



# **NOTE SUR LA LOI DE FINANCES 2017**

**I. Remarques Générales sur les orientations de la LF 2017**

**II. Remarques sur les dispositions**

**Novembre 2016**

# I - REMARQUES GENERALES SUR LES ORIENTATIONS DE LA LF 2017 :

Une loi de Finances est une occasion de faire un bilan sur ce qui a été réalisé mais aussi sur ce qui est projeté.

Elle permet au-delà des aspects purement fiscaux, comptables et/ou financiers de faire le point sur les principales politiques publiques tant il est vrai que toute politique finit par avoir une traduction budgétaire.

Sous cet angle, et derrière la couche de chiffres, on peut percevoir 3 traits importants qui pèsent sur l'entreprise dans le projet de LF 2017 :

## 1. L'entreprise paie le prix le plus élevé

En dépit de nombre de rappels et d'alarmes depuis plusieurs années au sujet de la conjoncture, force est de constater qu'aujourd'hui l'entreprise paie le prix le plus élevé des dérives économiques et budgétaires. Ceci est perceptible à plusieurs niveaux:

**a/ Le nouveau barème fiscal**, prévoit une hausse des impôts au-delà d'un salaire mensuel d'environ 1400 dinars net à la charge du contribuable. En réalité, dans la pratique lors des négociations salariales entre l'employeur et l'employé, les accords se font sur la base du net à verser. Ainsi, toute augmentation de l'imposition sera payée par l'entreprise pour que l'employé puisse percevoir la somme convenue.

**b/ L'impôt conjoncturel** (pas si conjoncturel : deuxième fois en 3 ans) de 7.5% de l'assiette fiscale, fera supporter, selon une étude de l'IACE, une charge additionnelle d'environ 1077MD dont 777 MD proviendrait des seules entreprises non financières industrielles. Ceci aura pour conséquence une baisse de l'investissement de plus de 12% en raison de la baisse des capacités d'autofinancement, et donc d'investissement.

Ce qui, compte tenu d'un taux de croissance prévu de 2.5%, conduirait à la destruction de plus de 21.000 emplois.

Si l'investissement ne redécoule pas dans les circonstances présentes, quel sera l'élément moteur de la croissance pour 2017 ? Il faut ajouter à cela la tendance haussière prévisible en l'état actuel, des taux d'intérêts.

Dans un souci de cohérence et de crédibilité, ne convient il pas de réexaminer l'ensemble des prévisions et donc des équilibres budgétaires projetés?

**c/ L'augmentation brutale de la pression fiscale** qui passe de 20.6 % à 22.1%. En réalité pour apprécier cela, on peut se référer aux benchmarks internationaux. Ainsi, suivant une étude de l'OCDE, en 2015 la pression fiscale est de 31.3 % (Maroc 28.5% ; Maurice 20.1%) en incluant les contributions sociales ce qui constitue le record d'Afrique.

Certaines études suggèrent un taux réel plus élevé encore approchant les 40%. Plus encore, selon le classement de Doing Business 2017, le montant des taxes payées par l'entreprise tunisienne représente 60% de son bénéfice. Là encore, il s'agit de record, la moyenne MENA n'étant que de 32%, soit la moitié.

A l'évidence on ne peut plus aller plus loin. Un reflux de la fiscalité frappant l'entreprise tunisienne est indispensable. Avec en parallèle une lutte implacable, avec tous les moyens de l'Etat, contre l'ensemble de l'économie informelle.

Outre le coût énorme supporté par l'entreprise tunisienne, s'ajoute une instabilité fiscale et une faible visibilité fortement préjudiciable qui se traduisent par une méfiance accrue et pèse donc sur la capacité à aller de l'avant. Il en est de même pour le coût invisible de la dérive prévisible du taux de change.

## **2/ Entraves à l'entrepreneuriat et à l'initiative privée, renforcement bureaucratique et faiblesse de l'Etat.**

Par l'excès des règles et procédures nouvelles et compliquées en dépit des intentions affichées, les libertés économiques sont gravement ciblées. On n'arrête pas d'inventer des règles nouvelles, ce qui permet de justifier la création de nouveaux corps ou moyens de contrôle. C'est juste la direction inverse qu'il convient de prendre en diminuant les réglementations et procédures ainsi que le poids de la tutelle, particulièrement pour les jeunes entrepreneurs, et augmenter ainsi le coût d'opportunité de l'informalité.

Bien plus, outre les nombreuses réglementations et procédures nouvelles mises à la charge de l'entreprise, l'Etat se décharge de certaines de ses responsabilités sur celle-ci. N'est ce pas un aveu d'impuissance, de dysfonctionnement? En effet, comment comprendre autrement lorsque l'Etat confère, à des entreprises privées (agents d'assurance) la responsabilité de vérifier le paiement de certaines amendes fiscales? Si nous n'y prenons garde, c'est un retour à l'étatisme dirigiste et tatillon qui se profile. Plusieurs éléments inquiétants sont perceptibles :

**a/ L'aspect inquisitorial de la réglementation fiscale** contredit le principe auquel on se réfère de « réconciliation du contribuable avec l'administration fiscale » et ne peut en aucun cas favoriser une amélioration des rentrées fiscales. D'où le fossé qui grandit entre eux dans un climat réciproque.

Le consentement recherché à l'impôt est non seulement affaire de taux qu'il convient de baisser, et de l'usage qui est fait des ressources fiscales mises à la disposition de l'Etat, mais aussi et sans doute d'avantage, fait de confiance partagée. En outre, il est difficile d'admettre que le recours fiscal se fasse toujours sur le compte du secteur organisé et répertorié.

**b/ Pour ce qui est de la police fiscale prévue à l'article 33**, les prérogatives qui lui sont dévolues, sont à la fois très larges et vagues, et ne garantissent aucunement l'évitement d'abus de toutes sortes et son instrumentalisation à des fins non avouables.

Elle pourrait se limiter à la lutte contre la contrebande, à ceux qui exercent une activité sans identifiant fiscal, ou autre activité non autorisée...

Par ailleurs, outre les moyens déjà prévus par la loi à l'administration fiscale, les services de douane ont des pouvoirs étendus en la matière. Pourquoi ne pas les mettre davantage à contribution ?

**c/ Le retour du spectre de la fin du secret bancaire sans garantie** en est un autre signe. Les dispositions votées il ya deux ans, après moult négociations avec l'administration fiscale, constituaient un équilibre, difficilement atteint entre les différents points de vue, par l'introduction du recours au juge. Aujourd'hui, la nouvelle proposition de l'Administration, est de supprimer le passage par le juge et conférerait aux services fiscaux, seuls et à eux seuls, le pouvoir d'exiger dans les 10 jours la levée du secret bancaire de n'importe quel contribuable, le prétexte étant que la Tunisie a signé des conventions internationales. Soit. Si ces conventions sont en contradictions avec notre législation, il est possible de donner dans ce cas, dérogation et de passer par le juge en procédure d'urgence, ou de prévoir cette exception, en se fondant sur la demande de la partie étrangère, sans chercher prétexte à généralisation.

Ajoutons que si tous ces éléments ne sont pas pris en compte, ils sont susceptibles d'accroître les sources de dérives corruptrices. C'est sans doute par là qu'il convient de commencer avant de penser à réformer pour initier le retour de la confiance, et permettre la libération du formidable potentiel que recèle l'initiative privée et l'entrepreneuriat.

### 3/ Les excès du train de vie de l'Etat :

Des salaires qui ont augmenté de 100%, une dette publique qui a quasiment doublé en 5 ans alors que dans le même temps le PIB (courant) porté essentiellement par la consommation, ne s'est accru que de 50%, des investissements qui passent de 24.6% à 19.4% du PIB (constant) avec pour corolaire le dérapage des déficits courants et budgétaires qui passent respectivement de -4.8% à -8.9%, et de -1.1% à - 5.7 % du PIB entre 2010 et 2015 avec un taux de chômage qui frôle les 16%. Le taux d'endettement quant à lui est passé de 40.5% à 63% entre 2010 et 2016 (il était de 54.9% en 2015). La dette publique s'établit à fin 2016 à 57.5 mds et il est prévu qu'elle atteigne 63 mds à fin 2017.

Ce qui devait arriver arriva : nous n'avons plus de marge de manœuvre pour l'indépendance de notre politique économique, faute d'avoir pris les décisions adéquates en temps utile. Sans nous poser la question aujourd'hui, de notre capacité à rembourser cette montagne de dette (effet change et effet taux d'intérêt).

Ce train de vie exorbitant de l'Etat nous coute de plus en plus cher. Nous ne pouvons plus continuer avec un accroissement aussi rapide et élevé de notre endettement doublé d'une mauvaise allocation de nos maigres ressources. Il pose en même temps de nombreuses et cruciales questions et surtout handicape lourdement les entreprises, dans des cas par décisions inappropriées et dans d'autres par absence de décisions.

D'autant plus que nous restons dans la même configuration, dans les mêmes excès. Pour preuve, aucune mesure dans la LF 2017 n'est prévue pour alléger les contraintes précédemment citées et inverser les tendances. Sans oublier la perte de compétitivité que cela induit aussi bien pour le site Tunisie que pour nos entreprises (au global Competitvness Report 2017 du World Economic Forum de Davos on se situe à la 95<sup>ème</sup> place, dernier des pays du Maghreb).

De nombreux aspects des politiques publiques transparaissent à la lecture du projet de LF 2017. Parmi les aspects essentiels qui ont une incidence sensible sur l'entreprise on trouve :

**a/ La masse salariale intolérable**, qu'il faut bien assurer soit par les impôts soit par l'emprunt, est prévue à hauteur de 13.7 Mds de dinars pour 2017 et qui représente 62% des ressources propres (sans compter les discussions en cours sur le report éventuel des hausses salariales initialement prévues pour 2017). Ici une réforme d'urgence est indispensable : celle de l'Etat. Aussi bien le statut des fonctionnaires que les services fournis, le périmètre de son intervention et sa gouvernance.

**b/ Les entreprises publiques dont le déficit perpétuel** pose gravement la question de leur survie. Jusqu'à quand allons-nous continuer à les maintenir en survie artificielle à coup de milliards de dinars? Les subventions généreusement accordées parfois dans l'opacité s'apparentent d'avantage à un

traitement social du chômage qu'à une aide à la création de richesse. Leur effectif doit dans ce cas être ajouté aux 670000 fonctionnaires et leur masse salariale à celle de l'Etat pour avoir le vrai niveau de l'emploi public. Les ressources de celles qui pourraient être privatisées avec des règles claires (toutes ne pourront l'être, étant donné leur situation, certaines ne sont mêmes plus privatisables) pourront venir alléger la dette publique.

**c/ La protection sociale qui se transforme en gouffre financier**: l'aide budgétaire à la CNRPS s'élève à 500 mds pour 2017. La CNSS suit la même direction. Rien n'est prévu pour corriger cette situation. Si nous n'y prenons garde d'urgence, par une réforme indispensable pour les maintenir à flot, il est à craindre dans les circonstances actuelles que l'Etat ne soit même plus en mesure de les secourir.

Cette réforme devra s'attaquer à la redéfinition claire de la mission de ces organismes, à la durée et aux montants des cotisations et également à celui du niveau des prestations sans faux semblants.

Nous n'avons plus les moyens d'entretenir un système de retraite généreux compte tenu de notre pyramide des âges.

**d/ Les subventions et autre caisse de compensation**, vont coûter cette année à l'Etat 2.7 mds de dinars contre 2.2 mds en 2016 soit +21%. Cette augmentation est imputable quasi exclusivement à l'accroissement du poste énergie (+230%). Ce qui laisse augurer la perspective d'une augmentation encore plus significative pour les années à venir avec la fin de la chute des cours du pétrole. Pour rappel, il y a deux ans ce même montant était d'environ 7 mds. Qu'avons-nous fait de cette marge de manœuvre imprévue ? Cette réduction qui ne doit pas grand-chose à une quelconque réforme mais essentiellement à la chute du cours du pétrole, pose avec acuité le problème du financement de ce poste budgétaire d'autant qu'il semble que si une relative accalmie autour de 55/60 \$ pour 2017 semble se dessiner, pour 2018 en revanche le scénario est plus pessimiste. Un rééquilibrage de ce système est indispensable entre les ressources et les emplois avec une redéfinition de sa mission et de ses interventions.

Bien sûr, nous nous sommes concentrés sur les aspects des politiques publiques les plus essentiels, sans nier l'impact que peuvent avoir sur l'entreprise, d'autres politiques qui transparaissent du projet de LF 2017, telles celles de l'investissement public, du financement de la PME, de la qualité des prévisions budgétaires...

Il est important de noter, tout d'abord, que pour initier ces réformes, il faudra faire preuve de beaucoup de pédagogie : expliquer, expliquer et encore expliquer pour agir, car les chiffres sont têtus.

D'autre part que toutes ces réformes devront être mises en œuvre, de manière concomitante pour ne pas créer des distorsions préjudiciables à leur efficacité. Ainsi, par exemple, peut-on réformer la protection sociale sans la réforme de la fiscalité ?

Certes quelques dispositions de la LF 2017 peuvent être appréciées favorablement (fonds de financement des petits projets, exonération des sociétés exportatrices, incitation à l'introduction en bourse...) mais sont-elles à la mesure des enjeux ?

Une question : pourquoi attendre encore pour prendre les mesures de sauvegarde qu'impose la situation? En réalité **il n'y a plus de temps à perdre**. C'est ici et maintenant. Nous avons collectivement trop attendu au point où le remède est devenu aussi douloureux que le mal, sinon plus. Il faut mobiliser au plus vite par une vision claire, c'est-à-dire par un cap avec les moyens à mettre en œuvre et surtout porteur d'une espérance.

## **II - REMARQUES SUR LES DISPOSITIONS :**

### **Article 13 : Exonération des bénéfices et revenus réalisés à l'export**

L'avantage a été accordé pour les bénéfices réalisés au titre des années 2016 à 2020. Il est souhaitable que cet avantage soit étendu pour une période de 5 ans pour les nouveaux investissements et les extensions réalisés au cours de la période 2016-2020.

### **Article 15 : Révision du barème de l'impôt sur les revenus**

Le projet de la loi de finances pour l'année 2017 a prévu les deux mesures suivantes :

- Généralisation de l'exonération de la tranche de revenu net ne dépassant pas 5000 dinars, à toutes les personnes physiques au titre des revenus réalisés depuis le **1er janvier 2017**.

Révision à la hausse du barème de l'impôt sur le revenu et plafonnement de la déduction des frais professionnels de 10% à **2 000 DT**.

- Ces deux mesures vont permettre d'ajouter une charge supplémentaire directement supportée par les entreprises, déjà fragilisées par les revendications sociales et les difficultés de la reprise économique tant nationale qu'internationale, puisqu'une bonne tranche des contribuables imposables au barème est constituée des salariés qui ont négocié lors de leur recrutement des **salaires nets**, c'est-à-dire après déduction des cotisations sociales et de la charge d'impôt.

Nous estimons qu'il est temps de penser à instaurer un mécanisme d'actualisation annuelle des tranches du barème de l'IRPP et des déductions communes en fonction de l'inflation en garantissant l'harmonisation de la tranche supérieure du barème avec le taux de l'IS.

### **Article 20 : Soumission au taux de 18% de TVA sur la vente des terrains par les promoteurs immobiliers :**

Objection de la chambre syndicale des promoteurs immobiliers car les promoteurs immobiliers sont parfois dans l'obligation de vendre des terrains qu'ils ont acheté suite à des difficultés d'exécution de leurs projets pour diverses raisons. Le fait de soumettre ces opérations de vente à la TVA ne peut qu'augmenter les coûts des terrains pour la construction.

**Article 26 :** Soumission au taux de 6% de TVA sur les services d'Enseignement de base, secondaire, supérieur, les crèches et jardins d'enfants, établissements de Formation professionnelle de base, les centres spécialisés en formation dans le transport et dans les auto écoles : Objection de toutes les chambres syndicales de ces secteurs.

En effet, le fait de soumettre la formation de base à un taux de TVA de 6% et la formation continue à 18% peut engendrer des difficultés pour les établissements qui fournissent ces deux types de formation en plus il y aura une concurrence

déséquilibrée entre les centres publics de formation et les centres privés de formation.

D'autre part, le secteur du transport routier achète tous les intrants à 18% et vend sa prestation à 6%, avec des marges minimales, ce qui fait que les entreprises n'arrivent jamais à récupérer la TVA collectée.

Aussi, les cafés demandent l'unification des taux de TVA entre les restaurants, cafés et Hôtels car il est inadmissible que le même produit paie des taux différents selon le lieu de sa consommation.

**Article 28 : Institution d'un droit d'enregistrement additionnel sur les ventes et donations de biens immobiliers d'une valeur supérieure ou égale à un million de dinars**

Augmentation de 4% sur le droit d'enregistrement sur les ventes d'immeubles dont le montant est supérieur à 1 Million DT autres que les bâtiments à usage professionnel : objection de la chambre syndicale des promoteurs immobiliers car cette mesure aura un impact défavorable sur le secteur immobilier déjà affecté par une conjoncture défavorable.

**Article 33 : Institution d'une police fiscale**

Les prérogatives de la police fiscale sont très larges et ne sont pas bien cadrées par le texte pour éviter tout risque d'abus et garantir les droits du contribuable. Le champ d'intervention de la police fiscale doit à notre avis être limité à la contrebande, contrôle routier, exercice d'une activité commerciale sans identifiant fiscal, exercice d'une activité non autorisée, travail illégal etc...

A notre avis, le texte doit clairement préciser le périmètre d'intervention de la police fiscale par rapport au contrôle classique et définir les voies de recours.

**Article 35 : Institution d'une amende administrative de 100% au titre des crédits indûment restitués d'avance sans contrôle préalable.**

La sanction est manifestement excessive, en plus elle est due indépendamment des recours au même titre que les retenues à la source. Nous estimons qu'il convient de distinguer entre la restitution frauduleuse et les erreurs dues à des différences d'interprétation et à des reconstitutions extracomptables.

### **Article 36 : Levée du secret bancaire**

Maintenir le texte à son état actuel qui soumet la levée du secret bancaire à deux conditions :

- Contrôle fiscal en cours
- Autorisation du juge.

### **Article 43 : Commission d'encadrement des opérations de contrôle fiscal**

- Les attributions des deux commissions ne sont pas clairement définies ;
- Les règles de vote ne sont pas mentionnées dans le texte ;
- Il faut désigner des suppléants pour garantir l'efficacité des commissions ;
- Instaurer un passage obligatoire devant la commission, (qui va apprécier que la demande du contribuable soit motivée ??)
- La convocation du contribuable doit être obligatoire.
- Article 120 :
  - La commission régionale ne doit en aucun cas être présidée par un représentant de l'administration. En cas d'absence du médiateur fiscal la présidence de la commission peut être confiée à un suppléant désigné en dehors de l'administration.
  - Limiter les délibérations et le vote aux membres de la commission à l'instar de la commission nationale.
- Article 123 : limitation des pouvoirs de la commission qui n'a pas le droit de donner un avis sur l'interprétation d'un texte (Commission consultative).

### **Articles 47-50 : Institution d'une contribution conjoncturelle exceptionnelle au profit du budget de l'Etat :**

Nous estimons qu'il est nécessaire de limiter l'application de la contribution conjoncturelle à 7.5% de l'impôt dû au titre de l'année 2017.

## UNE NOUVELLE PROPOSITION :

La baisse du taux d'IS à 25% n'a pas été suivie d'une diminution des taux de retenue à la source et a été à l'origine de l'aggravation des crédits d'IS notamment pour les sociétés structurellement en crédit d'IS : *C'est de la trésorerie en moins pour les entreprises qui constitue un préjudice sur les performances de ces entreprises.*

Est-il normal de baisser à 2 reprises le taux de l'IS (35% à 30% et de 30% à 25%) et maintenir inchangé les taux des retenues à la source ?

**Commentaire :** Nous estimons nécessaire, pour permettre aux entreprises d'absorber rapidement les crédits d'impôt et à l'administration fiscale de concentrer ses efforts de vérification sur les contribuables et les secteurs à risque ou connus par la prédominance de la fraude, de :

- Réviser à la baisse les taux de retenue à la source pour permettre d'axer le contrôle fiscal vers les entreprises non transparentes.
- Réduire le nombre des taux de la retenue à la source dans le cadre de la simplification de la norme fiscale.
- Permettre la compensation entre les impôts de même nature.

Dans ce cadre, nous recommandons aussi l'encouragement du **paiement électronique** et l'admission des **certificats de retenue à la source électroniques** portant cachet et signature électroniques.