

FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL

TUNISIE

Conclusions préliminaires de la mission (12–19 juillet 2016)

La mission a conduit des échanges fructueux avec les représentants du gouvernement et de la Banque Centrale, du milieu des affaires, des partis politiques, des syndicats, et de la société civile. Cette mission a eu l'opportunité d'évaluer les récents développements économiques.

La situation économique reste fragile : la croissance est trop faible pour générer de l'emploi, le déficit courant se creuse, et le déficit budgétaire serait insoutenable en l'absence de mesures corrigeant la détérioration de la composition du budget et permettant la soutenabilité de la dette. Des mesures s'avèrent aussi nécessaires pour corriger la non-réalisation des objectifs à fin juin inscrits dans le cadre du programme. Des coûts budgétaires additionnels de 3,5 % du PIB en 2017, non prévus dans le cadre du programme, provenant principalement de la masse salariale, du déficit des caisses de sécurité sociale (en l'absence de réformes), et de la résolution envisagée par les autorités de la BFT, rendent impératif la mise en œuvre des réformes afin de maintenir la stabilité macroéconomique et promouvoir une croissance plus inclusive.

L'accélération des réformes dans le secteur bancaire, en particulier la finalisation des plans de restructuration des banques publiques dans les délais prévus, est essentielle pour la conduite de la première revue du programme appuyée par le mécanisme élargi de crédit du FMI.

La mission note que « l'accord de Carthage » signé le 14 juillet 2016 permettrait d'obtenir l'appui des partis politiques ainsi que des organisations patronales et syndicales aux priorités du futur gouvernement d'unité nationale, qui restent en ligne avec les grandes orientations du plan 2016-20 soumis à l'ARP. La mission tient à souligner que les négociations politiques autour d'un nouveau gouvernement ne devraient pas retarder la mise en œuvre des réformes économiques. Ceci est impératif au vu des mesures urgentes à prendre pour préparer une loi de finances rectificative en 2016 et une nouvelle loi de finances pour l'année 2017 avant sa soumission au Parlement en octobre 2016, notamment pour maîtriser la masse salariale par la réforme de la fonction publique et des renégociations salariales, ainsi que la réforme du système de sécurité sociale.

La mission souligne l'importance de la mise en œuvre rapide des réformes qui doivent faire partie d'un ensemble, et de s'assurer que les réformes difficiles soient aussi accompagnées des réformes permettant plus d'équité sociale. Une communication active est essentielle pour expliquer une situation économique difficile et le fait que les sacrifices nécessaires pour réduire les vulnérabilités devront être consentis par tous.

Les conclusions inscrites dans cette note reflètent les observations préliminaires de la mission et ne sont pas nécessairement celles qui prévaudront lors de la première revue du programme. Cependant, comme prévu dans le MPEF, la mission tient à souligner que la tenue de la

10. Le budget 2017, qui sera un élément critique de la prochaine revue, devrait aussi prendre en compte les réformes déjà engagées et d'autres engagements conditionnels :

- **Les coûts liés à la résolution de la Banque Franco Tunisienne (BFT) devront aussi être pris en compte, et pourraient s'élever à 430 millions de dinars.** Un administrateur sera nommé dans les prochains mois, constituant la première étape de la résolution de la banque. L'état est fortement exposé au passif de la BFT, avec une garantie étatique sur une ligne de crédit des banques publiques de 140 millions de dinars. La Banque Centrale fournit une ligne de crédit de 180 millions de dinars, et plusieurs entreprises publiques ont des dépôts pour une valeur de 110 millions de dinars. Compte tenu de la faible valeur attendue des actifs de la BFT, une perte sèche pouvant monter jusqu'à 430 millions de dinars partagée entre le gouvernement, la Banque Centrale et les entreprises publiques devrait donc être prise en compte dans les prévisions de budget.
- **Réforme des subventions énergétiques.** La mission salue les efforts des autorités pour l'implémentation récente du nouveau mécanisme d'ajustement des prix des carburants, une première étape importante dans la réforme des subventions. Une deuxième étape consisterait à étendre le mécanisme d'ajustement des prix des carburants aux autres produits (gaz naturel et kérosène) – avec une cadence mensuelle à partir de juillet 2017 – et la révision des prix de l'électricité permettraient de limiter tout transfert résultant de l'augmentation des cours mondiaux. La mission recommande que les travaux d'enquête de terrain pour la nouvelle base de données sur les familles nécessiteuses et à revenus limités soient finalisés dans les plus brefs délais, assurant ainsi que la réforme des subventions énergétiques puissent être accompagnée par un renforcement des transferts monétaires mieux ciblés.
- **Réforme de la politique fiscale.** En plus des gains d'équité et d'efficacité, la réforme fiscale envisagée engendrera des gains de 1,1% du PIB. Ceci nécessite la mise en œuvre de mesures ambitieuses dans la loi de finances éliminant 0.5% du PIB d'exonérations de TVA et la réforme de l'IRPP (avec la baisse due à l'augmentation de l'abattement fiscal compensé en grande partie par l'élimination des déductions).

11. La révision de la nouvelle loi sur les incitations fiscales soumise à l'Assemblée Nationale est nécessaire afin qu'elle puisse être adoptée en ligne avec les meilleures pratiques

internationales. La mission salue la non inclusion des incitations fiscales dans le code des investissements. Cependant, la mission rappelle le caractère onéreux de l'usage des incitations dans le passé en Tunisie qui n'ont pas été génératrices d'investissement. Le nouveau projet de loi n'analyse pas le coût et rendement des nouvelles incitations, et n'inclut qu'une rationalisation très marginale des incitations fiscales. Non seulement, les nouvelles incitations fiscales incluent une longue période d'exonération, mais elles incluent presque tout le secteur primaire et manufacturier et ne ciblent pas l'investissement directement (par exemple, à travers des déductions sur les investissements). De plus, les incitations aux exportations et aux produits qui sont des intrants aux exportations sont contraires aux engagements de la Tunisie vis-à-vis l'OMC.

place d'un calendrier clair établi avec l'assistance technique de la Banque Mondiale pour la création de la Direction Générale de la Dette. La mission souligne l'importance d'assurer la coordination avec la Trésorerie et la Direction Générale de la Dette qui bénéficiera de l'assistance technique des services du FMI prévue en fin d'année. La mission souligne également l'importance d'une fréquence plus accrue du calendrier des émissions de la dette domestique, qui devrait être publié régulièrement (et non plus seulement dans la loi de finances ou communiqué informellement aux opérateurs).

22. Des changements structurels de l'économie tunisienne s'imposent afin d'atteindre une croissance plus inclusive et réduire le chômage. La mission salue l'adoption des décrets d'application pour la mise en œuvre des PPPs, et encourage les autorités à démontrer l'utilité de ces projets en accélérant l'implémentation des projets pilotes identifiés. Il serait aussi important de promulguer les décrets sur la loi de la concurrence qui permettrait de réduire davantage les réglementations excessives. Aussi, l'adoption du nouveau code des investissements soumis à l'assemblée permettra de promouvoir le développement du secteur privé et envoyer un signal fort et positif aux investisseurs.

D. Politiques du Secteur Financier

23. La mise en œuvre des réformes dans le secteur financier avance, mais des actions prévues pour juin 2016 ont pris du retard et deux actions restent à initier. La loi sur les procédures collectives, la loi bancaire et la loi sur la banque centrale ont été adoptées, les premiers textes d'application de la loi bancaire sont en préparation, et plusieurs circulaires de la banque centrale sont sur le point d'être adoptées. Par contre, le comité de coordination des réformes n'a pas été créé, et la procédure de recrutement d'une douzaine de superviseurs supplémentaires pour la banque centrale n'a pas été engagée. Les contrats de performance des banques publiques ne sont pas encore établis et les plans de restructuration de la BNA et de la STB restent à valider.

24. Les banques tunisiennes font face à une situation économique difficile, avec une augmentation des taux de prêts non performants, des marges d'intermédiation faibles et une dépendance accrue au financement de la banque centrale. Les difficultés de paiement des clients s'amplifient, et les prêts non performants ont augmenté de 16,0% du total des encours au 31 décembre 2015 à 16,5% au 31 mars 2016, principalement due à un accroissement de ce taux pour la BNA (de 22,0% à 24,7%). Les marges restent contraintes, notamment pour les prêts aux PME. Le recours des banques au refinancement de la banque centrale ne cesse d'augmenter. En plus de la thésaurisation observée pendant le mois de ramadan, ceci s'explique par la poursuite d'une croissance des crédits supérieure à la croissance de la collecte des dépôts (entre décembre 2015 et mai 2016 les crédits ont cru de 4,1% alors que les dépôts n'ont cru que de 0,8%), à la saturation perçue du marché de financement tunisien, et à la volonté des banques de maintenir leur marges en privilégiant le refinancement peu coûteux de la banque centrale.

25. Les plans de restructuration de la BNA et de la STB – des éléments clés du programme soutenu par le FMI – doivent être amendés et finalisés pour garantir la viabilité des deux banques, et le contrat de performance de la BH reste à conclure.

- En particulier, le **nouveau plan de la BNA** devra clairement délimiter les responsabilités de la BNA et de l'état dans le secteur agricole (prêts aux petits agriculteurs), démontrer une politique volontariste de réduction des prêts non performants, un ratio de solvabilité en ligne avec les normes prudentielles (y compris par la vente de certains actifs), et montrer une amélioration soutenue du ratio de liquidité (48% à fin 2015 pour un niveau minimum de 60%), en particulier en rééquilibrant sa relation commerciale avec l'Office des Céréales qui draine la liquidité de la banque. Pour s'assurer la crédibilité du plan, il est important que l'Etat s'engage à donner la possibilité à la BNA d'abandonner les créances en souffrance financées sous ressources budgétaires.
- Quant à **la STB**, la finalisation de son business plan en ligne avec les meilleures pratiques nécessiterait de le rééquilibrer pour faire porter l'effort en priorité sur la réduction des prêts non performants plutôt que sur une croissance accélérée de la banque.
- En ce qui concerne **les contrats de performance des banques** (repère structurel à fin juin), au vu des retards sur les business plans, seul celui de la BH est en mesure d'être finalisé. La mission encourage le ministère des finances à le finaliser dans les meilleurs délais afin que la banque s'engage activement dans l'amélioration de ses performances d'exploitation et la réduction de ses prêts non performants.

26. Les travaux sont en cours sur les textes d'application de la loi bancaire en vue de leur adoption fin août/début septembre. Les textes d'application permettront de préciser les modalités d'application de la loi. En particulier les précisions pourront clarifier que la mise en résolution des banques systémiques pourra être mise en œuvre dans un délai de quelques heures si nécessaire (repère structurel à fin août 2016). D'autres clarifications pourront être apportées, notamment concernant la hiérarchie des créances sujettes au bail-in en cas de résolution, ou concernant le principe que les créanciers d'une banque en résolution ne doivent pas subir de pertes supérieures à celles qu'ils auraient subies en cas de liquidation (« no creditor worse off principle »). Ces textes d'application seront aussi une opportunité pour confirmer qu'une décision de la Commission de résolution ne pourra être annulée qu'en cas de non-respect des procédures prévues par la loi ou aux cas d'absence d'habilitation légale. De la même manière, les textes d'application pourront clarifier que les résolutions bancaires, qui pourraient impliquer le Fonds de Garantie des Dépôts, se feront dans une logique de minimisation des coûts (repère structurel à fin août 2016).

27. La Banque Franco Tunisienne (BFT) devrait être mise en liquidation ou faire l'objet d'une résolution ordonnée au plus tôt. Si l'option résolution ordonnée est retenue, les procédures suivies devraient respecter le cadre de la loi bancaire et de ses décrets d'application. Les autorités

tunisiennes devraient dès maintenant faire un choix et mettre en place un échéancier. Les coûts budgétaires de cette résolution doivent être incorporés dans le budget 2017.

28. Plusieurs textes et actions sont en préparation, qui permettront d'améliorer le cadre de restructuration des prêts non performants. Suite à l'adoption de la loi sur les procédures collectives, les textes d'application sont en préparation et permettront de rééquilibrer et accélérer la résolution des conflits entre débiteurs et créiteurs dans le cadre des procédures collectives. Une loi ou un avis du tribunal administratif précisera que les banques publiques ne seront plus soumises à l'obligation de valider des abandons de créance auprès du ministre des finances (procédures collectives et procédures individuelles), et les conditions de radiation seront simplifiées. Le ministère des finances a aussi engagé une coopération avec la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement pour revoir la réglementation régissant les sociétés de recouvrement. L'ensemble de ces mesures, prévues pour la seconde partie de l'année, est d'une importance capitale pour permettre, en particulier aux banques publiques, de résorber leurs portefeuilles de prêts non performants de manière dynamique.

29. La direction générale de la supervision bancaire (DGSB) a poursuivi la mise en place de son plan stratégique. Dans ce cadre il est prévu qu'elle adopte les circulaires concernant le risque opérationnel et l'exposition aux parties liées le 27 juillet. Le cadre de collecte d'information sur les expositions intra-groupe, initialement prévu pour juin, est en cours de finalisation et sera opérationnel en août ou septembre. Les effectifs de la DGSB ont été renforcés avec l'arrivée de sept nouveaux superviseurs. Ces renforts devaient être complétés par une douzaine de superviseurs additionnels recrutés dans le cadre d'un nouveau concours. Cependant, contrairement à ce qui est prévu, cette procédure de recrutement n'a pas été initiée. Ceci pose un problème sérieux de crédibilité et obère les capacités de supervision de la banque centrale. Finalement, la DGSB bénéficiera de la mise à disposition par le FMI d'un expert long-terme qui, entre autre, l'assistera pour la conduite des inspections des banques. L'inspection des banques privées (benchmark structurel mars 2017) a pris beaucoup de retard et, au vu du manque de nouveaux superviseurs, la DGSB devrait considérer la possibilité de recruter des renforts externes temporaires pour l'assister dans sa tâche.

30. Les initiatives permettant de renforcer l'accès au financement des opérateurs économiques, telles que la Banque des Régions, le cadre juridique pour un bureau privé des crédits ou le relèvement du plafond pour le taux excessif, continuent leur mise en œuvre. La Banque des Régions (BdR) respectera les principes suivants : regroupement des initiatives de financement de l'état au sein de la BdR, intervention de la BdR dans les domaines où l'intervention des banques privées est inexistante ou insuffisante, et distribution indirecte (à travers les établissements bancaires existants) des produits de la BdR. La loi définissant le cadre de fonctionnement de bureaux privés de crédits, et qui devait être adoptée en juin, sera adoptée en septembre ou octobre. Finalement, la banque centrale prépare le relèvement du plafond pour le taux excessif d'ici fin décembre 2016.