

Royaume du Maroc



Colloque International

Réformes budgétaires publiques et défis pour le XXIème siècle :

Une perspective internationale

2^{ème} Table ronde :

Le pilotage de l'exécution budgétaire

Le pilotage de l'exécution budgétaire :

Les acteurs et instruments

Noureddine BENSOUDA

Trésorier Général du Royaume
du Maroc

Guangzhou (Chine), les 23 et 24 mai 2013

Université Sun Yat-Sen

En temps de crise, les pays s'intéressent plus que d'habitude aux finances publiques particulièrement au pilotage de l'exécution budgétaire afin de respecter des niveaux de déficit et d'endettement publics soutenables.

Le budget de l'Etat au Maroc a souvent été dominé par une approche axée davantage sur les moyens et la répartition des enveloppes budgétaires entre les départements ministériels afin de mettre en œuvre les politiques publiques, ce qui s'est traduit par une augmentation continue des crédits budgétaires.

Tant que les ressources publiques permettaient de faire face aux dépenses publiques et de contenir le déficit du budget de l'Etat dans des limites internationalement admises, la question de l'amélioration du pilotage de l'exécution du budget était moins pressante.

Néanmoins et avec la survenance de la crise économique et financière que nous vivons actuellement et la raréfaction des ressources additionnelles, tous les acteurs (Gouvernement, Parlement, Cour des comptes, bailleurs de fonds internationaux, institutions internationales, agences de notation,...) ont pris conscience de l'urgence de changer de logique de gestion des finances publiques.

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

Ainsi, de nouveaux instruments inspirés des bonnes pratiques au niveau de l'entreprise privée et des standards en vigueur à l'international ont fait leur apparition en matière de gestion des finances publiques. Il s'agit notamment de :

- la programmation budgétaire axée sur les résultats mesurés à travers des indicateurs de performance;
- la comptabilité publique qui se fonde de plus en plus sur les principes de la comptabilité générale ;
- et la certification des comptes.

Ces instruments permettent d'analyser les écarts qui renseignent sur les éventuels décalages entre les prévisions et les réalisations et d'apporter les corrections nécessaires au moment opportun afin de permettre au gestionnaire de revenir à la trajectoire décidée initialement.

Le pilotage de l'exécution budgétaire consiste dorénavant « **à suivre et à conduire une politique ou une action en vue d'atteindre l'objectif assigné. Il va permettre alors de comparer le réalisé avec le prévisionnel et éventuellement d'apporter des corrections au planning initial. Les indicateurs de pilotage permettent de mesurer une situation ou un risque, de donner une alerte ou au contraire de signifier l'avancement correct de l'action** »¹.

En effet, le budget de l'Etat n'a de valeur que si les réalisations de fin d'année sont conformes aux prévisions initiales telles qu'elles ont été autorisées par le parlement.

C'est pour cette raison que l'un des préalables à la bonne exécution est l'amélioration de la programmation budgétaire.

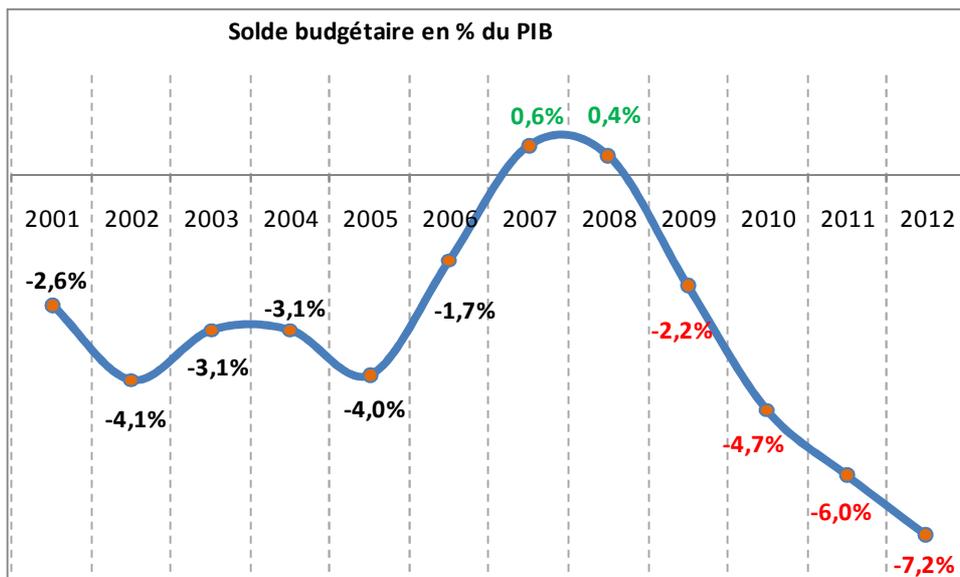
En vue de traiter la question du pilotage de l'exécution budgétaire, permettez-moi de vous présenter tout d'abord les principaux constats relevés au niveau de l'expérience marocaine, avant de partager avec vous les perspectives d'amélioration du système de pilotage de l'exécution budgétaire, tant au niveau des acteurs qu'au niveau des instruments, pour en tirer les principaux enseignements.

¹ Rapport du séminaire d'harmonisation et de validation des termes de référence du projet d'élaboration du tableau de bord budgétaire, Libreville, mars-avril 2008, p.8

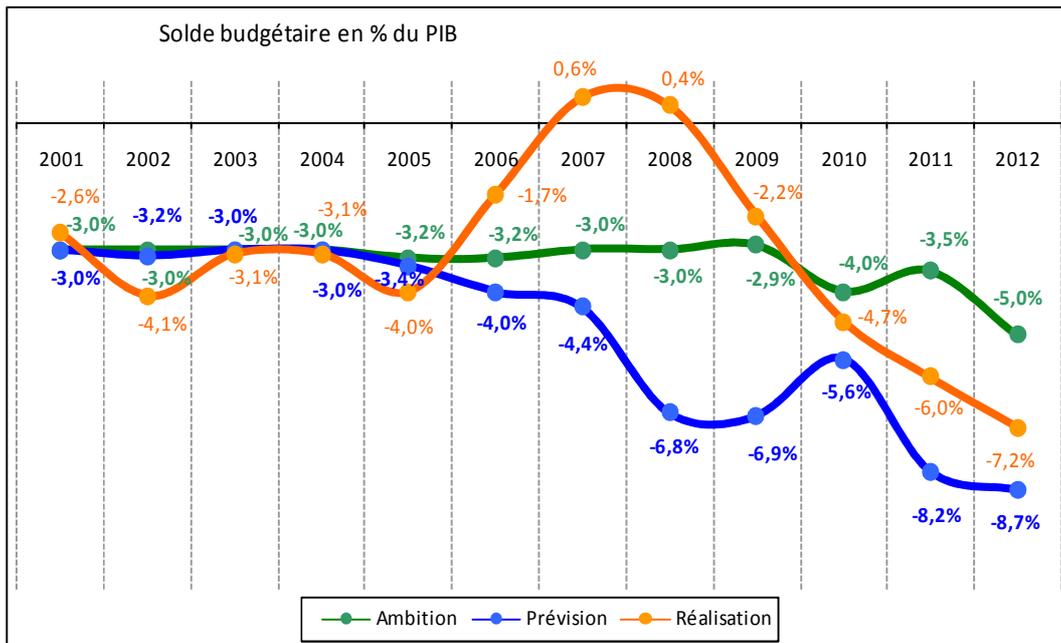
I- les constats en matière de pilotage de l'exécution du budget au Maroc

Le pilotage de l'exécution du budget durant la période allant de 2001 à 2012 peut être apprécié à travers l'examen de quatre principaux agrégats :

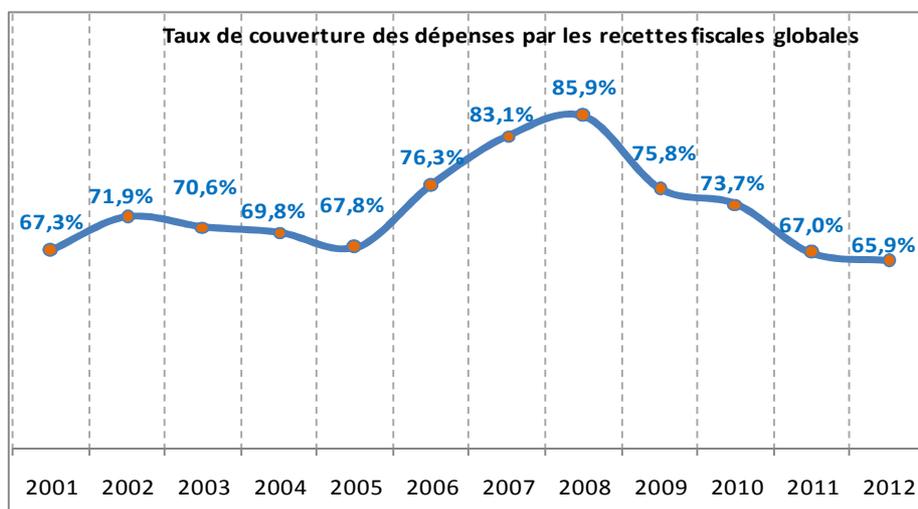
1- le premier agrégat concerne le solde budgétaire, qui a pris une orientation à la baisse durant les quatre dernières années, puisque le solde budgétaire est passé d'un excédent de **0,4%** du PIB en 2008 à des déficits de **2,2%** du PIB en 2009, de **4,7%** en 2010, de **6%** en 2011 et de **7,2%** en 2012, y compris les recettes de privatisation. Hors privatisation, les déficits budgétaires enregistrés durant les années 2011 et 2012 se sont établis respectivement à 6,7% et à 7,6% du PIB.



Il y a lieu de préciser à ce sujet, que le solde budgétaire réalisé en fin d'année a toujours différé du solde budgétaire annoncé par les pouvoirs publics (**ambition**) qui lui-même diffère des données qui ressortent des lois de finances votées par le Parlement (**prévision**). Ces écarts ont surtout pris de l'importance à partir de l'année 2010, comme le montre le graphique ci-après.



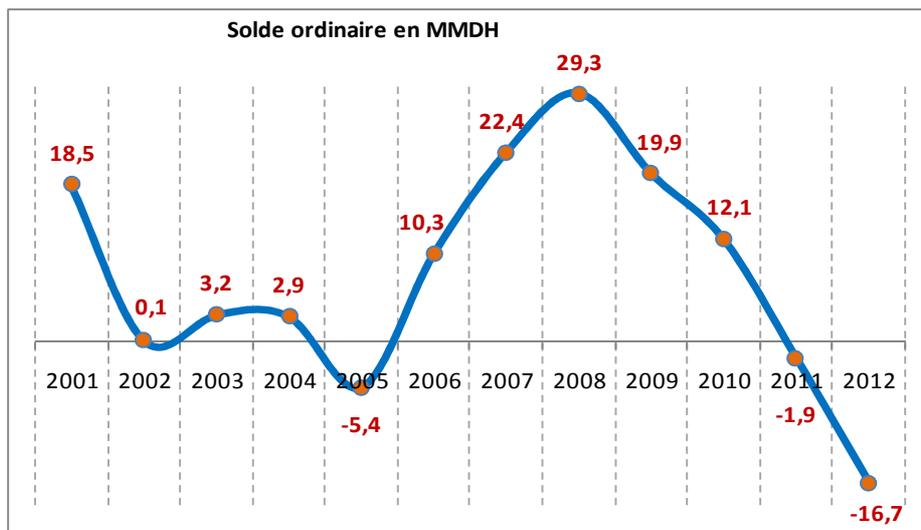
2- le deuxième agrégat se rapporte au taux de couverture des dépenses par les recettes fiscales globales, qui a connu une amélioration en 2006, 2007 et 2008, année où il a atteint **85,9%** avant de commencer à diminuer substantiellement à partir de 2010 pour s'établir à **65,9%** en 2012, comme cela ressort du graphique suivant.



3- le troisième agrégat porte sur le solde ordinaire, qui a été longtemps positif de 2001 à 2010 à l'exception de 2005 où il a été négatif de 5,4 MMDH (0,5 MME²), en raison de l'opération du départ volontaire anticipé à la retraite destinée à réduire les effectifs de l'administration.

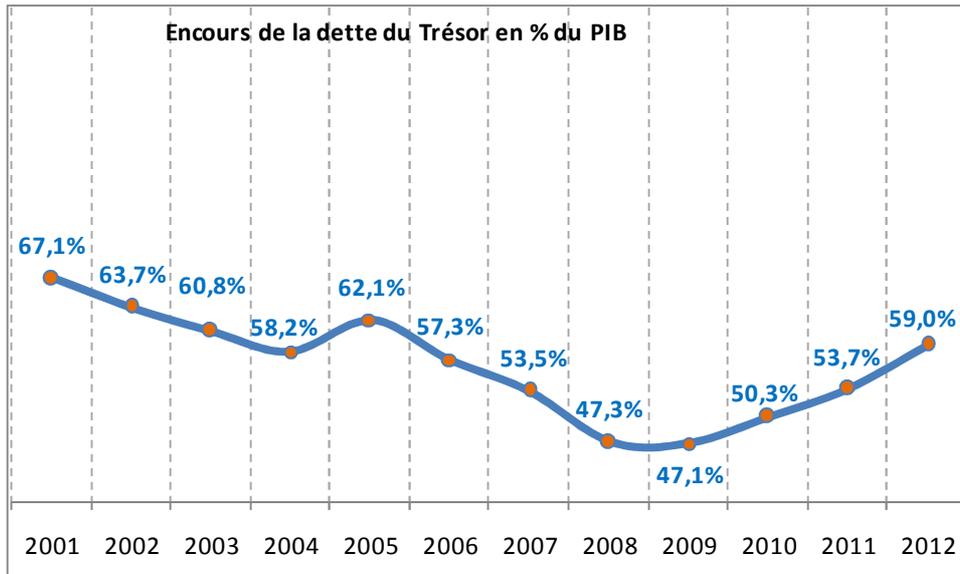
Le solde ordinaire a atteint **29,3 MMDH (2,7 MME)** en 2008 en raison du bon comportement de la fiscalité domestique, permettant ainsi de financer **78%** des dépenses d'investissement durant la même année, malgré l'absence de recettes de privatisation.

Le solde ordinaire a toutefois entamé depuis 2010 un processus de baisse graduelle pour devenir négatif en 2011 et en 2012, malgré des recettes de privatisation respectivement de **5,3** et de **5,2 MMDH**, comme cela ressort du graphique suivant.



4- le quatrième agrégat est lié à la trajectoire de l'encours de la dette du Trésor, qui s'est inscrite sur un trend haussier entamé en 2010, passant ainsi de 47,1% du PIB en 2009, soit le niveau le plus bas, à 59% en 2012, comme cela est présenté à travers le graphique ci-après.

² Un Euro équivaut environ à 11 Dirhams



Il est à rappeler à ce titre, que l'encours de la dette du Trésor ne tient pas compte de l'ensemble des engagements de l'Etat notamment les dépôts au Trésor, les arriérés dus aux opérateurs publics (fonds Hassan II pour le développement économique et social) et privés au titre de la compensation des produits énergétiques et de certains produits alimentaires, etc...

Ainsi et comme cela ressort de la lecture des graphiques ci-dessus, l'évolution de la situation des finances de l'Etat durant les douze dernières années est passée par deux périodes :

- Une première période de 2001 à 2008, marquée par une consolidation des recettes du budget de l'Etat qui s'est soldée par la réalisation de deux excédents budgétaires en 2007 et en 2008 respectivement de 0,6% et 0,4% et la baisse de l'encours de la dette du Trésor qui est passé de 67,1% du PIB en 2001 à 47,3% du PIB en 2008 ;

Les résultats satisfaisants obtenus au niveau du budget de l'Etat durant cette période ont toutefois, été davantage obtenus grâce au bon comportement des recettes, notamment les recettes fiscales, que par des actions de rationalisation des dépenses.

- Une deuxième période de 2009 à 2012, caractérisée par une dégradation de la situation des finances de l'Etat et qui s'est soldée par l'amenuisement du taux de couverture des dépenses par les recettes fiscales globales, le passage d'une épargne budgétaire longtemps positive à une épargne négative et le creusement du solde budgétaire qui s'est établi à 7,2% du PIB en 2012 y compris les recettes de privatisation et 7,6% hors privatisation.

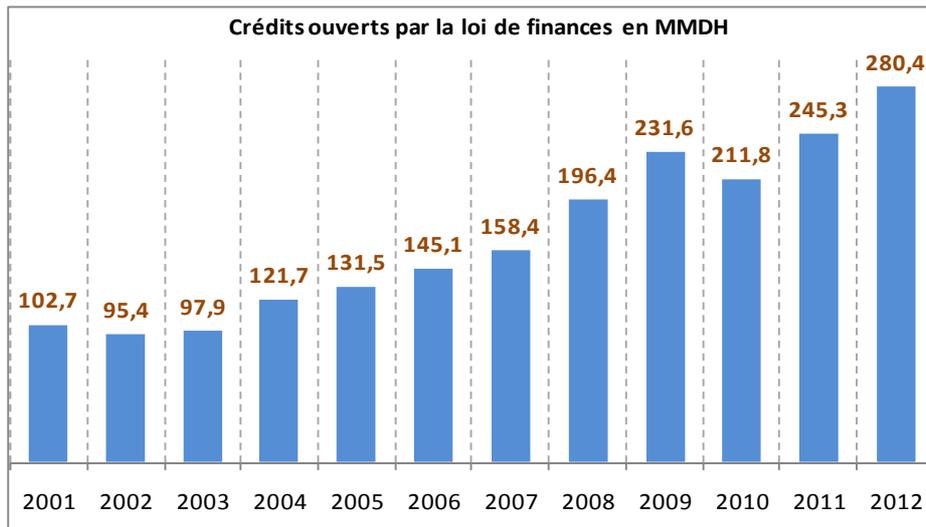
La dégradation des finances de l'Etat durant les dernières années résulte de la conjugaison de plusieurs facteurs, dont les plus saillants sont :

- **Le premier facteur** concerne la réduction du taux de l'impôt sur les sociétés³ et le réaménagement du barème de l'impôt sur le revenu⁴ décidés par les pouvoirs publics, conjugués à la sensibilité des recettes fiscales à la conjoncture économique et financière, surtout à partir de 2009;
- **Le deuxième facteur** tient lieu à la hausse des dépenses indépendamment de la conjoncture, qui traduit en fait la propension des différents départements à faire pression sur le ministère de l'économie et des finances pour bénéficier du maximum de crédits à l'occasion des discussions de cadrage budgétaire, comme cela ressort du graphique suivant ;

³ En 2009, le taux de l'impôt sur les sociétés est passé de 35% à 30% pour tous les secteurs d'activité et de 39,6% à 37% pour le secteur financier.

⁴ L'impôt sur le revenu a connu plusieurs réformes avec à chaque fois notamment, une baisse du taux marginal et une hausse du seuil exonéré, comme cela ressort du tableau suivant

	1996	2007	2009	2010
Taux marginal	44%	42%	40%	38%
Seuil exonéré	18 000	24 000	28 000	30 000



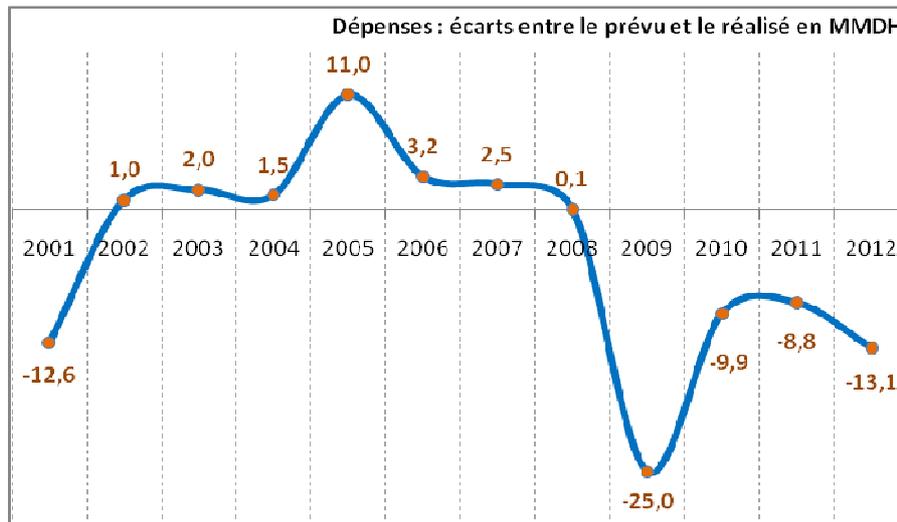
Ainsi, la lecture de ce graphique permet de relever une hausse continue des crédits ouverts par les lois de finances, puisqu'ils sont passés de 102,7 MMDH en 2001 à 280,4 MMDH (25,5 MME) en 2012.

A cela, il convient d'ajouter que si les dépenses de fonctionnement se caractérisent par des taux d'engagement et d'émission généralement élevés, sous peine d'annulation des crédits en fin d'année, il n'en est pas de même des dépenses d'investissement dont les taux d'engagement sont relativement élevés, alors que les taux d'émission demeurent généralement moyens, dès lors que les crédits y afférents peuvent être reportés d'année en année.

Ainsi, si les taux d'engagement des dépenses d'investissement ont été de 85% et de 86% respectivement en 2011 et 2012, les taux d'émission ont par contre été de 65% et de 60% respectivement pour les mêmes années.

Il y a lieu de souligner toutefois une forte concentration des engagements et des émissions durant le dernier trimestre de chaque année et plus particulièrement durant le mois de décembre.

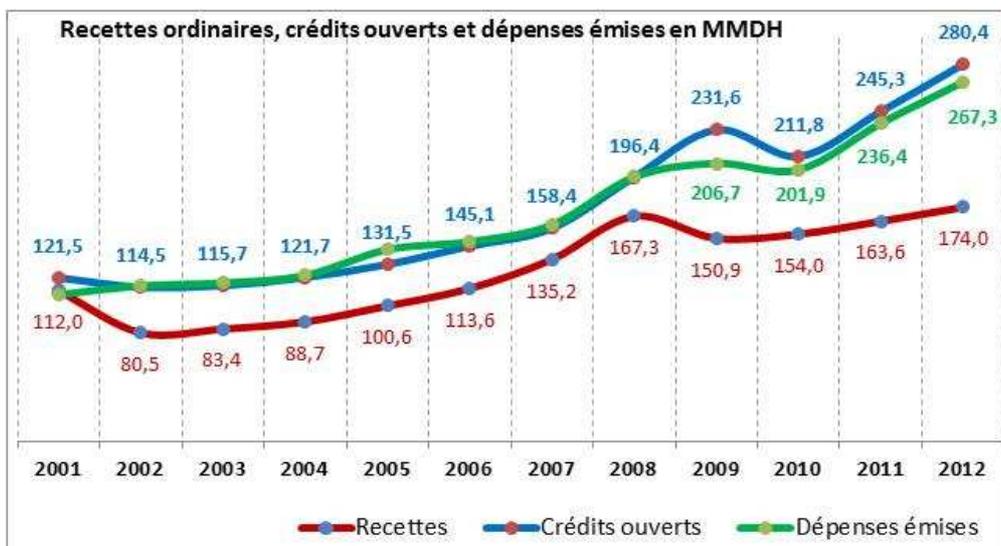
- **Le troisième facteur** porte sur les décisions prises en cours d'année (augmentations de salaires, ouverture de crédits supplémentaires ou mesures de réduction de train de vie de l'administration) et dont l'impact financier sur les dépenses se traduit généralement par des écarts entre les réalisations et les prévisions de la loi de finances



Il ressort de ce graphique qu'entre 2002 et 2008, l'exécution des dépenses se traduisait par des réalisations supérieures aux crédits budgétaires autorisés par la loi de finances, notamment au niveau des dépenses de personnel et des intérêts de la dette dont les crédits sont ouverts à titre évaluatif.

A l'inverse et sous l'effet des mesures de réduction de certaines dépenses notamment les subventions et transferts destinés aux établissements et entreprises publics, prises pour atténuer le déficit budgétaire, les dépenses réalisées entre 2009 et 2012 ont été inférieures aux prévisions de la loi de finances. Ce qui montre un décalage entre l'ambition affichée et annoncée et l'exécution du budget de l'Etat.

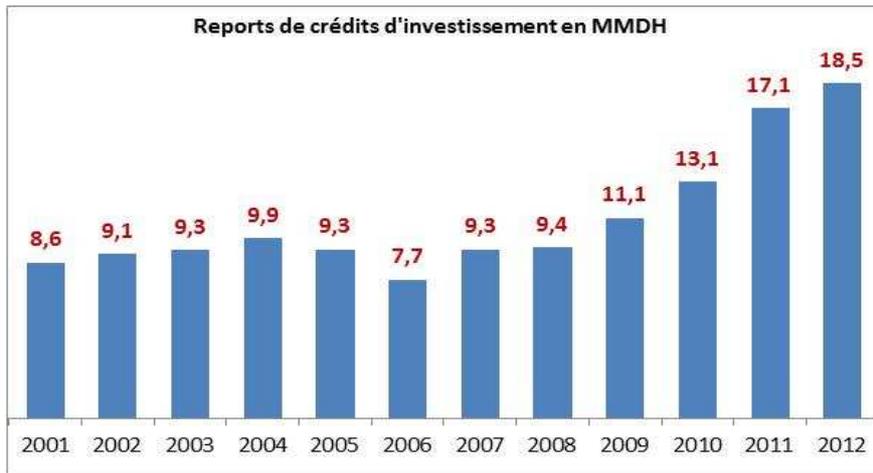
- **Le quatrième facteur** a trait à la non corrélation lors de la programmation des crédits budgétaires pour les différents ministères, entre les crédits ouverts et le niveau réel des recettes ordinaires de l'Etat qui a connu une certaine atonie depuis 2009, comme cela ressort du graphique suivant.



C'est ce qui explique le recours à la réduction de certaines dépenses comme indiqué ci-dessus pour revenir à la trajectoire initiale. D'ailleurs, le graphique suivant montre un effort de rattrapage dans l'exécution du budget afin de réduire l'écart important constaté entre 2009 et 2012.

- **Le cinquième facteur** est lié au report des crédits d'investissement qui constitue une dérogation au principe de l'annualité budgétaire, dans la mesure où la possibilité donnée aux services ordonnateurs de reporter les crédits d'investissement n'incite pas ces derniers à consommer au cours de l'année les crédits alloués.

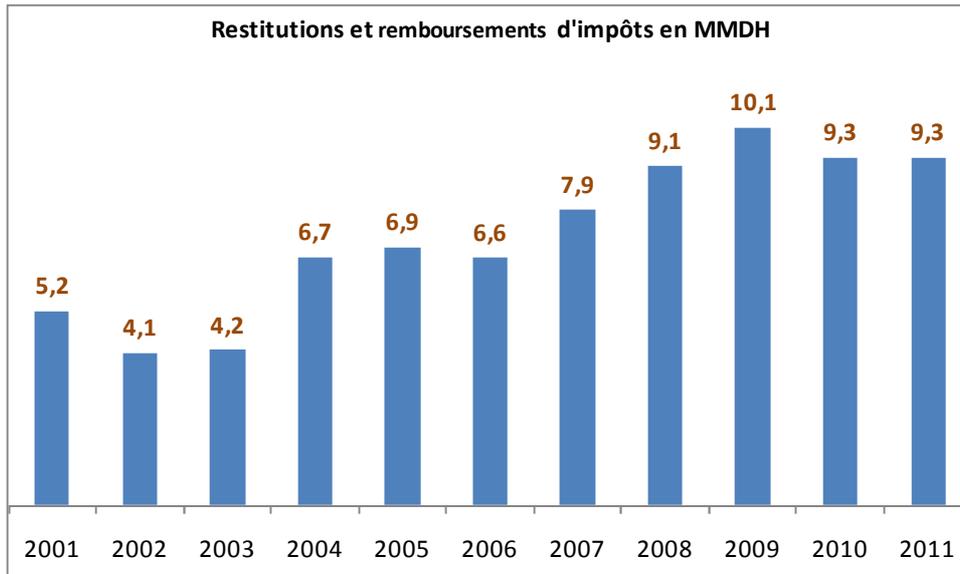
Les crédits reportés qui ont pris de l'importance ces dernières années comme le démontre le graphique ci-après, constituent un risque latent au niveau de l'exécution du budget.



Il est à souligner à ce titre, que les reports des crédits d'investissement de l'année 2012 sur l'année 2013, soit environ 21 MMDH (1,9 MME), sont presque équivalents aux budgets d'investissement ouverts par les lois de finances des années 2001 à 2006.

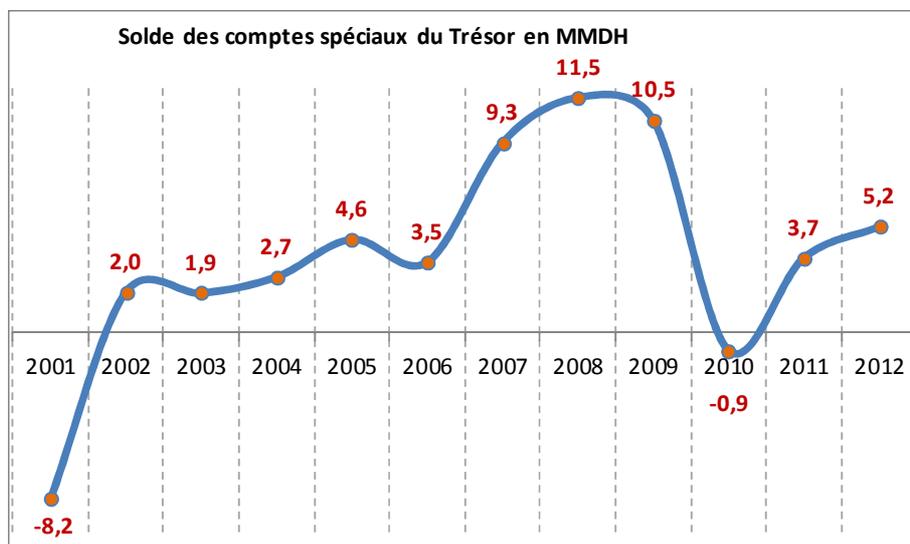
La hausse vertigineuse des reports des crédits enregistrée depuis 2008 s'explique à la fois, par une volonté délibérée du gouvernement, sous l'influence du courant néo keynésien, d'augmenter les crédits pour booster l'investissement public mais qui n'a pas pris suffisamment en compte la faible capacité des services ordonnateurs à consommer les crédits mis à leur disposition.

- **Le sixième facteur** se rapporte à l'impact des remboursements et des restitutions sur les recettes attendues de certains impôts (TVA, IS, IR). En effet, les recettes fiscales sont imputées au niveau du budget de l'Etat après déduction des dépenses fiscales dont le montant annuel n'est pas prévu au niveau de la loi de finances.



Il convient de souligner à ce titre que pour une meilleure programmation budgétaire à l'avenir des remboursements de la TVA et des restitutions en matière d'impôt sur les sociétés notamment, le projet de loi organique des finances prévoit la budgétisation de ces dépenses au lieu de maintenir le caractère évaluatif actuel de celles-ci.

- **Le septième facteur** et comme démontré par le graphique ci-après, concerne le caractère erratique du solde des comptes spéciaux du Trésor et son impact sur le solde budgétaire, en ce sens que les comptes spéciaux du Trésor présentent l'avantage de report automatique d'année en année des excédents de recettes constatés.



Il ressort de la lecture de ce graphique que le solde des comptes spéciaux du Trésor impacte fortement le solde budgétaire. Le solde des comptes spéciaux du Trésor peut être négatif comme ce fut le cas en 2010 ou atteindre un solde positif de l'ordre de 11,5 MMDH (1,1 MME), comme cela a été relevé en 2008, où le bon comportement de la TVA a permis d'augmenter les recettes du compte spécial « Part des collectivités locales dans le produit de la TVA » qui ont atteint 18,4 MMDH (1,7 MME) en 2008 contre 14,9 MMDH (1,4 MME) en 2007.

En fait, le solde des comptes spéciaux du Trésor dépend dans une large mesure du comportement des ordonnateurs desdits comptes et de leur propension à utiliser les recettes en cours d'année ou en reporter l'usage pour les années ultérieures.

Mesdames et messieurs,

Il apparaît à travers l'analyse de ces agrégats que l'exécution des lois de finances durant ces dernières années s'est caractérisée par une certaine fragilisation des finances publiques et que le modèle actuel de pilotage de l'exécution du budget a atteint ses limites.

Aussi est-il nécessaire de réfléchir à sa refondation afin de prendre en compte les impératifs d'assainissement et de soutenabilité des finances publiques face à la persistance de la crise dont les effets ont dépassé la sphère financière pour impacter la sphère économique et sociale.

II- Les perspectives d'amélioration du système de pilotage de l'exécution budgétaire

Le budget de l'Etat constitue l'un des principaux instruments dont dispose le gouvernement pour la concrétisation de sa politique dans les domaines économique, financier et social. L'exécution du budget reflète à cet effet la vision et les priorités du gouvernement.

A ce titre, André Barilari relève que « gouverner c'est faire des choix de trajectoire, donc avoir une idée du but à atteindre »⁵.

En effet, une gestion saine et rigoureuse des finances publiques devrait être fondée sur une stratégie claire, précise et partagée sur le cap à atteindre en matière d'assainissement et de soutenabilité des finances publiques et les objectifs visés en termes de réduction du déficit, de diminution de l'encours de l'endettement public, de rationalisation des charges de la compensation et de maîtrise de la masse salariale.

Pour ce faire, il est nécessaire de mettre en place un système de pilotage des finances publiques articulé autour des cinq principaux axes ci-après :

1- En premier lieu, la conception d'une vision stratégique à moyen terme sur la trajectoire projetée pour les finances publiques, déclinée selon une programmation précise du niveau des recettes potentiellement réalisables, de dépenses finançables et de solde budgétaire qui garantissant la soutenabilité à long terme des finances de l'Etat.

Cette stratégie doit s'appuyer sur un soutien politique fort, un portage commun du gouvernement et du parlement et une implication réelle des partenaires économiques et sociaux, de sorte que les projets de lois de finances présentés durant la période couverte par la stratégie, puissent constituer une simple déclinaison opérationnelle la vision ainsi arrêtée.

La vision stratégique de soutenabilité à long terme des finances publiques doit être globale, de manière à accorder la même importance aussi bien à la mobilisation des ressources fiscales et non fiscales, qu'à l'encadrement et à la régulation des dépenses de l'Etat ainsi qu'à l'efficacité d'une gestion active de la trésorerie publique.

2- En second lieu, la prise en compte d'une vision consolidée de l'ensemble des composantes du secteur public dans la stratégie d'équilibre durable des finances publiques, à l'effet de pouvoir intégrer les potentiels financiers ainsi que les risques et les engagements des entités répondant au rayonnement économique de l'Etat susceptibles d'impacter son budget.

⁵ André Barilari, « crise des finances publiques, crise de la gouvernance » in « gestion & finances publiques » n° 3, mars 2012, p.93

Cette vision doit englober en plus du budget de l'Etat, les finances des collectivités territoriales et des établissements et entreprises publics ainsi que les finances des organismes de retraite et de prévoyance sociale dont les prélèvements revêtent un caractère obligatoire.

3- En troisième lieu, l'encadrement juridique du système de pilotage des finances publiques.

A cet effet, il convient de souligner que l'encadrement juridique global du système de pilotage des finances publiques au Maroc a été consacré par la constitution du 1^{er} juillet 2011 notamment à travers :

3.1- L'introduction de la pluri-annualité budgétaire assurée dans le cadre des plans de développement stratégiques ou des programmes pluriannuels ;

3.2- La responsabilisation commune du parlement et du gouvernement quant à la nécessité de veiller sur la préservation de l'équilibre des finances de l'Etat ;

3.3- La présentation par le Chef du Gouvernement devant le Parlement d'un bilan d'étape de l'action gouvernementale ;

3.4- Le contrôle par le parlement de l'action du gouvernement et surtout l'évaluation des politiques publiques nécessitant de la sorte, des parlementaires aguerris aux finances publiques et disposant des moyens leur permettant d'appréhender ce domaine dans toutes sa profondeur, ses dimensions et sa complexité ;

3.5- Le renforcement des prérogatives de la Cour des comptes à travers de nouvelles missions liées au suivi régulier infra-annuel de la situation des finances publiques pour assurer, via un organe juridictionnel indépendant, le suivi, l'évaluation et les recommandations nécessaires à l'ajustement à chaud des dysfonctionnements éventuellement relevés.

L'encadrement constitutionnel du dispositif global de pilotage des finances publiques est appelé à être décliné dans le cadre :

- du projet relatif à la réforme de la loi organique des finances devant assurer le passage d'une culture de moyens à une logique fondée sur les résultats et la performance ;
- du projet de loi organique relative à la décentralisation et aux finances des collectivités territoriales ;
- de la loi relative à la gouvernance et au contrôle financier des établissements et entreprises publics.

4- En quatrième lieu, la mise en place d'un dispositif institutionnel de pilotage des finances publiques

Le pilotage de l'exécution du budget de l'Etat peut être efficacement assuré par la mise en place d'un organe de veille sur les équilibres macro-économiques des finances publiques constitué d'experts représentant les différentes parties concernées notamment, le parlement, l'administration, la Cour des comptes, le conseil économique, social et environnemental et les opérateurs économiques et sociaux.

Ce comité des sages aura pour principales missions :

- d'évaluer les fondamentaux macro-économiques ayant prévalu pour l'élaboration des budgets annuels et pluriannuels ;
- de s'assurer de la pertinence de la trajectoire programmée par rapport à la vision stratégique retenue en matière de finances publiques et du respect de la mise en œuvre de cette trajectoire par le gouvernement ;
- d'alerter les pouvoirs publics sur toute éventualité de dysfonctionnement pouvant altérer l'atteinte des objectifs fixés.

5- En cinquième lieu, la conception et le déploiement des instruments nécessaires au pilotage des finances publiques.

Le pilotage de l'exécution du budget de l'Etat nécessite l'élaboration et la mise en œuvre d'instruments opérationnels devant favoriser la supervision rapprochée et périodique de la situation des finances publiques notamment :

5.1- la mise en place d'un nouveau cadre budgétaire axé sur les programmes, les projets et actions et sur les indicateurs et les rapports de performance ;

5.2- La programmation pluriannuelle des dépenses au niveau du cadre des dépenses à moyen terme (CDMT), car on ne peut fixer des objectifs ~~viser des~~ d'équilibre en matière de finances publiques que sur des trajectoires à moyen terme ;

5.3- La mise en place d'un système de comptabilité d'exercice fondé sur les droits constatés et l'optique patrimoniale avec en perspective, la certification des comptes publics ;

5.4- Le déploiement de systèmes d'information performants permettant une remontée rapide de l'information financière et comptable dans les conditions de fiabilité et d'exhaustivité requises.

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 (Aujourd'hui) et du programme de dématérialisation des marchés publics, développés par la Trésorerie Générale du Royaume constituent le socle autour duquel doit être construit le système d'information nécessaire au pilotage des finances publiques.

Il s'agit en fait, de systèmes intégrés d'information performants en termes de convivialité, d'agilité, de sécurité, d'ouverture et de communication devant constituer un levier majeur pour un meilleur pilotage de l'exécution du budget de l'Etat.

5.5- La mise en place de mécanismes de renforcement des capacités de gestion des services ordonnateurs, en termes d'outils de formation, de manuels des procédures, de partage sur les bonnes pratiques, d'accompagnement et d'assistance pour une meilleure maîtrise des techniques, des procédures et des circuits d'exécution du budget de l'Etat.

Il s'agit en particulier des stratégies à mettre en place pour l'amélioration du management de la commande publique et de la gestion des dépenses de personnel, domaines qui revêtent un fort enjeu budgétaire, financier, économique et social.

5.6- La systématisation des dispositifs de contrôle et d'audit internes auprès des services gestionnaires, à l'effet d'assurer une internalisation des contrôles d'exécution budgétaire, une plus grande responsabilisation des ordonnateurs et in-fine, une meilleure maîtrise du pilotage de l'exécution du budget de l'Etat.

En conclusion et comme retour sur l'expérience marocaine en matière de pilotage de l'exécution budgétaire, j'en tirerais six principaux enseignements :

1- Le premier enseignement est que, le pilotage de l'exécution du budget de l'Etat est **au cœur de la décision politique**; il exprime des choix de société. « Ainsi, par l'impôt et les dépenses (ex : subventions, recrutements...), les acteurs publics pèsent sur la croissance économique, la répartition des ressources et le développement de certains secteurs »⁶.

Il en découle qu'en matière de finances publiques, une politique claire et partagée, des règles de droit bien conçues et respectées sont nécessaires, d'où l'importance de la **constitutionnalisation** de normes financières pour encadrer l'exécution des budgets publics.

A ce propos, le Professeur Michel Bouvier relève qu'« il est plus difficile de réviser la constitution que de modifier des lois ordinaires voire même des lois organiques. Il s'agit là d'encadrer par le droit les pouvoirs des décideurs politiques. On observera toutefois qu'une telle proposition ne peut avoir des effets que dans les Etats au sein desquels s'est installé un certain respect de la règle juridique et une certaine effectivité de la législation en vigueur »⁷.

⁶ « Comment définir les finances publiques ? », Direction de l'information légale et administrative, www.vie-public.fr

⁷ Etude sur « La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne », sous la direction de Michel Bouvier, avril 2004, p.42

2- Le deuxième enseignement est que le pilotage du budget de l'Etat n'est plus un luxe dont on peut faire l'économie, mais plutôt une nécessité que l'on ne peut continuer à ignorer, sous peine de mettre régulièrement et systématiquement nos finances publiques à rude épreuve.

3- Le troisième enseignement est qu'un bon pilotage des finances publiques doit obéir à une double temporalité, fondée sur une vision de moyen et de long terme, avec une vigilance proactive et permanente, à même de déceler à temps les dysfonctionnements et de les corriger en temps opportun.

L'espace temporel d'une stratégie de pilotage des finances publiques doit transcender le temps d'un programme gouvernemental ou d'un mandat parlementaire, pour ne pas soumettre les équilibres macro-économiques sous-tendant les finances publiques, aux aléas politiques et aux considérations d'ordre électoraliste.

Car pour reprendre une formule de Jean Meyer « Il n'est d'histoire d'un Etat que d'abord financière. Le reste suit, du moins la plupart du temps »⁸.

4- Le quatrième enseignement est que la pertinence d'un dispositif de pilotage des finances publiques dépend dans une large mesure d'une vision globale et consolidée, qui intègre la totalité des composantes du système public (Etat, collectivités territoriales, entreprises et établissements publics et organismes de retraite et de prévoyance sociale), à l'effet de prendre en compte l'ensemble des éléments susceptibles d'impacter la soutenabilité budgétaire de l'Etat et de ses démembrements.

⁸ Jean Meyer, « Le poids de l'Etat », P.U.F, 1983, p. 42

5- Le cinquième enseignement est que, contrairement à ce qu'on peut penser, c'est plutôt durant les périodes de prospérité des finances publiques que les mécanismes de pilotage doivent jouer à fond et non seulement durant les périodes de crise, de manière à enclencher un processus salvateur fondé sur des politiques économiques et financières contra-cycliques à même de sauvegarder durablement les équilibres des finances publiques.

6- Le sixième et dernier enseignement est qu'on ne peut assurer pleinement le pilotage des finances publiques que de manière rétro et prospective mettant à contribution l'expérience passée et la situation présente pour mieux appréhender l'avenir.

David Cameron, Premier Ministre britannique, n'a-t-il pas dit d'ailleurs dans son discours du 7 mars 2013 sur l'état de l'économie britannique que : « **Nous pouvons venir à bout de la crise avec une économie plus forte, plus résistante et plus équilibrée. Mais d'abord, nous allons commencer avec ce qui s'est passé. Parce que si nous ne comprenons pas ce qui s'est passé dans notre économie, nous ne comprendrons jamais ce qui est nécessaire pour remettre les choses** »⁹.

⁹ Discours de David Cameron du 7 mars 2013 sur l'état de l'économie britannique.