

Policy paper

Février 2025



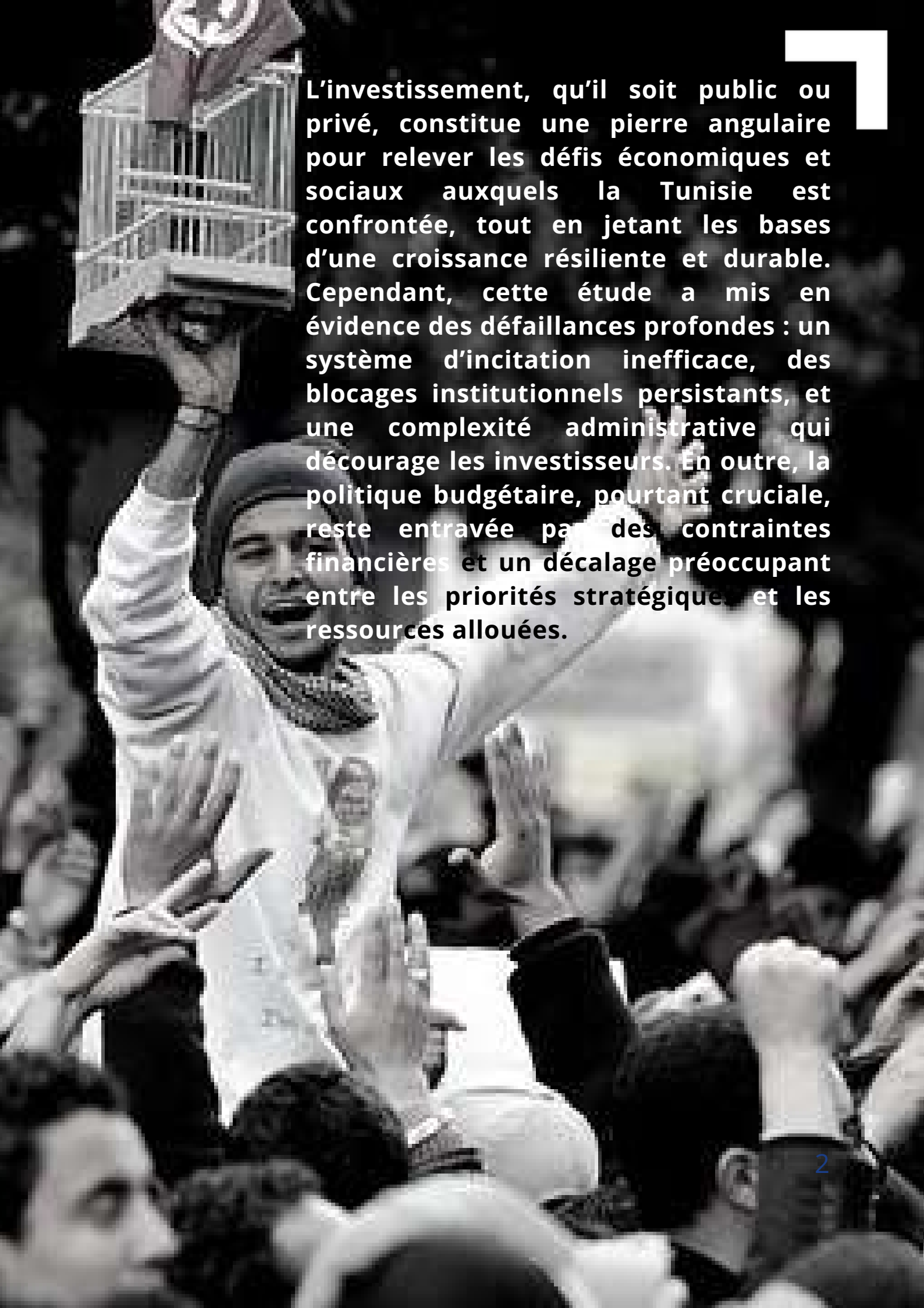
Investissement public et privé et politique budgétaire de l'État

**Anis
Wahabi**



Publié avec le soutien de Savoirs éco, projet financé par l'Union européenne et mis en œuvre par Expertise France qui vise à appuyer les Structures Productrices de Savoirs à vocation Économique (SPSE) en Tunisie.





L'investissement, qu'il soit public ou privé, constitue une pierre angulaire pour relever les défis économiques et sociaux auxquels la Tunisie est confrontée, tout en jetant les bases d'une croissance résiliente et durable. Cependant, cette étude a mis en évidence des défaillances profondes : un système d'incitation inefficace, des blocages institutionnels persistants, et une complexité administrative qui décourage les investisseurs. En outre, la politique budgétaire, pourtant cruciale, reste entravée par des contraintes financières et un décalage préoccupant entre les priorités stratégiques et les ressources allouées.

Sommaire

1. Introduction

2. L'investissement : un moteur de croissance en baisse de régime

3. Secteurs public et privé : Le couple désynchronisé

4. Des incitations peu calibrées

5. Incitations aux investissements : à la recherche du bon cap

6. Pour un meilleur pilotage de la politique de l'investissement

7. Conclusion

1.Introduction

L'investissement, qu'il soit public ou privé, constitue un levier essentiel du développement économique et social. L'investissement public, en finançant les infrastructures clés telles que les routes, les hôpitaux et les écoles, réduit les coûts de transaction, facilite l'accès aux marchés et crée un environnement favorable à l'attraction des investissements privés. Ces derniers, pour leur part, génèrent des biens et services, stimulent l'innovation, créent des emplois et renforcent ainsi le tissu économique. Ensemble, ils favorisent la croissance économique, diversifient les secteurs d'activité et renforcent la résilience face aux chocs externes. Par ailleurs, la complémentarité entre les deux secteurs encourage la recherche, les technologies innovantes et la transition écologique, contribuant ainsi au développement durable et à l'amélioration du capital humain grâce à des projets dans l'éducation et la santé.

La politique budgétaire de l'État joue un rôle crucial dans le soutien de l'investissement public et privé à travers divers mécanismes économiques et financiers. Théoriquement, une politique budgétaire expansionniste, caractérisée par une augmentation des dépenses publiques et/ou une réduction des impôts, peut stimuler l'économie en augmentant la demande globale.

Lorsqu'un gouvernement investit dans des infrastructures publiques, il crée un effet multiplicateur qui se répercute sur l'ensemble de l'économie à travers l'amélioration des conditions d'exercice de l'activité économique, mais aussi par la création d'emploi, l'augmentation du pouvoir d'achat des ménages, ce qui augmente à son tour la consommation et encourage les entreprises à investir davantage.

En parallèle, la politique budgétaire peut inciter les investissements privés par le biais de subventions, d'incitations fiscales et de garanties publiques. Des réductions d'impôts pour les entreprises peuvent libérer des ressources financières qu'elles peuvent réinvestir dans leur développement, la recherche et l'innovation. De plus, les partenariats public-privé (PPP) permettent de mobiliser des fonds privés pour des projets d'envergure, tout en partageant les risques et les bénéfices entre le secteur public et le secteur privé.

Un autre aspect important est la stabilité macroéconomique. Une politique budgétaire bien gérée peut contribuer à maintenir la confiance des investisseurs en évitant les déficits budgétaires excessifs et en contrôlant l'inflation. Une gestion prudente de la dette publique et une transparence dans les finances publiques renforcent également la crédibilité de l'État, attirant ainsi les investissements étrangers directs.

Cependant, en Tunisie, la dégradation des finances publiques a entravé la capacité de l'État à soutenir efficacement les projets d'infrastructures et autres investissements structurants. Simultanément, le secteur privé reste sous-exploité et ne joue pas pleinement son rôle moteur dans l'économie nationale. La situation économique du pays, marquée depuis 2011 par une croissance faible, un déficit budgétaire structurel de 7 % du PIB, et des défis socio-économiques tels que le stress hydrique et le déficit énergétique, appelle à une réflexion approfondie sur les modalités de financement du développement.

Cet article vise à analyser la politique budgétaire de l'État adressant les dynamiques d'investissement. Dans ce contexte, il est crucial d'examiner aussi comment, malgré les contraintes budgétaires et les déficits publics persistants, la Tunisie peut mobiliser les ressources

nécessaires pour stimuler l'investissement public et privé. Il s'agit également d'identifier les conditions permettant de mieux allouer les ressources publiques, l'engagement du secteur privé et la complémentarité entre les deux secteurs public et privé.

2.L'investissement : un moteur de croissance en baisse de régime

L'investissement en Tunisie a connu des trajectoires contrastées depuis le début des années 2000, reflétant les évolutions économiques et politiques complexes du pays. Le taux d'investissement total en Tunisie, exprimé en pourcentage du PIB, a connu une tendance baissière au cours des deux dernières décennies.



FBCF (en % PIB)[1]

L'investissement est passé de 23,5% au début des années 2000 à 21,9% en moyenne entre 2010 et 2019, avant de chuter de manière significative à 15,9% en 2020-2021. Cette baisse s'explique par plusieurs facteurs, notamment la crise financière mondiale de 2008, la révolution de 2011 et les incertitudes politiques qui ont suivi, la crise COVID 19, ainsi que la dégradation du climat des affaires.

[1] Source : Banque Mondiale

Le niveau des investissements en Tunisie, en comparaison avec d'autres pays de la région, se présente comme suit :

Taux investissement	Tunisie	France	Italie	Allemagne	Maroc	Turquie
2018	19.6%	22.9%	17.9%	21.0%	28.4%	29.7%
2019	19.5%	23.5%	18.0%	21.4%	27.6%	25.9%
2020	15.8%	23.0%	17.8%	21.8%	25.9%	27.4%
2021	16.0%	24.4%	19.9%	22.0%	27.1%	28.0%

Tableau 1 : Taux d'investissement par pays [2]

L'investissement privé, quant à lui, est jugé en deçà de son potentiel[3] avec une part de 55% du total des investissements et est aussi, en part de PIB, nettement inférieur à celui de nombreux pays d'Asie du Sud-Est, où il atteint en moyenne 25%.

L'investissement public, quant à lui, a maintenu une part significative du total des investissements, représentant environ 45% depuis 2016. Cette pondération entre le public et le privé reflète-elle des efforts excessifs de l'État pour financer les infrastructures et les services publics ? Ou serait-elle due à un faible dynamisme du secteur privé tunisien ?

Les flux d'investissement directs internationaux (IDI) vers la Tunisie ont connu une reprise positive depuis 2022 avec une progression générale de 18,4% par rapport à 2021[4]. Les IDI sont répartis à hauteur de 22.2% pour les énergies, 58.7% pour les industries manufacturières et 18.7% pour les services et 0.4% pour l'agriculture. Le top 5 des investissements regroupe les secteurs électronique et électrique, du textile et de l'habillement, de la mécanique métallique et métallurgique, de l'agro-alimentaire, et de la plasturgie.

[2] Forum Ibn Khaldoun pour le développement (2022), « Evolution de l'investissement en Tunisie 1965- 2021 »,

[3] Zribi Y., Dhaoui S. et Faydi N (2016), « Investissement Privé en TUNISIE Bilan et Perspectives », ITCEQ, Etude N° 03/2016.

[4] FIPA (2022), « Rapport sur les investissements internationaux en Tunisie 2022 ».

Le niveau des IDI reste, toutefois, en deçà de leur potentiel avec un taux de 1.4% en 2022 et 1.5% en 2023 par rapport au PIB[5]. Ceci nécessite plus d'efforts des pouvoirs publics pour développer la « proposition de valeur » du site tunisien. Il est aussi crucial d'œuvrer pour développer la part de la valeur ajoutée tunisienne dans la chaîne de valeur mondiale afin de créer une rupture par rapport au modèle économique actuel qui trouve ses origines dans les années 70 du siècle dernier et qui est basé sur la sous-traitance motivée par le faible coût des facteurs de productions.

3. Secteurs public et privé : Le couple désynchronisé

La Tunisie, consciente des défis croissants en matière d'infrastructures et de services publics, a adopté en 2015 un cadre législatif visant à promouvoir les partenariats public-privé (PPP). Pourtant, malgré des intentions politiques affirmées et des textes législatifs solides, la concrétisation de ces projets reste limitée, freinée par des obstacles administratifs, institutionnels et économiques.

Avec l'adoption de la loi n° 2015-49 relative aux PPP, la Tunisie a officiellement ouvert la voie à une mobilisation accrue des ressources et de l'expertise du secteur privé pour répondre aux besoins publics. Cette initiative a été complétée par la création de l'Instance Générale de Partenariat Public-Privé (IGPPP), chargée de promouvoir et de superviser les projets dans ce cadre.

Cependant, neuf ans après l'entrée en vigueur de cette loi, les résultats sont mitigés. Le nombre de PPP effectivement réalisés reste très faible par rapport aux projets annoncés.

[5] Banque Mondiale, « Investissements étrangers directs, entrées nettes (% du PIB) », www.donnees.banquemonaidle.org

Des initiatives ambitieuses, telles que la construction de ports, d'autoroutes et de centrales électriques, sont encore en suspens, illustrant l'écart entre les annonces politiques et la réalité sur le terrain.

Les freins à la mise en œuvre des PPP en Tunisie sont multiples et portent notamment sur :

- Le blocage institutionnel : Les règles du jeu régissant la répartition des rôles entre le secteur public et le secteur privé ne prônent pas une complémentarité réelle. De surcroît, une attitude de méfiance règne des deux côtés et fait obstacle à des formes évoluées de partenariat.

- La complexité administrative : La longueur et la complexité des procédures administratives constituent un obstacle majeur. Les processus nécessaires pour conclure un partenariat PPP sont souvent bureaucratiques, décourageant les investisseurs privés. De plus, les études de faisabilité, indispensables pour démontrer la viabilité des projets, subissent fréquemment des retards en raison de problèmes institutionnels.

- Le manque de coordination interinstitutionnelle : Une absence de coordination claire entre les ministères et les agences publiques entraîne des chevauchements de responsabilités et des retards dans l'exécution des projets. Cette fragmentation institutionnelle complique la mise en œuvre efficace des PPP.

- Les perceptions des risques par les investisseurs privés : L'instabilité politique et économique en Tunisie amplifie les réticences des investisseurs privés à s'engager dans des projets de long terme. Bien que le cadre législatif existe, il reste flou sur des aspects cruciaux tels que le partage des risques et la résolution des différends, ce qui alourdit davantage la perception du risque.

4.Des incitations peu calibrées

Le Code d'Incitations aux Investissements (CII) de 1993 en Tunisie a été un pilier clé des politiques économiques visant à stimuler l'investissement privé, encourager l'exportation et réduire les disparités régionales. Ce cadre juridique a permis de renforcer les secteurs manufacturiers orientés vers l'exportation, grâce à des exonérations fiscales et des primes d'investissement.

Le modèle d'incitations aux investissements du CII a été jugé, plus de vingt ans après, trop généreux et peu efficace[6] ce qui a poussé les pouvoirs publics à adopter un nouveau cadre d'encouragement aux investissements, en l'occurrence la Loi n°2016-71 du 30 septembre 2016 portant loi de l'investissement et la Loi n°2017-8 du 14 février 2017 relative à la refonte du dispositif des avantages fiscaux.

Ce nouveau cadre n'a pas réussi à provoquer la relance attendue de l'investissement, à cause de la persistance des mêmes causes institutionnelles et politiques, mais aussi du fait que le nouveau système incitatif de l'investissement n'a apporté aucune rupture par rapport au système précédent. Il s'agit, en effet, du même paradigme d'incitation basé sur l'autorisation, la déduction et la gratification.

Aussi, le nouveau système d'incitation fiscale est marqué par l'abandon du mécanisme de dégrèvement physique et la limitation du champ d'application du dégrèvement financier, tout comme la réduction de l'enveloppe des primes octroyées et le durcissement de certaines conditions pour y accéder.

[6] Chafik Ben Rouine (2014), « Bilan des incitations aux investissements en Tunisie », Observatoire National de l'Economie.

La loi de finances de 2025 ne fait qu'accentuer l'impact de l'absence de mécanisme de dégrèvement physique par suite de l'augmentation du taux de l'impôt sur les sociétés.

Par ailleurs, l'engagement de la politique budgétaire vers l'incitation à l'investissement semble mitigé. De 2020 à 2022, 59% des dépenses fiscales[7] vont à l'entreprise et aux investisseurs. Le reste des dépenses publiques profite aux interventions à caractère social et au secteur public. D'un autre angle de vue, les objectifs économiques accaparent 56% des dépenses fiscales, alors que 44% sont orientées vers le social.

Les incitations à l'investissement sont d'autant plus faibles en les rapportant au budget total de l'Etat et avoisinent les 11% au cours des dernières années.

En millions de dinars						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Industrie	711,28	1 116,19	944,33	1 464	1 251	1 806
Agriculture et pêche	419,29	559,92	541,38	551	522	637
Services	97,36	156,56	59,4	44	128	143
Informatique	0,98	0,67	0,61	-	-	-
Energie	6,79	14,16	16,34	11	13	24
Autres secteurs	2 552	3 036	3 150	2 726	3 959	3 751
Total	3 788	4 883	4 712	4 796	5 873	6 361
% du total budget	11,8%	13,6%	11,6%	11,1%	10,7%	10,5%

Répartition des dépenses fiscales par secteur[8]

En absence d'étude d'impact, notre avis reste mitigé par rapport à l'efficience et l'efficacité des dépenses fiscales engagées.

[7] Les « dépenses fiscales » sont constituées de dispositions législatives ou réglementaires dérogatoires par rapport à une « norme fiscale » et qui entraînent des pertes de recettes budgétaires pour l'Etat. (www.fipeco.fr)

[8] Ministère de Finances, 2024, « Rapport sur les dépenses fiscales et les avantages financiers ».

5. Incitations aux investissements : à la recherche du bon cap

Le système d'incitation fiscale repose sur le couple « Déduction-subvention ». Depuis la réforme de 2016-2017, ce système a vu sa cible rétrécir, notamment par suite de l'exclusion du secteur de l'export. Actuellement, le système d'incitations se limite aux domaines suivants :

- Développement régional
- Développement agricole
- Education et enseignement
- Activités de production et d'industries culturelles
- Animation des jeunes, loisirs, encadrement de l'enfance et protection des personnes âgées
- Nouveaux promoteurs et entreprises nouvellement créées évoluant dans les domaines industriels et de services
- Secteurs innovants et économie verte, bleue, circulaire et de développement durable.

Malgré les bonnes intentions du législateur, les dépenses fiscales visant l'incitation à l'investissement restent anecdotiques. Sur les années 2020, 2021 et 2022, les dépenses fiscales adressant l'incitation à l'investissement s'élèvent respectivement à 339,550 mDT, 163,896 mDT et 145,368 mDT, ce que nous jugeons, très faible par rapport aux objectifs annoncés de reprise de l'investissement.

En continuité de cette tendance, les trois dernières années 2023, 2024 et 2025 n'ont connu ou montré aucun effort remarquable dans la politique budgétaire de soutien à l'investissement. Sur les trois années, nous ne comptons que les mesures suivantes édictées par la loi de finances de 2024 :

- L'extension à la prime d'investissement de la déduction des revenus et bénéfices investis dans le capital des sociétés sous les régimes de développement régional, de développement agricole, de développement technologique et d'innovation, d'économie verte, bleue, circulaire ou de développement durable, de jeunes promoteurs, des SICAD, des FCPR et des startups labellisées. (Article 37)
- Une déduction supplémentaire de la base imposables de 30% au titre de l'amortissement des équipements et matériels de production d'énergies alternatives ou renouvelables. (Article 48)
- La déduction de l'assiette imposable des investissements effectués dans le capital des sociétés exerçant dans l'économie verte, bleue ou circulaire et le développement durable. (Article 49)

Ces mesures ne constituent pas une avancée remarquable dans le système d'incitation. À signaler aussi que la loi de finances de 2025 n'a rien ajouté dans l'édifice de l'investissement.

6. Pour un meilleur pilotage de la politique de l'investissement

Dans le contexte tunisien de 2025, stimuler l'investissement constitue à la fois une nécessité essentielle et un levier stratégique pour le développement économique. Plusieurs mesures structurantes s'imposent pour piloter efficacement la politique d'investissement et relever les défis actuels :

1. Améliorer la gouvernance du système d'incitation à l'investissement : La transparence dans la gestion des incitations reste une priorité. Cela implique l'instauration d'un système de pilotage capable de fournir une information complète et actualisée sur les mécanismes existants de dépenses fiscales. Par ailleurs, des procédures d'évaluation périodiques permettront de mesurer l'efficacité des politiques d'incitation, d'identifier les failles et de les corriger à temps.

2. Mettre en place un cadre institutionnel cohérent et efficace : Le morcellement des compétences institutionnelles constitue un frein majeur. Une agence unique, disposant de compétences transversales, pourrait centraliser la gestion des grands projets, les projets de partenariat public-privé (PPP) et ceux considérés comme prioritaires. Cette centralisation permettra d'harmoniser les processus et de réduire significativement les délais administratifs.

3. Simplifier les procédures administratives : La lourdeur des démarches administratives décourage de nombreux investisseurs. La centralisation des procédures, accompagnée de leur digitalisation, faciliterait leur exécution et améliorerait l'efficacité globale. L'objectif est de rendre le processus plus fluide, rapide et accessible à tous les opérateurs.

4. Renforcer les mécanismes de partenariat public-privé (PPP) : Le développement des PPP est indispensable pour pallier les contraintes budgétaires de l'État. Cela nécessite d'améliorer le cadre contractuel afin d'assurer une répartition équitable des risques et des bénéfices entre les partenaires publics et privés. Une meilleure gestion des projets PPP pourrait attirer des investisseurs internationaux et stimuler le développement des infrastructures nationales.

5. Adopter une approche de communication proactive : L'attractivité de la Tunisie peut être renforcée par une communication ciblée et proactive. Le gouvernement doit mettre en avant les opportunités d'investissement, en insistant sur les garanties et les incitations offertes. Cela peut inclure des campagnes internationales pour promouvoir le site tunisien auprès des investisseurs étrangers.

6. Améliorer la cohérence entre les objectifs stratégiques et la politique budgétaire : Une meilleure synchronisation entre les priorités stratégiques et les allocations budgétaires est essentielle. Cela implique de privilégier les investissements publics dans les secteurs structurants tels que les infrastructures, tout en veillant à une répartition équitable des ressources pour réduire les disparités territoriales.

7. Revoir les priorités en matière d'investissement public : Les investissements doivent cibler des projets structurants, notamment ceux liés à l'infrastructure, à la qualité de vie et à l'inclusion territoriale. Ces projets permettront d'améliorer la connectivité entre les régions et de réduire les disparités régionales, favorisant ainsi un développement plus équilibré.

8. Améliorer le pilotage des projets d'investissement public : La mise en œuvre des projets publics requiert un suivi rigoureux et un pilotage efficace. Cela inclut l'adoption d'indicateurs de performance clairs, ainsi que l'utilisation de mécanismes de financement innovants, tels que la finance verte et durable, pour répondre aux exigences écologiques et économiques.

9. Saisir les opportunités offertes par la politique européenne de relocalisation « Nearshoring » : La Tunisie doit améliorer sa position comme un partenaire stratégique pour les entreprises européennes souhaitant relocaliser leurs activités. Cela nécessite de développer une offre compétitive en termes d'infrastructures, de main-d'œuvre qualifiée et d'incitations fiscales.

10. Réviser le modèle d'incitation à l'investissement : Le modèle actuel doit évoluer pour intégrer des mécanismes innovants, tels que le dégrèvement physique, le crédit d'impôt et les chèques investissement. Ces outils permettront de diversifier les moyens de soutien à l'investissement et d'atteindre un public plus large, notamment dans les secteurs innovants et durables.

7. Conclusion

L'investissement, qu'il soit public ou privé, constitue une pierre angulaire pour relever les défis économiques et sociaux auxquels la Tunisie est confrontée, tout en jetant les bases d'une croissance résiliente et durable. Cependant, cette étude a mis en évidence des défaillances profondes : un système d'incitation inefficace, des blocages institutionnels persistants, et une complexité administrative qui décourage les investisseurs. En outre, la politique budgétaire, pourtant cruciale, reste entravée par des contraintes financières et un décalage préoccupant entre les priorités stratégiques et les ressources allouées.

Pour surmonter ces obstacles, des mesures audacieuses et ciblées sont indispensables. Cela passe par une transformation profonde du système d'incitation, grâce à une gouvernance renforcée, des procédures simplifiées et une centralisation institutionnelle au service d'une gestion efficace des projets d'envergure.

Le développement des partenariats public-privé doit devenir un pilier stratégique, tout comme l'adoption d'une communication proactive pour valoriser les opportunités d'investissement et renforcer l'attractivité du pays. Par ailleurs, la Tunisie doit impérativement capitaliser sur les financements verts et les perspectives offertes par la relocalisation européenne pour moderniser son économie, tout en intégrant des mécanismes d'incitation novateurs et inclusifs.

Ces propositions visent à transformer les défis actuels en leviers de croissance, à doter la Tunisie d'un environnement propice à l'investissement, et à repositionner le pays comme un hub économique incontournable dans la région méditerranéenne. La mise en œuvre rapide et cohérente de ces réformes sera déterminante pour redéfinir le rôle de la Tunisie dans l'économie mondiale et assurer un avenir prospère pour ses citoyens.



Publié avec le soutien de Savoirs éco, projet financé par l'Union européenne et mis en œuvre par Expertise France qui vise à appuyer les Structures Productrices de Savoirs à vocation Économique (SPSE) en Tunisie.

