

RFFP 2017

Lextenso

REVUE FRANÇAISE DE

# FINANCES PUBLIQUES

N° 139 – Septembre 2017

**GESTION DE L'ARGENT PUBLIC :  
QUELLES RESPONSABILITÉS ?**

**DOSSIER SPÉCIAL :**  
LE SYSTÈME BUDGÉTAIRE COMPTABLE  
ET FISCAL DES ÉTATS-UNIS

**CHRONIQUE FISCALE**

**CHRONIQUE DE GOUVERNANCE FINANCIÈRE LOCALE**

**CHRONIQUE D'HISTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES**

**CHRONIQUE DE GOUVERNANCE BUDGÉTAIRE  
ET COMPTABLE COMPARÉE**

# Les réformes des finances publiques au Maroc

Entretien avec Nouredine BENSOUDA  
*Trésorier général du Royaume du Maroc*

**RFFP : Le système financier public marocain a connu plusieurs réformes durant ces dernières années. Quelles sont les plus importantes ?**

**NB :** les finances publiques au Maroc ont connu en effet plusieurs réformes visant à en améliorer la gouvernance et renforcer la transparence et la reddition des comptes. Peuvent être citées notamment ce titre :

- la réforme du système-fiscal engagée depuis la loi-cadre de 1984 et ayant abouti à l'adoption du Code général des impôts en 2007 ;
- la réforme des marchés publics de 2014 ;
- l'adoption d'une nouvelle loi organique relative à la loi de finances en 2015 qui a apporté des innovations majeures, faisant passer la gestion des finances de l'État d'une logique juridique vers une logique gestionnaire, surtout après l'adoption de la Constitution de 2011 ;
- la réforme de la comptabilité de l'État qui devra désormais s'aligner sur les principes de la comptabilité générale en droits constatés, dont le référentiel comptable (normes, plan et fonctionnement des comptes, états financiers, etc.) a été adopté par le Conseil National de la Comptabilité en 2008 et la mise en œuvre est prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2018 ;
- la réforme des délais de paiement durant l'année 2016 ;
- la gestion active de la dette intérieure en 2007 et de la trésorerie publique en 2009.

**RFFP : Quelles sont les principales innovations introduites par la loi organique relative à la loi de finances ?**

**NB :** La loi organique relative à la loi de finances de 2015 a repris les dispositions majeures introduites par la Constitution de 2011 en vue d'asseoir une bonne gouvernance des finances publiques, notamment en ce qui concerne :



– la responsabilisation du parlement et du gouvernement sur la nécessité de veiller à la préservation de l'équilibre des finances de l'État ;

- l'introduction de la pluri-annualité budgétaire ;
- l'élévation de la loi de règlement du niveau de la loi organique des finances au rang constitutionnel ;
- la consécration de la bonne gouvernance à travers la précision apportée par le texte que les services publics sont soumis aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité.

Partant de ces principes fondamentaux, la loi organique relative à la loi de finances a clarifié l'organisation et le fonctionnement du pouvoir financier au sein de l'État en l'organisant et en séparant dans la gestion des finances de ce dernier les différentes fonctions du législatif, de l'exécutif et du juridictionnel, à travers la mise en place de nouvelles règles de gestion des finances de l'État, dont les principales sont :

1. Le renforcement du droit d'information du parlement et des citoyens

– À cet effet, la loi organique a introduit un enrichissement substantiel tant sur le plan quantitatif que qualitatif, des informations à communiquer au parlement, sous forme de documents devant accompagner la loi de règlement, à savoir le rapport annuel de performance, le compte général de l'État, les états financiers et les engagements hors bilan ainsi que le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances.

2. L'inscription de la loi de finances de l'année dans le cadre d'un dispositif de programmation pluriannuelle glissante, à même de mieux appréhender la viabilité à court et à moyen termes des finances publiques et de donner une visibilité à la réalisation des politiques publiques.

3. L'introduction d'une nouvelle comptabilité générale de l'État, basée sur les droits constatés et à forte valeur ajoutée patrimoniale.

4. L'application à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017 du caractère limitatif aux crédits relatifs aux dépenses de personnel qui revêtaient auparavant un caractère évaluatif.

5. La maîtrise des reports de crédits par leur plafonnement à 30 % des crédits de paiement ouverts par la loi de finances de l'année.

6. L'introduction à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 d'un nouveau chapitre de dépenses au niveau du budget général dédié aux remboursements, dégrèvements et restitutions fiscaux.

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

8. La réforme de la reddition des comptes à travers le réaménagement du calendrier de présentation du projet de loi de règlement qui passe de 2 ans à 15 mois ainsi que l'enrichissement des documents accompagnant ce projet.

**RFFP : Est-ce que la Trésorerie Générale du Royaume est prête à basculer vers la nouvelle comptabilité de l'État ?**

**NB :** Anticipant sur les premières moutures du projet de réforme de la loi organique relative à la loi de finances, la Trésorerie Générale du Royaume a pris les devants en entamant la réforme de la comptabilité de l'État. À ce titre et avant même l'adoption de la loi organique, elle a mis en place un certain nombre de mesures telles que :

- l'adoption d'un nouveau référentiel comptable de l'État par le conseil national de la comptabilité. Ce référentiel est conforme aux standards internationaux, notamment l'International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) ;
- la préparation du bilan d'ouverture au 1<sup>er</sup> janvier 2011 ;
- l'acquisition d'un logiciel dédié à la tenue de la nouvelle comptabilité de l'État et son paramétrage ;
- la préparation des instructions comptables.

Actuellement, les services de la Trésorerie Générale du Royaume sont dans la phase des derniers paramétrages en vue de préparer le basculement vers la nouvelle comptabilité, prévu le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Il convient de préciser qu'à partir de cette date et selon les dispositions de la loi organique relative à la loi de finances, l'État sera dans l'obligation de tenir « une comptabilité budgétaire et une comptabilité générale et qu'il peut tenir une comptabilité d'analyse des coûts ». Les comptes de l'État, qui doivent être réguliers et sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière, seront certifiés par la Cour des comptes, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Comme en France, la comptabilité générale est fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent indépendamment de leur date d'encaissement ou de paiement, dès qu'il est possible de les évaluer. Elle est destinée à retracer l'ensemble des opérations de l'État y compris celles afférentes à son patrimoine.



De ce fait, la nouvelle comptabilité de l'État sera élargie pour la constatation des obligations et des droits de l'État dès leur naissance. Elle sera également élargie par la prise en considération des opérations de fin d'année : inventaires, variations de stocks, amortissements, provisions, rattachement des charges et des produits à l'exercice... Elle devra ainsi servir à établir des documents de synthèse sur la situation patrimoniale de l'État et sur l'exécution de la loi de finances (bilan, compte de résultat, autres états financiers, rapport annuel de performance, etc.).

### **RFFP : En quoi consiste la réforme des marchés publics ?**

**NB :** Au Maroc, l'État est un agent économique majeur qui offre aux entreprises, par la voie de la commande publique, des opportunités de création de richesse. À ce titre, il est tenu de veiller à l'égalité des chances entre les entreprises en ayant une réglementation au standard international mais adaptée au contexte du Maroc.

C'est précisément l'objectif qui a été poursuivi par la réforme de la réglementation relative aux marchés publics, qui a fait l'objet du décret du 20 mars 2013 entré en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Le nouveau décret sur les marchés publics a introduit des innovations majeures en matière de préparation, de passation et de gestion de la commande publique telles que :

1. L'unicité du cadre juridique organisant la commande des organismes publics qui a été au cœur du nouveau dispositif réglementaire. Le décret du 20 mars 2013 s'applique désormais aux marchés lancés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics ainsi qu'aux prestations architecturales.

2. La simplification et la clarification des procédures, à travers notamment : la simplification du dossier administratif des concurrents, dès lors que les attestations fiscale et de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) ainsi que le certificat d'inscription au registre de commerce ne seront demandés qu'au concurrent auquel l'administration envisage d'attribuer le marché ; l'extension de la durée des marchés cadre à cinq ans au lieu de trois ans ; la clarification et la simplification des modalités d'appréciation des offres anormalement basses ou excessives et des prix anormalement bas.

3. Le renforcement de la transparence, de la concurrence et de l'égalité de traitement des candidats par de différentes mesures telles que :

– la précision du contenu et des modalités de publication du programme prévisionnel des marchés à lancer par le maître d'ouvrage ;

- l'introduction du mécanisme d'appel à manifestation d'intérêt pour les prestations complexes et qui nécessitent une identification préalable des concurrents potentiels (solutions progicielles, prestations de haute technologie...);
- la publication de l'estimation des coûts des prestations, qui permet aux concurrents de connaître l'importance des marchés lancés par les maîtres d'ouvrage et de préparer leurs offres en conséquence;
- la dématérialisation de la commande publique, à travers notamment le dépôt des offres par voie électronique, la dématérialisation des dossiers administratifs et techniques des concurrents, les enchères électroniques inversées.

Il y a lieu de signaler enfin, l'adoption des textes législatifs et réglementaires régissant les partenariats publics-privés qui ouvrent des perspectives substantielles pour le secteur public en vue de financer les projets de grande envergure sans peser sur les finances publiques.

***RFFP : Comment se présente la situation des délais de paiement, surtout en période de crise économique et financière ?***

**NB :** La gestion de la trésorerie constitue un aspect majeur au sein des entreprises et en particulier pour les PME. En effet, l'allongement des délais de paiement impacte négativement les entreprises et peut parfois conduire à leur faillite.

Par l'entremise de la commande publique, l'État est un acteur majeur dans l'économie marocaine. Par voie de conséquence tout retard dans le processus de paiement a nécessairement un impact négatif sur la trésorerie des entreprises et risque de surcroît d'être à l'origine d'un effet boule de neige puisque généralement une entreprise attributaire d'un marché public répercute le retard de paiement sur ses fournisseurs et ainsi de suite.

Afin de faire face à cette problématique, les pouvoirs publics au Maroc se sont attachés à reconsidérer dans sa globalité le système des délais de paiement des entreprises. Dans ce cadre, la Trésorerie Générale du Royaume a préparé un projet de réforme concernant les commandes publiques de l'État, des collectivités territoriales et de certains établissements publics. Elle a procédé ainsi avec ses partenaires, notamment la Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM), à l'examen de bout en bout, dans le détail et de manière précise de tout le processus de la commande publique. L'objectif était d'établir un diagnostic complet et exhaustif en vue d'identifier les dysfonctionnements à l'origine des retards de paiement.

Ce diagnostic a permis d'appréhender les délais relatifs à la phase en amont de la certification du service fait. En effet, auparavant, seul le



délai de paiement encouru entre la date de certification du service fait par l'ordonnateur et la date de paiement de la dépense par le comptable était pris en considération.

Ce diagnostic a permis également de relever quatre dysfonctionnements tenant aux éléments suivants :

- la pluralité des personnes habilitées à établir les documents de constatation du service fait, source de dilution des responsabilités et d'allongement des délais ;
- l'imprécision aussi bien des dates de constatation du service fait selon la nature des actes et le type de marchés que des personnes habilitées chargées de cette constatation ;
- l'hétérogénéité des délais impartis à l'administration pour certifier le service fait en fonction du type de marché ;
- le caractère disparate des délais impartis à l'entreprise en matière d'acceptation des rectifications introduites par l'administration sur les documents de constatation de l'exécution des marchés.

La réforme des délais de paiement a permis d'apporter des réponses à ces dysfonctionnements, de fixer des délais de manière précise et de délimiter les responsabilités des parties prenantes dans le processus de la commande publique

Concomitamment à la refonte des textes juridiques, il a été procédé à la mise à jour du système d'information dédié à la dépense (système de gestion intégrée de la dépense) afin d'assurer la traçabilité informatique de toute la chaîne du processus d'exécution, d'ordonnancement et de paiement de la commande publique ainsi que l'action de l'ensemble des acteurs impliqués dans ce circuit, y compris l'entreprise.

### **RFFP : Quelles sont les ambitions de la Trésorerie Générale du Royaume en matière de dématérialisation dans le domaine des finances publiques ?**

**NB :** La dématérialisation de la chaîne comptable et financière de la dépense publique consiste à transformer les documents papiers et leurs traitements manuels en données et flux numériques, facilitant les échanges entre les fournisseurs, les services ordonnateurs, les comptables publics et le juge des comptes.

La dématérialisation est au centre de la modernisation de l'État, en tant que dispositif majeur d'amélioration des procédures administratives et d'optimisation des coûts induits. Elle permet en effet de réduire la consommation de papier par l'administration et par les usagers, ce qui contribue aux efforts pour la protection de l'environnement et le développement durable. Elle réduit également le coût de traitement

des dossiers et d'archivage et de conservation des documents et des pièces justificatives. Elle a en outre pour vocation de minimiser les délais de paiement des dépenses publiques participant de la sorte à l'amélioration du climat des affaires.

La dématérialisation de la chaîne financière et comptable tend par ailleurs, à raccourcir les délais d'encaissement des recettes de l'État et des autres organismes publics. Elle permet enfin, de consolider les règles de transparence, de traçabilité et de responsabilité, en donnant la possibilité à tous les intervenants de consulter et de suivre en temps réel l'état d'avancement des dossiers.

Dans ce cadre, la Trésorerie Générale du Royaume a fait de la dématérialisation un choix stratégique et un axe de progrès. À ce titre et s'appuyant sur le système de gestion de la dépense (GID) ainsi que sur le portail marocain des marchés publics, plusieurs réformes ont été entamées dans ce sens. Je citerai à titre d'exemple la dématérialisation des actes budgétaires *via* GID depuis juillet 2009, la simplification dans le traitement des indemnités de personnel de l'État depuis février 2014, ou encore la soumission électronique et les enchères électroniques inversées depuis janvier 2015.

- Par ailleurs, la Trésorerie Générale du Royaume a mis en plan une stratégie pour la réalisation du processus de dématérialisation avec l'objectif de dématérialiser le flux des échanges entre l'ordonnateur, le comptable et les services de la Cour des comptes et de transformer progressivement la dématérialisation duplicative en dématérialisation native en tendant vers la cible « zéro papier ». Les gains attendus de la dématérialisation sont notamment la réduction des délais de paiement ainsi que la simplification des processus et le renforcement de la traçabilité et de la transparence.

### **RFFP : Quelle est la situation actuelle du système fiscal marocain ?**

**NB :** Le système fiscal marocain a connu une réforme en profondeur, en passant d'un système cédulaire composé d'une multitude d'impôts et taxes à faible rendement par rapport aux besoins de financement, à un système synthétique, fondé sur quatre grandes composantes, à savoir l'impôt sur le revenu (IR), l'impôt sur les sociétés (IS), la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les droits d'enregistrement et timbre (DET).

<sup>2</sup>Cette réforme avait pour objectif d'asseoir un système fiscal visant l'élargissement de la base imposable, combiné avec la baisse des taux marginaux d'imposition pour les personnes morales et physiques (modèle dit à assiette large avec un taux faible). Ainsi, la réforme



s'est accompagnée d'une réduction progressive des taux d'imposition, comme ce fut le cas pour l'IS dont le taux est passé de 45 % en 1987 à 30 % jusqu'en 2016. Ce taux a été porté à 31 % dans le cadre de la loi de finances 2016.

La réduction progressive des taux d'imposition a concerné également l'IR dont le taux marginal est passé de 52 % en 1990 à 38 % en 2010, avec un relèvement du seuil exonéré de 12 000 dirhams en 1990 à 30 000 dirhams en 2010.

En matière de TVA, la réforme avait pour principal objectif de mettre en place à terme un système à « base large » et à taux unique, tel que recommandé par l'OCDE. Toutefois, le Maroc a opté pour le modèle qui comprend un taux normal et des taux réduits. Actuellement, le nombre de taux est de cinq (0, 7, 10, 14 et 20 %), avec une prédominance du taux normal de 20 %, qui représente en moyenne 78 % de la TVA.

Concernant les droits d'enregistrement, une refonte totale du texte concerné a été entreprise, visant la modernisation ainsi que la simplification de son architecture et l'harmonisation de son contenu avec les autres textes fiscaux.

De même, il a été procédé à l'adoption du livre des procédures fiscales et du livre d'assiette et de recouvrement, parachevant ainsi les deux volumes du Code Général des Impôts qui regroupe, en un ouvrage unique, l'ensemble des procédures et des règles d'assiette et de recouvrement relatives aux quatre impôts, à savoir l'IS, l'IR, la TVA et les DET.

Il convient de souligner, qu'au-delà du taux facial des impôts et taxes (IS, IR et TVA), il y a lieu de tenir compte des nombreuses incitations fiscales accordées (exonérations, réductions...), sous la pression des différents lobbies. Ces incitations vont dans le sens contraire du principe de l'équité et de la visibilité.

Il importe également de relever qu'entre 2010 et 2016, la gestion du système fiscal marocain a été impactée par quelques hésitations et retours en arrière par rapport aux principes directeurs qui ont guidé la réforme visant la modernisation de la fiscalité. Il s'agit notamment de la création en 2013 de plusieurs impôts et taxes (taxe sur le ciment, sur la plasturgie, contribution sociale de solidarité sur les bénéfiques et les revenus, taxe aérienne sur les billets d'avion, etc.).

La réforme de la fiscalité et les efforts consentis en matière de modernisation de l'Administration fiscale ont donné leurs fruits, puisqu'en 2007 et 2008, l'exécution budgétaire s'est traduite par deux excédents budgétaires.

**RFFP : Quelles sont les principales réformes en matière de gestion de la dette et de la trésorerie ?**

**NB :** Le processus d'emprunt du Trésor au Maroc a fait l'objet d'une profonde réforme qui s'articule autour des principales mesures suivantes :

– la mise en place en 1988 d'un marché des adjudications des bons du Trésor, à travers lequel le Trésor se finance aux conditions du marché ;

– la réforme en 2005 des statuts de la banque centrale qui n'est plus autorisée à accorder des avances au Trésor ;

– l'autorisation donnée par le parlement au ministère des Finances de réaliser des opérations de gestion active de la dette portant notamment sur les rachats, la conversion de la dette en investissement, échanges de bons du Trésor... le but étant de profiter au maximum des opportunités qui s'offrent pour réduire la charge de la dette ;

– l'autorisation accordée au Trésor en 2009 pour placer les excédents dégagés par le compte courant du Trésor à la banque centrale dans le cadre du marché monétaire. De même, le Trésor a été autorisé à emprunter sur ce même marché pour faire face à des besoins de liquidités à très court terme. En procédant de la sorte, le Trésor fait fructifier les fonds disponibles au lieu de les laisser oisifs et peut emprunter des fonds pour quelques jours afin de combler la non-concordance entre la réalisation des recettes et le paiement des dépenses, caractéristique des fins de mois.