



## Les réformes des entités publiques en Tunisie : rationaliser le rôle économique et social de l'Etat

### Partie II : Le système de compensation en Tunisie entre la résistance à la réforme et l'irréformabilité

Zouhair Maallem\*

#### Résumé :

La relation entre l'économie et le social et entre le budget de l'Etat et le social n'est pas nouvelle en Tunisie. En effet, l'Etat a œuvré depuis l'indépendance pour un modèle de développement économique et sociale qui prend en charge une solidarité sociale financée directement par le trésor public. La caisse générale de compensation, l'appui financier direct pour les familles nécessiteuses, la gratuité de l'accès aux services publics vitaux et la mise en vente des produits énergétiques par des prix compensés, ont constitué les mécanismes les plus privilégiés d'un système de compensation à la tunisienne. Toutefois, ce système a déclaré son échec dans un contexte de déficit budgétaire permanent. De ce fait, le système de compensation des prix a échoué et le projet de réforme attendu en 2023 basé sur la compensation de revenu est inadéquat avec les défis de la société tunisienne.

**Mots clés :** la caisse générale de compensation, le système de compensation, le déficit budgétaire, la compensation des prix, la compensation de revenu.

#### Abstract:

*The relationship between the economy and the social and between the state budget and the social is not new in Tunisia. Indeed, the State has worked since its independence for a model of economic and social development that supports social solidarity financed directly by the public treasury. The General Compensation Fund, direct financial support for needy families, free access to vital public services, and the sale of energy products at compensated prices, have formed the most privileged mechanisms of a Tunisian-style compensation system. However, this system declared its failure in a context of a permanent budget deficit. As a result, the price compensation system failed and the reform project expected in 2023 is based on income compensation and inadequate to the challenges of Tunisian society.*

**Key words:** General Compensation Fund, compensation system, budget deficit, the price compensation, income compensation.

\* Chercheur au Centre des Etudes Méditerranéennes et Internationales CEMI.

## Introduction générale :

L'Etat œuvrait depuis l'indépendance pour servir le social à travers des politiques publiques portant sur l'institution d'un régime complexe de compensation de prix et par des subventions et des dotations budgétaires destinées à couvrir la déférence entre le coût réel et le prix de vente des produits fournis par les entreprises publiques marchandes. Ces politiques publiques ont été soutenues toute au long un demi de siècle par le budget de l'Etat cumulant ainsi, un déficit budgétaire aigu couvert par une politique d'endettement excessif. A cela s'ajoute que, la Tunisie a œuvré pour l'adoption d'une politique sociale portant sur l'accessibilité gratuite ou presque aux services publics vitaux tel que : l'éducation, la santé et le transport, une politique sociale de gratuité d'usage des services essentiels, consolidée par une politique de compensation universelle à travers la caisse générale de compensation, qui prend en charge l'appui des produits de première nécessité et la mise en place des programmes d'appui financier direct aux catégories les plus vulnérables notamment le programme national d'aide aux familles nécessiteuses (plus que 30% des ménages ont été classés comme familles nécessiteuses depuis 2012) et des programmes d'appuis indirects à travers le biais de la tarification progressive de la consommation d'eau et d'électricité.<sup>1</sup> Certes qu'une telle politique pèsera très lourds sur le deniers public et complique davantage sa soutenabilité budgétaire.

## Le phénomène :

Afin d'accomplir son rôle sociale, l'Etat a créé, depuis plus d'un demi-siècle, à travers une loi relative aux modalités de fixation des prix<sup>2</sup>, la caisse générale de compensation. La caisse a

comme ambition de soutenir les prix des produits de première nécessité. De ce fait, la compensation est une forme d'aide sociale universelle destinée indirectement aux consommateurs, tous les consommateurs même ceux les étrangers qui séjournent pour n'importe quels motifs, afin de réguler et adapter les prix avec les capacités d'achat des classes sociales surtout celles de la classe moyenne et des pauvres. En effet, elle reflète la tendance interventionniste de «l'Etat de l'indépendance» pendant les années 1970.

D'une façon générale, une caisse est définie juridiquement comme : «un organisme doué d'une certaine autonomie financière avec affectation de ressources propres et charger de gérer celles-ci sous un contrôle (...) des pouvoirs publics, en vue de faire face au paiement de prestations financières déterminées»<sup>3</sup>. Toutefois, au niveau institutionnel, la caisse générale de compensation constitue, selon l'article 48 de la loi de finances de l'année 1971, un fonds spécial de trésor<sup>4</sup>. Ce dernier est considéré comme une technique budgétaire qui permet au budget de l'Etat de : «retracer des opérations budgétaires de même nature correspondant à une action économique ou sociale ponctuelle de l'Etat»<sup>5</sup> afin d'affecter des recettes particulières au financement d'opérations précises. En effet, il s'agit précisément d'affecter des recettes d'ordre parafiscaux pour la compensation de certains prix de matières dite vitales ou nécessaires. En ce sens, un prix est compensé s'il «est fixé par les pouvoirs publics de façon à ce que les ménages paient leur consommation de certains produits à un prix moins cher que le prix réel»<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> La Banque Mondiale : Rapport n°32885, "Pro-Poor Growth in Tunisia: Banque Mondial 2005, Pro-Poor Growth in the 1990s", AYADI (M.), BOULILA (G.) et LAHOUEL (M.), Lessons and Insights from 14 countries, 01/01/2005.

<sup>2</sup> Loi n° 70-26, du 19 mai 1970, relative aux modalités de fixation des prix et à la répression des infractions en matière économique, JORT n° 27 du 19-22 mai 1970, p. 617.

<sup>3</sup> CORNU (G), (S/D), «vocabulaire juridique», Paris, associations Henri Capitant, PUF/Quadrige, 9<sup>ème</sup> édition, 2021, p. 487.

<sup>4</sup> L'article 48 de la loi de finances de l'année 1971 précise que : «La caisse générale de compensation, instituée par l'article 3 de la loi n° 70-26 du 19 mai 1970, constitue un fonds spécial de trésor».

<sup>5</sup> CHIKHAOUI (L), «Précis de finances publiques, tome I : droit budgétaire», CPU, 2004, p. 127.

<sup>6</sup> CHTIOUI (R), «La caisse générale de compensation», mémoire pour l'obtention du diplôme d'études approfondies en droit public et du commerce international, faculté du droit de Sfax, 2000-2002, p. 5.

La complexité du phénomène de la compensation provient du dépassement de la caisse générale de compensation. En effet, le système de subvention contribue lui aussi dans la compensation des prix. C'est le cas des subventions subies par le budget de l'Etat destinées aux entreprises publiques pour compenser l'insuffisance des prix de ventes de quelques produits de bases fournis par ces entreprises (électricité, gaz, farine, sucre, huile végétale...), ces subventions prennent la forme des versements en espèces destinés à couvrir les prix internationaux de la matière première et un engagement pris par l'Etat qui se porte comme garant aux endettements des entreprises publiques dans la limite d'un montant fixé chaque année par le budget de l'Etat. Non seulement les subventions destinées aux entreprises publiques qui compliquent le phénomène de compensation, mais aussi les autres formes de compensations qui sont subies directement par le budget de l'Etat d'une façon que la caisse générale de compensation est transformée comme un moteur secondaire dans le régime de compensation par rapport aux autres éléments constitutifs du régime de compensation en Tunisie. Il suffit de relever la politique sociale portant sur l'appui financier direct destinées aux famille nécessiteuses ou la gratuité de l'accessibilité de quelques catégories le plus vulnérable à la santé publique.

### Le mécanisme :

*Le financement de la caisse générale de compensation été fondé au départ sur la parafiscalité.* Le législateur a établi à diverses occasions des taxes parafiscales pour financer l'activité de cette caisse. C'est le cas de la taxe conjoncturelle compensatoire sur la production des phosphates et dérivés,<sup>7</sup> l'établissement d'une taxe allant de 100% à 300% frappant tous les produits importés à l'exception des produits de première nécessité ou d'équipement<sup>8</sup> et une taxe

fixée de 1% des chiffres d'affaires sur les boites de nuit des unités touristiques et quelques autres activités de consommation du luxe.<sup>9</sup> Toutefois, l'élargissement de l'étendue de l'intervention de la caisse générale de compensation a imposé aux lois de finances d'intervenir dans l'objectif de financer le déséquilibre budgétaire de cette caisse. Si ces interventions ont un caractère occasionnel avant la révolution, elles sont devenues permanentes à chaque loi de finances après la révolution pour que le financement des charges de la caisse soit assumé dorénavant en totalité par les lois de finances.

Ce constat impose quelques remarques :

Tout d'abord, le recours à la parafiscalité pose des limites d'ordre juridique et économique. Sur le plan juridique, il est devenu impossible selon les dispositions de la constitution de 2014 et très limité selon les dispositions de la constitution de 2022 la création des taxes parafiscales. Sur le plan économique, le poids budgétaire de la politique de compensation des prix impose des solutions financières initiales. En effet, avec le temps, la caisse générale de compensation est supportée principalement par les lois de finances. Une réalité qui pousse à mettre en exergue la complexité du phénomène de la compensation des prix : le caractère universel de la compensation, la technique de la débudgétisation des subvention destinées aux entreprises publiques, les aides financières directes comme outil de solidarité sociale et le régime de la gratuité d'usage des services publics ne sont que quelques exemples de la ramification du problème.

En outre, le recours aux subventions comme outil de financement de la compensation des prix de produit de base pose aussi de grandes difficultés budgétaires et managériales pour les entreprises publiques. On entend par subvention : *«un versement gratuit fait par un organisme public à un autre organisme public ou privé ou à un particulier, à charge pour le bénéficiaire de faire un emploi plus ou moins*

<sup>7</sup> Décret n° 74-1114 du 25 décembre 1974, *op.cit.*

<sup>8</sup> Décret n° 315 du 23 mars 1978, JORT n° 23 du 24 mars 1978, p. 861 et s.

<sup>9</sup> Loi de finances de 2013, *op.cit.*

*précisément déterminé des fonds versés».*<sup>10</sup> Le recours aux subventions dans l'objectif d'aider les entreprises publiques à faire face aux augmentations des prix d'importation des produits de première nécessité et des produits de bases (pétrole, céréales, huile végétale...) dissimule le problème initial, à savoir l'universalité de la compensation des produits et la mise à niveau de ces entreprises afin qu'elles soient compétitives et indépendantes financièrement et administrativement.

### La problématique :

Dans une tendance réformatrice, le système de compensation en Tunisie se trouve devant une crise affligeante. En effet, il est évident que la crise budgétaire aiguë et les conditions de l'FMI exigent des réformes touchant profondément ce système. En outre, l'universalité des aides sociales en Tunisie qui se manifeste à travers le rôle de la caisse générale de la compensation et leurs coûts budgétaires qui est supporté avec le temps par l'emprunt public et non par la parafiscalité, la diversité des interventions compensatrices : la forme des subventions destinées aux entreprises publiques marchandes afin d'atténuer le coût élevé des produits de base importés tels que les céréales, le pétrole, le gaz, le sucre, etc. et l'intervention directe de la caisse générale de compensation ne sont que quelques manifestations de la complexité du phénomène.

En outre, à partir de 2011 et surtout de nos jours, le rôle et l'étendue de l'intervention de la caisse générale de compensation en faveur des prix de produits de base ont évolué, reflétant une politique d'un soutien social aléatoire compliquant davantage la situation des contraintes budgétaires et mettant les politiques publiques devant une situation d'incapacité de trancher pour un choix déterminé. En effet, la compensation des prix a démontré ses limites devant la résistance de réformer l'ensemble économique et social (**première partie**). Toutefois,

<sup>10</sup> MAGNET (J.) : Lexique / Droit budgétaire et comptabilité publique. Paris, PUF, 1980, p. 114.

les prémices d'une thèse de compensation des revenus au lieu de compensation des prix affirment l'irréformabilité du système de compensation en Tunisie sans prendre en considération une démarche participative (**deuxième partie**)

### Première partie : La compensation des prix a démontré ses limites devant la résistance de réformer l'ensemble

*La politique de la compensation des prix est une politique héritée depuis l'indépendance politique.* En effet, elle reflète une tendance d'une solidarité sociale considérée comme la base de la politique sociale de l'Etat. Toutefois, ces dernières années, notamment à partir de 2011, un changement radical concernant le contenu du soutien social a été enregistré. En effet, de 730 millions de TND en 2010,<sup>11</sup> le financement de la charge de compensation des prix a sauté à 4180 millions de TND en 2020. (**que de 2021**). Cette politique sociale bien qu'elle vise à «*préserver le pouvoir d'achat des poches les moins pleines, et d'amortir l'effet des fluctuations des cours mondiaux sur le marché local, par le moyen de l'homologation*»,<sup>13</sup> elle a produit des résultats incertains dans la réalisation de la justice sociale. De ce fait, l'alourdissement des lois de finances par des allocations budgétaires dans le but de financer les charges de compensation des prix reflète un soutien social universel et à l'aveugle. Toutefois, si ce choix a été voulu durant les années soixante-dix surtout qu'il a reflété les traits principaux d'un modèle de développement économique et sociale déterminé, il est devenu avec le temps un choix périmé (A). En outre, depuis les années 80 plus précisément avec la loi de finances de l'année 1984, le système de compensation des prix se manifeste comme un problème qui nécessite des réformes certaines. Toutefois, une approche de

<sup>11</sup> Loi de règlement de 2010.

<sup>12</sup> Rapport sur le budget de l'Etat pour 2020. Source : [www.finances.gov.tn](http://www.finances.gov.tn)

<sup>13</sup> BOUZOUITA (J.) : Finances publiques et justice sociale, *op.cit.*, p. 247.

réforme partielle a été privilégié face à une autre qui vise de reformer l'ensemble (B).

### **A : L'échec d'un modèle de solidarité basée sur la compensation des prix**

Il a été considéré au départ comme la pierre angulaire d'une Tunisie nouvellement indépendante : un service public moderne fournis à pied d'égalité à tous les citoyens, une gratuité d'accès à l'éducation et aux établissements publics du soin de la santé et une incitation à la consommation à travers une compensation universelle des prix des matières de base. Toutefois, l'impact budgétaire de cette politique n'a pas tardé de créer le phénomène de retour manivelle. C'est à partir de la crise économique et financière de 1984 finie par l'adoption d'un plan d'ajustement structurel en 1986 que le modèle du développement économique et sociale s'affichait comme périmé. Bien que le P.A.S. de 1986 adonné une aisance financière provisoire à un Etat en crise permanent, les crises économique, sociales, politiques et financières qui se succèdent à partir de 2008 déclarent clairement la fin d'un modèle de développement économique et sociale qui résiste pour ne cesse de produire les inégalités, l'injustice et les crises financières.

#### **Brève présentation historique :**

L'établissement d'un modèle de développement économique et sociale répondant aux défis d'un Etat nouvellement indépendant a été le point fort de la Tunisie moderne. Certes, la première période illustre la réussite sociale du modèle vu que les chiffres diffusés et les impressions exprimées par les rapports de la Banque Mondiale ainsi que les contenus des plans de développement économique et social<sup>14</sup> en donnent la preuve. Cependant, à partir des années 1980, la conjoncture politique était caractérisée par des affrontements entre les dirigeants pour la succession du «chef suprême» devenu concrètement inapte pour gouverner.

<sup>14</sup> Il s'agit essentiellement du : 1<sup>er</sup> plan (1962-1964), 2<sup>ème</sup> plan (1965-1968) et 3<sup>ème</sup> plan (1969-1972), des plans qui œuvraient sur la décolonisation, la promotion de l'homme, la réforme des structures et l'auto développement.

De plus, la conjoncture économique et sociale caractérisée par le vieillissement du modèle du développement devenu «incapable de s'adapter, d'un côté à la nouvelle société tunisienne, de l'autre d'intégrer les mutations profondes qui allaient bouleverser l'environnement international du pays»<sup>15</sup> a contribué à compliquer la situation. A cela s'ajoute la conjoncture politique et économique, qui a été à l'origine d'une grande crise politique et financière qui frappait la Tunisie en 1986. Cela a inévitablement conduit à un changement politique en 1987 et à la conclusion d'un plan d'ajustement structurel qui a confirmé l'usure du modèle du développement.

#### **La genèse du problème :**

Bien que ce P.A.S. ait généré des revenus financiers pour la caisse de l'Etat, à la suite de la privatisation de nombreuses entreprises publiques, il a échoué à restructurer l'économie nationale et à l'orienter vers la production et la redistribution équitable de la richesse. En effet, ce programme a été basé sur deux missions : stabiliser l'économie et puis la restructurer : «Concernant le premier objectif, il est prévu de le réaliser grâce à la compression de la demande intérieure ainsi qu'à l'accroissement de l'exportation. Or, la compression de la demande intérieure passe par celle de la consommation, de l'investissement, et enfin des dépenses publiques. De manière plus concrète, la réduction de la consommation passe par la compression des charges de compensation et ce en réduisant le déficit de la Caisse Générale de Compensation, une mesure qui est complétée par la pression exercée sur les salaires».<sup>16</sup> Il s'agit là de démarches qui ont contribué fortement à l'augmentation de la pauvreté et à la consolidation d'un déséquilibre de développement régional provoqué par l'orientation de l'économie vers le secteur du tourisme et de

<sup>15</sup> HACHEMI (A), «Le modèle tunisien : refonder l'économie pour consolider la démocratie», *op.cit.*, p. 120.

<sup>16</sup> BEN AMOR (R.) : Politique sociale et pauvreté en Tunisie. Dans «Cahiers de la Méditerranée», n° 49, 1, 1994, la Tunisie une dynamique de la mutation, p. 191.

l'industrie destinée à l'exportation. Cela, a confirmé le constat d'une économie qui a fonctionné : «avec un seul moteur, celui des régions de l'Est, tandis que le moteur des régions de l'Ouest était en panne». <sup>17</sup> En outre, l'Etat continuait à compenser les prix non seulement pour des catégories ciblées mais universellement.

### *La dégradation du problème :*

Avec le temps, la compensation des prix de matières nécessaire est devenue non seulement une politique imposée par l'obligation de solidarité sociale mais aussi une caractéristique du modèle économique et sociale établie. En effet, l'établissement d'une industrie légère basée sur la main d'œuvre avec une faible qualification, l'attractivité des investissements étrangères sur la base de la limitation des salaires (le salaire le plus bas dans la zone MENA) et l'encouragement de la consommation à travers la compensation des prix ont été les éléments les plus importants d'une politique publique qui compense les prix non seulement pour encourager la consommation malgré les faibles revenus mais aussi pour construire tout un modèle qui ignore le rapport coût /prix.

En outre, l'incompatibilité entre les régimes de compensation sociale de la Tunisie et ses pays voisins et la divergence entre la nature de l'économie de chaque pays ainsi que la taille importante des échanges commerciaux illégaux, compliquent de plus le problème.

En effet, depuis la genèse du système de compensation sociale en Tunisie <sup>18</sup> et à travers les réformes envisagées, ce système est resté fondé

toujours sur des mécanismes de compensation des prix et non une compensation ciblée. De ce fait, les produits concernés par la couverture de la caisse de la compensation sont multiples et diversifiés. Ils varient de l'alimentaire au carburant ou encore de l'eau potable à l'électricité. Toutes ces catégories des produits destinées à l'ensemble des consommateurs qui séjournent sur le territoire national sont subventionnées en partie, au départ par des recettes fiscales et parafiscales puis par le trésor de l'Etat.

En effet, en ce qui concerne une partie des étrangers qui séjournent en Tunisie, dans une conjoncture stable entre 2.6 et 3.2 millions de passagers entre libyens et algériens sur le territoire tunisien. <sup>19</sup> Le poste frontalier tuniso-libyen de Ras Jdir enregistre à lui seul une entrée de 1.8 millions libyens annuellement. <sup>20</sup> Durant la période de la révolution libyenne, qui coïncide avec la tunisienne entre 2.5 et 3 millions de libyens ont migré en Tunisie. A cela s'ajoute que l'immigration libyenne en Tunisie «est un phénomène s'inscrivant dans la longue durée», <sup>21</sup> plus de 250 mille immigrants libyens en Tunisie en 2015 et plus de 350 mille immigrants en 2016. <sup>22</sup> Un mouvement d'une pareille ampleur ne sera sans répercussions sur l'économie nationale d'une façon générale et sur le coût budgétaire de la compensation des prix supporté par le contribuable tunisien, notamment si en prend en considération que ces visiteurs ne se limitent pas sur leurs propres consommations mais ils envoient à leurs familles des produits alimentaires tunisiens vue la marge importante de la différence des prix par rapport à leurs pays.

De ce fait, le commerce illégal entre la Tunisie et ses voisins prend la forme d'échanges illégaux

<sup>17</sup> HAMDI (M-T.) et OMRI (I.) : L'équité territoriale en matière d'investissement public : un vecteur économique de la nouvelle Tunisie. Centre national de documentation, Haut-commissariat au plan, Royaume du Maroc  
Source : <http://www.abhato.net.ma/maalama-textuelle/developpement-economique-et-social/developpement-economique/reperes-du-developpement-econom>

<sup>18</sup> La loi n° 26 du 29 mai 1970 a créé la caisse générale de compensation. Elle prend la forme d'un fond spécial de trésor à travers la loi de finances n° 65-1970 du 31 décembre 1970.  
Source : [http://www.commerce.gov.tn/Fr/presentation-de-la-caisse-generale-de-compensation\\_11\\_32](http://www.commerce.gov.tn/Fr/presentation-de-la-caisse-generale-de-compensation_11_32)

<sup>19</sup> BOUBAKRI (H.) : Echanges transfrontaliers et commerce parallèle aux frontières tuniso-libyennes. Dans «Maghreb, dimensions de la complexité», ALFA, IRMC, 2004, pp. 241-252.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 244.

<sup>21</sup> ALCARAZ (E.) : Les migrants libyens en Tunisie : un enjeu majeur des dynamiques migratoires dans l'espace Maghrébin. Revue internationale des études du développement, édition de la Sorbonne, 2018/4, n° 286, pp. 9-31.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 9.

entre les trois pays puisque les contrebandiers des deux frontières bénéficient de la discordance entre les divers systèmes de la compensation sociale sur les produits. Les produits alimentaires manufacturés en Tunisie sont les moins chers entre les trois pays vu qu'ils sont supportés en parties par la caisse générale de compensations. Ces produits constituent la cible la plus importante des «exportations» des contrebandiers des deux frontières. Réciproquement le carburant, les cigarettes, l'alcool et les produits importés d'autres pays sont exonérés des frais douaniers en Libye et en Algérie ; et ce sont les cibles préférées pour être «importées». Il suffit de citer la différence de prix en 2014 pour en comprendre les enjeux. Un litre d'essence qui vaut 1.56 TND en Tunisie vaut 0.19 TND en Libye ou encore 0.20 TND en Algérie.<sup>23</sup> Le prix d'un kg de fromage (marque importée) qui vaut 30TND en Tunisie est acheté seulement 10 TND en Algérie,<sup>24</sup> ou encore une bouteille de «vodka» qui vaut 150 TND en Tunisie se vend seulement à 25 TND en Algérie.<sup>25</sup>

En effet, aucune mesure prise par les lois de finances afin de limiter les dégâts budgétaires causés par la conjoncture des voisins, même la «*taxe de sortie*» d'un montant de 30 TND exigée en octobre 2014 par une loi de finances rectificative et supprimée par la loi de finances rectificative de 2015 a été adoptée dans un ensemble de mesures visées à sauver le secteur du tourisme et non comme mesure d'alléger les coûts additionnels supportés par la caisse générale de compensations.

En outre, les politiques publiques soutenues par les lois de finances de la période 2011-2022, continuent d'ignorer l'importance d'entourer la taille énorme du commerce frontalier illégal et de limiter la chute d'échange formel entre la Tunisie et ses voisins. Il est vrai que ce phénomène n'a rien de nouveau. En effet, et avec l'absence des statistiques officielles sur la taille des échanges illégaux entre La Tunisie

et ces voisins, les experts de la banque mondiale ont dévoilé en 2014 des chiffres choquants sur la taille des échanges illégaux entre la Tunisie et la Libye et entre la Tunisie et l'Algérie. De ce fait, le commerce illégal couvre la moitié de la taille du commerce légal avec la Libye et le total des échanges commerciaux légaux avec l'Algérie.<sup>26</sup> De plus, selon certaines études, «*il est possible d'estimer que près de 20% du carburant consommé en Tunisie est sous forme d'importations informelles de l'Algérie*».<sup>27</sup>

### **B : D'une approche de réforme partielle à une autre qui vise de reformer l'ensemble : une évolution inachevée.**

Il est curieux de s'interroger sur le fait que les discours politiques des dirigeants à partir de 2011 jusqu'à nos jours ne s'arrêtent d'insister sur l'importance de reformer l'ensemble afin de limiter progressivement les champs d'intervention du système de compensation des prix en Tunisie. Toutefois, sur le plan pratique, les projets des réformes annoncés par les divers gouvernements, soit avant les mesures exceptionnelles prises en juillet 2021 ou après, se rassemblent dans leurs aspects partiels ? Ce paragraphe essaie de présenter les entraves devant un projet réformateur globale. Elles sont de trois catégories : conjoncturelles, fonctionnelles et substantielles.

#### **Les entraves conjoncturelles :**

*La conjoncture freine une relance économique et affecte la rentabilité et la productivité des entreprises publiques et des établissements publics.* Il suffit d'envisager l'impact de la dépréciation du dinar sur la situation financière et l'activité des entreprises basées sur le pétrole et l'importation de la matière première surtout que la détermination du prix du produit et de service est monopolisée par l'Etat, qui a maintenu la

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 127.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 127.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 127.

<sup>26</sup> Rapport n° 86179-TN, «La révolution inachevée : créer des opportunités, des emplois de qualité et de richesse pour tous les tunisiens», Revue des politiques de développement, mai 2014, p. 128 et suivant.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 128.

logique de la compensation sur le coût réel du prix. La société tunisienne de l'électricité et du gaz (la STEG) donne l'exemple le plus significatif puisque les pertes du change ont atteint 1500 millions de TND au cours de la période 2016-2018<sup>28</sup>, des experts prévoient que seulement le glissement de la monnaie locale face au dollars américain en 2022 va contribuer seul à augmenter le déficit de la balance commerciale d'un montant de 1500 millions de TND. Des pertes qui contribuaient à l'augmentation de la charge de la gestion publique surtout si on ajoute le coût de la compensation sur les produits suivis par l'Etat sous forme de subventions directes ou sous forme d'appui du coût de production. En 2018, les allocations budgétaires des dépenses publiques ont subi, à elles seules, une charge de 4000 millions de TND pour la compensation de l'écart entre le coût réel du produit et le prix de vente<sup>29</sup>, c'est le cas de 1300 millions de TND dotés à l'office du blé pour couvrir l'écart du prix réel de divers produits de pâtes, de 1500 millions de TND destinés aux subventions à la société tunisienne des industries de raffinage pour la couverture du décalage entre le coût réel du pétrole et le prix de vente sur le marché ou encore de 1200 millions de TND dotés à la société tunisienne d'électricité et du gaz sous forme de subvention de compensation sur le prix d'électricité. En 2022, dans un contexte international de rareté des produits alimentaires, les experts estiment que le coût budgétaire de la compensation des prix bond à 8000 millions de TND enregistrant ainsi une augmentation du simple au double par rapport à l'année précédente.

### *Les entraves fonctionnelles :*

*L'intervention de la caisse générale de compensation pose deux anomalies d'une grande ampleur : une première concernant l'évolution annuelle de la taille budgétaire des interventions surtout à partir de 2011 et une deuxième portant sur l'efficacité de ses interventions ou plus*

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 9.

précisément sur la proportionnalité entre le coût budgétaire de l'intervention et la réalisation de la justice sociale.

En commençant par l'évolution de la taille budgétaire des subventions durant ces dernières années, nous pouvons dire que c'est à partir de 2011 que les subventions orientées vers la compensation ont connu une augmentation très significative passant de 730 millions de TND en 2010,<sup>30</sup> à 3 624 millions de TND en 2012, atteignant 5 514 millions de TND en 2013 ou encore 4 292 millions en 2014 pour se stabiliser entre 4 000 et 5 000 millions de TND jusqu'à 2019<sup>31</sup>, reprenant à partir de 2020 un rythme d'augmentation significatif affecté par la conjoncture (la crise sanitaire en 2020, la crise politique en 2021 et la guerre de la Russie contre l'Ukraine en 2022). Bien que la courbe du coût total budgétaire des subventions destinées à la caisse générale de compensation soit toujours en croissance, elle a connu des aléatoires qui reflètent l'impact du contexte politique sur les politiques sociales de l'époque. En effet, l'année 2013 a enregistré l'augmentation la plus significative de ce coût, où les subventions couvrent un taux de 8% du PIB pour se stabiliser à 5% du PIB à partir de 2016<sup>32</sup> et atteignant le 10% en 2022.

Si la politique de la compensation des prix a été conçue comme un outil de la réalisation de la justice sociale, elle a devenu avec le temps un facteur de perturbation. En effet, en 2022, selon une déclaration du ministre des affaires sociales 75% des tunisiens méritent un appui financier pour renforcer leurs capacités d'achats. Somme nous réellement devant l'obligation d'une compensation de prix universelle après un demi de siècle de fonctionnement de la caisse générale de compensation ?

<sup>30</sup> Loi de règlement de l'année de la gestion de 2010, *op.cit.*

<sup>31</sup> Les chiffres sont pris jusqu'à 2016 des lois de règlement annuelle et pour les restes des lois de finances de la gestion annuelles.

<sup>32</sup> Rapport n° 149126 : «Tunisie revue des dépenses publiques : un nouveau pacte pour la transition - Réformer l'Etat pour des dépenses publiques plus efficaces et équitables», *op cit*, p. 23.

### Les entraves substantielles :

Le contenu de la compensation des produits de base a été classée à partir de 2014 comme suivant : 60% des subventions destinées aux produits énergétiques et 40% aux produits alimentaires. Des subventions détaillées en 2019 comme suivant : 1 800 millions de TND ont été consacrés à la compensation des produits alimentaires, 1 880 millions de TND comme subventions orientées à l'appui des produits énergétiques et 500 millions de TND, au transport.<sup>33</sup> Une lecture du contenu des subventions destinées aux produits énergétiques montre que la politique de l'Etat s'oriente à partir de 2016 vers une tendance de rectification de la régulation sociale des prix des produits énergétiques afin de recouvrir les prix du marché réel de ces produits. De ce fait, l'essence et le gasoil se vendent à 87% de leur coût réel<sup>34</sup> en 2021 et planifié d'être vendu à leurs coût réel en 2023. Alors que, les subventions du gaz de pétrole liquéfié et les subventions nettes allant à l'électricité et au gaz naturel continuent d'accaparer la part la plus importante dans le contenu des aides sociales destinées universellement à ces produits et c'est environ 70% du coût réel de ces produits<sup>35</sup>, planifié d'être réduite jusqu'au la moitié en 2023 et totalement non subventionnées en 2025. En outre, les produits alimentaires, bien qu'ils contribuent de moins en moins au coût total budgétaire des subventions destinées à la caisse de compensation, ils restent d'une taille assez importante aux environs de 1.8% du PIB en 2018<sup>36</sup>, sachant qu'ils ont été à un taux de 4% du PIB en 1984 l'année de la célèbre «révolution du pain». Actuellement, la majorité des subventions des produits alimentaires est destinée à l'achat de céréales et à l'appui des produits céréaliers.

<sup>33</sup> Rapport sur le budget de l'Etat pour 2020.  
Source : [www.finances.gov.tn](http://www.finances.gov.tn)

<sup>34</sup> Rapport n° 149126 : «Tunisie revue des dépenses publiques : un nouveau pacte pour la transition - Réformer l'Etat pour des dépenses publiques plus efficaces et équitables», *op cit*, p. 24.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 23.

### Deuxième partie : La thèse de la compensation des revenus au lieu des prix : l'insuffisance d'une approche imposée

Après l'entrée en vigueur des mesures exceptionnelles en 2021, la Tunisie a quitté un régime semi parlementaire démocratique pour un autre présidentiel autoritaire, ce changement politique impactait la décision publique. En effet, le Président de la République trace et exécute seul les politiques générales de l'Etat. Un nouveau décret sortira en 2023 changera profondément le système de compensation en Tunisie instituera la compensation sur les revenus. Ce choix cache des difficultés multiples (A) et des insuffisances substantielles (B).

#### A : les complications du choix de la compensation sur les revenus

A partir de 2011, les politiques publiques s'orientent de plus en plus vers le choix d'un calme sociale par le biais de l'augmentation des dépenses publiques. En effet, bien que la taille budgétaire de la compensation de prix à tripler, les gouvernements en place entre 2013-2017 ont opté pour l'élargissement de la liste des familles nécessiteuses qui bénéficient d'un soutien financier directe, le nombre des familles nécessiteuses à sauter de 270 milles familles à 976 milles familles. De-là, la Tunisie a pris le mauvais chemin de la solidarité sociale qui œuvre à aider les catégories les plus vulnérables (25% de la population) à travers une politique de doubles options : la compensation de prix et les aides financières directe. Toutefois, cette politique a démontré ses limites, soit dans la réalisation de la justice sociale, soit dans l'apport d'aide des catégories les plus faibles. Avec l'entrée en négociation avec le FMI après les mesures exceptionnelles prises en 2021, le président de la République se trouve face à l'obligation de réformer le système de compensation à fin d'alléger leur cout budgétaire sans toucher la capacité d'achat des faibles catégories. D'après les informations disponibles un décret sera approuvé en février 2023, visera de changer le système général de compensation d'une compensation destinée aux

prix par une autre destinée aux faibles revenus. Toutefois, cette démarche est entourée de risques très élevés aux moins pour ce qui suit :

### *L'ambiguïté de la notion de revenu complique leur régime juridique.*

La notion de revenu pose des problèmes de délimitation conceptuel dans tous les régimes juridiques moderne. En effet, la notion de revenu se change selon les approches abordées. En science économique, un revenu «est égal à la somme des consommations effectuées par le contribuable et de la variation en plus ou en moins de son patrimoine au cours d'une période donnée»<sup>37</sup>, une définition qui peut encadrer efficacement l'ensemble de composante de revenu. Toutefois, dans le système juridique tunisien, la délimitation de la notion du revenu est faible. En effet, en droit civil le revenu est défini comme étant une somme d'argent provenant d'une source permanente et d'une manière périodique, une définition qui manifeste l'incapacité du code commercial tunisien d'encadre tous les sources de revenu qui découle pour une personne physique. Le droit fiscal tunisien a essayé de sa part de rattraper cette insuffisance en délimitant la notion de revenu d'une façon plus efficace. En effet, avec l'adoption de la notion du «revenu global», le code de l'IRPPIS a institué le régime de l'impôt unique qui frappe la globalité du revenu. Toutefois, la faiblesse de l'administration fiscale, l'absence d'un système d'information efficace et l'établissement d'un régime basé sur la déclaration volontaire par le contribuable limitent l'application de la notion du revenu global et mètre l'administration devant l'hypothèse du suivit des revenus périodiques et permanent.

### *Les manifestations de l'insuffisance de la mise en œuvre de la notion du revenu global*

L'insuffisance de la mise en œuvre de la notion du revenu global est certaine. En effet, toute politique

qui ne considère pas l'inclusion de l'économie parallèle à celle qui est officielle, la lutte contre la corruption et l'établissement d'une économie socialement inclusive et territorialement égale et juste, est une politique à la marge de la mise en œuvre de la notion du revenu global. Les chiffres officiels dévoilent une réalité choquante concernant la taille de l'économie parallèle. Le XII<sup>ème</sup> plan stratégique de développement affirme que seulement 50%<sup>38</sup> de l'économie nationale est légale et formelle, l'autre moitié est détenue par l'informel et l'illégal. Bien que cette démarche ait une politique intentionnelle du régime politique en place avant 2011,<sup>39</sup> elle engendre des dégâts énormes au développement économique et social. Puisque le secteur informel couvre 35% du PIB dont seulement 10% des entreprises et unités intervenant dans ce secteur sont enregistrées administrativement et 25% ne sont pas enregistrées<sup>40</sup>. Quant à l'économie illégale elle contribue par 3% au PIB et couvre 35% de la taille du commerce interne.<sup>41</sup> L'économie informelle absorbe une taille importante du marché du travail, des sociétés intervenant non enregistrées et des divers acteurs économiques sont enregistrés administrativement des chômeurs ou demandeurs du travailles et réciproquement comme des catégories qui nécessite une aide financière directe ou une compensation sur le revenu.

Alors sera-t-il curieux de s'interroger sur l'efficacité du futur classement des catégories faible et les plus faible ainsi les classes moyennes qui nécessite une compensation sur le revenu ?

<sup>38</sup> Le plan de développement stratégique économique et sociale 2016-2020, volume globale, p. 37.

<sup>39</sup> Rapport n° 86179-TN, «La révolution inachevée : créer des opportunités, des emplois de qualité et de richesse pour tous les tunisiens», *op cit.*

<sup>40</sup> Le commerce informel transfrontalier : ampleur et impact sur l'économie tunisienne, séminaire organisé par C.O.N.E.C.T à Tunis, le 04 mai 2017.

Source : <http://www.conect.org.tn>

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Une définition pour TIXIER et GEST, cité par : CHAOUCH NOUIRA (W), «Mémento de la théorie générale de l'impôt», édition Latrach, Tunis, 2019, p. 73.

### *L'absence d'une mise en œuvre efficace de la notion du revenu global affect le choix de la compensation des faible revenus*

L'échec de la politique de compensation des prix est évident. La banque centrale de Tunisie relève toujours dans ses rapports annuelles «*l'inefficacité observée due au caractère universel adopté dans la répartition de ces transferts*»,<sup>42</sup> dévoilant ainsi des chiffres choquants relevant l'inefficacité sociale du système de compensation actuel : compensation des prix universelle consolidée par un appui financier direct pour les familles nécessiteuses, puisque les ménages pauvres et les plus pauvres ne bénéficient que de 12% du total de l'enveloppe accordée aux subventions destinées à la caisse générale de compensation. Parallèlement, 20% des catégories classées aisées et très aisées accaparent 70% du total de l'enveloppe budgétaire de la caisse générale de compensation.<sup>43</sup> L'approfondissement de l'analyse des chiffres disponibles dévoile une proportionnalité incertaine entre cette politique budgétaire et l'objectif déclaré. En effet, en 2013, «*la compensation des produits alimentaires, évaluée à 888 millions de TND, ne profite qu'à 9.2% seulement de la couche sociale la plus démunie, contre 60.5% à la classe moyenne, 7.5% aux riches et 22.8%, avec une moyenne de 262 millions de TND, aux restaurants et cafés, aux touristes et au commerce parallèle*»<sup>44</sup>, l'incapacité de la logique de l'aide sociale universelle dans la réalisation de la justice sociale est évidente.

Alors, bien que les politiques de la réparation des inégalités sociales basées sur des aides directes pour les familles nécessiteuses et des aides indirectes universelles à travers la caisse générale de compensation a été dans l'incapacité de remédier aux inégalités sociales et de lutter contre la pauvreté, les autorités publiques ont

continué de suivre des politiques de réforme sans donner des réponses efficaces concernant la liste des vrais concernés par la compensation. La genèse d'une nouvelle politique publique basée sur la transparence des données et la participation des divers acteurs dans la détermination des intéressés est exigée. Toutefois, le dysfonctionnement du nouveau cadre politique et juridique fondé par le biais des mesures exceptionnelles et l'incapacité des autorités publiques de tracer un ordre prioritaire pour leurs interventions budgétaires ainsi que l'absence d'une systématisation informatique du système des données imposent la continuité dans les mêmes politiques de compensation. De ce fait, le sentiment ascendant de l'injustice chez toutes les catégories sociales complique davantage la mise en œuvre d'un système de compensation de revenu au lieu de compensation des prix. D'après une enquête réalisée par des experts<sup>45</sup> sur un total de 46 pays «*la Tunisie se situe au troisième rang en termes de perception des inégalités économiques, juste derrière la Grèce et le Liban*», ces deux pays ont connu l'effondrement total de leurs contrats politiques et sociaux à cause de cette inégalité. Le même scénario n'est pas loin pour la Tunisie, appelée à procéder à une régulation rapide de ses politiques économiques et sociales.

### **B : La réforme du régime de la compensation sociale est-elle seule la clef de voûte de la réalisation de la justice sociale ?**

Affirmant que : ni le système de compensation des prix existant, ni le système de compensation de revenu qui vise le gouvernement du président de mettre en place à partir de l'année prochaine peuvent constituer des solutions efficaces pour le problème de la solidarité sociale en Tunisie, que faire alors devant un phénomène qui crise les déficits budgétaires sans qu'il réalise ses objectifs ?

<sup>42</sup> Rapport annuel de 2013 de la banque centrale, p. 39.  
Source : [www.bct.gov.tn](http://www.bct.gov.tn)

<sup>43</sup> *Ibid.* pp. 43-48.

<sup>44</sup> BOUZOUITA (J.) : Finances publiques et justice sociale, *op.cit.*, p. 280.

<sup>45</sup> Rapport préparé par l'association «Friedrich Ebert Stiftung», intitulé : «déséquilibre régionaux et inégalités sociales en Tunisie», Tunis, Tunisie, 2018.  
Source : <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/tunesien/14418.pdf>

### *Repenser un autre modèle de solidarité*

L'histoire budgétaire contemporaine de la Tunisie a été marquée par la logique d'échanger la paix sociale par une politique budgétaire fondée sur le choix de dépenser plus, c'est le cas à titre d'exemple de la politique des aides sociales. Les exemples n'en manquent pas. En 1984, afin de faire face aux coûts budgétaires élevés de la caisse de compensation, les autorités publiques ont opté pour l'enlèvement de la compensation des prix à base céréalière surtout le pain et les pâtes. Dès l'entrée en vigueur des nouvelles mesures prises par la loi de finances de 1984, des affrontements sanglants qui sont déclenchés dans tout le territoire du pays, obligea le pouvoir politique à renoncer aux mesures budgétaires adoptées. Les événements de 1984 sont restés comme une référence sur les menaces qui peuvent sur tout gouvernement qui ose penser réviser le régime de compensation.

*Certes, la situation de la caisse générale de compensation et son impact budgétaire est une problématique pour la décision publique en Tunisie.* En effet, sur le plan théorique, la planification tunisienne a opté depuis le septième plan de développement économique et social<sup>46</sup> pour l'abolition de la caisse générale de compensation. Ce plan a programmé une réduction annuelle de 5% des dotations et subventions budgétaires accordées à la caisse générale de compensation et une disparition complète du régime de compensation en 2008.<sup>47</sup> En outre, après 2011, à chaque occasion d'un dialogue social ou politique, les participants ne cachent pas l'importance de réviser le régime d'aides sociales surtout celles qui sont indirectes et universelles. Toutefois, la flambée des prix des matières premières, la composante principale des produits subventionnés, la crise énergétique en Tunisie et l'incapacité de déterminer précisément une liste

<sup>46</sup> Le plan de développement économique et social de la période 1987-1991.

<sup>47</sup> Le plan de développement économique et social, volume global, p. 108.

ciblée de la population concernée par l'aide sociale directe, toutes ces composantes réunies freinent les réformes attendues dans le régime des aides sociales pendant la période postrévolutionnaire. **Ecouter les experts et instituer un processus décisionnel participatif**

La réforme du régime de compensation doit prendre deux directions : la première concernant la révision du caractère universel de la compensation ou autrement dit une orientation ciblée des aides sociales et la deuxième porte sur la réduction de la taille budgétaire de compensation. Toutefois, les deux axes de réformes rencontrent des énormes difficultés.

Tout d'abord, la révision du caractère universel de la compensation. Cet axe de réforme s'impose dans un contexte social très fragile, puisque les ménages pauvres et les plus pauvres ne bénéficient que légèrement de l'enveloppe budgétaire destinée par définition aux pauvres et aux classes vulnérables. Ainsi, la masse importante des aides est destinée aux services des classes moyennes et riches. Les industriels et les agriculteurs en bénéficient leurs besoins en carburant et en gaz. Les restaurateurs, les cafetiers et les pâtisseries ont leurs parts aussi dans leur approvisionnement en produits alimentaires subventionnés sans oublier que tous ceux qui séjournent en Tunisie, qui profitent à leur tour de la subvention sur la consommation sans contrepartie. Si on suppose que seuls les pauvres, soit 9.2%<sup>48</sup> de la population bénéficient des aides destinées aux produits alimentaires et que l'ensemble de l'enveloppe budgétaire de ces aides atteint 1 800<sup>49</sup> millions de TND, on déduit que seulement 156.6 millions de TND sont destinés à ceux qui en ont réellement besoin. Le reste, qui est une somme colossale, soit 1643.4 millions TND représentant 4.58% du budget total de l'Etat

<sup>48</sup> Le chiffre concerne l'année budgétaire 2013, présenté par un responsable de l'institut nationale de statistique, journal papier le «Maghreb», vendredi 15 Mars 2013.

<sup>49</sup> Le chiffre est cité dans : Rapport sur le budget de l'Etat pour 2020. Source : [www.finances.gov.tn](http://www.finances.gov.tn)

pour l'année concernée ou encore l'équivalent de 18.10% du budget total d'investissement part dans la mauvaise destination. La révision du caractère universel des aides sociales est inévitable si la décision budgétaire cherche la réalisation de la justice sociale.

Dans l'affirmation de la difficile tâche de reformer le régime des aides sociales en Tunisie surtout dans un contexte d'un sentiment d'injustice sociale et économique ascendant, des experts ont exploré plusieurs pistes de réformes qui visent essentiellement à modifier le caractère universel des aides. Certains ont opté pour la restriction du domaine de l'intervention de la caisse de la compensation, et considèrent que cette caisse doit se limiter aux produits de base qui touchent directement la classe pauvre et les plus pauvres.<sup>50</sup> D'autres ont revendiqué un changement radical dans le mode de ciblage des catégories concernées. Ce nouveau ciblage doit se fonder essentiellement sur «*les conditions de vie (logement entre autres), les capacités de ses membres à générer un revenu décent et les charges supportées par ses membres actifs*»<sup>51</sup>, le respect de ces nouveaux critères de ciblage, toujours d'après ces experts, permet de limiter la pauvreté extrême à 1.5% au lieu de 7% et de réduire la pauvreté de 15.5% à 8% seulement avec la moitié des allocations budgétaires destinées directement aux familles nécessiteuses.<sup>52</sup>

Quant à la réduction de la taille budgétaire de compensation en Tunisie post-révolution comme

une deuxième piste de réformes du régime d'aides sociales, il est remarquable que l'évolution du mécanisme de compensation en Tunisie soit le fruit d'une politique de réaction et non pas d'une politique d'action. Ce constat se consolide à travers la politique de financement de la caisse générale de compensation, une politique qui se fonde sur une sorte de «compensation budgétaire» entre diverses ressources budgétaires et la caisse générale de compensation. En effet, depuis sa création, la caisse générale de compensation a été alimentée par un prélèvement conjoncturel compensatoire sur la production des phosphates et dérivés.<sup>53</sup> Ensuite, dans un contexte de réforme du régime de compensation mené en 2001, l'alimentation de la caisse générale de compensation est limitée aux redevances de la vente du ciment et le droit compensateur sur le ciment.<sup>54</sup> à partir de 2011, le recours excessif à la compensation a exigé la recherche d'autres ressources de financement de la caisse. C'est ainsi la création d'une taxe fixée à 1% sur les chiffres d'affaires des boîtes de nuit des unités touristiques, les restaurants et cafés des catégories 2 et 3, les ateliers de pâtisseries et les salons de thé.<sup>55</sup> Bien que cette mesure budgétaire prise en 2013 se situe dans la logique de la limite du caractère universel des aides sociales puisque les activités concernées par la nouvelle taxe bénéficient des produits subventionnés pour des activités commerciales. Toutefois, elle reste insuffisante voire dérisoire devant l'évolution de la taille budgétaire de la caisse.

### *En expériences comparées*

Le recours à des pistes alternatives pour le financement de la politique des aides sociales indirectes est possible si des réformes sont engagées de manière urgente pour tout le système

<sup>50</sup> Analyse de l'Impact des subventions alimentaires et des programmes d'assistance sociale sur la population pauvre et vulnérable. [http://www.cres.tn/uploads/tx\\_wdbiblio/rapport\\_impact\\_des\\_subvention\\_01.pdf](http://www.cres.tn/uploads/tx_wdbiblio/rapport_impact_des_subvention_01.pdf)

<sup>51</sup> «Subventions alimentaires et aides sociales directes : vers un meilleur ciblage de la pauvreté monétaire et des privations en Tunisie», groupe de la banque africaine du développement, septembre 2014.

Source : [https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Procurement/Project-related-Procurement/Subventions\\_alimentaires\\_et\\_aides\\_sociales\\_directes\\_-\\_vers\\_un\\_meilleur\\_ciblage\\_de\\_la\\_pauvrete%3%A9\\_mon%3%A9taire\\_et\\_des\\_privations\\_en\\_Tunisie.pdf](https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Procurement/Project-related-Procurement/Subventions_alimentaires_et_aides_sociales_directes_-_vers_un_meilleur_ciblage_de_la_pauvrete%3%A9_mon%3%A9taire_et_des_privations_en_Tunisie.pdf)

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>53</sup> Décret n° 74-1114 du 25 décembre 1974 portant institution d'un prélèvement conjoncturel compensatoire sur la production des phosphates et dérivés, JORT, n° 80 du 31 décembre 1974, p. 2948.

<sup>54</sup> BOUZOUITA (J.) : Finances publiques et justice sociale, *op.cit.*, p. 277.

<sup>55</sup> La loi de finances de 2013, *op.cit.*

et en particulier pour son caractère universel. En effet, des expériences comparées ont dépassé l'alourdissement budgétaire de la solidarité sociale basée sur des subventions supportées par le budget de l'Etat à travers des réformes organisationnelles portant sur l'implication de la décentralisation dans les affaires sociales. C'est le cas du royaume de Belgique,<sup>56</sup> qui a inventé un système de calcul de la subvention des aides sociales permettant aux autorités centrales d'attribuer les enveloppes budgétaires d'aides sociales sur la base de la capacité fiscale de chaque région. De ce fait, la région fournit la moitié du budget nécessaire de l'enveloppe des aides, tandis que l'autre moitié est financée par le budget de l'Etat majoré d'un pourcentage variable selon la situation fiscale de la région et son état de richesse.<sup>57</sup> Une telle démarche permet d'inclure les régions dans la conception de la solidarité fiscale selon leurs capacités fiscales et engage l'Etat dans la réalisation de l'égalité sociale et territoriale, tout en impliquant ainsi des élus locaux et régionaux dans la gestion des aides sociales, ce qui permet une large gouvernance du système.

## Conclusion :

La Tunisie a tenté depuis 1984 de supprimer la compensation des prix et à partir de 1986 de réformer le système de compensation. A chaque tentative de réforme, la décision publique se casse devant une forte résistance populaire et du système puisque la compensation est devenue non seulement une politique de soutien pour les catégories les plus faibles mais aussi une source de richesse pour les riches. En effet, la compensation à l'aveugle a été l'occasion géniale pour augmenter les bénéfices des divers acteurs économiques intervenant dans

des domaines partiellement couverts par des subventions et dotations budgétaires.

Avec le contexte post révolutionnaire la situation se complique davantage. En effet, la décision publique s'oriente vers l'échange d'un calme social à travers les dépenses publiques sans repenser des réformes efficaces pour l'ensemble. En effet, des mesures correctives conjoncturelles ont creusé l'injustice sociale. De fait, les mesures correctives conjoncturelles ont aggravé l'injustice sociale.

Alors réussit-elle une approche de réforme imposée basée sur la compensation de revenu au lieu de la compensation du prix ?

## Recommandations :

**1** Avant d'engager des réformes profondes pour l'annulation de la compensation de prix de quelques matières de base, une réforme portant sur la rectification de l'étendue de l'intervention de la caisse générale de compensation, l'annulation de la progressivité des prix d'électricité et du gaz et l'annulation du monopole de l'Etat dans l'importation et la commercialisation des produits alimentaires, constituent des mesures exigées comme introduction à la réforme du système de compensation des prix.

**2** Développer le secteur des énergies renouvelables afin de limiter l'intervention compensatrice de l'électricité, instituer une gouvernance financière des entreprises publiques marchandes, ouvrir la concurrence dans les domaines d'énergies et d'électricité, constituent les mesures les plus urgentes afin d'engager des réformes sérieuses dans le système général de compensation tunisien

**3** Une compensation de revenu n'est possible qu'après réformer l'ensemble du système de la solidarité sociale. En effet, la fragmentation des programmes de la solidarité sociale dans plusieurs missions et la fragmentation des mécanismes de l'appui financier pour les catégories les plus faibles, compliquent davantage l'établissement d'une compensation de revenu. En effet, seule l'unification des informations sur les divers

<sup>56</sup> Le choix du royaume de Belgique comme expérience comparée est fondé sur la ressemblance dans les caractéristiques de la taille de la population et la taille du marché.

<sup>57</sup> BOURGEOIS (M.), TRAVERSA (E.) : Le financement des politiques publiques en Belgique. Dans «Le financement des politiques publiques», sous la direction de LEROY (M.) et ORSONI (G.). Bruylant 2014, p. 391.

intéressés par la compensation et leur regroupement dans un système informatisé peut contribuer dans l'établissement d'une liste fiable pour les vraies catégories nécessiteuses.

## Bibliographie :

### I : Ouvrage :

- ALAYA (H.) : Le modèle tunisien : refonder l'économie pour consolider la démocratie. Editions Arabesques 2018. 330 p.
- CHAOUCH NOUIRA (W), « Mémento de la théorie générale de l'impôt », édition Latrach, Tunis, 2019, p127.
- CHIKHAOUI (L), «Précis de finances publiques, tome I : droit budgétaire», CPU, 2004, p312.
- CORNU (G), (S/D), «vocabulaire juridique», Paris, associations Henri Capitant, PUF/Quadrige, 9ème édition, 2021, p487.
- MAGNET (J.) : Lexique / Droit budgétaire et comptabilité publique. Paris, PUF, 1980, p. 114.

### II : Thèses et mémoires :

- BOUZOUITA ROUROU (J.) : Le Parlement tunisien et les finances de l'Etat. Thèse en droit public. Université de Sousse, faculté de droit et des sciences politiques, 2012. 679 p.
- CHTIOUI (R), «La caisse générale de compensation», mémoire pour l'obtention du diplôme d'études approfondies en droit public et du commerce international, faculté du droit de Sfax, 2000-2002, p105.

### III : Article :

- ALCARAZ (E.) : Les migrants libyens en Tunisie : un enjeu majeur des dynamiques migratoires dans l'espace Maghrébin. Revue internationale des études du développement, édition de la Sorbonne, 2018/4, n° 286, pp. 9-31.
- BEN AMOR (R.) : Politique sociale et pauvreté en Tunisie. Dans «Cahiers de la Méditerranée», n° 49, 1, 1994, la Tunisie une dynamique de la mutation, p. 191.

- BOUBAKRI (H.) : Echanges transfrontaliers et commerce parallèle aux frontières tuniso-libyennes. Dans «Maghreb, dimensions de la complexité», ALFA, IRMC, 2004, pp. 241-252.
- BOURGEOIS (M.), TRAVERSA (E.) : Le financement des politiques publiques en Belgique. Dans «Le financement des politiques publiques», sous la direction de LEROY (M.) et ORSONI (G.). Bruylant 2014, p. 391.
- HAMDI (M-T.) et OMRI (I.) : L'équité territoriale en matière d'investissement public : un vecteur économique de la nouvelle Tunisie. Centre national de documentation, Haut-commissariat au plan, Royaume du Maroc  
Source : <http://www.abhatoo.net.ma/maalama-textuelle/developpement-economique-et-social/developpement-economique/reperes-du-developpement-economique>

### IV : Rapports :

- La Banque Mondiale: Rapport n° 32885, "Pro-Poor Growth in Tunisia: Banque Mondial 2005, Pro-Poor Growth in the 1990s", AYADI (M.), BOULILA (G.) et LAHOUEL (M.), Lessons and Insights from 14 countries, 01/01/2005.
- Rapport n° 86179-TN, «La révolution inachevée : créer des opportunités, des emplois de qualité et de richesse pour tous les tunisiens», Revue des politiques de développement, mai 2014, p. 128 et suivant.
- Rapport n° 149126 : «Tunisie revue des dépenses publiques : un nouveau pacte pour la transition - Réformer l'Etat pour des dépenses publiques plus efficaces et équitables», op cit, p. 23.
- Le commerce informel transfrontalier : ampleur et impact sur l'économie tunisienne, séminaire organisé par C.O.N.E.C.T à Tunis, le 04 mai 2017.  
Source : <http://www.conect.org.tn>
- Rapport annuel de 2013 de la banque centrale, p. 39. Source : [www.bct.gov.tn](http://www.bct.gov.tn)
- Rapport préparé par l'association «Friedrich Ebert Stiftung», intitulé : «déséquilibre

régionaux et inégalités sociales en Tunisie», Tunis, Tunisie, 2018. Source : <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/tunesien/14418.pdf>

- Analyse de l'Impact des subventions alimentaires et des programmes d'assistance sociale sur la population pauvre et vulnérable. [http://www.cres.tn/uploads/tx\\_wdbiblio/rapport\\_impact\\_des\\_subvention\\_01.pdf](http://www.cres.tn/uploads/tx_wdbiblio/rapport_impact_des_subvention_01.pdf)
- «Subventions alimentaires et aides sociales directes : vers un meilleur ciblage de la pauvreté

monétaire et des privations en Tunisie», groupe de la banque africaine du développement, septembre 2014.

Source : [https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Procurement/Project-related-Procurement/Subventions\\_alimentaires\\_et\\_aides\\_sociales\\_directes\\_-\\_vers\\_un\\_meilleur\\_ciblage\\_de\\_la\\_pauvret%C3%A9\\_mon%C3%A9taire\\_et\\_des\\_privations\\_en\\_Tunisie.pdf](https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Procurement/Project-related-Procurement/Subventions_alimentaires_et_aides_sociales_directes_-_vers_un_meilleur_ciblage_de_la_pauvret%C3%A9_mon%C3%A9taire_et_des_privations_en_Tunisie.pdf)