



الخزينة العامة للمملكة  
TRESORERIE GENERALE DU ROYAUME



**Pour des finances publiques  
au service du citoyen**

NOUREDDINE BENSOUDA

Trésorier Général du Royaume

Chambre Française de Commerce et d'Industrie du Maroc

**Casablanca, le 11 octobre 2018**

Monsieur le Président,

Monsieur le Directeur Général,

Mesdames et Messieurs,

C'est pour moi un grand plaisir de répondre à l'invitation de la Chambre Française de Commerce et d'Industrie du Maroc (CFCIM) en vue d'échanger sur un thème qui nous concerne tous, à savoir ; « Pour des finances publiques au service du citoyen ».

Le droit des finances publiques, il faut le rappeler, est par essence citoyen :

- le citoyen est d'abord un contribuable, en fait il est contributeur aux ressources financières sous forme d'impôts et taxes ;
- le citoyen est ensuite un usager, il paie une redevance lorsqu'il utilise certains services ;
- le citoyen est enfin bénéficiaire des biens et services publics financés par toute la collectivité.

Il en découle que « le citoyen doit être au centre des finances publiques, qui sont elles-mêmes à son service »<sup>1</sup>.

A ce titre, le citoyen, par l'intermédiaire de ses représentants, consent à l'impôt, autorise les dépenses et décide du plafond d'emprunt.

Il bénéficie des services publics, évalue les politiques publiques et dispose à travers les urnes du droit de sanction de ses représentants.

Ce faisant, le citoyen ambitionne un cercle vertueux des finances publiques : la perception des impôts permet de financer la production de biens et services bénéficiant aux citoyens et de régler à temps les entreprises, qui, à leur tour, paient les salariés, les fournisseurs, versent des dividendes aux actionnaires et in fine, s'acquittent de leurs impôts et taxes.

Dans mon exposé d'aujourd'hui, je traiterai du consentement à l'impôt par le citoyen, de l'autorisation des dépenses publiques accordée par ses représentants et de l'évaluation de l'exécution des finances publiques afin de s'assurer de sa conformité par rapport aux objectifs arrêtés initialement.

---

<sup>1</sup> <https://periferia.be/reapproprions-nous-les-finances-publiques/>

## Mesdames et messieurs

Dans les démocraties modernes, le prélèvement de l'impôt a connu une rupture marquée par le passage de prélèvements d'autorité opérés auparavant par l'Etat à un système fondé sur le consentement du citoyen à l'impôt.

Pour le philosophe anglais John Locke, il ne pouvait y avoir d'autorité légitime sans consentement populaire.

L'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 précise que « Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

Ainsi, l'impôt perdait son caractère de prélèvement arbitraire obtenu par l'exercice de la contrainte, pour devenir une « contribution » versée volontairement par des citoyens éclairés et soucieux de participer au financement des dépenses d'intérêt général.

En Amérique, c'est au cri de « No taxation without representation ! » que seraient nés les Etats-Unis d'Amérique.

Le consentement à l'impôt se traduit par le fait que le citoyen décide par le biais de ses représentants, des montants devant être prélevés.

Sur un plan de sociologie politique, plus le nombre d'électeurs est élevé, plus la représentation nationale reflète mieux les attentes de la société.

Dans ce contexte, il est intéressant de savoir comment les élus défendent les intérêts des citoyens.

D'après l'expérience, certaines catégories sociales sont plus écoutées au parlement de par la présence soit de corporations, soit de secteurs d'activité économiques.

A titre de rappel, en 1982, et à l'occasion des discussions sur la taxation des revenus des exploitations agricoles<sup>2</sup>, faisant fi de leur appartenance politique, les représentants ont été unanimement favorables à l'exonération du secteur de l'agriculture.

C'est dire que le pouvoir du citoyen réside dans le vote qu'il exerce et que son choix des élus est déterminant.

A travers l'élection de ses représentants, le citoyen se prononce déjà sur le choix de taxer le capital, la consommation ou le travail.

---

<sup>2</sup> Nouredine Bensouda, Analyse de la décision fiscale au Maroc, Editions La croisée des chemins, 2010, 488p, p.305

Il décide également des incitations fiscales qui pourraient être accordées.

D'où l'importance et l'intérêt du poids de la voix du citoyen pour orienter les politiques publiques en général et peser sur les choix stratégiques en matière de finances publiques en particulier.

Il faut être conscient que tout régime fiscal préférentiel ou dérogatoire accordé à une catégorie sociale ou à un secteur d'activité les favorise aux dépens des autres et fait supporter la pression fiscale par une partie de la population plus qu'une autre.

D'où l'intérêt de s'assurer que la politique fiscale mise en œuvre permet une répartition équitable de la charge fiscale, conformément à la Constitution qui précise, dans son article 39, que « 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 ».

Sur un autre registre, on oublie souvent, lorsqu'on veut établir des prélèvements obligatoires, qu'il y a un seul citoyen face à une pluralité d'acteurs publics qui effectuent chacun, un ou plusieurs prélèvements obligatoires, indépendamment des autres acteurs.

Nous constatons d'abord, une multiplicité d'acteurs concernés par l'impôt, à savoir l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements et entreprises publics.

Nous observons également au niveau de l'Etat, une pluralité de supports budgétaires destinataires des recettes : le budget général, les comptes spéciaux du Trésor et les services de l'Etat gérés de manière autonome.

Pour rappel, les comptes spéciaux du Trésor consistent en l'affectation de certains impôts et taxes afin de faire face à des dépenses et les services de l'Etat gérés de manière autonome permettent l'encaissement direct des recettes liées à la rémunération d'un service rendu.

Nous remarquons enfin, une multitude de natures de prélèvements : impôts, taxes, redevances, droits, produits, cotisations, etc.

La multiplicité des acteurs publics et des natures de prélèvements fait que la pression fiscale globale devient parfois lourde pour une catégorie de citoyens et leur propension à épargner devient quasi inexistante.

Le fait d'oublier que c'est le même citoyen qui supporte les divers prélèvements a comme conséquence, de générer ce qu'on pourrait appeler un effet de revenu.

Ainsi, au lieu d'investir ou de travailler davantage pour améliorer son revenu, le citoyen préfère ne rien faire ou consacrer son temps libre aux loisirs, car tout dirham supplémentaire supposé améliorer son revenu disponible sera absorbé par l'impôt au lieu de l'enrichir.

Il est par conséquent salvateur pour l'intérêt du citoyen et de la collectivité de mettre de l'ordre dans « le maquis » des prélèvements obligatoires pour introduire davantage de coordination, de cohérence pour les acteurs et plus de stabilité et de visibilité pour les opérateurs économiques.

L'idée en fait, est de mieux organiser les prélèvements obligatoires et d'instituer de la coopération entre les acteurs afin d'asseoir une pression fiscale globale supportable pour le citoyen et d'assurer une justice fiscale.

### **Mesdames et messieurs**

Si le citoyen est au centre du consentement à l'impôt, il est également à la base de l'autorisation des dépenses publiques.

En effet, il est légitime que le citoyen exige de bénéficier de services publics de qualité et par priorité des services d'éducation, de santé, de logement, de transport...

A ce titre et à l'instar des prélèvements obligatoires, nous constatons qu'au niveau des dépenses, le citoyen fait face à une pluralité d'acteurs publics.

L'Etat, les collectivités territoriales et les établissements et entreprises publics agissent quelques fois en silos, sans coordination et sans respect du principe de subsidiarité dans l'action au détriment de l'intérêt général.

La dépense publique est de plus réalisée à travers une multitude de supports budgétaires, notamment le budget général, les comptes spéciaux du Trésor, les services de l'Etat gérés de manière autonome, les budgets locaux, les budgets des établissements et entreprises publics, ceux des fondations, ..., et de manière éclectique, ce qui pourrait donner l'impression au citoyen que l'intervention publique a perdu le sens.

Pis encore, il y a lieu de relever qu'un même département ministériel dispose, pour la même finalité, de crédits budgétaires ouverts au titre du budget général, de comptes spéciaux du Trésor et de services de l'Etat gérés de manière autonome, indépendamment des budgets des établissements et entreprises publics relevant de son autorité.

En somme, chaque gestionnaire veut disposer de ressources financières d'appoint aux dotations budgétaires qui lui sont allouées, sans pour autant qu'il y ait une garantie quant à l'efficacité des dépenses qu'il réalise et des politiques publiques qu'il mène.

Cela aboutit pour certains ministères à disposer de ressources budgétaires sans commune mesure avec leur capacité réelle de gestion, avec pour conséquence, des reports de crédits d'investissements substantiels et des reports importants des soldes des comptes spéciaux du Trésor, qui auraient pu être destinés à des programmes et projets plus prioritaires et plus bénéfiques pour les citoyens.

Au final, là également il est besoin de mieux organiser les finances publiques en hiérarchisant et en priorisant les programmes et projets d'investissement, en fonction de l'impact réel sur le vécu quotidien du citoyen et en imposant de la cohérence et de la synchronisation dans l'action publique.

Cela passe nécessairement par une revue en profondeur de la division du travail au sein du secteur public pour déterminer, une fois pour toutes, qui fait quoi, pour quel objectif, avec quels moyens et pour quels résultats attendus pour le citoyen.

C'est du reste le sens même du discours de Sa Majesté le Roi prononcé à l'occasion de la fête du Trône 2018 où Il précise que « Le premier chantier consiste à faire adopter la Charte de déconcentration administrative, avant la fin du mois d'octobre prochain. Cet instrument donnera les moyens aux responsables locaux de prendre leurs décisions et d'exécuter les programmes de développement économique et social, en accord et en cohérence avec les visées de la Régionalisation avancée ».

Pour sa part, dans le cadre de son manuel sur la transparence des finances publiques, le FMI préconise que « [...] la répartition des attributions au sein du secteur public en matière de décision et de gestion doit être claire et rendue publique ».

En matière de dépenses publiques, les choix et la programmation des dépenses ont un impact direct sur l'amélioration des revenus des citoyens.

Ainsi, à titre d'exemple, un citoyen dont le domicile est à proximité d'une école qui dispose de bons enseignants, voit ses dépenses personnelles diminuer.

Par conséquent, son revenu disponible et sa propension à épargner vont augmenter en raison de charges de transport en moins, de coûts d'alimentation en moins et de frais d'inscription des enfants dans une école privée pour des cours particuliers en moins.

Il en est de même lorsqu'une commune bâtit un dispensaire à proximité ou encore lorsqu'une entreprise publique construit une usine dans une localité déterminée ; elle offre des opportunités d'emploi pour la population locale.

Il en est enfin le cas pour la construction d'une route qui peut générer des externalités positives pour les citoyens dont les terrains ou les domiciles jouxtent la route. Elle peut également entraîner des externalités négatives pour les citoyens qui sont éloignés de la route ou ceux dont les terres ont fait l'objet d'expropriation et à qui on a proposé une compensation financière inférieure à la valeur du marché.

D'où l'intérêt pour les citoyens à ce que la représentation nationale reflète leurs choix prioritaires en matière de dépenses publiques et des territoires bénéficiaires de l'investissement public afin d'atteindre une justice spatiale.

## Mesdames et messieurs

Dans le cas où les recettes ordinaires n'arrivent pas à couvrir les dépenses, le gouvernement est autorisé à emprunter pour combler le gap entre les recettes et les dépenses.

A ce titre, étant donné que l'Etat est le garant en dernier ressort et que le contribuable est le payeur en dernier recours, le citoyen a le droit de demander à quoi les emprunts ont servi : ont-ils financé des dépenses de fonctionnement ou ont-ils été destinés à des investissements d'avenir ?

Le citoyen a aussi le droit de savoir si en empruntant, l'Etat n'exerce-t-il pas un effet d'éviction, étant donné que l'Etat est un émetteur qui ne présente pas de risques de défaut de paiement.

L'examen de l'endettement ne devrait pas se limiter à l'Etat ; il devrait englober notamment, l'endettement des ménages et des entreprises.

Le rapport de stabilité financière<sup>3</sup> 2017 précise que :

- l'endettement du Trésor s'est légèrement accru d'une année à l'autre atteignant 65,1% du PIB en 2017 ;
- la dette financière des entreprises non financières s'est stabilisée à 70% du PIB, avec un taux de défaut de paiement qui demeure à un niveau encore significatif à 10,1% ;
- l'endettement financier des ménages a été d'environ 30% du PIB, niveau comparable à celui observé au cours des cinq dernières années, avec un taux de défaut de paiement qui s'est établi à 7,3%.

Ainsi, la dette cumulée de l'Etat, des ménages et des entreprises non financières ressort à environ 165% du PIB.

L'endettement des ménages pourrait avoir en partie pour origine la diminution de leur pouvoir d'achat et l'insuffisance des services publics, ce qui les pousse aux crédits à la consommation.

L'endettement des entreprises est dû dans certains cas aux retards de paiement interentreprises et également aux retards de paiement de l'Etat, des établissements et entreprises publics et des collectivités territoriales.

Il provient également de la non-restitution du trop-perçu de l'impôt sur les sociétés et du remboursement en retard de la taxe sur la valeur ajoutée.

---

<sup>3</sup> Bank Al-Maghrib, l'Autorité de contrôle des assurances et de la prévoyance sociale et l'Autorité marocaine des marchés de capitaux, Rapport sur la stabilité financière : exercice 2017, 190p

## Mesdames et messieurs

Si le citoyen consent à l'impôt et autorise les dépenses, il a le droit de contrôler l'usage qui a été fait des recettes et la réalité des dépenses.

Le citoyen a le droit d'être informé périodiquement sur l'exécution des budgets publics, à savoir le budget de l'Etat, les budgets locaux et ceux des établissements et entreprises publics bénéficiant de subventions de l'Etat.

Le citoyen a également le droit de sanctionner les gestionnaires qui ne réalisent pas les programmes et les projets à temps et dans les meilleures conditions de qualité, car ils sont responsables devant les citoyens.

En effet, dans tous les pays « Les gouvernements sont responsables devant leurs citoyens pour ce qu'ils font et comment ils le font. La responsabilité signifie, en partie, que les politiques et les plans qu'un gouvernement donné développe doivent refléter les priorités et les besoins des citoyens. Cela signifie également que le gouvernement doit rendre compte des moyens qu'il a engagés pour mettre en œuvre ces politiques et ces programmes, de même que les résultats de ces efforts »<sup>4</sup>.

Dans le cadre du contrôle et de l'évaluation des finances publiques, la Cour des comptes, le Conseil économique, social et environnemental, le Haut-commissariat au plan, Bank Al-Maghrib, à travers leur rapports d'« évaluation », renseignent le citoyen sur la réalité de l'exécution des budgets publics.

En effet, l'évaluation « constitue un élément de modernisation de l'Etat, car une meilleure connaissance de l'efficacité réelle de l'action de l'administration exerce sur cette dernière une pression analogue à celle que le marché fait peser sur les entreprises »<sup>5</sup>.

Comme l'a souligné le Conseil économique, social et environnemental français, « l'évaluation des politiques publiques est un acte à la fois politique et technique. Elle est indispensable pour examiner le degré de réussite des politiques mises en place par la puissance publique (Etat, collectivités territoriales, etc.), rendre compte aux citoyens et améliorer l'intervention publique pour l'avenir »<sup>6</sup>.

Il en découle que le citoyen doit disposer d'informations fiables, sincères, régulières, et dans un langage et dans des formats qu'il peut comprendre et apprécier.

---

<sup>4</sup> International Budget Partnership, Le Pouvoir de simplifier les choses : un guide du gouvernement pour l'élaboration des Budgets des citoyens, Février 2012, 50p, p.4

<sup>5</sup> Vincent Spenlehauer, l'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification. Sciences de l'Homme et Société. Université Pierre Mendès-France, Grenoble II, 1998

<sup>6</sup> Les avis du Conseil économique, social et environnemental, Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques, Nasser Mansouri-Guilani, septembre 2015, 154p

Il convient de relever cependant, que « l'information est l'un des principaux problèmes de gestion financière de l'État »<sup>7</sup>, dans la mesure où les données communiquées sont généralement très agrégées et ne sont pas publiées en temps opportun et de manière régulière. Elles ne permettent pas, par conséquent, «d'évaluer les conséquences des politiques »<sup>8</sup>.

La loi organique relative à la loi de finances est venue, à ce titre, améliorer les informations budgétaires et comptables.

En effet, la loi organique des finances a introduit deux nouveautés majeures :

- une comptabilité d'exercice qui reflète tous les engagements de l'Etat et son patrimoine, à l'instar de ce qui existe dans le secteur privé ;
- un budget orienté vers une logique de résultats, avec des objectifs à atteindre et des indicateurs de performance qui permettront à la Cour des comptes, aux parlementaires, et in fine, au citoyen d'apprécier la cohérence des choix budgétaires et des objectifs poursuivis.

En outre, la loi organique des finances a introduit des rapports supplémentaires accompagnant les projets de loi de finances et de loi de règlement, à savoir:

- la note sur la répartition régionale de l'investissement ;
- le rapport annuel de performance élaboré par le ministère de l'économie et des finances. Ce rapport constitue la synthèse et la consolidation des rapports de performance élaborés par les départements ministériels et institutions ;
- le rapport d'audit de performance élaboré par l'Inspection Générale des Finances.

De plus, le budget citoyen constitue un document d'information élaboré par l'administration pour le citoyen, car, « par sa nature même, un budget des citoyens est accessible à un lecteur ou un utilisateur qui ne possède ni des connaissances ni d'expertise technique sur le budget »<sup>9</sup>.

Il ressort de l'enquête sur le Budget Ouvert 2017<sup>10</sup> que le classement du Maroc s'est amélioré, en passant du 74<sup>ème</sup> rang en 2015 au 58<sup>ème</sup> rang en 2017.

### **Mesdames et messieurs**

Il découle de tout ce qui précède, cinq conclusions qui me paraissent essentielles pour des finances publiques au service du citoyen.

---

<sup>7</sup> Deloitte, La renaissance des finances publiques : entretiens en Europe, 2014, 24p

<sup>8</sup> idem

<sup>9</sup> International budget partnership, Le pouvoir de simplifier les choses: un guide du gouvernement pour l'élaboration des budgets des citoyens, Février 2012, 50p

<sup>10</sup> International budget partnership, Enquête sur le budget ouvert 2017, janvier 2018, 72p

## **1- les politiques publiques doivent avoir pour seul objectif de satisfaire les attentes des citoyens.**

A ce propos, Paul Amselek, professeur de droit et de finances publiques, soulignait que « remettre les finances publiques au service de la Cité, cela implique au premier chef d'exclure systématiquement les décisions financières inspirées, non pas par l'intérêt des citoyens, mais par celui des dirigeants publics en place »<sup>11</sup>.

**2- le citoyen ne doit pas subir les conséquences de l'émiettement du système fiscal** et être livré à une compétition entre acteurs du secteur public où chacun opère des prélèvements obligatoires sans une vision globale et cohérente.

## **3- le respect des délais d'exécution des programmes et projets publics.**

En plus de l'exigence de qualité des biens et services publics destinés à satisfaire les besoins des citoyens, il est de plus en plus requis à ce que le rythme de réalisation des projets soit suffisamment accéléré de manière à respecter les délais impartis.

## **4- l'Etat demeure le principal responsable devant le citoyen.**

Certes, par l'élection, « le citoyen délègue les choix de la cité aux décideurs politiques »<sup>12</sup>.

Toutefois, l'Etat doit veiller à la cohérence des politiques publiques et assurer la coordination de l'action des différents acteurs publics.

## **5- le citoyen doit ressentir l'impact des finances publiques dans l'amélioration de son vécu quotidien.**

Les statistiques des finances publiques, notamment celles de l'Etat et des collectivités territoriales, doivent à cet égard refléter cette amélioration.

L'objectif final est d'assurer une justice sociale à travers une justice en matière des finances publiques et éviter ce qui se passe dans certains pays tels que les Etats-Unis, où le dernier mot revient au marché.

Ce qui a fait dire à Joseph E. Stiglitz, prix Nobel d'économie de 2001, qu'une partie des problèmes des Etats-Unis provient du fait que la catégorie sociale qui dispose de plus de moyens ne contribue pas suffisamment au financement des services publics<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Paul Amselek, Vous avez dit « finances publiques citoyennes ? »,

<sup>12</sup> Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation, Les budgets participatifs : la révolution des finances publiques, Bruxelles, novembre 2016

<sup>13</sup> Joseph E Stiglitz, The price of inequality, Northon and Company Inc. New York, N.Y., USA, 2013, 523p. p. XX.