



Institut Arabe des Chefs d'Entreprises

Centre Tunisien de Veille & d'Intelligence Economique

Note de Veille

Les impacts économiques attendus de la loi de réconciliation économique et financière : Que nous apprennent quelques référentiels internationaux ?

En retrait par rapport aux considérations politiques (voire politiciennes), éthiques ou même morales qui alimentent actuellement le débat autour du projet de loi présidentiel relatif à la réconciliation économique et financière, la présente note entend enclencher un débat purement économique sur les impacts économiques de cette loi et ce, eu égard au référentiel international comparé et aux standards usuels en la matière.

Au niveau intrinsèque de ce projet de loi, et outre le fait qu'il comporte un processus de réhabilitation d'anciennes compétences administratives avérées pour rehausser la qualité des services publics, l'aide à la décision et par là, l'amélioration de l'efficacité du secteur non marchand (encore faut-il mesurer l'impact d'une telle décision sur la croissance en général, et la productivité en particulier), globalement, le contenu de cette loi s'apparente à un dispositif connu d'amnistie fiscale et de change.

En pareille situation, sans précédent et de récession exceptionnelle de l'économie tunisienne, ce projet de loi mérite une étude approfondie de ses impacts : A combien s'élève le volume potentiel des fonds à récupérer ? Est-ce concordant de croire qu'ils seront alloués à des fonds de développement régionaux et de cohésion sociale, et par quels mécanismes ? Quels sont les effets attendus sur les fondamentaux de l'économie nationale et sur les indicateurs des finances publiques ? Autant de questions qui méritent réflexion.

Par ailleurs, Il est aussi utile de ne pas faire la confusion entre le projet de loi sur la réconciliation économique et financière et la loi sur la confiscation. En la matière, l'expérience actuelle dans la gestion des entreprises confisquées suscite une certaine perplexité. Il faudrait en outre, évaluer l'impact de l'amnistie fiscale de la loi en question et ce, en tenant compte des résultats déjà obtenus avec le même dispositif introduit auparavant dans la loi de finances de 2014.

Concernant l'amnistie de change, les prérogatives techniques du projet de la dite loi semblent totalement calquées sur le dernier épisode d'amnistie de change datant de 2007 (Loi n° 2007-41 du 25 juin 2007 portant amnistie d'infractions de change et fiscales et la circulaire BCT N°2007-19 du 9 juillet 2007). A titre de rappel, cette dernière n'a que très faiblement contribué au renflouement des réserves en devises de l'époque, et n'a pas alimenté des économies budgétaires,

en raison de dispositifs contraignants divers, liés à la réglementation de change en vigueur dans notre pays. D'ailleurs, d'autres expériences antérieures en 1997, 2002, 2004 et 2006 (Loi N°2006-25 du 15 mai 2006) étaient, également, très peu concluantes.

La dernière amnistie de change a, en effet, permis, aux résidents disposant de ressources en devises, de régulariser leur situation et de déposer les devises faisant l'objet de l'amnistie, dans des comptes spéciaux en devises ou en dinars convertibles. C'est ainsi que le paiement d'un montant de 5% de la valeur des avoirs, des revenus, des bénéfices et des devises, objets de l'amnistie, devait libérer les bénéficiaires de l'amnistie du paiement, de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés et des pénalités de retard y afférentes et qui sont dus sur les revenus ou bénéfices et les avoirs de l'amnistie. Ils étaient également affranchis de toute poursuite administrative ou judiciaire en matière de change.

Dans le même sens, le présent projet de loi stipule qu'une déclaration permettra l'amnistie, à condition de payer une somme égale à la valeur de l'argent public détourné à laquelle il faut ajouter une majoration de 3% pour chaque année, à compter de l'année où les faits ont été commis. L'article 8 du nouveau projet de loi précise, entre autres, que les évadés fiscaux sont tenus de rapatrier tous les fonds détenus à l'étranger en payant une somme forfaitaire équivalente à 5% du montant rapatrié.

Nombre d'autres pays ont voté des lois d'amnistie adoptant des taux variables (Maroc, France, Italie, Espagne, Belgique). D'autres ont opté pour une amnistie excluant toute poursuite pénale, à l'image de l'Allemagne, du Portugal et du Canada. Pour les cas les plus réussis, les taux de recouvrement, mesurant donc la capacité de renflouement des ressources en devises, ont été, en moyenne, de l'ordre de 7,3% de la valeur des avoirs liquides, actifs financiers et biens immeubles détenus par leurs résidents à l'étranger.

C'est ainsi que l'amnistie de change en 2014 au Maroc a introduit une contribution libératoire au taux de :

- (i) 10% appliquée aussi bien sur la valeur d'acquisition des biens immeubles détenus à l'étranger (avec la possibilité offerte de les garder en toute légalité), que sur la valeur d'acquisition ou de souscription des portefeuilles d'actifs financiers et des valeurs mobilières (avec la liberté de continuité de gestion),
- (ii) 5% des avoirs liquides en devises rapatriés et déposés dans des comptes en devises ou en dirhams convertibles,
- (iii) 2% des liquidités en devises rapatriées au Maroc et cédées sur le marché des changes contre des dirhams.

Du premier bilan établi en janvier 2015, les autorités marocaines ont répertorié plus de 18.970 déclarants, et le processus de régularisation aurait permis à l'office des changes et Bank El Maghrib de récupérer 2,3 milliards de dirhams (209 millions d'euros) sur un total déclaré de biens meubles, immeubles et autres avoirs en devises à l'étranger d'une enveloppe annoncée à 27,8 milliards de dirhams (2,5 milliards d'euros) de patrimoine (soit un taux de recouvrement de 8,3% représentant près de 0,25% du PIB, 1,25% des recettes d'exportation en 2014 et

1,2% des réserves en devises). Les actualisations escomptées en septembre 2015 tablent sur des enveloppes de régularisation beaucoup plus élevées, facilitées en fait par les nouvelles mesures de libéralisation de change récemment annoncées par Bank El Maghrib.

De même, le dispositif de régularisation des comptes bancaires dissimulés à l'étranger a rapporté à la France, en 2014, près de 2 milliards d'euros sur une enveloppe estimée à 28 milliards d'euros détenus à l'étranger (soit un taux de 7,2% représentant près de 0,10% du PIB, 0,5% des recettes d'exportation en 2014 et 1,5% des réserves en devises). Le service de traitement des déclarations rectificatives a reçu plus de 35.000 demandes de contribuables. L'Italie, qui a appliqué une amnistie fiscale, assortie du paiement d'une taxe libératoire variant de 5% à 7% des fonds placés à l'étranger et déclarés à l'administration fiscale (les titulaires n'étant pas obligés de rapatrier les fonds), a encaissé, grâce à cette opération, 5,6 milliards d'euros à titre d'impôts sur un total de 104,5 milliards d'euros placés à l'étranger (soit un taux de 5,4% représentant près de 0,35% du PIB, 0,9% des recettes d'exportation en 2014 et 2,5% des réserves en devises).

A contrario fût l'exemple de la Belgique, qui a appliqué une amnistie fiscale destinée à encourager le rapatriement des capitaux belges placés à l'étranger, contre une amende libératoire de 6% à 9%. Elle n'en a récolté, au titre de la période 2006 à 2009, que le rapatriement de 581,8 millions d'euro pour 2.571 déclarations. C'est aussi le cas de la Tunisie, dont l'amnistie de change et fiscale de 2007, assortie du paiement d'une taxe libératoire fixée à 5% de la valeur des avoirs déclarés, n'a permis de récupérer, pendant une période de douze mois d'amnistie, que 12 millions d'euros pour, seulement, 80 déclarations.

Si nous retenons la valeur moyenne des performances obtenues par les pays comparateurs et standards d'expériences internationales présentées ci-dessus (représentant en moyenne près de 0,25% du PIB, 0,9% des recettes d'exportation et 1,7% des réserves en devises), une arithmétique comparée permet de déduire des **objectifs cibles** minima pour la Tunisie, avec des montants, respectivement, de l'ordre de 205 millions de dinars relativement au PIB, 255 millions de dinars relativement aux recettes d'exportation et 220 millions de dinars relativement aux avoirs nets en devises. En d'autres termes, un montant moyen minimal de **225 millions de dinars**.

En revanche, si nous retenons le taux de recouvrement moyen, mesurant la capacité de renflouement des ressources en devises, qui est de l'ordre de 7,3% ceci nous ramène à un objectif de déclarations de **3,08 Milliards de Dinars**.

Une difficulté se pose quant à l'estimation de l'assiette des avoirs liquides, actifs financiers et biens immeubles détenus par les résidents tunisiens à l'étranger. En la matière, le recours à des méthodes techniques est nécessaire pour calibrer des évaluations. Dépassant l'objet de cette note, l'ampleur des tâches à effectuer pour l'évaluation de l'assiette à utiliser est certes complexe mais utile.

La méthode la plus simple étant liée aux revenus de la balance commerciale et ce par le calcul des déséquilibres globaux (« global discrepancies ») entre les statistiques des balances des paiements étrangères (Eurostat, Comtrade,

Statistiques des échanges internationaux et des balances des paiements de l'OCDE, International trade statistics du World Trade Organisation ect...) et celles tunisiennes, compte non tenu des effets prix (effet change, effet prix en devises et autres fluctuations de change), pourrait reproduire les valeurs escomptées. Sur la période 2002-2010, des estimations des variations moyennes cumulées des effets volumes liés aux écarts d'exportation et d'importation produisent un écart global de 9560 millions de dinars. Si on applique le taux de 5% prévu par le projet de loi présidentiel, la contribution libératoire escomptée serait de l'ordre de **478 millions de dinars**. En revanche, si on retient le benchmark du taux de recouvrement moyen de 7,3% du référentiel international précédent, nous obtenons une enveloppe de renflouement maximal (si la totalité sera rapatriée) de l'ordre de **698 millions de dinars**. Ce montant égalise **6,7% du budget d'investissement** de l'Etat, au titre de la loi de finances complémentaire de 2015, qui l'a approuvé à hauteur de 7072 millions de dinars pour un budget global de 27786 millions de dinars, et près de **0,6% du PIB** au titre de l'année 2014.

D'autres approximations utiles sur les avoirs en devises détenus à l'étranger sont aussi possibles à partir des plateformes statistiques de la Banque des Règlements Internationaux. De même que d'autres techniques auxiliaires, telles que celles développées notamment à l'occasion de l'application, aux Etats-Unis, de la loi FATCA (Foreign Accounts TAO Compliance Act) en 2010. Il faudrait aussi estimer l'apport de la partie amnistie fiscale sur le budget de l'Etat et sa séquentialité avec le projet de réforme fiscale et douanière. Nous citons à titre d'exemple, le standard de l'OCDE d'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers en matière fiscale.

Sur un autre plan technique, il faudrait cependant ajouter l'apport de la partie réhabilitation des fonctionnaires de l'Etat et son impact sur la performance de l'administration et son engagement dans le processus de réformes. Il s'agit également d'englober les impacts attendus sur l'environnement des affaires, les effets multiplicateurs sur l'investissement privé et les élasticités potentiellement attendues sur l'emploi et la valeur ajoutée.

A cela, il faudrait aussi estimer les revenus potentiels des réconciliations hors amnistie de change qui concernent soit des opérations de détournement ou de régularisations des fonds liés au secteur informel.

En conclusion, nous estimons que si le projet de loi de réconciliation économique et financière doit se fixer un objectif en termes de résultats, il devra cibler au moins un objectif de **1,8% du PIB**, ou près de **1500 millions de dinars** (entre revenus directs d'amnistie et de réconciliation, et indirects liés aux effets multiplicateurs sur l'investissement privé et au climat des affaires en général), soit la même proportion du PIB perdue par la guerre contre le terrorisme.

Seule une enveloppe de cette nature pourraient dissiper les différends et convaincre les réticents, quant à l'utilité d'affecter les ressources récupérées à des fonds de développement régional. Néanmoins, pour que l'effort recherché à travers notamment l'amnistie de change ne soit pas vain, à l'instar de l'échec de

l'expérience menée en 2007, les autorités monétaires doivent impérativement, comme ce fût le cas au Maroc, accompagner le projet présidentiel par un programme d'ordonnancement de mesures de libéralisation de change car en la matière la réglementation actuelle risque de se poser comme obstacle majeur à toute forme de réconciliation.

Une vraie amnistie fiscale et douanière doit aussi se joindre au présent projet de loi tout en préparant un programme de mesures dans le cadre de la future réformes fiscale et douanières.