



الخزينة العامة للمملكة  
TRESORERIE GENERALE DU ROYAUME



MINISTRE DE L'ECONOMIE  
ET DES FINANCES

## **La réforme des finances publiques : de la logique juridique vers la logique gestionnaire**

Noureddine BENSOUDA

Trésorier Général du Royaume

Ecole Nationale d'Administration

**Rabat, le 21 mai 2014**

Les politiques publiques déterminent des choix de société qui ne sont appréciés par **les citoyens** que par leur mise en œuvre de manière **concrète et immédiate**.

Le Maroc, sous la conduite éclairée de SA MAJESTE LE ROI MOHAMMED VI, a réalisé des progrès importants sur le plan institutionnel, politique, social, économique et culturel qui sont reconnus au niveau national par tous les acteurs et au niveau mondial par les organisations internationales et par nos partenaires étrangers.

Depuis 1999, divers projets à rayonnement national (ex : Initiative Nationale pour le Développement Humain, le port Tanger-Med, la centrale solaire de Ouarzazate...), régional (ex : réseau autoroutier...) ou local (ex : tramway de Rabat et de Casablanca, électrification rurale...) ont été réalisés à un **rythme soutenu** et ont décloisonné plusieurs zones, permettant ainsi **une communication et une connectivité** qui a ont favorisé le développement de notre pays.

Ces réalisations ont été couronnées par l'adoption de la constitution du 1<sup>er</sup> juillet 2011 qui renforce l'Etat de droit et le respect des libertés individuelles.

La nouvelle constitution détermine la stratégie de développement de notre pays et distingue l'évolution historique du Maroc par rapport aux autres pays à revenu intermédiaire.

Afin de mettre en œuvre les principes et valeurs édictés par la constitution, celle-ci a renvoyé à des lois organiques dont celle qui concerne les finances publiques et qui vise à en améliorer la gestion, à savoir la loi organique des finances.

Les mutations et les contraintes économiques, sociales et financières ayant marqué ces dernières années l'environnement national et international ont mis en évidence les limites du modèle de gestion en vigueur du budget de l'Etat fondé sur une culture de moyens.

Nos finances publiques ont grandement besoin d'une nouvelle vision de gestion imprégnée d'une culture de résultat et de performance pour accompagner la dynamique des grands projets et des réformes engagées par SA MAJESTE LE ROI.

Il s'agit de réformer les finances publiques dans le cadre d'une **approche globale et intégrée** de gouvernance des finances de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements et entreprises publics et des caisses de retraite.

Le constat actuel est que les recettes et la fiscalité accaparent l'essentiel des débats budgétaires au sein du parlement, au détriment de composantes aussi essentielles et indissociables en termes de contribution à la soutenabilité budgétaire, en l'occurrence la dépense et la comptabilité.

C'est pourquoi d'ailleurs, mon intervention d'aujourd'hui sur la réforme du système de gestion des finances publiques portera uniquement sur la réforme budgétaire et la réforme comptable, comme dimensions fondamentales de la réforme de la loi organique des finances.

Avant d'exposer les réformes budgétaire et comptable, permettez-moi de rappeler un fait historique.

L'évolution des lois organiques des finances au Maroc a toujours été marquée par une articulation entre les processus de révision constitutionnelle et ceux liés à la refonte des textes organiques régissant les finances de l'Etat :

✓ **La constitution du 14 décembre 1962 a été suivie par l'adoption de la première loi organique des finances du 9 novembre 1963** qui a adapté les règles de gestion du budget de l'Etat à la réalité du Maroc indépendant et qui a consacré l'autonomie des règles et principes budgétaires et financiers par rapport à ceux régissant la comptabilité publique et les marchés publics, devant désormais faire l'objet de règlements spécifiques.

✓ **Les lois organiques des finances de 1970 et de 1972** ont essentiellement introduit l'abandon du système de règlement provisoire puis définitif du budget et la possibilité de sursis à exécution de certaines dépenses d'investissement, à l'effet de répondre aux contraintes de la conjoncture économique qui ont caractérisé cette période.

✓ **La constitution du 7 octobre 1996 a été suivie par l'adoption de la loi organique des finances de 1998** qui a notamment :

- supprimé les budgets annexes et intégré dans la loi de finances de l'année les services de l'Etat gérés de manière autonome ;
- réduit le nombre de catégories de comptes spéciaux du Trésor de neuf catégories à six ;
- rétabli le calendrier budgétaire en l'alignant sur l'année civile ;

- **renforcé les prérogatives de l'exécutif** en matière de gestion budgétaire notamment, en ce qui concerne l'ouverture de crédits supplémentaires, les mouvements de crédits en cours d'année, le redéploiement et la transformation des postes budgétaires.

Ainsi et en dépit de ces différentes réformes et malgré leur concomitance avec les réformes constitutionnelles, le mode de gestion des finances publiques a continué à être fondé sur la **culture des moyens** et des demandes de crédit toujours à la hausse.

Partout dans le monde, cette culture n'a pas suffisamment permis de résister à l'impact des différentes crises économiques et financières sur les finances publiques.

En effet, comme l'a souligné le Professeur Michel Bouvier, « c'est à la fin des années 1970, à la faveur de la crise financière de l'Etat, qu'une culture de la gestion financière et de la responsabilisation a commencé à se développer (...). Une réalité s'est alors peu à peu imposée, celle qu'il fallait désormais gérer des contraintes, **répartir des économies plutôt que partager des richesses**, et plus généralement qu'il convenait donc (...) d'administrer plus rationnellement le secteur public. S'est amorcée ainsi une logique de fond tendant à **rapprocher le fonctionnement des institutions publiques (...) de celui des entreprises privées** »<sup>1</sup>.

Comment cette logique a été appréhendée par la constitution de 2011 et le projet de loi organique des finances ?

## **I. Les innovations de la constitution de 2011**

Cette constitution a accordé une place de choix aux finances publiques en édictant des principes et des règles devant être appliqués dans ce domaine. Ils traduisent de manière claire la vision politique et la dimension économique et sociale constituant le socle de la nouvelle gouvernance du pays.

**1. Le parlement se retrouve largement renforcé** dans ses prérogatives de législation, de contrôle de l'action de l'exécutif, d'évaluation des politiques publiques et d'animation du débat public :

---

<sup>1</sup> Michel Bouvier, « Les collectivités locales : initiatrices et partenaires d'une nouvelle gouvernance financière publique », *Revue française de finances publiques*, n° 95, septembre 2006, p.3

✓ la constitution consacre ainsi **la prééminence en matière de finances publiques à la chambre des représentants** dont les membres sont élus au suffrage universel direct.

Le projet de loi de finances est, selon l'article 75, déposé en priorité devant la chambre des représentants. Le parlement le vote dans les conditions prévues par une loi organique des finances.

✓ **Le droit d'information est également renforcé** dans la mesure où la constitution renvoie à la loi organique des finances, qui va déterminer la nature des informations, documents et données nécessaires pour enrichir les débats parlementaires sur le projet de loi de finances.

✓ Le **droit d'amendement** du projet de loi de finances est mieux encadré même si le gouvernement garde une prééminence sur le parlement, qui peut se comprendre par la volonté de ne pas bloquer la gestion de l'Etat.

Cependant, l'article 77 de la constitution de 2011 (ex article 51 de la constitution révisée de 1996) exige dorénavant du gouvernement **de motiver** son « irrecevabilité à toute proposition ou amendement formulés par les membres du parlement lorsque leur adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation des charges publiques ».

✓ De même, la constitution dans son article 77 a responsabilisé de manière explicite aussi bien le parlement que le gouvernement sur la nécessité de veiller à la **préservation de l'équilibre des finances de l'Etat**.

✓ D'une manière générale et en application des dispositions de l'article 70, le parlement **contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques**.

A cet effet et conformément aux dispositions de l'article 101 de la constitution, **le Chef du Gouvernement présente devant le Parlement un bilan d'étape de l'action gouvernementale**, à son initiative ou à la demande du tiers des membres de la chambre des représentants ou de la majorité des membres de la chambre des conseillers.

Une séance annuelle est réservée par le Parlement à la discussion et à l'évaluation des politiques publiques.

C'est dire que les politiques ont pris conscience de la nécessité de procéder régulièrement et en temps opportun à l'évaluation à chaud<sup>2</sup> des politiques publiques pour mettre en jeu le principe de responsabilité ou apporter les correctifs nécessaires, au lieu d'attendre plusieurs années après pour se contenter de constater les dysfonctionnements sans pouvoir rétroagir.

**2.** La constitution a par ailleurs, **introduit la pluri-annualité budgétaire** puisque, l'article 75 prévoit que « les dépenses d'investissement nécessaires à **la réalisation des plans de développement stratégiques ou des programmes pluriannuels**, ne sont votées qu'une seule fois, lors de l'approbation de ces derniers par le Parlement et sont reconduites automatiquement pendant leur durée ».

**3.** De même et compte tenu du principe constitutionnel de l'obligation de reddition des comptes, **la loi de règlement a été élevée au rang constitutionnel** contrairement à la situation précédente où elle n'était régie que par la loi organique des finances.

Ainsi, le gouvernement est désormais tenu de par les dispositions de l'article 76 de la constitution, de soumettre « **annuellement au Parlement une loi de règlement de la loi de finances au cours du deuxième exercice qui suit celui de l'exécution de ladite loi de finances. Cette loi inclut le bilan des budgets d'investissement dont la durée est arrivée à échéance** ».

**4.** Si la constitution de 1996 a érigé **la Cour des comptes** au rang d'institution constitutionnelle, la constitution de 2011 lui garantit pour sa part, **son indépendance et lui élargit ses prérogatives.**

Elle a pour mission d'assurer le contrôle de l'exécution des lois de finances, de veiller à la transparence et à la reddition des comptes de l'Etat et des organismes publics.

L'article 148 de la constitution précise que la Cour des comptes « soumet au Roi un rapport annuel sur l'ensemble de ses activités, **qu'elle transmet également au chef du gouvernement et aux présidents des deux chambres du parlement.** Ce rapport est publié au « Bulletin officiel » du Royaume. **Un exposé des activités de la Cour est présenté par son Premier Président devant le parlement. Il est suivi d'un débat** ».

---

<sup>2</sup> Nouredine Bensouda, Quelle politique fiscale, colloque international sur les finances publiques sous le thème : Réforme des finances publiques et nouvelle gouvernance, 2<sup>ème</sup> table ronde, quels dispositifs de mobilisation des ressources publiques, Wuhan, Hubei Chine, les 15 et 16 janvier 2011, 40 p., p. 39.

**5.** La nouvelle constitution consacre en plus le 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** et sont régis par les principes démocratiques consacrés par la constitution.

Elle souligne que **les agents des services publics** exercent leurs fonctions selon les principes de **respect de la loi, de neutralité, de transparence, de probité et d'intérêt général**.

C'est pour montrer que le capital humain est déterminant pour la bonne gouvernance des politiques publiques.

La nouvelle constitution prévoit en plus que les services publics doivent rendre compte de la gestion des deniers publics conformément à la législation en vigueur et sont soumis à cet égard aux obligations de contrôle et d'évaluation.

Elle renvoie d'ailleurs à une charte des services publics devant fixer l'ensemble des règles de bonne gouvernance relatives au fonctionnement des administrations publiques, des régions et des autres collectivités territoriales et des organismes publics.

**6.** La constitution prévoit enfin dans son article 36 que les infractions relatives aux conflits d'intérêts, aux délits d'initiés et toutes infractions d'ordre financier sont sanctionnées par la loi.

Le même article ajoute que les pouvoirs publics sont tenus de prévenir et réprimer toutes formes de délinquances liées à l'activité des administrations et des organismes publics, à l'usage des fonds dont ils disposent, ainsi qu'à la passation et à la gestion des marchés publics.

Elle prévoit en outre que le trafic d'influence et de privilèges, l'abus de position dominante et de monopole et toutes les autres pratiques contraires aux principes de la concurrence libre et loyale dans les relations économiques sont sanctionnés par la loi.

Nous constatons ainsi une **forte intégration** dans notre constitution **des principes et normes appliqués dans** l'entreprise privée sous l'influence du **nouveau management public (new public management)**.

De tendance néolibérale, ce concept fait référence aux principes de **respect de la loi ou de conformité, de neutralité, de probité ... et aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité** auxquels la constitution fait référence.

De la vision **politique** qui se trouve consacrée dans **le droit constitutionnel**, l'Etat prend conscience de **l'importance du management**<sup>3</sup> qui rend les politiques publiques concrètes et perceptibles par les citoyens.

L'objectif final est de réduire la distance entre le politique et les citoyens et d'asseoir une **proximité physique**, par la réalisation de projets structurants pour la société et qui changent leur quotidien (ex : tramway...).

Il s'agit en plus de mettre en œuvre une **proximité temporelle** dans la mesure où les projets doivent voir le jour dans des délais raisonnables et en respectant l'agenda préétabli.

Le projet de loi organique des finances en discussion actuellement au parlement fait partie de cette volonté de mettre en œuvre la nouvelle vision politique de l'Etat.

Quels sont donc les apports de ce projet de loi organique ?

## **II. Les apports du projet de loi organique des finances**

Comme vous le savez, une loi organique est une loi relative à l'**organisation** et au **fonctionnement** des pouvoirs publics. Le pouvoir est donc donné au Parlement pour préciser certaines dispositions constitutionnelles susceptibles de changer avec le temps.

Il est clair qu'il s'agit là d'un nouveau partage du pouvoir financier en l'organisant et en séparant dans la gestion publique de nos finances les différentes fonctions du législatif, de l'exécutif et du juridictionnel et de la mise en place de nouvelles règles de gestion des finances de l'Etat.

---

<sup>3</sup> Franck Waserman, les doctrines financières publiques en France au XIXème siècle, emprunts économiques et empreinte juridique, préface de Michel Bouvier, L.G.D.J. Lextenso éditions, Paris 2012, 415p., p. 343 à 384.



**1.** La première règle dans ce domaine est pour le parlement, d'être **bien informé**.

Le projet de réforme prévoit conformément à la constitution **un enrichissement substantiel** tant sur le plan quantitatif que qualitatif, des informations à communiquer au parlement à l'appui de la loi de finances, prenant la forme de rapports, de stratégies, d'objectifs, de résultats attendus et d'indicateurs de performance (article 48).

Le même enrichissement marquera les documents devant accompagner la loi de règlement, à savoir le rapport annuel de performance, le compte général de l'Etat, 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 (article 65).

De même, le projet de réforme prévoit le réaménagement du calendrier de préparation de la loi de finances notamment, par l'introduction d'une phase de concertation et d'information du parlement sur les choix et les priorités budgétaires, largement en amont de la présentation de la loi de finances (article 47).

Un exposé du Ministre des finances aux commissions des finances comporte :

- L'évolution de l'économie nationale ;
- L'état d'avancement de la loi de finances en cours, à la date du 30 juin ;
- Les données relatives à la politique économique et financière ;
- La programmation budgétaire triennale globale de l'Etat

**2.** La deuxième règle est de pouvoir **introduire des changements** au projet de loi de finances.

Le projet de réforme apporte une clarification au droit d'amendement de la loi de finances par le parlement, en autorisant les redéploiements entre programmes dans la limite des enveloppes budgétaires<sup>4</sup> prévues pour le chapitre, moyennant une argumentation des amendements et la prévision des ajustements nécessaires aux objectifs et aux indicateurs relatifs aux programmes objet d'amendements (article 56).

---

<sup>4</sup> Cf. à ce sujet les développements concernant les normes « zéro volume » et « zéro valeur » in Alain Lambert, *Déficits publics, la démocratie en danger*, éditions Armand Colin, Paris 2013, 235p., p. 123 à 128.

### 3. La troisième règle est de **réhabiliter la loi de finances rectificative**.

Perçue comme un grand risque managérial pour les politiques, l'encadrement de la loi de finances rectificative dans le projet de loi organique va favoriser son usage.

En effet, avec un calendrier d'examen et de vote précis, le parlement pourra être fortement impliqué en se prononçant sur les rectifications devenues nécessaires dans l'exécution de la loi de finances lorsque des considérations conjoncturelles de la situation économique l'exigent (article 51).

Il s'agit en quelque sorte, d'une réappropriation par l'institution parlementaire de mécanismes jusqu'à présent initiés par le gouvernement, en raison des contraintes macro-économiques pressantes, que le calendrier susceptible d'être long de la loi de finances rectificative empêchait jusqu'à présent qu'ils soient examinés devant le Parlement.

### 4. La quatrième règle est d'**être responsable de la politique choisie et d'être performant**.

La nouvelle nomenclature budgétaire sera désormais, articulée autour de chapitres, subdivisés en programmes, régions et projets ou actions, adossés à des objectifs dont l'atteinte serait appréciée, à travers des indicateurs chiffrés, rendant aisée l'évaluation des résultats obtenus comparativement aux objectifs préalablement déterminés (article 37).

Le projet de loi organique **consacre la responsabilisation** plus accrue des gestionnaires, qui constitue le corollaire de la flexibilité qui leur est accordée dans la gestion de leurs crédits. Ils seront en définitive évalués par rapport à la réalisation de leurs objectifs grâce aux indicateurs de performance associés à leurs programmes, dans un cadre optimisé de reddition des comptes au parlement.

L'objectif assigné à cette **logique de performance** et de résultats est de rénover et de moderniser le mode de gouvernance de la gestion publique, en le faisant évoluer d'une obligation de moyens coûteuse en termes de consommation de crédits et déresponsabilisante, à une obligation de résultats où chaque décideur, gestionnaire ou responsable de programme s'intègre dans un système de responsabilité collective de réalisation des objectifs chiffrés des politiques publiques.

La finalité ultime d'une telle logique est, comme le disait **Jean François Copé**, de réussir le passage « **d'un régime déresponsabilisant, où certains imaginaient que Bercy était censé veiller seul contre tous à l'orthodoxie des comptes, à un système où chaque ministre devient, en pleine responsabilité, son propre ministre des finances** ». <sup>5</sup>

#### **5. La cinquième règle est la programmation pluriannuelle.**

La logique de performance et de résultats se retrouve également au niveau de 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 (article 5).

#### **6. La sixième règle est l'encadrement de l'endettement.**

En vue de la soutenabilité durable des finances publiques, l'endettement doit être maîtrisé. Désormais, le produit des emprunts ne peut dépasser la somme des dépenses d'investissement et du principal de la dette au titre d'un exercice déterminé (article 20).

La recherche des équilibres comme l'a signalé Monsieur le Ministre de l'économie et des finances « tente d'éviter aux générations futures d'assumer un endettement insoutenable et excessif » <sup>6</sup>.

#### **7. La septième règle est la sincérité des prévisions budgétaires<sup>7</sup>.**

La loi de finances doit désormais présenter de manière sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat en tenant compte des informations disponibles au moment de leur établissement (article 10).

La corrélation des dépenses avec les recettes constitue l'un des éléments de culture qu'il faudrait dorénavant imprimer aux comportements des décideurs et des gestionnaires des finances publiques.

---

<sup>5</sup> J.F.Copé, « allocution d'ouverture de la II<sup>ème</sup> université de printemps de finances publiques ». L.G.D.J 2006, p.6

<sup>6</sup> Mohamed Boussaid, ministre de l'économie et des finances, les finances publiques s'améliorent, l'économiste du 12 mai 2014, p. 8 et 10.

<sup>7</sup> Cf. Noureddine Bensouda, les finances de l'Etat au Maroc, entre l'ambition, la prévision et l'exécution, colloque international sur les finances publiques : « la transparence des finances publiques vers un nouveau modèle », 7 et 8 septembre 2012.

Le dispositif de cadrage du budget de l'Etat devrait être articulé de manière à ce que la rigueur budgétaire constitue une exigence constante en amont du processus de programmation, de préparation et d'adoption de la loi de finances et en aval, lors de son exécution.

Le projet de réforme de la loi organique des finances prévoit ainsi, une panoplie de mécanismes en relation avec la rationalisation et l'optimisation des dépenses publiques.

Ainsi et pour améliorer la maîtrise de **la masse salariale**, le projet de loi organique des finances consacre le caractère limitatif aux dépenses de personnel (article 58).

De même, le projet de réforme consacre le principe qu'en matière de dépenses de personnel, seules sont prises en compte les dispositions statutaires applicables à la date d'entrée en vigueur de la loi de finances de l'année et dont les crédits sont évalués et autorisés par ladite loi de finances (article 59).

Il met ainsi un terme aux pratiques actuelles ayant souvent conduit à l'aggravation des charges de personnel en cours d'année, suite notamment à l'impact des dialogues sociaux et des mesures règlementaires prises en cours d'années impactant les charges du personnel.

En matière de recettes, le projet de loi institue **la budgétisation des restitutions**, des dégrèvements et des annulations d'impôts et taxes, jusqu'à présent payés par contraction sur le produit brut. Un chapitre spécifique sera créé à cet effet au niveau du budget général, dont les crédits revêtent toutefois un caractère évaluatif (articles 14, 42 et 58).

#### **8. La huitième règle est la maîtrise des reports de crédits.**

Afin de remédier à la problématique de faiblesse du taux d'exécution des dépenses d'investissement et à son corollaire le report des crédits, le projet de réforme limite la possibilité de report des crédits d'investissement à un plafond de 30% des crédits de paiement ouverts par la loi de finances de l'année (article 63).

#### **9. La neuvième règle est l'intégration budgétaire (re-budgétisation).**

Le faible encadrement des démembrements budgétaires a généré une tendance quasi-systématique des services dépensiers à vouloir créer en parallèle au budget général et parfois sans réelle opportunité avérée, des comptes spéciaux du Trésor et des services de l'Etat gérés de manière autonome.

Le recours fréquent à la création de structures budgétaires parallèles au budget général, avec les mêmes natures de recettes et de dépenses, a pour vocation, l'émiettement des ressources de l'Etat, la mise en cause de la lisibilité et de l'intelligibilité budgétaire, l'affaiblissement de la qualité du contrôle parlementaire et surtout le démembrement et la fragmentation de l'action publique.

Le projet de loi organique des finances introduit des règles de nature à assurer un meilleur encadrement des comptes spéciaux du Trésor en fusionnant les comptes d'avances et de prêt, ramenant ainsi le nombre de catégories de 6 à 5 (article 27).

Il prévoit en outre, que les ressources propres des services gérés de manière autonome (SEGMA) et des comptes d'affectation spéciale créés à partir de 2015 doivent représenter à compter de la 3<sup>ème</sup> année budgétaire suivant la date de leur création au moins 30% de leurs ressources globales, sous peine de suppression dans la loi de finance suivante (articles 21 et 27).

Il interdit par ailleurs les possibilités de transfert entre comptes spéciaux du Trésor, entre SEGMA et entre comptes spéciaux et SEGMA (articles 22 et 27).

Enfin, le projet interdit la possibilité de recours à la procédure de fonds de concours lorsque lesdits fonds sont alimentés par des recettes fiscales (article 34).

Pour ce qui est des démembrements hors budget de l'Etat, la réforme prévoit la présentation au parlement de la programmation pluriannuelle des ministères qui intègre celle des établissements et entreprises publics soumis à leur tutelle et bénéficiant de ressources affectées ou de subventions de l'Etat (article 48).

Cette approche procède du fait que ces structures constituent des opérateurs de l'Etat pour la réalisation de sa stratégie globale et que ces établissements rendent des services publics financés directement par des transferts budgétaires.

#### **10. La dixième règle est la reddition des comptes.**

Elle constitue le prolongement naturel des principes de séparation et de limitation des pouvoirs, de responsabilité et d'« accountability » ou d'imputabilité des décisions.

Elle suppose de laisser l'action se développer puisque chacun est responsable de son programme qu'il s'agisse d'infrastructures, d'éducation, de santé...

Le projet de loi organique introduit un réaménagement du calendrier de préparation et d'adoption de la loi de règlement, en réduisant le délai de dépôt devant le parlement de deux années maximum à 15 mois (article 65).

Le projet de loi de règlement est accompagné :

- de la déclaration générale de conformité entre le compte général du Royaume et les comptes individuels des comptables publics, qui est préparée par la Cour des comptes (article 66) ;
- du compte général de l'Etat, du bilan, des autres états financiers et d'une évaluation des engagements hors bilan ;
- d'une annexe relative aux dépassements des crédits avec leurs justifications ;
- du rapport annuel de performance ;
- du rapport sur les ressources affectées aux collectivités territoriales ;
- du rapport d'audit de performance.

L'on observe ainsi, l'importance donnée aux comptes publics et à la réforme comptable de l'Etat.

### **III. La réforme comptable**

**1.** La comptabilité de l'Etat constitue le levier par excellence d'opérationnalisation des principes de responsabilité, de transparence et de reddition des comptes, édictés par la Constitution du 1<sup>er</sup> juillet 2011 et déclinés au niveau de la réforme de la loi organique des finances qui lui réserve un chapitre spécial (chapitre 6 – des comptes de l'Etat).

**2.** La gestion des finances publiques repose pour une grande part sur la tenue d'une comptabilité à même de permettre la restitution de comptes publics fiables et sincères, reflétant la réalité financière de l'Etat. C'est la tâche dévolue à la Trésorerie générale du Royaume.

Seul un examen approfondi des micro-données<sup>8</sup> ou des informations non-agrégées fournies par des comptes transparents permet de connaître dans le détail le comportement des différents agrégats des finances de l'Etat, de mieux se rendre compte des forces et des vulnérabilités et d'anticiper les risques éventuels pouvant compromettre la situation des finances publiques.

**3.** A ce titre, la Banque Mondiale retient parmi les dimensions de l'efficacité de la gestion des finances publiques, deux éléments fondamentaux :

- la prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget : le budget est exécuté d'une manière ordonnée et prévisible, et des mécanismes existent pour assurer le contrôle et le suivi de l'utilisation des fonds publics ;
- la surveillance et la vérification externes : les dispositions relatives à l'examen des finances publiques et aux mesures de suivi par les responsables concernés sont opérationnelles.

**4.** Or, la comptabilité « à base caisse » en vigueur au niveau de l'Etat ne permet pas d'atteindre les objectifs de responsabilité, de transparence et de reddition des comptes.

Elle ne permet pas de répondre aux questions essentielles suivantes<sup>9</sup> :

- quels sont les responsables des politiques publiques ;
- quel est le coût de ces politiques ;
- quelle est la performance des actions du gouvernement, leur efficacité et leur efficience ;
- et quels sont les résultats réalisés sur le terrain et leurs impacts sur le vécu quotidien des citoyens.

**5.** Les réponses à ces questions constituent justement, le socle sur lequel repose la réforme de la loi organique des finances et son pendant, la réforme de la comptabilité de l'Etat, devant emprunter les principes qui ont déjà fait leurs preuves dans le privé, à savoir :

---

<sup>8</sup> Nouredine Bensouda, Rapport introductif, colloque international sur les finances publiques : « quel pilotage des réformes en finances publiques, au Maroc et en France ? », 13 et 14 septembre 2013.

<sup>9</sup> Nouredine Bensouda, La réforme de la loi organique des finances : vers un nouveau modèle de gestion des finances publiques, journée organisée par l'association des membres de l'inspection générale des finances, 2 mai 2012

- **la comptabilité d'exercice** qui permet d'intégrer les droits constatés, la patrimonialité, les engagements hors bilan de l'Etat, la sincérité et l'image fidèle des comptes ;
- **la comptabilité analytique** qui permet l'évaluation des coûts et de la performance des services publics.

**6.** A ce titre, il y a lieu de préciser que le chantier de réforme de la comptabilité de l'Etat est mené par la Trésorerie Générale du Royaume en convergence avec les normes comptables internationales du secteur public (IPSAS)<sup>10</sup> et avec la comptabilité des entreprises (IFRS)<sup>11</sup>.

Cette réforme devrait constituer un levier important au bénéfice de l'administration, un gage de transparence et de bonne gouvernance financière et un vecteur au service de la prévision, du pilotage et de la reddition des comptes publics.

**7.** Dans ce cadre, je voudrais souligner que la mise en place de la réforme comptable de l'Etat a été couronnée par l'élaboration du bilan d'ouverture arrêté au 31 décembre 2010.

Il retrace la situation patrimoniale de l'Etat, en termes :

- d'immobilisations corporelles (parc immobilier, infrastructures routières et hydrauliques) ;
- d'immobilisations incorporelles (logiciels) et financières (participations, dotations en capital, prêts et avances) ;
- de créances (restes à recouvrer) ;
- de dettes (dette intérieure et extérieure) ;
- de trésorerie et d'engagements pris par l'Etat.

Le bilan d'ouverture permet aux gestionnaires, au parlement, au citoyen et aux organismes internationaux d'apprécier ce que sont les richesses de l'Etat, ses dettes et les engagements qu'il est appelé à honorer afin de mieux appréhender la situation à moyen et long terme des finances publiques et les risques potentiels susceptibles de mettre en cause la soutenabilité budgétaire.

---

<sup>10</sup> Les International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) sont des normes comptables internationales pour le secteur public (gouvernements, collectivités locales, établissements publics et parapublics, institutions internationales, etc.)

<sup>11</sup> Les normes internationales d'information financière, plus connues sous leur nom anglais de *International Financial Reporting Standards* ou IFRS, sont des normes comptables d'information financière destinées aux entreprises cotées ou faisant appel à des investisseurs...



**En conclusion**, je voudrais préciser que la réforme du système de gestion des finances publiques constitue à ce titre, l'un des chantiers majeurs de déclinaison des principes de gouvernance consacrée par la nouvelle constitution du pays.

Une telle entreprise constitue pour nous tous un rendez-vous historique et une opportunité unique pour la mise en place d'une approche moderne et novatrice des finances de l'Etat et au-delà même des finances de l'Etat, des finances publiques et de la gestion des affaires publiques en général.

La réforme de la loi organique des finances n'est en effet pas uniquement une refonte du cadre juridique du budget et de la comptabilité de l'Etat. Cette refonte ne saurait être concrétisée sans la mise en place de systèmes d'information performants et sans l'appui de ressources humaines qualifiées et engagées dans la réussite de ces réformes.

La réforme de la loi organique des finances devrait constituer aussi et surtout, une opportunité de mutation profonde à imprégner au modèle de gestion publique, auquel elle est appelée à insuffler une dynamique managériale de rupture plus responsabilisante, plus performante et mieux orientée vers la satisfaction des attentes et aspirations de nos concitoyens.

Nous devons garder à l'esprit que cette réforme et surtout sa mise en œuvre, constituent un processus de longue haleine, avec des enjeux majeurs et des contraintes réelles auxquelles on doit faire face pour en assurer la réussite.

Nous devons également veiller à ce que les réformes des finances de l'Etat soient suffisamment bien articulées avec la réforme de la loi organique des régions et des autres collectivités territoriales à l'effet d'insuffler la même dynamique de résultats et de performance à l'ensemble du secteur public.

Car, **l'Etat moderne** comme l'avait expliqué depuis fort longtemps le Doyen Duguit « apparaît de plus en plus comme un groupe d'individus travaillant de concert, [...], à la réalisation des biens matériels et moraux des participants ; ainsi à la notion de puissance publique se substitue celle de **service public** ; que l'Etat cesse d'être une puissance qui commande pour devenir **un groupe qui travaille**, et que les détenteurs de la puissance publique ne peuvent légitimement la mettre en mouvement que pour assumer la collaboration commune »<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Léon Duguit, Traité de droit constitutionnel, t. 1, 1927, 3<sup>ème</sup> édition, p. IX-X