

L'influence des groupes de pression en finances publiques

Noureddine BENSOUDA*

RÉSUMÉ

La décision en matière de finances publiques cristallise nombre d'enjeux et attise divers intérêts. Toutes les parties prenantes pouvant influencer la décision n'hésitent pas à le faire, parfois d'une manière directe et visible, mais très souvent d'une manière indirecte et par acteurs interposés. Cela donne lieu à un jeu de rôle très subtil qui se fait souvent au détriment de l'intérêt général. En vue de sauvegarder ce dernier, la seule véritable alternative demeure toujours le renforcement de la démocratie et de la transparence.

Decision in public finance crystallizes number of stakes and stir interests. All stakeholders who have the opportunity to influence decision do not hesitate to do so, sometimes directly and in a visible way, but usually indirectly and through intermediaries. This gives rise to a very subtle role-playing game which is often to the detriment of general interest. In order to preserve the latter, the only real alternative remains the strengthening of democracy and transparency.

Une présentation fidèle de l'influence des groupes de pression sur les pouvoirs financiers publics suppose d'avoir pu en observer concrètement les formes et les effets. Or, les différentes fonctions que

* Trésorier Général du Royaume du Maroc.

j'ai occupées au Ministère de l'Économie et des Finances marocain m'ont amené, permettez-moi de le dire, à en connaître de très près leurs diverses facettes.

Il convient par ailleurs de s'interroger sur leur pertinence ou encore sur leur utilité. En effet, peut-on imaginer des politiques publiques ou des finances publiques axées sur l'intérêt général qui ne tiendraient pas compte des intérêts particuliers et donc des demandes des groupes de pression qui les représentent ?

Aujourd'hui, des voix s'élèvent contre les groupes de pression pour dénoncer le règne de l'extractivisme et de zones de non-droit¹ qui impactent l'environnement, la nature et les individus.

En fait, la vie en société est une coexistence permanente entre l'intérêt général tel que défini par la loi et les intérêts particuliers. Il est vrai que la règle de droit obéit, en apparence, à un ordre établi, celui de l'intérêt général afin de répondre favorablement à la demande de la collectivité.

Mais est ce que c'est réellement le cas dans la pratique ?

En réalité, entre ce qui est apparent et la face cachée de la loi, on est en présence d'un processus complexe, où plusieurs acteurs agissent en fonction de leur pouvoir, de leur présence dans la sphère décisionnelle, de leur ténacité, de leur longévité dans les positions qu'ils occupent, afin que tout ce qui régit le quotidien converge vers leurs intérêts.

Il est assez difficile de décrypter le processus de la délibération de chaque loi.

En effet, les discussions, les échanges et les négociations autour des questions sociales, économiques, financières, environnementales ou de toute question de société, se déroulent fréquemment dans les bureaux, dans les salons ou dans les cercles d'influence.

Les négociations se passent également par l'intermédiaire de réseaux constituant un maillage de relations pouvant apporter leur appui aux objectifs poursuivis.

Pour ce faire, les groupes de pression utilisent toute leur influence pour que **les décideurs** notamment au niveau de la représentation nationale, des grandes administrations et institutions défendent au mieux leurs intérêts. Ils veillent de près sur les élections et les nominations à des postes stratégiques car c'est là que se joue vraiment une plus ou moins forte capacité d'influencer les décisions.

1. Flora GENOUX, « Au Chili, l'industrie rongée par la santé des habitants », Le Monde du vendredi 23 septembre 2022.

Autrement dit, les lois et les décisions appliquées par les administrations sont influencées par des acteurs invisibles sur la scène publique car agissant par personnes interposées pour faire valoir leurs intérêts.

Du coup, il est nécessaire de s'intéresser aux méandres des négociations, en dehors des sphères officielles, pour comprendre comment les décisions financières publiques sont orientées et prises, mais aussi pour quelles raisons.

Il faut aussi rappeler que l'influence des groupes de pression est un phénomène que l'on peut constater de tout temps et en tous lieux. Tous les États le connaissent et le Maroc n'est pas en reste par rapport aux autres pays même si cette influence reste relativement limitée.

Pour illustrer mon propos, je voudrais vous présenter deux exemples de décisions relatives à la fiscalité et un exemple concernant la dépense publique et plus exactement la réforme du décret sur les marchés publics. Ces exemples illustrent parfaitement, à mon sens, de quelle manière il a fallu concilier l'intérêt général avec les intérêts particuliers.

Les deux exemples qui concernent le domaine fiscal ont pour but de montrer comment l'intérêt particulier a d'abord pris le dessus sur l'intérêt général et comment la défense de celui-ci a permis, progressivement, un rééquilibrage du système fiscal.

Le premier exemple concerne le régime fiscal de la province de Tanger qui bénéficiait, depuis 1963, d'une réduction de 50 % en matière d'impôt sur les sociétés et d'impôt sur le revenu professionnel des personnes physiques.

Dans le but de supprimer cet avantage par la loi de finances pour l'année 2008, et après une première tentative avortée, tous les intéressés se sont ligüés contre la mesure de suppression invoquant un acquis historique qu'on ne pouvait changer.

Mais c'était sans compter sur l'expertise et la ténacité de l'administration fiscale, qui, faisant prévaloir l'intérêt général, parvint à faire évoluer la législation. C'est parce qu'elle n'a pas agi de manière frontale et qu'elle a su trouver la bonne formulation de la mesure qu'elle a pu contrer les prétentions des groupes de pression.

Ainsi, et tout en gardant en apparence le régime de Tanger, celui-ci a été limité par l'emploi du seul mot « exclusivement ». Cela signifie que l'on n'admet la poursuite de l'application dudit régime que pour les opérations de travaux réalisés et de ventes de biens et services effectuées dans la province de Tanger.

Par conséquent, ce régime dérogatoire devenait moins attractif pour les entreprises installées dans cette ville et opérant sur tout le territoire national.

En réaction à cette limitation et dans le cadre d'un compromis² avec les partis de la majorité de l'époque, le gouvernement accepta de reporter la normalisation du régime fiscal de la ville de Tanger au 1^{er} janvier 2011 et de faire progresser à partir de cette date les taux de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu afin d'atteindre le taux normal de 30 % de l'impôt sur les sociétés et ceux du barème de l'impôt sur le revenu.

Ainsi, ce n'est qu'à partir du 1^{er} janvier 2016 que le régime fiscal de faveur accordé à cette province a été abrogé laissant place à une uniformisation au niveau national des taux d'imposition en matière d'impôt sur les sociétés et l'application du barème progressif de l'impôt sur le revenu.

On peut ainsi observer qu'il a fallu patienter sept années pour supprimer une niche fiscale bénéficiant à des opérateurs économiques d'une région avant de faire prévaloir l'intérêt général.

Le deuxième exemple que je voudrais vous présenter concerne la suppression de l'exonération des métaux de récupération de la TVA sans droit à déduction.

Il s'agit d'une mesure qui a été insérée, sous forme d'amendement, dans la loi de finances pour 2021³, sous l'influence de groupes d'intérêts agissant au niveau de la chambre des conseillers, chambre où les secteurs d'activité sont les plus représentés. Ces groupes ont défendu une taxation au taux de 20 % afin de bénéficier de la déduction de la TVA sur les métaux de récupération achetés auprès d'un secteur non organisé qui leur facturait la TVA sans pour autant qu'il ne la verse au Trésor.

Pis encore, avec la modification introduite, les marchands de matériaux de récupération se trouvaient encouragés à les exporter du fait du droit à remboursement de la TVA alors que l'industrie nationale en a besoin.

Il faut rappeler que sur le plan international, cette activité est exonérée de la TVA **sans** droit à déduction, comme ce qui était appliqué au Maroc avant 2021, à juste titre, en vue de lutter contre la fraude fiscale.

Avec l'arrivée du nouveau gouvernement⁴ à la suite des élections législatives de 2021 et grâce à la vigilance aussi bien du pouvoir

2. Gouvernement Abbas El Fassi, 15 octobre 2007 – 3 janvier 2012, Ministre de l'Économie et des Finances : Salaheddine Mezouar.

3. Gouvernement Saad Dine El Otmani (I), 6 avril 2017 – 9 octobre 2019, Gouvernement El Otmani (II), 9 octobre 2019 – 7 octobre 2021. Ministre de l'Économie et des Finances, Mohamed Benchaâboun, 20 août 2018 – 9 octobre 2019 et puis Ministre de l'Économie, des Finances et de la Réforme de l'administration jusqu'au 7 octobre 2021.

4. Gouvernement Aziz Akhannouch 7 octobre 2021, Ministre de l'Économie et des Finances, Nadia Fettah Alaoui, Ministre délégué chargé du Budget, Fouzi Lekjaa.

législatif que du pouvoir exécutif, un retour à l'exonération des métaux de récupération de la TVA **sans** droit à déduction prévalant avant 2021 a été opéré dans le cadre de la loi de finances pour 2022.

Pour ce qui concerne le rôle des groupes de pression dans le domaine de la réforme en cours des marchés publics au Maroc le procédé est largement le même que celui utilisé en matière de fiscalité.

Cela en premier lieu, pour des raisons liées à un enjeu budgétaire fort, celui que représentent les marchés publics dans l'économie, soit environ 20 % du PIB, enjeu qui ne peut laisser indifférents les opérateurs économiques.

Ensuite, parce que ce domaine met en interaction une multitude d'acteurs : les acheteurs publics, les entreprises ou les fédérations d'entreprises, les ordres professionnels, la société civile, etc. Tous ont des enjeux qui le plus souvent sont divergents et qui s'expriment à travers un jeu complexe de pouvoirs et de contrepouvoirs.

Un processus d'expression de ce jeu d'acteurs a commencé au sein même de l'administration à propos de la nécessité pour les opérateurs économiques de disposer d'un référentiel unique des marchés publics, proposition refusée par certaines administrations et par quelques établissements et entreprises publics.

Ce processus s'est poursuivi au niveau du Parlement, car bien que le décret sur les marchés publics relève du domaine de l'exécutif, le gouvernement a tenu à le présenter au Parlement invitant ainsi au débat, tous les partis politiques, les collectivités territoriales, les entreprises, par le biais de la confédération générale des entreprises du Maroc, les chambres professionnelles et les syndicats, représentés au sein de l'institution parlementaire.

Le rôle de l'État a donc consisté à promouvoir une ferme volonté de concertation et d'inclusion des différents intérêts catégoriels, ce qui lui a permis de juguler le jeu d'intérêts complexe des acteurs.

La finalité était de trouver un équilibre permettant de mieux rapprocher l'offre privée de la demande publique, dans un rapport de juste prix, de qualité, de neutralité de l'État et où le curseur est situé au point d'équilibre entre les intérêts particuliers et l'intérêt général.

Veiller à l'équilibre entre l'intérêt général et les intérêts particuliers contribue à garantir que le dispositif évolue au bénéfice de tous. Il s'agit d'éviter une exagération dans la défense des intérêts particuliers qui pourrait déstabiliser ce dispositif.

Il me faut encore souligner que l'action des groupes de pression connaît une sorte de flux et de reflux selon les périodes historiques.

Durant les périodes difficiles, les groupes de pression peuvent se faire plus discrets et diminuer momentanément leur influence, car ils craignent d'exacerber l'opinion publique qui peut s'en prendre directement à eux.

En effet, les groupes de pression sont conscients qu'ils ne peuvent aller au-delà d'une certaine limite, ils savent s'arrêter avant de l'atteindre afin de ne pas mettre en danger le système qui les protège.

En revanche, dès que, pour une raison ou une autre, la situation leur est de nouveau favorable, ils intensifient leurs interventions pour défendre leurs intérêts.

En conclusion, il faut observer qu'un bon fonctionnement des pouvoirs et des contrepouvoirs, favorise des politiques publiques qui répondent aux attentes des citoyens.

Mais, il faut aussi souligner qu'historiquement le capital a toujours été plus ou moins sauvegardé, voire renforcé, du fait notamment de l'intervention des groupes de pression.

Par contre, si le travail et les salaires ont été également améliorés, grâce à la présence des syndicats qui ont milité notamment, pour la mise en place de la protection sociale, de l'indemnité pour perte d'emploi et des systèmes de retraite, ce n'est que dans une moindre mesure.

Pour ce qui est des consommateurs, et parce qu'ils ne sont pas aussi bien organisés que les détenteurs de capital, ils subissent de plein fouet les décisions financières publiques telles que la taxation indirecte. Celle-ci est souvent privilégiée par les politiques, parce que les impôts indirects sont, on le sait, des impôts qui au Maroc comme dans beaucoup d'autres pays, se fondent dans le prix des produits contrairement aux impôts sur le capital ou sur le travail.

Finalement, il convient de reconnaître que les groupes de pression ont plus de puissance que d'autres acteurs et finissent souvent par imposer leur point de vue.

C'est pourquoi le rôle de l'État est d'assurer un équilibre entre les intérêts particuliers et l'intérêt général, car comme l'a soutenu le professeur Michel Bouvier, en 1986 dans son ouvrage *L'État sans politique*⁵, le fait d'accorder plus de possibilités aux groupes de pression, reviendrait à favoriser un certain corporatisme.

D'une manière générale, les pouvoirs publics doivent veiller au rééquilibrage entre les parties en présence afin d'assurer la viabilité du

5. Michel BOUVIER, *L'État sans politique. Tradition et modernité*, Paris, LGDJ, 1986, 268 pages, p. 226-246.

système, pour qu'il soit supportable par la collectivité, au sens de son acceptation et en termes d'efforts consentis par tous.

Cet équilibre dépend de la conjugaison de plusieurs facteurs, à savoir la qualité de la représentation nationale, celle de la justice et celle de l'Administration. Il est tributaire également du poids des valeurs, de l'éthique, de la morale et de la qualité de l'éducation et de la formation des citoyens dans la société.

Mais il dépend aussi de la responsabilité sociale des entreprises, qui doivent veiller elles-mêmes à maintenir un certain équilibre entre leurs propres intérêts, le droit social et la protection de l'environnement, pour les salariés et pour la collectivité.

On peut dès lors juger de l'évolution d'une société à partir de la position du curseur qui peut tendre vers les intérêts particuliers, vers l'intérêt général ou vers un équilibre entre les deux.

Enfin, il n'est pas inutile de rappeler que chaque fois que la démocratie se renforce le curseur se rapproche un peu plus de l'intérêt général en raison de la présence de poids et de contrepoids.

Il faut toutefois accepter que cet équilibre recherché, comme celui des sociétés, demeure un équilibre précaire, ce qu'a très bien écrit Ibn Khaldoun pour qui « l'espèce humaine vit dans un équilibre instable, elle peut basculer vers le désordre à tout moment, mais il ne faut jamais perdre l'espoir que l'équilibre se rétablisse »⁶.

6. Abdesselam CHEDDADI, *Ibn Khaldoun, une biographie romancée*, Éditions La Croisée des Chemins, Casablanca, 328 pages, p. 324.

