

LE PROJET DE LOI DE FINANCES 2024

Raya Choubani

Maître de conférences en droit public - Université de Carthage



Le projet de la loi de finances pour l'année 2024 peut se caractériser par deux éléments :

D'abord il y a une rupture par rapport à l'Etat d'exception en ce qui concerne la procédure d'adoption du budget. C'est la reprise de la procédure normale d'autorisation des recettes et des dépenses par le Parlement (ARP) après deux budgets adoptés par décrets-lois en 2022 et en 2023.

Ensuite il y a une continuité en ce qui concerne la politique de redressement des finances publiques avec cependant la consécration de mesures à caractère social.

1. La procédure d'adoption par l'Assemblée des représentants du peuple du projet de loi de finances 2024

Le PLF est un projet de loi et non un décret-loi comme les deux années précédentes, il y a donc la reprise de la procédure budgétaire puisque le PLF est adopté par l'ARP conformément à l'article 78 de la Constitution de 2022. La deuxième chambre du Parlement à savoir le conseil national des régions et des districts n'est pas encore élu.

Le PLF a été déposé à l'ARP le 16 Octobre dans les délais et a suivi la procédure définie par le règlement intérieur de l'Assemblée adopté le 28 Avril 2023. Il a été transmis à la commission des finances et du budget qui est l'une des 13 commissions du Parlement. Elle est composée de 15 membres et son président n'a pas à appartenir à l'opposition comme c'était le cas dans l'ancienne ARP.

A l'issue de son examen et de son audition des différents membres du gouvernement qui présentent leurs missions, un rapport sur le budget est préparé par la commission. Ainsi, la ministre des Finances a été auditionnée par la commission des finances le 9 novembre. La ministre a indiqué que la mission des finances fait face à des défis majeurs pour assurer les équilibres financiers, maintenir la soutenabilité des finances publiques et remplir les obligations de l'Etat, notamment payer à temps ses dettes intérieures et extérieures et sécuriser ses dépenses.

A l'issue du rapport, les propositions d'amendements sont présentées par les députés.

Le règlement intérieur ne précise pas la nature des amendements recevables pour le projet de la loi de finances. La Constitution précise pourtant dans l'article 69 que :« Les propositions de loi ou d'amendement présentées par les députés ne sont pas recevables si elles portent atteinte aux équilibres financiers de l'État. »

Les amendements sont donc conditionnés.

Cela signifie que les élus peuvent uniquement proposer la suppression ou la réduction d'une dépense ou la création ou l'augmentation d'une recette.

S'ils souhaitent proposer une dépense nouvelle, ils doivent la compenser par une recette correspondante ou par la diminution d'une autre dépense de manière à réaliser une économie.

Les débats budgétaires commencent par un discours du chef du gouvernement pour présenter la politique budgétaire ainsi que les options gouvernementales pour l'année à venir.

Chaque chapitre du budget ainsi que les amendements correspondants sont discutés par les députés.

Le projet de loi de finances est ensuite soumis au vote des députés. La loi de finances est une loi ordinaire, elle est adoptée à la majorité simple.

L'examen du PLF a été retransmis à la TV. Il a été possible de constater que les amendements proposés ne répondent pas dans la majorité aux règles budgétaires.

Il s'agit symboliquement d'une autorisation budgétaire avec un débat sur le PLF qui a tout de même permis de mettre en avant les difficultés économiques et financières du pays qui font que ce budget est dans la continuité de la politique d'austérité ainsi que l'a confirmé la ministre des Finances lors de son audition au Parlement.

2. Un budget d'austérité dans le cadre d'une politique d'assainissement des finances publiques

Dans le PLF 2024 le déficit public qui représente l'écart entre les prévisions de dépenses et les prévisions de recettes est estimé à 10 645 MD. Le Décret-loi de Finances pour 2023 estimait le déficit public à 7 497 MD, la loi de finances rectificative l'a corrigé à 10 711 MD.

Il s'agit de la part des dépenses qui ne peut pas être couverte par les ressources propres (fiscales, non fiscales, revenus du domaine, participations financières) et qui sera couverte par des ressources d'emprunt qui vont constituer la dette de l'Etat.

L'augmentation continue des déficits budgétaires va conduire à un taux d'endettement de plus en plus important au point que la notation souveraine de la Tunisie a atteint un niveau très bas qui traduit le manque de confiance des bailleurs de fonds. C'est pour cela que la Loi Organique du Budget a fait de la soutenabilité budgétaire l'objectif de toute la procédure budgétaire en chargeant le ministre des Finances de préparer un budget permettant d'honorer les engagements et les obligations de l'Etat et de préserver les équilibres financiers.

Il s'agit en d'autres termes d'assainir les finances publiques et de sortir de la crise financière qui se manifeste par un taux d'endettement qui est passé de 40,3% en 2011 à 79,4% du PIB aujourd'hui selon le dernier rapport de la banque mondiale. Fait aggravant : les 2/3 de l'endettement public de l'Etat est un endettement extérieur constitué très largement par des monnaies très fortes à savoir l'euro et le dollar américain.

Dans ce cadre, la lettre de cadrage qui consiste à rappeler les grandes orientations budgétaires et qui est envoyée à tous les ministères au moment du démarrage de la préparation du budget contient un certain nombre d'indications économiques et politiques.

Ainsi la lettre de cadrage pour la préparation du budget de 2024 a été envoyée le 13 avril 2024 à tous les chefs de mission. Elle précise que le contexte est marqué par les conséquences de la crise du Covid-19, de la sécheresse et de la guerre en Ukraine qui a provoqué une croissance négative en 2020 (- 8,6% du PIB). La croissance a repris en 2021 et le déficit budgétaire a été réduit à 7,7 % du PIB contre 9,4% en 2020.

Ces nombreuses difficultés ont eu des conséquences sur la part de la compensation du budget qui a atteint 8,6% du PIB en 2022 et sur la part des investissements qui ont connu une baisse importante. Associé à la valeur de monnaies d'échange et la baisse de la note souveraine de la Tunisie, la dette publique représente donc 79,4% du PIB en 2022.

Les hypothèses économiques retenues pour l'évaluation des recettes sont assez optimistes avec un baril de pétrole au prix de 80\$ alors qu'il est actuellement à 87\$ et une croissance projetée à 2% alors qu'elle a été de 1,2% en 2023.

Les objectifs du budget pour 2024 sont de mettre en œuvre les objectifs du plan de développement n° 14 et du programme national 2023-2026 qui visent à:

- Réaliser la croissance économique et la justice sociale.
- Améliorer le climat des affaires pour rétablir la confiance avec les partenaires de la Tunisie.
- Accélérer la mise en œuvre des réformes économiques afin de garantir la croissance économique et la préservation des équilibres financiers en vue de maîtriser le déficit budgétaire et l'endettement.
- Réaliser les réformes fiscales nécessaires pour plus d'efficacité économique et financière.
- Soutenir les classes sociales défavorisées et poursuivre la réforme du système de compensation pour le diriger vers les personnes effectivement nécessiteuses.
- Améliorer la gouvernance du secteur public.
- Poursuivre les efforts en vue de la transition vers une économie verte et des énergies propres.
- Développer et renforcer la capacité de l'économie nationale à résister aux crises.
- Prendre des mesures de mise en œuvre de l'économie bleue parce qu'elle contribue à la diversité biologique.

La démarche qui est suivie ne marche plus dans les pas des recommandations du Fonds Monétaire International mais reste attachée à la discipline budgétaire. La politique d'assainissement semble avoir été revue dans le sens d'une plus grande équité en intégrant des mesures à caractère social et en neutralisant certaines dépenses de compensation par des hausses ciblées sur les bénéficiaires.

Cela traduit une certaine spécificité de la politique d'assainissement tunisienne par rapport à la politique d'assainissement classique définie par l'OCDE qui considère que les mesures d'assainissement sont axées sur les dépenses et sur les recettes.

Les mesures axées sur les dépenses comprennent le gel du recrutement, la baisse des salaires, la réduction du personnel ou sa réorganisation, la réalisation des coupes budgétaires axées sur l'efficacité. Par ailleurs, les mesures à caractère social sont reprogrammées et reportées à des dates ultérieures.

Les mesures axées sur les recettes comprennent une augmentation des taxes sur la consommation et une augmentation des impôts sur le revenu ou sur les sociétés.

On retrouve cette démarche d'assainissement dans toutes les lois de finances depuis quelques années avec la préoccupation essentielle de mobiliser les ressources.

Par ailleurs, la lutte contre l'évasion fiscale est réactivée.

Dans ce cadre, le taux de pression fiscale est passé de 21,3% du PIB en 2017 à près de 25 % aujourd'hui.

Ainsi, le budget de l'Etat pour l'année 2024 s'inscrit selon le rapport produit par le ministère des finances dans la mise en œuvre du programme national des réformes publiques pour la période 2023-2026.

Il s'agit ainsi d'atteindre la stabilité économique, de rétablir le modèle de croissance et de maîtriser progressivement les équilibres, de financer et maintenir la soutenabilité des finances publiques.

Il s'agit également d'encourager les travaux visant à poursuivre la réforme du système fiscal et à accroître les ressources budgétaires du Pays.

Il s'agit enfin de maîtriser davantage les salaires et de rationaliser les dépenses de compensation.

Néanmoins, on remarque également une volonté de rassurer et de soutenir la population en intégrant dans le projet de la LF des mesures à caractère social.

Dans ce cadre, les mesures du PLF 2024 visent d'une part la poursuite de la discipline budgétaire en matière de dépenses et la poursuite de la mobilisation des ressources tout en soutenant les catégories défavorisées d'autre part, à travers un compte spécial du trésor pour développer le transport urbain, les micro-crédits accordant des prêts de 10 000DT, soutien au secteur alimentaire (viandes, huiles, soutien aux agriculteurs, aux pêcheurs, prêts pour le logement social, exonération des bonbons populaires de l'augmentation prévue de la redevance).

La discipline budgétaire en matière de dépenses se traduit par la volonté de maîtriser les dépenses de rémunération à travers le recensement des fonctionnaires dans le cadre d'un tableau budgétaire estimé.

On peut signaler dans ce cadre le décret n° 2023-591 du 21 septembre 2023, relatif à l'audit général des opérations d'intégration et de recrutement dans la fonction publique, les instances publiques, les établissements publics, les entreprises publiques, les sociétés à participation publique et toutes autres structures publiques, réalisées à compter du 14 janvier 2011 jusqu'au 25 juillet 2021. Cette décision s'inscrit dans une démarche de maîtrise des dépenses de rémunérations.

L'encouragement de la transition écologique peut constituer un moyen de réduire les dépenses énergétiques. Le projet de loi de finances consacre des incitations fiscales pour encourager la consommation d'énergie verte.

Par ailleurs, le projet de la loi de finances pour l'année 2024 maintient la poursuite de la mobilisation des ressources qui se manifeste par un certain nombre de mesures concernant :

- L'encouragement de l'épargne à travers la souscription nationale.
- L'augmentation des redevances pour les parcs d'attraction, les clubs, les cabarets de 2% à 5%.
- L'augmentation de taxe de résidence hôtelière exigible sur les touristes.
- L'augmentation de la taxe de prestation douanière.
- L'actualisation des redevances pour les services administratifs.
- Le soutien des services de recouvrement à travers l'augmentation de la sanction en matière d'information.
- Amnistie Taxe sur les immeubles bâtis et la Taxe sur les immeubles non bâtis.
- Le transfert temporaire à l'État des fonds gelés déposés auprès des banques conformément aux résolutions ou décisions de l'ONU.



إدراك IDRAK

Institute for Development Research
Analysis and Governance Knowledge