

Impositions affectées et groupes de pression

Noureddine BENSOUDA *

RÉSUMÉ

Les groupes de pression influent sur les politiques publiques en vue d'affecter des impôts au financement de leurs secteurs d'activité. Cependant, et dans le but de garantir la prééminence de l'intérêt général, l'État est appelé à encadrer l'action de ces groupes.

Pressure groups influence public policies to allocate taxes in order to fund their sectorial activities. However, and in order to ensure the primacy of the general interest, the State has to regulate the action of these groups.

Lorsque FONDAFIP m'a invité à participer à une conférence-débat sur les impôts affectés et à traiter de la problématique de l'encadrement des groupes de pression, je me suis posé trois questions essentielles auxquelles je voudrais apporter quelques éléments de réponse. Premièrement, pourquoi les groupes de pression publics et privés affectionnent-ils le recours aux impôts affectés ? Deuxièmement, est-il possible de les encadrer, connaissant leur puissance ? Troisièmement, et ce sera l'objet de ma conclusion, quels sont les impacts du comportement des groupes de pression sur la société ?

Je commencerai d'abord par une définition succincte des groupes de pression. L'expression « groupes de pression » désigne tous les mouvements, aussi bien publics que privés, qui, au-delà des

* Trésorier général du Royaume du Maroc.

considérations idéologiques ou partisans, cherchent à influencer les pouvoirs publics pour la défense de leurs intérêts catégoriels ou socioprofessionnels »¹. Les groupes de pression tirent bien évidemment leur force, de leur capacité à s'organiser et à coordonner leurs actions.

Cette vérité me fait rappeler pour l'histoire, qu'en France les maîtres des forges n'avaient pas trouvé au début de leur initiative, l'appui suffisant au sein de la chambre des députés en vue d'augmenter le droit d'entrée sur les fers anglais, à cause de « l'absence de véritable coordination dans la profession »². D'ailleurs et depuis, seuls les groupes de pression suffisamment bien organisés peuvent influencer les décisions des pouvoirs publics tant en ce qui concerne le budget de l'État que pour ce qui est des finances locales.

Le budget obéit, on le sait, aux règles traditionnelles d'annualité, d'unité et d'universalité. Devenue étroite à l'époque contemporaine, l'universalité budgétaire connaît quelques exceptions³. En effet, au traditionnel principe de non-affectation d'une recette à une dépense, l'on admet depuis longtemps que des recettes puissent être affectées à la couverture de certaines dépenses, sous forme de budgets annexes et de comptes spéciaux du Trésor, tant au niveau de l'État qu'à celui des collectivités territoriales.

Je me limiterai toutefois dans ma contribution aux impôts affectés aux comptes spéciaux du Trésor et plus particulièrement aux comptes d'affectation spéciale, pour démontrer par quelques exemples, pourquoi sous l'influence des groupes de pression, certains secteurs d'activité encouragent le recours aux impôts affectés. En effet et en fonction du secteur d'activité, les départements ministériels, notamment les plus importants, voudraient bénéficier, en sus des crédits budgétaires qui leur sont alloués, de recettes supplémentaires sous forme d'impôts affectés aux comptes spéciaux du Trésor.

L'engouement pour ce mécanisme s'explique en outre, par la souplesse qu'offrent les comptes d'affectation spéciale notamment en termes :

- d'affectation des ressources à des dépenses ;

1. Noureddine BENSOUA, *Analyse de la décision fiscale au Maroc*, préface Michel BOUVIER, Éditions La croisée des chemins, 2008, 477 pages, p. 256.

2. Francis DEMIER, « Les maîtres de forges en 1822 réaction politique et victoire d'un groupe capitaliste », in *Les groupes de pression dans la vie politique contemporaine en France et aux États-Unis de 1820 à nos jours*, sous la direction de Jean GARRIGUES, Presses universitaires Rennes, 2002, 309 pages, pp. 17 à 32, p. 19.

3. Michel BOUVIER, *Finances publiques*, 11^e éd., LGDJ – Lextenso éditions 2012, 1063 pages, p. 335.

– de possibilité en cours d'exercice budgétaire de relever les plafonds de charges dans le cas où les recettes réalisées excèdent les plafonds de ressources prévues par la loi de finances ;

– de la latitude de reporter d'année en année le solde de ces comptes.

Au Maroc la loi organique des finances édicte certes, que les opérations des comptes spéciaux du Trésor sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général. Néanmoins, les gestionnaires apprécient ces comptes d'affectation spéciale qui leur donnent plus d'autonomie.

À titre d'exemple, le secteur des assurances dispose au Maroc d'un Fonds de solidarité des assurances, qui a été créé en 1984. Il lui est affecté 25 % du produit de la taxe sur les assurances en vue d'accorder des aides aux entreprises d'assurances ou des subventions à celles qui sont en état de liquidation dans le cadre du programme de restructuration du secteur.

Il convient de noter à ce titre, que le secteur des assurances n'était pas réticent à l'affectation à ce compte d'une partie de la taxe sur les assurances, dès lors qu'il s'agit d'une taxe sur la consommation supportée par les assurés. Néanmoins et à chaque fois qu'il s'agit de l'imposition des bénéficiaires liés à son activité, à verser au budget général, le secteur des assurances s'est toujours mobilisé pour défendre une fiscalité réduite, arguant de la nécessité de renforcer l'épargne nationale pour le financement de l'investissement.

De même et en ce qui concerne le secteur agricole, un Fonds de développement agricole a été créé en 1986, en vue de soutenir le secteur agricole, à travers :

– l'octroi de subventions et de primes pour l'encouragement de l'investissement privé dans le secteur ;

– le financement des opérations d'achat, de transport, de stockage et de distribution de l'orge dans le cadre des programmes de lutte contre les effets de la sécheresse ;

– la lutte contre les maladies contagieuses aviaires ;

– la mise à niveau et le développement, dans un cadre contractuel, des filières agricoles.

Ce compte bénéficie entre autres, de l'affectation de :

– la part supérieure à 50 % du droit d'importation perçu sur les laits, viandes et leurs dérivés ;

– la part supérieure à 17,5 % de la valeur en douane au titre du droit d'importation perçu sur les céréales autres que le blé tendre ;

- le produit de la taxe spéciale sur les animaux abattus dans les abattoirs contrôlés ;

- la taxe intérieure à la consommation applicable à la pulpe sèche de betterave.

L'impôt assis sur des produits agricoles est admis, dès lors qu'il est affecté à un compte bénéficiant au secteur. En revanche, la fiscalité devient, selon le secteur agricole, contre-productive lorsqu'il s'agit de la destiner au budget général, comme l'atteste l'opposition historique à l'imposition de l'activité agricole exprimée depuis le début de la réforme fiscale en 1984.

Pour sa part, le secteur de l'équipement et du transport bénéficie de recettes substantielles affectées au Fonds spécial routier créé en 1989, pour la réhabilitation, l'entretien et l'exploitation du réseau routier. Ainsi, il lui est affecté notamment :

- le produit de la taxe à l'essieu ;

- le produit de la taxe additionnelle d'immatriculation sur les véhicules automobiles ;

- le produit d'un prélèvement sur les quotités de taxes intérieures de consommation sur les carburants ;

- le produit de la taxe annuelle sur la publicité par affiches aux bords des voies de communications routières ;

- 70 % de la taxe spéciale sur le sable ;

- le produit des amendes et majorations applicables à ces taxes.

La multitude des impôts et taxes dont la plupart ont été créés et affectés à ce fonds n'a pas suscité de réactions de la part du secteur du bâtiment et des travaux publics, du moment qu'elle lui profite et qu'elle sert à augmenter l'investissement dans le secteur. Pour rappel, durant la période allant de 1978 à 1998, l'investissement du budget de l'État a été traité comme une simple variable résiduelle, résultant de la différence entre les ressources ordinaires et les dépenses de fonctionnement.

Le secteur du bâtiment et travaux publics a consenti à l'affectation de certains impôts et taxes, dès lors qu'il s'agit d'une fiscalité indirecte supportée par les transporteurs et les consommateurs. Par contre, le même secteur, en relation avec le secteur de l'immobilier, a toujours défendu les incitations fiscales sous forme d'exonérations ou de réductions d'impôts et taxes dans le cadre des codes d'investissements, dans la mesure où il s'agit notamment, d'une fiscalité directe que les entreprises du secteur supportent.

Au sujet de l'habitat, un Fonds de solidarité de l'habitat a été créé en 2002 pour financer les dépenses afférentes aux contributions de l'État au titre des opérations d'habitat social et des actions de résorption de l'habitat insalubre.

Ce compte bénéficie de l'affectation notamment, du produit de la taxe spéciale sur le ciment et depuis 2013, de la taxe sur le fer à béton et de 30 % de la taxe sur le sable qui, au demeurant, sont des taxes cumulatives et non déductibles, déductibilité qui, pour le rappeler, constitue un principe fondamental ayant été à la base de l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée au Maroc. Cette affectation n'a pas gêné le secteur immobilier du fait qu'elle est supportée in fine par les consommateurs. Par contre, quand il s'agit des impôts le concernant directement, le secteur immobilier exige et obtient souvent des exonérations notamment, en matière d'impôt sur les sociétés, d'impôt sur le revenu, de taxe sur la valeur ajoutée et de droits d'enregistrement.

Sur un autre registre, les collectivités territoriales ont bénéficié de l'affectation depuis 1986 d'une part de 30 % du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, imputée à un compte d'affectation spéciale. Ce choix s'inscrit dans le cadre de la politique du renforcement de la démocratie locale et du développement des services de proximité.

L'option du recours aux impôts affectés, principalement la taxe sur la valeur ajoutée, pour le financement du développement local a été retenue avec l'appui des élus locaux, connaissant ses vertus de « machine à recettes ». Cette option qui consiste à greffer le financement du secteur public local sur un impôt d'État a d'ailleurs prévalu même pour l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu à hauteur de 1 %, destiné au financement des régions dans le cadre d'un compte d'affectation spéciale.

Si j'ai tenu à illustrer par l'exemple des comptes d'affectation spéciale la situation en matière d'impôts affectés au Maroc, c'est pour dire que l'affectation de certains impôts et taxes connaît une montée en puissance dans plusieurs pays. Cette affectation tend à passer d'un dispositif d'exception à un véritable mode de management des finances publiques marqué, par une influence sectorielle forte et un esprit de corporatisme budgétaire et fiscal.

Devant cette réalité, l'on est en droit de se poser la question de savoir s'il est toujours possible d'encadrer l'action des groupes de pression en matière d'impôts affectés.

Force est de constater, que quand bien même l'État voudrait encadrer l'influence des groupes de pression, il buterait sur le poids considérable des lobbies dans la société, au regard des atouts et avantages

différentiels dont ils disposent pour contrecarrer toute tentative de régulation. En effet, les groupes de pression sont aujourd'hui fortement organisés, bien structurés et largement introduits dans les circuits de décision. Ils disposent de réseaux suffisamment bien ramifiés qui leur permettent de continuer, grâce à leur travail de back-office et dans les lobbies⁴ (couloirs) comme leur nom l'indique, à influencer la politique fiscale.

Les groupes de pression disposent en outre, d'un atout indéniable lié à la longévité de leurs dirigeants, la constance et la continuité de leur action, par rapport à la courte durée des mandats des majorités gouvernementales et à la fréquence de rotation des managers publics.

Ils disposent également, d'une forte capacité d'adaptation aux changements qui affectent les équipes gouvernementales, les parlementaires et les gestionnaires publics. Leur intelligence sociale leur permet en toutes circonstances de veiller à la défense de leurs intérêts.

Par ailleurs, certains groupes de pression disposent d'un pouvoir financier puissant et d'un carnet d'adresses bien fourni qui les avantagent comparativement aux groupes d'intérêt représentant notamment les salariés et les consommateurs.

Malgré la puissance de ces groupes de pression, la plupart des pays essayent tant bien que mal de les encadrer.

Aux États-Unis, pays où le lobbying est né au début du XIX^e siècle ainsi qu'en Europe et dans d'autres continents, la tendance est à l'intégration des groupes de pression dans la vie politique.

Le plus souvent, les États établissent une réglementation qui régit l'activité de ces groupes et leur imposent de se déclarer et de publier des obligations de tenue de comptabilité et de transmettre des informations financières aux autorités. Dans les pays en développement, ces lobbies s'expriment via des organisations patronales ou encore par le biais du parlement. Au Maroc, l'histoire parlementaire nous montre que deux composantes essentielles de la société marocaine sont intégrées à l'élaboration des politiques publiques.

Au début de l'indépendance, la première constitution de 1962 avait institué un système bicaméral où, à côté de la chambre des représentants élus au suffrage universel direct, une chambre des conseillers élus au suffrage indirect englobait les élus locaux et les représentants des

4. Anne DEYSINE, « Le lobbying aux États-Unis : ancrage constitutionnel et réalités politiques », pp. 235 à 249, p. 235, in *Les groupes de pression dans la vie politique contemporaine en France et aux États-Unis de 1820 à nos jours*, op. cit.

catégories socioprofessionnelles. Cette volonté de représentativité des conseillers communaux et des chambres socioprofessionnelles au parlement est permanente. Nous la retrouvons même quand le système était devenu monocaméral de 1970 à 1997. Depuis, le Maroc a retrouvé le bicaméralisme où les élus locaux et les représentants des secteurs d'activités économiques continuent à agir au sein du parlement pour faire entendre leur voix en tant que professionnels et experts de la chose publique locale et des secteurs économiques.

Cet encadrement par l'État permet d'améliorer la production législative et réglementaire et de prendre en considération les intérêts sectoriels et locaux. Bien entendu, cela peut parfois engendrer quelques contradictions entre un secteur d'activité et un autre ou encore entre les intérêts particuliers et l'intérêt général. Un arbitrage s'impose particulièrement pour certains parlementaires qui peuvent se trouver parfois dans une situation de conflits d'intérêts.

À côté du Parlement, l'encadrement des groupes de pression pourrait également se faire par une institution importante qui est le conseil économique, social et environnemental. Inscrite dans la constitution de 1996 et dont l'intitulé a changé dans la constitution de 2011, cette institution joue un rôle de balisage des acteurs, vu la diversité de leurs horizons. Elle constitue une synthèse des attentes des citoyens en matière de politiques publiques.

Il reste entendu que l'encadrement des groupes de pression est, de mon point de vue, intimement lié à l'évolution de la société et à l'émergence d'une culture sociale orientée vers la recherche d'un équilibre intelligent entre l'intérêt général et les intérêts particuliers défendus par les différents groupes de pression.

En conclusion, je voudrais apporter quelques éléments de réflexion au sujet des impacts du comportement des groupes de pression sur la société.

En premier lieu, on constate un double comportement des groupes de pression à l'égard de l'impôt qui pourrait nuire à sa légitimité et à l'équité fiscale. Lorsqu'il s'agit d'impôts revenant au budget général, les groupes de pression sont souvent enclins, soit à s'opposer à l'institution de nouveaux impôts, soit à défendre la baisse des taux en vigueur, ou purement et simplement, à exiger des exonérations de longue durée.

En revanche, quand il s'agit d'impôts affectés destinés à financer leurs secteurs d'activité, les groupes d'intérêts apportent leur appui à toute politique visant l'élargissement de l'assiette, la révision à la

hausse des taux, si ce n'est et c'est souvent le cas, l'institution de nouveaux impôts ou taxes affectés.

En deuxième lieu, le comportement des groupes de pression influe sur la politique de l'État en matière de redistribution des richesses, dans la mesure où toute exonération, abattement ou baisse des taux constitue des moins-values pour le financement des politiques publiques. L'absence d'une stratégie d'encadrement de l'action des groupes de pression pourrait nuire au fonctionnement de la société et aggraver la situation des « laisser pour compte », qui ne disposent pas de représentants suffisamment organisés pour la défense de leurs intérêts.

La société est donc appelée à veiller à la sauvegarde de l'équilibre de son fonctionnement, à travers la mise en place de mécanismes de régulation de l'action des groupes de pression, à l'effet de constituer un contrepoids à leur influence.

La fiscalité doit par conséquent, évoluer d'un système basé sur la démesure, ou encore d'un système sur-mesure, vers un système fondé de plus en plus sur la mesure, l'équité et la recherche de l'équilibre qui, tout en prenant en compte les intérêts particuliers, favoriserait la prééminence de l'intérêt général.

En dernier lieu et faute de pouvoir garder intactes les règles budgétaires fondamentales d'unité, d'annualité et surtout d'universalité, il est salutaire de permettre au parlement de disposer d'une vision intégrale sur les politiques des prélèvements publics et de l'utilisation qui en est faite, afin qu'il puisse assurer convenablement sa mission de contrôle des finances publiques. En effet, dans le contexte actuel où la soutenabilité des finances publiques est mise à rude épreuve, la consolidation des comptes de l'État⁵ devient un impératif majeur pour le renforcement de la cohérence de l'action publique.

5. Michel BOUVIER, *op. cit.* p. 334.