



Le budget de l'Etat :
entre lectures juridique, politique, économique et sociale

Noureddine BENSOUDA

Trésorier Général du Royaume

Collège Royal
de l'Enseignement Militaire Supérieur
à Kénitra

Kénitra, le mercredi 15 février 2023

Le budget de l'Etat peut être appréhendé à travers trois principales dimensions, à savoir la dimension juridique, la dimension politique et la dimension économique et sociale.

En effet, la loi de finances obéit à un cadre normatif composé pour l'essentiel de la Constitution et de la loi organique relative à la loi de finances.

Au-delà de la dimension financière et comptable, le budget de l'Etat traduit des politiques publiques qui impactent la société.

Il constitue un levier majeur d'intervention de l'Etat dans les domaines économique et social ; l'objectif étant de réguler l'activité économique, d'assurer la cohésion sociale et de réduire les inégalités à travers notamment la fiscalité et les dépenses nécessaires au bon fonctionnement des services publics.

Vu l'importance des montants en jeu (600,5 milliards DH de dépenses prévues en 2023, y compris le remboursement de la dette, soit 42% du PIB), le budget de l'Etat attise les convoitises des principaux acteurs de la société, entendons par là, les entreprises, les ménages, les syndicats, les ministères,...

Ces parties prenantes exercent de fortes pressions pour obtenir des avantages fiscaux, des hausses de salaires, des crédits et des supports budgétaires supplémentaires (budget général, comptes spéciaux du Trésor et SEGMA), canaliser le maximum d'achats publics,...

Le ministère de l'économie et des finances a la charge de piloter la préparation du projet de loi de finances, au regard de ses missions et de son expertise dans ce domaine.

Conformément à la lettre de cadrage du Chef du gouvernement, le ministère de l'économie et des finances, par le biais de la direction du budget examine les demandes de crédits des ministères, répartit les crédits selon la nomenclature budgétaire, organise les réunions d'arbitrage, centralise les prévisions de recettes et les mesures proposées par les différents intervenants (notamment l'Administration des douanes et impôts indirects, la Direction Générale des Impôts, la Trésorerie Générale du Royaume, la Direction du Trésor et des Finances Extérieures, la Direction des entreprises publiques et de la privatisation et les différents ministères) et élabore le projet de loi de finances qui est débattu et adopté par le parlement.

I- Cadre normatif du budget de l'Etat

Le budget, selon Gaston Jèze¹, professeur de droit public français et directeur de la Revue de droit public, « n'est pas uniquement une évaluation arithmétique d'ordre financier ; il a une signification juridique ».

¹ Gaston Jèze, Cours de science des finances et de législation financière française. Théorie générale du budget. Sixième édition, Paris, Marcel Giard, libraire éditeur, 1922, 322p., p.22.

En effet, la préparation, la présentation, le vote et l'exécution du budget de l'Etat, ou loi de finances, sont encadrés par des règles juridiques et des principes budgétaires.

Au Maroc, le cadre normatif du budget de l'Etat est composé de la Constitution, de la loi organique relative à la loi de finances et des décrets et arrêtés d'application (décret de la comptabilité publique, décret sur les marchés publics, décret sur le contrôle des dépenses de l'Etat, arrêtés relatifs à l'emprunt,...)

La Constitution consacre une part importante à la loi de finances car, comme le souligne Paul Amselek, professeur émérite à l'université Paris-Panthéon-Assas, il ne peut y avoir d'Etat sans finances².

Ainsi, le Conseil des ministres délibère sur les orientations générales du projet de loi de finances (article 49).

L'article 75 dispose que « le Parlement vote la loi de finances, déposée par priorité devant la Chambre des Représentants, dans les conditions prévues par **une loi organique**. Celle-ci détermine la nature des informations, documents et données nécessaires pour enrichir les débats parlementaires sur le projet de loi de finances ».

A cet effet, le projet de loi de finances « est accompagné des documents suivants :

1. la note de présentation de la loi de finances comportant des données concernant les investissements du budget général ainsi que les impacts financiers et économiques des dispositions fiscales et douanières proposées ;
2. le rapport économique et financier;
3. le rapport sur les établissements et entreprises publics ;
4. le rapport sur les services de l'Etat gérés de manière autonome;
5. le rapport sur les comptes spéciaux du Trésor;
6. le rapport sur les dépenses fiscales ;
7. le rapport sur la dette publique;
8. le rapport sur le budget axé sur les résultats tenant compte de l'aspect genre;
9. le rapport sur les ressources humaines ;
10. le rapport sur la compensation ;
11. la note sur les dépenses relatives aux charges communes ;
12. le rapport sur le foncier public mobilisé pour l'investissement ;
13. la note sur la répartition régionale de l'investissement.

Le projet de loi de finances de l'année peut être également accompagné d'un rapport sur les comptes consolidés du secteur public ».

Il prévoit également que « si, à la fin de l'année budgétaire, la loi de finances n'est pas votée ou n'est pas promulguée, ..., le gouvernement ouvre, par décret, les crédits nécessaires à la marche des services publics et à l'exercice de leur mission, en fonction des propositions budgétaires soumises à approbation ».

² Paul Amselek, « Peut-il y avoir un Etat sans finances ? », Revue de droit public et de science politique, n° 2, 1983, pages 267-285.

« Dans ce cas, les recettes continuent à être perçues conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur les concernant à l'exception, toutefois, des recettes dont la suppression est proposée dans le projet de loi de finances. Quant à celles pour lesquelles ledit projet prévoit une diminution de taux, elles seront perçues au nouveau taux proposé ».

L'article 76 stipule que « Le gouvernement soumet annuellement au Parlement une loi de règlement de la loi de finances au cours du deuxième exercice qui suit celui de l'exécution de ladite loi de finances ».

L'article 77 dispose que « le Parlement et le gouvernement veillent à la préservation de l'équilibre des finances de l'Etat ».

La loi organique relative à la loi de finances (LOLF) est considérée comme étant « **la constitution financière** » du pays.

Elle fixe les règles et les principes fondamentaux relatifs au contenu, à la présentation, à l'élaboration, à l'adoption, à l'exécution et au contrôle de la loi de finances.

La loi organique des finances a fait l'objet d'une réforme en 2015, avec pour objectifs stratégiques³ :

- d'adapter son contenu aux dispositions de la Constitution de 2011 ;
- de renforcer le rôle de la loi de finances comme principal outil de mise en œuvre des politiques publiques et des stratégies sectorielles ;
- de rendre les politiques publiques plus efficaces, efficientes et cohérentes, ..., de responsabiliser les gestionnaires en ce qui concerne la réalisation d'objectifs justifiant les moyens financiers affectés ;
- d'améliorer l'équilibre financier, de renforcer la transparence des finances publiques et de simplifier la lisibilité budgétaire ;
- d'accroître le rôle du parlement dans le contrôle financier, dans l'évaluation des politiques publiques et dans l'amélioration de l'information et de la qualité du débat budgétaire.

L'article premier de la loi organique des finances énonce que : « La loi de finances détermine, pour chaque année budgétaire, la nature, le montant et l'affectation de l'ensemble **des ressources et des charges** de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elle tient compte de la conjoncture économique et sociale qui prévaut au moment de sa préparation, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elle détermine ».

³ Note de présentation du projet de loi organique relative à la loi de finances.

Le projet de loi de finances de l'année est déposé sur le bureau de la Chambre des représentants, au plus tard le 20 octobre de l'année budgétaire en cours.

Le droit budgétaire est régi notamment par quatre grands principes « traditionnels » fondamentaux qui sont l'annualité, l'unité, l'universalité et la spécialité, auxquels a été rattaché un nouveau principe, celui de la sincérité budgétaire et comptable.

1- Le principe d'annualité

Le principe d'annualité tient au fait que l'autorisation donnée par le parlement au gouvernement pour collecter les recettes publiques et effectuer les dépenses ne vaut que pour **une année**.

Une des conséquences de ce principe est que, sous réserve notamment des reports de crédits d'investissement (dans la limite de 30%), les crédits ouverts au titre d'une année et non consommés sont annulés en fin d'exercice.

A ce titre, il est important de relever que si la loi organique des finances a conservé le principe de l'annualité, elle l'a renforcé par l'introduction de la programmation budgétaire pluriannuelle.

2- Le principe d'unité

Le principe d'unité exige que le budget de l'Etat soit présenté en un seul document, afin d'éviter la fragmentation du contrôle parlementaire.

Ainsi, toutes les prévisions de recettes et de dépenses doivent être rassemblées dans un document unique, donnant à la fois une vue d'ensemble et une description détaillée.

3- Le principe d'universalité

Il ne suffit pas que le document budgétaire soit unique. Il doit contenir les prévisions de toutes les recettes et de toutes les dépenses de l'Etat.

Ainsi, le budget doit contenir toutes les opérations qui doivent relever de l'Etat.

Le principe d'universalité comporte deux composantes :

- **La règle de non-compensation** qui interdit de ne présenter au budget qu'un solde des opérations en déduisant certaines dépenses de certaines recettes (remboursements, dégrèvements et restitutions fiscaux) ou certaines recettes de certaines dépenses (prélèvement de l'IR par la Direction des dépenses de personnel lors de la liquidation de la paie).
- **La règle de non-affectation** qui interdit d'affecter une recette à une dépense.

La règle de non-affectation renvoie au fondement traditionnel de l'impôt, défini comme un prélèvement effectué « sans contrepartie », dans le sens où le contribuable ne peut contester son imposition en arguant le fait qu'il ne profite pas des dépenses.

Toutefois, l'article 8 de la loi organique précise que **certaines recettes peuvent être affectées** à certaines dépenses dans le cadre :

- des budgets des services de l'Etat gérés de manière autonome (les hôpitaux militaires, le Centre Royal de télédétection spatiale) ;
- des comptes spéciaux du Trésor (le compte de dépenses sur dotations intitulé « Acquisition et réparation des matériels des Forces Armées Royales et soutien au développement de l'industrie de défense ») ;
- ou de procédures comptables particulières, tels que les fonds de concours (dons de l'Union Européenne) ou les rétablissements de crédits (restitution de sommes payées indûment).

4- Le principe de spécialité

Le principe de spécialité impose d'indiquer précisément le montant et la nature des opérations prévues par la loi de finances dans le respect de la nomenclature budgétaire.

Le principe de spécialité suppose que les crédits soient présentés avec un niveau de détail (une spécialisation) qui s'imposera aux gestionnaires dans le cadre de l'exécution du budget et permettra un meilleur contrôle du Parlement sur la dépense.

Au Maroc, la spécialisation se retrouve au niveau des crédits qui **sont alloués par chapitre (personnel, matériel, charges communes, investissement, intérêts de la dette, remboursements, dégrèvements et restitutions fiscaux)**.

5- Le principe de sincérité

Le principe de sincérité budgétaire et comptable implique l'exhaustivité, la cohérence et l'exactitude des informations financières fournies par l'Etat lors de la prévision budgétaire et au niveau des comptes de l'Etat.

L'article 10 de la loi organique des finances dispose que : « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. La sincérité des ressources et des charges s'apprécie compte tenu **des informations disponibles au moment de leur établissement et des prévisions qui peuvent en découler** ».

Le principe de sincérité s'applique également à **la comptabilité de l'Etat**, dans la mesure où l'article 31 de la loi organique des finances dispose que « Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ».

Par ailleurs, l'article 6 de la loi organique des finances précise que : « Les lois de finances ne peuvent contenir que **des dispositions concernant les ressources et les charges ou tendant à améliorer les conditions de recouvrement des recettes et le contrôle de l'emploi des fonds publics** ».

Les dispositions de la loi de finances sont ainsi réparties en trois catégories :

- les dispositions **obligatoires** qu'on trouve nécessairement dans tout projet de loi de finances et qu'on ne peut trouver ailleurs.

Il s'agit notamment, de l'autorisation de perception des recettes, de l'évaluation des recettes, des plafonds de dépenses, du tableau d'équilibre, des postes budgétaires, de l'autorisation de financement par l'emprunt, ... ;

- les dispositions **exclusives** qu'on ne peut trouver que dans une loi de finances, mais qui **ne sont pas obligatoires**.

Il s'agit notamment des dispositions relatives aux affectations de recettes au sein des différentes composantes du budget de l'Etat (30% du produit de la TVA, 5% du produit de l'IS et de l'IR...) ;

- les dispositions **facultatives** qu'on peut trouver dans une loi de finances, mais qui ne sont pas obligatoires et qu'on peut également trouver dans d'autres lois.

Il s'agit de dispositions fiscales (code général des impôts, code des douanes), ou des dispositions relatives au recouvrement des créances publiques et à la responsabilité financière (exemple : code de recouvrement des créances publiques, code des juridictions financières, loi sur la responsabilité).

Toute autre disposition ne peut avoir sa place dans le cadre de la loi de finances, sous peine de constituer un « **cavalier budgétaire** », ou ce que Gaston Jèze appelle « les adjonctions budgétaires ».

Par ailleurs, il importe de souligner qu'en matière d'exécution du budget de l'Etat, le droit budgétaire continue à consacrer le principe de **séparation de l'ordonnateur et du comptable**, dans la mesure où seul le comptable peut manier des fonds publics.

La finalité de cette séparation est double : d'abord, c'est le contrôle effectué par le comptable afin d'éviter les erreurs et les irrégularités en amont et ensuite, empêcher que les deux missions ne soient entre les mains d'une seule autorité.

Il en est de même du principe de l'unité de caisse et de l'unité de trésorerie, matérialisé par le compte courant du Trésor ouvert à Bank Al-Maghrib, qui constitue le compte unique de l'Etat.

Enfin, il est important de relever que les ministères ne peuvent procéder aux dépenses de matériel et d'investissement que conformément à la réglementation régissant la commande publique (marchés publics, partenariat public-privé, gestion déléguée du service public).

II- La vocation politique, économique et sociale du budget de l'Etat

Pour Gaston Jèze⁴, « le budget est, avant tout, la mise en œuvre **d'un programme d'action politique** : c'est **l'acte gouvernemental par excellence**. [...] Un gouvernement n'est au pouvoir que pour réaliser le programme du parti politique qui le soutient. Le budget des dépenses n'est pas autre chose que la liste des crédits demandés par le gouvernement et **accordés par le parti politique qui a la majorité dans le Parlement pour la réalisation d'un certain programme d'action politique** ».

De même, les concepts politiques de justice sociale et de solidarité nationale⁵ se retrouvent au niveau de l'impôt lorsqu'il s'agit de la répartition des charges entre les citoyens, car il est nécessaire de savoir qui paiera l'impôt, dans quelle mesure et de quelle manière.

Les choix politiques apparaissent également au niveau de l'allocation de ressources à certaines catégories sociales et des distributions forcément inégales de financement qui résultent de mobilisations, de conflits, de luttes de pouvoir et d'arbitrages entre groupes sociaux et acteurs économiques⁶.

La vocation politique du budget de l'Etat se retrouve au niveau de la répartition des attributions entre les pouvoirs.

En effet, et suivant la règle des **quatre temps** alternés « **la préparation du budget relève du pouvoir exécutif, le vote revient à la représentation nationale qui autorise l'impôt et vote les dépenses, l'exécution dépend du gouvernement et des services administratifs** tandis que **le contrôle est assuré, a posteriori, par le pouvoir législatif** »⁷.

Ainsi, l'initiative de préparation de la loi de finances relève des attributions du gouvernement, et la référence expresse à un « projet de loi » et non à une « proposition de loi » exclut toute initiative des parlementaires en la matière⁸.

⁴ Gaston Jèze, op. cit., p.II.

⁵ Idem.

⁶ Philippe Bezes et Alexandre Siné, « Gouverner (par) les finances publiques », Presses de Sciences Po, Paris, 2011, 523p, p.21.

⁷ Damien Catteau, Droit budgétaire. Comptabilité publique. Hachette Livre, 3^{ème} édition 2016, 207p., p.63.

⁸ Idem, p.65.

L'article 77 de la Constitution dispose que « Le gouvernement peut opposer, de manière motivée, l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement formulés par les membres du Parlement lorsque leur adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation des charges publiques ».

En réalité, il arrive que le gouvernement accepte des amendements même s'ils diminuent les ressources. A titre d'illustration et dans le cadre de la loi de finances de 2023, un amendement du parlement relatif à l'exonération de toutes les professions libérales et autres de la TVA lorsque le chiffre d'affaires est inférieur à 500.000 DH a été accepté, bien qu'il se traduirait par une baisse des recettes.

La vocation politique, économique et sociale du budget de l'Etat se retrouve au niveau des principales orientations et des choix de politiques publiques, qui sont à la base de la loi de finances.

A titre d'illustration, la loi de finances pour l'année 2023 tient compte des Hautes Orientations contenues dans les différents Discours de **Sa Majesté le Roi** que Dieu l'Assiste.

Il s'agit du parachèvement du chantier de la couverture sanitaire obligatoire et de son élargissement aux bénéficiaires du RAMED (Régime d'Assistance Médicale au profit de la population démunie), ainsi que la généralisation graduelle des allocations familiales⁹.

L'application des dispositions de la loi-cadre n° 09-21 sur la généralisation de la protection sociale passe notamment par la généralisation des allocations familiales durant les années 2023-2024 au profit des familles qui n'en profitent pas selon les textes en vigueur (affiliés à la CNSS et fonctionnaires).

Il s'agit également de mettre l'accent sur la problématique de l'eau et les défis urgents et futurs qui s'y rattachent ainsi que sur la nécessité d'opérer un bond qualitatif en matière de promotion de l'investissement¹⁰.

La loi de finances de 2023 reflète également certaines recommandations du **nouveau modèle de développement**.

Elle traduit **le programme gouvernemental**, surtout en ce qui concerne l'accélération de la régionalisation avancée, la protection sociale, le développement du capital humain et l'accompagnement des changements de l'économie nationale pour créer des opportunités d'emploi.

⁹ Discours Royal à l'occasion de la Fête du Trône de 2022.

¹⁰ Discours Royal au Parlement à l'occasion de l'ouverture de la 1ère session de la 2ème année législative de la 11ème législature (vendredi 14 octobre 2022).

Elle tient compte aussi de la mise en œuvre progressive de la loi-cadre sur la réforme fiscale, de la réforme du secteur public et de la charte sur l'investissement, qui constituent autant de chantiers structurants pour le développement économique et social du pays.

Prenons par exemple le domaine de la politique de la santé, L'Etat s'est fortement mobilisé en matière de couverture sanitaire obligatoire et à son élargissement aux bénéficiaires du RAMED.

Pour la mise en œuvre de cette politique, le gouvernement a procédé à une augmentation substantielle des crédits alloués au ministère de la santé et de la protection sociale.

D'abord au niveau du chapitre du personnel, on observe une augmentation des crédits ouverts de 18,4% entre 2022 et 2023.

Au niveau du chapitre de matériel et des dépenses diverses, l'augmentation des crédits ouverts est plus importante, elle est de 26,5%.

En ce qui concerne le chapitre de l'investissement, l'augmentation des crédits ouverts est de 16% pour les crédits de paiement et de 9% pour les crédits d'engagements.

Ce qui attire l'attention, c'est le compte spécial de la pharmacie centrale qui connaît une augmentation de 46,2% des prévisions de dépenses.

Globalement, les crédits de paiement du ministère de la santé et de la protection sociale (budget général, SEGMA et CST) sont passés de 25,8 MMDH en 2022 à 31,2 MMDH en 2023, soit une hausse d'environ 21% ou +5,3 MMDH.

Le budget demeure intimement lié au rôle de l'Etat dans les domaines **économique et social**.

Sur le plan théorique, l'importance et la structure du budget dépend en grande partie des fonctions dévolues à l'Etat. Celles-ci évoluent suivant les doctrines économiques, les mutations de la société, le contexte économique et l'environnement international.

Le rôle de l'Etat dans l'économie fait l'objet d'un débat historique et très riche entre les économistes libéraux et keynésiens.

Les libéraux considèrent que la régulation par le marché est la mieux indiquée pour la gestion efficace de l'économie. Par conséquent, l'Etat doit se limiter à ses fonctions régaliennes : la justice, la police et la défense, soit un rôle d'Etat gendarme¹¹.

Toute intervention de l'Etat dans l'économie risque, d'après eux, de perturber le libre-jeu du marché et créer des situations de crise.

¹¹ <https://www.maxicours.com/se/cours/l-intervention-de-l-etat-et-la-politique-economique/>

Le budget de l'Etat doit ainsi être équilibré, dans le sens où les dépenses sont ajustées aux recettes. Le principe de l'équilibre est l'un des piliers des finances publiques classiques.

Le libéralisme n'a pas permis d'éviter les crises économiques, la montée du chômage et des inégalités.

D'où l'émergence de l'école keynésienne qui prône pour sa part, une autre vision de l'Etat qui devient un acteur de régulation du champ économique et ambitionne de mettre la population à l'abri du besoin et du risque.

C'est l'Etat-providence dont les domaines d'intervention ont été étendus pour englober des aspects économiques et sociaux (stabilité des prix, équilibre du commerce extérieur, croissance, emploi, redistribution, ...).

L'Etat n'est plus seulement arbitre ou gardien de l'ordre public, il est aussi entrepreneur, en ce sens qu'il réalise certaines productions (infrastructures routières, ferroviaires...). L'Etat est également redistributeur de revenus.

Dans ce contexte, l'Etat intervient directement à travers son budget par le biais des dépenses publiques comme on l'a vu en matière de santé, et indirectement par la politique fiscale, avec pour objectif de soutenir ou de relancer l'activité économique.

A ce sujet et à titre d'illustration de l'intervention de l'Etat en matière fiscale, l'exemple des organismes de placement collectif immobiliers (OPCI) est assez édifiant à plusieurs égards.

Au moment de la discussion au parlement du projet de loi de finances 2017, les incitations fiscales des OPCIs ont été présentées par le ministre de l'économie et des finances de l'époque¹² comme nécessaires afin d'« encourager la mobilisation de l'épargne longue et l'orienter vers le financement d'immeubles construits à **usage professionnel** ».

Facialement, deux objectifs louables, le premier visant les épargnants et le second consiste à mettre à la disposition des investisseurs des locaux professionnels servant à plusieurs activités économiques.

En réalité, ces incitations fiscales bénéficiaient davantage à quelques investisseurs dans le domaine afin qu'ils paient le moins d'impôts.

En effet, en effectuant un apport de locaux totalement amortis à un OPCIs tout en les louant auprès de ce dernier, l'investisseur va pouvoir déduire de son résultat fiscal les charges locatives versées à l'OPCI.

La loi de finances 2017 a institué, pour la période de trois ans allant du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2020, au profit d'investisseurs apporteurs de leurs immeubles à un OPCIs, un dispositif fiscal alléchant constitué de deux mesures importantes :

¹² Gouvernement Saad Dine El Otmani (17 mars 2017 – 10 septembre 2021), Mohamed Boussaid, ministre de l'économie et des finances (10 octobre 2013 - 19 août 2018).

1- une non imposition de la plus-value nette réalisée lors de cet apport et le bénéfice d'une réduction de 50% d'impôt au moment de la cession partielle ou totale des titres de l'OPCI.

Cette mesure a été reconduite pour deux années supplémentaires par la loi de finances 2021 pour couvrir la période allant du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2022.

Elle a été également étendue pour intégrer les immeubles construits à **usage d'habitation**¹³.

Mais, le Gouvernement a finalement compris qu'il s'agit là d'une niche fiscale qui profite à certains investisseurs au détriment du budget et a procédé, par la loi de finances 2023, à la suppression de la réduction de 50% en cas de cession ultérieure des titres de l'OPCI.

2- un abattement de 100% au titre des dividendes distribués par l'OPCI à l'apporteur d'immeubles, personne morale soumise à l'IS. Cet abattement a été supprimé par la loi de finances 2018 pour être de nouveau institué par la loi de finances 2019 au taux de 60%.

Là aussi, le Gouvernement a compris le préjudice financier causé par cet abattement au budget et, par la loi de finances 2023, il a été ramené à 40%.

En effet, cet abattement permet de réduire le taux effectif de l'IS de manière conséquente, impactant de la sorte les recettes fiscales du budget :

Année	Taux facial de l'IS	Abattement	Taux effectif de l'IS
2017	31%	100%	18,60%
2018	31%	0%	28,20%
2019	31%	60%	20,41%
2023	28,25%	40%	23,73%

L'exemple du régime fiscal des OPCIs, nous montre comment un instrument financier créé d'apparence pour soutenir l'épargne longue nécessaire au financement de l'économie, est utilisé pour favoriser une population d'acteurs économiques aux fins de réduire leur charge fiscale.

En conclusion, il apparaît clairement à travers ce qui précède, que la lecture du budget permet un éclairage multidimensionnel des finances publiques qui « constituent à la fois un terrain privilégié d'observation et d'analyse des rapports de pouvoir politiques, administratifs et sociaux et un ensemble de mécanismes d'extraction et d'allocation des ressources qui structurent fortement la vie sociale, économique, politique et administrative...»¹⁴.

¹³ Gouvernement Saad Dine El Otmani (17 mars 2017 – 10 septembre 2021), Mohamed Benchaaboun, ministre de l'économie, des finances et de la réforme de l'administration (20 août 2018 - 7 octobre 2021).

¹⁴ Phillipe Bezes et Alexandre Siné, op. cit., p.21.

Le budget de l'Etat constitue de ce fait **un miroir** de luttes permanentes entre l'intérêt général et les intérêts particuliers.

En général, les politiques publiques retracées au niveau de la loi de finances ont des objectifs clairs et précis, comme c'est le cas par exemple en matière de couverture sanitaire obligatoire qui vise à consolider l'Etat social.

Toutefois, il arrive que certaines politiques visent, en apparence, la réalisation de l'intérêt général, mais cachent en fait des intérêts particuliers et catégoriels, comme ce fut le cas de la fiscalité des organismes de placement collectif immobiliers (OPCI).

De par le monde, les parties prenantes au budget de l'Etat sont constituées par ce que l'ancien ministre des finances grec Yanis Varoufakis et d'autres appellent, les insiders et les outsiders¹⁵.

Les insiders, ou ceux qui participent à la préparation de la loi de finances et en connaissent les détails, sont au fait de la réalité et des interventions des uns et des autres, afin de bénéficier au maximum des avantages que peut offrir le budget de l'Etat.

Ces insiders connaissent leurs possibilités, leurs limites... et ont pour habitude de terrer les secrets.

Par contre, les outsiders, ceux qui voient la loi de finances de l'extérieur, ne comprennent pas parfois qu'il y a des choses qui se sont passées en coulisses aboutissant à des moutures qui ne répondent pas totalement à l'intérêt général.

Ils ne comprennent parfois pas tous les intérêts qui sont en jeu, les règles du jeu non dites et non apparentes dans les discussions par rapport à un certain nombre de sujets.

Ces outsiders peuvent, comme l'a fait Varoufakis, dénoncer cette situation car ils privilégient leur liberté de parole.

Cette situation est pour eux insupportable par rapport à une certaine rationalité et à certains principes.

C'est ce qui a été d'ailleurs observé et mis en exergue dans le cas de Varoufakis, qui a résidé hors de son pays pendant une certaine période de sa vie, lorsqu'il était professeur universitaire, avant de devenir ministre des finances. Ainsi, fort de principes respectables, il a voulu préserver la souveraineté de la Grèce dans un monde politique complexe et particulier qu'il ignorait.

¹⁵ Yanis Varoufakis, Conversations entre adultes. Dans les coulisses secrètes de l'Europe, Quebec, Edition Babel, 539 p., p.17.

Tout cela pour préciser que les finances publiques sont éminemment politiques, et c'est ce qui a laissé dire au Baron Louis¹⁶ : « Faites moi de bonnes politiques et je vous ferai de bonnes finances ».

¹⁶ Baron Louis (1755 - 1837), ministre français des finances.