



« **Finances publiques : entre culture et réalité** »

Noureddine BENSOUDA

Trésorier Général du Royaume

Collège Royal
de l'Enseignement Militaire Supérieur
à Kénitra

Kénitra, le mercredi 06 mars 2024

Le sujet des « Finances publiques entre culture et réalité » est le fruit d'une profonde réflexion et d'une longue expérience dans ce domaine.

L'observateur avisé de l'évolution des phénomènes socio-économiques sait qu'on n'inverse pas rapidement une courbe. Peut-être est-il possible de le faire dans la durée.

Mais, certains responsables politiques ne voient pas la chose de la même manière et promettent durant leur mandat d'intervenir sur des « indicateurs clés dont l'évolution dans un sens ou l'autre commande l'avenir du pays »¹.

Ainsi, ils prennent assez souvent l'engagement de réduire le chômage, de réduire le déficit budgétaire, de réduire la dette, de réduire la charge de la compensation, de réduire le déficit du compte courant de la balance des paiements, de maîtriser l'inflation, d'augmenter le taux de croissance, d'augmenter les ressources publiques, d'augmenter les dépenses publiques notamment l'investissement...

A ce propos, l'histoire contemporaine nous donne quelques exemples d'engagements non réalisés.

François Hollande et son ministre du travail, Michel Sapin, en 2012² au début du quinquennat, annoncent que l'inversion de la courbe du chômage constitue un objectif réalisable à la fin de l'année 2013.

Or, fin janvier 2014, ce n'est pas la courbe du chômage qui s'inverse, c'est plutôt le nombre de chômeurs qui augmente.

A la même époque à peu près, et sur un autre registre, lors de la présentation du projet de la loi de finances de 2012 au Maroc, il était prévu que les mesures prises³ ainsi que les réformes engagées vont permettre de limiter le déficit budgétaire à 5% du PIB en 2012 au lieu de 6,1% atteint en 2011 par le gouvernement sortant.

Mais la réalité était tout autre en fin d'année, puisque le déficit budgétaire enregistré en 2012 s'est établi à 6,8% du PIB au lieu du 5% annoncé.

Face à cette réalité émanant des comptes publics de l'Etat, la réaction immédiate de certains responsables politiques de l'époque a été de vouloir arrêter la publication des chiffres officiels⁴.

¹ Idem, p.71.

² François Hollande lors du journal télévisé de 20 heures sur TF1 le dimanche 9 septembre 2012 : « Je pense que nous devons inverser la courbe du chômage d'ici un an. », in Michel Turin, p.76.

³ Par le 1^{er} Gouvernement Abdel-Ilah Benkiran du 7/1/2012 au 10/10/2013 avec Nizar Baraka, Ministre de l'Economie et des Finances et Driss Azami El Idrissi, Ministre délégué au Budget. Cf discours du Ministre de l'Economie et des Finances p.11 et du Ministre délégué au Budget p.2.

⁴ Lettre du Ministre délégué au Budget à la Trésorerie Générale du Royaume du 25 avril 2013, 3p., p.3.

Il n'en a pas été ainsi puisque les comptes publics sont **du ressort des Institutions de l'Etat**.

D'autres responsables ont tenté en vain de ne mettre en lumière dans les publications officielles que les résultats positifs et de ne pas faire apparaître par exemple la baisse tendancielle des recettes publiques.

Cet « excès de confiance et de contentement »⁵, et le déni de la réalité ont précipité leur départ.

Afin de réduire le déficit budgétaire, à partir de 2013, le remboursement de la TVA due aux entreprises a été utilisé cette fois-ci comme variable d'ajustement budgétaire.

Au lieu d'assurer ce remboursement à temps, des arriérés⁶ ont été constitués chaque année jusqu'à atteindre presque l'équivalent de 1% du PIB en 2017.

Malgré cette décision, le déficit budgétaire de 2016 a été de 4,3% et non de 3% comme prévu.

Ces deux exemples illustrent la première caractéristique de la culture en finances publiques et en économie en général qui consiste en **la communication** et en l'annonce permanente de résultats prometteurs.

La deuxième caractéristique de la culture en finances publiques qui, à côté de la tradition orale, est la tendance parfois à la **non-conformité** à la loi.

Ici, deux phénomènes sont observés. Certains acteurs politiques ont le pouvoir de **changer la loi** afin qu'elle converge avec leurs propres intérêts ainsi que ceux des groupes qu'ils défendent.

En revanche, d'autres acteurs n'ayant pas la main mise sur les décisions en finances publiques se contentent par dépit, d'essayer de **ne pas respecter la législation et la réglementation** en vigueur.

⁵ Nicolas Sarkozy, le temps des combats, Paris, Editions Fayard, 2023, 543p., p.395.

⁶ Arriérés de remboursements de TVA dus aux entreprises en MDH :

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
TVA par an	6.366	5.183	3.949	6.897	10.812	5.114	2.901	1.001	0	0
En % du PIB	0,71%	0,56%	0,40%	0,68%	0,94%	0,43%	0,23%	0,09%		
TVA cumul	6.366	11.549	15.498	22.395	33.207	38.321	41.222	42.223		
En % du PIB	0,71%	1,25%	1,57%	2,21%	2,89%	3,21%	3,32%	3,66%		

Un premier exemple édifiant relatif au changement de la loi, est celui des Organismes de placement collectif immobilier (**OPCI**) dont le gouvernement⁷ annonce la création en 2015. Il s'agit de véhicules d'investissement réglementé avec **un régime juridique particulier** dont l'objet principal est la construction ou l'acquisition d'immeubles en vue de leur location.

En d'autres termes, investir dans la pierre sous forme indirecte avec comme arguments annoncés la diversification des instruments financiers à la disposition des émetteurs et des investisseurs⁸ ou encore l'approfondissement des réformes du marché financier⁹.

Alors que le discours officiel prône la réduction des incitations fiscales, un régime dérogatoire est accordé en 2017 à ce nouvel instrument financier notamment **l'exonération totale permanente** de l'impôt sur les sociétés pour l'organisme au titre des bénéfices correspondant aux produits provenant de la location d'immeubles construits **à usage professionnel**.

Il est également accordé **l'exonération permanente** de l'impôt sur les sociétés retenu à la source sur les intérêts et autres produits similaires servis aux OPCI. Ces exonérations sont subordonnées au respect de certaines conditions.

En 2018, poursuivant sa volonté de favoriser les « investisseurs », le gouvernement étend l'exonération totale permanente de l'impôt sur les sociétés **à l'ensemble de leurs activités et de leurs opérations**¹⁰.

En 2021, l'application du régime fiscal spécifique des OPCI aux immeubles construits **à usage d'habitation**¹¹ a fait l'objet de changement des conditions d'exonération.

Il y a lieu de noter que **le secteur de l'immobilier** est un secteur qui a toujours bénéficié des faveurs des politiques.

⁷ 2ème Gouvernement Abdel-Ilah Benkiran du 10/1/2013 au 5/4/2017 avec Mohamed Boussaid, Ministre de l'Économie et des Finances et Driss Azami El Idrissi, Ministre délégué au Budget.

⁸ Note de présentation du projet de loi de finances 2015, 187p., p.64.

⁹ Note de présentation du projet de loi de finances 2016, 213p., p.72.

¹⁰ Telles que prévues par les dispositions de la loi n° 70-14 les régissant (Dahir n° 1-16- 130 du 25 août 2016).

¹¹ Gouvernement Saad Dine El Otmani (II), 9 octobre 2019 – 7 octobre 2021. Ministre de l'Économie et des Finances, Mohamed Benchaâboun.

« Avant l'entrée en vigueur de la LF n° 65-20 précitée, le bénéfice des exonérations prévues par les dispositions de l'article 6-I (A et C) du CGI au profit des organismes de placement collectif immobilier (OPCI) était subordonné au respect de certaines conditions prévues par l'article 7- XI du CGI précité, dont notamment la distribution d'au moins 85% du résultat de l'exercice afférent à la location des immeubles construits à usage professionnel. L'article 6-I de la loi de finances n° 65-20 précitée a complété les dispositions de l'article 7-XI dudit code, en précisant que sont également éligibles aux exonérations susmentionnées, les OPCI qui distribuent au moins 85% du résultat de l'exercice afférent à la location des immeubles construits à usage d'habitation ». Note circulaire n° 731 relative aux dispositions fiscales de la loi de finances n° 65-20 pour l'année budgétaire 2021, 29p., p.6.

En 2019, sous prétexte¹² que le rendement de l'impôt sur les revenus fonciers « est manifestement insuffisant » et afin de le « simplifier et de rationaliser (sa) gestion », il a été modifié de manière substantielle, ce qui constitue un deuxième exemple de changement de la loi.

Au lieu du barème progressif de l'impôt sur le revenu appliqué jusqu'à présent au **revenu global imposable du contribuable**, ce sont désormais deux **taux libératoires proportionnels**¹³ de 10% et de 15% qui vont s'appliquer, ce qui est en contradiction avec les recommandations de la troisième édition des assises nationales de la fiscalité proclamant **l'élargissement de l'assiette fiscale et l'équité fiscale** par **la consécration du principe de l'imposition du revenu global** et l'intensification de la lutte contre l'informel.

Pis encore, en 2020 la loi de finances¹⁴ permet aux contribuables n'ayant pas déclaré leurs revenus fonciers au titre **des années non prescrites antérieures à l'année 2019**, de se contenter uniquement de verser spontanément à l'administration fiscale une contribution de 10% du montant brut des revenus fonciers se rapportant à **l'année 2018**.

Pour les années antérieures à 2018 non prescrites, les contribuables bénéficient de la dispense du paiement de l'impôt sur le revenu et de l'annulation d'office des majorations, amendes et pénalités.

En 2023, on emprunte le chemin inverse, la loi de finances réinstaura le système antérieur « dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs de la loi-cadre portant réforme fiscale notamment celui visant l'application progressive du principe de l'imposition du revenu global des personnes physiques »¹⁵.

Soit, un retour à la case de départ avant 2019 !

Quant au phénomène de **non-respect de la législation et de la réglementation**, l'**affaire** en 2012 **de Jérôme Cahuzac**, ministre délégué chargé du Budget en France et chantre de la lutte contre la fraude et l'optimisation fiscales, constitue un exemple d'un scandale politico-financier.

Le Ministre a été lui-même accusé d'avoir possédé des fonds non déclarés sur un compte en Suisse, puis à Singapour.

¹² Présentation des dispositions proposées dans le cadre du projet de loi de finances N° 80-18 pour l'année budgétaire 2019, 23p, p.11.

¹³ Gouvernement Saad Dine El Otmani (II), Ministre de l'Économie et des Finances, Mohamed Benchaâboun.

Note circulaire n° 729 relative aux dispositions fiscales de la loi de finances n° 80-18 pour l'année budgétaire 2019, 16p, p.8.

¹⁴ Gouvernement El Otmani (II), Ministre de l'Économie et des Finances, Mohamed Benchaâboun.

¹⁵ Note circulaire n° 733 relative aux dispositions fiscales de la loi de finances n° 50-22 pour l'année budgétaire 2023, 94p., p.37.

Après avoir nié au départ, il finit par reconnaître, sera mis en examen pour blanchiment d'argent provenant de fraude fiscale... et jugé à cet effet.

Ce phénomène de fraude fiscale existe bel et bien dans nos sociétés. D'ailleurs, Feu Sa Majesté le Roi Hassan II avait dit en 1993 dans une interview que « le marocain riche est très mauvais payeur d'impôt »¹⁶.

La conformité à la loi notamment dans le domaine fiscal progresse, même s'il est encore constaté que des personnes physiques et morales toutes catégories sociales confondues continuent à vouloir contrevenir aux dispositions législatives et réglementaires.

Le phénomène observé en matière de recettes publiques qui consiste à vouloir bénéficier d'une législation spécifique voire dérogatoire est également constaté en matière **de dépenses publiques**.

Les marchés publics, de par l'enjeu financier qu'ils représentent, font l'objet de plusieurs demandes de dérogations ou de réglementations propres.

Cela s'est vérifié à l'occasion de la refonte du décret relatif aux marchés publics de 2023 dont l'un des principaux objectifs consiste à donner une plus grande visibilité et davantage de clarté aux acteurs économiques et d'enrayer l'inflation de textes, à travers l'adoption d'un **référentiel unique des marchés publics** applicable à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et aux autres personnes morales de droit public.

L'objectif de l'universalité de cette réglementation est de permettre à l'entreprise candidate à la commande publique de disposer d'un même référentiel et de mettre ainsi fin au « mille-feuilles juridique » où se superposent différents textes et règlements propres des achats de l'Etat, des collectivités territoriales et de chacun des établissements publics.

A ce titre, il convient de signaler que la Trésorerie Générale du Royaume a reçu plusieurs demandes se rapportant à la non-inscription sur la liste des organismes soumis au décret relatif aux marchés publics, au maintien de certaines dispositions de règlements propres, ou de pures dérogations à certaines dispositions du nouveau décret.

Ce genre de comportements amène à se demander : en quoi le nouveau décret entrave-t-il la gestion des marchés de certains organismes publics, sinon qu'il répond à des objectifs de plus de transparence, d'égalité des chances, de responsabilité et d'efficacité de la commande publique.

En matière de délais de paiement, il convient de signaler que les opérateurs économiques font tout leur possible pour amener l'Etat, les collectivités territoriales,

¹⁶ Emission « 7 sur 7 » animée par Anne Sinclair en date du 16 mai 1993.

les établissements et entreprises publics à être performants en raccourcissant les délais de paiement des montants dus aux entreprises.

En revanche, lorsqu'il s'agit de raccourcir les délais de paiement inter-entreprises, les opérateurs économiques notamment les grandes entreprises publiques et privées ont tout essayé afin de retarder la réforme. Elles acceptent mal les nouvelles règles introduites au niveau de la loi sur les délais de paiement et le suivi assuré par la Direction Générale des Impôts à ce sujet.

En matière de gestion de la trésorerie publique, il existe une obligation faite aux collectivités territoriales et aux établissements et entreprises publics de déposer les fonds publics versés par l'Etat dans le circuit du Trésor et plus particulièrement au niveau de l'activité bancaire de la Trésorerie Générale du Royaume.

Avec le temps, cette obligation a été battue en brèche puisque certains établissements et entreprises publics sont parvenus à obtenir une dérogation délivrée par le ministère des finances pour le dépôt des fonds au niveau des banques.

Il a fallu beaucoup de ténacité pour rétablir l'application stricte d'une telle règle.

Cette culture sociale de la dérogation à la norme¹⁷ ou encore de son non-respect conduit à se demander s'il s'agit d'un phénomène isolé ou, au contraire, d'un fait social au sens développé par le sociologue français Emile Durkheim, c'est-à-dire qui résiste aux volontés individuelles et au temps.

S'inscrit-il dans une tradition de contestation et de soumission négociée à la norme, exprimant ainsi de manière constante la volonté permanente de toujours bénéficier d'un traitement dérogatoire de faveur ? S'agit-il aussi de conséquences d'interactions d'acteurs dont les intérêts sont fortement défendus ?¹⁸

En fait, il s'agit d'un phénomène qui connaît une montée en puissance et qui 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 fiscal¹⁹ assez marqué.

En définitive, il importe de souligner qu'en matière de finances publiques, les dérogations à la norme et les rapports flexibles aux règles offrent certes des avantages financiers à une partie des acteurs de la société aux dépens d'une autre, mais elles occasionnent également des manques à gagner pour le budget de l'Etat, amenant ce dernier à recourir à l'emprunt et à une augmentation des impôts et taxes...

Conclusion

¹⁷ Nouredine Bensouda, Norms and derogation in Morocco's public finances : a Durkheimian explanation, in Theories and social mechanisms : Essays in Honour of Mohamed Cherkaoui, Bardwell-Press, Novembre 2015, pages 223-235.

¹⁸ Idem.

¹⁹ Idem.

Dans un contexte marqué par une progression arithmétique des recettes publiques et une progression géométrique des dépenses publiques, il y a lieu d'être prudent et vigilant.

L'Etat, en tant que garant de l'intérêt général doit concilier entre des intérêts souvent antagonistes : favoriser des intérêts individuels ou assurer le bien commun.

Pour faire prévaloir l'intérêt général, produire des biens et services publics de qualité et préserver la soutenabilité des finances publiques qui constituent l'un des moyens essentiels de l'action de l'Etat, il est indispensable, à mon avis, de changer de culture.

Le changement devrait s'appuyer sur **l'obligation de respect de la norme** instituée par la législation et la réglementation en vigueur, de manière à faire prévaloir la logique de la règle sur la culture de la dérogation, de plus en plus courante dans la gestion des finances publiques²⁰.

A ce titre, il est essentiel de garder à l'esprit que l'efficacité d'une réglementation dépend de la capacité à la faire respecter et de l'application qui en est faite, et que toute dérogation doit être appréciée au regard des motifs, de l'objet de l'acte dérogatoire et de sa finalité²¹.

Le changement peut être réalisé lorsque **les acteurs publics** prendront conscience qu'ils ne disposent pas de toute la latitude en matière de gestion des finances publiques, et qu'ils doivent respecter scrupuleusement les règles générales et impersonnelles du droit qui assurent la primauté de la régularité²², de la légalité, de la neutralité, de l'égalité, de l'équité et de l'intégrité.

Le changement de culture doit avoir pour objectif de faire prévaloir le bien commun de l'ensemble des citoyens, car comme l'a si bien exprimé Montesquieu les nations « ne peuvent perdurer sans cultiver de génération en génération la préférence continuelle de l'intérêt public au sien propre »²³.

Ce changement est possible à travers l'abandon de l'affichage et des effets d'annonce qui risquent d'être démentis par la réalité et dans la durée, en adoptant une **culture de communication par l'action**.

Fort heureusement pour notre pays qu'il existe une autre approche de la gestion et de la mise en œuvre des politiques publiques.

²⁰ Nouredine Bensouda, Les finances de l'Etat au Maroc : entre l'ambition, la prévision et l'exécution. Rapport introductif du colloque international sur les finances publiques, 8 septembre 2012.

²¹ Patrick Robardet, idem.

²² Daniel Mockle, « La gouvernance publique et le droit », Les Cahiers de droit, vol. 47, n° 1, 2006, p. 89-165, p.100.

²³ Alain Supiot, Les familles doivent être soutenues et non entravées dans l'accomplissement de leurs tâches essentielles, Le Monde du mercredi 20 décembre 2023.

Cette approche prônée par Sa Majesté le Roi Mohammed VI, que Dieu l'Assiste, est axée sur la communication par les actions réelles sur le terrain et leurs impacts sur le vécu des citoyens.

Il s'agit de la réforme de la Constitution qui consacre la responsabilisation des gestionnaires, la reddition des comptes et la transparence, qui responsabilise l'exécutif et le législatif sur la nécessaire préservation des équilibres fondamentaux des finances publiques qui précise de manière claire que tous les citoyens supportent, en proportion de leurs facultés contributives, les charges publiques, ...

Il s'agit dans le domaine économique de la réalisation d'importantes infrastructures telles que le port de Tanger-Med, la ligne à grande vitesse Al Boraq, le port de Dakhla, les tramways de Rabat et Casablanca, ...

Il s'agit dans le domaine social de la généralisation de la protection sociale, de l'aide sociale directe (Registre Social Unifié) et de l'aide à la reconstruction des zones sinistrées par le séisme d'Al Haouz, ...

Enfin, le changement peut être atteint lorsque les gestionnaires publics feront preuve de sérieux et de sens de dévouement, comme l'a précisé Sa Majesté le Roi lors de son Discours du Trône de 2023 :

« ... il nous appartient **de faire preuve de ce sérieux** reconnu pour franchir de nouveaux seuils sur la voie du progrès et pour échafauder des réformes, des projets de plus grande envergure, dignes des Marocains ».

Il a également souligné que « Le sérieux que Nous exaltons n'est pas un terme vide de sens, de portée purement formelle. C'est, au contraire, **un concept intégré qui recouvre un ensemble d'idéaux et de principes opératoires**. Aussi longtemps que le sérieux est le moteur de nos actions, nous réussirons à renverser les difficultés et à relever les défis ».