



الخزينة العامة للمملكة
TRESORERIE GENERALE DU ROYAUME



La réforme de la loi organique des finances : vers un nouveau modèle de gestion des finances publiques

Noureddine BENSOUDA

Trésorier Général du Royaume

Association des Membres
de l'Inspection Générale des Finances

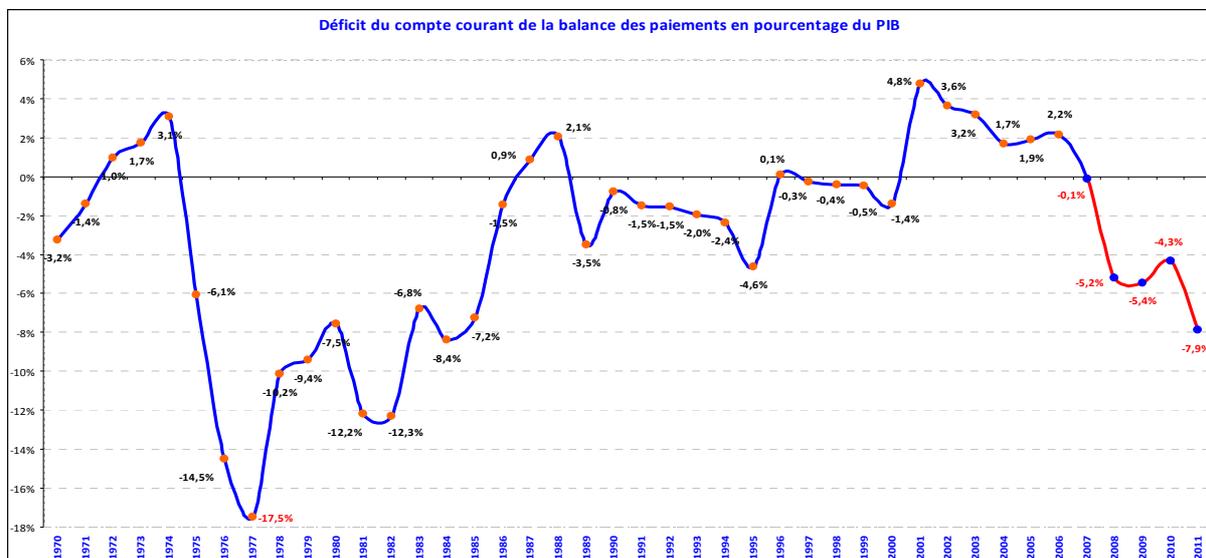
Rabat, le mercredi 2 mai 2012

Lorsqu'on veut analyser l'organisation d'un pays, il faut connaître son **histoire** et sa **culture**.

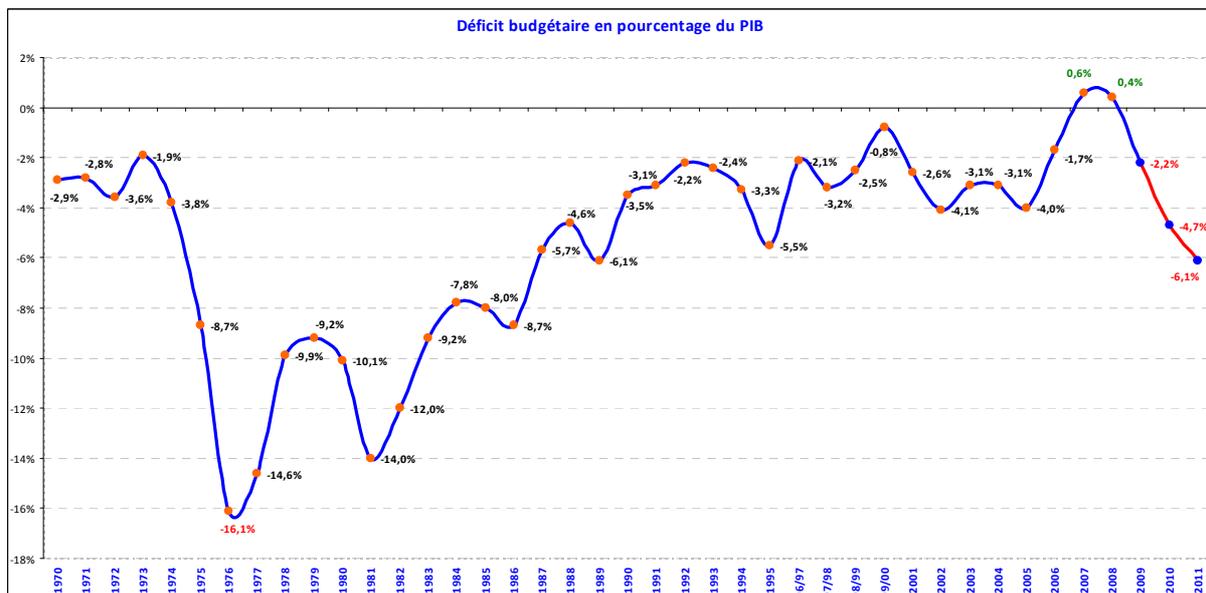
L'histoire économique et financière nous montre ainsi que le Maroc a connu des déficits jumeaux, un déficit du compte courant de la balance des paiements conjugué à un déficit du budget de l'Etat durant les quarante dernières années.

Toutefois, nous remarquons qu'il a réalisé six années d'excédents du compte courant de la balance des paiements entre 2001 et 2006 et un très léger déficit de 0,1% en 2007.

Par contre, la situation s'est dégradée durant les années 2008, 2009, 2010 et 2011 qui ont enregistré respectivement un déficit de 5,2%, 5,4%, 4,3% et 7,9%.



En matière de finances publiques, les déficits budgétaires sont structurels, à l'exception de deux excédents dégagés en 2007 et 2008.



En 2011, le déficit du budget a atteint 6,1% du PIB avec privatisation¹ et 6,8% sans privatisation, soit le même niveau qu'en 1989. Ceci nous interpelle sur la viabilité de nos finances publiques et l'approche budgétaire fondée sur les moyens et la comptabilité de caisse qui ont prévalu jusqu'à présent.

Pour mieux appréhender la problématique d'essoufflement de notre système de gestion des finances publiques et l'urgence de l'adoption d'un nouveau modèle de gestion qui marque une rupture avec le modèle en vigueur, je vous propose les axes de développement ci-après :

- 1- l'histoire des lois organiques des finances ;
- 2- les limites du modèle de gestion en vigueur des finances publiques ;
- 3- le projet de loi organique des finances et la nouvelle culture de la responsabilité et de la reddition des comptes;
- 4- les instruments du nouveau modèle de gestion des finances publiques.

1- Histoire des lois organiques des finances

L'évolution des lois organiques des finances au Maroc a toujours été marquée par les changements qui ont affecté les contextes politiques, économiques et sociaux et surtout par une articulation systématique entre les révisions constitutionnelles et la refonte des lois organiques régissant les finances de l'Etat.

Avant 1962 et en l'absence d'une assemblée représentative pour examiner et voter le budget de l'Etat, le budget du Maroc indépendant était approuvé par le Conseil du cabinet² et le Conseil des ministres.

1.1- la première loi organique du 9 novembre 1963

Les années 1962 et 1963 constituent des dates phares dans l'évolution des finances publiques marocaines, avec l'adoption de la première constitution du pays le 14 décembre 1962, la consécration constitutionnelle du droit financier de l'Etat et l'adoption de la première loi organique des finances du pays, intervenue le 9 novembre 1963.

En effet, la constitution va consacrer le principe de l'autorisation budgétaire accordée par le parlement qui vote la loi de finances.

¹ En 2011, la cession de 20% du capital de la BCP a rapporté 5,3 MMDH et des Sels de Mohammedia a généré 328 MDH, soit un total de 5,6 MMDH.

² Sous le règne de FEU SA MAJESTE LE ROI Mohammed V, la fonction de Premier ministre était occupée par un chef de cabinet, véritable chef du gouvernement qui disposait du pouvoir exécutif. À partir de 1960, et après le mandat de Abdallah Ibrahim, le prince héritier à l'époque (FEU SA MAJESTE LE ROI HASSAN II) occupa ce poste.

Ainsi, **le budget de 1963 fut le premier budget du Maroc soumis à l'autorisation budgétaire du parlement**, consacrant de la sorte, la corrélation entre le développement du droit des finances publiques et la promotion des droits politiques, économiques et sociaux du citoyen.

La loi organique des finances de 1963 a introduit pour la première fois, l'articulation entre la loi de finances de l'année et le plan approuvé par le parlement.

Elle a également consacré l'autonomie des règles et principes budgétaires et financiers par rapport à ceux régissant la comptabilité publique et les marchés publics qui depuis, relèvent du domaine règlementaire³.

1.2- Les lois organiques des finances de 1970 et de 1972

L'élan de modernisation politique, économique et financière enclenché par l'adoption de la constitution de 1962 et de la loi organique des finances de 1963 avait été arrêté durant la période de l'état d'exception intervenu depuis 1965. Durant cette période, l'institution parlementaire a été suspendue, marquant ainsi, **le retour à des budgets de l'Etat sans autorisation budgétaire accordée par la représentation nationale.**

Par la suite, le Maroc a adopté deux constitutions successives, respectivement en 1970 et en 1972.

Dans le domaine des finances publiques, une avancée en faveur des citoyens a été adoptée par rapport à la constitution de 1970. Ainsi l'article 49 de la constitution de 1972 a introduit une disposition relative aux recettes qui prévoit que lorsque le budget n'est pas voté au 31 décembre de l'année, elles « continuent à être perçues conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur les concernant à l'exception, toutefois, des recettes dont la suppression est proposée dans le projet de loi de finances. Quant à celles pour lesquelles ledit projet prévoit une diminution de taux, elles seront perçues au nouveau taux proposé ».

Ces deux constitutions vont être accompagnées par la mise en place des lois organiques des finances du 3 octobre 1970 et du 18 septembre 1972 qui **ont été adoptées en l'absence d'institutions parlementaires.**

Elles ont toutefois mis en place de nouvelles modalités de vote de la loi de finances et une loi de règlement unique et définitive du budget au lieu d'un règlement provisoire suivi d'un règlement définitif.

1.3- La réforme de la loi organique des finances de 1998

L'adoption de la loi organique des finances du 26 novembre 1998 est intervenue dans un contexte politique, économique et social particulier, marqué notamment, par :

³ Le décret d'application de la loi organique des finances de 1963 a été adopté en 1967

- la mise en place de la constitution révisée du 7 octobre 1996 et l'institution du bicaméralisme⁴;
- l'élévation de la Cour des comptes au rang d'institution constitutionnelle par la constitution de 1996.
- l'adoption de la loi du 2 avril 1997 relative à la région ;
- l'accord d'association avec l'union européenne de 1996 ;
- la préservation et la consolidation des acquis du programme d'ajustement structurel ;
- la poursuite du processus de désengagement de l'Etat, caractérisé par le renforcement de la libéralisation de l'économie et le développement des opérations de privatisation ;
- les pourparlers politiques, en préparation de l'avènement d'un gouvernement d'alternance qui sera dirigé par Monsieur Abderrahmane El Youssoufi.

La loi organique des finances de 1998 a ainsi adapté le dispositif des finances de l'Etat aux nouvelles données de la constitution révisée de 1996 notamment, en ce qui concerne la planification et le retour à un parlement bicaméral, sans pour autant rompre avec la logique budgétaire amorcée depuis l'indépendance.

La loi organique des finances de 1998 a ainsi été essentiellement caractérisée, par la **suppression des budgets annexes⁵ et l'intégration dans la loi de finances de l'année des services de l'Etat gérés de manière autonome (SEGMA).**

Elle a en outre, **réduit le nombre de catégories de comptes spéciaux du Trésor (CST) de neuf catégories à six⁶** et rétabli le calendrier budgétaire en l'alignant sur l'année civile.

Elle a enfin **renforcé les prérogatives de l'exécutif en matière de gestion budgétaire notamment, en ce qui concerne l'ouverture de crédits supplémentaires, les mouvements de crédits en cours d'année, le redéploiement et la transformation des postes budgétaires.**

2- Limites du modèle de gestion en vigueur des finances publiques

Le modèle de gestion des finances publiques présente certaines fragilités dues à la structure du budget et à certains mécanismes et/ou pratiques dénués de toutes considérations d'ordre économique liées à la performance et à l'impact réel des dépenses sur la vie quotidienne des citoyens.

⁴ Le bicaméralisme existait dans la constitution de 1963.

⁵ Il s'agit des budgets annexes (BA) suivants : BA de la RTM, BA de la conservation foncière, du cadastre et de la cartographie, du BA des ports et du BA de l'Imprimerie officielle

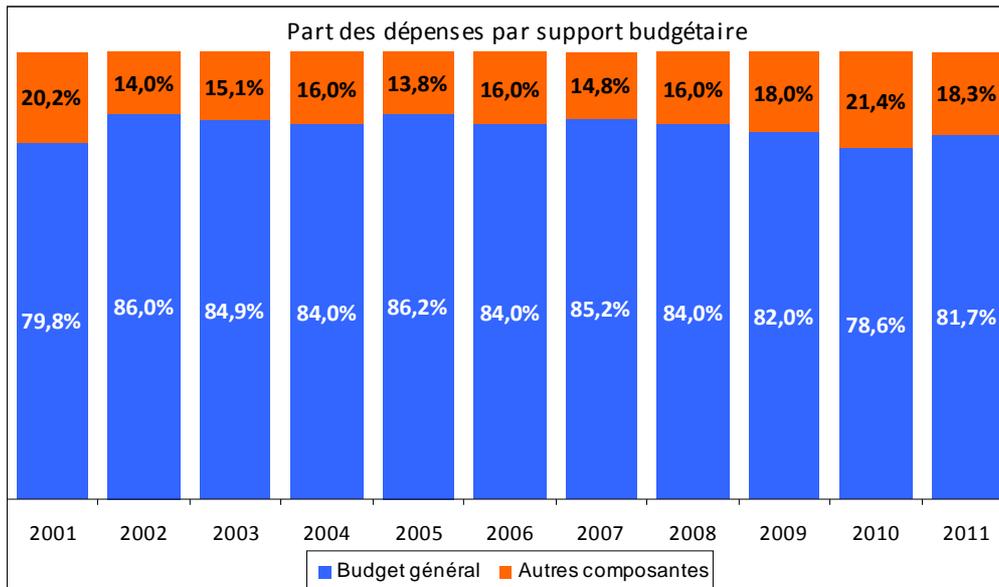
⁶ Les comptes spéciaux du Trésor se composent de six catégories : les comptes d'affectation spéciale, les comptes d'adhésion aux organismes internationaux, les comptes d'opérations monétaires, les comptes de prêts, les comptes d'avances et les comptes de dépenses sur dotations.

Les catégories qui ont été supprimées par la loi organique des finances de 1998 sont : les comptes d'opérations bancaires et commerciales, les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers et les comptes d'investissement.

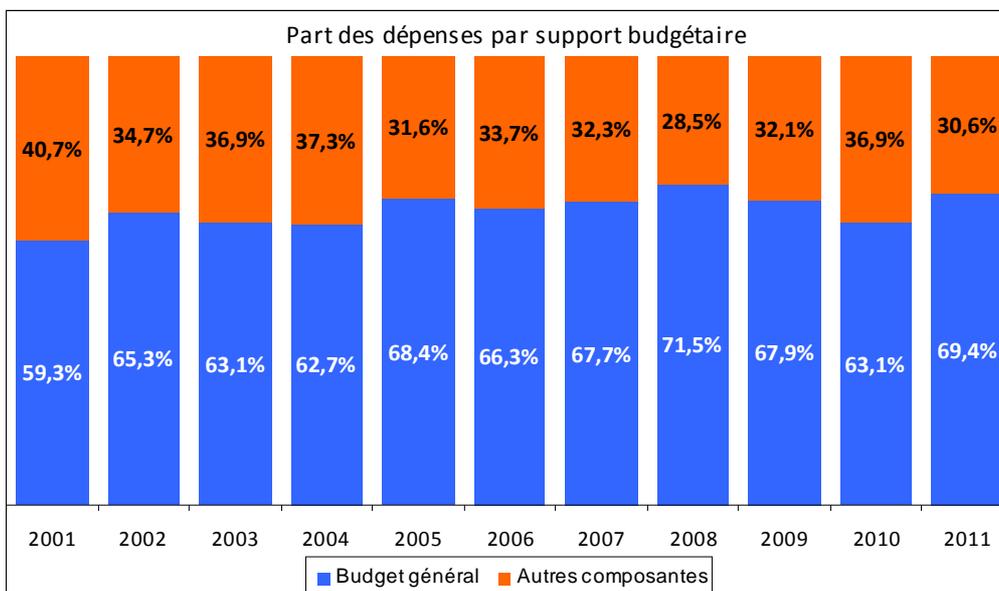
2.1- Le démembrement du budget

Le démembrement du budget général peut être appréhendé à travers la part des dépenses et des recettes réalisées par les comptes spéciaux du Trésor et par les SEGMA, dans les dépenses et les recettes globales du budget de l'Etat.

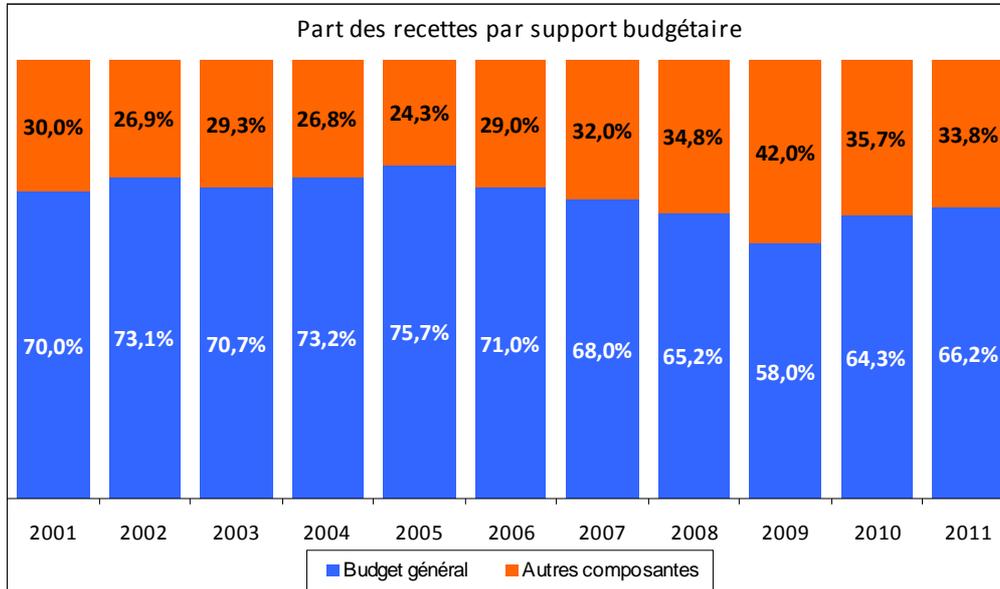
En matière de dépenses, la part réalisée par les comptes spéciaux du Trésor et les SEGMA a été en moyenne de 17% durant la période 2001 à 2011, comme cela ressort du graphique suivant.



Hors dépenses de personnel et charges de la dette, la part des dépenses des comptes spéciaux du trésor et des SEGMA devient très importante, puisqu'elle s'établit en moyenne à 34% durant la période 2001 à 2011, tel que cela apparaît à la lecture du graphique suivant.



En matière de recettes, la part réalisée par les comptes spéciaux du Trésor et les SEGMA par rapport aux recettes globales y compris les recettes d'emprunt a été en moyenne de 31% durant la période 2001 à 2011, avec un pic de 42% en 2009, comme cela ressort du graphique suivant.



Par contre si on ne tient pas compte des recettes d'emprunt, la part des recettes des CST et des SEGMA devient très importante.

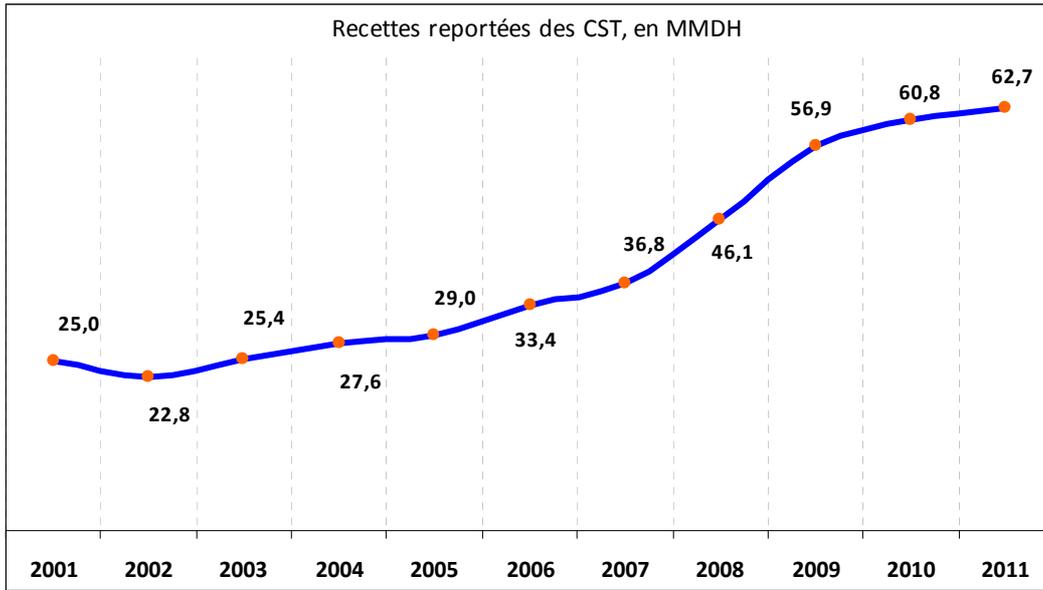
Le recours accru à la débudgétisation s'explique notamment par les facilités de gestion offertes par les comptes spéciaux et les SEGMA, notamment la possibilité de report d'année en année des recettes réalisées, sachant que leur gestion obéit aux mêmes règles que le budget général.

Le projet de loi organique des finances dans son article 31 propose la suppression de tout compte d'affectation spéciale n'ayant pas donné lieu à dépenses pendant trois années consécutives et le solde est pris en recettes au niveau du budget général.

Cette proposition vise à opérationnaliser le dispositif existant dans la loi organique des finances actuelle et qui n'a pas été toujours mis en œuvre.

Si les dépenses de matériel et d'investissement ne peuvent dépasser les crédits ouverts par la loi de finances, il n'en est pas de même des dépenses des comptes spéciaux du trésor qui peuvent donner lieu à dépassement des crédits ouverts, en raison de la réalisation de recettes plus importantes ou du fait du recours aux soldes reportés.

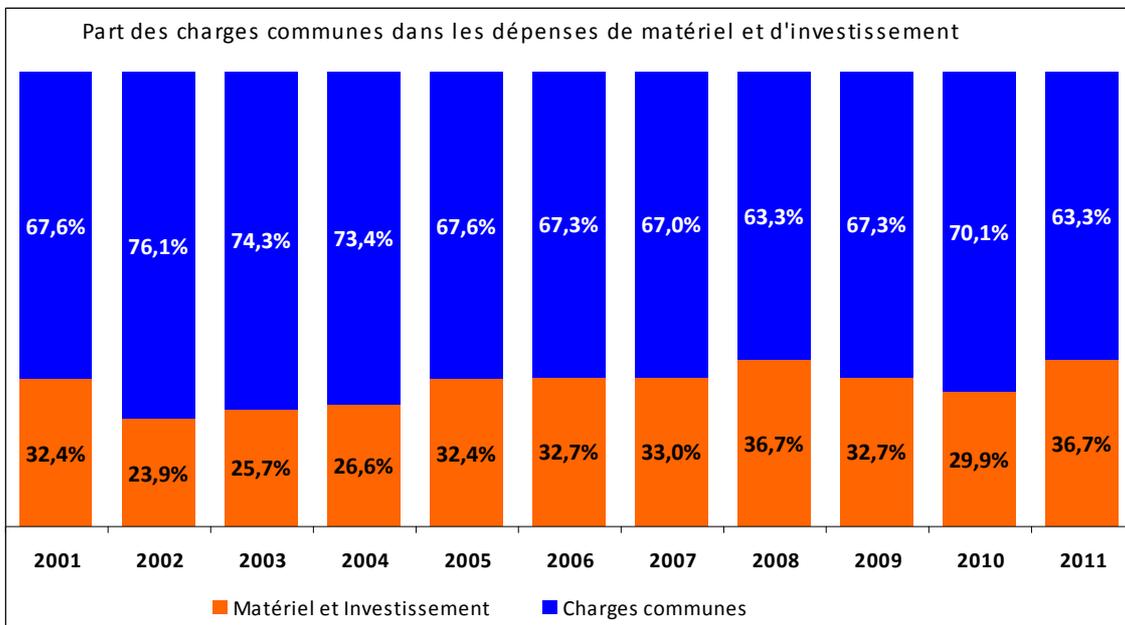
Le graphique ci-après retrace l'évolution des recettes reportées des comptes spéciaux du trésor qui sont passées de 25 MMDH en 2001 à 62,7 MMDH en 2011.



2.2- Le poids des charges communes

Hors dépenses de personnel et charges de la dette, les charges communes représentent une part substantielle des dépenses.

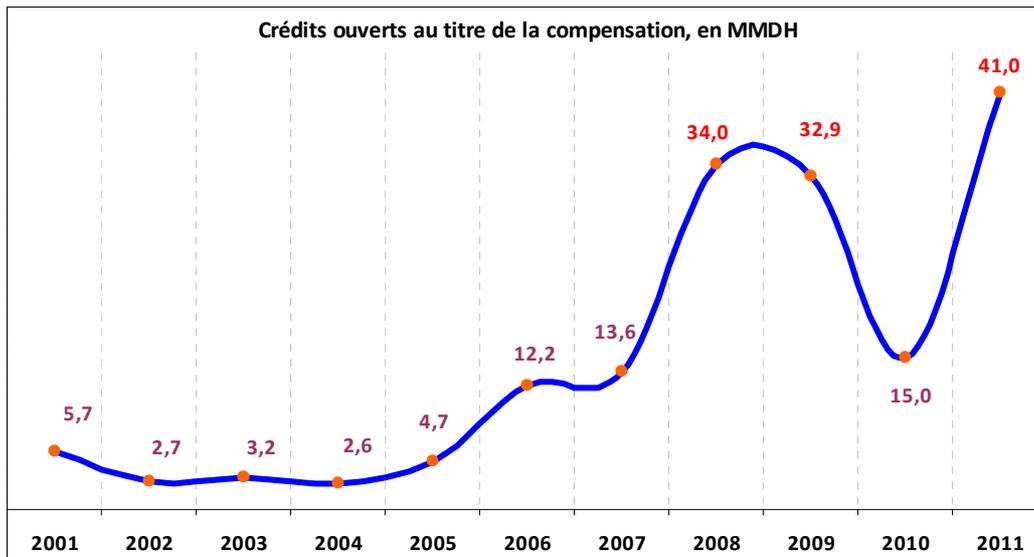
Entre 2001 et 2011, la part des charges communes dans les dépenses a enregistré une certaine stabilité, avec une moyenne de 67% et un pic de 76,1% atteint en 2002, comme cela apparaît à travers le graphique ci-après.



Les charges communes, dont l'ordonnateur est le ministère de l'économie et des finances, sont constituées essentiellement :

- des cotisations de l'Etat aux régimes de retraite et de prévoyance sociale ;
- des subventions aux divers établissements et entreprises publics ;
- des versements à certains comptes spéciaux du Trésor ;
- des charges de la compensation.

Il convient de souligner qu'à partir de 2006, les crédits ouverts pour faire face à l'envolée des charges de la compensation ont connu une augmentation substantielle, comme cela ressort du graphique suivant.



L'examen détaillé des composantes des charges communes permet de les répartir normalement entre les différents départements ministériels concernés, conformément à la logique du projet de loi organique des finances qui prévoit la répartition des crédits par programmes.

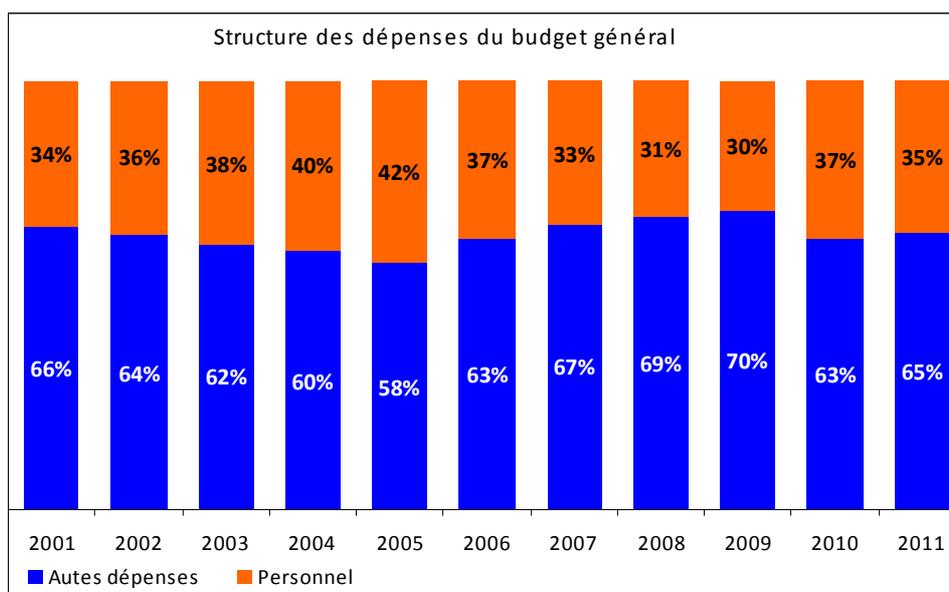
2.3- Le caractère évaluatif des dépenses de personnel :

Les dépenses de personnel représentent une part importante des dépenses de fonctionnement du budget général.

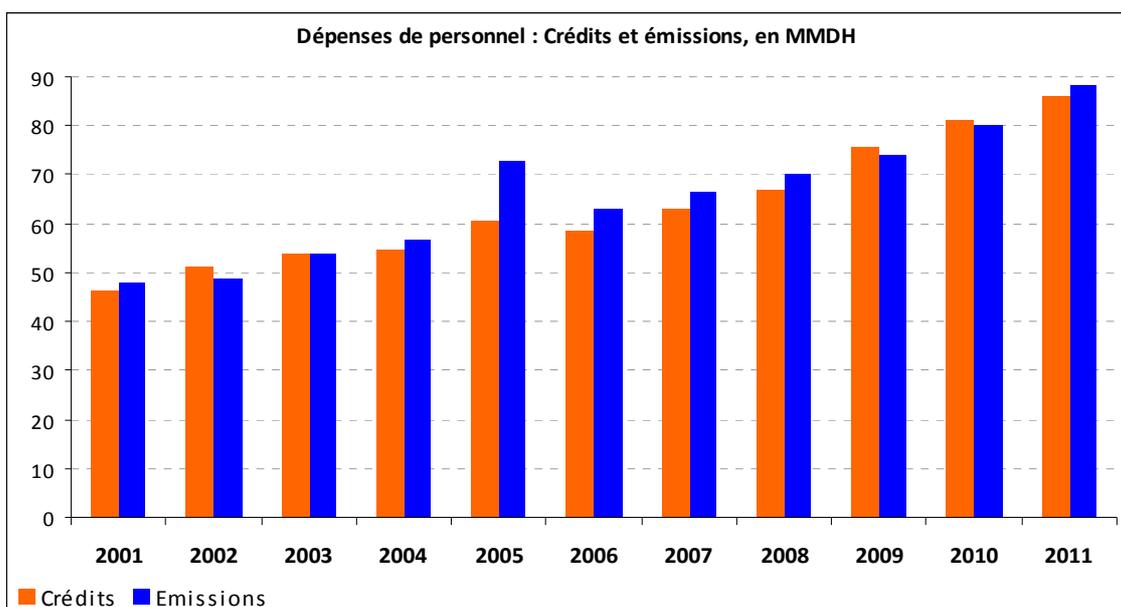
Elles se caractérisent par :

- le caractère évaluatif des crédits y afférents, ce qui autorise leur dépassement ;
- une gestion centralisée des crédits par le ministère de l'économie et des finances.

Il apparaît à travers le graphique suivant que les dépenses de personnel ont représenté 36% en moyenne des dépenses du budget général durant la période 2001 à 2011. Hors charges en principal et intérêts de la dette, la part des dépenses de personnel dépasse 50%.



Le caractère évaluatif des crédits se rapportant aux dépenses de personnel ainsi que la non maîtrise des rappels de salaires par les services ont pour conséquence qu'en fin d'exercice, les émissions dépassent les crédits ouverts par la loi de finances, tel que cela ressort du graphique suivant.



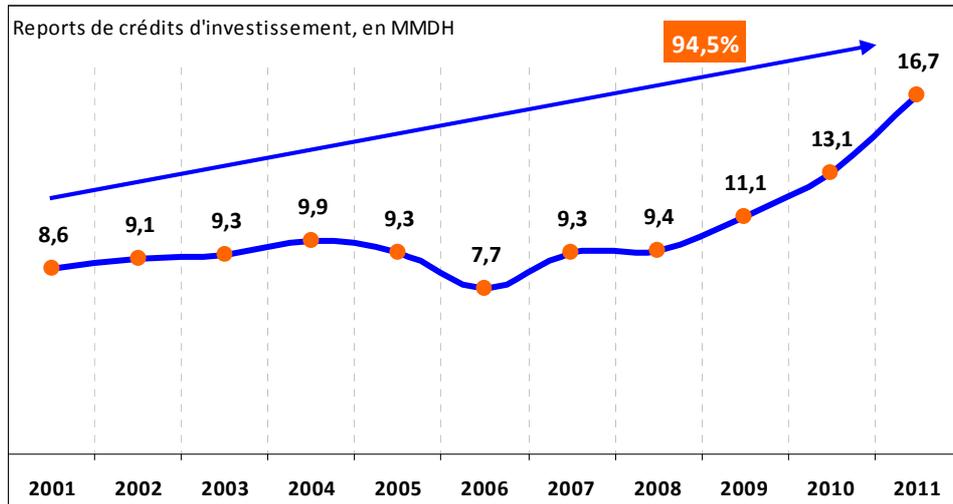
Le dépassement enregistré durant l'année 2005 s'explique par l'impact financier de l'opération « départ volontaire à la retraite ».

La régularisation des dépassements intervient ex-post à l'occasion de l'élaboration de la loi de règlement.

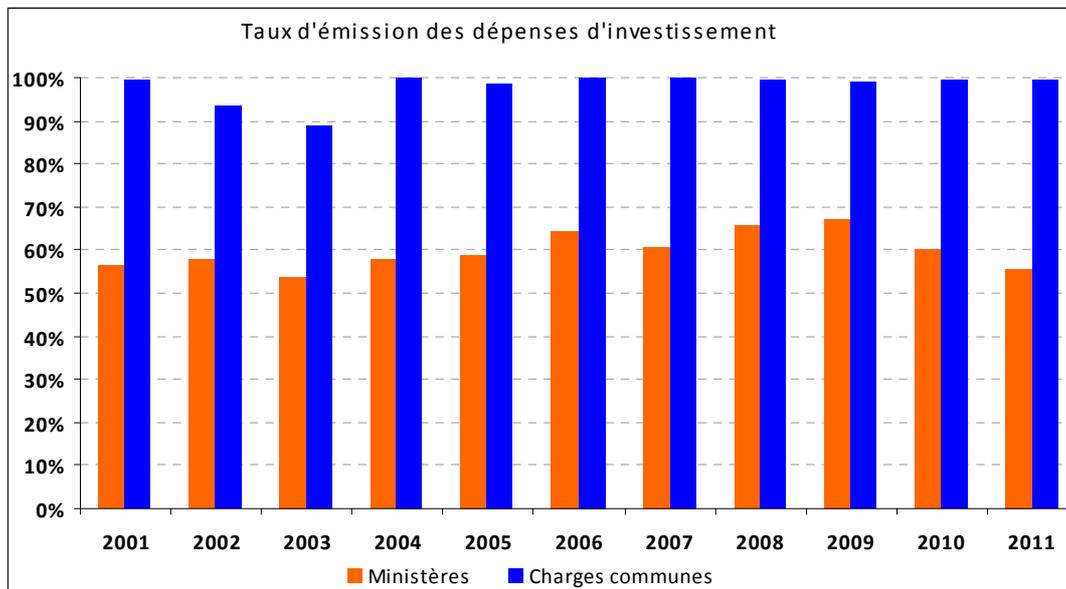
Pour une meilleure maîtrise des dépenses du personnel, le projet de loi organique des finances prévoit que les crédits ouverts à ce titre sont limitatifs.

2.4- Importance grandissante des crédits de report

Les dépenses globales d'investissement enregistrent des taux d'émission qui avoisinent une moyenne de 70%, du fait de la possibilité de report d'année en année, des crédits engagés et non émis. Les reports de crédits sont ainsi passés de 8,6 MMDH en 2001 à 16,7 MMDH en 2011, tel que cela apparaît à travers le graphique suivant.



Hors charges communes, le taux d'émission des dépenses d'investissement des ministères se situe autour de 60% en moyenne, durant la période 2001 à 2011, comme cela ressort du graphique suivant.



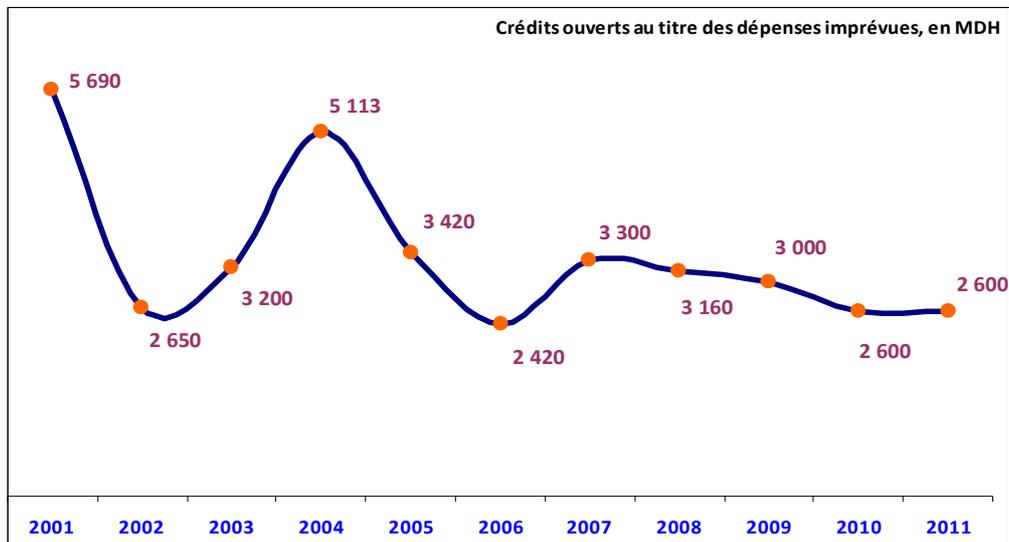
Ce taux cache d'importantes disparités entre les ministères. Durant l'année 2011 et à titre d'illustration, le taux d'émission minimum enregistré fût de 9% contre un maximum de 100%.

De même, dix-huit départements sur un total de 41 ont enregistré un taux d'émission inférieur à 50% et les crédits reportés de six ministères ont dépassé leurs crédits ouverts.

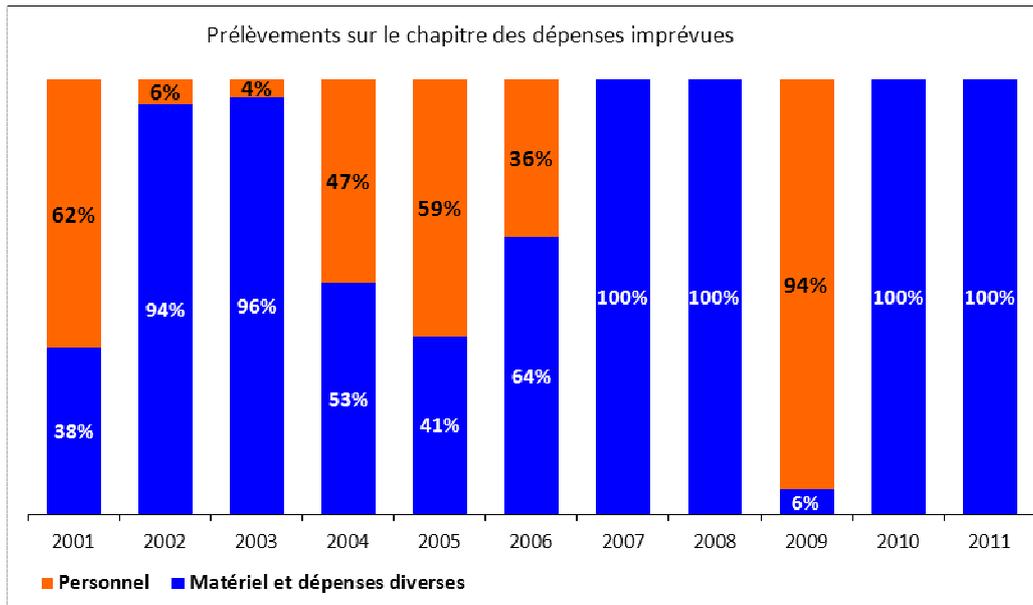
Le projet de loi organique des finances préconise que les crédits ouverts au budget général au titre d'une année budgétaire donnée ne peuvent être reportés sur l'année suivante.

2.5- Dépenses imprévues

Les crédits ouverts par la loi de finances pour couvrir les dépenses de fonctionnement tiennent compte des dépenses imprévues, dont le montant a oscillé durant la période 2001 à 2011, entre un minimum de 2,4 MMDH en 2006 et un maximum de 5,7 MMDH en 2001.



Les prélèvements opérés sur le chapitre des dépenses imprévues durant la période 2001 à 2011 ont été destinés notamment à la couverture des dépenses de personnel, comme ce fut le cas en 2001 (62%) et en 2005 (59%).



Il ressort de la présentation de ces limites que la logique qui a prévalu jusqu'à présent dans le domaine des finances publiques a toujours privilégié une approche axée davantage sur les moyens et la répartition des enveloppes budgétaires entre les départements ministériels.

Ainsi et à l'instar des expériences des autres pays, il y a lieu de revoir le modèle de gestion des finances publiques en changeant de culture de gestion de l'Etat.

En effet et depuis l'indépendance, le système de gestion des finances publiques était fondé sur une analyse de la réduction des écarts entre les prévisions et les réalisations des lois de finances.

Or, ces écarts persisteront toujours, car le système de gestion des finances publiques, tel qu'il est conçu et tel qu'il fonctionne, continuera à générer ces écarts en permanence, tant qu'il n'y a pas une solution de révision de ce système en profondeur, à même d'assurer la soutenabilité à long terme des finances publiques.

C'est du reste ce que tous les pays développés, sous l'influence du **nouveau management public (new public management)**⁷, ont fait à travers la mise en place d'un nouveau modèle de gestion des finances publiques inspiré des bonnes pratiques en vigueur au niveau de l'entreprise privée (performance, normes internationales d'information financière (*International Financial Reporting Standards*), résultat, certification des comptes ...) pour les intégrer, moyennant les adaptations nécessaires à la gestion publique.

⁷ « Concept né dans les années 1970 dans les milieux néo-libéraux. Il nie - ou en tous cas minimise - toute différence de nature entre gestion publique et gestion privée. En conséquence, il réclame un meilleur partage des rôles entre le niveau du pilotage (le pouvoir politique qui prend les décisions stratégiques et fixe les objectifs), le niveau d'exécution (le pouvoir de l'administration ou du gestionnaire qui prend les décisions opérationnelles) ». cf Wikipedia.

Il s'agit en fait de réformer la gestion budgétaire et comptable, d'adopter une gestion moderne qui exige de la pro-action et de l'anticipation et de rompre avec la gestion fondée sur la réaction face aux événements de l'environnement national et international.

Cette réforme pourra assurer une meilleure programmation du budget, une effectivité de l'exécution, une clarification des objectifs et surtout, une responsabilisation des gestionnaires en leur donnant plus d'autonomie pour qu'ils soient réellement responsables de leurs actions et comptables devant le parlement des résultats des politiques publiques et de leur impact sur le citoyen.

3- le projet de loi organique des finances et la nouvelle culture de la responsabilité et de la reddition des comptes

Les recherches récentes menées en sciences politiques montrent, que gouverner est devenu de plus en plus complexe et « **que les actions publiques sont nécessairement coproduites avec ceux qu'elles concernent** »⁸ principalement avec les citoyens, à travers la société civile qui dorénavant est reconnue par la constitution⁹ de 2011, et par le biais de leurs représentants au niveau du parlement.

La réforme de la loi organique des finances devra traduire cette évolution. Ainsi, le nouveau modèle de gestion des finances publiques s'articule autour de trois axes stratégiques.

Le premier axe concerne le nouveau partage des pouvoirs.

En effet, notre société a profondément évolué amenant par conséquent nos finances publiques à changer également de modèle de gestion. Elles doivent ainsi refléter sur le plan financier, la **nouvelle conception du partage des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le juridictionnel.**

1) le **droit d'amendement** dans le domaine des lois de finances a toujours été suffisamment encadré pour garder une prééminence du gouvernement sur le parlement.

Aujourd'hui, le Maroc a connu un renforcement sans précédent de la démocratie, induit par une constitution citoyenne où le parlement joue un rôle de plus en plus important, puisque le gouvernement émane dorénavant d'un parlement élu.

⁸ François Ascher : la société évolue, la politique aussi » Ed. Odile Jacob 2007, 310 pages, p. 9.

⁹ Article 12

Ainsi, l'article 77 de la constitution de 2011 (ex. article 51 de la constitution révisée de 1996) exige en conséquence, que dorénavant, le gouvernement motive l'irrecevabilité « à toute proposition ou amendement formulés par les membres du parlement lorsque leur adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation des charges publiques ».

La motivation de l'irrecevabilité en matière d'amendement de la loi de finances constitue une première, dès lors que la disposition s'y rapportant n'a jamais connu de changement depuis la première constitution de 1962.

C'est dire que les politiques se sont rendus compte, grâce à l'exercice du pouvoir durant les différentes législatures, que leur marge de manœuvre était réduite. Ils ont par conséquent et en toute légitimité, réclamé un rééquilibrage des pouvoirs à ce niveau.

2) Dans le même sens, **en matière de finances publiques, la constitution consacre la prééminence de la chambre des représentants dont les membres sont élus au suffrage universel direct.** Ainsi, le projet de loi de finances est, selon l'article 75 de la constitution, déposé en priorité devant la chambre des représentants. Le parlement le vote dans les conditions prévues par une loi organique des finances.

3) **Le droit d'information est également renforcé** dans la mesure où la constitution renvoie à la loi organique des finances, qui va **déterminer la nature des informations, documents et données nécessaires pour enrichir les débats parlementaires sur le projet de loi de finances.**

Le deuxième axe porte sur la responsabilité et l'imputabilité des décisions.

En effet, une nouvelle culture de la **responsabilité**¹⁰ et de l'imputabilité des décisions est en train de se mettre en place pour répondre aux exigences des citoyens, des organismes internationaux, des investisseurs et des agences de notation, dans un contexte de crise économique et financière sans précédent.

Mais en fait d'où nous vient cette culture de résultat, de performance, de responsabilité et d'imputabilité des décisions ?

Elle nous vient sans nul doute, du monde anglo-saxon et plus précisément de la notion d' « accountability » ou d'imputabilité des décisions qui « **désigne l'obligation pour les responsables aussi bien élus que non élus de rendre compte de leur action aux gouvernés** »¹¹.

¹⁰ Article 1^{er} de la constitution de 2011.

¹¹ Guy Hermet : les populismes dans le monde » Fayard, 479 pages, p. 16.

En effet, selon **Hervé DUMEZ, directeur de recherche au CNRS**, la notion de « rendre compte » suppose de laisser l'action se développer. En d'autres termes, il faut laisser la respiration à l'action. Rendre compte, induit ainsi, que ceux qui sont en charge de l'action publique **disposent des moyens de leur politique et puissent gérer leur budget en toute responsabilité.**

L'objectif assigné à la réforme de la loi organique des finances consiste donc tout simplement, à donner un contenu concret à cette nouvelle répartition des pouvoirs et surtout, à l'accountability ou à l'imputabilité des actions publiques.

1) La constitution a par ailleurs, **responsabilisé de manière explicite aussi bien le parlement que le gouvernement sur la nécessité de veiller à la préservation de l'équilibre des finances de l'Etat.**

Il s'agit là d'une responsabilité commune qui devrait se traduire par **l'institution d'une règle d'or** au niveau du projet de loi organique des finances, à l'instar de ce qui a été adopté par d'autres pays, qui fixe un niveau de déficit par rapport au PIB et un taux d'endettement ne dépassant pas un pourcentage du PIB.

2) La constitution a en outre, **introduit la pluri-annualité budgétaire** puisque, l'article 75 prévoit que « les dépenses d'investissement nécessaires à **la réalisation des plans de développement stratégiques ou des programmes pluriannuels**, ne sont votées qu'une seule fois, lors de l'approbation de ces derniers par le Parlement et sont reconduites automatiquement pendant leur durée ».

Cette pluri-annualité est déclinée au niveau du projet de loi organique des finances afin de favoriser une bonne exécution des politiques publiques.

3) Par ailleurs, et en application des dispositions de l'article 70, le parlement **contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques.**

A cet effet et conformément aux dispositions de l'article 101 de la constitution, **le Chef du Gouvernement présente devant le Parlement un bilan d'étape¹² de l'action gouvernementale**, à son initiative ou à la demande du tiers des membres de la chambre des représentants ou de la majorité des membres de la chambre des conseillers. Une séance annuelle est réservée par le Parlement à la discussion et à l'évaluation des politiques publiques.

Les politiques ont donc pris conscience de la nécessité de procéder régulièrement et en temps opportun à l'évaluation à chaud des politiques publiques pour mettre en jeu le principe de responsabilité et d'imputabilité des décisions ou apporter les correctifs nécessaires, au lieu d'attendre plusieurs années après pour se contenter de constater les dysfonctionnements alors qu'il est déjà trop tard pour agir.

¹² Cf Nouredine Bensouda : « Quelle politique fiscale ? » 15,16 janvier 2011 Wuhan, Hubei, Chine « ce qui nous manque dans les finances publiques ce sont les évaluations d'étape en cours d'exécution ... ». 40 pages, p. 38.

Le troisième axe concerne la reddition des comptes.

La reddition des comptes constitue le prolongement naturel des principes de partage des pouvoirs et de responsabilité et d'imputabilité des décisions.

1) Ainsi et compte tenu du principe constitutionnel de l'obligation de reddition des comptes, **la loi de règlement a été élevée au rang constitutionnel** contrairement à la situation précédente où elle n'était régie que par la loi organique des finances.

Aussi, le gouvernement est-il désormais tenu de par les dispositions de l'article 76 de la constitution, de soumettre « **annuellement au Parlement une loi de règlement de la loi de finances au cours du deuxième exercice qui suit celui de l'exécution de ladite loi de finances. Cette loi inclut le bilan des budgets d'investissement dont la durée est arrivée à échéance** ».

Le projet de loi de règlement est accompagné par **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 dont la mission, selon l'article 147 de la constitution, est d'assurer le contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances, de veiller à la transparence et à la reddition des comptes de l'Etat et des organismes publics.

2) De même et si la constitution de 1996 a érigé la Cour des comptes au rang d'institution constitutionnelle, la constitution de 2011 lui garantit son indépendance et lui élargit ses prérogatives.

L'article 148 de la constitution dispose que la Cour des comptes soumet un rapport annuel sur l'ensemble de ses activités non seulement à SA MAJESTE LE ROI, pratique déjà en vigueur depuis la constitution de 1996, mais le « **transmet également au chef du gouvernement et aux présidents des deux chambres du parlement.**

Ce rapport est publié au « Bulletin officiel » du Royaume. **Un exposé des activités de la Cour est présenté par son Premier Président devant le parlement. Il est suivi d'un débat** ».

Ce nouveau dispositif renforce ainsi les prérogatives du parlement et met en avant le rôle de la Cour des comptes en tant qu'organe de contrôle juridictionnel des comptes.

4- Les instruments du nouveau modèle de gestion des finances publiques

Monsieur **Jean François Coppé** en sa qualité de ministre français du budget disait que « **la loi organique des finances, c'est la culture de résultat et du reporting. Désormais, il faut rendre les comptes et des comptes clairs, établis selon les mêmes normes que celles qu'appliquent les entreprises et sous l'œil vigilant du commissaire aux comptes qu'est la Cour des comptes** »¹³.

La nouvelle culture de gestion des finances publiques se fonde sur les principes constitutionnels de responsabilité et de reddition des comptes qui ne sauraient être concrétisés sans la mise en place d'outils et d'instruments de gestion, à même de donner un contenu concret à ces principes.

Parmi ces instruments d'opérationnalisation du nouveau modèle de gestion des finances publiques, j'évoquerai les systèmes d'information, la réforme de la comptabilité de l'Etat et la consolidation des comptes du secteur public.

4.1- Les systèmes d'information

L'intégration des technologies de l'information et de la communication dans les processus de gestion financière et comptable de l'Etat est de nature à opérationnaliser la mise en œuvre de la vision issue du nouveau modèle de gestion des finances publiques.

A ce titre, les systèmes intégrés d'information des dépenses (gestion intégrée des dépenses : GID), des recettes (gestion intégrée des recettes : GIR), des dépenses du personnel et des marchés publics, développés par la Trésorerie Générale du Royaume constituent le socle de déploiement et de mise en œuvre de la nouvelle vision de gestion des finances publiques consacrée par le projet de loi organique des finances.

En effet, ces systèmes intégrés d'information performants en termes de convivialité, de sécurité, d'ouverture et de communication constituent un levier majeur pour accompagner les réformes budgétaires et comptables découlant du projet de loi organique des finances.

Ces systèmes ont également pour vocation de répondre aux attentes des différents partenaires dans la mise en place de la loi organique des finances, en termes de responsabilisation, de déconcentration, de simplification et de dématérialisation des procédures, de proximité de gestion, de contrôle, de reporting et de prise de décision.

¹³ Jean François Coppé, allocution d'ouverture des actes de la IIème université de printemps de finances publiques « innovations, créations et transformations en finances publiques », 31 mai 2005, LGDJ p.6.

Le mérite de ces systèmes d'information est qu'ils existent et que grâce à leur agilité, la Trésorerie Générale du Royaume dispose aujourd'hui de la capacité d'intégrer toutes les évolutions projetées de la nouvelle loi organique des finances, à moindre coût et dans les meilleurs délais.

Les caractéristiques des systèmes d'information existants éviteront ainsi les dysfonctionnements relevés par la Cour des comptes française au niveau du retard pris pour le déploiement du système « Chorus »¹⁴ qui n'a pas facilité l'optimisation de mise en œuvre de la loi organique des lois de finances (LOLF) en France.

Ces systèmes favoriseront également, le déploiement du contrôle interne au niveau des ordonnateurs et l'évolution des missions de La Trésorerie Générale du Royaume du contrôle des actes vers le conseil, l'assistance, l'accompagnement des gestionnaires et la production et la valorisation de l'information financière et comptable, à même d'éclairer les choix et les arbitrages en matière de finances publiques.

4.2- La réforme de la comptabilité de l'Etat

La comptabilité à base caisse ou comptabilité des flux financiers « **est incapable de décrire précisément l'état du patrimoine de l'Etat, de ses créances et de ses dettes ou de ses engagements vis-à-vis des tiers** »¹⁵.

Elle ne peut non plus « **fournir que des renseignements lacunaires sur les coûts des politiques. Elle n'apporte ainsi qu'une faible contribution aux autorités et aux gestionnaires pour apprécier la soutenabilité des politiques budgétaires et l'efficacité de la gestion** »¹⁶. En d'autres termes, elle ne permet pas la reddition des comptes au parlement, à la Cour des comptes et au citoyen.

Or, l'essentiel de la réforme de la loi organique des finances est de connaître quels sont les responsables des politiques publiques, quel est le coût de ces politiques, quelle est la performance des actions du gouvernement, leur efficacité et leur efficience et quels sont les résultats réalisés. C'est exactement l'« accountability » ou l'imputabilité des décisions que j'ai exposée auparavant, dimensions qui ne peuvent donc être appréciées que par le biais d'une comptabilité d'exercice.

La comptabilité d'exercice est aujourd'hui un des deux piliers de la réforme de la gestion des finances publiques à coté de la réforme budgétaire axée sur les résultats et la performance.

¹⁴ Chorus est un système d'information intégré partagé par tous les acteurs financiers de la comptabilité publique des services centraux et déconcentrés de l'État en France. Il permet de faire converger trois comptabilités différentes en assurant la cohérence et la normalisation des procédures comptables : la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale de l'État et la comptabilité d'analyse des coûts.

¹⁵ M. Bermond « la nouvelle comptabilité de l'Etat, la LOLF : ce qui change », la documentation française (2005) Paris, n° 316, p.39

¹⁶ Idem

Le projet de loi organique des finances intègre ainsi, les principes de la comptabilité d'exercice à savoir les droits constatés, la patrimonialité, la sincérité et l'image fidèle des comptes de l'Etat dont les comptables sont responsables avec en perspective, la certification des comptes de l'Etat par la Cour des comptes.

De même, il introduit la comptabilité analytique, permettant l'évaluation des coûts et de la performance des services publics.

Il fait enfin, du bilan, des états financiers et des autres engagements de l'Etat, des supports d'enrichissement de l'information financière du parlement et des outils d'optimisation du dialogue budgétaire, sans lesquels le débat budgétaire ne resterait, comme l'avait si bien résumé M. **Edgar Faure**, que « **liturgie, litanie, léthargie** »¹⁷.

La mise en place de la comptabilité d'exercice a été effectuée en convergence avec les normes comptables du secteur privé et avec les normes comptables internationales du secteur public (International Public Standard Accounting System : IPSAS), sachant que le Maroc a été le premier pays arabe à avoir adhéré depuis le 1^{er} janvier 2012 à l'IPSAS Board.

La réforme comptable de l'Etat permet ainsi d'offrir les éclairages nécessaires de pilotage stratégique et décisionnel, pour faire ressortir les principaux agrégats financiers et leur évolution, les marges de manœuvre, les arbitrages de gestion et les risques potentiels susceptibles de mettre en cause la soutenabilité budgétaire à long terme.

Il est à préciser à ce sujet que le bilan d'ouverture de la comptabilité de l'Etat arrêté au 31 décembre 2010, a été élaboré par la Trésorerie Générale du Royaume en étroite collaboration avec les différents partenaires concernés.

Aujourd'hui, nous pouvons annoncer que le Maroc dispose de son premier bilan, préparé selon le référentiel comptable IPSAS. Il constitue un moyen de transparence et de reddition des comptes aux citoyens sur la réalité et la sincérité des comptes, la valeur exacte du patrimoine et l'ampleur des engagements hors bilan pris par l'Etat.

Il est inscrit dans une trajectoire d'amélioration continue pour une fiabilisation progressive dans un horizon de cinq années, conformément à ce qui est préconisé par les normes comptables internationales du secteur public.

Le passage de l'Etat à une comptabilité d'exercice doit toutefois avoir pour prolongement naturel, la consolidation des comptes du secteur public.

¹⁷ In RFFP n° 87 septembre 2004. P. Joxe introduction p. 10

4.3- La consolidation des comptes

La vision consolidée des comptes du secteur public constitue un mode opératoire majeur pour le renforcement de la cohérence financière et comptable entre les différents acteurs publics relevant du giron de l'Etat.

En effet, pour disposer d'une vision globale des finances publiques surtout en termes de déficit, d'endettement, d'investissement public, d'engagements financiers, de risques encourus par l'Etat en sa qualité d'assureur en dernier recours, il est nécessaire de mettre en place un système de consolidation des comptes de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements et entreprises publics et des organismes de prévoyance sociale.

La consolidation des comptes permet de renforcer les mécanismes de responsabilité et de reddition des comptes non seulement au niveau de l'Etat, mais au niveau de l'ensemble des composantes du secteur public.

Elle permet de la sorte, une plus grande articulation et une meilleure cohérence des stratégies publiques ainsi qu'une amélioration du cadre de performance des politiques publiques, pierre angulaire de la réforme de la loi organique des finances, avec bien entendu, un retour d'information lisible et pertinent pour le citoyen, pour le parlement et pour l'ensemble des utilisateurs de l'information financière.

Elle permet également à notre pays, d'être aux normes internationales de production et de communication des données financières et comptables, telles qu'elles sont d'ailleurs exigées par les organismes financiers internationaux (FMI et banque mondiale), par les bailleurs de fonds et par les agences de notation.

La consolidation permet enfin de répondre aux attentes du parlement qui ne cesse, lors des débats parlementaires sur la loi de finances, de demander au gouvernement davantage d'informations financières de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs opérateurs publics.

Conclusion

Les finances publiques constituent le moyen indispensable de fonctionnement de l'Etat, qui doit l'accompagner dans sa volonté de modernisation et de services rendus au citoyen.

Elles ne jouent pleinement leur rôle qu'autant qu'elles sont saines et bien gérées et c'est justement là, qu'intervient la responsabilité gouvernementale et parlementaire ou l'articulation entre le financier et le politique.

Ainsi, elles doivent être utilisées avec autant d'habileté, de sagesse, de prudence et de parcimonie, car nées pour servir le politique et constituer le moyen le plus efficace de gouvernement, elles ne servent et n'aident à gouverner qu'autant où leur emploi est fait à bon escient.

D'où l'intérêt qui s'attache à l'articulation parfaite entre la constitution politique de l'Etat, qui pose les jalons du partage des pouvoirs politiques et la constitution financière, qui détermine le partage du pouvoir financier, les moyens de financement des politiques engagées par les pouvoirs publics et les modes de bonne gouvernance financière, à même d'assurer la réussite des politiques publiques.

La réforme de la loi organique des finances devrait constituer à cet effet, une opportunité pour donner une nouvelle impulsion à la modernisation de l'Etat, au renforcement de la performance de la gestion publique et au changement de cap de notre système de gestion des finances, publiques pour le faire évoluer vers une nouvelle culture managériale de résultats et d'imputabilité des décisions ou d'« accountability ».

Car comme le disait fort bien Monsieur **Pierre Joxe**, ancien Premier Président de la Cour des comptes française « **il n'y a pas de finances sans comptes, il n'y pas de finances démocratiques sans comptes clairs et lisibles...l'obscurité en matière financière est évidemment la source de tous les abus ou pire...** »¹⁸.

L'avenir est d'ailleurs pour la transparence des finances publiques, thème retenu pour le 6^{ème} colloque que le Ministère de l'économie et des finances organisera en partenariat avec l'Association pour la fondation internationale des finances publiques (FONDAFIP) les 7 et 8 septembre 2012.

¹⁸ Pierre Joxe « Finances publiques : scénarios pour demain » « introduction » RFFP n° 87 . 2004 pp. 11 et 12.