



Colloque International sur les Finances Publiques sous le thème :

« **Finances publiques et souveraineté des Etats** »

Rapport introductif

Noureddine BENSOUDA

Trésorier Général du Royaume

Rabat, le 15 septembre 2017

La responsabilité et la liberté sont deux principes qui ont fondé le contrat social. On le sait, ce contrat consiste à ce que le peuple délègue à la puissance publique, en l'occurrence l'Etat, tous les pouvoirs pour bénéficier en contrepartie de la sécurité et du bien-être.

L'Etat est dit souverain « parce qu'il a le monopole du véritable pouvoir qu'est le pouvoir politique, c'est-à-dire le pouvoir de décider et le pouvoir de faire »¹.

L'Etat est responsable. Il demeure « l'acteur majeur de la construction de la cohésion sociale, de la gestion de la société, de l'exercice du droit et de la justice »².

Chez certains philosophes du bonheur comme Hobbes et d'autres philosophes contemporains, le souci du bien-être et la sécurité dont l'Etat est responsable « finit toujours ... par l'emporter sur celui de la liberté »³, idée d'ailleurs défendue par le philosophe contemporain Hans Jonas dans son livre « Le principe de la responsabilité », mais controversée chez les philosophes français qui sont plutôt défenseurs de la liberté.

Ce qui nous intéresse dans la pensée de Jonas c'est le concept de responsabilité des générations présentes vis-à-vis des **générations futures**, concept qui est à la base des principes de **développement durable** sur lequel l'Etat doit veiller.

En principe, étant souverain, l'Etat n'est subordonné à aucune autorité qui lui est supérieure, du fait qu'il dispose d'un monopole dans l'exercice de ses missions fondamentales, comme la défense, la monnaie, la fiscalité, la justice, la police, la diplomatie, ...

Le concept de « souveraineté » a connu « une histoire longue et mouvementée durant laquelle il a pris des acceptions, des connotations et des tonalités différentes en fonction du contexte et des objectifs de ceux qui l'employaient »⁴.

La souveraineté peut ainsi être politique, nationale, intérieure et extérieure pour les spécialistes du droit. Elle peut être monétaire, budgétaire et fiscale pour les économistes et les experts en finances publiques ; elle peut même être alimentaire pour les organisations humanitaires.

Si « la souveraineté est la forme qui donne l'être à l'Etat »⁵, elle connaît de plus en plus des limites dues aux développements des relations politiques, économiques, sociales, culturelles et juridiques, à l'adhésion à des zones de libre-échange (UE, ALENA, Mercosur, UEMOA, ASEAN, ...) et en raison de l'importance prise par certains acteurs qui grignotent chaque jour la souveraineté de l'Etat.

Il s'agit notamment des organisations internationales (ONU, FMI, Banque Mondiale, OMC, OCDE, CNUCED, BAD...), des multinationales, des marchés financiers, des sociétés de rating, des lobbies ...

Il apparaît ainsi clairement qu'« aucun État ne peut évoluer sur la scène internationale sans commercer, échanger, dialoguer, négocier, autant d'actions, autant d'interactions qui bornent peu ou prou sa souveraineté »⁶.

L'État se trouve donc contraint de s'adapter à ce nouveau contexte national et international, en concédant une partie de sa souveraineté et de certaines compétences, dont il détient le monopole exclusif, au secteur privé ou à des organisations internationales ou non gouvernementales.

Il s'agit à titre d'illustration pour les pays de la zone euro, de l'examen du budget des pays de l'UE par la commission européenne, de la mission de battre monnaie qui est maintenant exercée par la Banque Centrale Européenne (BCE), du règlement des litiges commerciaux par l'organisation mondiale du commerce (OMC), des conditionnalités imposées par le Fonds monétaire international (FMI), de l'application du droit par le tribunal pénal international (TPI) et par la cour pénale internationale (CPI), de l'appréciation du risque pays par des agences privées de notation, ...

La souveraineté des États s'érode de manière accentuée en raison de la mondialisation, de l'interdépendance des économies et des bouleversements introduits par l'économie numérique, qui font qu'un pays subit les conséquences d'une crise économique apparue dans un autre pays.

Cette situation a été constatée lors des crises économiques et financières successives, telles que la crise du Mexique en 1994, la crise asiatique de 1997 et plus particulièrement, la crise financière de 2008 qui a remis en cause la souveraineté financière et budgétaire de plusieurs pays, notamment le Portugal, l'Irlande, etc...

Il est à relever toutefois, que « l'érosion de la souveraineté touche inégalement les États »⁷. S'il y a des érosions « perdantes », il y a aussi des érosions « gagnantes ». Pour certains pays, la mondialisation et le numérique ont été bénéfiques et représentent une opportunité, alors que pour d'autres, ils constituent une contrainte et une source de problèmes.

A l'ère de la mondialisation et de l'intégration, de l'essor du numérique, de l'influence des organisations internationales et de la prépondérance des marchés financiers, l'État dispose-t-il encore de suffisamment d'autonomie pour l'exercice de la plénitude de sa souveraineté dans le domaine économique et spécialement en matière de finances publiques ?

L'État est-il toujours en mesure d'assurer la sécurité et le bien-être dont les citoyens lui ont confié les pouvoirs et d'assumer sa responsabilité vis-à-vis des générations futures, face à la force de la mondialisation ?

En réalité, l'État ne peut pas se soustraire à ce que Max Weber appelait « les antinomies de l'action historique », c'est-à-dire les contradictions inhérentes à toute action politique. L'État est obligé de choisir entre plusieurs maux ; le principe de responsabilité lui impose de « faire le choix du moindre mal en toute lucidité »⁸.

En d'autres termes, pour faire face à la perte relative de la souveraineté, il n'est de réponse possible que d'être responsable au vrai sens du terme et faire des choix, qui peuvent être difficiles à court terme mais qui demeurent salutaires à long terme.

Cette notion de responsabilité va être le fil conducteur de mon propos dans ce rapport introductif qui traitera de la souveraineté fiscale, de la souveraineté budgétaire et de la souveraineté monétaire, qui constituent les thèmes de ce colloque consacré aux finances publiques et à la souveraineté des Etats.

La présentation de la souveraineté fiscale en premier lieu, se justifie par le fait que l'impôt est censé couvrir la majeure partie des dépenses publiques, alors que les Etats ne disposent plus d'une réelle maîtrise sur les ressources fiscales.

La souveraineté budgétaire est traitée en second lieu, afin de montrer quelles sont les marges de manœuvre de l'Etat dans ce domaine et ce qu'il peut encore faire en matière de rationalisation budgétaire.

La question de la souveraineté monétaire est posée en dernier lieu. Il s'agit d'une question d'actualité, qui fait l'objet d'opinions différentes et qui mérite un éclaircissement pour connaître quelle souveraineté un Etat peut-il encore exercer sur sa monnaie.

I- La souveraineté fiscale devient plus restreinte

Il est vrai que la compétence fiscale est du ressort du législateur national.

Cependant, avec l'évolution de la décentralisation dans les Etats unitaires, la compétence fiscale est désormais partagée entre le législateur et les autorités délibérantes des collectivités territoriales qui disposent par exemple, d'une marge de manœuvre dans la détermination des taux.

Sur le plan international, la compétence fiscale des Etats se trouve encadrée notamment⁹ par les conventions fiscales qu'ils concluent et influencée par les tendances de la pensée fiscale. Deux sujets sur lesquels je voudrais insister.

En matière de conventions fiscales, il est admis, selon le principe de non-discrimination prévu dans les modèles de conventions fiscales des Nations Unies et de l'OCDE, que les Etats n'ont pas le droit d'appliquer des taxes discriminatoires à l'égard des entreprises et des personnes étrangères.

De la même manière, les incitations fiscales octroyées par un Etat aux personnes physiques et morales font l'objet de plus en plus d'une volonté de neutralisation par l'autre Etat signataire de la convention qui refuse parfois de prévoir des dispositions conventionnelles permettant de déduire de leur base d'imposition, l'impôt (fictif) qui aurait dû être payé dans l'Etat qui accorde l'exonération.

Le but est que la fiscalité ne vienne pas affecter les règles de concurrence et des échanges entre les Etats. Elle ne doit pas non plus servir à des fins de délocalisation ou freiner la libre circulation des personnes et des capitaux.

Ce principe n'a pas empêché certains pays de l'OCDE de prévoir des impôts dans leur droit fiscal interne (ex : exit tax) leur permettant de taxer les pensions du secteur privé dans le pays d'origine où les personnes physiques ont exercé leur activité au lieu du pays de résidence, considérant que la pension a été constituée dans le pays où la personne a été active. Ils ont ainsi sacrifié la liberté des retraités sur l'autel de la responsabilité vis-à-vis de la population active.

Par ailleurs, tous les Etats sont de plus en plus mobilisés pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales internationales.

Les Etats ont constaté que les multinationales ne payaient que très peu ou pas d'impôts, y compris dans des pays où elles réalisaient des bénéfices considérables.

En novembre 2015, les chefs d'Etat du G20 ont adopté définitivement le plan mis sur pied par l'OCDE en matière de lutte contre l'évasion fiscale des multinationales, baptisé BEPS pour « Base Erosion and Profit Shifting » (érosion de la base fiscale et transfert des bénéfices).

Ils ont par la même occasion, encouragé les pays en développement à rejoindre ce mouvement.

Ils ont réaffirmé leurs engagements sur la coopération entre administrations fiscales, avec pour objectif de mettre en place des systèmes d'échange automatique d'informations dès 2017, et au plus tard avant la fin 2018.

Ces Etats veulent lutter contre les stratégies de planification fiscale qui exploitent les failles et les différences dans les règles fiscales, en vue de faire « disparaître » des bénéfices à des fins fiscales ou de les transférer dans des pays ou territoires où l'entreprise n'exerce guère d'activité réelle.

Les Etats réclament également, un partage équitable de l'impôt payé par les multinationales du numérique, tels que Apple, Google, Facebook et autres géants américains de l'Internet.

Les pays européens considèrent que ces multinationales payent l'essentiel de l'impôt aux Etats Unis, et par conséquent l'Europe se trouve pénalisée alors qu'une bonne partie du chiffre d'affaires de ces entreprises est réalisé en Europe.

Tenant compte de ces développements, comment le Maroc a entrepris ses réformes dans le passé pour sauvegarder une certaine souveraineté fiscale ? de quelles marges de manœuvre dispose-t-il pour affronter l'ouverture de son économie et son impact sur ses recettes fiscales ?

Une seule réponse : c'est être responsable.

A titre de rappel, en 1983, le Maroc a pris sa responsabilité lorsqu'il s'est trouvé en situation de cessation de paiement avec l'assèchement de ses réserves de change et avec l'aggravation du déficit du Trésor qui a atteint 14% du PIB en 1981.

Il a été contraint de solliciter l'assistance du FMI afin de mettre en place un programme d'ajustement structurel (PAS)¹⁰ avec un rééchelonnement de sa dette extérieure.

Entre 1983 et 1993, s'est ouverte une décennie marquée par la recherche de la stabilisation du cadre macro-économique et par le désengagement progressif de l'Etat au profit du secteur privé, la libéralisation du secteur financier et l'ouverture de l'économie à travers la conclusion de plusieurs accords de libre-échange.

Parmi les composantes de ce programme d'ajustement structurel figurait en position la réforme fiscale de l'Etat et des collectivités territoriales.

L'Etat était conscient qu'il ne pouvait compter que sur **ses propres efforts et sur ses propres ressources** pour rétablir la soutenabilité budgétaire.

Il a fait des choix qui peuvent être rétrospectivement critiqués, mais qui ont permis au pays d'avancer en s'appuyant sur les tendances de la pensée fiscale de l'époque, influencée par Laffer et d'autres tenants de l'école néolibérale qui défendaient l'idée de mieux d'Etat, avec une simplification de la fiscalité et une baisse de la pression fiscale pour les entreprises et les ménages.

Pendant cette période, la réforme fiscale a consisté à mettre en place un système fondé sur la suppression des impositions cédulaires pour les fondre dans un système fiscal synthétique composé de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en 1986, l'impôt sur les sociétés (IS) en 1987, l'impôt sur le revenu (IR) en 1990, et les droits d'enregistrement et de timbre.

Les taux des impôts ont également baissé concomitamment avec une suppression ou une réduction progressive des incitations fiscales.

A moyen et long terme, le rendement de la fiscalité a augmenté, avec toutefois un essoufflement ces dernières années.

En effet, face à la dégradation de ses finances, avec un déficit budgétaire qui a atteint 7,2% du PIB en 2012, l'Etat revient de manière sporadique à la création d'impôts cédulaires et à l'augmentation des taux d'imposition.

Ainsi, il a institué en 2012 la contribution pour l'appui à la cohésion sociale avant de la supprimer. Il a créé en 2013 la taxe sur le sable et la taxe spéciale sur le fer à béton et en 2014 la taxe aérienne pour la solidarité et la promotion touristique.

Il a également relevé en 2012 le taux réduit du droit d'enregistrement pour l'acquisition de locaux construits et de terrains à lotir ou à construire de 3% à 4%.

Il va encore relever par la loi de finances de 2017 ce taux de 4% à 5% pour les terrains à lotir ou à construire.

Le taux de l'IS et de l'IR retenus à la source sur le montant des produits des actions, parts sociales et revenus assimilés a été augmenté de 50%, passant de 10% à 15% en 2013.

Le taux de l'impôt sur le revenu a été augmenté **en 2013** de 20 à 25 et 30% sur les profits fonciers selon la durée écoulée entre la date d'acquisition des biens immeubles et celle de leur cession.

Il a augmenté **en 2016** le taux de l'impôt sur les sociétés de 30 à 31% pour les sociétés qui réalisent un bénéfice supérieur à 5 millions de dirhams.

Simultanément, les dépenses fiscales sous forme d'exonérations, de déductions ou de réductions d'impôts ont augmenté. Le manque à gagner à ce titre est passé de 15,5 MMDH en 2005 à 32,4 MMDH en 2016 pour 407 dispositions dérogatoires, selon les estimations de l'administration fiscale.

On remarque donc qu'en matière de fiscalité, l'Etat agit selon deux courants divergents. D'un côté, il doit mobiliser les ressources fiscales nécessaires pour le financement de ses politiques publiques, alors que de l'autre, il use de l'instrument fiscal pour accorder des incitations fiscales à plusieurs secteurs d'activités.

De surcroît, il doit affronter avec responsabilité la mondialisation et le développement du numérique et entreprendre les mesures législatives et administratives à même de sauvegarder quelque peu sa souveraineté fiscale face à des multinationales dont le poids économique et l'expertise dépassent de loin la puissance de l'Etat.

Or, dans ce domaine, être conscient et poser sans hésitation les vraies questions est déjà un début de solution.

L'Etat doit s'inscrire dans une stratégie à long terme où la fiscalité doit jouer des rôles clairs et structurels et non contradictoires et conjoncturels.

Etre responsable, c'est également avoir le courage d'assumer ses choix qui peuvent ne pas correspondre aux intérêts sectoriels mais permettent d'assurer une sécurité financière bénéficiant à tous les citoyens.

Il faut enfin être un acteur actif dans le cadre de la coopération fiscale internationale, avec une présence soutenue dans les rencontres tenues à ce niveau à l'effet de contribuer au processus de production de normes fiscales internationales afin de limiter les pertes pour l'Etat.

Les pays en développement ne font que subir les décisions prises au niveau international. Ils arrivent à faire entendre parfois leurs voix dans les organisations internationales telles que l'ONU mais encore faut-il que ces Etats soient présents de manière régulière pour que les principes directeurs au niveau de la fiscalité internationale intègrent leurs intérêts.

En mobilisant suffisamment de ressources fiscales, les Etats pourraient préserver une relative souveraineté budgétaire qui, on doit le reconnaître, obéit à davantage de règles.

II- La souveraineté budgétaire est de plus en plus encadrée par des règles

S'il est un domaine où les Etats doivent observer des règles c'est bien celui du budget. En plus des règles, la prudence s'impose puisque par le budget, l'Etat agit sur la vie des citoyens et doit leur assurer le bien-être, fondement du contrat social.

En effet, le budget est l'acte par lequel sont autorisés le prélèvement des recettes, l'émission des dépenses et les sources de financement durant un exercice budgétaire déterminé. Etant adopté par le parlement, le budget représente ainsi un acte de souveraineté nationale.

A ce titre, et dans sa décision du 30 juin 2009 concernant le traité de Lisbonne, la Cour constitutionnelle fédérale allemande a précisé que « les décisions concernant les recettes et les dépenses publiques constituent un élément fondamental de la capacité d'autodétermination démocratique d'un Etat constitutionnel [...]. Il revient au Bundestag allemand de décider du montant des recettes et des dépenses et d'en **assumer la responsabilité devant le peuple** [...] Le Bundestag allemand ne peut transférer sa responsabilité budgétaire à d'autres acteurs par des délégations de pouvoir indéterminées en matière de politique budgétaire »¹¹.

La souveraineté budgétaire de l'Etat s'exprime à travers la politique budgétaire qui constitue, avec la politique monétaire, l'un des principaux leviers de la politique économique dont dispose l'Etat pour influencer sur la conjoncture économique.

A ce titre, l'Etat peut par exemple compenser une diminution ou un ralentissement de la demande par une augmentation des dépenses publiques.

Les principaux instruments budgétaires de l'Etat sont les dépenses, notamment les transferts et les subventions, les impôts, les incitations et les exonérations fiscales, ainsi que l'emprunt devenu nécessaire pour combler l'écart entre les recettes et les dépenses.

La politique budgétaire résulte de choix par rapport aux priorités nationales en matière de développement économique et social.

En réalité, il s'avère que les Etats ne sont plus entièrement libres de leurs choix budgétaires, c'est le cas par exemple des pays de l'Union européenne qui doivent se conformer aux exigences de leur intégration régionale.

La politique budgétaire des Etats est également encadrée par des règles dictées par les organisations internationales, tels que le FMI.

En fait, les politiques budgétaires « doivent être disciplinées et surveillées »¹².

Il en est ainsi des contrôles exercés par le FMI dans le cadre de l'article IV de ses statuts.

Ainsi, « il apparaît [...] clairement que le contrôle exercé par le FMI sur les politiques budgétaires de ses membres se prête à une double lecture. En période normale ou de croisière, il s'agit d'une simple surveillance à la connotation assez neutre. En revanche, vienne une crise financière majeure nécessitant l'implication du FMI, et alors elle se transforme en véritable tutelle »¹³.

Il en résulte que les pays membres surendettés qui se trouvent dans l'obligation de recourir à son assistance perdent le libre choix tant de leurs dépenses publiques que de leurs recettes.

Par exemple, face à la crise des dettes souveraines, des règles budgétaires ont été instaurées afin d'amener les gouvernements, en les respectant, à suivre une discipline budgétaire plus efficace nécessaire à l'assainissement des finances publiques.

Ces règles budgétaires consistent à établir des contraintes sur la politique budgétaire, qui limitent « le niveau de certaines variables comme le déficit, la dette ou les dépenses, soit dans l'absolu, soit en fonction de certaines variables économiques »¹⁴. Ces règles peuvent être inscrites au niveau de la Constitution, de la loi organique ou imposée par des organisations internationales ou des bailleurs de fonds.

L'instauration de règles budgétaires a été fortement préconisée par le FMI, afin de lui permettre de mieux contrôler les politiques budgétaires des États. Certaines règles fixent en permanence ce que doit être la politique budgétaire (par exemple : le solde ordinaire doit être positif, l'emprunt ne doit être utilisé que pour financer l'investissement), alors que d'autres fixent une limite (le déficit ne doit pas dépasser 3% du PIB, la dette ne doit pas dépasser 60% du PIB).

Par exemple, dans le cadre des consultations au titre de l'article IV, le FMI a souvent recommandé au Maroc :

- de baisser son déficit budgétaire¹⁵ ;
- de poursuivre ses efforts de réforme fiscale, notamment en simplifiant davantage le régime fiscal avec la réforme de la TVA et des tarifs douaniers, « en réduisant le nombre des taux et des exonérations »¹⁶ ;

- de maîtriser sa masse salariale¹⁷ ;
- de « réduire le coût budgétaire de la compensation »¹⁸ ;
- d'« améliorer l'efficacité et la composition des dépenses publiques pour assurer un rendement plus élevé des investissements publics dans le capital humain et physique »¹⁹ ;
- de mettre en œuvre la réforme paramétrique de la retraite²⁰ ;
- de réduire la dette à 60% du PIB au maximum à moyen terme²¹ ;

Le FMI considère également que « le régime actuel de rattachement du taux de change a bien servi le Maroc, mais les autorités marocaines conservent leur objectif à moyen terme, qui est de passer à un régime monétaire et de change plus flexible »²².

On voit bien que l'ensemble de ces recommandations participent à une bonne gestion des finances publiques. Car c'est de cela qu'il s'agit.

D'ailleurs, c'est la mise en œuvre de ces recommandations qui vont permettre aux pays d'aller emprunter sur le marché international.

L'Union Européenne par exemple, a exigé des pays qui ont perdu l'accès aux marchés et lui ont demandé une aide financière, de s'engager dans la mise en œuvre d'un mémorandum d'accord avec les membres de la Troïka (Commission Européenne, Banque centrale européenne et Fonds monétaire international) et qu'il soit validé par le parlement national du pays en question. « À travers ces mémorandums d'accord, les autorités européennes pèsent sur les choix budgétaires, économiques et sociaux nationaux. Il ne s'agit donc pas uniquement d'une obligation de résultats, mais aussi d'une obligation de moyens, les mémorandums incluant une énumération des mesures concrètes que l'État membre doit adopter. De plus, tout au long de la mise en œuvre de son programme d'ajustement, l'État membre est soumis à des évaluations trimestrielles »²³.

On constate ainsi que la souveraineté des Etats est plus limitée qu'il ne paraît. Elle l'est également du fait de **l'intervention des agences de notation** (Standard & Poors, Fitch Ratings et Moody's).

Ces agences procèdent à l'évaluation du risque de non remboursement par un Etat de la dette qu'il compte émettre et informent ainsi les investisseurs du risque qu'ils courent s'ils prêtent à cet Etat. En fonction de la note décernée, les agences de notation influencent le montant et le taux d'intérêt auxquels les Etats peuvent prétendre de la part des banques ou des investisseurs privés, voire la possibilité d'emprunter.

L'évaluation de la qualité de la dette des Etats par les agences de notation pose la problématique de la souveraineté des Etats, car « nous sommes ainsi arrivés à une situation originale où des organismes privés à but lucratif, notamment Standard and Poor's, Moody's et Fitch Ratings, jugent sur des critères qu'ils décident eux-mêmes de la capacité financière d'un Etat souverain »²⁴.

Cet environnement international a imposé des mutations profondes de la gouvernance des finances publiques notamment en matière budgétaire dont la gestion se détache de la culture des moyens et se fonde désormais sur les résultats et la performance, en rapprochant « le fonctionnement des institutions publiques (...) de celui des entreprises privées »²⁵.

Plusieurs pays ont procédé à des réformes budgétaires d'envergure en établissant de nouvelles règles qui ont généralement été instituées par des lois organiques des lois de finances : c'est le cas de la France et du Maroc.

Au Maroc, la nouvelle constitution de 2011 a consacré son titre XII à la bonne gouvernance, en précisant que les services publics sont soumis **aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité** et sont régis par les principes démocratiques consacrés par la constitution.

De la vision **politique** qui se trouve consacrée dans **le droit constitutionnel**, l'Etat prend conscience de **l'importance du management**²⁶ qui rend les politiques publiques concrètes et perceptibles par les citoyens.

C'est justement ce que la loi organique des finances tend à appliquer.

Parmi les règles qu'elle a instituées, trois sont très significatives.

La première règle est **la sincérité des prévisions budgétaires**²⁷. La loi de finances doit désormais présenter de manière sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat en tenant compte des informations disponibles au moment de leur établissement (article 10).

La corrélation des dépenses avec les recettes constitue une culture qui devrait dorénavant régir les comportements des décideurs et des gestionnaires des finances publiques.

Le dispositif de cadrage du budget de l'Etat devrait être articulé de manière à ce que la rigueur budgétaire constitue une exigence constante en amont du processus de programmation, de préparation et d'adoption de la loi de finances et en aval, lors de son exécution.

La deuxième règle, est que le gouvernement doit **être responsable de la politique choisie et être performant.**

La nouvelle nomenclature budgétaire est désormais, articulée autour de chapitres, subdivisés en programmes, régions et projets ou actions, adossés à des objectifs dont l'atteinte serait appréciée, à travers des indicateurs chiffrés, rendant aisée l'évaluation des résultats obtenus comparativement aux objectifs préalablement déterminés (article 38).

La loi organique des finances **consacre la responsabilisation** plus accrue des gestionnaires, en contrepartie de la flexibilité qui leur est accordée dans la gestion des crédits. Ils seront en définitive évalués par rapport à la réalisation de leurs objectifs grâce aux indicateurs de performance associés à leurs programmes, dans un cadre optimisé de reddition des comptes au parlement.

Cette **logique de performance** et de résultats devrait rénover et moderniser le mode de gouvernance de la gestion publique, en le faisant évoluer d'une obligation de moyens coûteuse en termes de consommation de crédits et déresponsabilisante, à une obligation de résultats où chaque décideur, gestionnaire ou responsable de programme s'intègre dans un système de responsabilité collective de réalisation des objectifs chiffrés des politiques publiques²⁸.

La troisième règle est **la reddition des comptes**.

Elle constitue le prolongement naturel des principes de séparation et de limitation des pouvoirs, de responsabilité ou d'imputabilité des décisions²⁹.

Elle suppose de laisser l'action se développer puis de contrôler de manière systématique et détaillée a posteriori, puisque chacun est responsable de son programme qu'il s'agisse d'infrastructures, d'éducation, de santé...

La loi organique introduit un réaménagement du calendrier de préparation et d'adoption de la loi de règlement, en réduisant le délai de dépôt devant le parlement de deux années maximum à 15 mois (article 65).

Le projet de loi de règlement est accompagné :

- de la déclaration générale de conformité entre le compte général du Royaume et les comptes individuels des comptables publics, qui est préparée par la Cour des comptes (article 66) ;
- du compte général de l'Etat, du bilan, des autres états financiers et d'une évaluation des engagements hors bilan ;
- d'une annexe relative aux dépassements des crédits avec leurs justifications ;
- du rapport annuel de performance ;
- du rapport sur les ressources affectées aux collectivités territoriales ;
- du rapport d'audit de performance.

L'on observe ainsi, l'importance donnée aux comptes publics et à la réforme comptable de l'Etat, car les parlements, les contribuables ou les citoyens, la cour des comptes, les organisations internationales et les agences de notation réclament une information financière de qualité.

Là encore, nous observons que les Etats disposent d'une souveraineté relative. Le référentiel comptable international IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) devant être appliqué pour le secteur public et notamment les opérations de l'Etat est davantage établi par les pays développés qui sont fortement présents dans l'IPSAS Board par rapport aux autres pays qui ne font que suivre cette mouvance internationale.

Ce référentiel est de plus en plus exigeant en termes de transparence et d'exactitude. Il se fonde sur les normes comptables du secteur privé qui ont été adaptées aux spécificités du secteur public. Les Etats les appliquent de plus en plus, ce qui laisse moins de marge de manœuvre aux politiques lorsqu'ils rendent compte de la situation financière de leurs pays.

Il est clair que si la politique budgétaire doit être gérée avec responsabilité. Elle doit aussi être coordonnée dans le cadre de la policy-mix avec la politique monétaire dans la poursuite de la stabilité des prix.

III- La souveraineté monétaire est fortement dépendante du marché

La souveraineté monétaire des Etats s'entend des prérogatives de battre monnaie, de fixer les taux d'intérêt, de déterminer la masse monétaire en circulation et le cours de la devise ou le taux de change.

La politique monétaire représente l'ensemble des moyens dont disposent les Etats à travers les banques centrales pour agir sur l'activité économique par l'intermédiaire de l'offre monétaire, en fixant les conditions de financement de l'économie.

Il est en effet légitime de soutenir que « la monnaie relève de la souveraineté et à ce titre elle en constitue l'une des expressions les plus fortes »³⁰.

La souveraineté monétaire des Etats peut toutefois être limitée ou volontairement abandonnée par l'adhésion à une zone monétaire commune, comme c'est le cas par exemple pour la zone euro ou la zone du franc CFA³¹.

En ce qui concerne le Maroc, les objectifs de la politique monétaire « ont été de façon permanente d'assurer la stabilité des prix; et par-delà, la valeur de la monnaie nationale, le dirham »³², à travers « le contrôle étroit et le suivi de la masse monétaire par rapport à l'économie ».

A partir des années 90, les autorités marocaines ont assumé leur responsabilité par la prise de la décision de réformer le système financier du pays, à travers une politique monétaire axée sur la libéralisation financière, la régulation par les taux d'intérêt et l'abandon des « mesures directes à caractère réglementaire et contraignant »³³.

Les instruments réglementaires de la politique monétaire, tels que la réserve monétaire, le plancher d'effets publics, les coefficients de trésorerie, l'encadrement du crédit, le plafond de réescompte, etc..., ont de ce fait cédé la place à des mécanismes de marché axés sur un contrôle indirect du crédit et des moyens de paiement.

Ainsi, les mesures de réforme entreprises ont permis la libéralisation des taux d'intérêt et la suppression quasi-complète des emplois obligatoires des banques qui « ont baissé de 53% à 3% à la fin des années 90 »³⁴.

Elles ont également permis la création d'un marché des adjudications où le Trésor peut se financer aux conditions du marché, l'abandon des avances de Bank Al-Maghrib à l'Etat, l'adoption en 2006 d'un statut accordant une plus grande autonomie de la banque centrale, etc...

Par ailleurs, les instruments d'intervention de la banque centrale sur le marché monétaire ont été élargis et comprennent désormais, les avances à 7 jours sur appel d'offres au taux directeur de Bank Al-Maghrib, les facilités permanentes de dépôts à 24 H et les avances à 5 jours.

En outre, le Trésor a été autorisé, à compter de 2009, à intervenir sur le marché interbancaire pour placer ses excédents de liquidités ou pour mobiliser des fonds à très court terme, en cas de besoin.

Enfin, les pouvoirs publics ont pris leurs responsabilités pour l'élaboration d'un nouveau statut, qui est en cours d'adoption, pour mieux préciser les missions dévolues à la banque centrale et lui accorder encore plus d'autonomie.

Il y a lieu de rappeler que la banque centrale (Bank Al-Maghrib) a acquis progressivement son indépendance en matière de formulation et de conduite de la politique monétaire.

Cette indépendance se reflète au moins à quatre niveaux³⁵ :

- le Conseil de Bank Al-Maghrib comprend, outre le Wali et le Directeur Général, le Directeur du Trésor et des Finances Extérieures et six personnes indépendantes, reconnues pour leur expertise en matière économique et financière ;
- le Directeur du Trésor et des Finances Extérieures prend part aux réunions du Conseil, en tant que représentant du Ministère de l'économie et des finances, mais ne participe pas au vote sur les décisions relatives à la politique monétaire ;
- la restriction du recours du Trésor au financement de la banque centrale sauf dans des cas exceptionnels où des avances peuvent être accordées pour un montant ne dépassant pas 5% des recettes fiscales ;

- l'autonomie financière de Bank Al-Maghrib par rapport au budget de l'Etat.

Bank Al-Maghrib exerce les principales missions suivantes :

- définir et mettre en œuvre la politique monétaire avec pour objectif la stabilité des prix à travers le recours au taux directeur et à la réserve obligatoire; étant entendu que la stabilité des prix permet notamment de préserver le pouvoir d'achat des citoyens ;
- superviser le système bancaire et s'assurer de son bon fonctionnement, élément essentiel pour assurer la stabilité du système financier, eu égard au rôle qu'assument les établissements de crédit sur le plan de l'intermédiation financière et des systèmes de paiement. Elle a pour objectif premier le maintien de la confiance du public dans le secteur bancaire, surtout après la crise économique et financière de 2008 ;
- contribuer au maintien de la stabilité financière. A ce titre, Bank Al-Maghrib, le Ministère de l'Économie et des Finances, l'Autorité Marocaine du Marché des Capitaux et l'Autorité de Contrôle des Assurances et de la Prévoyance Sociale ont mis en place les bases d'un cadre de surveillance macro-prudentielle et de stabilité financière reposant sur un dispositif institutionnel et opérationnel visant à identifier et réguler les risques systémiques et gérer les crises éventuelles.

Dans le projet de statut de 2017³⁶, non encore adopté, il est stipulé de manière claire que la banque définit et conduit la politique monétaire, que son objectif principal est de maintenir la stabilité des prix, de mettre en œuvre la politique du taux de change et de détenir et gérer les réserves de changes du pays.

La réforme du système financier marocain n'a toutefois pas été élargie au régime du taux de change du dirham, qui reste encore déterminé par Bank Al-Maghrib de manière fixe par rapport à un panier de devises constitué de l'euro et du dollar américain.

L'adoption progressive d'un taux de change flottant du dirham par rapport aux autres devises permettra la détermination par le marché de la valeur extérieure de la monnaie nationale.

Il est nécessaire à ce titre de rester vigilant quant aux conséquences du passage à un régime de taux de change flottant du dirham, en termes d'impact des variations des taux de change sur les prix et de relation entre le taux d'intérêt et le taux de change, étant donné qu'un facteur déterminant du taux de change est l'écart entre les taux d'intérêt intérieurs et extérieurs.

A travers tous ces développements, il apparaît évident que les Etats sont interdépendants. Nulle place pour l'égoïsme et le repli sur soi. Continuer à regarder vers l'intérieur et considérer que le monde extérieur existe dans une sorte d'obscurité, comme l'a excellemment décrit le Prix Nobel de littérature 2001 Surajprasad NAIPAUL, constitue de notre point de vue une erreur méthodologique et un refus d'admettre la réalité.

Il y a lieu de faire un effort de « décentration »³⁷, d'arrachement à soi en vue de parvenir à pénétrer les « zones d'ombre » en question.

En effet, la mondialisation, le développement du numérique et la tyrannie du marché sont des réalités auxquelles il va falloir s'adapter.

S'ajoute à tout cela, une toute autre réalité que les gouvernements doivent intégrer : rien n'est tout à fait stable chez les humains, parce que comme le dit Luc FERRY « ce sont des êtres **libres**, non programmés, par un logiciel naturel déterminant. Chez eux tout est mouvant, changeant, problématique, car historique et culturel, non pas figé et naturel »³⁸.

Ce sont aussi des êtres qui ont leurs propres rationalités. Ils agissent, anticipent et ont leurs propres opinions et intelligences.

Les généralistes et ceux qui usent de la communication et de la digitalisation à outrance comme réponses aux grandes questions de l'heure pourraient ne pas satisfaire les attentes des citoyens.

Sa Majesté Le Roi, dans son dernier discours à l'occasion du 18^{ème} anniversaire de l'accession au Trône, rappelle avec force aux décideurs politiques et aux gestionnaires que le plus important est d' « aboutir à **des résultats concrets** » et qu' « en définitive, **leur responsabilité** est de veiller sur l'intérêt des gens ».

Il s'agit, comme nous l'avons dit depuis le début, de ce dosage entre responsabilité et liberté, un dosage savant et équilibré qui permet de **sauvegarder une souveraineté relative en matière de finances publiques** et de **définir le rôle de l'Etat**.

En effet, « l'État a historiquement connu des cycles, irréguliers, de recul et de retour. Le contexte politique et idéologique, la situation économique et sociale – en particulier les crises financières et économiques – le degré d'ouverture ou de fermeture des économies »³⁹, la croissance du local et du non-étatique « sont autant de facteurs dont il faut mesurer l'impact sur **la place de l'État dans la société** »⁴⁰.

Le rôle de l'Etat a toujours fait l'objet de débats entre les tenants des différents courants de pensée économique axés sur le choix entre l'Etat et les marchés, et ce depuis Adam Smith et la main invisible, en passant par Keynes et la prédominance de l'Etat dépensier, Milton Friedman et la consécration du rôle du marché et enfin, l'Etat « pompier » intervenant pour juguler la crise économique et financière de 2008, née de la défaillance des marchés.

En ce début du XXI^e siècle, marqué, comme nous l'avons dit, par la mondialisation, la prédominance des marchés financiers et le numérique, « l'État ne disparaît pas, mais il n'a plus les mains libres et ne contrôle plus les événements »⁴¹.

Cependant, « le besoin d'État n'a jamais été aussi pressant. On en appelle à l'État pour amortir les chocs auxquels nous sommes confrontés en temps de crises. On en appelle à l'État pour penser et faire vivre la cohésion sociale et territoriale. On en appelle à l'État pour imprimer une direction forte aux politiques économiques, écologiques et sociales les plus déterminantes pour notre avenir commun »⁴².

L'État doit par conséquent resituer ses responsabilités et repenser les priorités de son intervention pour accompagner les principales évolutions du monde actuel, en prenant en considération notamment trois dimensions de la souveraineté de l'État :

1- L'État doit accorder « la priorité à ses responsabilités particulières, celles que nulle autre institution ne peut exercer à sa place. Il s'agit d'abord **des fonctions de souveraineté** (la justice, la sécurité, la défense, la diplomatie).

Ainsi, et sauf cas exceptionnels, l'État doit laisser les entreprises prendre en charge les activités de production de biens ou de services ; activités qu'elles accomplissent dans de meilleures conditions que les services publics.

2- L'État doit veiller à la cohérence des normes de droit, à travers l'édiction de règles de droit claires et lisibles par tous, tout en essayant dans la mesure du possible de les concilier avec les multiples autres sources de droit, internationales ou locales, professionnelles ou contractuelles. Il doit surtout veiller à leur application.

3- L'État doit tendre à devenir stratège. Il ne doit pas limiter son action à la gestion des crises, dans l'ordre ou elles surviennent ou que l'urgence impose, étant entendu que « quand c'est urgent, c'est déjà trop tard »⁴³.

Comme l'a si bien relevé Hubert Védrine, ancien ministre français des affaires étrangères, « l'État de demain ne doit pas être simplement un pompier, pas simplement employeur ou social ou emprunteur, propriétaire, gestionnaire, et souvent mauvais gestionnaire. Il doit bien sûr être un État prévoyant, un État protecteur, ce qui ne veut pas dire protectionniste, un État régulateur, un État actionnaire cohérent et constant. [...] C'est bien autour de ces notions que se construit la notion d'État stratège. Nous pensons et nous fonctionnons en mode court-termiste, que ce soit en termes de marché, ou en termes politiques, qu'il s'agisse des temps électoraux ou du temps des sondages. **Il y a donc un antagonisme de fond constant entre la notion de stratégie à long terme et nos modes de fonctionnement à court terme** »⁴⁴.

Mais, le rôle de l'État ne pourra guère être rempli sans finances publiques saines.

Afin de préserver une relative souveraineté budgétaire et assurer un financement normal des dépenses de l'Etat, la mobilisation du potentiel fiscal s'impose. L'extraction de ressources, les capacités administratives à lever l'impôt et le développement des fonctions budgétaires minimiseront le recours à l'emprunt.

Les pays qui ne parviennent pas à mobiliser pleinement le potentiel fiscal encourent le risque de surendettement et de perte de l'accès aux marchés financiers, car « la souveraineté s'arrête là où cesse la solvabilité »⁴⁵.

L'Etat doit également veiller à préserver sa souveraineté monétaire, car la monnaie n'est pas un sujet technique, mais politique, qui touche à la souveraineté des Etats.

En effet, la perte de la maîtrise de la régulation au moyen du taux de change et des taux d'intérêt a des conséquences majeures sur la politique économique des Etats pour faire face aux aléas conjoncturels. Quoique, dans ce domaine le marché décide souvent de l'avenir des pays.

Les responsables des politiques fiscale, budgétaire et monétaire n'ont de choix que de développer la curiosité pour autrui, cette volonté constante d'élargir l'horizon⁴⁶ c'est-à-dire posséder au plus haut degré ce que Kant nomme « la pensée élargie ».

Se distancier par rapport à soi, s'arracher à sa particularité communautaire, géographique ou autre se transforment peu à peu en sérénité que procure par elle-même l'intelligence⁴⁷ de soi et des autres⁴⁷, et nous fait entrer dans la sphère de l'universel concret⁴⁸.

Notes de fin de pages :

¹ Jacques Buisson, Impôt et souveraineté, Archives de philosophie du droit n° 46, 2002, pp. 25-31, p.26

² Réinventer l'Etat. Propositions pour repenser l'action publique à l'heure de la mondialisation. Coordonné par Delphine Astier, Djeneba Ouadeba, Mélanie Sévin et Monzon Traoré, avec l'appui de Pierre Judet, Cahiers de propositions pour le XXIe siècle – éditions Charles Léopold Mayer n° 18, 95p, p.11

³ Ferry (Luc), 7 façons d'être heureux ou les paradoxes du bonheur, XO Editions 2016, novembre 2016, 237p., p.136

⁴ Reisman (W. M.), « Souveraineté et droits de l'homme dans le droit international contemporain », article traduit par A. Bordg, in L'école de New Haven de droit international, W. M. Reisman, Pedone, 2010, p.243, cité par Lider Bal, Le mythe de la souveraineté en droit international, thèse de doctorat de l'université de Strasbourg, février 2012, 702p, p.16

⁵ Charles Loyseau, Traité des seigneureries, Paris, 1608, 229p, p.15

⁶ Yves Gounin, « Bertrand Badie. Un monde sans souveraineté. Les Etats entre ruse et responsabilité », In: Politique étrangère, n°2 - 1999 - 64^e année. pp. 410-411

⁷ Réinventer l'Etat. op.cit, p.83

⁸ Ferry (Luc), op.cit., p.136

⁹ L'intégration régionale des Etats implique également l'harmonisation de leur fiscalité.

¹⁰ Le PAS est une application des propositions du « consensus de Washington » qui regroupe les analyses théoriques et les politiques de développement préconisées par le FMI, la Banque Mondiale et le trésor américain, pour surmonter la crise de la dette des pays en voie de développement à partir de 1982. Il est structuré autour de dix propositions, à savoir :

- une stricte discipline budgétaire qui s'accompagne d'une réorientation des dépenses publiques vers des secteurs offrant à la fois un fort retour économique sur les investissements, et la possibilité de diminuer les inégalités de revenu (soins médicaux de base, éducation primaire, dépenses d'infrastructure)
- la réforme fiscale (élargissement de l'assiette et diminution des taux marginaux)
- la libéralisation des taux d'intérêt
- un taux de change unique et compétitif
- la libéralisation du commerce extérieur
- l'élimination des barrières aux investissements directs à l'étranger
- la privatisation des participations de l'État
- la déréglementation des marchés
- la protection de la propriété privée.

¹¹ Dietrich Murswiek, Communication à la conférence-débat du 7 février 2012 au Parlement européen

¹² Hervé Carré, Les politiques budgétaires en UEM : une autonomie surveillée, Revue Française De Finances Publiques, N°80, Décembre 2002, p.15 à 17

¹³ Dominique Carreau, La surveillance internationale des politiques budgétaires, actes du colloque « Quelle souveraineté budgétaire pour les Etats ? » du 5 décembre 2012, Palais Brongniart, sous la direction de Jean-Marc Sorel et Régis Chemain, Cahiers Internationaux n° 30, novembre 2013, Editions Pedone, Paris, 202p., p.83

¹⁴ Catherine Mathieu, Henri Sterdyniak, « Faut-il des règles de politique budgétaire ? », Revue de l'OFCE 2012/7 n° 126, p. 299-346, p.312

¹⁵ Le déficit budgétaire devrait baisser de 1,8 point de PIB en 2006 pour se situer à 4,1% du PIB, rapport du FMI du 20 juin 2006 au titre des consultations de l'article IV, p.3

¹⁶ Rapport du FMI relatif aux consultations au titre de l'article IV, février 2010, p.17

¹⁷ Rapport du FMI de 2006 op.cit. p.3

¹⁸ Idem p.5

¹⁹ Rapport du FMI de 2010, op.cit. p.4

-
- ²⁰ Rapport du FMI relatif aux consultations au titre de l'article IV, février 2016, p.13
- ²¹ Idem, p.13
- ²² Rapport du FMI de 2010 op.cit. p.4
- ²³ Sofia Fernandes, Qui gouverne dans la zone euro : « Bruxelles » ou les États ?, Notre Europe – Institut Jacques Delors, Policy paper 111, 15 mai 2014, 30p, p.6
- ²⁴ Michel Dévoluy, Dérégulation financière et dettes publiques, Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe, n° 28, Été 2013, p.19
- ²⁵ Michel Bouvier, « Les collectivités locales : initiatrices et partenaires d'une nouvelle gouvernance financière publique », Revue française de finances publiques, n° 95, septembre 2006, p.3
- ²⁶ Franck Wasserman, les doctrines financières publiques en France au XIXème siècle, emprunts économiques et empreinte juridique, préface de Michel Bouvier, L.G.D.J. Lextenso éditions, Paris 2012, 415p., p. 343 à 384.
- ²⁷ Nouredine Bensouda, Les finances de l'Etat au Maroc, entre l'ambition, la prévision et l'exécution, colloque international sur les finances publiques : « la transparence des finances publiques vers un nouveau modèle », 7 et 8 septembre 2012.
- ²⁸ Nouredine BENSOU DA, La réforme des finances publiques : de la logique juridique vers la logique gestionnaire, Ecole Nationale d'Administration, Rabat, le 21 mai 2014, Maroc, 16p. p.10.
- ²⁹ Idem p. 13 et 14.
- ³⁰ Jean Messiha, Souveraineté et zone monétaire optimale : construit, coïncidence ou causalité ?, 13p, p.5
- ³¹ Franc CFA signifie franc de la communauté financière d'Afrique pour les pays membres de l'UEMOA, et franc de la coopération financière en Afrique centrale pour les pays membres de la CEMAC.
- ³² M'hamed Sagou, «les politiques macroéconomiques : les politiques budgétaires et monétaires au Maroc depuis cinquante ans et perspectives pour les vingt prochaines années». Contribution au rapport sur les « 50 ans de développement humain au Maroc et perspectives pour 2025» paru en 2006, pp.305-375, p.337
- ³³ Idem p.309
- ³⁴ Idem p.350
- ³⁵ www.BKAM.ma
- ³⁶ Projet de loi 40-17 portant statut de Bank Al Maghrib.
- ³⁷ Luc FERRY, 7 façons d'être heureux ou les paradoxes du bonheur, XO éditions, France 2016, 237p. p.168
- ³⁸ Luc FERRY, op. cit. p.67
- ³⁹ Le Cercle des économistes, Actes des rencontres économiques d'Aix-en-Provence 2011, Le monde dans tous ses Etats, p.11
- ⁴⁰ Idem, p.11
- ⁴¹ Samy Cohen, Les États face aux « nouveaux acteurs », 12p. p.1
- ⁴² Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, « Où va l'Etat ? », », Cycle de conférences du Conseil d'Etat, Mercredi 16 octobre 2013, 8p, p.4
- ⁴³ Charles-Maurice de Talleyrand-Périgord, ancien ministre des affaires étrangères et du développement international de la république française (1754-1838)
- ⁴⁴ Hubert Védrine, Sine qua non pour des États stratégiques, Le cercle des économistes, op. cit. p.18
- ⁴⁵ Sofia Fernandes, op. cit. p.6
- ⁴⁶ Idem p. 160 et 161
- ⁴⁷ Idem p. 167
- ⁴⁸ Luc FERRY, op. cit. p.166 et 167