

La Caisse générale de compensation en Tunisie : l'impasse d'un mécanisme de régulation artificiel

Mustapha Jouili

DANS **MONDES EN DÉVELOPPEMENT** 2021/4 n° 196, PAGES 123 À 140
ÉDITIONS **DE BOECK SUPÉRIEUR**

ISSN 0302-3052

ISBN 9782807394612

DOI 10.3917/med.196.0127

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2021-4-page-123?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La Caisse générale de compensation en Tunisie : l'impasse d'un mécanisme de régulation artificiel

Mustapha JOUILI¹

Impulsé par les pressions exercées par les organisations internationales, le débat sur la Caisse générale de compensation en Tunisie refait surface depuis quelques années et tend à se réduire à la seule dimension du coût budgétaire de la subvention. Certes, la problématique du déficit public ne peut être négligée, mais le débat ne doit pas se situer exclusivement par rapport aux seules finances publiques., Toute analyse en termes de coût de la compensation doit être mise en parallèle avec une analyse des conséquences, économiques, sociales et politiques éventuelles de sa suppression ou de sa modération.

Mots-clés : subventions alimentaires, Caisse générale de compensation, Tunisie

Classification JEL : E64, H53, I18, I31, J33

The General Compensation Fund in Tunisia: An artificial regulatory mechanism at a dead end

Driven by pressure from international organizations, the debate on the General Compensation Fund in Tunisia has resurfaced in recent years and tends to be reduced to the sole dimension of the budgetary cost of the subsidy. Admittedly, the problem of the public deficit cannot be neglected, but the debate should not be based exclusively on public finances. Otherwise, any analysis in terms of the cost of compensation must be placed in parallel with an analysis of the possible economic, social, and political consequences of its removal or moderation.

Keywords: food subsidies, General Compensation Fund, Tunisia

¹ Faculté des Sciences Économiques et de Gestion de Nabeul, Université de Carthage, Laboratoire d'économie rurale, Institut National de Recherche Agronomique de Tunis (INRAT). mjouili@yahoo.fr

Dédiée, à l'origine, à l'analyse des transformations du capitalisme dans les pays développés, la théorie de la régulation a élargi son agenda à l'examen des régimes d'accumulation et des modes de leur régulation dans les pays sous-développés. Les analyses renvoient à « un régime d'accumulation où la norme de consommation de masse est trop faible pour pouvoir impulser une dynamique de production de masse » (El Aoufi, 2009). Ces régimes d'accumulation ont, à des degrés divers, connu une relative stabilité redevable aux modes de régulation mis en place, en particulier, la validation par l'extraversion d'une part de la production domestique et la mise au point des dispositifs internes de soutien de la demande sociale (El Aoufi, 1992 ; Ominami, 1986). Toutefois, ces mécanismes de régulation ont fini par devenir eux-mêmes sources de nouvelles contradictions. Qui plus est, depuis le milieu des années 1980, ces modes de régulation sont progressivement remis en cause sous l'effet de l'approfondissement du processus de mondialisation et des politiques néolibérales qui l'ont accompagné. Cependant, porteuse de nouvelles formes de polarisation, la nouvelle division internationale de travail (DIT) concomitante à la mondialisation a, de plus en plus, relégué les périphéries dans les activités intensives en main-d'œuvre et à faible contenu technologique (Vercellone, 2004 ; Mouhoud, 2003 ; Amin, 2002). Cette forme d'insertion internationale implique que, beaucoup plus que par le passé, les mécanismes de correction et de soutien artificiel restent incontournables. En Tunisie, depuis le début des années 1970, la subvention des produits alimentaires de base *via* la Caisse générale de compensation (CGC) a constitué une pièce maîtresse de régulation et de soutien artificiel au processus d'accumulation. C'est à travers ce mécanisme que l'État avait cherché à concilier entre les exigences de l'extraversion et les contraintes de stabilité interne. Toutefois, depuis le début des années 1980, et avec l'escalade de ses dépenses, la CGC est perçue comme une lourde charge dont l'économie du pays ne peut plus en supporter le maintien. Un débat sur l'efficacité de ce mécanisme de régulation est alors engagé et a pris particulièrement de l'ampleur ces dernières années.

Depuis 2011, dans un contexte post-révolution, le débat sur la CGC en Tunisie refait surface à l'occasion de chaque loi de finance. Ce débat est en grande partie impulsé par les pressions exercées par les organisations internationales, notamment la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. S'inscrivant dans la continuité des politiques néolibérales et d'austérité (Erol, 2020), ces organisations préconisent l'élimination des subventions alimentaires supposées inefficaces et de les remplacer par des « programmes sociaux exclusivement destinés aux pauvres ». Éliminer les subventions alimentaires et contrôler les salaires dans le secteur public permettraient, selon le FMI, de libérer des ressources pour plus d'investissement public (FMI, 2016).

Abordé purement sous l'angle du coût budgétaire de la subvention, le débat sur la CGC tourne à la monomanie. Certes, la problématique du déficit public ne peut être négligée, mais le débat ne doit pas se situer exclusivement par rapport aux seules finances publiques. En tant que mécanisme de régulation, la CGC a des implications directes sur les revenus, le coût du travail, l'emploi, la compétitivité des entreprises, voire même la santé. Toute analyse en termes de coût de la compensation doit être donc mise en parallèle avec une analyse des conséquences économiques, sociales et politiques éventuelles de sa suppression ou de sa modération.

L'objectif de cette contribution est d'analyser le rôle assuré dans le processus d'accumulation ainsi que les contradictions soulevées par la Caisse générale de compensation en tant que mécanisme de régulation économique et sociale. À partir du milieu des années 1980, une restructuration de la CGC a permis une relative maîtrise de ses dépenses, donnant l'illusion d'une possible suppression de ce mécanisme (partie 1). La flambée des prix des produits de base en 2006-2008 a révélé l'impasse dans laquelle la CGC s'est trouvée, car ni le maintien de la caisse ni sa suppression ne peuvent se produire sans distorsions économiques et sociales (partie 2). L'article conclut sur la nécessité de replacer le débat sur la CGC dans celui, plus large, sur le modèle de développement à l'œuvre.

1. DES CONTRADICTIONS DU PROCESSUS D'ACCUMULATION AUX CONTRADICTIONS DE LA CGC

La nécessité de compenser les prix de certains produits s'est imposée à l'autorité publique tunisienne dès 1945 et la loi organique du budget de 1967 n'a fait, en réalité, que reformuler le décret beylical du 28 juin 1945 instaurant la première forme de compensation connue par le pays. En 1970, la loi n°26 du 29 mai créa la CGC sous sa forme actuelle. L'orientation vers l'extraversion imposait en fait une maîtrise du coût de reproduction de la force de travail, condition nécessaire pour doter les exportations d'une certaine compétitivité.

1.1 *Extraversion et contrainte de maîtrise du coût de reproduction de la force de travail*

Suite au blocage du modèle d'accumulation basé sur l'import-substitution, principalement consécutive à la faiblesse de la demande intérieure (Bedoui, 2005), la Tunisie s'est inscrite, dès le début des années 1970, dans une logique d'accumulation basée sur la production et l'exportation de certains produits intensifs en travail. Cette forme d'insertion dans la DIT, institutionnalisée par

la loi d'avril 1972², va rapidement se heurter à la perte progressive de la maîtrise du coût de reproduction de la force de travail qui constitue pourtant la seule source d'avantage comparatif pour le capital local. Cette perte trouvait son origine dans le fort renchérissement des prix, aussi bien à l'importation qu'à la production, des biens de consommation, notamment ceux des produits alimentaires, qui plaçaient les pouvoirs politiques devant trois alternatives.

La première consistait à libérer les prix à la consommation tout en augmentant les salaires nominaux. Cette solution s'avérait en contradiction avec l'exigence de déblocage du processus d'accumulation au niveau de sa sphère de réalisation ; elle risquait de compromettre les profits mais aussi, et surtout, de rendre les exportations peu compétitives.

La deuxième était de libérer les prix à la consommation tout en bloquant les salaires nominaux. Mais cette solution comportait le risque d'une forte détérioration du pouvoir d'achat des salariés qui serait de nature à provoquer de graves perturbations sociales.

Enfin, *la dernière*, résidait dans la compression artificielle des prix à la consommation qui permettrait de contenir la hausse des salaires nominaux, tout en sauvegardant le pouvoir d'achat des salariés et en assurant aux exportations un minimum de compétitivité. Finalement adoptée, cette solution exigeait une intervention massive de l'État, car la compression artificielle des prix à la consommation ne pouvait se faire que par recours à des subventions.

Cette option a été rendue possible par la substantielle rente pétrolière, et pour cause, les revenus de l'État provenant de l'activité pétrolière ont plus que décuplé en passant d'environ 30 millions de dinars en 1971 à 370 millions de dinars en 1981³. Durant toute la décennie 1972-1981, cette rente a représenté, en moyenne, 16 % du total des recettes propres de l'État. La disponibilité de cette rente a permis à ce dernier, à travers les subventions multiformes, d'apporter un soutien artificiel au processus d'accumulation et de prendre en charge une partie du coût de reproduction de la force de travail. Cette prise en charge a pris plusieurs formes, dont principalement la subvention de certains produits et services stratégiques à travers les entreprises publiques, la subvention par le budget de l'État de certains intrants et équipements agricoles et la prestation quasi gratuite de certains services sociaux par les établissements publics. Mais, au-delà de cette diversité, la prise en charge par l'État d'une partie du coût de la reproduction de la force de travail passe, pour l'essentiel, par les subventions à la consommation par le biais de la CGC. Dans son article 3, la loi instaurant la CGC stipule que celle-ci est « destinée à agir sur les prix des marchandises, produits et services de première nécessité,

² Loi 72-38 du 27 avril 1972 portant création d'un régime particulier pour les industries produisant pour l'exportation, JORT des 21-25-28 avril 1972, p. 530.

³ 1 dinar = 1,912 US\$ en 1971, 2,02 en 1981 et 0,3556 en 2021.

notamment au moyen de subvention et de péréquation ». Pour maintenir un décalage artificiel entre les prix et les salaires, nécessaire à la poursuite du processus d'accumulation, les pouvoirs publics se sont donc dotés de cet instrument par lequel ils prennent en charge une fraction des prix réels de certains produits jugés de première nécessité, et ce, afin de les cantonner dans des limites tolérables.

Le champ d'intervention de la CGC a été très large, allant de la subvention de certains intrants, à la subvention d'une série de produits alimentaires, en passant par des primes à l'exportation de certains produits et des subventions à certains organismes. Mais, pour l'essentiel, les charges de la Caisse ont été souvent affectées à deux ou trois produits alimentaires. L'objectif de celle-ci est resté fondamentalement centré sur le soutien des prix des denrées essentielles pour la reproduction de la force de travail. Sur la période 1970-1985, à eux seuls, céréales et huiles ont absorbé 70 % des dépenses totales de la Caisse (tableau 1). Ces dépenses ont permis de stabiliser les prix des produits de consommation de première nécessité, et de sauvegarder relativement le pouvoir d'achat des catégories pauvres de la population.

Tableau 1 : Évolution des dépenses de la CGC, 1970-1985

Produits	1970 - 1977		1978 -1985		1970 - 1985	
	MD	%	MD	%	MD	%
Céréales	74,8	34,9	758	60,5	832,8	56,8
Huiles	46,3	21,6	157,5	12,5	203,8	13,9
Sucre	30,3	14,1	33	2,6	63,3	4,3
Lait	0	0	31	2,5	31	2,1
Viandes	9,6	4,6	40,8	3,3	50,2	3,4
Engrais et autres	53	24,8	233,4	18,6	286,5	19,5
Total	214	100	1 253,7	100	1467,6	100

MD : million de dinars

Source : Données de la Banque centrale de Tunisie.

De ce fait, grâce à la CGC, l'État avait pris en charge une partie du coût salarial des entreprises, augmentant, par conséquent, leur capacité compétitive, surtout sur les marchés extérieurs. D'où l'importance stratégique de la CGC en tant que pièce maîtresse de soutien artificiel au processus d'accumulation. Vue sous cet angle, la CGC apparaît comme une véritable aubaine pour le capital, à condition que ses charges ne dépassent pas un certain seuil. Toutefois, la stagnation de la production agricole a provoqué un recours intense aux importations qui exigeaient une intervention de plus en plus importante sur les prix à travers la CGC, afin de maintenir des coûts bas de reproduction de la force de travail.

Dérisoires jusqu'à 1973, (1,3 millions de dinars), les dépenses de la CGC vont prendre une ampleur sans cesse accrue à partir de 1974, pour atteindre 263,7 millions de dinars en 1985. Ces dépenses ont connu une progression

particulièrement prononcée avec le boom des cours des céréales sur le marché mondial dès 1979. Entre 1977-79 et 1980-82, la hausse moyenne des prix à l'importation a été de 90 % pour le sucre, 65 % pour le blé tendre et 49 % pour le blé dur et les produits laitiers. Durant la même période, les prix locaux des principaux produits alimentaires ont enregistré une nette progression, avec une croissance moyenne de 44 % pour l'huile d'olive, 31 % pour le blé dur et l'orge et 28 % pour le blé tendre.

Si l'État a pu faire face à ces dépenses jusqu'au milieu des années 1980, l'essoufflement de la rente pétrolière a accentué les contradictions qui pèsent sur ce modèle d'accumulation et remis en cause l'action régulatrice de l'État à travers l'accroissement du déséquilibre interne (Ben Hammouda, 1995). Dès lors, présentée initialement comme solution à une multitude de problèmes économiques et sociaux, la CGC commence à être perçue comme une lourde charge. Cet extrait du Budget économique pour l'année 1981 illustre clairement l'angoisse manifestée par les responsables politiques face à l'ascension des dépenses de la CGC : « On doit pouvoir entamer en 1981 une réflexion sérieuse sur le problème de la Caisse de compensation et décider clairement s'il faut se préoccuper uniquement de réaliser l'équilibre de la Caisse qui accuse déjà un déficit cumulé très important, ou s'il faut inscrire la recherche d'une solution de ce problème dans une évolution vers la vérité des prix » (Ministère du Plan, 1981, 27-28).

Depuis le début des années 1980, l'État a cherché à réagir à la dégradation de l'équilibre interne à travers une diminution de ses dépenses par le biais d'un désengagement progressif de la reproduction de la force travail. Ce désengagement devrait prendre plusieurs modalités dont le relèvement des prix des produits subventionnés directement par la CGC. D'ailleurs, fin décembre 1983, le gouvernement a décidé une forte hausse des prix de ces produits. Mais, cette décision a été rapidement abandonnée suite aux *émeutes du pain* de janvier 1984. Certes, l'idée d'un désengagement de l'État de la reproduction de la force de travail n'est pas abandonnée. Avec, l'adoption, en 1986, d'un Programme d'ajustement structurel (PAS) négocié avec les institutions de Bretton-Woods, ce désengagement est devenu partie intégrante d'un processus plus large de retrait de l'État, de réduction de son rôle et de son poids économique.

1.2 *La restructuration de la CGC : vers la marchandisation de la force de travail*

L'essoufflement de la dynamique de croissance des années 1970 et l'épuisement des mécanismes de régulation qui l'accompagnent ont plongé l'économie tunisienne dans une situation de crise particulièrement prononcée aux cours des années 1981-1986. Réduisant la crise à une mauvaise allocation des ressources, liée à la forte intervention de l'État, le diagnostic et la thérapie

développés par le PAS ne pouvaient conduire qu'à une condamnation du rôle de l'État en soi. Ainsi, l'un des objectifs fondamentaux du PAS est d'organiser un désengagement de l'État au profit d'une régulation de plus en plus assurée par le marché. Dans ce cadre, le désengagement de l'État de la reproduction de la force de travail va prendre plusieurs modalités dont les plus importantes sont les suivantes : le relèvement des prix des produits et services subventionnés indirectement à travers les entreprises publiques, comme l'eau potable, l'électricité, le transport et les médicaments ; le relèvement des taux d'intérêt des prêts à la consommation bonifiés par l'État, et la volonté de rendre payant certains services sociaux quasi gratuits jusque-là, comme ceux liés à la santé ou à l'éducation. Ce désengagement de l'État, qui s'inscrit dans le cadre d'un mouvement général de marchandisation de la force de travail, devrait également passer, selon les pouvoirs publics, par le rétablissement de *la vérité des prix* des produits subventionnés et la restructuration de la CGC. Mais, par crainte qu'une telle mesure ne suscite des troubles sociaux, l'État opta pour une action progressive à travers un accroissement graduel des prix des produits de base (Makhlouf, 2017). Par ailleurs, afin que ce désengagement n'entame pas la légitimité de l'État, une série d'arguments ont été largement avancés : selon les autorités, l'intervention de la Caisse profite plus aux riches qu'aux pauvres, alors que les prix bas des produits subventionnés encouragent la surconsommation et le gaspillage.

Depuis le milieu des années 1980, une réforme de la CGC a été engagée dans l'objectif de contenir le coût économique de la subvention en harmonie avec les capacités financières du pays (1 % du PIB, à moyen terme). L'une des solutions proposées consiste à limiter le champ d'intervention de la Caisse en réduisant le nombre de produits subventionnés. À l'instar des viandes (1984) et des engrais (milieu des années 1990), le sucre est en-dehors du giron de la CGC à partir de 2000 et les interventions de la CGC se sont essentiellement limitées aux produits de base (céréales et huiles végétales) destinés aux couches de la population à revenu modeste et moyen. Parallèlement, des ajustements successifs et progressifs des prix des produits compensés ont été introduits dans l'objectif de rapprocher les prix de ces produits de leurs niveaux réels et de converger progressivement vers *la vérité des prix*. À titre d'illustration, de 15,34 dinars/quintal en 1996, la compensation du blé est passée à 8,02 dinars/quintal en 2004. Globalement, au cours de la période 1986-2005, les dépenses de compensation ont été relativement maîtrisées. Ces dépenses sont passées d'une moyenne annuelle de 270,6 MD en 1986-1990 à 236,6 MD en 2001-2005, soit une baisse de 15 % environ.

Par ailleurs, la part des dépenses de la CGC dans le PIB s'est située à 0,6 % en 2005, contre 3,8 % en 1985. Par rapport aux dépenses de l'État, les charges de la Caisse, qui représentaient 9,6 % des dépenses totales et 20,8 % des dépenses de gestion en 1985 n'en représentent plus que, respectivement, 1,8 % et 3,7 % en 2005. Cette politique a bénéficié d'une tendance plutôt

baissière des prix agricoles mondiaux, sinon de hausses modérées. Bien que les importations des céréales et des huiles aient connu une croissance soutenue, les dépenses de la Caisse ont pu être relativement maîtrisées. De ce fait, la Caisse à, tout de même, contribué à la préservation du pouvoir d'achat des couches sociales les plus démunies. Le maintien des prix des produits alimentaires compensés a largement contribué à la maîtrise de l'inflation, surtout durant la période 1995-2005. Cependant, à partir de 2006, la flambée des prix mondiaux va mettre fin à l'illusion d'une compression progressive et continue des dépenses de compensation.

Tableau 2 : Évolution des dépenses de la CGC 1986-2005

Produits	1986 - 1990		1991 -1995		1996 - 2000		2001 - 2005	
	MD	%	MD	%	MD	%	MD	%
Céréales et dérivées	161,9	59,9	195	63,7	212,6	68,0	160,4	67,8
Huiles végétale	32,2	11,9	42,3	13,8	60,8	19,4	54	22,8
Lait	21,5	7,9	15,7	5,1	18,7	6,0	7,3	3,1
Sucre	23,6	8,7	22,6	7,4	6,8	2,2	0	0
Autres	31,4	11,6	30,5	9,9	13,9	4,4	14,9	6,3
Total	270,6	100	306,1	100	312,8	100	236,6	100

MD : million de dinars

Source : Données de la Banque centrale de Tunisie.

2. L'IMPASSE DE LA POLITIQUE DE COMPENSATION

En 2006-2008, le monde a connu une véritable crise alimentaire due à la hausse sans précédent des cours mondiaux des produits agricoles de base. En Tunisie, cette hausse s'est traduite par un alourdissement de la facture alimentaire et un accroissement prononcé des dépenses de la CGC (Akkari et Jouili, 2010). Le débat s'est alors renouvelé autour de l'efficacité de ce mécanisme d'intervention. Dans celui-ci, la Caisse est, le plus souvent, réduite à une simple composante de la politique alimentaire et/ou sociale dont quelques aménagements sont susceptibles de maîtriser ses dépenses et à terme, de supprimer son intervention par un retour à la *vérité des prix*. En réalité, reflétant les contradictions du processus d'accumulation, le rôle de la CGC est beaucoup plus complexe. Par ailleurs, ni son maintien ni sa suppression ne peuvent se produire sans provoquer de graves perturbations économiques et sociales.

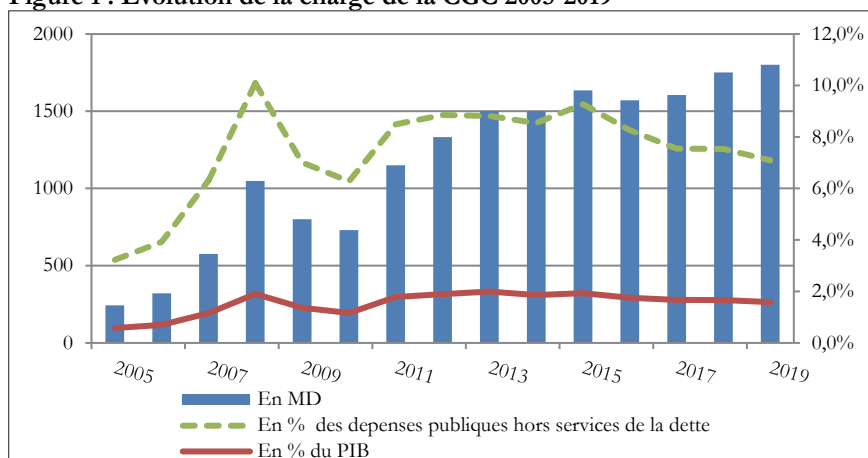
2.1 La difficile continuité de la politique de compensation

Entre 2005 et 2008, les prix à l'importation des produits alimentaires de base ont connu une hausse considérable et la facture est en partie répercutée sur

les prix à la consommation. Entre 2007 et 2008, l'indice général des prix à la consommation a augmenté de 5,7 %, celui des produits céréaliers de 9,4 % et celui des produits laitiers de 14,6 %. Cette absorption partielle du choc par l'inflation s'est traduite par une escalade des dépenses de la CGC. La hausse brutale des cours a donné lieu à une augmentation rapide de l'intervention de la CGC dont le montant a atteint 600 MD en 2007 contre 243 MD en 2005. La poursuite de la flambée des cours en 2008 a fait passer ce montant à 1 048 MD dont 873 MD réservés aux seules céréales. Pour la même année, l'effort de compensation a absorbé 2,5 % du PIB, soit un taux correspondant à celui de la fin des années 1970 - début des années 1980.

Durant la même période les quantités importées, et donc admises à la subvention, ont enregistré un accroissement sensible, en particulier, pour les céréales et les huiles végétales. Entre 2004 et 2008, les quantités de céréales importées ont augmenté de plus de 50 % et celles des huiles végétales d'environ 40 %. Ainsi, si l'augmentation spectaculaire des charges de la CGC est, en apparence, liée à la flambée des cours mondiaux, elle trouve également son origine dans la situation de dépendance alimentaire que connaît la Tunisie, tout particulièrement pour les produits alimentaires de base, et qui renvoie à la place et au rôle assignés à l'agriculture dans le processus d'accumulation (Akkari et Jouili, 2010).

Figure 1 : Évolution de la charge de la CGC 2005-2019



Source : Données de la Banque centrale de Tunisie.

Vers la fin de l'année 2008, la hausse des cours mondiaux des produits agricoles s'est atténuée, permettant une baisse des dépenses de la CGC (900 MD en 2009). Mais, l'instabilité et les fortes fluctuations étant une caractéristique fondamentale des marchés mondiaux des produits agricoles, les dépenses de subvention ont repris une tendance haussière à partir de 2010 pour se situer à 1 800 MD en 2019. Une hausse en grande partie tirée par la

dévaluation du dinar tunisien dont la valeur par rapport au dollar à connue une baisse de près de 51 % entre 2010 et 2019.

Si durant les années 1970, les flambées des cours mondiaux se sont produites dans un contexte d'abondance relative des ressources financières (dont celles liés à la rente pétrolière), permettant à l'État de faire face à toute augmentation des dépenses de compensation, les dernières hausses se sont produites plutôt dans une situation caractérisée par une tendance à l'amenuisement de la part des ressources propres de l'État. En effet, la part des recettes de l'État dans le PIB ne cesse de baisser, passant de 43 % en 1986, à 30 % en 2008 et à 27 % en 2019. Si cette baisse trouve son origine dans l'essoufflement, depuis le début des années 1980, de la rente pétrolière, elle est également attribuée à la baisse des recettes douanières liée aux accords de libre-échange et à l'accroissement des avantages fiscaux associés à la politique d'investissement. Depuis l'adhésion de la Tunisie à l'Organisation mondiale du commerce (1994) et la conclusion de l'accord d'association avec l'Union européenne (1995), dont l'un des piliers est le démantèlement des droits de douane, on assiste à une nette tendance à la baisse des recettes douanières. En effet, l'accord d'association s'est traduit par une perte de recettes propre de 2,9 % du PIB (soit près de 1 600 MD) en moyenne annuelle depuis sa mise en œuvre (Gasiorek et Moulay, 2019). De ce fait, les droits de douane, qui représentaient près de 17% des ressources propres de l'État, n'en représentent plus qu'à peine 4 % en 2019.

L'impact de la baisse des recettes douanières sur les ressources de l'État est renforcé par la régression de ressources provenant des impôts sur les bénéficiaires des entreprises privées en raison du fléchissement de l'investissement privé et de l'accroissement des exonérations accordées par l'État aux entreprises exportatrices dans la recherche d'une compétitivité illusoire. Les entreprises dites *offshore* bénéficient d'une panoplie d'avantages impliquant le budget de l'État à plusieurs égards. Sur la période 1994-2014, ces incitations ont engendré un manque à gagner de l'ordre de 830 MD en moyenne par an (Zribi et al., 2016 ; Ghazouani, 2011), soit 2 % du PIB et 8,6 % des ressources propres de l'État. Pour la seule année 2019, les avantages fiscaux accordés aux entreprises ont atteint 4 700 MD (Ministère des Finances, 2020). D'ailleurs, pour combler ce manque à gagner, les pouvoirs publics ont cherché à renforcer la fiscalité indirecte et les impôts sur les revenus, notamment salariaux, mais l'impact s'avère limité.

Face à l'essoufflement des ressources propres, l'endettement externe tend à prendre de plus en plus de poids dans le financement du budget de l'État. Les emprunts de l'État auprès de l'étranger forment près des deux tiers du total de la dette publique et l'encours de la dette publique en pourcentage du PIB est passé de 43 % en 2008 à 75 % en 2019. L'État a opté pour un renforcement du processus de privatisation des entreprises publiques, pour l'étendre aux entreprises relativement prospères, mais, si les recettes des

privatisations ont permis, jusque-là, de rembourser une partie de la dette, elles n'ont pas permis de freiner le recours à l'endettement. Sur la période 1986-2016, les recettes des privatisations ont atteint 6 000 MD, ne représentant, pour la même période, que 0,6 % de l'ensemble des recettes budgétaires et 6,6 % du service de la dette.

Dans ce contexte, et pour éviter un déficit budgétaire alarmant, l'État se trouve dans l'obligation de comprimer drastiquement ses dépenses, mais aussi d'arbitrer entre les différentes catégories. Cet arbitrage est imposé par l'augmentation rapide de la part du remboursement de la dette publique dans les dépenses totales. La part du service de la seule dette extérieure dans le budget de l'État est passée de 6 % en 2014 à 16 % en 2019. Certaines dépenses, en l'occurrence celles de la CGC, ne peuvent être assurées indéfiniment et avec la même ampleur.

2.2 *Peut-on supprimer la CGC ?*

Si la continuité de la politique de subvention s'avère problématique, la solution qui consiste à revenir à la *vérité des prix* via la suppression de toute intervention de la CGC, présente encore plus de dangers. En réalité, le rôle de la CGC dans la poursuite du processus d'accumulation est beaucoup plus complexe et large. Reflétant d'une manière parfaite les contradictions dans lesquelles se débat ce processus, ce rôle est à la fois social, économique et idéologique.

2.2.1 *Rôle social de la CGC*

Sur le plan social, certaines études (Makhlouf, 2017 ; INS, 2013) montrent que ce n'est pas la catégorie défavorisée de la population qui profite le plus de la subvention, un argument largement utilisé par les pouvoirs politiques pour justifier la nécessaire compression des dépenses de la Caisse, voire même sa suppression. Selon une étude sur l'impact des subventions alimentaires sur la pauvreté (INS, 2013), les ménages aisés bénéficient plus en valeur absolue de la compensation que les ménages démunis (89 dinars par tête et par an contre 68 dinars par tête et par an pour les plus pauvres). La même étude conclut qu'en 2010, seules 9,2 % des subventions vont aux ménages les plus démunis, 60,5 % aux ménages de la classe moyenne, 7,5 % à la population aisée, alors que 22,8 % sont transférés hors ménages (INS, 2013). L'argumentaire est difficilement contestable, mais, faut-il priver les pauvres d'une subvention vitale sous prétexte qu'elle profite aussi aux riches ?

Les subventions étant proportionnelles aux niveaux de consommation, ceux qui consomment le plus en profitent le plus. Cependant, en dépit de son effet redistributif négatif, la suppression de la CGC ne peut se faire sans produire des perturbations sociales. Une comparaison du poids relatif de la subvention

dans les différents budgets de consommation met en évidence le rôle social assuré par la CGC.

Tableau 3 : Poids relatif de la subvention par tranche de revenu annuel, 2015

Tranches de revenu (dinars)	En dinars	En % des dépenses alimentaires	En % des dépenses totales
Moins de 500	24,5	17,1	5,7
500- 750	36,4	13,6	5,5
750-1000	40,6	11,4	4,6
1000-1500	44,6	9,1	3,5
1500-2000	48,5	7,5	2,8
2000-3000	51,2	5,9	2,1
3000-4500	54,4	4,6	1,5
4500 et +	55,1	3,0	0,7
Moyenne nationale	51,8	4,6	1,3

Source : Calcul de l'auteur à partir des données de l'Institut national des statistiques (INS, 2018).

Pour une personne appartenant à la catégorie aisée (4 500 dinars et plus), la subvention de la Caisse ne représente, en 2015, que 0,7 % de son budget de consommation et 3 % de ses dépenses alimentaires et ce malgré son importance en absolu (55,1 dinars). Cependant, pour une personne appartenant à la catégorie défavorisée (moins de 500 D), cette subvention, relativement faible (24,5 dinars) représente 5,7 % de son budget de consommation et 17,1 % de ses dépenses alimentaires. Pour ces personnes, dont le niveau de consommation se situe au mieux au minimum vital de subsistance, objectivement incompressible, la suppression de la CGC se traduirait par une importante détérioration de leur niveau de vie. D'ailleurs, la même étude susmentionnée (INS, 2013) a souligné qu'en termes relatifs, les subventions à la consommation améliorent le pouvoir d'achat des pauvres dont les subventions perçues représentent 8,1 % de la valeur de leur consommation totale et 20,6 % de celle de leur consommation alimentaire. Ces mêmes parts descendent respectivement à 3,0 % et 10,3 % pour les non-pauvres. En même temps, le taux de pauvreté⁴, estimé à 15,5 %, pourrait passer à 19,1 % en l'absence de la subvention. Par ailleurs, en raison de la forte dépendance du pays envers les produits de base importés, la CGC assure un rôle important en termes de sécurité alimentaire, permettant d'amortir le choc des fortes et brutales augmentations des prix sur les marchés internationaux (Makhlouf, 2017).

En l'absence de Caisse, on peut donc assister dans l'immédiat à de graves perturbations sociales qui risquent de remettre en cause la cohésion de la

⁴ Le taux pauvreté correspond à la part de la population dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. En 2015, en Tunisie, ce seuil est estimé à 1 032 dinars/personne/an (soit l'équivalent de 527,5 US\$ ou 474 €)

société dans son ensemble. D'ailleurs, c'est en raison des contestations sociales qu'aucun gouvernement post-révolution n'a été en mesure de s'engager en faveur de la suppression du système de subventions existant (Thyen et Karadag, 2021). Dans son rapport pays 2019, le FMI recommande même de reporter la réforme des subventions alimentaires, afin de ne pas alimenter les conflits sociaux (FMI, 2019, 19-20).

2.2.2 Rôle économique de la CGC

Pour éviter ces perturbations, le seul moyen qui reste consiste à augmenter les salaires dans une proportion au moins équivalente à celle de la subvention dans le budget des ménages. Mais, ce faisant, on augmente les coûts de production des entreprises, réduisant ainsi leur capacité compétitive, dans un contexte où l'extraversion de l'économie tend à s'amplifier.

S'inscrivant dans la logique de la déréglementation, de la libéralisation et du désengagement de l'État, la transition libérale, inaugurée par le PAS, s'est accompagnée d'un passage vers un régime d'accumulation tiré de plus en plus par les exportations. La part des exportations dans le PIB est passée d'environ 24 % en 1971 à 30 % en 1995 à une moyenne de 40 % sur la période 2014-2019 et la croissance est devenue de plus en plus dépendante de l'évolution de la demande extérieure. Toutefois, l'insertion internationale de la Tunisie reste basée sur la mobilisation des « avantages comparatifs statiques »⁵ et une spécialisation axée plutôt sur l'utilisation du facteur de production considéré comme relativement plus abondant, à savoir la main-d'œuvre, particulièrement celle non qualifiée. Cinq activités réalisent l'essentiel des exportations de la Tunisie : le textile, habillement et cuir (THC), les industries mécaniques et électriques (IME), l'énergie, les mines, phosphates et dérivés (MPD) et les industries agroalimentaires (IAA). Les principales caractéristiques de ces activités sont synthétisées dans le tableau 4.

Tableau 4 : Caractéristiques des activités exportatrices en Tunisie (en%)

Secteurs	Part dans les exportations (2010-2019)	Taux de valeur ajoutée ⁽¹⁾ (2015-2019)	Part dans le PIB (20015-2019)	Structure de la main-d'œuvre		
				Primaire ou néant ⁽²⁾	Secondaire	Supérieur
THC	37,43	33,13	4,48	52,00	44,30	3,70
IME	23,21	28,67	3,78	35,50	51,50	13,00
Énergie	13,10	56,02	8,39	25,90 ⁽³⁾	49,90 ⁽³⁾	24,20 ⁽³⁾
MPD	8,42	63,84	0,74			
IAA	6,74	25,72	3,15	50,00	40,60	9,40

(1) Part de la valeur ajoutée dans la valeur totale de la production. (2) Population n'ayant pas achevé l'enseignement primaire. (3) Moyenne des secteurs Énergie et MPD.

Source : Calcul de l'auteur à partir des données de l'Institut national des statistiques.

⁵ Il s'agit de l'abondance relative d'une main-d'œuvre non qualifiée et à bas salaire.

Si les exportations représentent près de 40 % du PIB, les secteurs d'exportation génèrent à peine 20 % de la valeur ajoutée. À l'opposé, les activités exportatrices, en particulier les IAA, le THC et les IME, qui représentent près de 70 % des exportations, se caractérisent par un taux de valeur ajoutée faible. Cette faiblesse s'explique par une structure de la main-d'œuvre caractérisée par l'importance des non-qualifiés et elle est aggravée par la faiblesse du contenu technologique des produits. La répartition de la main-d'œuvre par niveau d'instruction met en évidence l'importance du poids des effectifs de faible qualification, dans le THC et les IAA et, dans une moindre mesure, dans les IME. Par ailleurs, malgré une relative diversification, la structure des exportations tunisiennes par niveau technologique reste dominée par les produits à faible technologie avec des performances technologiques à l'export en deçà de celles des principaux concurrents (Hadhri, 2018)

Cette situation reflète le fait que les structures de production, notamment les activités d'exportation, restent en grande partie cantonnées dans la sous-traitance. À titre d'illustration, en dépit de l'existence de quelques entreprises de grande taille, le secteur textile est composé en majorité de petites et moyennes entreprises travaillant comme sous-traitants. Leur activité se limite à l'assemblage de pièces envoyées par les clients européens pour une sous-traitance reléguée à la confection. Pour l'ensemble THC - IME, qui réalise plus de 60 % des exportations, 90 % des entreprises œuvrent dans l'assemblage des pièces et produits intermédiaires fabriqués ou conçus en dehors de la Tunisie (Banque mondiale, 2014).

En effet, à l'instar des pays de la région d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, la conversion de la Tunisie au modèle exportateur ne s'est pas traduite par une modification fondamentale de son insertion dans l'économie internationale. Celle-ci continue à présenter un caractère statique avec une spécialisation dominée par les biens intensifs en facteur travail peu qualifié (Mezouaghi, 2010). Comme conséquence, l'économie du pays reste peu diversifiée et centrée sur quelques secteurs à faible valeur ajoutée, avec une polarisation excluant le travail qualifié et mobilisant l'avantage classique de bas salaires (Mouhoud, 2012).

Dévolues au sous-traitant, la plupart des activités exportatrices sont alors intensives en main-d'œuvre non qualifiée. Par ailleurs, dans le processus de production, la sous-traitance est la composante qui hérite de la plus faible part de la valeur ajoutée réalisée tout au long du processus de transformation. Ces caractéristiques, propres à un modèle de croissance à dominante extensive et à faible contenu technologique, sont conformes à une insertion internationale basée sur les « avantages comparatifs statiques ». Et si les exportations ont connu, jusque-là, une certaine progression, c'est en raison des politiques d'incitation artificielles génératrices d'effets pervers.

En premier lieu, il s'agit des avantages fiscaux accordés aux entreprises exportatrices dans le cadre du régime *offshore*. En plus de leur impact négatif sur les recettes de l'État, les avantages fiscaux restent à moyen terme un instrument de compétitivité d'une faible portée. L'effet de ce type de mesure étant neutralisé par des mesures similaires prises par les pays concurrents dans un esprit d'une véritable surenchère.

La dépréciation du dinar par rapport aux monnaies des pays partenaires commerciaux constitue le deuxième instrument. Certes, dans une économie qui manque d'efficacité en termes de productivité, la dépréciation de sa monnaie devient un moyen incontournable pour pouvoir exporter. Mais elle ne peut constituer en aucun cas un moyen permanent pour aboutir à une compétitivité durable de l'économie. De plus, du fait qu'elle est rapidement neutralisée par des dépréciations similaires dans les pays concurrents, la dépréciation de la monnaie nationale érode gravement les capacités d'importation, accentue l'inflation et alourdit le poids de la dette extérieure.

Compte tenu des limites de la politique fiscale et d'une manipulation répétitive du taux de change et en l'absence de gains de productivité substantiels, les fortes pressions compétitives se traduisent par une plus grande utilisation du salaire comme variable d'ajustement. D'ailleurs, l'expansion des exportations a été également favorisée par la compression du pouvoir d'achat des salariés. Pour les bas salaires, salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) et assimilés, la détérioration a été prononcée. En termes réels, le SMIG a connu une régression de près de 0,7 % en moyenne par an durant la période 1990-2010. Après 2010, une revalorisation est constatée, mais elle est à peine suffisante pour compenser l'inflation.

Cette compression des salaires, pouvant constituer un instrument de compétitivité pour des activités encore exigeantes en main-d'œuvre, tend à devenir systématique et à s'amplifier au fur et à mesure de l'extraversion de l'économie. L'avantage comparatif des faibles salaires est de plus en plus neutralisé par les progrès technologiques, alors que la compression du pouvoir d'achat des salariés risque de rétrécir démesurément la demande solvable intérieure. Le pays risque donc de s'engager de manière irréversible dans la voie de l'extraversion où, paradoxalement, face à la faiblesse de la demande intérieure, il serait question de comprimer davantage les salaires dans l'espoir de combler le retard technologique et de conquérir de nouveaux marchés extérieurs. Ainsi, un régime d'accumulation extensif et extraverti basé sur un système productif dépendant et fragile tend à renforcer le *statu quo* au sens d'une insertion internationale basée sur les bas salaires comme avantage comparatif. Le maintien de cet avantage et, par là, la compression des salaires, exigent une maîtrise des prix des produits rentrant dans la reproduction de la force de travail, en particulier les produits alimentaires de base. Or, pour ces produits, importés et/ou fabriqués localement à travers des intrants en grande partie importés, les prix ne peuvent être réellement

maîtrisés. Ces prix ne peuvent être qu'artificiellement comprimés par des subventions. D'où la nécessité incontournable des interventions de la CGC. La suppression de la Caisse ne peut alors se produire sans grandes distorsions économiques et sociales. Car deux alternatives s'imposent : soit augmenter les salaires, avec le risque d'une érosion de la compétitivité des exportations et, à terme, le blocage du processus d'accumulation, soit accepter une détérioration continue du pouvoir d'achat des salariés, avec le risque de graves perturbations sociales. Notons, enfin, qu'en dehors de son rôle économique et social, et par son existence même, la CGC renforce l'illusion idéologique relative à la nature sociopolitique de l'État, en faisant mieux ressortir son caractère neutre et *juste*. Vue sous cet angle, la Caisse contribue à temporiser l'ardeur revendicative des catégories défavorisées de la population. Toute suppression de la Caisse, ou une compression drastique de ses dépenses, ne peuvent qu'éroder la légitimité politique de l'État.

CONCLUSION

Depuis le début des années 1970, la Tunisie s'est insérée dans la DIT, avec comme vecteurs la production et l'exportation de certains produits relativement intensifs en main-d'œuvre. La GCC est instituée comme instrument de régulation à travers lequel l'État prend en charge une partie du coût salarial des entreprises dans le but d'accroître leur capacité compétitive. La transition libérale, inaugurée par le PAS, est venue renforcer l'insertion internationale de la Tunisie sur la base des activités intensives en main-d'œuvre non qualifiée et à la faveur des bas salaires comme source d'avantage comparatif. Dans ce contexte, en tant que mécanisme de régulation, la CGC reste incontournable alors qu'en même temps, sa continuité est compromise par le désengagement de l'État et l'épuisement de ses ressources financières. Présentée initialement comme solution pour altérer les contradictions d'un processus d'accumulation extraverti, la CGC est devenue, elle-même, source des nouvelles contradictions. Si, à présent, son maintien est problématique, faute de ressources financières, sa suppression n'est pas sans soulever la crainte d'ébranlement d'un équilibre socio-économique fragile et artificiel. Bien que nécessaire, le débat actuel sur la CGC tend à se réduire à sa dimension financière. De ce point de vue, il est question d'éliminer les subventions, sans toutefois revaloriser les salaires, pour ne pas éroder la compétitivité des entreprises. Ce faisant, on peut assister dans l'immédiat à de graves perturbations sociales et la régulation par la politique (la répression) risque de se substituer à la régulation par l'économique. La « politique de ciblage des subventions », recommandée par les institutions internationales, est déjà fortement contestée quant à sa capacité de constituer une alternative aux subventions universelles (Kidd, 2013 ; Talaat, 2018).

En réalité, en tant que mécanisme de régulation, le rôle de la CGC est complexe et l'impasse que celle-ci connaît n'est, en dernière instance, que le reflet des contradictions dans lesquelles se débat le processus d'accumulation. Le débat sur la CGC doit s'inscrire dans un débat plus large sur les limites du modèle de développement tiré par les exportations. D'ailleurs, ce modèle, issu du consensus de Washington, fait l'objet des nombreuses critiques et est remis en cause depuis la crise de 2008-2009 qui a inauguré la réflexion sur un nouveau paradigme de développement mettant l'accent sur la conjonction de la demande intérieure et du rôle régulateur de l'État (Singh and Oviada, 2018 ; Wade, 2018 ; Ben Hammouda et *al.*, 2010).

BIBLIOGRAPHIE

- AKKARI T., JOUILI M. (2010) *La transmission des effets de la crise alimentaire sur les dépenses de compensation : cas de la Tunisie*, 3rd AAAE and 48th AEASA Conference 19-23 September, Cape-Town, South Africa.
- AMIN S. (2002) Mondialisation ou apartheid à l'échelle mondiale ? *Actuel Marx*, n° 31, 13-40.
- BANQUE MONDIALE (2014) *La révolution inachevée : créer des opportunités, des emplois de qualité et de la richesse pour tous les Tunisiens*, Rapport n° 86179-TN, Groupe de la Banque Mondiale, Poverty Reduction and Economic Management Department Middle East and North Africa Region.
- BEDOUI A. (2005) *État et développement : essai d'analyse de la spécificité et des limites du rôle de l'État en Tunisie*, Thèse d'État, Économie, FSEG Tunis.
- BEN HAMMOUDA H. (1995) L'économie tunisienne et la crise de l'insertion internationale : quelques aspects structurels, *Mondes en développement*, tome 23, n° 89/90, 33-43.
- BEN HAMMOUDA H., OULMANE N., SADNI JALLAB M. (2010) De Washington à Pittsburgh : d'un consensus subi à un consensus nouvellement établi ?, *Mondes en Développement*, tome 38, n° 150, 69-86.
- EL AOUIFI N. (2009) Théorie de la régulation : la perspective oubliée du développement, *Revue de la régulation*, n° 6, 2^e semestre, mis en ligne le 14 février 2012, <http://journals.openedition.org/regulation/7641>
- EL AOUIFI N. (1992) *La régulation du rapport salarial au Maroc*, Rabat, Éditions de la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales.
- EROL M. E. (2020) From Dictatorship to Democracy: Neoliberal Continuity and its Crisis in Tunisia, *New Middle Eastern Studies* 10(2), 147-163.
- FMI (FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL) (2019) Tunisia. Fifth review under the extended fund facility, and requests for waivers of non-observance, and modification of performance criteria, and for rephrasing of access. IMF Country Report n° 19/223.
- FMI (FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL) (2016) Tunisia: Selected Issues, IMF Country Report n° 16/47.
- GASIOREK M, MOULEY S. (2019) Analyzing the impact of a EU-Tunisia DCFTA on Tunisian trade and production, *FEMISE Research Paper*, FEM43-16.

- GHAZOUANI K. (2011) Évaluation des incitations à l'investissement privé local, Centre Tunisien d'Études Économiques, IACE, Tunis.
- HADHRI R. (2018) Compétitivité externe de l'économie tunisienne, Institut Tunisien de la Compétitivité et des Études Quantitatives. <http://www.itceq.tn/files/climat-des-affaires-competitivite/workshop-competitivite-externe.pdf>
- INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE (2018) *Enquête nationale sur le budget, la consommation et le niveau de vie des ménages 2015*, volume B, la consommation alimentaire.
- 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, INS-CRES-BAD.
- KIDD S. (2013) Rethinking "targeting" in international développement, *Pathways' perspectives on social policy in international development*, n° 1, 1-13, <https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2013/10/11-PathwaysPerspective-Rethinking-Targeting-Kidd.pdf>
- MAKHLOUF, M. S (2017) *La Caisse Générale de Compensation*, Institut Tunisien des Études Stratégiques, Tunis.
- MEZOUAGHI M. (2010) La conversion inachevée des économies d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient au modèle exportateur : quels enseignements dans un contexte de crise ? *Monde en développement*, tome 38, vol. 2, n° 150, 135-152.
- MINISTÈRE DES FINANCES TUNISIE (2020) Rapport sur le projet du budget de l'État pour l'année 2021 (en arabe).
- MINISTÈRE DU PLAN TUNISIE (1981) Budget économique 1981, Tunis.
- MOUHOUD E. M. (2012) Political economy of Arab revolutions: Analysis and prospects for North-African countries, *Mondes en Développement*, tome 40, vol. 2, n° 158, 35-50.
- MOUHOUD E. M. (2003) Division internationale et économie de la connaissance, in C. Vercellone (ed.) *Sommes-nous sortis du capitalisme industriel ?*, Paris, La Dispute, 121-136.
- OMINAMI C. (1986) *Le Tiers monde dans la crise*, La découverte, Paris.
- SINGH J. N., OVADIA J. S. (2018) The theory and practice of building developmental states in the Global South, *Third World Quarterly*, vol. 39, n° 6, 1033-1055.
- TALAAT W (2018) The targeting effectiveness of Egypt's Food Subsidy Programme: Reaching the poor?, *International Social Security Review*, vol. 71, n° 2, 103-123.
- THYEN K., KARADAG R. (2021) Between affordable welfare and affordable food: Internationalized food subsidy reforms in Egypt and Tunisia, *Social Policy & Administration*/Early View. <https://doi.org/10.1111/spol.12710>
- VERCELLONE C. (2004) Division internationale du travail, propriété intellectuelle et développement à l'heure du capitalisme cognitif, *Géographie Économie Société*, vol. 6, n° 4, 359-381.
- WADE R. H. (2018) The Developmental State: Dead or Alive?, *Development and Change*, vol 49, n° 2, 518-546.
- ZRIBI Y., DHAOUI S., FAYDI N. (2016) *Investissement privé en Tunisie : bilan et perspectives*, ITCEQ, Étude n° 03/2016.