



Colloque International sur les Finances Publiques sous le thème :

**« La nouvelle gouvernance financière publique
en Chine et en France : état des lieux et perspectives »**

**Le pilotage de l'exécution budgétaire :
les acteurs et instruments**

Noureddine BENSOUDA

Trésorier Général du Royaume

Pékin, le 20 octobre 2014

Mesdames et messieurs

L'exécution du budget de l'Etat est souvent limitée à des contrôles de régularité, de validité et de disponibilité des crédits pour les dépenses et à des contrôles de régularité de perception pour les recettes.

Toute dépense non couverte par les recettes ordinaires est financée par le recours à l'emprunt, autorisé sans limite par le Parlement.

Au terme de l'exercice budgétaire, il est procédé à la confrontation entre les prévisions et les réalisations des dépenses, des recettes, des soldes budgétaires et de l'emprunt.

Cette confrontation, si elle sert à la préparation des lois de règlement, elle ne permet pas d'améliorer suffisamment la préparation et l'exécution des budgets des années suivantes.

Ce modèle de pilotage de l'exécution du budget a parfois généré une détérioration de la situation des finances publiques, en termes de soldes budgétaires et d'endettement.

D'autres facteurs concourent également à cette détérioration.

Le premier facteur concerne la prééminence de la logique de moyens et la course à la consommation des crédits, surtout en fin d'année.

Le deuxième facteur se rapporte au fort intérêt porté à la dépense comparativement à la recette, d'où l'adoption de budgets en déséquilibre, où les dépenses sont toujours supérieures aux recettes.

Le troisième facteur est lié à l'autorisation accordée par le Parlement au gouvernement pour combler tout déficit par l'emprunt, ce qui ne favorise pas une programmation et une exécution rigoureuses du budget.

Le quatrième facteur concerne le caractère évaluatif de certains crédits budgétaires, notamment ceux se rapportant aux dépenses de personnel et aux charges de la dette.

Le cinquième facteur a trait à la possibilité d'ouverture en cours d'année de crédits budgétaires supplémentaires.

A ce titre, la Cour des comptes en France observait que « d'une manière générale, la loi organique a entendu faire de l'ouverture de crédits par voie réglementaire une faculté **exceptionnelle** et **dérogatoire** destinée à ne permettre, dans des conditions précisément énoncées, que la couverture de besoins urgents et imprévisibles. Son utilisation à des fins de pilotage de la fin de gestion apparaît critiquable. Un suivi plus précis de l'exécution budgétaire et une analyse plus précoce des écarts devraient permettre de les corriger, au moyen d'une loi de finances rectificative adoptée à une date appropriée »¹.

Le sixième facteur concerne une certaine passivité des principaux acteurs, dont le rôle se limite soit à la phase de la préparation du budget, c'est le cas des ministères, soit à son adoption pour le cas du Parlement, soit à la constatation des résultats de son exécution pour ce qui est de la Cour des comptes, laissant toute la responsabilité des ajustements nécessaires au seul ministère des finances.

Le septième facteur se rapporte à la non évaluation a posteriori de l'impact des mesures introduites par les lois de finances, principalement en matière budgétaire et fiscale.

Le dernier facteur concerne la multiplicité des centres d'intérêts des différents acteurs (ministères, collectivités territoriales, établissements et entreprises publics, secteur privé et citoyens).

A ce titre, le Professeur Michel Bouvier considère que « le budget constitue l'expression et la résultante de la confrontation d'intérêts très divers. De multiples acteurs sont en présence, soit directement - c'est à dire tous ceux qui participent à l'élaboration de la loi de finances, gouvernement, experts des administrations financières, à son adoption, les parlementaires, à son exécution et à son contrôle, gestionnaires des différents ministères, institutions de contrôle telles que la Cour des comptes ou les différents corps de contrôle administratifs - soit en arrière-plan, comme les citoyens-contribuables, les collectivités locales, les entreprises, les banques et plus largement toutes les institutions nationales ou internationales dont les intérêts dépendent peu ou prou des décisions financières inscrites dans le budget de l'Etat »².

Il découle de tout ce qui précède, que ce soit lors de la programmation du budget ou au cours de son exécution, le principe d'adéquation des dépenses publiques aux recettes attendues et aux capacités réelles de financement de l'Etat, n'a pas suffisamment figuré parmi les priorités des politiques budgétaires.

¹ Cour des comptes, Résultats et gestion budgétaire de l'Etat, exercice 2010, p.136.

² Michel Bouvier, Au-delà de la LOLF : une réforme de l'Etat, un nouveau contrat social, colloque du 24 avril 2006, Finances publiques et pérennité de l'Etat, organisé par la Fondation ResPublica.

Cependant et compte tenu de l'impact de la crise économique et financière qui a réduit les marges de manœuvre budgétaires, les gouvernements ont pris conscience de la nécessité d'adopter une nouvelle gouvernance financière publique.

Elle s'appuie sur les instruments et outils ayant fait leur preuve au niveau du secteur privé.

Car, comme l'a souligné Didier Migaud, actuel Premier Président de la Cour des comptes en France, « la réalité d'une politique publique s'apprécie davantage dans l'exécution du budget que dans l'affichage présenté dans le projet de loi de finances initiale »³.

A cet effet, selon le Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA⁴), parmi les dimensions de l'efficacité de la gestion des finances publiques, figure la crédibilité du budget, c'est-à-dire que le budget est réaliste et qu'il est exécuté comme prévu.

Mesdames et messieurs

En matière de gestion des finances publiques, le recours au « **pilotage automatique** » pour l'exécution budgétaire conduit souvent à la dégradation des comptes publics, comme cela a été le cas un peu partout dans le monde.

Ce fut également le cas au Maroc où le solde budgétaire, devenu excédentaire de 0,4% du PIB en 2008 après plusieurs années d'efforts de consolidation, est passé à un déficit de 7% du PIB en 2012.

Il en est de même de l'endettement du Trésor qui est passé de 47,3% à 59,6% du PIB durant la même période.

Les déséquilibres budgétaires ne se corrigeant pas de manière automatique et spontanée, un bon pilotage de l'exécution budgétaire est indispensable.

Il nécessite toutefois la mise en place des préalables suivants :

Il s'agit de la modernisation du cadre budgétaire qui doit passer d'une logique de moyens et de consommation des crédits alloués, à une logique favorisant la performance et l'atteinte des résultats.

³ Didier Migaud, La LOLF : un levier pour la réforme de l'Etat, Le cercle des économistes, La réforme de l'Etat, Cahier n° 8, octobre 2005, p.94.

⁴ Public Expenditure and Financial Accountability ou « dépense publique et responsabilité financière » est un programme mis en place en 2001 notamment par la banque mondiale et le FMI, afin de permettre aux pays et à leurs partenaires financiers d'évaluer la performance des systèmes de gestion des finances publiques et de promouvoir la mise en œuvre de réformes.

Le nouveau cadre budgétaire doit également privilégier une présentation des budgets qui rend lisible les politiques publiques en reliant les crédits aux objectifs tracés et en y associant des indicateurs de mesure des résultats attendus.

Il s'agit également de la détermination de repères mesurables relatifs aux principales variables budgétaires, aussi bien en ce qui concerne les recettes, les dépenses que les soldes budgétaires (solde ordinaire et déficit ou excédent budgétaire).

L'ampleur des variations de ces repères doit amener les gestionnaires des finances publiques à intervenir pour apporter les corrections nécessaires, afin de remettre l'exécution budgétaire dans la trajectoire initialement projetée.

Il s'agit ensuite de la disponibilité de systèmes d'information qui permettent de réduire les délais de reporting nécessaire à l'analyse et au pilotage rapproché de l'exécution budgétaire.

Il s'agit enfin de la clarification des rôles et des responsabilités de chacun des acteurs concernés par la préparation du budget, son exécution et la correction des écarts éventuels.

L'objectif est d'éviter qu'un « schéma de pilotage inadapté, ambigu ou incomplet puisse se traduire par des conflits de compétence, les lacunes dans la vigilance et le refus d'engagement des acteurs parce que les règles du jeu ne paraissent pas claires »⁵.

Le Parlement doit ainsi exercer pleinement le contrôle en cours d'année de l'exécution du budget, aussi bien au niveau du contrôle de l'efficacité de la dépense que sur le plan du suivi de la réalisation des recettes prévues.

En effet, le budget constitue un « contrat d'exécution »⁶ entre le gouvernement et le parlement. Si l'on constate des débats très vifs lors de l'établissement de la loi de finances, l'on observe par contre un manque d'assiduité et peu d'intérêt lors du suivi de l'exécution budgétaire.

A ce titre, il convient de souligner que « trop longtemps les parlementaires ont démissionné de leur pouvoir de contrôle, souvent en arguant d'un manque de moyens ... Toutefois, le contrôle est d'abord une question de volonté »⁷.

⁵ Lorino Philippe, Méthodes et pratiques de la performance, le pilotage par les processus et les compétences, éditions d'organisation, 2003, p.36.

⁶ M. Geert Van Maanen, Secrétaire général, Ministère des Finances des Pays-Bas, les budgets devraient davantage tenir compte de l'avenir, actes des colloques du sénat, Paris, 24 et 25 janvier 2001 sur les processus budgétaire, vers un nouveau rôle du parlement, p.119.

⁷ Didier Migaud, op.cit, p.96.

La Cour des comptes dont le rôle est de contrôler le respect de l'autorisation parlementaire par le biais des lois de règlement, s'inscrit de plus en plus dans une logique de conseil financier, à travers une analyse de l'exécution du budget assortie de propositions et de recommandations à même d'en améliorer la gestion.

Les ministères devraient de leur côté, dans le cadre d'une plus grande solidarité gouvernementale, dépasser la tendance à toujours demander et consommer plus de crédits, et adopter une démarche d'efficacité de la dépense, de recherche de résultats tangibles à atteindre et de satisfaction des besoins réels des citoyens.

En effet, la préparation du budget et la surveillance de près de son exécution afin d'atteindre les objectifs prévus, exigent la mobilisation de tous les acteurs et la coordination de leurs actions.

Pour ce faire, les gestionnaires chargés de l'exécution du budget doivent disposer d'outils efficaces qui leur permettent d'atteindre les objectifs fixés, en termes de recettes, de dépenses et de financement, à travers leur confrontation périodique avec les réalisations.

Face aux difficultés budgétaires, notamment au cours des quatre dernières années, l'exigence de pilotage et de maîtrise de l'exécution du budget de l'Etat est apparue comme une préoccupation majeure des pouvoirs publics.

De fait, il est devenu nécessaire d'améliorer la programmation budgétaire, d'être plus précis au niveau des prévisions des recettes et d'être plus réactif dès que des écarts par rapport aux prévisions initiales sont identifiés.

Le pilotage des finances publiques peut être défini comme l'ensemble des méthodes, instruments, règles et indicateurs mis en place afin de s'assurer que les objectifs budgétaires (recettes, dépenses, solde budgétaire et endettement) fixés lors de l'élaboration de la loi de finances seraient atteints en fin d'année.

Au Maroc, la réforme de la loi organique des finances constitue une occasion idéale pour doter les gestionnaires des finances publiques de nouveaux instruments qui visent à asseoir les bases d'un système moderne de pilotage rigoureux de l'exécution budgétaire.

Il se fonde sur l'introduction de la programmation pluriannuelle qui permet de dépasser les contraintes liées à la gestion de l'exécution du budget dans le cadre d'une année, pour offrir aux ministères la possibilité de programmer leurs dépenses sur un horizon de trois années.

La programmation pluriannuelle permet non seulement de disposer d'objectifs clairs et de visibilité pour les gestionnaires afin de pouvoir étaler leurs actions en tenant compte de l'horizon temporel, mais aussi de revoir leurs prévisions et d'introduire les changements indispensables.

Ce genre de programmation est le plus adapté à une coordination qui vise à s'assurer de la convergence et de la complémentarité des programmes sectoriels et les actions qui en découlent, mais également à l'évaluation et au contrôle démocratique pratiqué par le parlement.

Il s'appuie la mise en place d'un système de comptabilité d'exercice fondé sur les droits constatés. En effet, sans données comptables fiables et exhaustives, le pilotage de l'exécution budgétaire ne peut produire ses pleins effets.

C'est dans ce sens que la qualité comptable et la mise en place de systèmes d'information fiables et pertinents prennent toute leur importance dans le processus de pilotage de l'exécution du budget.

La comptabilité d'exercice permet non seulement de fournir les données de l'exécution budgétaire de l'exercice en cours, mais également de prendre en compte les engagements financiers de l'Etat.

Dans ce contexte, **une nouvelle commission parlementaire** a été récemment mise en place afin de procéder au contrôle des dépenses publiques et à l'examen des rapports de la Cour des comptes.

Mesdames et messieurs

Certes, l'introduction de nouveaux instruments de pilotage de l'exécution budgétaire s'avère indispensable, mais elle n'est pas suffisante.

D'autres leviers doivent être pris en considération dans l'effort de maîtrise des finances publiques.

Aussi est-il impératif de respecter l'unité budgétaire et la limitation des démembrements du budget de l'Etat. Il s'agit pour le cas du Maroc, des comptes spéciaux du Trésor, des services de l'Etat gérés de manière autonome et de la tendance à l'agencification.

Ces supports budgétaires ont la particularité de reporter les excédents de recettes des années antérieures, qu'ils peuvent utiliser à n'importe quel moment et perturber de ce fait, les prévisions initiales de la loi de finances.

Il y a lieu également, de veiller à l'encadrement des dépenses par des règles budgétaires strictes qui doivent constituer un engagement permanent de rigueur dans la gestion des finances de l'Etat.

Il convient ainsi de procéder à une évaluation périodique de l'efficacité des dépenses publiques et à leur remise en question en permanence, en accordant une attention particulière à la qualité de la dépense et à son impact réel sur le vécu des citoyens.

De même et étant donné que l'Etat est le garant en dernier ressort des engagements de l'ensemble du secteur public, il doit à ce titre disposer d'une vision globale des finances publiques.

D'où l'intérêt grandissant pour le recours à la consolidation des comptes publics de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements et entreprises publics et des organismes de retraite et de prévoyance sociale.

Dans ce sens, un contrôle des risques financiers et budgétaires doit être mis en place afin d'analyser en amont et de manière prospective des impacts budgétaires qui découleraient des projets de dépenses des différents ministères.

Il s'avère par ailleurs indispensable d'ajuster les prévisions initiales des recettes de la loi de finances, en tenant compte des aléas de la conjoncture économique et financière et des comportements et réactions du secteur privé, notamment en matière de fiscalité.

Le succès de ce pilotage repose évidemment sur la conjugaison des efforts de l'ensemble des acteurs concernés par la bonne exécution du budget et de l'atteinte des objectifs fixés.

En effet, « le progrès ne repose pas sur le fait que chacun fait de son mieux, mais sur la bonne organisation des efforts »⁸, car l'assainissement des finances publiques ne se décrète pas; il est le résultat d'un processus d'ajustements permanents.

Enfin, il convient de souligner que le pilotage de l'exécution du budget, qui est généralement assuré sur une périodicité mensuelle au cours de l'année, gagnerait en efficacité à devenir hebdomadaire et même quotidien, afin de permettre un atterrissage en douceur en fin d'exercice budgétaire.

⁸ Simplicie Nzamba et Alain Bouka Maganda, chargés d'études à la Direction Générale du Budget (Gabon), L'harmonisation des connaissances : définition des concepts généraux, rapport du séminaire d'harmonisation et de validation des termes de références du projet d'élaboration du tableau de bord budgétaire, Libreville, mars-avril 2008, p.41.