

Royaume du Maroc



Journée du Maroc à Paris

**« La réforme des finances publiques au Maroc :
quels constats et quelle stratégie ? »**

Noureddine BENSOUDA

Trésorier Général du Royaume

Paris, le 19 février 2014

Il y a longtemps, la plupart des inventeurs et aussi des décideurs travaillaient tous seuls.

De nos jours, cet esprit d'indépendance est encore bien vivant chez certains. Mais en raison de l'évolution du monde moderne et de la complexité de nos sociétés, **travailler ensemble** est, de mon point de vue, le moyen le plus sûr pour réussir.

En effet, dans un domaine aussi sophistiqué que les finances publiques qui de surcroît concernent la vie de nos concitoyens et leur avenir, il serait hasardeux de vouloir réformer sans une approche **globale** et sans esprit **d'intégration, de coordination et de cohérence** entre les réformes.

Ceci est d'autant plus vrai, lorsque les pays traversent des crises économiques, sociales, culturelles...

C'est justement pendant ces crises¹ qu'il faut faire preuve **d'innovation** et de courage politique.

A ce sujet, je voudrais souligner que les problèmes des finances publiques que connaissent nos deux pays respectifs ne sont pas tous dus à la conjoncture économique et financière.

D'ailleurs, je partage parfaitement l'analyse d'Alain Lambert² à ce sujet lorsqu'il nous met en garde contre le déficit structurel « qui vient d'une tendance durable à ce que les recettes soient inférieures aux dépenses » indépendamment de la conjoncture économique.

Il est vrai que c'est plus simple, voire simpliste, de faire endosser à la conjoncture la responsabilité des difficultés économiques et financières.

Il est encore plus tentant de se limiter à des solutions conjoncturelles, compte tenu de la durée de vie des majorités gouvernementales, au lieu d'engager les réformes structurelles indispensables :

- en faisant appel à la recherche scientifique ;
- en se fondant sur une connaissance approfondie de nos sociétés et de nos concitoyens ;
- et en procédant à une bonne articulation entre les réformes, car elles sont interdépendantes et portent à la fois, sur la recette, la dépense et la comptabilité.

¹ Paulo Coelho, Aleph, Editions J'ai lu, 317, p. 165. L'homme survit dès lors qu'il est «...entraîné par l'adversité ».

² Alain Lambert, déficits publics, la démocratie en danger, Armand Colin, 2013, 235p, p. 48.

Nous sommes là devant au moins trois réformes essentielles menées par le Maroc en matière de finances publiques, à savoir :

- la réforme de la fiscalité dont je me limiterai à exposer les grandes tendances ;
- la réforme budgétaire sur laquelle je vais insister ;
- la réforme de la comptabilité publique, dont je rappellerai en conclusion l'utilité.

I- La réforme de la fiscalité

Le constat dans ce domaine est qu'à travers le monde, les réformes menées ont évolué entre des périodes d'« **intégration** » et des périodes de « **désintégration** » fiscale ou de cédularité.

Ces réformes sont parties d'un besoin pressant en termes de financement des dépenses publiques, besoin que les systèmes fiscaux en vigueur ne pouvaient toujours satisfaire.

Ainsi, durant les périodes de difficultés budgétaires, où les dépenses ordinaires n'étaient pas totalement couvertes par les recettes ordinaires, l'Etat se trouvait dans une situation de « **désépargne budgétaire** ».

Il était de ce fait, amené à recourir 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.

Pour faire face à cette situation, la solution de facilité, qui ne peut être considérée que conjoncturelle, consistait :

- d'une part, à maintenir 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, à créer 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...

Cette désintégration fiscale est devenue un réflexe courant 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 sable, de la taxe sur le fer à béton, de la taxe sur la plasturgie ...

A contrario, durant les périodes d'intégration fiscale, on a procédé, à l'instar de ce qui existe dans les pays développés, à une refondation du système fiscal autour des principaux impôts et taxes, à savoir l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et la taxe sur la valeur ajoutée, concomitamment avec la baisse des taux d'imposition.

Ainsi, le taux marginal de l'impôt sur le revenu est passé de 44% en 1996 à 38% en 2010.

Le taux de l'impôt sur les sociétés est quant à lui passé de 35 à 30% pour tous les secteurs d'activité et de 39,6 à 37% pour le secteur financier.

Ces efforts ont permis plus de stabilité du système fiscal, plus de visibilité et surtout, une maîtrise des coûts de gestion pour l'Etat, l'entreprise et les ménages, ainsi qu'un rendement qui croît chaque année³.

Ils ont permis également de conclure des conventions fiscales de non double imposition aux normes communément admises dans ce domaine.

En fait, les périodes de désintégration fiscale correspondent partout dans le monde, à ce que Michael Reisman⁴ qualifie, toute proportion gardée, de *lex simulata* ou « système de mythes par la norme juridique », où l'impression est donnée qu'une loi fonctionne alors que ni le législateur, ni l'administration, ni les opérateurs économiques n'ont l'intention de l'appliquer faute de moyens ou de volonté.

C'est pour cette raison que je partage l'avis de Bird (Richard M.) et de Jantscher (Milka Casanegra)⁵, toujours d'actualité, qui préconise que la politique fiscale c'est de l'administration fiscale.

A cet effet et à l'instar de l'exécution des dépenses par rapport aux prévisions, le recouvrement de l'impôt, reste 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.

Dès lors, se dégage une certaine orientation que le redressement des finances publiques ne pourrait pas se faire par l'augmentation des impôts existants et/ou la création de nouveaux impôts et taxes. Elle devrait davantage s'effectuer par la réforme budgétaire et la maîtrise des dépenses qui vont favoriser la baisse des impôts.

C'est du reste ce qui se ressort de la politique de David Cameron et d'autres avant lui, de courant libéral, qui insiste sur la nécessité de revoir la taille du secteur public.

³ 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

⁴ Michael Reisman, *Folded lies, Bribery, crusades and reforms*, New York, Free Press, 1979, p. 31.

⁵ Bird (Richard M.), De Janscher (Milka Casanegra), *Improving tax administration in developing countries*, Washington, International Monetary Fund, 1992, 403p.

II- La réforme budgétaire

Si l'on procède à une rétrospective des politiques budgétaires, cette idée de réduction des impôts⁶ qui va obliger l'Etat à diminuer ses dépenses ne date pas d'aujourd'hui.

Ronald Reagan, avec l'appui d'économistes de renom, tels qu'Alan Greenspan, avait défendu la réduction de la taille du secteur public, plus connue sous la formule d'« affamer la bête » (starve the beast).

Cette politique de tailler dans les dépenses publiques tout en ayant une politique fiscale favorable à l'investissement, sans surtaxer les hauts revenus, commence encore une fois à faire son chemin.

Elle est affichée de manière forte en Grande Bretagne et se propage avec des nuances en France et ailleurs.

Presque partout, on proclame des réformes budgétaires courageuses, où le **parlement est de plus en plus impliqué.**

Ces réformes sont interdépendantes avec la fiscalité et la comptabilité publique. Il s'agit de réformes systémiques :

- où l'on **abandonne l'idée que la dépense est rigide et qu'il est possible par conséquent de la réduire ;**
- et où **l'accent est mis sur un meilleur management de la dépense publique notamment, à travers la maîtrise des marchés publics,** qui représentent dans le cas du Maroc environ 180 milliards de dirhams (16 milliards d'euros), soit 20% du PIB.

En effet, dans notre pays, le rôle du parlement va connaître une évolution dans le sens de l'élargissement de ses compétences.

D'ailleurs, le premier budget de l'Etat du Maroc indépendant a été autorisé par le parlement en 1963, année d'adoption de la première loi organique des finances, qui va consacrer 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 réglementaire⁷.

⁶ Economic recovery tax act of 1981.

⁷ Le décret d'application de la loi organique des finances de 1963 a été adopté en 1967

La loi organique des finances actuelle, adoptée en 1998 va, contrairement à celles de 1963, 1970 et 1972, **renforcer les prérogatives de l'exécutif en matière de gestion budgétaire, particulièrement en ce qui concerne les mécanismes de régulation budgétaire en cours d'année et par voie réglementaire, comme c'est le cas pour le sursis à exécution des dépenses d'investissement, qui fut utilisé en 2013.**

De même, on constate un recours accru à la **débudgétisation**, à travers la multiplication des comptes spéciaux du Trésor et des services de l'Etat gérés de manière autonome (SEGMA).

Cette débudgétisation s'explique par les facilités de gestion offertes, notamment la possibilité de report d'année en année des recettes réalisées, même si la gestion des comptes spéciaux du Trésor et des services de l'Etat gérés de manière autonome obéit aux mêmes règles que le budget général.

On observe en outre des pratiques de « sous-budgétisations », qui consistent en « l'inscription initiale de crédits insuffisants »⁸ ou encore de crédits évaluatifs, notamment en ce qui concerne les dépenses de personnel et les charges de la dette, dont les émissions dépassent parfois les crédits ouverts par la loi de finances.

La régularisation de ces dépassements intervient ex-post, au niveau de la loi de règlement.

On comprend dès lors l'orientation des rédacteurs de cette loi organique des finances qui ont voulu renforcer le pouvoir du gouvernement et lui faciliter la mise en œuvre de sa politique.

Elle semble être influencée par l'ordonnance de 1959 en France, qui visait à limiter le pouvoir excessif du parlement existant durant la IV^{ème} République⁹, qui a bloqué la marche de l'Etat.

Mesdames et messieurs

Contrairement aux réformes antérieures des lois organiques des finances, pilotées principalement par le Ministère des finances, le projet actuel de loi organique des finances intervient après l'adoption de la constitution de 2011.

Celle-ci a élargi davantage les compétences du parlement¹⁰ et a responsabilisé de manière explicite, aussi bien le parlement que le gouvernement, pour veiller conjointement à la préservation de l'équilibre des finances de l'Etat.

⁸ Alain Lambert p.71

⁹ Alain Lambert p. 130

¹⁰ David Melloni, le nouvel ordre constitutionnel marocain p. 22, p. 7 à 45, la constitution marocaine de 2011, sous la direction de centre d'études internationales, L.G.D.J.

Ainsi, ce projet de loi organique des finances organise, entre autres, la répartition des pouvoirs financiers entre l'exécutif et le législatif, en respectant fidèlement le partage institué par la constitution.

Nous constatons que le parlement porte de plus en plus d'intérêt aux finances publiques et à la réforme budgétaire. Preuve en est que la chambre des représentants s'est dotée d'un comité parlementaire permanent pour le contrôle des finances publiques qui suivra notamment les dépenses publiques, examinera les rapports de la Cour des comptes et les textes relatifs au contrôle des finances publiques.

Le projet de loi organique des finances tend à sortir de l'approche techniciste vers une approche stratégique où les institutions constitutionnelles, Gouvernement, Parlement et Cour des comptes se sont grandement investis, avec la conviction que la dépense n'est pas rigide et que des mesures concrètes peuvent être prises pour la maîtriser.

Les dernières mesures en matière de décompensation des prix de certains produits pétroliers et le projet de réforme en cours du système de retraites, constituent des exemples édifiants.

A ce titre, je voudrai rappeler que grâce aux dispositions mises en œuvre en 2013, le Maroc a pu réduire le déficit budgétaire de 7,3% en 2012 à 5,4%, soit presque 2 points du PIB en une année.

Ces mesures ont été saluées par le FMI qui continue à faire confiance et à appuyer le processus de réformes engagées par notre pays à travers le maintien de la ligne de précaution et de liquidités (6,2 milliards de dollars US).

La nouvelle constitution a par ailleurs encadré le droit d'amendement en faveur du parlement.

En effet, dans son article 77, la constitution exige dorénavant du gouvernement, de motiver son « 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 ».

Il est en réalité question de revoir, dans le nouveau projet de loi organique des finances, tout le management budgétaire, depuis la programmation jusqu'à l'exécution. Il s'agit d'un chainage vertueux¹¹ avec une forte responsabilisation, ou plus exactement, d'« accountability » ou d'imputabilité des décisions qui oblige les responsables aussi bien élus que non élus de rendre compte de leur action aux citoyens.

¹¹ Lambert p.144

En effet, il faut libérer l'action des gestionnaires en charge des politiques publiques, et leur laisser les marges de manœuvre nécessaires pour atteindre leur résultat.

La dépense publique doit être analysée dans sa globalité avec des programmes du gouvernement bien établis qui trouveront leur déclinaison en projets et actions, de sorte à veiller à permettre un contrôle du parlement au premier dirham (ou euro puisque nous sommes en France).

Dans ce domaine, la **coordination** entre tous les acteurs s'impose.

Le projet de loi organique des finances institue une règle d'or pour réserver les recettes d'emprunt, notamment aux dépenses d'investissement.

Il plafonne les reports de crédits d'investissement de chaque ministère à 30% des crédits de paiement ouverts par la loi de finances.

Il introduit le principe de la fongibilité des crédits à l'intérieur du programme et entre programmes du même chapitre sans dépasser le plafond des crédits.

Il consacre la budgétisation des remboursements, restitutions et dégrèvements en matière fiscale.

Il encadre la création des comptes spéciaux du Trésor en conditionnant la création des comptes d'affectation spéciale à l'existence de 30% de ressources propres.

Il édicte la suppression de tout compte d'affectation spéciale n'ayant pas donné lieu à dépenses pendant trois années consécutives, dispositif existant dans la loi organique des finances actuelle et qui n'a pas été toujours mis en œuvre.

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 et non évaluatifs.

Le projet de loi organique des finances renforce enfin, le droit à l'information du parlement et du citoyen, par l'énumération des rapports devant accompagner le projet de loi de finances. C'est le cas notamment :

- du rapport économique et financier
- du rapport sur les établissements et entreprises publics
- du rapport sur les comptes spéciaux du Trésor
- du rapport sur les services de l'Etat gérés de manière autonome
- du rapport sur les dépenses fiscales
- du rapport sur la dette
- du rapport sur les dépenses de personnel
- du rapport sur la compensation.

Mesdames et messieurs

Si l'objectif de la réforme budgétaire est de mieux dépenser en vue de satisfaire les attentes de nos concitoyens, elle ne saurait réussir sans son corollaire, la réforme de la réglementation des marchés publics.

Ainsi, le Maroc a adopté en 2013 une nouvelle réglementation dans ce domaine et l'a mise en application à partir de janvier 2014.

Elle a essentiellement consacré, **l'unicité du cadre réglementaire** régissant la commande publique (Etat, collectivités territoriales et établissements publics).

Elle a également renforcé le processus de convergence avec l'évolution de la réglementation des marchés publics au niveau international, surtout en matière de gouvernance, de simplification des procédures et de dématérialisation du processus d'achat public.

Cette réforme fait partie intégrante des réformes engagées au Maroc qui s'appuient nécessairement sur les principes inscrits dans la constitution et inscrits dans le projet de loi organique des finances, principalement la reddition des comptes.

Les comptes publics sont les seuls à renseigner de manière précise sur l'exécution réelle du budget et des politiques publiques. D'où l'importance qui doit être accordée à la loi de règlement.

Il n'est donc pas étonnant que, compte tenu de ce principe constitutionnel de reddition des comptes, la loi de règlement ait été élevée au rang constitutionnel en évolution par rapport à la situation précédente où elle n'était régie que par la loi organique des finances.

Mesdames et messieurs

En conclusion, je voudrais vous dire simplement que **les réformes en finances publiques n'ont d'utilité pour le citoyen que si elles sont réellement mises en œuvre.**

Elles sont jugées à travers la force des décisions et la réalité des résultats.

Aussi, il est important de souligner que :

- L'impôt n'a de sens que par son **recouvrement**
- le budget n'a d'intérêt que par son exécution et ne peut être apprécié qu'à travers **la loi de règlement**
- la finalité de la comptabilité publique est de rendre compte au parlement et au citoyen.

Par conséquent, la stratégie de réformes devrait rétablir la complétude des réformes en finances publiques. Les débats budgétaires au parlement et ailleurs devraient se focaliser non seulement sur les recettes (douanes, impôts...), mais davantage sur les politiques publiques à travers les dépenses de l'Etat, en relation avec la soutenabilité budgétaire qui, pour être analysée, doit elle-même s'appuyer sur des comptes publics fiables et consolidés.

A ce titre, j'adhère pleinement aux propos tenus récemment par Didier Migaud, lorsqu'il a souligné que « la maîtrise des comptes publics, c'est à la fois un enjeu de souveraineté, de compétitivité, mais aussi un enjeu de solidarité et d'équité entre les générations »¹².

Il est temps, de mon point de vue, d'accélérer le rythme des réformes des finances publiques et leur appropriation par tous les partenaires et de veiller à leur **cohérence d'ensemble**.

¹² Didier Migaud, LeMonde, mercredi 12/2/2014