



Finances publiques

Les atouts de la consolidation budgétaire et comptable

Noureddine BENSOUDA

Trésorier Général du Royaume

Chambre Française de Commerce et d'Industrie du Maroc

Casablanca, le mercredi 20 juin 2012

Monsieur le Président
Mesdames et messieurs

Je voudrais vous remercier de m'avoir invité à la Chambre Française de Commerce et d'Industrie du Maroc pour présenter les atouts de la consolidation budgétaire et comptable en matière de finances publiques.

Le Maroc a décidé, à l'instar des autres pays, de changer progressivement son système financier public fondé sur la logique de moyens et de répartition des crédits vers un nouveau système qui vise la performance, les résultats, la responsabilisation et la reddition des comptes.

Ce nouveau système englobera l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements et entreprises publics et les organismes de retraite et de prévoyance sociale, chacun avec « des règles budgétaires et comptables » qui « ne sont pas nécessairement harmonisées »¹.

Dans le contexte actuel où la soutenabilité des finances publiques est la priorité des gouvernements, la consolidation des budgets et des comptes des différents acteurs permet de renforcer la cohérence de l'intervention publique.

Cette consolidation s'inspire des pratiques en vigueur dans le secteur privé.

Elle permettra d'avoir une vision d'ensemble des finances publiques² notamment en matière de déficit, d'investissement public et de risques encourus par l'Etat.

Cette consolidation assurera un retour d'information à la portée du citoyen et du Parlement et alignera, ainsi, notre pays aux normes internationales de production et de communication des données financières et comptables.

Mesdames et Messieurs,

Pour mieux appréhender la consolidation budgétaire et comptable, mon intervention s'articulera autour de trois axes :

¹ Cf. rapport Fondafip : « L'intégration financière publique », septembre 2011, p. 6.

² Cf. rapport Fondafip : « La consolidation des comptes publics au Maroc : un levier de cohérence des finances publiques et d'optimisation des politiques publiques », février 2012.

- 1- Les caractéristiques des finances publiques
- 2- Les enjeux de la consolidation
- 3- Les éléments de réflexion pour la mise en place de la consolidation budgétaire et comptable

Les finances publiques présentent cinq caractéristiques :

1- **En premier lieu, une multitude d'acteurs** soit environ 2.060, à savoir l'Etat, les collectivités locales et leurs groupements, les établissements et entreprises publics et les différents organismes de retraite et de prévoyance sociale ;

2- **En deuxième lieu, une pléthore de natures de recettes** au nombre de **473** prévues au niveau de plusieurs supports budgétaires.

En plus des recettes fiscales (IS, IR, TVA, droits d'enregistrement) que vous connaissez tous, il y a des taxes locales, des redevances, des dividendes, des amendes, des loyers, etc...

Cette multiplicité de recettes a l'inconvénient d'opérer différents prélèvements au même citoyen et parfois pour la même assiette, sans une vision d'ensemble de la politique des prélèvements, ni une garantie de rentabilité.

3- **En troisième lieu, une diversité des supports budgétaires doublée de l'importance des masses financières gérées**, à savoir :

- **le budget de l'Etat**, première composante du secteur public, qui regroupe le budget général, les comptes spéciaux du Trésor et les services de l'Etat gérés de manière autonome ;
- **les budgets des collectivités territoriales et de leurs groupements** qui représentent 4.895 supports budgétaires ayant bénéficié en 2011, de 22 MMDH transférés par l'Etat ;
- **les budgets des établissements et entreprises publics qui constituent** 288 supports budgétaires, ont bénéficié de 16,8 MMDH de subventions et transferts du budget de l'Etat et ont versé en contrepartie 10,5 MMDH sous forme de dividendes et 5,9 MMDH de recettes au titre de l'impôt sur les sociétés ;

- **les budgets des organismes de retraite et de prévoyance sociale** à savoir la Caisse Marocaine des Retraites, le Régime collectif d'allocation de Retraite, la Caisse Nationale des Organismes de Prévoyance Sociale et la Caisse Nationale de Sécurité Sociale.

4- En quatrième lieu, l'ampleur des démembrements du budget de l'Etat qui se manifeste par :

- l'accroissement du nombre de SEGMA ;
- La persistance d'un nombre relativement élevé d'établissements et d'entreprises publics ;
- **L'augmentation des ressources et des charges** des comptes spéciaux du Trésor malgré la réduction de leur nombre.

La tendance aux démembrements du budget de l'Etat est marquée par la création d'opérateurs d'exécution des politiques publiques, ce qui génère un foisonnement de structures, des charges supplémentaires et des risques au niveau de la coordination des programmes.

5- En cinquième lieu, une dispersion de l'information financière et budgétaire qui entrave la production d'informations financières homogènes et agrégées de l'ensemble des entités du secteur public.

L'amélioration de la qualité de l'information financière favorisera la cohérence budgétaire et comptable des finances publiques, la bonne articulation de l'action publique et la pertinence du processus de prise de décisions.

Ces cinq caractéristiques des finances publiques militent en faveur de la mise en place d'une consolidation budgétaire et comptable dont je vais vous présenter les principaux enjeux.

Mesdames et Messieurs,

La consolidation des budgets et des comptes publics constitue un dispositif majeur pour le renforcement de la cohérence budgétaire, financière et comptable entre les différents acteurs publics.

Elle permet également d'appréhender la réalité économique de l'Etat et sa situation financière et patrimoniale.

Aussi et pour atténuer l'effet de la dispersion des budgets et des comptabilités, l'agrégation des recettes, des dépenses et la cohérence des décisions publiques s'imposent.

1- Au niveau des recettes publiques, la consolidation devrait aboutir à un regroupement de leur assiette, à travers :

- **une meilleure articulation entre les natures de recettes³** relevant tant du domaine fiscal que de ceux des redevances et des rémunérations pour services rendus ;
- **une normalisation des nomenclatures des recettes ;**
- **un regroupement des différentes natures de prélèvements et des recettes** dans un seul recueil de textes ;
- **L'approbation par le Ministre de l'Economie et des Finances** de la création de nouvelles natures de recettes.

Permettez-moi, d'illustrer à travers un exemple la dispersion des natures de recettes et la valeur ajoutée apportée par leur consolidation. Si vous voulez obtenir un permis de conduire, il vous faut payer :

- 100 DH pour la visite médicale, versés à l'hôpital ;
- 100 DH réglés à la perception au profit du Service de l'Etat Géré de Manière Autonome (SEGMA) de la Direction des transports routiers et de la sécurité routière ;
- 300 DH de droits d'enregistrement et de timbre, payés à la recette de l'administration fiscale relevant de la Direction Générale des Impôts ;
- 150 DH de taxes locales, versés à la perception au profit de la commune.

³ Cf. Vincenzo LIPRINO, « Le financement des services publics en Italie entre impôt, taxe et redevance » in RFFP n° 118, avril 2012, page 97

Vous conviendrez qu'en termes d'efficacité, le citoyen aurait pu payer un seul droit et c'est au ministère de l'économie et des finances de le répartir en fonction des budgets concernés.

2- Au niveau des dépenses, la consolidation permettra la convergence dans la programmation budgétaire et une plus grande rationalisation des politiques publiques.

En effet, il a été constaté que certains départements ministériels effectuent leurs dépenses au niveau de plusieurs supports budgétaires : le budget général, les comptes spéciaux du Trésor, les services de l'Etat gérés de manière autonome, le budget des établissements et entreprises publics relevant de leur autorité et font même, parfois, appel aux budgets des collectivités territoriales.

A cet effet, je voudrais citer l'exemple de la politique de construction et d'entretien des routes, pour laquelle le ministère de l'équipement et du transport intervient à travers le budget d'investissement, le compte spécial du Trésor : « fonds spécial routier » et la société nationale « Autoroutes du Maroc », indépendamment des travaux routiers réalisés par les collectivités territoriales.

Cet exemple montre bien la nécessité d'une bonne coordination des actions publiques menées à travers les différentes composantes budgétaires.

D'où l'intérêt de doter notre pays d'une vision globale et de dispositifs de consolidation budgétaire des différentes composantes du secteur public.

3- Au niveau de la cohérence des décisions publiques, la consolidation permettra :

- d'assurer la coordination des politiques sectorielles et macro-économiques et la coordination des programmes menés au niveau national et local ;
- d'avoir une vision d'ensemble du système financier de l'Etat, notamment en termes de ressources collectées et de leurs emplois ;
- d'évaluer les résultats et les performances des programmes gouvernementaux ;

- d'avoir une estimation de la situation patrimoniale du secteur public, des engagements et des risques inhérents aux décisions prises par les différentes entités publiques ;
- de partager les rôles et les responsabilités entre les différents acteurs publics dans la réalisation des politiques publiques.

Mesdames et Messieurs,

Après avoir décliné les caractéristiques des finances publiques et les enjeux de la consolidation budgétaire et comptable, permettez-moi de vous faire part de quelques pistes de réflexion.

A mon sens, la mise en place d'un système de consolidation budgétaire et comptable devrait s'inscrire dans le cadre d'un processus à moyen et long terme. Pour ce faire, la conception et la mise en œuvre de ce système devrait être progressive, participative et pragmatique selon les axes suivants :

1- La délimitation du périmètre du secteur public reflétant le poids économique réel de l'Etat ;

2- L'harmonisation des référentiels et des mécanismes de gestion budgétaire en termes de nomenclatures et d'instruments de gestion (approche budgétaire axée sur les résultats et la performance, programmation pluriannuelle par le biais du cadre des dépenses à moyen terme, globalisation et fongibilité des crédits, contractualisation et partenariat..) ;

3- L'harmonisation des référentiels comptables en menant à terme la réforme comptable de l'Etat et en instaurant la comptabilité d'exercice au niveau des collectivités territoriales et des établissements publics à caractère administratif. L'objectif assigné étant de disposer de comptes publics aux normes internationales devant permettre la reddition des comptes, un principe consacré par la constitution.

Pour asseoir cette réforme comptable sur une base juridique, le ministère de l'économie et des finances s'est attelé à intégrer un chapitre sur la tenue des comptes au niveau du projet de la loi organique des finances.

4- La nécessité de promouvoir l'intégration des systèmes d'information et des dispositifs de contrôle et d'audit budgétaires et comptables des différentes entités du secteur public.

5- La consécration de la consolidation budgétaire et comptable au niveau de la loi organique des finances, la loi organique sur les régions et les collectivités territoriales ainsi qu'au niveau de la loi relative au contrôle financier de l'Etat sur les établissements et entreprises publics.

Mesdames et messieurs,

En conclusion, il convient de préciser que la mise en place d'un système de consolidation budgétaire et comptable revêt une nécessité impérieuse pour nos finances publiques, et ce à plus d'un titre :

C'est d'abord une démarche réfléchie pour la construction d'un modèle national dont la finalité est la cohérence des finances publiques et la coordination des politiques publiques.

C'est également, un dispositif qui permet à notre pays d'être aux normes et standards internationaux en matière de production et de communication de l'information budgétaire et comptable.

C'est en outre, un système qui réhabilitera les principes d'unité et d'universalité budgétaires, de sincérité et d'image fidèle des comptes publics.

Ce système de consolidation permettra d'apprécier les marges de manœuvre budgétaires et financières induites pour une meilleure allocation des ressources publiques.

Car, comme vous le savez : « **si vous ne pouvez pas mesurer, vous ne pouvez pas gérer** ».

C'est enfin, un dispositif qui renforcera le contrôle exercé par le citoyen et le Parlement sur l'emploi des deniers publics.

Le Gouvernement et le Parlement pourront assurer leur mission constitutionnelle en matière de veille sur l'équilibre des finances de l'Etat et sur l'évaluation des politiques publiques.