



Conférence-débat

« Les finances publiques à l'ère de la sincérité des budgets et des comptes publics »

Noureddine BENSOUDA
Trésorier Général du Royaume

Rabat, le 8 juin 2019

Professeur Michel Bouvier,
Madame Marie-Christine Esclassan,
Mesdames et messieurs,

C'est avec un grand plaisir que je procède aujourd'hui, en compagnie du Professeur Michel Bouvier, à l'ouverture de cette conférence-débat consacrée à la thématique « Les finances publiques à l'ère de la sincérité des budgets et des comptes publics », organisée par la Section FONDAFIP-Maroc, avec l'appui de l'Association pour la Fondation Internationale de Finances publiques (FONDAFIP).

Je tiens à cette occasion à remercier tous les participants d'avoir répondu à notre invitation et exprimer toute ma reconnaissance aux intervenants à cette rencontre.

Je tiens à remercier tout particulièrement, le Professeur Michel Bouvier, Président de FONDAFIP et Madame Marie-Christine Esclassan, Secrétaire Générale de FONDAFIP, pour leurs efforts continus visant à promouvoir les échanges autour des finances publiques.

Je tiens également à remercier l'équipe de la Section FONDAFIP-Maroc pour l'organisation de cette treizième rencontre infra-annuelle, qui constituera, sans aucun doute un moment fort de débat, d'échange et de partage des expériences et des connaissances.

Mesdames et messieurs,

L'Etat, on le sait, est un acteur majeur de l'économie. A travers les finances publiques, l'Etat intervient au quotidien dans la sphère économique, aussi bien au niveau des prélèvements qu'il effectue, qu'au niveau des masses financières qu'il injecte notamment sous forme de salaires, de marchés publics, de subventions...

Les budgets publics sont de ce fait un domaine à forts enjeux d'ordre politique, économique, financier et social.

Lorsqu'ils sont bien préparés et bien exécutés, les budgets publics constituent un véritable levier pour le développement économique et social.

C'est la raison pour laquelle les budgets publics et les comptes retraçant leur exécution sont généralement encadrés par des lois, des règles et des principes pour s'assurer de leur bonne gouvernance.

L'objectif est d'offrir aux citoyens une garantie que les impôts et taxes prélevés par l'Etat ont bien été utilisés conformément aux autorisations accordées par le parlement.

Ainsi, la constitution de 2011 a consacré son titre XII à la bonne gouvernance, en précisant que les services publics sont soumis aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité.

La loi organique relative à la loi de finances a, pour sa part, consacré le principe de sincérité des budgets et des comptes publics.

A ce titre, il est important de s'interroger sur le sens de la sincérité dans les domaines budgétaire et comptable.

Les budgets publics sont régis par cinq principes fondamentaux, à savoir l'annualité, la spécialité, l'unité, l'universalité et la sincérité.

La sincérité peut être définie comme la volonté de garantir l'exactitude des informations relatives aux prévisions de la loi de finances et la fiabilité de l'équilibre budgétaire prévu.

L'article 10 de la loi organique des finances précise que « les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. La sincérité des ressources et des charges s'apprécie compte tenu des informations disponibles au moment de leur établissement et des prévisions qui peuvent en découler ».

L'obligation de sincérité budgétaire est tributaire de la réalisation de trois conditions principales :

1- la première condition concerne **les prévisions budgétaires qui doivent être exactes, exhaustives et correspondre aux besoins réels de l'Etat**, afin de lui permettre de produire des biens et services publics de qualité et d'honorer toutes ses dettes.

Les évaluations de recettes et de dépenses ne doivent, par conséquent, être ni sous-estimées, ni surestimées, de sorte que les réalisations se rapprochent le plus possible des prévisions, afin d'éviter d'avoir d'importants écarts en fin d'année.

A titre d'exemple, la sincérité des lois de finances exige, dans le cadre de la programmation budgétaire triennale, de donner de la visibilité sur le sort des demandes de remboursement de la TVA et de restitution de l'IS qui ont atteint respectivement 33,2 MMDH et 3,9 MMDH à fin décembre 2017.

Un deuxième exemple, en matière de dépenses de personnel, l'écart en moins entre les prévisions et les réalisations de l'ordre de 2,9 MMDH durant l'année 2018 milite pour une meilleure estimation au moment de la préparation du budget.

2- la deuxième condition se rapporte aux crédits prévus qui doivent être **suffisamment détaillés** pour permettre au parlement de mieux assurer son contrôle de l'exécution du budget.

Il faut reconnaître qu'aujourd'hui l'Etat a fait beaucoup d'efforts en matière de transparence budgétaire. Néanmoins, les rubriques « autres transferts » et « dépenses diverses et exceptionnelles » retracées au niveau des charges communes gagneraient à être plus détaillées.

3- la troisième condition est que le gouvernement est tenu de transmettre au parlement toute nouvelle information susceptible de remettre en cause l'équilibre budgétaire voté dans le cadre de la loi de finances.

A ce sujet et conformément aux dispositions de l'article 47 de la loi organique des finances, le ministre de l'économie et des finances expose aux commissions des finances du Parlement, avant le 31 juillet, l'état d'avancement de l'exécution de la loi de finances en cours à la date du 30 juin.

Mesdames et messieurs

En plus de la sincérité du budget, le législateur organique a introduit le principe de la sincérité des comptes de l'Etat.

L'article 31 de la loi organique des finances précise que « les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière. La Cour des comptes certifie la régularité et la sincérité des comptes de l'Etat ».

La sincérité des comptes vient ainsi compléter la sincérité budgétaire, dans le sens où les données comptables permettent de comparer les prévisions et les réalisations et font ressortir les écarts.

A ce sujet, il importe de noter que si la sincérité des budgets concerne les prévisions et les évaluations lors de la préparation des budgets, la sincérité des comptes se rapporte aux données effectives qui se dégagent de l'exécution des budgets et qui sont utilisées pour assurer la reddition des comptes.

Ainsi, la sincérité comptable fait l'objet d'un contrôle et d'une certification par la Cour des comptes, car la comptabilité constitue « un instrument de preuve de l'utilisation de l'argent public et en même temps de contrôle de l'action publique »¹.

Il convient de souligner que la sincérité comptable fait intervenir la Direction du budget, les ordonnateurs et les comptables publics.

¹ M. Calvi-Reveyron. L'adaptation de la comptabilité publique à l'exigence de sincérité. 2010. halshs-00534771

En effet, l'article 33 de la loi organique des finances précise que « les comptables publics sont chargés de la tenue et de l'élaboration des comptes de l'Etat. Ils veillent au respect des principes et des règles comptables en s'assurant notamment du respect de la sincérité des enregistrements comptables, du respect des procédures et de la qualité des comptes publics ».

Mesdames et messieurs

En conclusion, je voudrais insister sur deux points essentiels.

Premièrement : la sincérité est nécessaire, mais elle n'est pas suffisante pour asseoir une bonne gestion des finances publiques, en raison de l'existence de plusieurs facteurs qui en limitent la portée :

- le caractère évaluatif de certains crédits réduit l'autorisation parlementaire à une simple prévision, dès lors que les ordonnateurs peuvent dépasser sans formalité le montant des crédits. Il s'agit par exemple des crédits relatifs aux remboursements, dégrèvements et restitutions fiscaux et des crédits se rapportant aux charges en intérêts et principal de la dette ;
- la sincérité ne garantit pas l'efficacité et l'efficience des dépenses ;
- l'existence de recettes reportées au niveau des comptes spéciaux du Trésor et des services de l'Etat gérés de manière autonome qui ne sont pas prises en compte au niveau des prévisions et qui peuvent faire l'objet de dépenses.

Deuxièmement : le principe de sincérité exige que les documents budgétaires et comptables se rapportant aux prévisions et à l'exécution, fournissent aux parties prenantes (citoyens, Parlement, Cour des comptes, universitaires, société civile, presse, ...) des informations précises et de qualité qui permettent une bonne lisibilité des finances publiques, une meilleure évaluation des risques, la prise de décisions en temps opportun, la reddition des comptes et l'évaluation des politiques publiques.

Je vous remercie.