



Finances Publiques et Souveraineté des Etats

Noureddine BENSOUDA

Trésorier Général du Royaume

Collège Royal
de l'Enseignement Militaire Supérieur
à Kénitra

Kénitra, le mercredi 17 mars 2021

Aborder la question de la souveraineté des Etats en relation avec les finances publiques, surtout après la crise économique et financière de 2008 et la pandémie du Covid-19, c'est en réalité tenter d'appréhender le rôle des Etats, le libre exercice de leurs compétences et l'autonomie de leur politique budgétaire, qui revêt une importance majeure sur le plan économique et social, car « l'Etat est en effet au cœur de la société¹ ».

La souveraineté des Etats a toujours constitué un sujet d'actualité, de débats et de divergences de points de vue de la part des historiens, des juristes, des politologues, des sociologues, des économistes et des diplomates.

C'est aussi un sujet central qui interpelle les militaires lorsqu'il s'agit de défendre la souveraineté territoriale du pays, ses données stratégiques et ses systèmes d'information.

La souveraineté appartient à la Nation. Constitutionnellement, elle est exercée directement, par voie de référendum, et indirectement, par l'intermédiaire de ses représentants. C'est l'essence même de la démocratie représentative.

La souveraineté est d'ailleurs à la base du consentement à l'impôt et de l'autorisation des dépenses par le parlement.

Comme cela a été relevé par plusieurs sociologues et économistes, « l'Etat 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 sont autant de facteurs dont il faut mesurer l'impact sur la place de l'Etat dans la société² ».

Il est incontestable que nous assistons depuis la fin du 20^{ème} siècle à une érosion rampante³ de la souveraineté des Etats, et à ce titre, il est légitime de se demander « dans un contexte où les États sont pris en tenaille entre l'aspiration "vers le haut", par la mondialisation, l'intégration ou les instances de gouvernance mondiale, et le poids croissant du local et du non-étatique, où devrait se situer l'équilibre (mouvant) entre ces forces ?⁴ ».

¹ Intervention de Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, à l'occasion des, 80 ans de la Revue Esprit, « Où va l'Etat ? », Table-ronde intitulée « les transformations de l'Etat, effacement ou montée en puissance ? », samedi 8 décembre 2012.

² Le Cercle des économistes, Actes des rencontres économiques d'Aix-en-Provence 2011, Le monde dans tous ses Etats, 742 pages, p.11.

³ Frédéric Allemand, Le développement de la coordination des politiques budgétaires dans l'Union Européenne, actes du colloque « Quelle souveraineté budgétaire pour les Etats ? », 5 décembre 2012, Cahiers Internationaux n° 30, novembre 2013, Editions Pedone, p.34.

⁴ Le Cercle des économistes, op. cit., p.11.

A l'ère de la mondialisation et de l'interdépendance des économies, l'Etat apparaît aujourd'hui comme tout à la fois limité, encadré et contourné⁵, comme le précise Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat français entre 2006 et 2018.

L'Etat est ainsi limité par le transfert de nombreuses compétences aux collectivités territoriales ou à des autorités indépendantes de régulation. En effet, l'Etat doit faire face à « l'émergence d'autres détenteurs de pouvoirs, que ce pouvoir soit celui d'édicter les normes ou qu'il soit économique⁶ ».

L'Etat est également encadré dans l'exercice de ses compétences par ses engagements à l'international : FMI, Banque mondiale, zones de libre-échange, agences de notation, conventions, traités,

L'Etat est enfin contourné puisqu'il subit les conséquences des bouleversements dus à la mondialisation, aux marchés financiers et au numérique, sur lesquels il n'a que peu de prise.

Si historiquement la conquête du monde était l'apanage des grandes puissances, aujourd'hui, cette conquête se réalise par les grandes multinationales (Google, Apple, Facebook, Amazon). Certains avancent même que les Etats continuent à conquérir le monde par le truchement des multinationales.

Il apparaît de ce fait que l'Etat qui était « maître chez lui⁷ », fixait les règles fondamentales et définissait les compétences dont il est le gardien du respect, semble perdre « progressivement cette maîtrise dans les transformations en cours. Il ne peut plus être le grand ordonnateur d'un monde devenu libre et mobile⁷ ».

L'Etat se trouve en effet contraint de s'adapter au contexte national et international, en concédant une partie de sa souveraineté et de certaines compétences dont il détenait le monopole exclusif, au secteur privé, aux collectivités territoriales, à des organisations internationales ou non gouvernementales.

Il s'agit à titre d'illustration pour les pays de la zone euro, de la mission de battre monnaie qui est exercée par la BCE, de l'examen du budget des pays de l'UE par la commission européenne, 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, ...

⁵ Jean-Marc Sauvé, op. cit.

⁶ Idem.

⁷ L'Etat en France. Servir une nation ouverte sur le monde, Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat, Mai 1994, 192 pages, p.16.

Toutefois, il est à noter qu'« alors même qu'il est limité, encadré, contourné, exposé à toutes sortes d'injonctions, le besoin d'Etat n'a jamais été aussi pressant. On en appelle à l'Etat pour amortir les chocs auxquels nous sommes confrontés en temps de crises. On en appelle à l'Etat pour penser et faire vivre la cohésion sociale et territoriale. On en appelle à l'Etat pour imprimer une direction forte aux politiques économiques, écologiques et sociales les plus déterminantes pour notre avenir commun⁸ ».

La raison en est que l'Etat a toujours constitué « l'acteur majeur de la construction de la cohésion sociale, de la gestion de la société, de l'exercice du droit et de la justice⁹ ».

Pour pouvoir construire la cohésion sociale et gérer la société, l'Etat a besoin de finances publiques saines et soutenables qui lui permettent de satisfaire les besoins des citoyens en services publics de qualité, de maintenir l'ordre et de veiller à la bonne exécution des lois.

A ce titre, Norbert Elias souligne que « les moyens financiers [...] du pouvoir central permettent de maintenir le monopole militaire et policier qui, de son côté, est le garant du monopole fiscal. Les deux monopoles se tiennent la balance, l'un étant inconcevable sans l'autre¹⁰ ».

A l'ère de la mondialisation et de l'intégration, de l'essor du numérique, de l'influence des organismes internationaux et de la prépondérance des marchés financiers, l'Etat 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 ?

En d'autres termes, comment trouver « une meilleure régulation qui va permettre d'accepter cette mondialisation, tout en conservant une souveraineté nationale et la capacité d'agir¹¹ ».

C'est la question à laquelle je m'attacherai d'apporter quelques éléments de réponses à travers les axes suivants :

I- les principaux éléments d'appréciation de la souveraineté des finances des Etats ;

II- la souveraineté des finances de l'Etat au Maroc ;

III - Conclusion

⁸ Jean-Marc Sauvé, op. cit.

⁹ Delphine ASTIER, Djeneba Ouadeba, Mélanie S vin et Monzon Traoré, avec l'appui de Pierre Judet, Réinventer l'Etat, propositions pour repenser l'action publique à l'ère de la mondialisation. Editions Charles-Léopold Mayer, 2005, Cahiers de propositions pour le XXIe siècle n 18, 186 pages, p.11.

¹⁰ Norbert Elias, La dynamique de l'occident, Pocket, 2013, p.25.

¹¹ Le Cercle des économistes, op. cit., p.129.

I- Les principaux éléments d'appréciation de la souveraineté des finances des Etats

Le rôle de l'Etat dans l'économie a toujours fait l'objet de débats entre deux courants de pensée, à savoir les libéraux et les keynésiens.

Pour les libéraux, le rôle de l'Etat consiste à réaliser les missions régaliennes : la force publique, la justice, la diplomatie et la protection de la propriété privée. Toute intervention de l'Etat dans la sphère économique porte atteinte à la liberté d'entreprise. Pour eux, la régulation va se faire par les mécanismes du marché, ou ce qui est communément appelé « la main invisible » d'Adam Smith.

Pour les keynésiens, le marché ne peut pas s'autoréguler face aux crises économiques et financières, et par conséquent, l'Etat doit intervenir pour pallier ses insuffisances, comme ce fut le cas pour la politique du New Deal aux Etats-Unis en 1929 et les politiques monétaires et budgétaires mises en œuvre par les Etats pour faire face à la crise de 2008.

L'Etat a toujours occupé une place centrale dans l'économie, de par notamment son rôle de régulateur, l'importance de son budget, sa capacité à orienter les choix des acteurs sociaux et la prise en temps opportun de décisions stratégiques en vue d'assurer le développement économique et social, et bien entendu, d'assurer la défense de l'intégrité territoriale.

En vue de corriger les aléas de la conjoncture ou les dysfonctionnements des marchés, la politique économique menée par l'Etat est axée principalement sur les politiques monétaire et budgétaire.

Je me contenterai d'axer mon propos sur la politique budgétaire dans ses dimensions de ressources fiscales et de dépenses de l'Etat.

Il s'agit pour l'Etat de recourir notamment à l'impôt, aux exonérations fiscales, à l'emprunt et à la commande publique et aux subventions afin de favoriser l'investissement et les exportations et d'encourager la consommation des ménages, in fine, pour relancer la croissance économique et lutter contre le chômage.

Pour atteindre les résultats escomptés de ces deux leviers majeurs, l'Etat doit en fait disposer de la plénitude de l'exercice de sa souveraineté fiscale et budgétaire.

1- **la souveraineté fiscale** se justifie par le rôle primordial des impôts dans le processus de financement du budget de l'Etat, de redistribution des richesses, de leur influence sur les choix d'affectation des investissements, ...

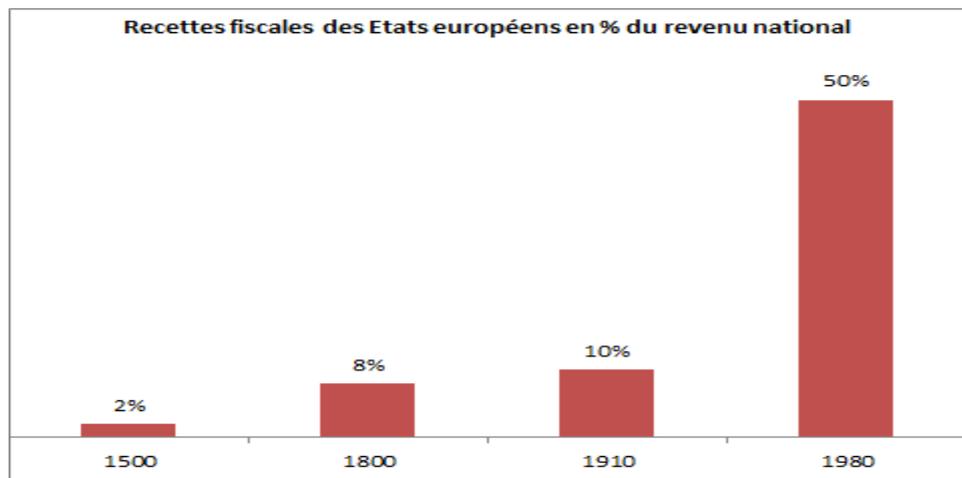
En effet, « le pouvoir de lever l'impôt constitue la prérogative essentielle de l'Etat car tout simplement nécessaire à son existence, voire parfois à sa survie¹² ».

¹² Matthieu Conan, op. cit, p.10.

Mais encore faut-il disposer de cette puissance publique, comme l'a rappelé Thomas Piketty et d'autres¹³.

De plus, il faut déterminer le périmètre d'intervention de l'Etat. D'ailleurs, comme le montre le graphique ci-après, le prélèvement des impôts nécessaires au financement des services publics a connu une hausse continue, car les dépenses augmentent (maintien de la paix et de la sécurité, besoins en services publics, crises économiques et financières, ...).

Ainsi, le ratio des recettes fiscales par rapport au revenu national représente un indicateur de l'évolution des besoins de financement des Etats¹⁴.



Pour Jacques Buisson¹⁵, l'impôt est non seulement la marque fondamentale de la souveraineté, mais il en est aussi l'instrument privilégié.

Il y a « souveraineté fiscale » lorsqu'une entité territoriale déterminée dispose d'un système fiscal présentant deux caractéristiques essentielles : l'autonomie technique et l'exclusivité d'application¹⁶ sur le territoire.

La souveraineté fiscale s'exerce à travers certains aspects fondamentaux, notamment le droit d'asseoir des impôts par voie légale, le droit de percevoir l'impôt et le droit de disposer du produit de l'impôt.

¹³ Voir à ce propos les développements de Thomas Piketty (*Capital et idéologie*, Editions du Seuil, 2019) et Georges Burdeau (*L'Etat*, Editions du Seuil, 1992).

¹⁴ Thomas Piketty, Editions du Seuil, 2019, p.437.

¹⁵ Jacques Buisson, *Impôt et souveraineté*, Archives de philosophie du droit n° 46, 2002, pp. 25-31, p.26.

¹⁶ Alexandre Maitrot De La Motte, « La souveraineté fiscale et les organisations internationales à vocation économique », In Néji BACCOUCHE (dir.), *Les implications financières, fiscales et douanières de l'Union euro-méditerranéenne*. Tunis : Revue Tunisienne de Fiscalité, 2009, n° 11, pp. 181-227 (Actes du colloque organisé par la Faculté de droit de Sfax (Tunisie) les 20, 21 et 22 novembre 2008).

Toutefois, il importe de préciser que la souveraineté fiscale de l'Etat peut être limitée « par un **acte de volonté manifestement exprimé** [...] Cette situation se rencontre dans trois cas de figure. En premier lieu, lorsque l'Etat confère un pouvoir fiscal autonome à des entités publiques subordonnées. Ensuite, lorsque l'Etat décide d'éviter bilatéralement un conflit de double imposition avec un autre Etat lui-même doté de sa propre souveraineté fiscale, en organisant un partage de la ressource fiscale. Enfin, lorsque l'Etat décide par voie de traité d'organiser de manière concertée avec d'autres Etats l'édiction de règles fiscales multilatérales¹⁷ ».

La souveraineté fiscale de l'Etat peut aussi être limitée, **de manière subie**, par la mondialisation dont les conséquences sont notamment, la forte augmentation du commerce international, la baisse ou la suppression des droits de douanes, la multiplication des zones de libre-échange (UE, ALENA, NAFTA, etc...) et « l'obsolescence du concept même de frontière¹⁸ ».

Or, force est de constater que « l'impôt a jusqu'à présent toujours été consubstantiel à la frontière. Il est l'expression économique de la souveraineté publique, souveraineté qui se conçoit comme un pouvoir délimité par des frontières. Mais que devient cette souveraineté lorsque **les frontières disparaissent** ? [...] Comment exercer son pouvoir fiscal national sur une économie très dépendante des flux du commerce international ? Comment imposer des acteurs économiques nationaux dont l'essentiel de la valeur ajoutée est créé hors de leur pays d'origine ? Comment imposer des filiales de groupes internationaux qui ne sont que des parties d'un tout intégré et exogène au pays ?¹⁹ ».

A ce titre et en analysant les liens entre la fiscalité et les frontières, Michel Bouvier souligne que « si l'espace économique transcende les frontières, l'espace fiscal, administratif et juridique, demeure quant à lui largement enfermé au sein des espaces nationaux²⁰ ».

La souveraineté fiscale de l'Etat peut enfin être limitée par **la montée en puissance des multinationales** qui sont devenues des acteurs majeurs dans les sphères économique et sociale au cours du 21^{ème} siècle.

En effet, « ces vingt dernières années, le cocktail explosif de la mondialisation, de la libéralisation financière et des nouvelles technologies a fait resurgir le spectre de la multinationale toute-puissante. Les pays ont vu les grands groupes, y compris leurs propres champions, **échapper à l'impôt, devenir plus riches qu'eux et forcer au changement des normes et des règles quand elles ne leur convenaient pas**. Google, Goldman Sachs ou Amazon semblaient flotter au-dessus d'Etats affaiblis et de leurs lois jugées si démodées²¹ ».

¹⁷ Matthieu Conan, op. cit, p.10.

¹⁸ Gianmarco Monsellato, « Pour un nouveau contrat fiscal », Les notes stratégiques de l'Institut Choiseul, Avril 2013, p.10.

¹⁹ Idem.

²⁰ Michel Bouvier, « Crise des finances publiques, mobilisation de l'impôt et lutte contre l'évasion fiscale », Revue Française de Finances Publiques, n° 127, 2004, p. VII.

²¹ Philippe Escande, les entreprises sont-elles au-dessus des Etats ?, Le Monde du mardi 28 juin 2016.

Les multinationales ne se contentent donc plus d'agir dans le cadre d'un seul secteur. A travers la maîtrise des données, elles envahissent tous les domaines jusqu'à ceux considérés comme des biens communs, comme la santé, l'éducation ou les transports²², ...

De même, les Etats sont presque dépassés face aux moyens utilisés par les multinationales dans le cadre de l'érosion de la base d'imposition qui « fait peser des risques réels sur les recettes, la souveraineté et l'équité fiscales²³ », notamment avec la prolifération de la société numérique.

Face à cela, il apparaît que « les normes fiscales internationales actuellement en vigueur n'ont pas évolué au même rythme que les pratiques des entreprises au niveau mondial, en particulier dans le domaine des biens incorporels et de l'économie numérique en développement. Par exemple, il est aujourd'hui possible d'être fortement impliqué dans la vie économique d'un autre pays, c'est-à-dire de traiter avec des clients situés dans ce pays par le truchement d'internet, sans y avoir d'implantation imposable, ou sans être présent dans un autre pays qui prélève des impôts sur les bénéfices²⁴ ».

Il est à souligner toutefois que « l'Etat et les multinationales se rendent des services mutuels, l'essor des secondes favorisant l'expansion économique du premier. La puissance de ces grandes entreprises continue à être perçue comme un facteur de l'influence internationale²⁵ ».

En fait, les Etats disposant de la légitimité démocratique parviennent mieux à lever l'impôt et à préserver par conséquent, leur souveraineté.

2- **la souveraineté budgétaire des Etats** s'entend, quant à elle, de « la faculté pour l'Etat de définir librement la politique qu'il entend conduire en termes budgétaires²⁶ ».

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.

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

²² Philippe Escande, idem.

²³ OCDE (2013), Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, Éditions OCDE, p.7.

²⁴ OCDE, idem, p.9.

²⁵ Samy Cohen, Les États et les "nouveaux acteurs", Revue Politique internationale, n°107, printemps 2005.

²⁶ Matthieu Conan, op. cit., p.7.

L'Etat peut par exemple compenser une diminution ou un ralentissement de la demande par une augmentation des dépenses publiques, comme le préconisent les keynésiens.

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

Toutefois, il s'avère en réalité que les Etats ne sont pas entièrement libres de leurs choix budgétaires, en raison de l'impact sur d'autres pays comme c'est le cas dans l'Union européenne, ou des contraintes liées au financement. La politique budgétaire est alors soumise à des contrôles externes ou encadrée par des règles dictées par des organismes internationaux ou par les marchés financiers. Ces derniers exercent leur dictat sur les Etats.

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 tutelle²⁷ ».

Il en résulte que « le pays membre placé sous perfusion du Fonds monétaire perd de ce fait le libre choix tant de ses dépenses publiques que de ses recettes. [...] La surveillance budgétaire exercée par le Fonds monétaire international sur ses pays membres apparaît clairement comme une sorte de janus bifrons. Simple exemple de contrôle international dénué de la moindre sanction en période normale, elle devient un véritable élément de tutelle financière pour **les pays membres surendettés** qui se trouvent dans l'obligation de recourir à son assistance. Le constat est clair, et c'est bien celui qui avait été fait par le général de Gaulle [...], l'Etat endetté et surtout surendetté, ne fait pas que perdre sa marge de manœuvre financière. **En un mot, il n'est plus indépendant ou souverain faute d'être libre dans ses choix fondamentaux. Et prétendre le contraire relève de la pure fiction**²⁸ ».

A ce titre, il est important de rappeler qu'en 1815²⁹, le Royaume-Uni avait consacré pendant un siècle près du tiers des impôts acquittés par les contribuables britanniques au paiement des charges de la dette qui avait atteint 200% du PIB.

A titre d'illustration, lorsque le Maroc³⁰ s'est trouvé dans l'incapacité d'honorer les échéances de la dette extérieure au début des années 1980, il a été contraint de mettre en place un programme d'ajustement structurel avec le FMI.

²⁷ Dominique Carreau, La surveillance internationale des politiques budgétaires, actes du colloque « Quelle souveraineté budgétaire pour les Etats ? », op. cit., p.83.

²⁸ Idem, p.86.

²⁹ Thomas Piketty, op. cit., p.521.

³⁰ Cf. sur le plan historique, l'ouvrage d'Adam BARBE : Dette Publique et Impérialisme au Maroc (1856-1956), éditions La Croisée des Chemins, Casablanca 2020, 220p.

Pour ce qui est de l'encadrement de la politique budgétaire, il importe de noter que 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, à l'instar des critères de Maastricht qui ont été établis en 1992.

Une règle budgétaire peut être définie comme « une contrainte sur la politique budgétaire, qui limite le niveau de certaines variables comme le déficit, la dette ou les dépenses, soit dans l'absolu, soit en fonction de certaines variables économiques³¹ ».

Elle peut être inscrite au niveau de la Constitution, de la loi ou imposée par des organisations internationales ou des bailleurs de fonds.

L'instauration de règles budgétaires³² a été fortement préconisée par le FMI, afin de lui permettre de mieux contrôler les politiques budgétaires des Etats.

Certaines règles fixent en permanence ce que doit être la politique budgétaire (par exemple : le déficit budgétaire ne doit pas dépasser 3% du PIB, la dette ne doit pas dépasser 60% du PIB, l'emprunt doit financer l'investissement).

En plus de l'encadrement par les organismes internationaux, la politique budgétaire est généralement limitée par les besoins de financement liés à la hausse des dépenses ou à la baisse des recettes fiscales et qui se traduisent par le recours à l'emprunt.

Le recours à l'emprunt est tributaire des conditions imposées par certains pays, comme c'est le cas des prêts bilatéraux ou multilatéraux, ainsi que des conditions parfois très contraignantes d'accès au marché financier international ou au marché intérieur, surtout dans le cas des pays surendettés.

Lorsque le financement du déficit ou le renouvellement de la dette nécessite le recours aux marchés financiers, la souveraineté des Etats se trouve limitée du fait de l'intervention des agences de notation (Standard & Poors, Fitch Ratings et Moody's). En effet, à l'instar des pays bailleurs de fonds qui s'appuient sur la surveillance exercée par le FMI sur la situation économique des pays en difficulté, « un des moyens de surveillance du secteur privé s'opère par les agences de notation³³ ».

A titre d'illustration, le ministre argentin de l'économie disait au sujet du rééchelonnement de la dette de son pays que « nous n'allons pas permettre que des fonds d'investissement étrangers définissent notre politique macroéconomique³⁴ ».

³¹ Catherine Mathieu, Henri Sterdyniak, « Faut-il des règles de politique budgétaire ? », Revue de l'OFCE 2012/7 n° 126, p. 299-346, p.312.

³² Idem.

³³ Quelle souveraineté budgétaire, op. cit., 87.

³⁴ Martin Guzman, un disciple de Stiglitz au chevet de l'Argentine, Le Monde du jeudi 27 février 2020, p.16.

Il importe de souligner que les agences de notation donnent la température à travers 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.

En langage plus simple, les agences de notation se prononcent sur la crédibilité d'un pays quant à sa capacité à rembourser sa dette à l'échéance.

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 souverain³⁵ ».

Pour l'anecdote, l'ex-premier ministre suédois disait qu'il a plus à rendre compte aux agences de notation et aux créanciers qu'au parlement.

C'est dire que si juridiquement la souveraineté relève du parlement, dans la réalité, elle est limitée par l'intervention des organismes financiers internationaux, des marchés financiers, des agences de notation qui influencent les gouvernements démocratiquement élus.

La souveraineté est également limitée par les lobbies qui influencent les politiques publiques et l'élaboration du droit en leur faveur, ce qui permet de dire que la souveraineté des finances des Etats est devenue relative.

II- la souveraineté des finances de l'Etat au Maroc

L'examen de l'évolution des finances publiques au Maroc permet de distinguer trois périodes :

1- une première période marquée par la dégradation des finances de l'Etat, avec un déficit du Trésor qui avait atteint 14% du PIB en 1981, amenant les pouvoirs publics à solliciter l'assistance du FMI afin de mettre en place un programme d'ajustement structurel et un rééchelonnement de la dette extérieure, que j'ai déjà évoqué.

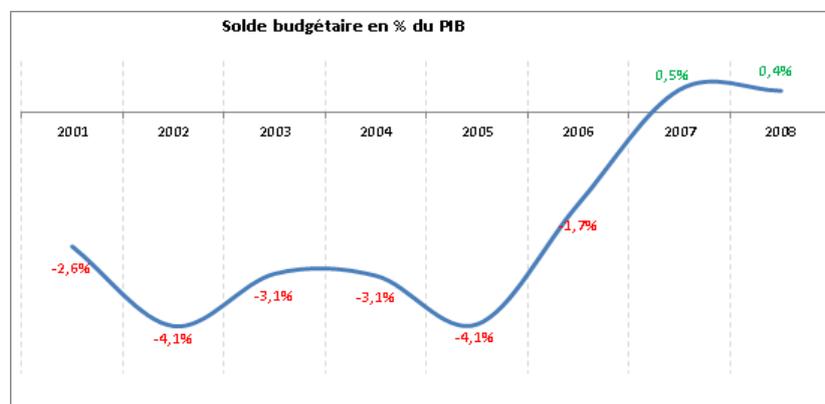
La période entre 1983 et 1993 a été caractérisée par l'application des recommandations du FMI notamment, la recherche de la stabilisation du cadre macro-économique, la réforme fiscale, le désengagement progressif de l'Etat au profit du secteur privé, la libéralisation du secteur financier et l'ouverture de l'économie à travers la conclusion de plusieurs accords de libre-échange.

³⁵ Michel Dévoluy, Dérégulation financière et dettes publiques, Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe, n° 28, Eté 2013, p.19.

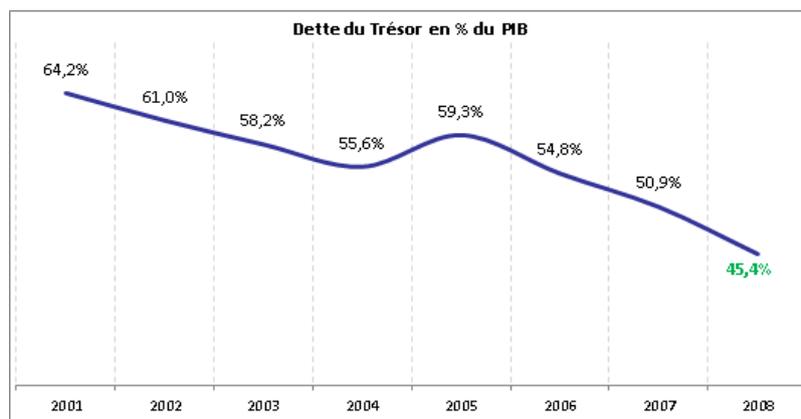
La réforme fiscale, entamée dans le cadre de la loi-cadre de 1984³⁶, a consisté à mettre en place un système fondé sur la suppression des impositions cédulaires pour les fondre dans un système fiscal synthétique composé de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA introduite en 1986, de l'impôt sur les sociétés (IS) mis en place en 1987, de l'impôt sur le revenu (IR) institué en 1990 et des droits d'enregistrement et de timbre.

Cet élan de réforme a été couronné par l'adoption en 2007 du Code général des impôts qui a constitué l'aboutissement des travaux entrepris en matière d'harmonisation, de simplification, d'aménagement des textes fiscaux et d'abrogation de tous les textes particuliers.

2- une deuxième période de 2001 à 2008, caractérisée par un **renforcement des recettes fiscales** en particulier, le **repli graduel des déficits budgétaires** et la réalisation en 2007 et 2008 de **deux excédents budgétaires**.

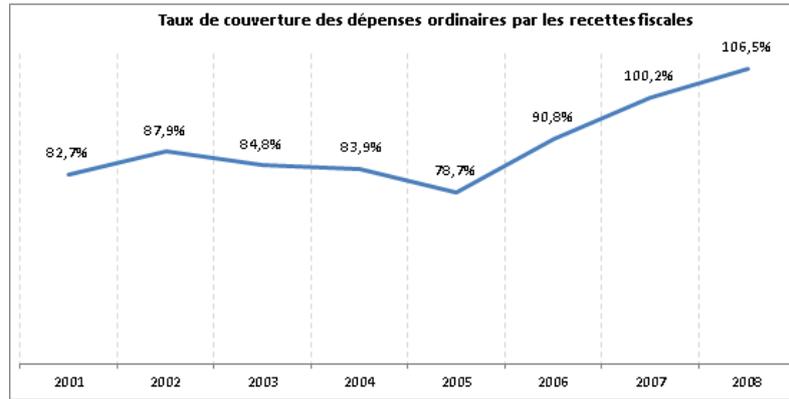


L'amélioration des recettes fiscales a permis la **diminution en conséquence de l'endettement du Trésor** qui a atteint 45,4% du PIB en 2008 contre 64,2% en 2001.



Durant cette période, les recettes fiscales ont permis de couvrir progressivement une large partie des dépenses ordinaires pour aboutir en 2008 à leur couverture totale et de dégager un solde ordinaire positif qui représente une épargne budgétaire.

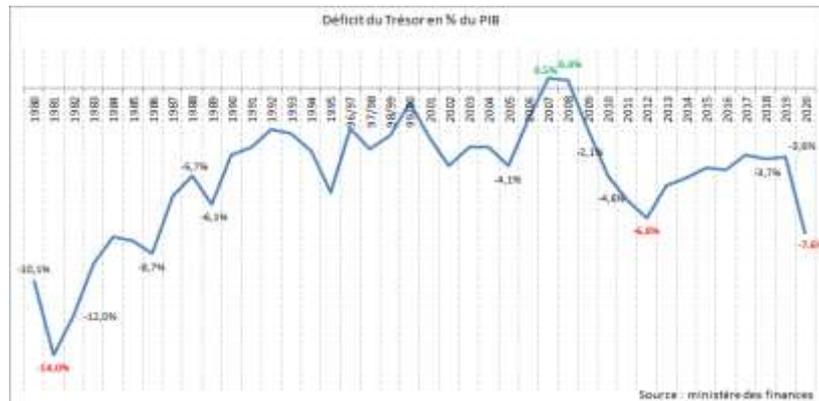
³⁶ Loi-cadre n° 3-83 relative à la réforme fiscale, promulguée par le Dahir n° 1-83-38 du 23 avril 1984.



L'amélioration des recettes fiscales a permis à l'Etat de diminuer la pression fiscale en 2009. Ainsi, le taux de l'IS est passé de 35 à 30% pour tous les secteurs d'activité et de 39,6 à 37% pour le secteur financier. En outre, le taux marginal de l'IR est passé de 42 à 40% et le seuil exonéré est passé de 24.000 DH à 28.000 DH.

Il ressort de ce qui précède que les finances de l'Etat durant la période 2001-2008 ont été caractérisées par une plus grande mobilisation des recettes fiscales, la réduction des déficits budgétaires et de l'endettement du Trésor, **ce qui a permis à l'Etat de disposer de plus de marges de manœuvre et de renforcer sa souveraineté budgétaire.**

3- une troisième période de 2009 à 2020, marquée par une dégradation des finances de l'Etat qui s'est soldée par le creusement du déficit budgétaire, qui a atteint 6,8% du PIB en 2012. En 2020, le déficit budgétaire a atteint 7,6% du PIB en raison notamment de l'impact de la crise Covid-19.



Elle a été également marquée par la baisse significative du solde ordinaire, qui est passé d'une épargne positive à une désépargne entre 2012 et 2014.



A partir de 2012 et face à cette situation, les pouvoirs publics ont pris des mesures ponctuelles et conjoncturelles d'ordre fiscal en faveur des entreprises et pour augmenter les recettes de l'État.

Il s'agit notamment de l'octroi d'exonérations substantielles, de la création d'impôts cédulaires³⁷, de l'augmentation des taux d'imposition³⁸, de l'introduction de la progressivité au niveau de l'IS, de la déductibilité de « la TVA non apparente », ...

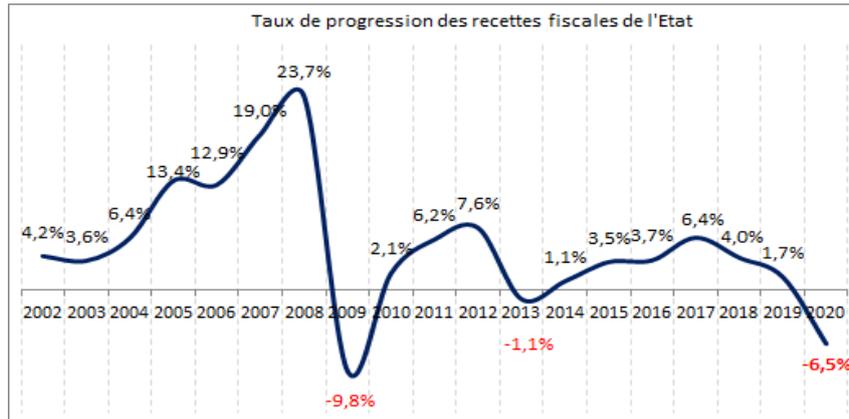
Il s'agit également, comme l'ont fait beaucoup de pays auparavant³⁹, **du recours de manière répétitive aux mécanismes de solidarité** pour faire face à la faible mobilisation du potentiel fiscal existant, à travers la mise en place en 2012 de la contribution pour l'appui à la cohésion sociale, en 2013 de la contribution sociale de solidarité sur les bénéfiques et les revenus et en 2019 de la contribution sociale de solidarité sur les bénéfiques.

Les mesures fiscales ainsi prises ont eu pour conséquence la hausse du nombre des impôts et taxes et la complication du système fiscal, sans pour autant parvenir à une hausse substantielle des recettes fiscales. L'État a accumulé en même temps depuis 2011 des arriérés de remboursement de la TVA et de restitution de l'IS, qui ont atteint respectivement 42,2 MMDH et 4,5 MMDH à fin 2020.

³⁷ Institution de la contribution pour l'appui à la cohésion sociale (2012), de la taxe sur le sable et de la taxe spéciale sur le fer à béton (2013) et de la taxe aérienne pour la solidarité et la promotion touristique (2014).

³⁸ Relèvement du taux réduit du droit d'enregistrement pour l'acquisition de locaux construits et de terrains à lotir ou à construire de 3 à 4% (2012) et de 4 à 5% pour les terrains à lotir ou à construire (2017), du taux de l'IS et de l'IR retenus à la source sur le montant des produits des actions, parts sociales et revenus assimilés de 10 à 15% (2013), du taux de l'IR sur les profits fonciers selon la durée écoulée entre la date d'acquisition des biens immeubles et celle de leur cession de 20 à 25 et à 30% (2013) et du taux de l'IS sur les sociétés de 30 à 31% pour les sociétés qui réalisent un bénéfice supérieur à 5 MDH (2016).

³⁹ Thomas Piketty, Capital et idéologie, Editions du Seuil, septembre 2019, pages 517 à 520.

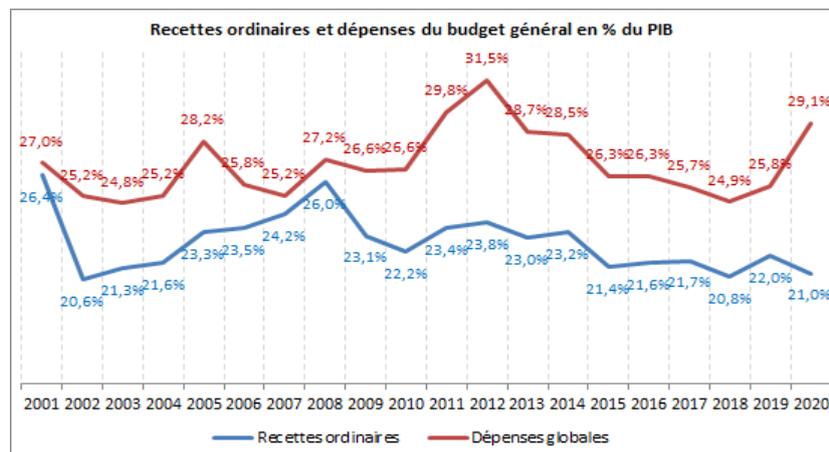


Les mesures fiscales prises à partir de 2012 ont eu également pour conséquence, la baisse du taux de progression des recettes fiscales entre 2013 et 2020, avec des taux d'augmentation à un chiffre (1,6% en moyenne), comparativement à la période entre 2002 et 2008 où les taux d'augmentation étaient à deux chiffres (11,9% en moyenne).

Cela aboutit in fine à la déstructuration du système fiscal dans son ensemble.

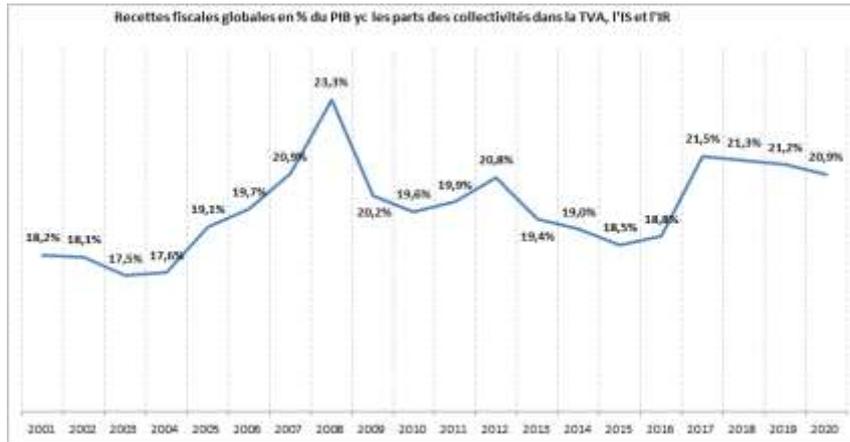
A titre d'illustration, l'IS a connu plusieurs changements depuis 2010 à travers la mise en place d'un IS proportionnel, d'un IS progressif, de la révision des taux de l'IS, ...

Durant cette période, l'écart entre les recettes ordinaires⁴⁰ et les dépenses du budget général de l'Etat a connu une augmentation substantielle, passant de 1,2% du PIB en 2008 à 7,7% en 2012 et à 8,1% en 2020.



Après une période marquée par un trend ascendant, la part des recettes fiscales globales en pourcentage du PIB a connu, à partir de 2009, une évolution fluctuante où cette part enregistrée entre 2014 et 2016 a été inférieure au niveau de 2005.

⁴⁰ Les recettes ordinaires de l'Etat se composent des recettes fiscales (IS, IR, TVA, TIC, droits d'enregistrement et de timbre, ...), et des recettes non fiscales (recettes de monopoles, privatisation, recettes en atténuation des dépenses de la dette, fonds de concours, recettes diverses des ministères,...).



La baisse du rendement de la fiscalité s'est traduite par le recours à l'endettement, avec comme conséquence l'augmentation de l'encours de la dette du Trésor.



Le Professeur Michel Bouvier relève à ce sujet que « très nombreux et d'une rentabilité variable, les impôts en France forment une structure construite par strates successives, sans que l'on puisse y déceler toujours une réelle logique d'ensemble⁴¹ ».

Il souligne en outre que la nécessité de répondre quasiment en temps réel à des questions urgentes se traduit souvent par des « bricolages » et qu'au lieu de parler de réformes structurelles, il s'agit plus exactement d'adaptations aux contraintes conjoncturelles.

Il résulte de ce qui précède que durant la période 2009-2019, les finances de l'Etat ont été marquées par une moindre mobilisation des recettes, une augmentation des niveaux de déficit budgétaire et une hausse de l'endettement du Trésor, se traduisant par une diminution des marges de manœuvre budgétaire, avec pour principales conséquences :

⁴¹ Michel Bouvier, Sens légitimité de l'impôt, Le Seuil, « Pouvoirs » 2014/4 n°151, pages 27 à 34.

- une accumulation des arriérés au titre du remboursement de la TVA et de restitution de l'IS (41,2 MMDH et 4,1 MMDH à fin 2019 respectivement) ;
- le recours au FMI pour la mise en place de lignes de précaution et liquidité ;
- l'emprunt auprès du marché financier international.

Par ailleurs, il est à noter qu'en 2020, la loi de finances a introduit des réaménagements de la fiscalité à l'export afin ne pas figurer dans la liste grise des paradis fiscaux de l'Union Européenne.

Il en découle qu'en matière de finances publiques, l'Etat doit resituer ses responsabilités et repenser les priorités de son intervention pour accompagner les principales évolutions du monde actuel, en prenant en considération notamment, les dimensions exposées ci-après :

1- l'Etat doit accorder « la priorité à ses responsabilités particulières, celles que nulle autre institution ne peut exercer à sa place. II s'agit d'abord des fonctions de souveraineté principalement (la justice, la sécurité, la défense, la diplomatie). Mais au-delà même de ces domaines, cette responsabilité s'étend à l'édiction des normes et au contrôle de leur application [...]. Recentrer la puissance publique sur ses fonctions essentielles relève aujourd'hui d'un pragmatisme prudent⁴² ».

Ainsi, et sauf cas exceptionnels, l'Etat 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.

Toutefois, l'Etat-providence doit également assumer ses responsabilités en matière de réduction des inégalités et de production des services publics de base, à savoir la santé, l'éducation, le transport, ..., services publics que le privé ne peut valablement offrir en dehors des lois du marché.

2- les pouvoirs publics doivent respecter les normes législatives prescrites par la loi organique relative aux lois de finances, mise en œuvre à partir de janvier 2016, et qui fixe les principes et les règles devant régir la gestion des finances de l'Etat.

A titre d'illustration, on peut citer les règles ci-après :

- l'introduction à partir du 1^{er} janvier 2017 du caractère limitatif des crédits relatifs aux dépenses de personnel qui revêtaient auparavant un caractère évaluatif ;
- la maîtrise des reports de crédits d'investissement par leur plafonnement à 30% des crédits de paiement ouverts par la loi de finances de l'année ;

⁴² L'Etat en France. Servir une nation ouverte sur le monde, Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat, Mai 1994, 192p, p.18.

- l'encadrement de la gestion des comptes spéciaux du Trésor en conditionnant la création de comptes d'affectation spéciale (CAS) à l'existence de 30% de ressources propres ainsi que par la suppression de tout CAS n'ayant pas donné lieu à dépenses pendant trois années successives.

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

L'Etat doit par conséquent faire de son mieux afin d'anticiper les évolutions et d'inscrire l'action publique dans le moyen et court terme, car comme l'a si bien dit Pierre Mendès-France, « gouverner, c'est prévoir ».

4- l'Etat 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 s'agit en fait pour l'Etat de veiller à ce que le droit ne soit pas sous le joug des intérêts privés, mais plutôt servir l'intérêt général.

5- l'Etat doit prendre en charge la défense des intérêts économiques nationaux au niveau international, en soutenant les entreprises nationales. L'Etat doit avoir une diplomatie économique dynamique qui nécessite non seulement de la présence, mais surtout de l'expertise lorsqu'il s'agit de la production de normes internationales.

C'est dans ce cadre que s'inscrit la stratégie de Sa Majesté le Roi qui a étendu les opportunités économiques des entreprises marocaines vers l'Afrique.

Dans le même ordre d'idées, les pouvoirs publics sont parfois amenés à agir lorsque le secteur privé ne répond pas aux attentes des citoyens.

C'est le cas de l'initiative « INTELAKA » pour le financement des TPME, par laquelle Sa Majesté le Roi a invité les banques marocaines à faciliter l'accès de ces entreprises aux crédits bancaires.

6- l'Etat doit agir pour atténuer les impacts des crises sur l'économie.

C'est le cas des initiatives prises par Sa Majesté le Roi pour lutter contre les effets de la pandémie du Covid-19, à travers la création du compte spécial du Trésor intitulé « Fonds spécial pour la gestion de la pandémie du Coronavirus "le Covid-19" », la création du « Fonds Mohammed VI pour l'investissement » pour la relance de l'économie et la réalisation d'investissements stratégiques, la gratuité du vaccin contre le Covid-19, l'extension de la couverture sociale à tous les marocains,...

III- Conclusion

L'examen des relations entre les finances publiques et la souveraineté des Etats permet de dégager quatre principaux enseignements pour la préservation des compétences des Etats dans le domaine des finances publiques.

Le premier enseignement est que les pays dont les recettes hors emprunt couvrent la totalité des dépenses ne subissent pas le dictat des marchés financiers ou des organismes financiers internationaux. Ces pays disposent d'une pleine autonomie pour concevoir et mettre en œuvre souverainement leur politique budgétaire.

Car les Etats qui dépensent ce qu'ils n'ont pas ou plus que leurs ressources financières, aggravent forcément leur endettement et perdent par conséquent, la plénitude de leur souveraineté financière.

Le deuxième enseignement est de rester fidèle à l'esprit de notre constitution qui a disposé dans son article 77 que le parlement et le gouvernement veillent à la préservation de l'équilibre des finances de l'Etat.

Ainsi, cet équilibre passe par :

1- la mobilisation de tout le potentiel fiscal demeure une condition forte pour assurer le financement normal des dépenses de l'Etat et minimiser par conséquent le recours à l'endettement.

Les travaux fondateurs de sociologie de l'Etat⁴³, ceux d'Alexis de Tocqueville, de Max Weber, de Norbert Elias, de Joseph Schumpeter et plus récemment de Charles Tilly, ont tous placé au centre de leurs analyses des processus de construction des Etats modernes, l'extraction de ressources, les capacités administratives à lever l'impôt et le développement des fonctions budgétaires, surtout avec l'essor de l'Etat providence au XXe siècle. Pas d'Etat moderne sans ressources extraites permettant de fabriquer des capacités administratives.

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 solvabilité⁴⁴.

Le cas de la Grèce est édifiant à ce titre, car si la Grèce a été au bord du gouffre financier⁴⁵, c'est aussi et avant tout parce que l'Etat s'est avéré dans l'incapacité de recouvrer l'impôt dans des proportions normales [...]. Souveraineté budgétaire et souveraineté fiscale se veulent dès lors profondément liées l'une à l'autre.

⁴³ Phillipe Bezes et Alexandre Siné, « Gouverner (par) les finances publiques », Presses de Sciences Po, Paris, 2011, 523p, p.19.

⁴⁴ Sofia Fernandes, Qui gouverne dans la zone euro : « Bruxelles » ou les États ?, Notre Europe – Institut Jacques Delors, Policy paper 111, 15 mai 2014.

⁴⁵ Mathieu Conan, Qu'est-ce que la souveraineté budgétaire ? propos introductifs, in actes du colloque « Quelle souveraineté budgétaire pour les Etats ? », op. cit., p.9.

2- dans un monde interdépendant, en perpétuel changement et marqué par l'interdéterminisme entre le politique et l'économique, la fiscalité continue d'être conçue comme un prélèvement souverain dans un monde fermé, alors que les multinationales transcendent les frontières. **D'où l'obligation pour les États, d'ajuster la souveraineté fiscale à l'heure de la globalisation.**

À chaque fois, l'obsolescence de la politique fiscale au regard de l'économie qu'elle est censée taxer représente l'une des causes profondes de ces défauts souverains, souvent source de crise sociale.

3- la mise en place d'un système fiscal équitable, efficace et stable, car comme cela a été souligné par l'OCDE, « un des principaux enjeux est de faire en sorte que l'impôt ne produise pas d'effets inopinés de distorsion des échanges et des investissements internationaux, et qu'il ne fausse pas la concurrence et l'investissement au sein de chaque pays en pénalisant les acteurs nationaux ».

De même, un bon système fiscal doit avoir également pour objectif notamment de réduire les inégalités ou du moins ne pas les aggraver.

4- la souveraineté des finances des Etats exige à ce que les décisions ne soient pas prises durant les périodes de « vaches maigres », mais plutôt durant celles de prospérité ou de « vaches grasses » (modèle suédois).

Le ministre argentin de l'économie disait à ce propos qu'« il n'y a pas de pire option que l'austérité budgétaire en période de récession ».

Le troisième enseignement est que la souveraineté se modifie et s'érode.

La mondialisation, les organismes internationaux, les multinationales et le numérique rétrécissent cette souveraineté, dans la mesure où plusieurs institutions internationales obligent les Etats à suivre leurs recommandations, dans presque tous les domaines qui relevaient de la seule volonté de l'Etat.

Comme l'a souligné Javier Solana⁴⁶, les Etats coopèrent parce qu'il est à leur avantage de le faire, mais ils perdent en parallèle une partie de leur contrôle sur les affaires intérieures. Ils passent d'un processus décisionnaire unilatéral à une démarche de coopération.

Il est indéniable que le développement de la mondialisation a au surplus produit une forme d'unification sans visage avec le couronnement de la force anonyme des marchés et **la montée en puissance d'autorités non élues de toutes natures**⁴⁷.

⁴⁶ Javier Solana, quelle souveraineté aujourd'hui ?, LesEchos.fr du 14 mars 2012.

⁴⁷ Pierre Rosanvallon, Le siècle du populisme : Histoire, théorie, critique, Editions du Seuil, Janvier 2020.

En outre, le pouvoir décisionnel des Etats est souvent rogné par les groupes de pression dont « **le rôle est d'infléchir la décision à leur compte en utilisant différents types de pressions** ».

En effet, l'exercice de la souveraineté demeure relatif dès lors que les Etats peuvent perdre leur souveraineté ou la renforcer par les comportements des pouvoirs publics, notamment en fonction d'évènements ou de situations exceptionnels (crises économiques et financières, coronavirus), la mise en œuvre ou non des réformes,...

Le quatrième et dernier enseignement est que « **nous avons toujours besoin d'un Etat exprimant une volonté nationale et l'intérêt général**. Nous avons toujours besoin d'un Etat garant de la cohésion de la Nation et de la solidarité entre les citoyens. Nous avons toujours besoin d'un Etat fixant le cap du pays dans la compétition internationale et sur la scène géopolitique et arrêtant les politiques économiques, écologiques et sociales les plus déterminantes pour notre avenir commun. **Nous avons plus que jamais besoin d'un Etat donnant sens et cohérence à l'inscription de notre pays dans le monde global que nous habitons**⁴⁸ ».

L'Etat doit assurer pleinement sa fonction d'arbitrage entre les intérêts divergents des différentes composantes de la société.

Ainsi, la sauvegarde de la souveraineté des Etats est tributaire d'une véritable autonomie du légal, du fiscal et du juridictionnel.

Au Maroc, par exemple, grâce à la vision de Sa Majesté le Roi que Dieu l'assiste, la Constitution a consacré l'autonomie du pouvoir judiciaire, ce qui constitue sans nul doute une garantie forte pour la sauvegarde de la souveraineté de l'Etat.

En définitive, la véritable réponse à la question de la souveraineté des finances des Etats réside, à mon sens, dans la mise en œuvre de réformes structurelles, la promotion de ressources humaines à la hauteur des missions et la maîtrise du numérique et de la data.

Car, pour préserver une relative souveraineté des finances des Etats, il faut anticiper et agir au lieu de réagir. La gouvernance en général est une question de dosage et d'arbitrage aussi bien au niveau des ressources financières qu'au niveau des dépenses publiques.

⁴⁸ Jean-Marc Sauvé, op.cit.