans le secondaire. Les salaires des enseignants ont augmenté de 7,9% par an entre 2011 et 2017, alors que l'inflation des prix à la consommation s'est établie à 4,8% en moyenne, sur la même période. Le salaire annuel moyen d'un enseignant est égal à deux fois le PIB par habitant, soit 5,3 fois le salaire minimal (en 2005, il était 4 fois égal au salaire minimal. Aujourd'hui, 99% des enseignants

FIGURE 5.3 Masse salariale de l'éducation publique

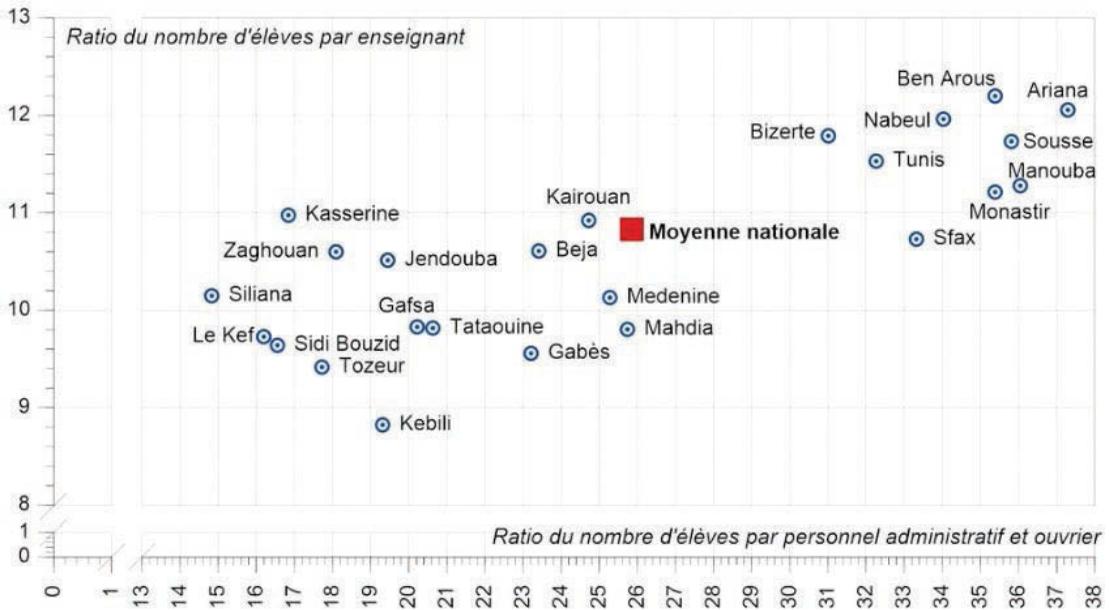


Source : Les auteurs, en référence aux données du ministère de l'éducation.

du primaire occupent la pénultième sinon la catégorie la plus élevée sur l'échelle des salaires et 87,2% des enseignants du secondaire sont dans la catégorie la plus élevée. Près de 9.200 enseignants suppléants (2018) ne sont pas pris en compte dans le calcul de la masse salariale du ministère de l'éducation.

Par conséquent, le ratio élève-enseignant a chuté à des niveaux que l'on ne retrouve que dans les pays à revenu élevé, au moment même où la charge horaire reste en-deçà de celle en vigueur dans les pays comparables. Entre 2005 et 2017, le ratio élève-enseignant est passé de 20,1 à 17,2 au primaire et de 17,4 à 11,9 au secondaire (Figure 5.4). Aujourd'hui, on compte 1,4 enseignant par classe au primaire et 2 enseignants par classe au secondaire. De même, le nombre d'élèves par rapport au personnel non enseignant est passé de 54,3 à 32,7. Les comparaisons à l'échelle internationale montrent que le ratio élève-enseignant est faible comparativement à celui d'autres pays de la région ou à celui d'autres pays à niveau de développement similaire. Une analyse spatiale montre que le ratio élève-enseignant est plus faible dans les gouvernorats à faible densité démographique, notamment dans les zones rurales et défavorisées. Les jeunes enseignants qualifiés sont le plus souvent affectés dans des gouvernorats où la performance en termes d'efficacité interne et de qualité des services est faible. Le nombre élevé d'enseignants suppléants explique également l'augmentation des dépenses dans le secteur, même s'ils ne sont pas comptabilisés dans la ligne budgétaire des salaires.

FIGURE 5.4 Ratios élève-enseignant et élève-personnel administratif

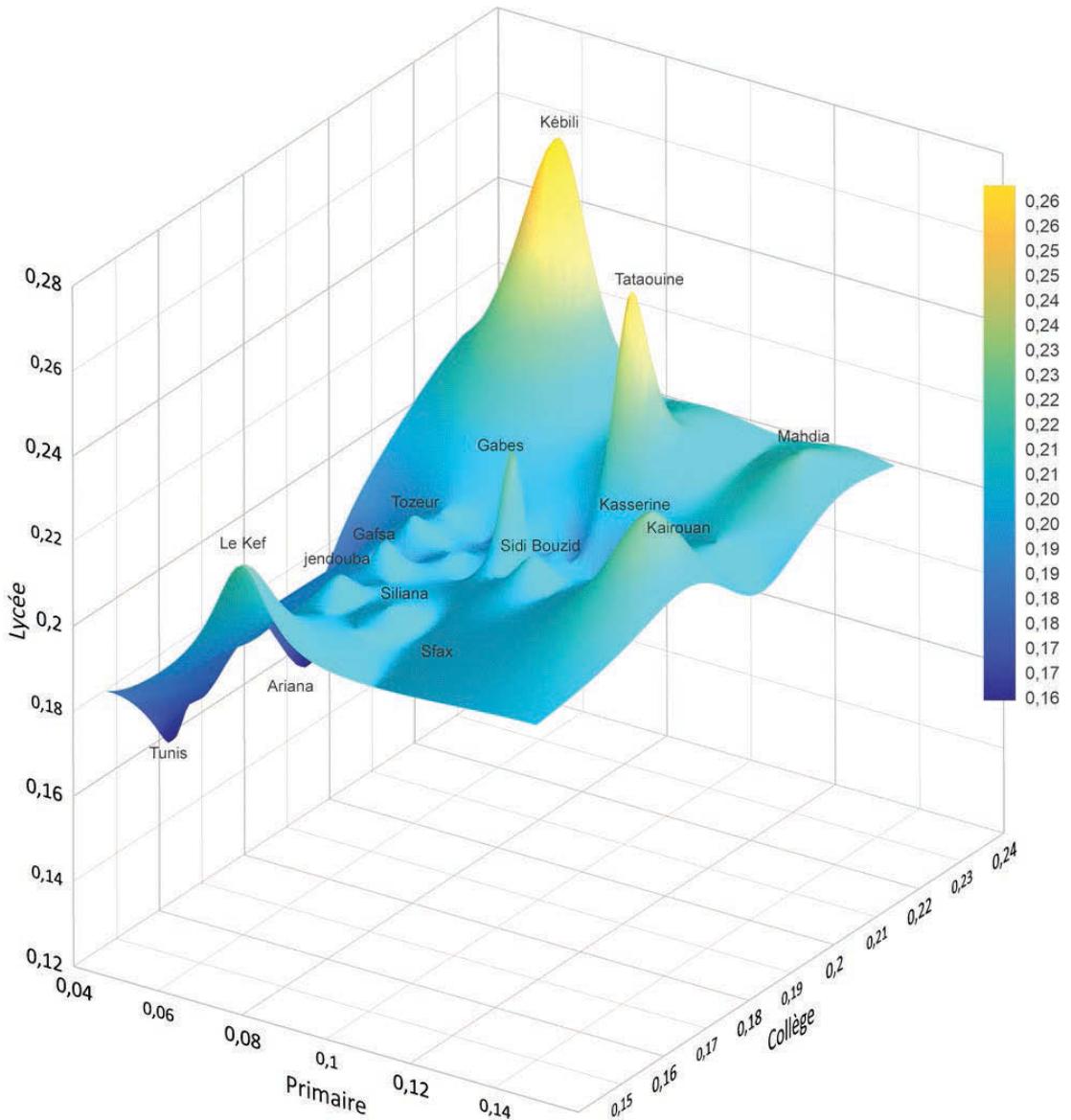


Source : Les auteurs, en référence aux données du ministère de l'éducation.

En dépit de l'importance des dépenses réservées au secteur de l'éducation, l'efficacité interne demeure faible, notamment dans le primaire et le secondaire exacerbant, par là même, les disparités régionales. Les taux de redoublement sont de 8% au primaire et de 18,9% au secondaire, un chiffre qui peut même atteindre 20% dans les gouvernorats les plus défavorisés (Figure 5.5). Les taux d'abandon scolaire, presque nuls dans le primaire, s'élèvent à 10% au secondaire (Figure 5.6). On relève également des taux d'abandon plus élevés lors des transitions entre cycles (primaire-collège, collège-secondaire, etc.) et une hausse des taux de redoublement au début et à la fin de chaque cycle, ce qui met en exergue les difficultés d'apprentissage qui tendent à s'accumuler tout au long des années de scolarité. Il est difficile de mesurer la qualité de l'apprentissage sur les différents cycles, en raison de l'absence de système d'évaluation à l'échelle nationale. Mais les dernières évaluations internationales auxquelles la Tunisie a pris part, notamment TIMSS en 2011 et PISA en 2015, ont démontré que les résultats de l'apprentissage sont faibles et qu'ils se sont davantage détériorés ces dernières années.

Le défi que la Tunisie se doit de lever est celui d'assurer une éducation et un apprentissage de qualité pour tous, de sorte à préparer les élèves à s'intégrer dans un monde globalisé et en rapide évolution où la connaissance et la technologie sont les maîtres mots. Il est nécessaire pour la Tunisie d'améliorer l'efficacité de ses dépenses compte tenu des évolutions démographiques qui s'annoncent et des inefficiences qui rongent le système en profondeur. Le présent

FIGURE 5.5 Taux de redoublement par gouvernorat (primaire, collège et lycée)

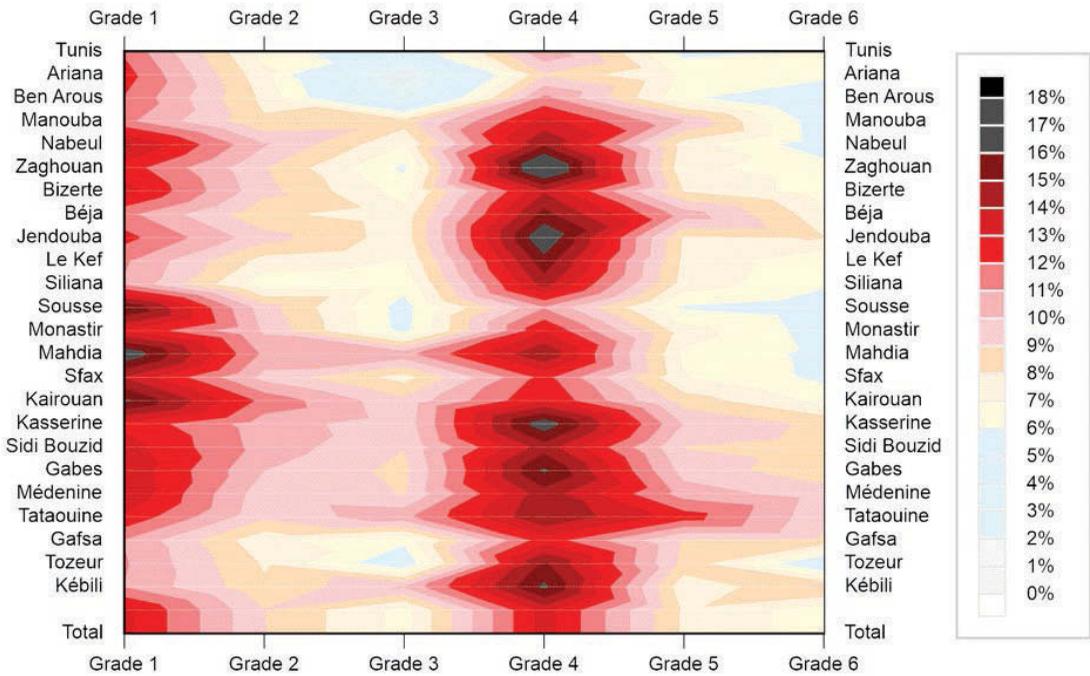


Source : Les auteurs, en référence aux données du ministère de l'éducation.

rapport identifie quelques domaines de réformes qui permettraient de mieux adapter le secteur de l'éducation aux enjeux du futur et aux nouvelles réalités auxquelles le pays est désormais confronté :

- Etendre la couverture de l'année préparatoire (pour les enfants de 5 ans) dans les écoles primaires et généraliser l'enseignement préscolaire tous les enfants de 3 à 4 ans. Il est nécessaire de rééquilibrer l'allocation budgétaire entre enseignement primaire et enseignement secondaire.

FIGURE 5.6 Taux d'abandon scolaire par gouvernorat (collège)



Source : Les auteurs, en référence aux données du ministère de l'éducation.

Par ailleurs, l'évolution projetée des cohortes dans le secondaire, notamment dans les lycées, va nécessiter de plus grands investissements. Il semble difficile de réconcilier entre ces deux impératifs sans qu'il y ait des améliorations de taille en matière d'efficacité interne, de sorte à contenir les taux de redoublement tout en assurant une plus grande efficacité de l'utilisation des dépenses en éducation.

- Introduire les réformes d'envergure nécessaires à l'amélioration de la qualité de l'éducation et de l'apprentissage. Cela implique également d'attirer les jeunes diplômés qualifiés et motivés, de bien former les enseignants et de leur faciliter l'accès à des opportunités de développement professionnel. L'adoption de réformes structurelles devrait permettre de réviser les affectations de personnel et de repenser la charge horaire et l'organisation scolaire, de sorte à disposer d'une meilleure latitude financière qui permettrait de rediriger les dépenses vers l'amélioration des processus de l'apprentissage et des résultats.
- Evaluer, au moyen d'un système à portée nationale, les résultats de l'apprentissage à chacune des étapes du système pour mieux éclairer les prises de décision lors de l'élaboration des politiques éducatives et de l'estimation des dépenses y afférentes.
- Réaliser des gains d'efficacité, par la modernisation de l'administration des écoles. Cela implique la mise à profit du potentiel des technologies de l'information et de la communication et le renforcement de l'autonomie et des capacités des Commissions Régionales de l'Éducation.

Chapitre 6

Pour des Soins de Meilleure Qualité: Améliorer l'Effizienz et l'Équité des Systèmes de Soins de Santé

La Tunisie a accompli d'importants progrès en termes d'amélioration des résultats de son secteur de santé. Aujourd'hui, elle se compare favorablement à d'autres pays à niveau de revenu similaire. Depuis 2000, les taux de mortalité infantile ont chuté de 56%, un chiffre plus élevé que la moyenne de tous les groupes de pays comparateurs (revenu et région). En 2016, les taux de mortalité néonatale, infantile et juvénile ont été inférieurs à la moyenne enregistrée dans les pays à revenu intermédiaire supérieur et à revenu intermédiaire de la région MENA. Le taux de mortalité maternelle est légèrement inférieur à la moyenne enregistrée dans les pays à revenu intermédiaire supérieur. L'espérance de vie moyenne s'est améliorée, passant de 62,9 ans en 1981 à 75,7 ans en 2016. Sur le même intervalle de temps, les taux de fertilité sont passés de 5,1 à 2,2 enfants par femme et les principales maladies transmissibles ont connu un important recul. Par conséquent, les maladies non transmissibles comme le diabète, les maladies cardiovasculaires ou encore le cancer se sont retrouvées en tête des enjeux de santé de la population tunisienne. En 2016, les prévalences du diabète et de l'hypertension chez les Tunisiens de plus de 15 ans se sont élevées à 15,5% et à 28,7%, respectivement.

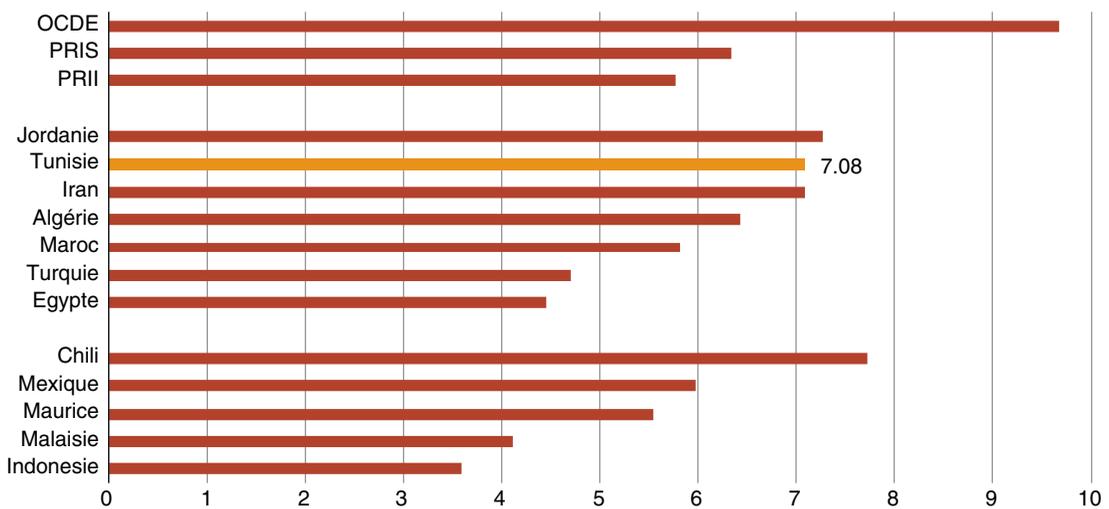
La Tunisie se compare également très favorablement par rapport à d'autres pays comparateurs à revenu similaire et de la région en termes de qualité du système de santé et d'accès aux principaux services de santé, comme la vaccination, les soins prénataux, l'accouchement assisté par un personnel qualifié, etc. La Tunisie compte 2,1 lits pour 1.000 habitants et se classe mieux que la plupart des pays à revenu intermédiaire de la région MENA¹¹. En 2014, la Tunisie a compté 3,2 infirmiers et sages-femmes pour 1.000 habitants à l'échelle nationale, devançant ainsi tous les autres pays de la région. Toutefois, le taux de 1,6 médecin pour 1.000 habitants (2014) est inférieur à celui enregistré dans certains autres pays de la région, tels que la Jordanie (2,7) et équivalent à celui de la Turquie et de l'Iran. Les services de santé proposés par le secteur privé se sont considérablement développés durant la décennie passée : ils assurent aujourd'hui 20% de la

¹¹Il est attendu que la capacité totale en nombre de lits augmente de 1.400 unités au terme du plan quinquennal de développement 2016–2020.

capacité d'accueil en nombre de lits et emploient 60% des médecins et 82% des dentistes. D'ailleurs, les trois quarts des technologies médicales avancées du pays se trouvent dans le secteur privé.

La Tunisie pourrait parvenir à de meilleurs résultats avec les niveaux actuels de dépenses de santé, laissant penser qu'il y a une importante marge d'amélioration de l'efficacité du système de santé. Entre 2012 et 2015, la Tunisie a réservé près de 7% de son PIB à la santé, soit 13,6% du total des dépenses publiques, un chiffre élevé comparé à celui de la plupart des pays comparables à revenu intermédiaire et ceux de la région MENA (Figure 6.1). Ces dépenses sont couvertes par l'Etat (administration centrale, établissements de soins autonomes, système d'assurance santé) à hauteur de 58% et par les dépenses des patients à hauteur de 39%. Entre 2008 et 2012, les dépenses publiques dédiées à la santé ont augmenté de 40% pour se situer à 4,3% du PIB. Au-delà de 2012, les dépenses en assurance santé sont restées stables, au moment même où les dépenses du ministère de la santé ont augmenté de 11%, notamment du fait d'une plus forte augmentation sur une année (10% en 2015), imputable à la construction de nouveaux établissements de santé. En 2015, les dépenses en santé par habitant ont suivi une trajectoire similaire pour atteindre 308 DT (US\$ 157). Les analyses de l'efficacité relative, qui consistent à comparer les résultats et dépenses du secteur de la santé en Tunisie à ceux enregistrés dans d'autres pays, montrent que la Tunisie fait partie du groupe de pays dont les résultats de santé sont plutôt favorables. Toutefois, et pour obtenir ces mêmes résultats, la Tunisie semble avoir engagé de plus grandes dépenses (Figure 6.2).

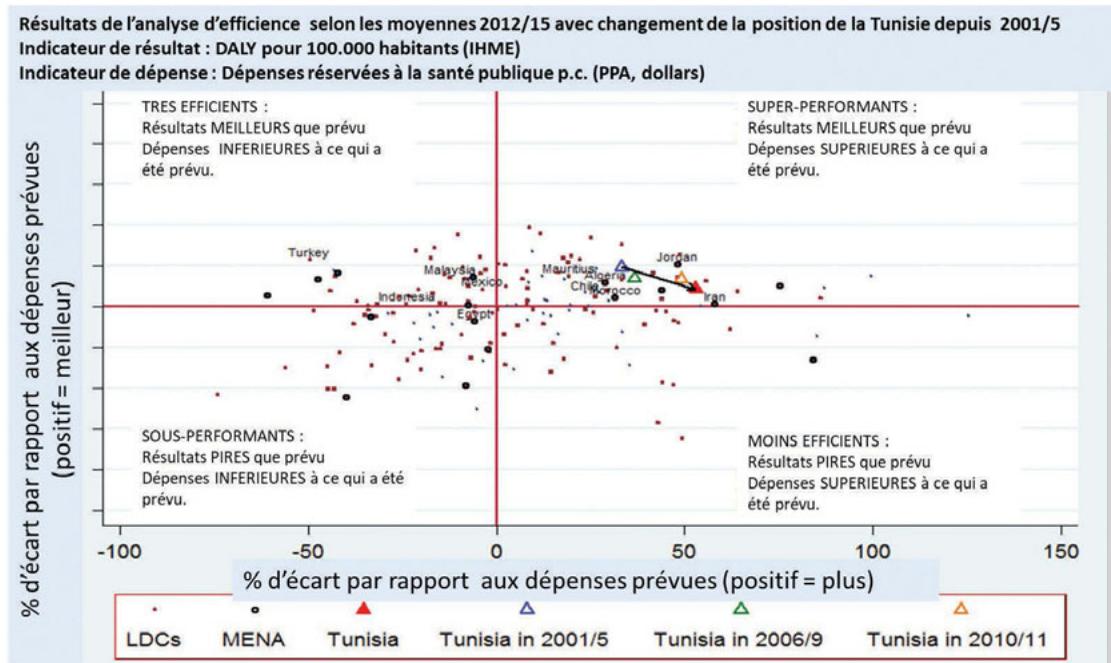
FIGURE 6.1 Total des Dépenses de Santé : Comparaison à l'échelle internationale, moyennes 2012–15 (% du PIB)



Source : Les auteurs, à l'aide de GHED (OMS).

Note : Selon la dernière version de GHED, le total des dépenses réservées à la santé correspond à la somme des dépenses courantes réservées à la santé et des dépenses d'investissement. Ici, la moyenne des dépenses d'investissement est établie sur 10 ans, de sorte à lisser les fluctuations et à intégrer un plus grand nombre de points de données. Lorsqu'on ne dispose pas de données en lien avec les dépenses d'investissement sur l'intégralité de la période (comme c'est le cas pour la Jordanie et l'Egypte), on supposera qu'il en a été tenu compte dans les dépenses courantes de santé. En fait, dans certains pays, il n'est pas possible de scinder le capital (OMS 2017, p.5).

FIGURE 6.2 Efficience relative des dépenses en santé



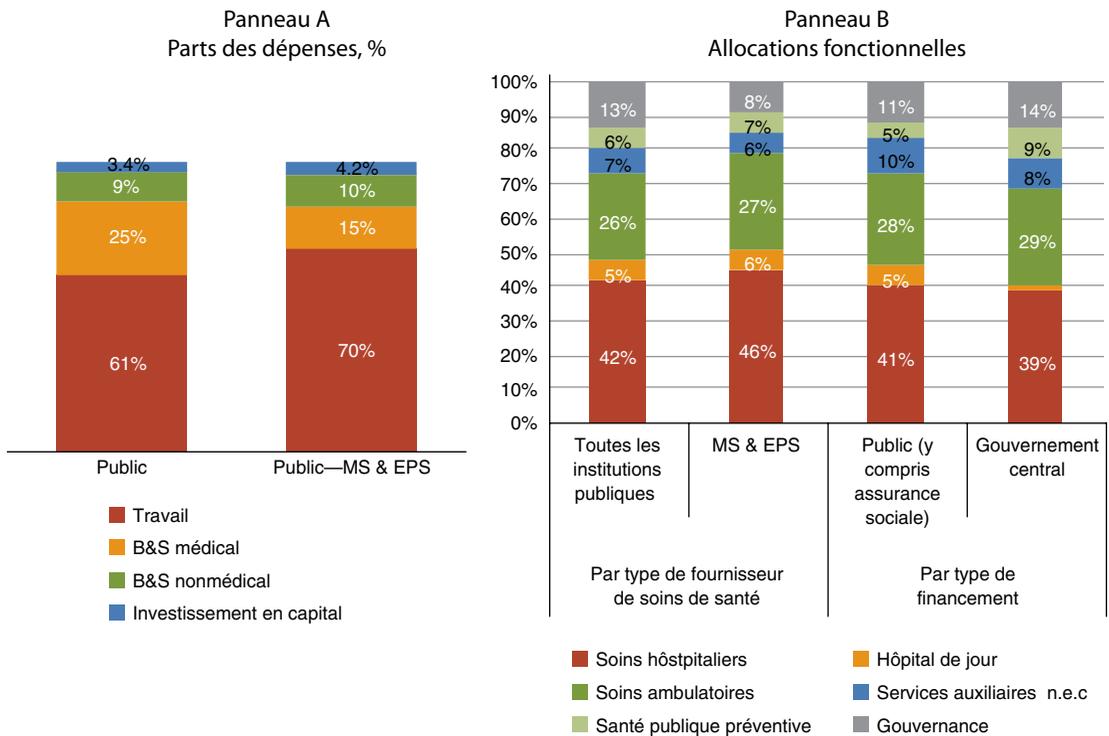
Source : Les auteurs, à l'aide du logiciel Stata et en référence à la base de données Santé, Nutrition et Population (HNP/HF) de la Banque Mondiale, dernière mise à jour : décembre 2017 (compilation à partir de données provenant des IDM, de l'OMS, du FMI et de l'IHME).

Note : Les valeurs estimées sont obtenues selon la méthode des moindres carrés (MCO), où les valeurs du PIB (en PPA), la taille de la population et les régions sont des variables dépendantes. Les prévisions de dépense agissent comme variable de contrôle pour estimer la pondération du secteur privé dans les dépenses actuelles du secteur de la santé. Tous les pays pour lesquels les données sont disponibles sont intégrés dans le calcul des estimations (y compris les pays à revenu). Certaines valeurs aberrantes ne sont illustrées par le graphique). **Les dépenses publiques de santé sont extraites des données du Système des Comptes de la Santé (SHA) de 2011 et calculées pour tenir compte des dépenses publiques courantes et en capita, domestiques et étrangères. Pour plus de détails concernant la méthodologie, se référer à Gaudin (2017).

De nombreuses inefficiences ont été observées au niveau du choix des intrants (efficience technique) et des extrants (efficience des allocations), en lien avec le coût du travail et l'allocation déséquilibrée des dépenses entre soins curatifs et préventifs, outre les insuffisances caractéristiques du système de référence. L'analyse des parts des facteurs dans les établissements de santé publique (Figure 6.3, panel A) a révélé une utilisation relativement déséquilibrée des intrants, même si la part du travail semble être élevée, notamment quand il s'agit de soins de première et de deuxième ligne (centres de soins de santé de base, les hôpitaux locaux et régionaux) : près de 61% des dépenses des prestataires de santé publique et de l'administration vont vers la masse salariale, 25% aux biens et services médicaux, 9% aux biens et services non médicaux et seulement 3% à 4% à l'investissement. Dans les centres de soins de santé de base et les hôpitaux locaux et régionaux, le coût du travail intervient à hauteur de 80% du total des dépenses, alors que les produits pharmaceutiques ne représentent que 10% à 15% de ces mêmes dépenses, ce qui ne

semble pas suffire pour répondre aux besoins de la population en première et deuxième lignes thérapeutiques. Globalement, au moins 77% des rémunérations profitent au personnel permanent, ce qui témoigne de la grande rigidité des dépenses. En termes d'efficacité de l'allocation, notamment quand on sait que près de la moitié des dépenses du secteur de la santé publique profite aux soins hospitaliers et que le quart va aux soins ambulatoires (Figure 6.3 panel B), on se rend aisément compte de la minceur de la marge laissée aux soins préventifs : près de 40% des dépenses du ministère de la santé et des établissements de santé sont allouées aux soins hospitaliers, 27% aux soins ambulatoires et seulement 7% aux soins préventifs. La troisième ligne de soins continue d'absorber le tiers des financements de l'administration centrale, ce qui donne à penser qu'il y a lieu de recentrer les financements publics sur des activités de soins préventifs à la fois rentables et peu coûteuses. Plusieurs activités ambulatoires en troisième ligne peuvent également être ramenées vers les première ou deuxième lignes, avec des réductions potentielles des coûts.

FIGURE 6.3 Inputs et allocation fonctionnelle des dépenses de santé



Source : Les auteurs, à partir des comptes nationaux de la santé 2014 (Mds).

Malgré les avancées réalisées, le système de santé continue de faire face à d'importantes disparités entre groupes de revenus et régions et de déplorer de grandes vulnérabilités induites par les dépenses des patients. Durant les dernières années, les régions défavorisées ont bénéficié de financements conséquents alloués à la santé. Certains gouvernorats auraient même pu bénéficier

de financements plus élevés, vu leur niveau de pauvreté. La distribution géographique des médecins est très inéquitable (Figure 6.4 panel A), avec une forte concentration dans les régions côtières. En dépit de l'amélioration de la densité des médecins, aussi bien dans le public que dans le privé, les disparités régionales se sont davantage accentuées, notamment du fait de l'installation d'un plus grand nombre de médecins sur les zones côtières, laissant les régions intérieures du pays en manque des spécialités les plus demandées. Nos analyses montrent une légère corrélation négative entre les dépenses publiques par habitant et la pauvreté régionale et confirment que les dépenses directes des ménages sont moins importantes dans les régions pourvues d'établissements locaux de santé. En général, la distribution des dépenses directes des ménages est neutre par rapport à la distribution des revenus. Toutefois, les populations pauvres dépensent plus en produits pharmaceutiques que ne le laisse suggérer leur niveau de bien-être (Figure 6.4 panel B) : 50% de la population la moins riche (dans la distribution de la consommation) intervient à hauteur de près de 30% dans les dépenses en produits pharmaceutiques, soit 5 points de pourcentage en plus que leur part dans la consommation totale. L'impact des dépenses dites catastrophiques¹² et de l'appauvrissement¹³ sont considérables dans les régions pauvres du Sud et de l'Ouest, où l'effet de l'appauvrissement se fait particulièrement sentir sur les ménages du décile inférieur. Pour conclure, rappelons que près de 12% de la population s'abstient de recourir à des soins de santé pour motifs financiers. Ce chiffre passe à 19% dans la région du Sud et à 6% dans les régions côtières.

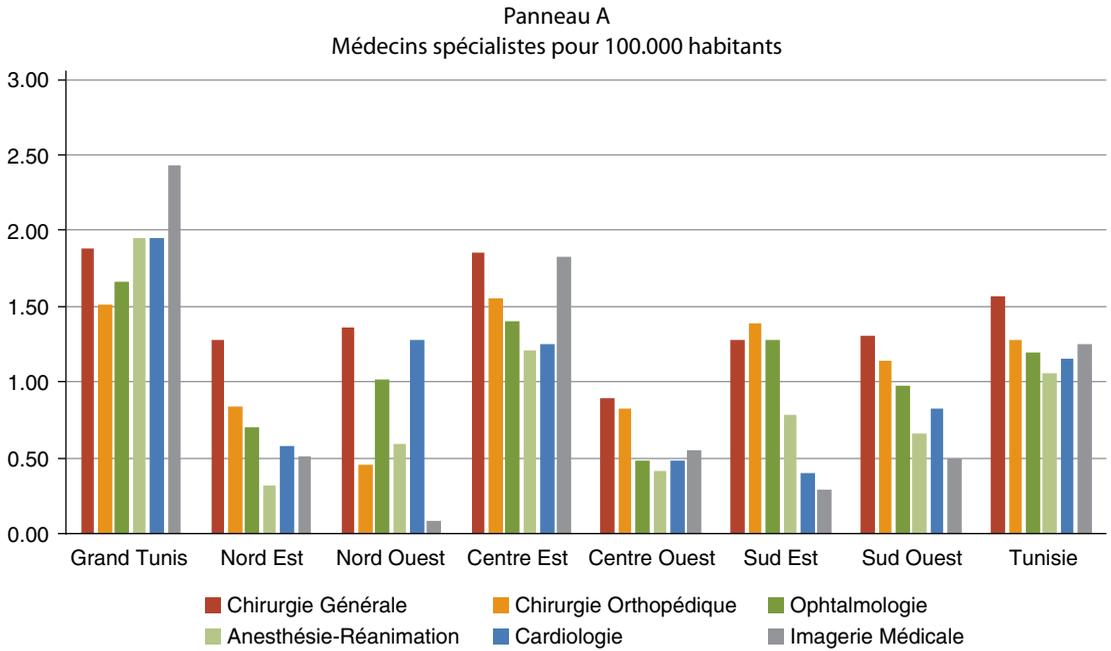
Il est nécessaire pour la Tunisie d'améliorer l'efficacité de ses dépenses de santé et de réduire les disparités régionales et de revenu, en vue d'atteindre son objectif de fournir des services de santé de qualité pour tous ses citoyens. L'Article 38 de la Constitution de 2014 reconnaît explicitement à tous les citoyens le droit à la santé et engage l'Etat à garantir le droit à la sécurité sociale et à l'accès à des soins de santé de qualité pour tous. Le dialogue social engagé en 2014 sur les politiques et stratégies de santé publique a conclu que la réforme du système de financement de la santé était indispensable à la réalisation de la couverture de santé universelle, un des objectifs de développement durable envers lequel la Tunisie s'est engagée. Le présent rapport rappelle les réformes clés auxquelles il convient de réfléchir pour la réalisation de ces objectifs :

- Améliorer et renforcer les allocations budgétaires réservées aux soins ambulatoires et aux soins préventifs des deux premières lignes, réformer le système de référence et consolider la réforme de la médecine de famille amorcée en 2017. Les établissements de troisième ligne devraient se perfectionner davantage, pour fournir de meilleurs soins tertiaires. La Tunisie peut également améliorer l'accès aux soins de première et de deuxième ligne en renforçant la fourniture de ces soins et en assurant une meilleure disponibilité des médicaments. La consolidation des rôles des

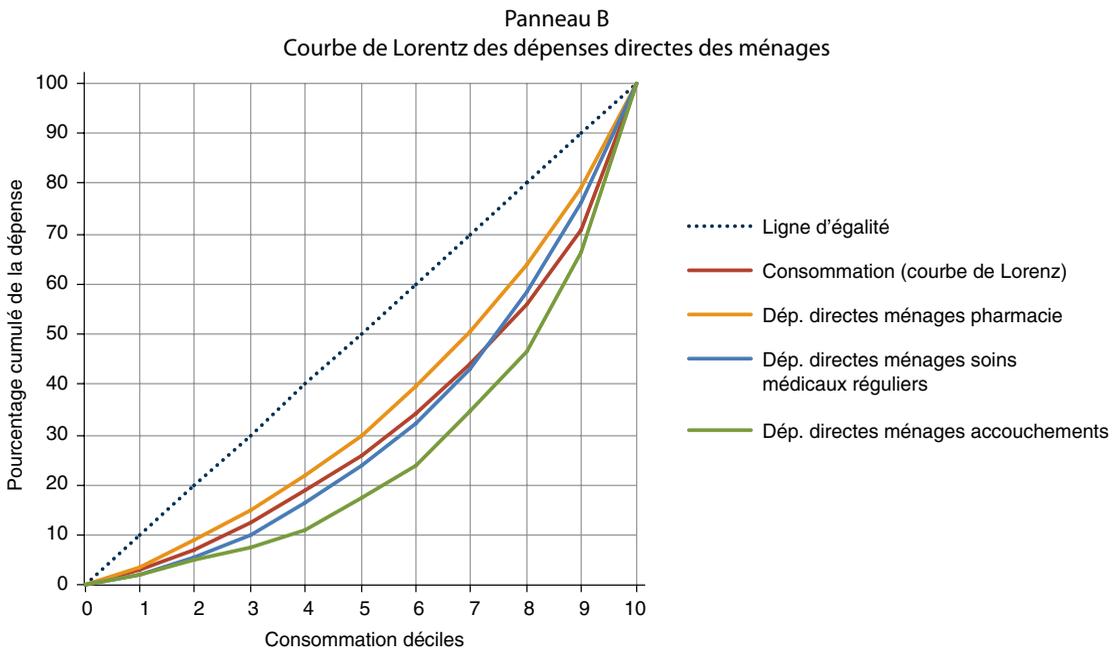
¹²Les dépenses de santé sont dites "catastrophiques" lorsque les patients ou les membres de sa famille se trouvent dans l'obligation de déboursier de grandes sommes pour se faire soigner. Selon l'OMS, une dépense est dite catastrophique lorsqu'elle expose le ménage à des dépenses de santé qui dépassent 40% de ses capacités à payer (budget excluant les dépenses courantes) (OMS, 2005).

¹³L'appauvrissement est la différence entre le nombre de ménages en-deçà du seuil de pauvreté avant les dépenses directes de santé et le nombre de ménages en-deçà du seuil de pauvreté après les dépenses directes de santé.

FIGURE 6.4 Inégalités des dépenses et services de santé



Source : Carte sanitaire 2015.



Source : Les auteurs, en référence aux données de l'enquête ménages, 2015.

première et deuxième lignes est cruciale dans un contexte caractérisé par une incidence pathologique essentiellement dominée par les maladies non transmissibles.

- Formuler des politiques de ressources humaines adéquates, à même de réduire les disparités régionales en termes d'accès aux soins de santé, de distribution et de gestion des ressources humaines, de sorte à repenser la programmation des spécialités et d'améliorer l'affectation des spécialistes et des programmes dans les régions. Il importe également de décentraliser la gestion des ressources humaines, en vue d'améliorer le contrôle qu'exercent les établissements de santé de première ligne sur leurs ressources humaines et financières et leur productivité, notamment au niveau de la troisième ligne.
- Réformer le système de subventions aux produits pharmaceutiques, améliorer les filets de sécurité sociale et le financement du système de santé : la pharmacie centrale connaît des difficultés financières importantes, en raison de la dévaluation de la monnaie, des fuites de médicaments vers les pays voisins et de l'endettement auprès de certains fournisseurs étrangers. Aujourd'hui, il est surtout question de rééquilibrer les finances publiques du secteur des médicaments et d'alléger le poids des dépenses directes des ménages qui pèsent notamment sur les plus pauvres. Prémunir les plus pauvres et vulnérables contre la hausse des dépenses de santé passe par l'amélioration du ciblage et la canalisation adéquate des ressources via les filets de sécurité sociale. Ces actions devraient d'ailleurs être étayées par des réformes visant à réduire la surconsommation de médicaments et à améliorer la gouvernance du secteur pharmaceutique. Au sujet du financement du système de la santé, la Banque Mondiale (2016)¹⁴ a proposé une série de recommandations détaillées en lien avec le financement du système et l'amélioration de sa couverture.

¹⁴Banque Mondiale (2016) : Etude sur l'assistance médicale gratuite, Banque Mondiale, 2016.

Chapitre 7

L'Énergie pour Aller de l'Avant: Vers une Production d'Électricité Plus Durable et Efficace

Historiquement, la Tunisie a toujours réussi à fournir une électricité de qualité, aussi bien aux citoyens qu'aux entreprises. Le pays a presque atteint l'accès quasi universel à l'électricité (les taux de raccordement sont de 100% dans les zones urbaines et de près de 99,5% dans les zones rurales). Selon le score "Getting Electricity" du rapport Doing Business de 2019, la Tunisie est classée 51^{ème} sur 190 pays, même si ses coûts de raccordement demeurent relativement élevés. Le pays affiche de bonnes performances en termes de qualité de services, avec une faible incidence des coupures de courant et sa consommation annuelle d'électricité par habitant se situe à 1.444 kWh (2014), contre 900 kWh au Maroc, 1.356 kWh en Algérie et 1.658 kWh en Egypte.

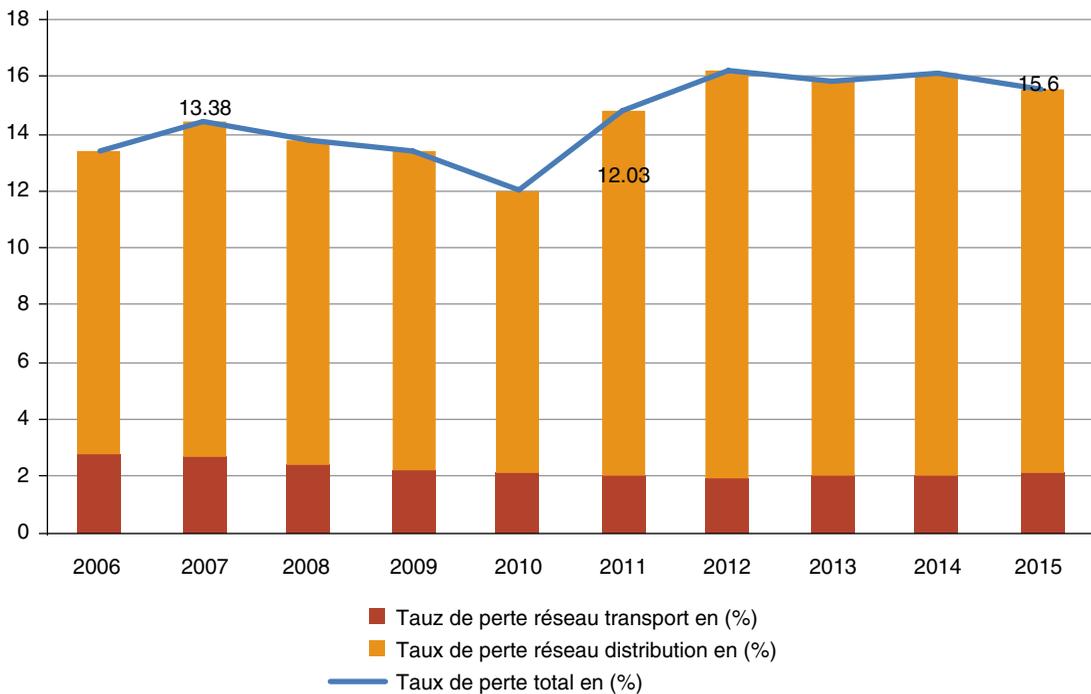
La fourniture d'électricité relève essentiellement du secteur public et la participation du secteur privé est encore très faible. Le principal opérateur actif sur le secteur est la Société Tunisienne d'Electricité et de Gaz (STEG), entreprise publique chargée de la production, du transport, de la distribution, de l'importation et de l'exportation d'électricité et du gaz. Il revient également à la STEG de superviser la planification et la mise en œuvre des investissements projetés dans les secteurs de l'électricité et du gaz (tel n'est pas le cas pour l'exploration et la production en amont du pétrole et du gaz)¹⁵. Même si le secteur a connu une relative libéralisation au lendemain de la promulgation de la loi de 1996, portant autorisation de l'entrée de producteurs indépendants sur le marché de l'électricité et en dépit de l'octroi d'une première concession (la centrale à cycle combiné de Radès), la participation du secteur privé à la production d'électricité est restée très faible. Depuis 2002, aucun autre producteur privé indépendant n'a obtenu de licence. Les prix de l'électricité et du gaz sont subventionnés par l'Etat (subventions directes) qui transfère à la STEG la différence entre le coût du service et le prix administré. Jusqu'en 2015, l'Etat a subventionné les achats de gaz à l'Algérie (subventions indirectes), afin d'alléger les coûts supportés pour la STEG et de minimiser

¹⁵L'Entreprise Tunisienne d'Activités Pétrolières est responsable du secteur amont du pétrole et du gaz. La Société Tunisienne des Industries de Raffinage s'occupe de la production et de l'importation de produits hydrocarbures raffinés. L'Agence Nationale pour la Maîtrise de l'Énergie (ANME), qui est un organisme gouvernemental non administratif, est chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques et programmes nationaux d'efficacité énergétique.

les tarifs imposés aux consommateurs. De ce fait et entre 2011 et 2014, le total des subventions versées par le Budget de l'Etat à la STEG s'est élevé à 3,2% du PIB, l'équivalent de 82% des recettes de la STEG. Les investissements de la STEG ont représenté en moyenne 650 millions de dinars par an, soit 0,86% du PIB (ils sont de 0,6% du PIB au Maroc et de 2,4% du PIB en Algérie). En dépit de leur bon rapport coût-efficacité, les programmes d'efficacité énergétique ne bénéficient, en moyenne, que de 30 millions de dinars que l'Etat leur verse au titre du Fonds National de Maîtrise de l'Energie (cogénération, chauffe-eau solaires, classification des appareils électroménagers, audits énergétiques, etc.).

La performance et la soutenabilité financière du secteur de l'électricité se sont affaiblies au cours des dernières années, accentuant davantage sa dépendance vis-à-vis des aides de l'Etat. En 2010, les pertes techniques subies par le réseau de transport et de distribution sont passées de 13% à 15% de la puissance injectée (Figure 7.1), un niveau comparable à celui des pays voisins (15% en Algérie et au Maroc), mais beaucoup plus élevé que celui des pays européens (6% en France et 10% en Espagne). Réduire les pertes de 15% à 10% équivaldrait à réaliser des économies de près de 200 millions de dinars (5,3% des recettes de la STEG). La volatilité des prix du pétrole à l'international (et, par conséquent, des subventions), combinée aux procédures de budgétisation, met la STEG face à une grande incertitude en ce qui a trait au financement de ses investissements et ne plaide pas en faveur des partenariats public-privé. Le montant des impayés s'est cumulativement

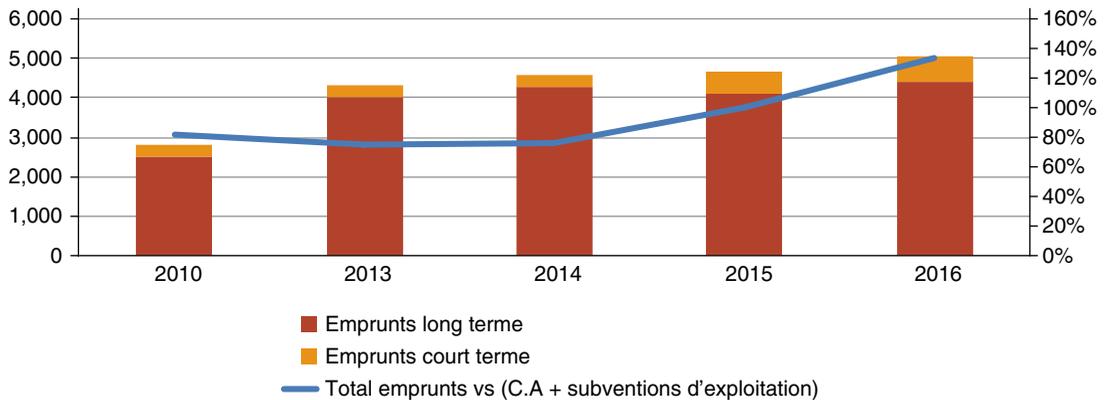
FIGURE 7.1 Pertes techniques de la STEG, en % de la puissance injectée



Source : Rapport annuel de la STEG.

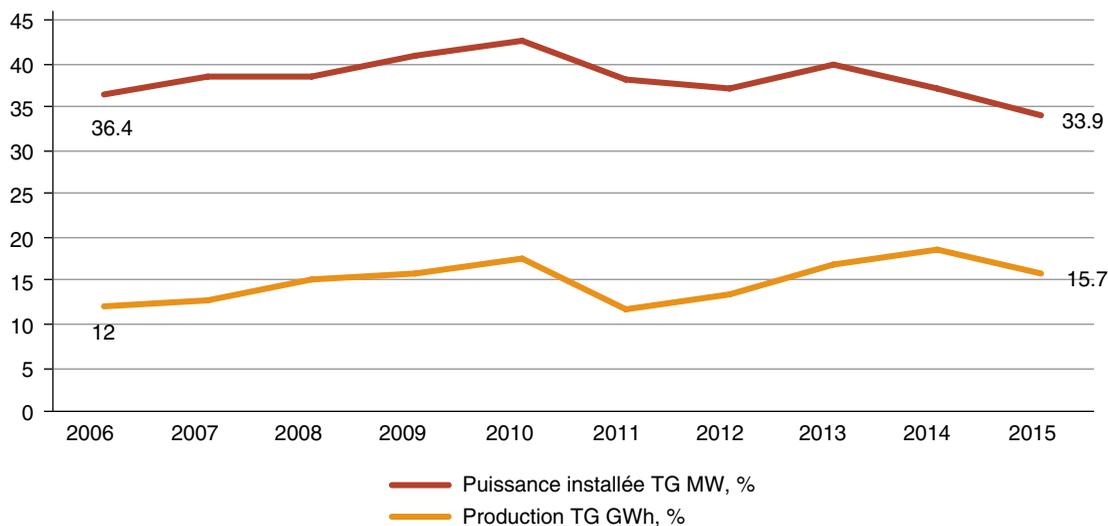
exacerbé pour se situer à 1,6 milliard de dinars en 2016 (43% des recettes de la STEG). En conséquence de quoi, la STEG se retrouve aujourd'hui parmi les entreprises publiques les plus déficitaires : en 2016, elle a présenté, à elle seule, 26% des 1,3 milliard des pertes enregistrées par les 20 plus grandes entreprises publiques du pays. La dette extérieure de la STEG, garantie par l'Etat, a atteint 5,4 milliards de dinars (130% des recettes de la STEG, soit 6% du PIB) ce qui représente la moitié des garanties des dettes extérieures des entreprises publiques (Figure 7.2).

FIGURE 7.2 Emprunts contractés par la STEG



Source : Rapport annuel de la STEG.

Le secteur peine de plus en plus à répondre à l'accroissement de la demande de pointe, en raison de la mauvaise planification des investissements, de l'inadéquation de la tarification des heures de pointes et du peu d'efforts déployés pour faire adopter les appareils et équipements à forte efficacité énergétique par les consommateurs. La production d'électricité repose, à hauteur de 97%, sur le gaz naturel importé à 58% d'Algérie (chiffres de 2016). La génération d'électricité, qui a atteint 18,000 GWh en 2015, s'est accrue de 4,2% par an, en moyenne depuis 2006. Sur la même période, la puissance installée a augmenté de 5,6% par an (pour s'établir à près de 1700 kWh/an et par habitant) pour couvrir la demande de pointe estivale due à la généralisation de la climatisation. Cette demande de pointe, en évolution depuis près de deux décennies, notamment l'été et durant les vagues de chaleur, a un double impact négatif sur la production d'électricité. En premier lieu, on relève une forte utilisation des turbines à gaz à cycle ouvert qui, en dépit de leur consommation élevée de combustibles et de leur faible efficacité, restent privilégiées pour leur adaptabilité à répondre à la demande de pointe (mobilisation rapide de ces unités de production en quelques minutes durant les heures de pointe) et leur temps de déploiement réduit, ainsi que pour les faibles coûts d'investissement qu'elles impliquent (moins de 50% des coûts des turbines à cycle fermé) (Figure 7.3). En second lieu, parce que les tarifs de l'électricité ne tiennent pas compte des coûts élevés de production de cette technologie. A ce jour, peu d'efforts ont été déployés pour faire adopter les appareils et équipements à rendement élevé par les consommateurs, notamment en ce qui concerne la climatisation.

FIGURE 7.3 Capacités et production des turbines à gaz installées (GT), % du total

Source : Etats financiers de la STEG.

Plusieurs recommandations sont formulées dans le présent rapport. Elle visent, toutes, à concrétiser la vision du gouvernement en matière de réduction de la dépendance de la Tunisie aux combustibles fossiles importés, en recourant davantage au potentiel des énergies renouvelables du pays et en mobilisant plus de financements privés pour la production d'énergie. Les objectifs stratégiques du gouvernement consistent à améliorer la sécurité et l'inclusion énergétiques, par l'optimisation des ressources renouvelables du pays, une plus grande mobilisation des financements privés et le recours aux technologies dans la production d'énergie, tout en maintenant le transport et la distribution sous le monopole de la STEG, sur le moyen-terme. Les autorités entendent transformer en profondeur le mix énergétique en augmentant la part des énergies renouvelables de 3%, comme c'est actuellement le cas, à 30% à l'horizon 2030, ce qui équivaut à près de 4,000 MW. Cela va nécessiter des investissements d'envergure dont la valeur a été estimée à près de 5 milliards de dollars et dont la réalisation nécessiterait une grande implication du secteur privé. Après des années de retard, le gouvernement a mis au point un plan d'actions visant à accélérer cette transition. Le présent rapport identifie plusieurs domaines de réforme à même de mettre cette transformation du secteur sur la voie de la réussite :

- **Le renforcement du cadre juridique, institutionnel et économique organisant les investissements privés :** plusieurs instruments institutionnels devaient être envisagés au lendemain de la promulgation de la Loi 2015-12 du 11 mai 2015 relative à la production de l'électricité à partir des énergies renouvelables et la priorité devrait être donnée à la création d'un organe régulateur indépendant pour le secteur de l'électricité. Le rôle essentiel de cette institution consisterait à veiller à la conformité aux normes et à assurer l'arbitrage équitable entre les parties prenantes. L'organe en question devrait également être en mesure de déterminer les coûts des services et

de tenir les divers acteurs (autorités publiques, opérateurs de réseaux, producteurs indépendants et consommateurs finaux) informés des coûts réels et de la tarification à appliquer. La Tunisie devrait améliorer le cadre économique qui organise les projets renouvelables, en mettant en place des mécanismes de financement adéquats et des dispositifs d'assurance dédiés aux projets en énergies renouvelables et en développant les capacités techniques et financières nécessaires à l'identification, la préparation, la négociation et la supervision de ces projets.

- **L'amorçage de la nécessaire réorganisation de la STEG :** la STEG devrait se recentrer sur ses responsabilités fondamentales, dans un nouveau contexte marqué par l'entrée probable de producteurs indépendants après près de 60 ans de monopole, durant lesquels elle a été seule à planifier, à construire et à gérer les investissements du secteur de l'électricité. Cette réorganisation va exiger de la STEG de développer de nouvelles capacités et compétences (intégration des énergies renouvelables à large échelle, gestion de la demande grâce aux réseaux intelligents, gestion des relations contractuelles avec les opérateurs, etc.) et d'allouer davantage de ressources à l'optimisation de la planification de ses investissements et opérations.
- **L'amélioration de la performance et de la soutenabilité financière du secteur :** la performance commerciale et opérationnelle de la STEG doit être améliorée pour que la participation du secteur privé soit à la fois réalisable et viable. Cela passe nécessairement par la levée des subventions à l'énergie, par la réforme de la tarification et par la compression des pertes techniques et commerciales. Le Chapitre 4 préconise une série de recommandations politiques visant le renforcement des filets sociaux, de sorte à pouvoir lever les subventions tout en continuant à protéger les populations pauvres et vulnérables. Des recommandations qui devraient d'ailleurs être accompagnées d'une batterie de mesures à même d'aider les ménages et les entreprises à améliorer leur efficacité énergétique et les plus vulnérables d'entre eux à absorber les coûts d'ajustement sur le court-terme induits par ces changements.

Chapitre 8

Valorisation et Conservation de l'Eau: Vers Plus de Sécurité et d'Inclusion

En dépit des grands progrès que la Tunisie a pu réaliser pour assurer l'accès universel aux services d'eau et d'assainissement, d'importantes disparités régionales continuent de sévir, notamment en ce qui a trait aux services d'assainissement. En 2016, le taux d'accès à l'eau potable a atteint 98%, même s'il a été légèrement inférieur dans les zones rurales (92%). A l'échelle nationale, le taux d'accès aux services d'assainissement est de 86% et de légères diminutions sont observées dans les régions du Centre et du Sud et dans les zones rurales du pays. Alors que 98% des eaux usées collectées sont épurées, seulement 55% de la population est raccordée aux réseaux de collecte et d'épuration. Pendant ces cinq dernières années, la qualité de l'eau s'est quelque peu détériorée et son taux de non-conformité physico-chimique est passé de 10% à 29%. En 2015, les dépenses publiques en WASH (eau, assainissement et hygiène) se sont situées à près de 1,5% du PIB, c'est-à-dire 1,5% des dépenses des ménages, nettement en-deçà des 3% du seuil d'accessibilité économique. En dépit de sa qualité inférieure, l'eau est plus fortement tarifée dans certaines zones rurales, comparativement aux zones urbaines, en raison de l'autonomie de fixation des prix dont jouissent les fournisseurs d'eau.

La Tunisie est aujourd'hui confrontée à un stress hydrique sévère, accentué par l'approche dans laquelle le pays s'était engagé : d'importantes mobilisations d'eau, une forte consommation, de grandes pertes sur le réseau et des investissements peu efficaces. Il est attendu que l'impact des changements climatiques accentue les difficultés qui vont se poser à la Tunisie en lien avec la sécurité hydrique. En 2016, les ressources en eau conventionnelles de la Tunisie ont été estimées à 345 m³) par habitant et par an (Figure 8.1), soit le tiers de l'indice d'aridité internationalement en vigueur (1.000 m³/habitant/an)¹⁶. Au total, cela équivalait à 4,85 milliards de mètres cubes (m³), dont 4,2 milliards de m³ sont renouvelables. Absorbant 82% des ressources mobilisées,

¹⁶Les capacités des unités de dessalement installées à la fin de l'année 2015 sont de près de 104.700 m³/jour (SONEDE et entités privées). Il s'agit essentiellement de dessalement des eaux saumâtres. Le dessalement de l'eau de mer compte parmi les options de mobilisation des ressources prévues en réponse aux besoins d'approvisionnement en eau potable. La première unité de dessalement est entrée en fonction le 2 mai 2018 sur l'île de Djerba. Sa capacité est de 50.000 m³/jour et son coût total s'élève à 180 millions de dinars.

FIGURE 8.1 Ressources hydriques renouvelables, en m³ par habitant

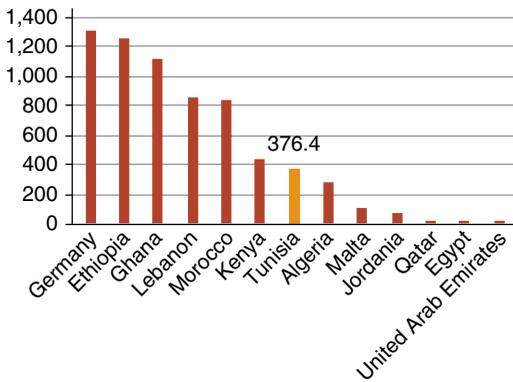
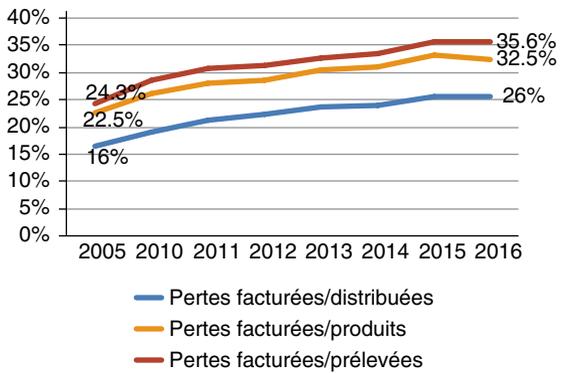


FIGURE 8.2 Pertes techniques en eau



Sources : Les auteurs, en référence à la base de données des Indicateurs de Développement dans le Monde et à celle du gouvernement tunisien.

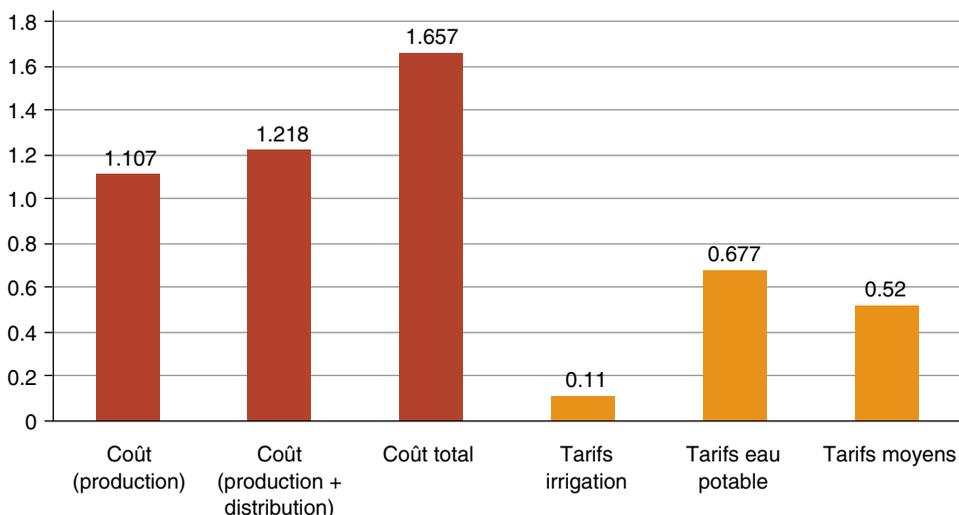
l'agriculture irriguée est à la tête des secteurs consommateurs d'eau, suivie par les ménages et les entreprises (15%), le secteur industriel (légèrement au-dessus de 3%) et le tourisme (un peu moins de 1%). Les pertes qui frappent les systèmes d'approvisionnement en eau (en ratio des ressources mobilisées) sont passées de 24% en 2005 à 36% en 2016 (Figure 8.2). Les pertes au niveau des périmètres irrigués oscillent entre 30% et 50% des eaux mobilisées. C'est surtout la vétusté des réseaux et l'absence de maintenance et de réhabilitation appropriées qui sont à l'origine des pertes en eau, auxquelles il faut ajouter la tarification inefficace qui compromet l'optimisation et la préservation de l'eau. Dans le même temps, on enregistre une certaine compression au niveau des capacités de stockage des grandes structures, pour défaut de maintenance et mauvaise protection des bassins versants (taux d'envasement de 24 m³ par an). Beaucoup de ressources mobilisées sont perdues en raison de la mauvaise planification des travaux de transfert des eaux, de la réduction du taux d'utilisation des périmètres irrigués (22% des périmètres publics ne sont pas fonctionnels) et de l'intensité d'irrigation, ainsi que de la mauvaise qualité de traitement des eaux usées (50% des eaux épurées ne répondent pas aux normes) en raison de la vétusté de l'infrastructure. Les projections montrent que la pénurie d'eau va aller en s'aggravant, du fait de l'impact des changements et du réchauffement climatiques (+1-2°C à l'horizon 2030), de la baisse du volume des précipitations (chute estimée à 5 à 10%) et de l'élévation du niveau de la mer qui, à son tour, augmentera la salinité des ressources renouvelables en eau.

La configuration institutionnelle du secteur de l'eau et de l'assainissement et sa fragmentation compliquent la coordination politique et nuisent à l'efficacité du secteur. En Tunisie, les ressources en eau conventionnelles sont principalement gérées par le ministère de l'agriculture, des ressources hydriques et de la pêche. La SONEDE, en sa qualité d'établissement public, est chargée de la fourniture de l'eau potable sous la supervision du ministère de l'agriculture, une configuration qui pousse à s'interroger quant à la pertinence des incitations politiques et institutionnelles censées

favoriser la préservation de l'eau et son allocation aux usages les plus économiquement productifs. Dans les zones non communales, les associations d'utilisateurs appelées Groupements de Développement Agricole (GDA), assurent la gestion des infrastructures et la vente de l'eau potable et d'irrigation. La SECADENORD, une entreprise publique relevant du ministère de l'agriculture, assure la gestion des installations de pompage et de transfert et la vente de l'eau aux principaux utilisateurs, tels que la SONEDE et les Commissariats Régionaux de Développement Régionaux (CRDAs) installés près de son réseau. Les ressources en eau non conventionnelles, et plus particulièrement les eaux usées traitées, sont gérées par l'ONAS (Office National d'Assainissement), placé sous la tutelle du ministère des affaires locales et de l'environnement. Le contrôle et le suivi de la qualité de l'eau pour la consommation, le bain et l'irrigation est assuré par le ministère de la santé publique.

La politique tarifaire de l'eau est à la fois extrêmement sensible aux considérations socio-économiques et peu propice à la rationalisation et à la préservation de cette ressource rare. Dans le même temps, les pertes importantes et la mauvaise efficacité des entreprises publiques ont renchéri les coûts de production de l'eau. Les prix moyens de l'eau potable et d'irrigation sont de 0,11 dinar et de 0,68 dinar le mètre cube (m^3), respectivement, soit un prix moyen général de l'ordre de 0,52 dinar le m^3 (Figure 8.3). Selon nos estimations, le coût de production d'un mètre cube d'eau tourne autour de 1,1 dinar, ce qui permet d'estimer un ratio de recouvrement des coûts de près de 47% (10% pour l'eau d'irrigation et 61% pour l'eau potable). Toutefois, et au vu de l'envergure des pertes, le coût du mètre cube d'eau augmente de près de 50% entre la production et la facturation aux utilisateurs, d'où un ratio de recouvrement des coûts de près de 31% (Figure 8.3). On relève également l'existence d'un système de subventions croisées, parce que les eaux des barrages sont vendues à des prix inférieurs aux entreprises publiques et autres institutions en aval. Par ailleurs, la productivité de l'eau dans l'agriculture est faible : selon la Banque Mondiale, le mètre cube d'eau

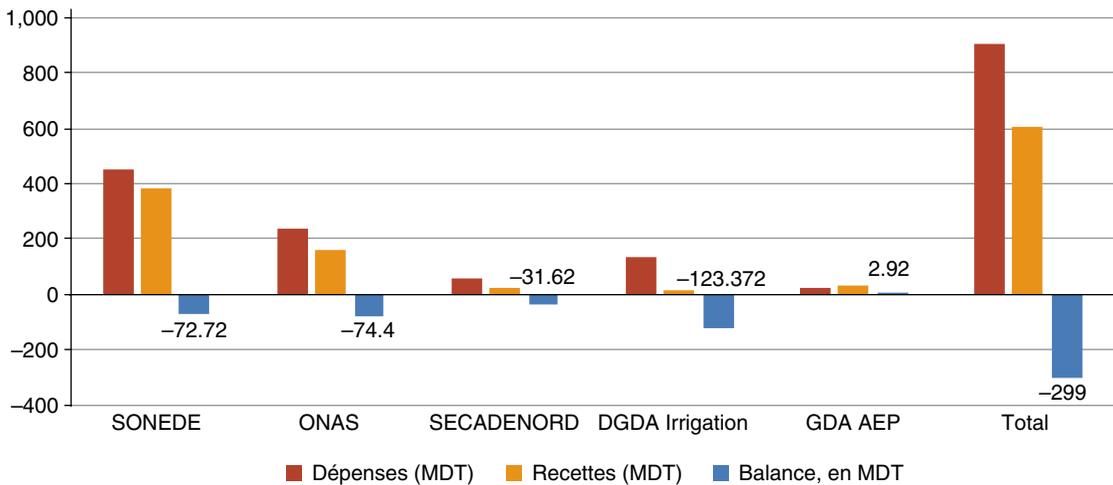
FIGURE 8.3 Coûts et tarifs de l'eau, en DT par m^3



génère US\$ 14.38 dans l'économie, US\$ 104.2 dans l'industrie et seulement US\$ 1,75 dans l'agriculture. Les services d'assainissement sont également fortement subventionnés par l'Etat. En 2015, ces subventions se sont élevées à 76,5 millions de dinars.

La mauvaise performance des entreprises publiques et la politique tarifaire inappropriée ont sapé la situation financière et la soutenabilité des entreprises publiques d'eau et d'assainissement, au moment même où les besoins en investissements du pays pour les années à venir se font de plus en plus importants, face à un espace budgétaire trop serré pour pouvoir couvrir les aides publiques. En 2015, le déficit des entreprises publiques d'eau et d'assainissement (Figure 8.4), subventions exclues, s'est situé à 300 millions de dinars (soit 50% des recettes des entreprises publiques du secteur ou encore près de 0,4% du PIB), ainsi ventilés : 120 millions de dinars pour les GDAs (9,5 fois leurs recettes), 73 millions de dinars pour la SONEDE (19% de ses recettes), 74 millions de dinars pour l'ONAS (45% de ses recettes) et 32 millions de dinars pour la SECADENORD (139% de ses recettes). Les pertes commerciales enregistrées par les entreprises publiques d'eau et d'assainissement sont également très importantes. En 2015, les arriérés de la SONEDE se sont élevés à 340 millions de dinars, dont 24% dus par d'autres entités publiques. Entre 2009 et 2016, le total des investissements du secteur de l'eau et de l'assainissement a augmenté de 6% par an en moyenne pour atteindre 500 millions de dinars, soit 0,7% du PIB, dont une moitié a été assurée par les entreprises publiques d'eau et d'assainissement et l'autre par le ministère de l'agriculture. Les besoins d'investissement projetés pour la production et la distribution d'eau, d'une part et la compression des pertes, d'autre part s'annoncent substantiels. Eu égard à l'étroitesse de l'espace budgétaire, d'importantes mesures d'amélioration de la performance des entreprises publiques vont devoir être mises en œuvre, outre la nécessaire sollicitation de financements alternatifs auprès du secteur privé.

FIGURE 8.4 Bilan financier des entreprises publiques de services d'eau



Sources : Les auteurs, en référence à la base de données des Indicateurs du Développement dans le Monde.

Note: SONEDE (services d'eau), ONAS (assainissement) SECADENORD (mobilisation des ressources hydriques), GDA (Groupements de Développement Agricole).

La participation du secteur privé dans la production et la distribution de l'eau non conventionnelle, est limitée, bien que le code des eaux ait prévu la conclusion de tels partenariats.

A ce jour, l'implication du secteur privé dans la gestion des ressources hydriques, la fourniture d'eau potable et les services d'assainissement reste limitée, en dépit des signes de bonne volonté politique favorables à la "construction-exploitation-transfert" d'unités de dessalement de l'eau de mer. Dans le secteur de l'assainissement, de nombreux contrats de services ont été conclus (maintenance, réparation, gestion des installations de traitement, etc.). En 2015, le secteur privé a exploité 17,8% du réseau d'égouts, 18,3% des stations de pompage et 14,5% des installations de traitement des eaux usées.

Pour garantir la sécurité et la durabilité de l'approvisionnement en eau et en assainissement, la Tunisie se trouve devant la nécessité de réorienter ses politiques et stratégies globales dans le secteur, de sorte à mieux valoriser et préserver ses ressources hydriques.

La nouvelle vision et la nouvelle stratégie du secteur de l'eau et de l'assainissement devraient d'abord reconnaître la nature rare et indispensable des ressources hydriques de sorte à les gérer, conserver et allouer de façon optimale. Cela implique trois changements majeurs : (a) la mutation vers un modèle basé sur la gestion de la demande, par opposition à l'approche actuelle basée sur la gestion de l'offre (recouvrement des coûts, transition vers des cultures moins hydrophages, le recours aux technologies d'économie de l'eau etc.), (b) la gestion rigoureuse et la préservation des ressources en eau (priorisation de la réhabilitation et de la maintenance de l'infrastructure et des équipements existants, compression des pertes, amélioration de la qualité des eaux traitées et leur réutilisation, etc.), (c) une plus grande protection et une meilleure conservation des écosystèmes, une gestion rigoureuse des ressources souterraines et l'opérationnalisation d'une stratégie d'adaptation aux changements climatiques. Le présent rapport met en exergue les réformes politiques et institutionnelles clés à même de donner corps à ces changements :

- **Les réformes institutionnelles et le renforcement des capacités :** dans le but de : (1) déléguer la gestion de l'intégralité des ressources en eau, à l'exception de la part revenant au secteur agricole, à une seule institution, (2) repenser la gestion de l'eau au niveau local, compte tenu des limites des GDAs : dans les zones rurales, la gestion de l'eau potable et des services d'assainissement doit être réévaluée et harmonisée conformément à la nouvelle politique de décentralisation, (3) renforcer les capacités de gestion et de planification des institutions sectorielles : par l'adaptation des profils et le développement des capacités et compétences au sein des institutions publiques en charge du secteur de l'eau (économistes en eau/infrastructure, spécialistes en gestion et politiques publiques, financiers, etc.), (4) mettre rapidement à jour le système d'information et de gestion dans le secteur (infrastructure publique et privée, équipements, suivi de la production globale, situation financière du secteur, tarification et recouvrement des créances, indicateurs de performance du secteur public et des opérateurs privés, etc.).
- **Les investissements et la réforme des politiques tarifaires :** les investissements publics devraient être davantage alloués aux activités susceptibles d'améliorer l'utilisation des ressources existantes. Par conséquent, il importe que les priorités de réforme prévoient : (1) de développer

et de mettre en œuvre une approche de la sélection et de planification des investissements dans le secteur (critères socioéconomiques clairs et contraignants pour l'ensemble des opérateurs publics, études de faisabilité économique pour les nouveaux investissements, etc.), (2) de prioriser la réhabilitation et la modernisation de l'infrastructure de mobilisation et de transfert des ressources en eau, des réseaux de distribution d'eau potable et de renforcer les capacités de transfert (nouvelles conduites) notamment à partir des ressources en eau des régions du Nord et des nouveaux barrages vers d'autres bassins (il est possible de mettre en place un programme d'investissement d'urgence pour optimiser les approvisionnements actuels), (3) de programmer des activités pour l'entretien des ouvrages et équipements dans le secteur, (4) de mettre en place, graduellement, une nouvelle politique tarifaire qui permettrait le recouvrement des coûts des services de l'eau et de l'assainissement auprès des consommateurs et l'accompagner de transferts directs ou d'aides aux utilisateurs pour motifs économiques ou sociaux, (5) de renforcer la politique d'encouragement de la participation du secteur privé à toutes les activités auxquelles il peut contribuer pour améliorer l'efficacité et l'efficacéité du secteur, y compris en matière de gestion et de maintenance des réseaux, d'investissement dans les installations de traitement et de dessalement, etc., (6) de mettre au point et de déployer un programme d'intensification des activités de conservation du sol et de protection des ressources sous-terraines, (7) de mettre en place des mesures incitatives visant à étendre le recours aux technologies d'économie d'eau à tous les secteurs, notamment à celui de l'irrigation, (8) de développer et de mettre en œuvre une politique à même d'améliorer la qualité des eaux traitées et d'encourager leur utilisation.

Chapitre 9

Tracer les Voies du Futur: Améliorer les Services de Transports Terrestres, pour une Meilleure Compétitivité et Plus d'Emplois

Le rôle que jouent les transports terrestres est essentiel à la mobilité des citoyens et à l'économie du pays. L'Etat occupe, de jure et de facto, une place prépondérante dans ce secteur (Tableau 9.1). En Tunisie, le secteur des transports terrestres représente 15% des investissements publics et privés, compte pour près de 7% du PIB, emploie 4,5% de la population active et assure 97% des transports de marchandises. Le réseau routier tunisien est composé de 19.546 km de routes

TABLEAU 9.1 Distribution des rôles entre Etat et autres acteurs publics dans le secteur des transports

	Planification et passation de marchés	Financement	Exploitation, maintenance	Observations
Infrastructure routière (Appui aux activités de transport terrestre)	Etat (Ministère de l'équipement, communes)	Etat et communes	Etat et communes	Essentiellement l'Etat
Gares routières	Etat		Etat/sociétés de transport	Contribution financière de l'Etat
Parc roulant	Sociétés de transport	Sociétés de transport	Compagnies de transport	
Infrastructures ferroviaires (Métro, RRN, réseau interurbain/suburbain)	Etat	Etat	Sociétés de transport	La Loi n°2004-33, (Article 5) stipule que c'est à l'Etat de prendre en charge les infrastructures et leur maintenance

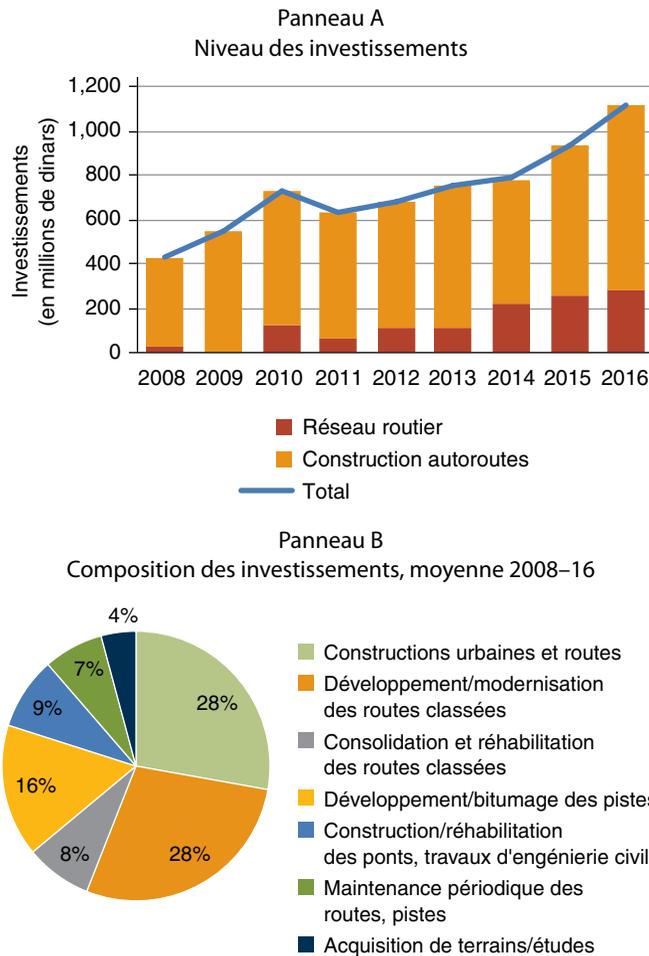
Source : Les auteurs, après revue des réglementations et pratiques.

classées (19.117 km en 2001), soit 117 kilomètres par 1.000 m², comparativement à 90 au Maroc. La proportion des routes goudronnées est passée de 66% en 2001 à 80% en 2016. Il en est de même pour les grandes routes (de plus de 7,5 mètres de largeur) qui, aujourd'hui, se situent à 67% alors qu'elles n'étaient qu'à 45% en 2001. Les services de transports terrestres relèvent de bon nombre de sociétés publiques en activité dans différentes régions : l'entreprise publique Transtu assure les services de transport urbain et suburbain des passagers du Grand Tunis aux côtés de douze autres sociétés régionales qui assurent le transport et les connexions entre territoires limitrophes dans les gouvernorats. La Société Nationale des Chemins de Fer Tunisiens (SNCFT) gère un réseau ferroviaire de 2.153 kilomètres, dédié au transport des personnes et marchandises.

En dépit des investissements déployés pour moderniser le réseau routier, améliorer l'accessibilité et réduire la congestion urbaine, le renforcement de l'infrastructure a accusé de nombreux retards de mise en œuvre. La période post-2011, qui a connu une exacerbation de toutes les revendications, a également exigé que soit reconnu le besoin d'une plus grande connectivité, en particulier dans les régions de l'intérieur. Cela s'est traduit par une augmentation significative des investissements publics dans le réseau routier. Les investissements annuels dédiés au réseau routier ont quasiment doublé entre 2011 et 2016, comparativement à la période 2007–2009, pour atteindre 815 millions de dinars par an, soit 0.9% du PIB (Figure 9.1 panel A) et ont principalement été alloués (Figure 9.1 panel B) à l'amélioration de l'accessibilité et d'atténuation de la congestion urbaine (28% des dépenses d'investissement dans le réseau routier), dans les grandes villes et, dans une plus large mesure, dans le Grand Tunis. Ces mêmes investissements ont également visé la modernisation du réseau en vue d'améliorer ses capacités et la qualité des services fournis (28%), le développement des autoroutes (26% des dépenses) et l'extension et le goudronnage de plusieurs pistes rurales (16%), ce qui a impliqué de nouvelles opérations de construction et de maintenance d'envergure, notamment en lien avec la réhabilitation et la maintenance périodique (8%). Entre 2012 et 2014, les retards pris dans l'exécution des projets ont été particulièrement importants et essentiellement imputables aux insuffisances dans le processus de planification, à la longueur des démarches d'expropriation des terres et des procédures d'indemnisation, ainsi qu'à la complexité des systèmes de passation de marchés, ce qui n'a pas été sans occasionner des coûts plus élevés.

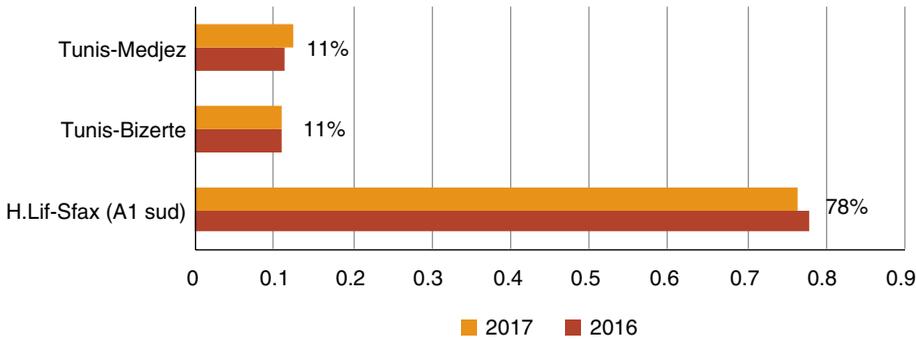
En dépit des progrès réalisés ces dernières années, la maintenance des infrastructures routières continue de poser problème. Depuis le début des années 2000, de grands efforts ont été déployés pour entretenir les routes et une nette distinction a été opérée entre maintenance routinière (revêtement des chaussées, élagage, nettoyage, désherbage des espaces verts, dessablage) et maintenance périodique (maintenance lourde suite à des circonstances exceptionnelles : dégâts causés par les inondations, entretien des pistes rurales). La sous-traitance de la maintenance périodique a été confiée au secteur privé. Le total des dépenses en maintenance est passé de 127 millions de dinars en 2014 à 143 millions de dinars en 2016, dont 59% sont réservés à la maintenance routinière. Selon le Plan Directeur National des Transports, les besoins en maintenance qui se situaient à près de 400 millions de dinars en 2014 sont passés à 441 millions de dinars en 2016, ce qui veut dire que le budget réservé à la maintenance couvre à peine le tiers des besoins estimés.

FIGURE 9.1 Investissements dans le réseau routier



Source : Calculs des auteurs, en référence à la base de données BOOST.

En 2016, le déficit financier du réseau autoroutier—sous concession à l’entreprise publique Tunisie Autoroutes—s’est élevé à 42% des recettes (38 millions de dinars) et il est attendu que la situation s’aggrave avec l’extension du réseau à des zones de plus faible trafic. La longueur du réseau autoroutier a augmenté de 36% entre 2001 et 2011 et de 14% de plus entre 2011 et 2016 pour se situer, en définitive, à 407 kilomètres. Actuellement, près de 331 kilomètres additionnels sont en construction. Tunisie Autoroutes (TA), entreprise publique créée en 1992 dans laquelle l’Etat est actionnaire à un peu plus de 95%, gère le réseau autoroutier au titre d’une concession. Les projets d’autoroutes actuellement en construction sont financés à 50% par l’Etat (sous forme d’augmentation du capital de TA) et à 50% par d’autres institutions bilatérales et multilatérales (emprunts garantis par l’Etat). A la fin de 2016, les dettes de TA se sont élevées à 1,28 milliards de dinars, sous formes de crédits de bailleurs. L’autoroute A1 Sud (Tunis-Sfax) assure, à elle seule, près de 65% de recettes de péage (Figure 9.2), mettant ainsi en exergue le faible trafic enregistré sur

FIGURE 9.2 Distribution des recettes de péage par autoroutes

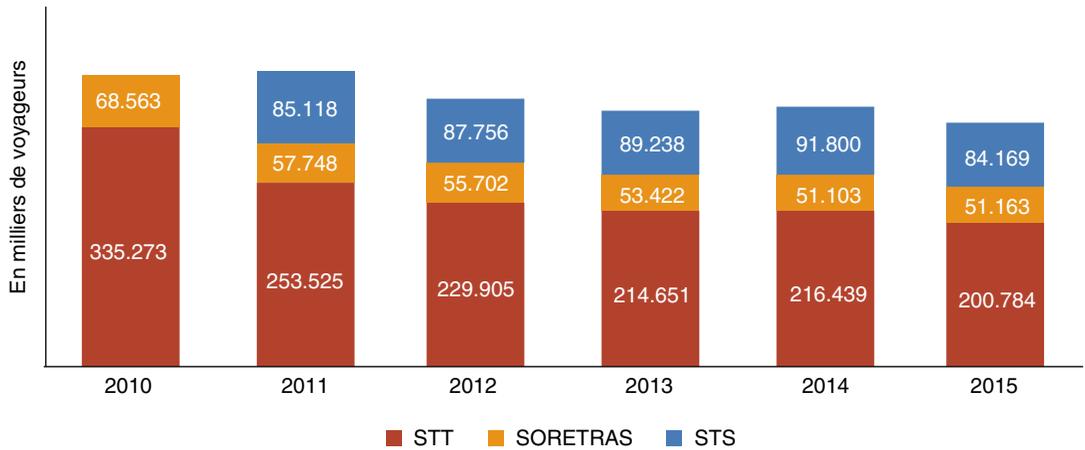
Source : Ministère des transports.

les autres autoroutes et la faiblesse des tarifs de péages appliqués (0,026 dinar le kilomètre)¹⁷. On prévoit également un faible trafic sur les autoroutes en construction, ce qui va davantage aggraver le déficit structurel du réseau et exacerber les difficultés financières de TA, qui déplore déjà un déficit élevé et des dettes conséquentes, outre la faible croissance de ses recettes, au vu du peu d'ajustements apportés aux tarifs de péage.

Les sociétés de transport public (bus et métro) ont connu une baisse structurelle de la demande, en raison de leur faible performance globale et de la rapide progression du transport privé. Les trois plus grandes sociétés de transport régional ont enregistré une chute remarquable de leur nombre de passagers : de 490 millions de passagers en 2010, elles sont passées à près de 335 millions de passagers en 2015 (un peu plus de 40% des passagers sont des étudiants), soit une perte de plus de 155 millions de passagers (32% des passagers) (Figure 9.3). A elle seule, la Transtu, qui dessert le Gand Tunis, a perdu 134 millions de passagers, sur la même période. Outre les passagers au tarif plein, plusieurs autres groupes socioéconomiques bénéficient de la gratuité des transports. Tel est par exemple le cas de certains effectifs des ministères de l'intérieur, de la défense nationale, des finances, de la justice et des affaires sociales, ainsi que des blessés de la Révolution et des membres des familles des martyrs, un nombre estimé à 55 millions de passagers, rien que pour la Transtu. S'ajoute à cela le nombre de véhicules privés en circulation qui est passé de 0,95 million en 2010 à 1,18 million en 2016 (une croissance annuelle de 3,7% par an). Dans le même temps, l'efficacité opérationnelle des sociétés de transport public a fortement reculé : à la Transtu, la part des bus fonctionnels est passée de 82% à 52% de la flotte entre 2010 et 2015 (Figure 9.4), sous l'effet combiné de l'âge des bus, de l'absence de maintenance et de la faiblesse de l'investissement réservé à la réparation. Quatre sociétés privées ont fait leur introduction sur le marché du transport urbain des passagers (Tunis). L'une d'entre elles assure le transport interurbain, au titre d'une concession. Il convient quand même de remarquer que les entreprises du secteur privé formel sont restées au

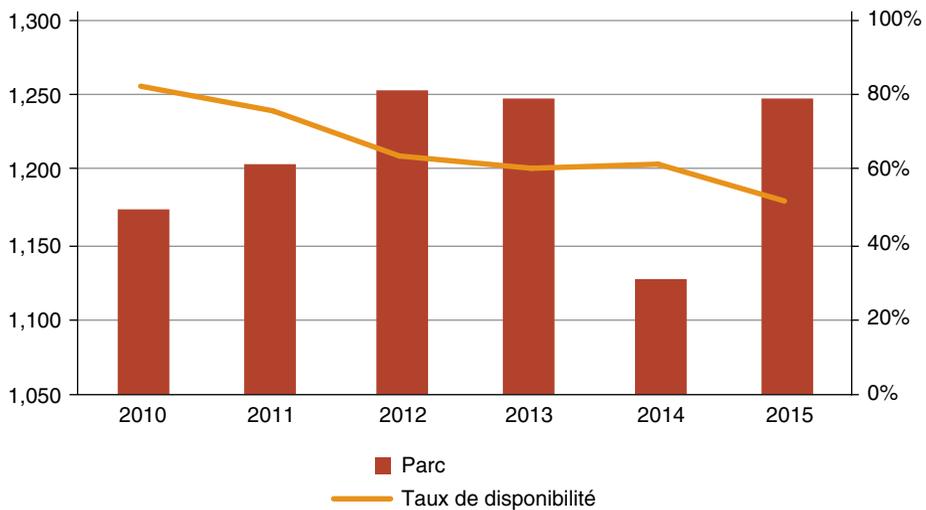
¹⁷Le trafic moyen sur l'autoroute A1 (Tunis-Sfax) est estimé à 46.000 véhicules privés par jour, comparativement à 6.000 véhicules privés par jour et à 7.000 véhicules privés par jour, sur les autoroutes Tunis-Medjez et Tunis-Bizerte, respectivement.

FIGURE 9.3 Nombre de passagers des trois plus grandes compagnies régionales de transport



Source : Les auteurs, d'après les rapports annuels des compagnies.

FIGURE 9.4 Flotte de bus opérationnels (Transtu)



Source : Les auteurs, d'après les rapports annuels des compagnies.

niveau qui était le leur à leur démarrage, sans connaître d'extension, au moment même où de nombreuses contraintes pèsent sur leur développement. Pour diverses raisons, les autorités publiques semblent avoir privilégié d'autres modes de transport (le transport non organisé : taxis individuels et taxis collectifs), montés en puissance depuis plus d'une décennie et en conflit avec le marché des opérateurs privés organisés et publics. Le transport du phosphate par la SNCFT s'est également replié, en raison des grèves et arrêts de production dans le bassin minier.

Le déficit structurel des sociétés de transport public s'avère être principalement imputable à leur mauvaise performance et à la faiblesse des tarifs appliqués aux usagers. En 2016, les aides financières que l'Etat a accordées aux sociétés de transport public se sont élevées à 564 millions (0,6% du PIB). En 2015, les recettes des sociétés de transport régional de passagers n'ont pu couvrir que 22% de leurs coûts, chiffre en baisse par rapport aux 34% enregistrés en 2010, en raison des inefficacités opérationnelles et parce que les tarifs appliqués n'ont pas augmenté au même rythme que les coûts réels des services. De ce fait, les aides publiques accordées au secteur, sous forme de transferts pour couvrir les dépenses opérationnelles, n'ont cessé d'augmenter, passant de 220 millions en 2010 à 409 millions en 2015, visant essentiellement à compenser le gel des tarifs imposé depuis 2003. Les recettes de la SNCFT couvrent près de 45% des coûts opérationnels et les transferts que l'Etat lui effectue en appui à ses dépenses courantes sont passés de 38 millions de dinars en 2010 à 55 millions de dinars en 2015. Ces dernières années, l'Etat a même dû prendre en charge les cotisations sociales de la Transtu et de la SNCFT et soutenir leurs efforts d'investissement grâce au mécanisme de rétrocessions des crédits. C'est justement à partir du budget de l'Etat que nous avons pu identifier l'ensemble de ces transferts et les évaluer à près de 564 millions de dinars, soit 0,6% du PIB (chiffres de 2016).

Pour ouvrir la voie à une meilleure connectivité et à une plus grande mobilité, la Tunisie devra restructurer et améliorer la performance de ses sociétés de transport public, aujourd'hui en difficulté. Elle aura également à assurer une meilleure hiérarchisation des investissements, à consolider la structuration financière des infrastructures routières et à jeter les bases propices à une plus grande implication du secteur privé. Le présent rapport fait état des recommandations suivantes :

- **La restructuration et l'amélioration de la performance des sociétés de transport public et une plus grande participation du secteur privé :** les sociétés de transport en public, tous modes confondus, sont confrontées à une situation financière et opérationnelle difficile qui appelle à une restructuration à la fois profonde et audacieuse. Réussir à restructurer les sociétés publiques de transport et à améliorer leur performance exige l'élaboration et la mise en œuvre d'objectifs clairement définis, la prise d'engagements réciproques entre ces entreprises et l'Etat, ainsi que le renforcement des capacités des ministères de tutelle et de l'administration en matière de supervision et de suivi de la mise en œuvre des réformes. Il est attendu de ces engagements réciproques qu'ils dotent les sociétés publiques de transport en commun d'une plus grande autonomie opérationnelle et de les pousser à aligner leur mode de fonctionnement sur les règles et pratiques commerciales. De ce point de vue, il va s'avérer nécessaire pour le secteur d'évoluer vers une tarification compétitive, basée sur le recouvrement des coûts, tout en mettant en place des mécanismes efficaces et transparents qui permettraient à l'Etat de continuer d'appuyer les besoins d'accès et de mobilité de certains groupes (étudiants, ménages à faible revenu, personnes âgées, etc.). Le capital et le savoir-faire privés peuvent également catalyser la matérialisation de ces changements. La Tunisie gagnerait à encourager la participation du secteur privé dans l'infrastructure routière, notamment en lien avec la maintenance, à réviser le système de concession

des autoroutes et à mettre en place des contrats-cadres pluriannuels, pour une meilleure implication du secteur privé. Ces changements vont exiger la redéfinition et le recentrage des attributions du ministère des transports sur l'élaboration de politiques propres à chaque catégorie et mode de transport, la formulation des cadres réglementaires, le suivi et l'évaluation des politiques et le renforcement des capacités (planification stratégique, analyses économiques des projets, évaluation des politiques de transport, suivi et évaluation, préparation des spécifications et suivi des concessions etc.).

- **Le renforcement des processus de sélection, de priorisation et de structuration financière des investissements :** par l'adoption d'une approche simple de sélection, de priorisation et de sélection des investissements dans le secteur (critères socioéconomiques clairs et contraignants pour l'ensemble des opérateurs publics, études de faisabilité économique pour les nouveaux investissements, harmonisation intersectorielle des infrastructures ferroviaires). Par ailleurs, il est souhaitable que les études de faisabilité soient séparées des études techniques et que ces dernières ne soient entreprises que sur la base des solutions les plus économiquement vivables. En raison de l'étroitesse de l'espace budgétaire et du niveau élevé de la dette publique, le choix des nouveaux investissements à entreprendre devrait prévoir d'analyser les options de partenariats public-privé (PPP) et de faire ressortir des éléments de comparaison qui permettraient d'arbitrer entre les deux modes de financement (financements purement publics ou PPP) et de mieux éclairer les décideurs quant aux alternatives disponibles et aux possibilités d'optimisation de l'allocation des ressources publiques. Cela exige le développement d'instruments et autres capacités nécessaires à la préparation, la réalisation et l'évaluation de la qualité des études techniques et de faisabilité, de sorte à fournir aux décideurs des analyses quantitatives et qualitatives pertinentes qui leur permettraient de prendre les bonnes décisions en lien avec les investissements à retenir et les méthodes les plus appropriées pour leur mise en œuvre et exploitation.

References

- Aaron, H. J. 1966. "The Social-Insurance Paradox," *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 32 (August), pp. 371–74.
- African Development Bank. 2013. *Food Subsidies and Direct Social Assistance: Towards Better Targeting of Monetary Poverty and Deprivations in Tunisia*. Tunis: African Development Bank.
- Araar and Verme. 2013. *Les réformes des subventions au Tunisie Simulations de scénarios alternatifs Produits énergétiques*. Technical Paper, Washington DC: The World Bank.
- Ayadi, I. Zouari, S. 2014. "Quelles politiques pour faire face aux inégalités d'accès aux soins en Tunisie?," Note économique, Banque africaine de développement.
- Ayadi, I. Zouari, S. 2017. "Out-of-Pocket health spending and equity implications in Tunisia," working paper, ResearchGate.
- Brockmeyer, A., Katrouch, M., and Raballand, G. 2015. "Public Sector Size and Performance Management: A Case Study of Post-Revolution Tunisia," World Bank Policy Research Working Paper.
- Desforges, C., Doublet, X., Fournel, J., and Salas, F. 2013. Allocation and Mobility of Civil Servants in the Country— Report published by the three interministerial inspectorates in France, October 2013.
- Doing Business. 2019. https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf
- Elgazzar, H., Verme, P., el Lahga, A. R., Marouani, M. A., Kojima, M., Evans, B. F., and Yemtsov, R. 2013. *Vers une meilleure équité: les subventions énergétiques, le ciblage, et la protection sociale en Tunisie*. Policy note. Washington DC: The World Bank Group.
- European Commission. 2015. The 2015 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU27 Member States (2010–2060), *European Economy*, 2015, no. 3.
- Forni, L., and Novta, N. 2014. "Public Employment and Compensation Reform During Times of Fiscal Consolidation," IMF working paper.
- Forum Tunisien pour les Droits Economiques et Sociaux (FTDES). 2015. Public Works Program: Assessment and Challenges.
- Freeman, Richard B. 1986. "Unionism Comes to the Public Sector," *Journal of Economic Literature* Vol. 24, No. 1, pp. 41–86.

Gaudin, Sylvestre. 2018. "Relative Efficiency of Public Spending in Health and Education: Two-Dimensional Analysis Using Panel and Cross-Sectional Data." Unpublished mimeo.

HIME. 2017a. Evolution and patterns of global health financing 1995–2014: development assistance for health, and government, prepaid private, and out-of-pocket health spending in 184 countries. Global Burden of Disease Health Financing Collaborator Network, Dieleman, Joseph et al. *The Lancet* vol. 389, Issue 10083, pp. 1981–2004.

HIME. 2017b. Healthcare Access and Quality Index based on mortality from causes amenable to personal healthcare in 195 countries and territories, 1990–2015: a novel analysis from the Global Burden of Disease Study 2015." Barber, Ryan M et al. *The Lancet*, Volume 390 (10091), pp. 231–266.

HIME. 2017c. Measuring progress and projecting attainment on the basis of past trends of the health-related Sustainable Development Goals in 188 countries: an analysis from the Global Burden of Disease Study 2016. Fullman, Nancy et al. *The Lancet* 390 (10100), 1423–1459.

Institut National de la Statistique. 2013. *Analyse de l'Impact des Subventions Alimentaires et des Programmes d'Assistance Sociale sur la Population Pauvre et Vulnérable*. Tunis: Institut National de la Statistique.

Institut National de la Statistique. 2016. Report on Public Employees Characteristics between 2010 and 2014, published by the National Institute of Statistics.

Institute for Metrics and Health Studies (IHME). <http://www.healthdata.org/>

International Monetary Fund. 2015. Making Public Investment More Efficient. Washington, DC.

International Monetary Fund. 2016. "Tunisia Civil Service and Wage Bill Reform" Briefing Paper, IMF Fiscal Affairs Department.

Kiragu, K., and Mukandala, R. 2003. Public Service Pay Reform: Tactics, Sequencing and Politics in Developing Countries, World Bank.

Le, Tuan Minh; Moreno-Dodson, Blanca; and Bayraktar, Nihal. 2012. Tax Capacity and Tax Effort: Extended Cross-Country Analysis from 1994 to 2009. Policy Research Working Paper, No. 6252. World Bank, Washington, DC.

Lehmann, U., Dieleman, M., and Martineau, T. 2008. Staffing remote rural areas in middle- and low-income countries: A literature review of attraction and retention. *BMC Health Serv Res* 8: 19.

Majeed, Rushda. 2011. Strengthening Public Administration in Brazil, 1995–1998, published by Princeton University's Innovations for Successful Societies program.

Melchor, O. Huerta. 2013. "The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries," OECD Working Papers on Public Governance, No. 21, OECD Publishing.

Ministère de la santé. 2013. "Démographie médicale, des pharmaciens et du personnel soignant, les chiffres clés du secteur public," République de la Tunisie.

- Ministère de la santé. 2014. “Quels chemins vers la couverture sanitaire universelle ?”, République de la Tunisie.
- Ministère de la santé, Tunisie. 2015. “Démographie médicale, des pharmaciens et du personnel soignant, les chiffres clés du secteur public,” République de la Tunisie.
- Ministère de la santé, Tunisie. 2016. “Carte sanitaire de 2015,” République de la Tunisie.
- Ministère de la santé. 2017. “Résultats préliminaires de l’enquête Tunisian Health Examination Survey 2016,” République de la Tunisie.
- OECD. 2014. *Water Governance in Tunisia. Overcoming the Challenges to Private Sector Participation*.
- OECD. 2017. *Taxing Wages*, OECD, Paris.
- OECD. 2015. *Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators*, OECD, Paris.
- OECD. 2006. *Ageing and Employment Policies: Live Longer, Work Longer*, OECD, Paris.
- Pallares-Miralles, M., C. Romero-Robayo, and E. R. Whitehouse. 2012. “International Patterns of Pension Provision II: A Worldwide Overview of Facts and Figures,” Social Protection Discussion Paper no. 12/11, World Bank, Washington, DC.
- Republic of Tunisia. 2014. *Second National Communication to the United Nations Framework Convention on Climate Change*.
- Rijkers, Bob, Leila Baghdadi, and Gael Raballand. 2017. “Political Connections and Tariff Evasion Evidence from Tunisia,” *The World Bank Economic Review*, Volume 31, Issue 2, 1 June, pages 459–482.
- Samuelson, P. A. 1958. “An Exact Consumption-Loan Model of Interest With or Without the Social Contrivance of Money,” *Journal of Political Economy*, vol. 66 (December) pp. 467–82.
- Tamirisa, Natalia T., and Duenwald, C. 2017. “Public wage bills in the Middle East and Central Asia”, IMF, Washington, DC.
- Whitehouse, E. R. 2009. “Pensions, Purchasing-Power Risk, Inflation and Indexation,” Social, Employment and Migration Working Paper no. 77, OECD, Paris.
- Whitehouse, E. R., A. C. D’Addio, R. Chomik, and A. Reilly. 2009. “Two decades of pension reform: What has been achieved and what remains to be done?” Geneva Papers on Risk and Insurance, vol. 34, pp. 515–535 and the pension-reform chapters in OECD’s biennial *Pensions at a Glance*.
- Whitehouse, E. R. 2010. “Decomposing notional defined-contribution pensions: Experience of OECD countries’ reforms,” Social, Employment and Migration Working Paper no. 109, OECD, Paris.
- Whitehouse, E. R. 2012. “Parallel lines: NDC pensions and the direction of reform in developed countries,” pp. 85–105 in R. Holzmann, E. Palmer, and D. Robalino (eds), *Non-financial*

Defined-Contribution Pension Schemes in a Changing Pensions World, vol. 1, World Bank, Washington, DC.

Whitehouse, E. R. 2016. "Pensions for Public-Sector Employees: Lessons from OECD Countries' Experience," Social Protection Discussion Paper no. 1612, World Bank, Washington, DC.

World Bank. 1996. *Republic of Tunisia: From Universal Food Subsidies to a Self-Targeted Program*. Report No. 15878-TUN, Natural Resources & Environment Division, Washington DC: The World Bank.

World Bank and ECOPA. 2012. Costs/benefits of tax and financial incentives to investment. Unpublished mimeo, Washington, DC.

World Bank. 2012. Adaptation to a changing climate in the Arab countries: a case for adaptation governance and leadership in building climate resilience. World Bank, Washington, DC.

World Bank. 2014. Tunisia Development Policy Review: The Unfinished Revolution. Washington, DC.

World Bank. 2014. Tunisia Public Sector Size and Performance Management: A Case-Study of Post-Revolution Tunisia, Working Paper.

World Bank. 2014. "Tunisia—Breaking the Barriers to Youth Inclusion," World Bank 2014.

World Bank. 2015. "Jobs or Privileges: Unleashing the Employment Potential of the Middle East and North Africa." Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2015. Tunisia—Systematic country diagnostic (English). Washington, DC: World Bank Group.

World Bank. 2016. Assistance Technique De La Banque Mondiale Sur Le Financement De La Sante En Tunisie : Etude Sur L'assistance Médicale Gratuite. Unpublished technical assistance report.

World Bank. 2016. Energy efficiency of air conditioning: the case of the Maghreb, Washington, DC.

World Bank. 2017. "A strategic vision for the Tunisian energy sector: reflecting on priority issues." World Bank, MENA Energy Series. Washington, DC.

World Bank. 2018. Water and Sanitation for All in Tunisia: A Realistic Objective (English). WASH Poverty Diagnostic Series. Washington, DC: World Bank Group.

World Bank. 2018. Connecting to Compete 2018: Trade Logistics in the Global Economy. Washington, DC.

World Bank Aspire database: <http://datatopics.worldbank.org/aspire/>

World Bank Health Nutrition and Population (HNP). <http://datatopics.worldbank.org/health/>

World Development Indicators (WDI). <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>

World Economic Outlook (WEO). <https://www.imf.org/en/Publications/WEO>

World Health Organization (WHO). 2017. Global Health Expenditure Database (GHED). <https://apps.who.int/nha/database>

Worldwide Governance Indicators (WGI). 2019. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Zubair K. Bhatti, and Lachlan McDonald. 2018. "Overcoming the Challenge of Skills Shortages in Hardship and Remote Areas," World Bank Policy Note.

Pour télécharger
le rapport

