

DOCUMENT

DESTINATION, REDRESSEMENT ET ÉMERGENCE POUR LA TUNISIE

(ANALYSE DE LA LOI DE FINANCES
COMPLÉMENTAIRE 2014)



HAKIM BEN HAMMOUDA
Ministre de l'Économie et des Finances de Tunisie

DESTINATION, REDRESSEMENT ET ÉMERGENCE POUR LA TUNISIE

ANALYSE DE LA LOI DE FINANCES COMPLÉMENTAIRE 2014

HAKIM BEN HAMMOUDA *

Pourquoi une loi de finances complémentaire pour finir l'année 2014 ? Une question que l'on est en droit de se poser. Certes, la feuille de route définie par le dialogue national indique que le gouvernement Mehdi Jomaa doit définir cette loi pour corriger les dérives de celle mise en place par le gouvernement de la Troïka avant son départ du pouvoir à la fin de 2013. Mais, au-delà de cet engagement politique, la définition d'une loi de finances complémentaire (LFC) est-elle justifiée ? Et pourquoi le gouvernement Mehdi Jomaa s'est-il donné autant de temps pour définir cette nouvelle loi ?

Plusieurs raisons militent en faveur de la définition de cette nouvelle loi de finances. La première concerne bien évidemment les hypothèses assez optimistes, notamment en matière de croissance économique sur lesquelles la loi initiale a été construite et qui estimait que la croissance de l'année 2014 pouvait atteindre les 4 %, en dépit de la crise politique. C'est sur la base de cette hypothèse de croissance que les équilibres financiers du budget 2014 ont été construits, ce qui suppose un montant de recettes propres et un degré de mobilisation, pour trouver les ressources manquantes afin d'équilibrer le budget, surestimé. Le complément de loi de finances est nécessaire pour corriger les surestimations des projections de croissance et de recettes et éviter une grande dérive des finances publiques.

La définition d'une LFC se justifie aussi par la nécessité de prendre en considération de nouvelles contraintes apparues en début d'année, particulièrement pour les entreprises publiques dont les besoins d'injection ne cessent de grandir, exigeant de grandes réformes structurelles.

La conception d'une nouvelle LFC est également nécessaire pour prendre en considération les nouvelles préoccupations de larges franges de la population qui dominant de plus en plus le débat public. À ce

* MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES DE TUNISIE.

niveau, il faut mentionner que le choix d'augmenter les prélèvements sur les retenues à la source est de plus en plus critiqué et la demande est de plus en plus forte pour s'attaquer à ceux qui échappent à leur devoir fiscal et ceux qui s'adonnent à la contrebande et au commerce parallèle, mettant ainsi en péril les activités formelles. La politique économique ne peut plus ignorer les demandes pressantes et ce consensus large dans le débat public pour lutter contre les fléaux de l'évasion fiscale et de la contrebande.

Une dernière raison à l'importance de cette LFC est liée à la nécessité de donner une orientation stratégique à la politique économique de notre pays. Les lois de finances jusqu'à la veille de la révolution étaient basées sur les plans quinquennaux, qui donnaient une grande vision stratégique quant au devenir de notre pays. Or, depuis la révolution, les plans se sont arrêtés et les lois de finances ont perdu leurs fondements stratégiques. Du coup, elles se sont limitées à leur portion congrue et sont devenues des équilibres financiers qui n'ont pas cette profondeur stratégique. Il était nécessaire de corriger cette orientation et de faire de la loi de finances un véritable instrument qui inscrit l'intervention de l'État dans l'économie dans un cadre stratégique.

158

Ainsi, la correction des projections, la prise en compte des nouvelles contraintes, une plus grande prise en compte des préoccupations de larges franges de la population et l'inscription de l'action publique dans un cadre stratégique sont autant d'éléments qui militent en faveur de la définition d'une LFC.

Une politique hétérodoxe et non conventionnelle

Avant de définir les mesures concrètes de cette LFC, il est nécessaire de la situer dans le débat global qui traverse la scène des politiques publiques. Depuis la crise financière de 2009, la situation économique est marquée par une forte baisse de la croissance économique, laquelle éprouve les plus grandes difficultés à retrouver les niveaux d'avant l'éclatement de ce qui est considéré comme la plus grande déroute économique depuis la grande crise des années 1930. Cette crise a failli emporter avec elle le système global. Mais la forte mobilisation du G20 et des grandes institutions internationales a permis d'éviter le pire.

L'éclatement de la crise a été à l'origine d'une forte remise en cause en matière de politique économique du discours néolibéral et du mythe de la globalisation heureuse qui a dominé le débat public depuis le début des années 1980. En effet, la financiarisation et la libéralisation marchande, considérées pendant près de trois décennies comme les normes de la modernité économique, ont volé en éclats. La crise économique s'est

transformée rapidement en crise de la pensée économique néolibérale et les héritiers de Friedman et de l'École de Chicago, adules jusque-là dans le petit monde des économistes, ont disparu.

Cette crise a été à l'origine d'une nouvelle révolution dans le monde des politiques économiques, avec le retour des politiques keynésiennes et une plus grande réhabilitation de l'État et de l'action publique. Plusieurs pays, dont les plus grands, avaient mis en place des politiques de relance économique en faisant de l'investissement public le fer de lance de la sortie de crise. Ces politiques de relance ont eu pour effet de renforcer les déficits publics dans les grands pays. Cette dérive des finances publiques a été à l'origine des politiques traditionnelles d'austérité. Ainsi, après cette euphorie et cette plus grande ouverture du champ des politiques publiques, on a assisté, dans la plupart des pays, au retour des politiques orthodoxes et la lutte contre les déficits est devenue le premier objectif des politiques économiques. La croissance et l'emploi ont été renvoyés aux calendes grecques et désormais, le rétablissement des grands équilibres macroéconomiques est devenu la nouvelle doxa des choix publics dans un grand nombre de pays développés.

Ce retour des politiques libérales et la détérioration des situations sociales et de l'emploi ont été à l'origine d'un retour en force de la mobilisation altermondialiste. Dans le sillage des mobilisations des printemps arabes, on a assisté à une montée en puissance des mouvements de dissidence citoyenne pour dénoncer les choix néolibéraux et la dégradation des conditions sociales. De l'Espagne à la France, du Portugal au Brésil en passant par les États-Unis ou la Turquie, la détresse sociale a été au centre d'une grande mobilisation citoyenne qui a traversé le monde tout au long de ces dernières années et a permis aux mouvements altermondialistes de retrouver leur vigueur passée et leur splendeur d'antan.

Dans le sillage des mouvements altermondialistes, s'est structuré un discours économique qui a contesté et a cherché à remettre en cause le discours néolibéral. Ce discours a reçu d'autant plus d'échos que les politiques d'austérité dans la plupart des pays ont non seulement échoué à rétablir de manière durable les grands équilibres macroéconomiques, mais ont eu également des effets néfastes sur l'emploi et la croissance. Mais, en dépit de leur pertinence dans la critique des choix néolibéraux et des politiques traditionnelles de lutte contre les déficits, les altermondialistes, malgré une volonté affirmée, n'ont pas réussi à définir de véritables choix alternatifs et à inventer de véritables voies de sortie de crise.

Ainsi, deux discours se sont progressivement structurés au cours de ces dernières années. Un premier discours qui reprend l'héritage des écoles néolibérales et des héritiers de Friedman et de

l'École de Chicago et qui fait de la lutte contre les déficits publics, par une politique de réduction agressive des dépenses, son fer de lance. Le second discours se nourrit de la critique et des échecs du premier pour critiquer l'ordre marchand, sans pour autant être en mesure de définir de véritables choix alternatifs.

Cette opposition entre les discours est au centre du débat économique global et touche l'ensemble des pays. La Tunisie n'est pas étrangère à ce débat et plusieurs experts et forces politiques se sont inscrits dans l'un ou l'autre camp en développant leurs attaches avec les protagonistes globaux. Cette présence est d'autant plus importante que la Tunisie postrévolution connaît, comme beaucoup d'autres pays, une véritable dérive de ses finances publiques. Du coup, pour certains et notamment certaines organisations internationales, la plus grande priorité de notre politique économique devrait être la réduction rapide de notre déficit à travers une réduction agressive des dépenses de l'État et notamment les dépenses de compensation et toutes les autres formes de subvention. D'un autre côté, d'autres forces politiques estiment que la sortie de la crise passe par de grands projets d'investissement que l'État n'a ni les moyens d'exécuter, ni de financer, ou par l'arrêt du remboursement de la dette qui pourrait mettre à mal notre économie à très court et moyen termes.

160

Où nous situons-nous par rapport à ces deux paradigmes globaux ? Quelle est la philosophie qui inspire nos choix de politique économique et la LFC 2014 ? Dans notre réflexion comme dans notre action, nous cherchons à inventer une troisième voie qui sorte des sentiers battus. Ceci est d'autant plus important que les périodes de crise sont des périodes de grande inventivité et créativité en termes de politique économique. Rappelons-nous la grande crise des années 1930 ; elle a connu l'avènement de Keynes et surtout des politiques keynésiennes de relance par la demande pour sortir les économies de la grande dépression.

Nos choix se distinguent des orthodoxies ambiantes et des choix traditionnels pour définir des politiques hétérodoxes et différentes. Ainsi, nous mettons l'accent sur la dérive des finances publiques et nous montrons de la vigueur pour lui faire face tout en l'inscrivant dans une dynamique de relance de la croissance par l'investissement privé. Par ailleurs, nous inscrivons notre lutte contre les déficits dans une plus grande ouverture de l'assiette fiscale, en mettant l'accent sur le devoir fiscal et en cherchant à inclure des populations qui jusque-là ne l'exerçaient pas correctement, plutôt qu'en augmentant la pression fiscale sur ceux qui paient leurs impôts. Enfin, notre politique est différente dans la mesure où elle fait de la solidarité sociale et de la réduction du fardeau de la crise sur les populations vulnérables son véritable *leitmotiv*.

La crise économique et la dérive des finances publiques nécessitaient ainsi des réponses hors des sentiers battus. C'est ce que nous avons cherché à établir dans la loi de finances complémentaire.

Un contexte difficile

Avant d'évoquer les priorités de notre politique économique et de la LFC 2014, arrêtons-nous d'abord un instant sur les principales caractéristiques de la conjoncture actuelle. Le premier élément que nous souhaitons mettre en exergue concerne la dérive des finances publiques depuis la révolution. La crise des finances publiques est héritée de plusieurs années d'accroissement rapide des dépenses publiques, sans rapport avec l'évolution des recettes propres et particulièrement des recettes fiscales. La part des recettes propres du budget est passée de 82 % en 2010 à 75 % en 2013, faisant passer le déficit budgétaire de -1 % à -6,3 % du PIB durant la même période. Cet écart de plus en plus important entre les dépenses et les recettes devait se traduire fatalement par des tensions sur la trésorerie publique, que nous devons gérer afin que l'État puisse faire face à ses obligations. Mais le plus important est que cette crise des finances publiques ne se limitera pas à l'année en cours ; elle sera au cœur des préoccupations des prochains gouvernements, tant ce gap est devenu structurel et exige des réponses fortes.

La principale préoccupation du gouvernement actuel ainsi que des prochains est de mettre fin à cette dérive et de redresser les finances publiques. Mais ce redressement va s'effectuer dans un contexte difficile, ce qui rend cet effort complexe. Il faut d'abord souligner la fragilité de la situation économique interne marquée par une faible croissance. Certes, la saison agricole s'annonce exceptionnelle et la saison touristique pourrait nous permettre d'améliorer les performances passées ; il faut également noter une reprise de la production minière ainsi que des industries chimiques après des années d'interruption. Mais ces développements positifs ne sauraient cacher une nette détérioration de l'investissement manufacturier interne et externe. L'incertitude semble encore marquée et n'a pas favorisé une véritable reprise de l'investissement.

Parallèlement à la fragilité interne, il faut aussi noter une détérioration de la situation internationale. Notre premier partenaire commercial, l'Europe, n'est pas au mieux et certaines voix évoquent la possibilité pour elle de tomber dans une déflation profonde. À cette panne de croissance, il faut rajouter les turbulences en Europe avec le conflit en Ukraine ainsi que les aventures meurtrières de ces pseudorévolutionnaires en Irak, faisant flamber les cours du pétrole qui pèsent ainsi lourdement sur notre déficit courant.

Ainsi, l'objectif de redressement des finances publiques se trouve aujourd'hui contraint par un contexte interne fragile et une conjoncture internationale difficile.

Une méthode participative et ouverte

La préparation de cette LFC a fait l'objet d'importants échanges et de dialogue avec les organisations sociales et professionnelles, les acteurs politiques et les experts. À ce niveau, il faut souligner le rôle stratégique joué par le dialogue économique national. En dépit des critiques, ce dialogue a été un moment essentiel dans l'échange pour la formulation de nouvelles politiques publiques. Il a vu la participation de près de 250 personnes entre experts et représentants de partis politiques et d'organisations sociales. Ces participants ont assisté à près de 150 heures de débats et d'échanges. Il s'agit, de tous les points de vue, d'un moment unique dans notre démocratie naissante dans le débat économique. La question économique a été marginalisée depuis la révolution et ce sont plutôt les questions politiques qui ont dominé le débat public. Le dialogue économique a permis de mettre l'économique à l'ordre du jour.

162

Pour animer ces échanges, les différents départements ministériels ont préparé d'importants rapports sur les multiples questions en débat. Par ailleurs, les plus importantes informations statistiques ont été partagées avec les participants. Ainsi, des subventions à l'investissement, aux finances publiques en passant par le développement régional, les entreprises publiques ou l'emploi, les acteurs politiques économiques et sociaux disposent aujourd'hui des informations statistiques nécessaires et des analyses pour formuler leurs choix ainsi que leurs politiques économiques. Cet effort est important et permet à ces acteurs de disposer de l'information, mais également de saisir les défis et les difficultés de l'économie tunisienne. Au moment où cette classe politique s'apprête à exercer le pouvoir après les élections, cet échange était important pour ouvrir les voies à la formulation des choix de politique économique qui renforceront l'objectif de redressement de notre économie.

Cet échange a été également ouvert et pluriel et nous a permis de réviser certaines options de politique économique et d'aboutir à des propositions pour la LFC qui rencontrent un large consensus politique et social.

Les contours de la problématique

Quels sont alors les contours de la politique économique de notre pays par ces temps de crise et d'incertitude croissante ? Quel est le défi auquel fait face notre économie et auquel la LFC doit répondre ?

La problématique de la LFC se situe à deux niveaux. Le premier est lié au défi du développement de notre pays. Et à ce niveau, plusieurs experts ont reproché aux différentes lois de finances depuis la révolution l'absence d'une vision stratégique qui inscrive les grands équilibres du budget de l'État dans une stratégie de développement de long terme. Jusqu'à l'année 2010, les plans quinquennaux offraient aux lois de finances ce fondement stratégique. Or, depuis la révolution, le pays s'est inscrit dans la dynamique de l'urgence et n'a pas été en mesure de définir une nouvelle orientation stratégique.

Dans cette LFC, nous avons voulu rompre avec cette tradition et nous avons cherché à inscrire la dynamique à court terme de notre économie dans une dynamique de long terme. À ce propos, il nous semble que l'émergence reste l'horizon à moyen et à court termes. À l'image des pays émergents, notre pays peut atteindre une croissance à deux chiffres, en mettant l'accent sur les nouveaux secteurs dynamiques dans la croissance mondiale. Cet objectif est d'autant plus réalisable que notre pays s'est débarrassé de la corruption qui l'a miné pendant de longues années et a inscrit son développement futur dans le cadre de la bonne gouvernance et de la transparence.

Mais, pour atteindre l'émergence à moyen et long termes, il faut mettre notre économie sur la voie du redressement économique. Il faut redresser la croissance, l'investissement, notre système de financement, notre balance courante et nos finances publiques. La LFC donne le point de départ de ce mouvement et inscrit notre économie sur la voie du redressement ; un redressement que nous entamons aujourd'hui et qui doit se poursuivre avec les gouvernements futurs.

Pour ce qui est de la LFC, la problématique spécifique s'annonce en ces termes : comment arrêter la dérive des finances publiques tout en maintenant la croissance ? Cette question est importante dans la mesure où les réponses orthodoxes et traditionnelles aux crises des finances publiques se traduisent souvent par la mise en place de politiques d'austérité qui ne font qu'aggraver les déficits. La LFC cherche aujourd'hui à résoudre cette équation et à trouver dans la croissance et dans la relance de l'investissement privé les moyens de faire face à la dérive des finances publiques.

Les priorités de la loi de finances complémentaire

Afin de résoudre l'équation des déficits sans remettre en cause la croissance, nous avons identifié cinq priorités pour cette loi de finances complémentaire.

La première concerne le devoir fiscal et la lutte contre la fraude et le commerce parallèle. Cette première priorité est bien évidemment éminemment politique, dans la mesure où elle cherche à rétablir l'autorité de l'État et à assurer la réconciliation du citoyen avec l'État. Mais elle est également économique, dans la mesure où elle contribue à un élargissement de l'assiette fiscale dans la quête de nouvelles ressources pour l'État et réduit la pression sur les autres.

La deuxième priorité vise la rationalisation des dépenses de l'État, notamment les dépenses de subvention, et à augmenter les recettes. Nous avons effectué un important effort d'analyse des ressources et du train de vie de l'État qui nous a permis d'effectuer d'importantes réductions.

La troisième priorité s'intéresse à la relance de l'investissement et à la croissance. À ce niveau, nous avons formulé une série de propositions coup de poing afin de donner un coup de fouet à l'investissement à court terme et de venir en aide aux PME qui connaissent de grandes difficultés.

La quatrième priorité est d'ordre social et elle a pour objectif de venir en aide aux couches sociales les plus vulnérables. C'est dans cette perspective que s'inscrit l'augmentation du SMIG et du SMAG ainsi que toutes les autres mesures en faveur des familles nécessiteuses.

La cinquième priorité est liée à l'accélération des réformes, notamment celles du système bancaire et du système fiscal. Ces réformes doivent être accélérées dans la mesure où elles constituent les fondements de la justice sociale à venir et du financement de l'économie.

En définitive, nous disposons d'une loi de finances complémentaire qui est le résultat d'importantes consultations et qui fait l'objet d'un large consensus dans ses grandes orientations. Il s'agit d'un projet qui rompt avec les traditions classiques dans la lutte contre les déficits publics et cherche à inaugurer une tradition hétérodoxe et non conventionnelle qui fait de la relance de la croissance et de l'investissement les moyens de réduire les déficits. Il s'agit d'un projet qui nous permettra de mettre l'économie de notre pays sur la voie du redressement, car nous sommes persuadés que le redressement des finances publiques, de l'investissement, de la productivité et de nos comptes extérieurs constitueront les fondements de notre émergence future.