



الخزينة العامة للمملكة
TRESORERIE GENERALE DU ROYAUME



Pour un management dynamique des finances publiques

NOUREDDINE BENSOUDA

Trésorier Général du Royaume

Chambre Française de Commerce et d'Industrie du Maroc

Casablanca, le 29 mai 2014

Monsieur le Président,

Monsieur le Directeur Général,

Mesdames et Messieurs,

Permettez-moi d'abord de vous exprimer toute ma gratitude pour votre invitation à la Chambre Française de Commerce et d'Industrie du Maroc (CFCIM) en vue de débattre d'un thème pluridisciplinaire : « pour un management dynamique des finances publiques ».

A ce sujet, je voudrais partager avec vous une citation de David Cameron qui nous interpelle tous : « nous sommes dans les affaires (publiques) pour planter des arbres pour nos enfants et nos petits enfants. Sinon, nous n'avons absolument rien à faire dans la politique »¹.

C'est ainsi que le Premier Ministre de Grande Bretagne s'est adressé en octobre 2013 à son parti, à savoir le parti conservateur, en faisant référence avec une nostalgie perceptible à Margaret Thatcher pour marquer un retour nuancé aux principes de rigueur de gestion publique de la dame de fer.

Il a insisté sur cette **responsabilité intergénérationnelle** qui est non seulement présente dans la conscience collective en Grande Bretagne, mais également partout ailleurs à des degrés différents.

Les finances publiques doivent certes répondre aux besoins présents sans toutefois « compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs »² pour assurer un développement durable.

A ce propos, Alain Lambert, ministre du Budget de 2002 à 2004, considère que « les Français paient de plus en plus pour le passé, de moins en moins pour leur avenir »³.

Il dit : « en 2002, alors ministre du budget du gouvernement Jean-Pierre Raffarin, je projetais, en guise de provocation à usage pédagogique, d'envoyer le faire-part de naissance à tous les nouveau-nés. « bienvenue au pays, petit. Tu me dois 16.000 euros » »⁴.

¹ Discours du Premier Ministre de la Grande Bretagne lors de la conférence du Parti Conservateur en 2013.

² Perthuis Christian, 2003, la génération future a-t-elle un avenir ?, Paris, Editions Belin, Collection Ulysse.

³ Alain Lambert, Déficit publics, la démocratie en danger, Editions Armand Colin, Paris 2013, 235p., p. 26

⁴ Idem.

Si j'ai cité des exemples de la Grande Bretagne et de la France, c'est pour mettre le doigt sur la question de la dette publique au Maroc avec toutes ses conséquences notamment sur les finances publiques.

Certains considèrent qu'au Maroc « le poids de la dette reste maîtrisé aussi bien en terme de stock que de service », qu'il existe certes des vulnérabilités et que « la dette du trésor reste soutenable sous condition [...] de mettre en place les principales réformes notamment la réforme de la retraite et la réforme fiscale et soutenir la croissance économique»⁵.

Ils rappellent que la dette publique est soutenable lorsque le « pays reste solvable sans ajustements majeurs de la politique budgétaire menée dans le futur (ex : les coupes drastiques des dépenses ou l'augmentation brutale des taux d'imposition)»⁶.

D'autres, par contre, s'ils souscrivent à l'urgence des réformes fiscale et budgétaire, ne partagent pas l'analyse précédente.

Ils considèrent qu'une surveillance de l'endettement est indispensable en insistant sur l'affectation des ressources empruntées à l'investissement rentable économiquement et financièrement⁷.

La Cour des comptes, pour sa part, relève que l'encours de la dette du trésor a augmenté depuis 2009 pour atteindre 62,5% du PIB à fin 2013 avec une prédominance de la dette intérieure et une nette augmentation de la part des maturités à court terme.

Néanmoins, la Cour constate qu'à fin avril 2014, une amélioration de la durée de vie moyenne de la dette intérieure⁸.

Il apparaît donc, malgré les divergences de point de vue, que tout le monde s'accorde sur la nécessité des réformes structurelles en vue de maîtriser le déficit public et le niveau d'endettement.

Pour ce faire, un management dynamique et coordonné de nos finances publiques s'impose.

Il se fonde sur **une nouvelle gestion publique** (New Public Management), concept néolibéral qui a influencé la plupart des réformes dans l'administration publique au cours des trois dernières décennies⁹.

⁵ El Hassan Eddez, adjoint au Directeur du Trésor et des Finances Extérieures, chargé du pôle dette, l'endettement au Maroc : état des lieux, 27 mars 2014, l'Union nationale des ingénieurs marocains (UNIM), slide 61

⁶ Idem, slide 52.

⁷ Najib Akesbi, l'histoire ne se répète pas mais..., 27 mars 2014, l'Union nationale des ingénieurs marocains (UNIM), Slide 33.

⁸ Elle est passée de 4 à 5 ans et un mois. Discours du Premier Président de la Cour des comptes devant le Parlement du 21 Mai 2014.

⁹ Benoît Lévesque, la nouvelle valeur publique, une alternative à la nouvelle gestion publique, revue vie économique, volume 4, numéro 2, 18 p., p. 1.

Ce modèle de management est lui-même en train de céder la place à l'approche de « **la nouvelle valeur publique** » (New Public Value) où l'Etat providence est devenu la providence plurielle « Welfare pluralism » ou la providence mix « welfare mix » où une diversité d'acteurs relativement autonomes livrent des services publics.

L'Etat est engagé en réseau avec l'entreprise, la société civile, la famille... pour la réalisation d'activités relevant de l'intérêt général.

Il s'agit en fait d'un nouveau paradigme ou « élément de structuration de la science stabilisée autour de principes, méthodes et d'instruments de recherche qui font provisoirement l'unanimité »¹⁰.

C'est de la gouvernance intégrée ou collaborative ou en réseau qui réaffirme « le rôle de l'Etat pour plus de coopération et une meilleure coordination des activités »¹¹ associant la vision stratégique du politique et le savoir-faire de l'entreprise privée, de l'administration, de la société civile...au service du citoyen¹².

En se fondant sur cette nouvelle approche gestionnaire, les managers des finances publiques doivent trouver l'équilibre entre la réactivité à court terme indispensable pour faire face aux aléas conjoncturels et la garantie d'une stabilité de la vision à long terme.

A ce propos, Henry Mintzberg, théoricien du management, nous met en garde contre la plus grande erreur qu'un manager puisse commettre qui est en l'occurrence de penser qu'il n'existe qu'une seule meilleure voie « one best way ».

Il recommande que le leader doit avoir une approche assez altruiste afin de **mobiliser les énergies**. Il doit faire preuve d'une **grande flexibilité intellectuelle et émotionnelle**. Cette flexibilité permet d'opérer une adaptation aux différents types de personnalités afin de ne pas perdre leurs engagements¹³.

C'est donc ce besoin de coordination des politiques publiques, de mobilisation des acteurs et leur coopération sur lequel je vais insister, car les réformes en finances publiques sont interdépendantes et globales.

Je me limiterai, pour ma part, aux réformes comptable, fiscale et budgétaire.

J'ai choisi à dessein de commencer par la comptabilité, pour montrer toute son importance dans la lecture des finances publiques et leur pilotage.

¹⁰ Thomas Kuhn, la structure des révolutions scientifiques, 1962.

¹¹ Benoît Lévesque op. cit. , p. 9.

¹² Nouredine Bensouda, la cohérence budgétaire de l'Etat territorial : Pour une meilleure articulation des finances locales avec le budget de l'Etat, colloque international sur les finances publiques, Rabat le 10 septembre 2011, 17 p.

¹³ L'engagement est la base de la coordination hiérarchique.

I- La réforme comptable

1. Je voudrais souligner que la comptabilité publique, au Maroc et ailleurs, a toujours connu des réformes lentes et pas très en vue, bien qu'elle constitue la base des décisions de politiques publiques à l'instar de la comptabilité privée pour les entreprises.

Pour rappel, en France, le décret de 1862 portant règlement général de la comptabilité publique a été érigé en monument normatif pendant cent ans, nonobstant les changements de réglementation.

Il a fallu attendre l'année 1962 pour qu'il soit abrogé par un nouveau décret qui est devenu la référence depuis cette date, jusqu'à la refonte du 1^{er} janvier 2013.

Au Maroc, la réglementation de la comptabilité publique a également connu une évolution lente, puisque le texte instituant la comptabilité publique date de 1917, avec des réformes intervenues en 1958 et en 1967.

2. La réforme de la comptabilité de l'Etat est actuellement au cœur des réformes engagées en matière de finances publiques.

Elle s'inscrit en droite ligne des normes de **qualité** des services publics, de **transparence**, de **responsabilité** et de **reddition des comptes** édictées par la constitution de 2011.

Ces normes ont d'ailleurs été insérées dans le projet de réforme de la loi organique des finances, en cours d'examen au parlement, qui consacre la culture de **résultats**, de **performance**, de **coût** des politiques publiques, d'efficacité et **d'efficience** des ressources et des dépenses publiques, dimensions non appréhendées par la comptabilité de caisse en vigueur qui devient inadaptée.

Elles ne peuvent être mesurées et appréciées qu'au travers d'une **comptabilité d'exercice** fondée sur le principe **des droits constatés** comportant une valeur ajoutée patrimoniale forte et d'une **comptabilité d'analyse des coûts** des programmes constitutifs de la stratégie de l'action publique.

3. La réforme de la comptabilité de l'Etat devrait offrir au gouvernement, au parlement et au citoyen les éclairages nécessaires sur l'exécution de la loi de finances.

Elle leur permet le suivi des comptes de l'Etat et des **principaux agrégats financiers**.

Elle renseigne entre autres sur la gestion des stocks dont la Cour des comptes vient de relever les défaillances dans son rapport de 2012. A ce sujet, la Cour a observé que les stocks de médicaments étaient mal gérés et que des médicaments sont livrés à certains hôpitaux, même s'ils n'en ont pas besoin¹⁴. L'exemple des médicaments n'est pas le seul¹⁵.

Nous sommes là devant un phénomène classique que connaît l'entreprise privée lorsque les différents acteurs (fournisseurs, direction générale, le commercial, achats, logistique, magasin, informatique, contrôle de gestion) ne collaborent pas suffisamment.

A ce propos, l'approche de « la nouvelle valeur publique », citée en introduction, insiste sur le partage d'informations et la gouvernance collaborative où tous les acteurs sont engagés, non seulement pour réduire les coûts, mais également, en vue de bien maîtriser les prévisions.

4. La réforme de la comptabilité de l'Etat indique les **marges de manœuvre** et d'arbitrage financier.

Elle favorise dans une large mesure une gestion dynamique du patrimoine de l'Etat, de son portefeuille, de sa trésorerie, de son volume d'endettement, des **risques** susceptibles de mettre en cause l'équilibre des finances de l'Etat et la soutenabilité budgétaire à long terme notamment ses engagements hors bilan.

A ce sujet, la Cour des comptes considère que les vulnérabilités des finances publiques pourraient provenir notamment des engagements hors bilan tels que les passifs implicites et explicites¹⁶ qui risquent d'agir négativement sur le niveau de l'endettement.

Aussi, devons-nous respecter le principe comptable de la permanence des méthodes, qui exige de toujours utiliser les mêmes méthodes comptables d'une année sur l'autre, pour pouvoir comparer et évaluer de façon cohérente les comptes publics, à l'instar de ce qui est pratiqué dans l'entreprise privée.

5. La réforme de la comptabilité de l'Etat a en outre été conçue et sera déployée, avec comme perspective la nécessité de faire évoluer le contrôle des finances publiques vers la qualité, la sincérité et l'image fidèle des comptes publics et des opérations financières associées, dans le cadre de la **certification des comptes** par la Cour des comptes.

Cette vision s'inscrit dans le cadre de la volonté de notre pays d'asseoir un nouveau modèle de gestion des finances publiques fondé sur des méthodes de contrôle plus rationnelles, plus scientifiques, plus professionnelles et en phase avec les normes en vigueur à l'international et au niveau de l'entreprise.

¹⁴ Discours du Premier Président de la Cour des comptes op. cit. p. 19.

¹⁵ Imprimés, papiers...

¹⁶ Discours du Premier Président de la Cour des comptes op. cit. p. 13.

La certification des comptes de l'Etat constitue un gage de crédibilité pour l'appréciation du risque pays par les agences de notation.

La réforme de la comptabilité publique consacre également le rapprochement irréversible entre les modèles de management en vigueur au niveau des secteurs public et privé, amenant l'Etat à appliquer des méthodes innovantes qui ont fait leur preuve au niveau de l'entreprise, sans perdre de vue les spécificités de l'action de l'Etat qui est par essence arbitre et garant de l'intérêt général.

6. L'adoption de la comptabilité d'exercice pour l'Etat préfigure la possibilité de mise en place d'un processus de **consolidation des comptes** du secteur public, regroupant l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements et entreprises publics ainsi que les organismes de retraite et de prévoyance sociale.

Lors de la 13^{ème} session de la CNUCED, le professeur Nelson Carvalho a précisé que « la comptabilité ne garantit pas le développement. Mais le développement ne sera pas atteint sans une infrastructure comptable solide »¹⁷.

7. A cette fin, la Trésorerie Générale du Royaume publie régulièrement un bulletin mensuel des statistiques des finances publiques qui renseigne, de manière précise et détaillée, sur l'exécution de la loi de finances, en termes de recettes, de dépenses, de situation des comptes spéciaux du Trésor, d'endettement,...

Il est vrai, comme le dit, Michel Sapin, le ministre des finances et des comptes publics, qu'« il ne faut pas faire des additions statiques, il faut faire des additions dynamiques »¹⁸ permettant les ajustements en temps opportun.

Aussi, face à un avenir incertain, la lecture de ce bulletin permet-elle de transformer la prévision « en prospective dans sa visée mais réaliste dans sa stratégie, ajustant les moyens à la fin, mettant en œuvre des prises de décisions inédites et réalisables »¹⁹.

Ce qui constitue une bonne transition à notre deuxième sujet, la réforme fiscale.

II- La réforme fiscale

1. L'examen de l'évolution du système fiscal marocain depuis plus de deux décennies nous amène à constater qu'il connaît une ambivalence, concept Freudien, entre une **fiscalité universelle et une fiscalité dérogatoire**/incitative ou autrement dit, entre taxer et exonérer.

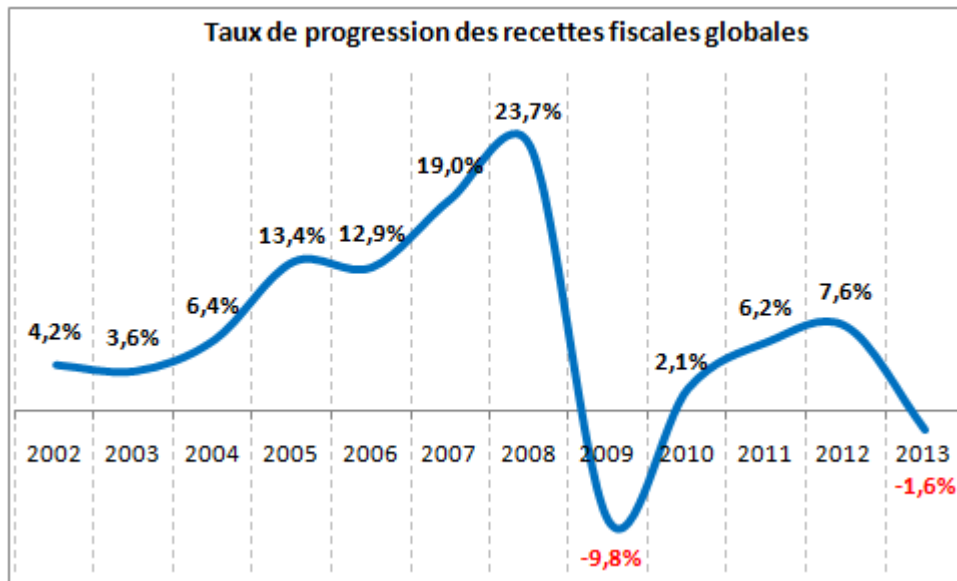
Ce désarroi fiscal n'est pas propre au Maroc, il est vécu dans plusieurs pays.

¹⁷ Nelson Carvalho, la comptabilité pour le développement, 13^{ème} session de la CNUCED, tenue à Doha du 21 au 26 avril 2012.

¹⁸ Michel Sapin, chacun est devant ses responsabilités, le monde du 24 avril 2014, p. 6

¹⁹ Abdeljlil Lahjomri, oser la philosophie, l'observateur du 2 au 8 mai 2014, p. 50.

La conséquence immédiate, si nous nous limitons à l'aspect rendement fiscal, est la baisse des taux de progression des recettes comme le montre le graphique à fin 2013.

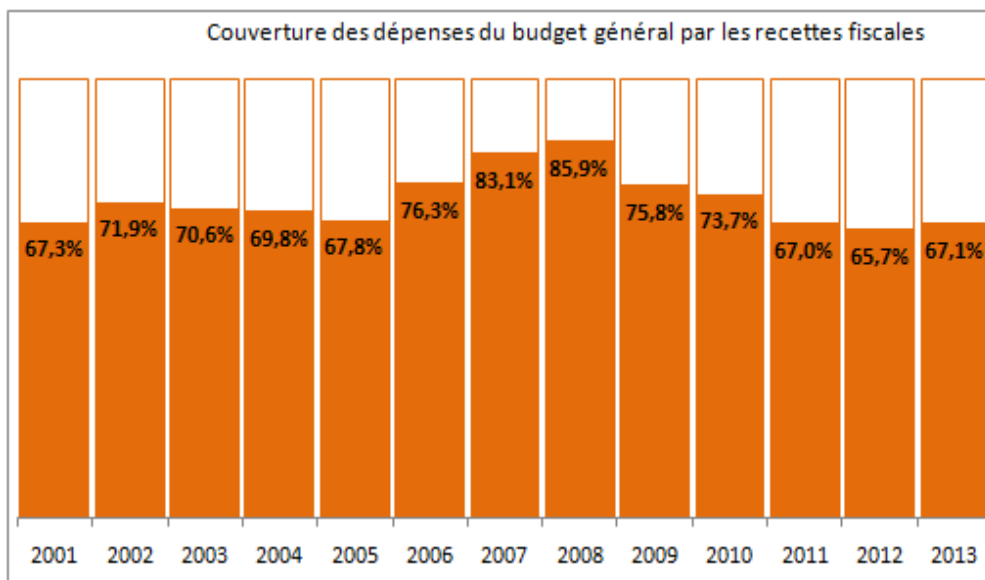
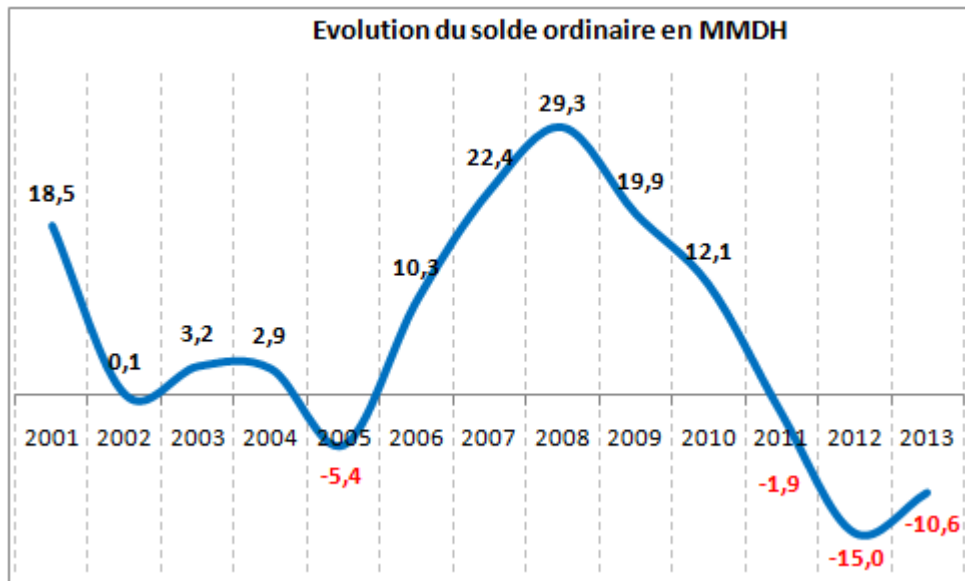


Cette situation provient de l'adoption d'un schéma hybride, où cohabitent deux volontés paradoxales :

- celle de vouloir d'un coté élargir l'assiette fiscale et donner une réelle application au principe constitutionnel de l'article 39 : « tous supportent, en proportion de leurs facultés contributives, les charges publiques que seule la loi peut, dans les formes prévues par la présente constitution, créer et répartir »,
- et celle, quoique compréhensible, de vouloir de l'autre coté accorder des incitations fiscales.

Ainsi, les dépenses ordinaires ne sont pas totalement couvertes par les recettes ordinaires comme le montre le graphe ci-dessous.

Par conséquent, l'Etat se trouve dans une situation de « **désépargne budgétaire** » et recourt à l'emprunt, non seulement pour financer l'investissement, ce qui est normal, mais également pour financer la partie des dépenses de fonctionnement non couverte par les recettes ordinaires.



C'est pour cette raison que le Ministre de l'économie et des finances a signalé que la recherche des équilibres « tente d'éviter aux générations futures d'assumer un endettement insoutenable et excessif »²⁰.

2. A ce titre, la réforme fiscale constitue l'une des réformes majeures en finances publiques devant être mise en œuvre en recourant aux principes de l'approche de « la nouvelle valeur publique ».

²⁰ Mohamed Boussaid, ministre de l'économie et des finances, les finances publiques s'améliorent, l'économiste du 12 mai 2014, p. 8 et 10.

Cette approche considère qu'il est indispensable d'avoir une **définition claire des cibles, des objectifs et des indicateurs de succès** avec l'implication réelle de tous les acteurs. Elle insiste sur une gouvernance collaborative ou partenariale, où non seulement il faut penser le système fiscal et les autres aspects de réforme des finances publiques en **coproduction**, mais aussi en **coélaboration** ou **coconstruction**.

Pour ce faire, l'innovation selon cette approche, fait appel aux usagers et autres parties prenantes sous forme de réseaux formels pour établir une direction claire à suivre avec une architecture de participation et de respect des engagements mutuels.

Certaines solutions de facilité, de portée conjoncturelle, pourraient avoir pour effet que les partenaires et les investisseurs n'arrivent plus ni à comprendre la logique du système ni à connaître le cap devant être atteint.

Tel est le cas, lorsque :

- d'une part, on maintient les impôts existants en augmentant leurs taux, comme ce fut le cas au Maroc pour le prélèvement sur les traitements et salaires, l'impôt sur les bénéfiques professionnels, la taxe sur le chiffre d'affaires et les droits d'enregistrement ;
- et d'autre part, on crée de nouveaux impôts et taxes, tels que la participation à la solidarité nationale, la taxe sur les profits immobiliers, la taxe sur les produits de placement à revenu fixe, la taxe sur les produits des actions, la contribution sur les revenus professionnels et fonciers exonérés...

Ces réflexes sont courants dans plusieurs pays, où on augmente les charges des entreprises et des salariés. C'est d'ailleurs le cas également au Maroc, notamment à travers la création de la contribution sociale de solidarité sur les bénéfiques et revenus, de la taxe sur le ciment, de la taxe sur le sable, de la taxe sur le fer à béton, de la taxe sur la plasturgie ...

Par contre, afin de répondre aux besoins des individus mais aussi de la collectivité dans son ensemble, il est utile de s'orienter davantage vers l'universalité fiscale et de maintenir les incitations fiscales pour les secteurs jugés prioritaires.

Dans ce domaine, mesdames et messieurs, tout est question de dosage !

3. Ce choix exige de la stabilité fiscale ne devant pas être confondue avec l'immobilisme qui, par définition, fige toute volonté d'évolution. L'objectif final est d'assurer une meilleure **sécurité fiscale** favorisant une certaine permanence qui permet au secteur privé d'avoir de la lisibilité nécessaire pour opérer des choix économiques rationnels et une plus grande visibilité pour programmer leurs investissements.

Cette orientation a même poussé certains décideurs politiques à vouloir établir une « règle d'or fiscale » à l'instar de la « règle d'or budgétaire ». C'est le cas de Valérie Pécresse, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État entre 2011 et 2012, qui avait déposé une proposition de loi constitutionnelle « pour dire qu'un impôt ne doit pas changer plus d'une fois tous les cinq ans et surtout qu'on ne peut pas l'augmenter de manière rétroactive ».

Il faut reconnaître que la plupart des pays notamment dans les pays anglo-saxons concentre le système fiscal sur les principaux impôts et taxes, à savoir la taxe sur la valeur ajoutée, l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu et les droits d'enregistrement qui favorise une gestion dynamique de la fiscalité.

La stabilité, la continuité et l'irréversibilité des principes directeurs et des choix fondamentaux ayant présidé aux réformes fiscales antérieures constituent de notre point de vue, le gage de la crédibilité des réformes auprès des opérateurs économiques, des structures sociales, des pouvoirs publics et des instances internationales.

La sécurité fiscale permet une maîtrise des coûts de gestion pour l'État, l'entreprise et les ménages, ainsi qu'un rendement qui croît chaque année²¹. Elle permet également de conclure des conventions fiscales de non double imposition aux normes communément admises dans ce domaine.

4. L'équité fiscale constitue également l'une des conditions de la légitimité de l'impôt. Il convient de rappeler que parmi les principales recommandations issues des premières assises nationales sur la fiscalité tenues en novembre 1999 figurait en pole position la répartition équitable de la charge fiscale entre les contribuables.

Le recouvrement de l'impôt, reste de mon point de vue, le meilleur indicateur de la réalité fiscale d'un pays. L'équité, la transparence et la redistribution du système fiscal se mesurent beaucoup plus par l'impôt réellement recouvré que par l'impôt tel qu'il figure dans les lois et règlements.

C'est pour cette raison que je partage l'avis de Bird (Richard M.) et de Jantscher (Milka Casanegra)²², toujours d'actualité, qui préconise que la politique fiscale c'est de l'administration fiscale.

Car, faut-il le rappeler, de par ses dimensions économique, politique, financière, sociale et environnementale, la réforme fiscale est d'une importance capitale pour l'édification de l'État de droit et le bon fonctionnement de la démocratie politique, économique et sociale.

²¹ Les recettes fiscales ont connu des taux de progression à deux chiffres durant la période allant de 2005 à 2008, soit 13,4% en 2005, 12,9% en 2006, 19% en 2007 et 23,7% en 2008

²² Bird (Richard M.), De Jantscher (Milka Casanegra), *Improving tax administration in developing countries*, Washington, International Monetary Fund, 1992, 403p.

Elle ne doit pas de ce fait, se prêter à la culture de l'à-peu-près, du prêt-à-porter ou de ce que Durkheim appelle le travail en miettes, sous peine de se trouver en complète déconnexion avec la réalité du terrain, sans impact tangible sur la vie au quotidien des citoyens.

En définitive, agir sur le seul levier de la fiscalité en période de difficultés budgétaires n'est pas suffisant pour redresser la situation des finances de l'Etat.

En effet, la capacité contributive des contribuables se rétrécit à tel point qu'elle supporte difficilement une augmentation des taux d'imposition ou la création de nouveaux impôts et taxes, qui peuvent, au contraire, rétroagir négativement sur la rentabilité fiscale.

Rétablir l'équilibre des finances de l'Etat devra forcément passer par une action sur les dépenses publiques afin de les réduire de manière structurelle, dans le cadre d'une réforme budgétaire d'envergure.

III- La réforme budgétaire

1. Depuis longtemps, la gestion des finances publiques a été dominée par une approche axée davantage sur **les moyens** et la répartition des enveloppes budgétaires entre les ministères.

Cela s'est traduit par une augmentation continue des crédits budgétaires destinés à combler l'appétit de plus en plus grand des différents départements dépensiers.

L'adéquation des dépenses publiques aux recettes et aux capacités réelles de financement de l'Etat n'a pas suffisamment figuré parmi les priorités des politiques budgétaires de l'Etat.

2. Avec la survenance de la crise économique et financière qui s'est traduite par le creusement des déficits budgétaires, par des niveaux élevés d'endettement et par des difficultés de refinancement de la dette qui arrive à échéance, les pouvoirs publics ont pris conscience de la nécessité de changer de logique de gestion des finances publiques.

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

3. La réforme de l'Etat par le budget constitue une question d'actualité pour beaucoup de pays.

C'est le cas par exemple de la France où cette question se pose avec acuité.

En effet, certains économistes français soulignent que « c'est pourtant une réforme de l'Etat fondée sur une telle revue de ses missions et structures qui est nécessaire, et qu'ont d'ailleurs réalisées des pays comme la Suède, l'Australie et le Canada quand ils ont structurellement **abaissé leurs dépenses publiques**. L'importance de la masse salariale de l'ensemble des fonctions publiques ne tient pas en France à des rémunérations trop élevées mais à des structures redondantes »²³.

4. Si j'ai tenu à rappeler ce constat inhérent aux finances publiques, c'est pour affirmer une constante qui n'a jamais été démentie et qui voudrait que, les finances publiques ne constituent pas une fin en soi, mais le moyen indispensable de fonctionnement de l'Etat, qui ne doit ni le régir ni entraver ses volontés ou son entreprise.

Les finances publiques doivent demeurer aux ordres de l'Etat, mais 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 ou l'articulation entre le financier et le politique, car comme l'affirmait le **Baron Louis** « **faites moi de bonnes politiques et je vous ferai de bonnes finances** ».

Autrement dit, les finances publiques constituent un instrument tellement indispensable et puissant du pouvoir, qu'elles doivent être maniées avec autant d'habileté, de sagesse, de prudence et de parcimonie, car nées pour servir 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.

La réforme budgétaire s'attache ainsi à l'articulation entre la constitution de l'Etat, qui pose les jalons du partage des pouvoirs politiques, et la loi organique des finances, qui détermine le partage du pouvoir financier et les moyens de financement des politiques engagées par les pouvoirs publics.

La réforme de la loi organique des finances constitue en outre 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 des finances publiques pour le faire évoluer vers une approche privilégiant la logique managériale au service du développement du pays et du bien être des citoyens.

5. La réforme budgétaire est en outre fondée sur une **responsabilisation** plus accrue des gestionnaires avec une obligation d'imputabilité en termes de décisions.

Elle préconise qu'il faut fixer des objectifs clairs sur la base d'une programmation pluriannuelle, mobiliser les moyens financiers appropriés et juger les résultats de l'action.

²³ Philippe Aghion, Gilbert Cette et Elie Cohen : « Comment réduire les déficits publics ? », Le Monde du samedi 26 avril 2014

En d'autres termes, les responsables publics doivent disposer des moyens de leur politique, avoir l'autonomie et la flexibilité nécessaires dans la gestion de leurs budgets, tout en répondant des résultats obtenus vis-à-vis du juge financier, du parlement et surtout du citoyen contribuable.

6. La réforme introduit par ailleurs des règles de rigueur et de transparence budgétaire devant dorénavant imprimer les comportements des gestionnaires des finances publiques.

Il en est ainsi notamment :

- de la mise en place de crédits limitatifs pour les dépenses de personnel ;
- de la budgétisation des restitutions fiscales ;
- de la limitation des reports de crédits d'investissement ;
- de la prise en compte des seules dispositions statutaires régissant les personnels dont les crédits sont évalués et autorisés par la loi de finances de l'année.

Mesdames et messieurs

Je ne saurais conclure sans insister sur le caractère global et interdépendant de ces réformes.

Ceci m'amène à dire que le nouveau modèle de gestion des finances publiques est beaucoup plus une question de management dynamique et responsable de ces réformes, qu'une affaire de refonte normative et technique menée à l'instigation d'experts en finances publiques.

Le management dynamique des finances publiques doit, de mon point de vue, être **cohérent, pragmatique, participatif, proactif et porter sur des objectifs mesurables.**

1. Il doit être **cohérent** pour appréhender les différents leviers d'action permettant une meilleure maîtrise de la situation des finances de l'Etat, en termes de ressources, de charges et de moyens de financement des politiques publiques.

2. Il doit être **pragmatique**, de manière à concevoir les politiques publiques au plus près de la réalité du terrain, à prendre en compte les comportements liés au jeu d'acteurs et à intégrer la capacité d'assimilation par la société.

L'objectif étant d'éviter « l'effet tunnel » que pourrait générer des mesures trop prétentieuses ou peu ambitieuses.

3. Il doit être **participatif**, de telle sorte à associer la vision du politique, le savoir-faire de l'expert, le réalisme de l'opérateur économique et les attentes du citoyen.

4. Il doit être **proactif**, de façon à anticiper les risques liés à la gestion des finances de l'Etat, à déterminer à temps les dysfonctionnements éventuels et à pouvoir réorienter l'action en fonction des résultats.

La pro-activité doit toutefois éviter toute tendance à l'improvisation de solutions conjoncturelles dictées par la pression de l'immédiat et dont l'impact peut engager de manière structurelle les finances de l'Etat.

5. le management dynamique des finances publiques doit enfin **porter sur des objectifs et des résultats mesurables**, que seul un dispositif de comptabilité publique performant, fondé sur la comptabilité d'exercice, pourrait garantir.

En effet, de nos jours, la légitimité des décideurs publics n'est plus appréciée par leur statut administratif ou politique. Elle est plutôt et davantage jugée à l'aune des résultats sur le terrain que le citoyen évalue à travers les impacts de l'action publique sur son vécu quotidien.