



## Réforme de la loi organique des finances : les défis de la mise en oeuvre

Noureddine BENSOUDA  
Trésorier Général du Royaume

Rencontre d'échange  
avec les Secrétaires Généraux des ministères

Rabat, le mercredi 12 juin 2013

## **Introduction**

**« [...] c'est dans les moments où l'argent public se fait plus rare que le besoin d'en contrôler l'usage apparaît plus que jamais indispensable voire même vital pour la pérennisation de l'organisation collective<sup>1</sup> ».**

Ce constat s'applique fort bien à nos finances publiques à fin 2012, marquant l'essoufflement de notre système de gestion des finances publiques depuis longtemps fondé sur la logique de moyens et de répartition des crédits.

Aujourd'hui, il est urgent de changer de cap, en vue d'asseoir un nouveau système qui a pour objectifs le renforcement de la responsabilité des gestionnaires, la recherche de la performance, la réalisation de résultats tangibles et la reddition des comptes.

C'est ce que j'essaierai d'aborder dans le cadre de mon intervention à travers :

- l'analyse de l'évolution chiffrée de la situation des finances publiques durant les douze dernières années ;
- l'examen des principaux instruments de déploiement de la réforme de la loi organique des finances;
- la présentation de quelques leviers devant présider à la stratégie et à la démarche de mise en œuvre de la réforme.

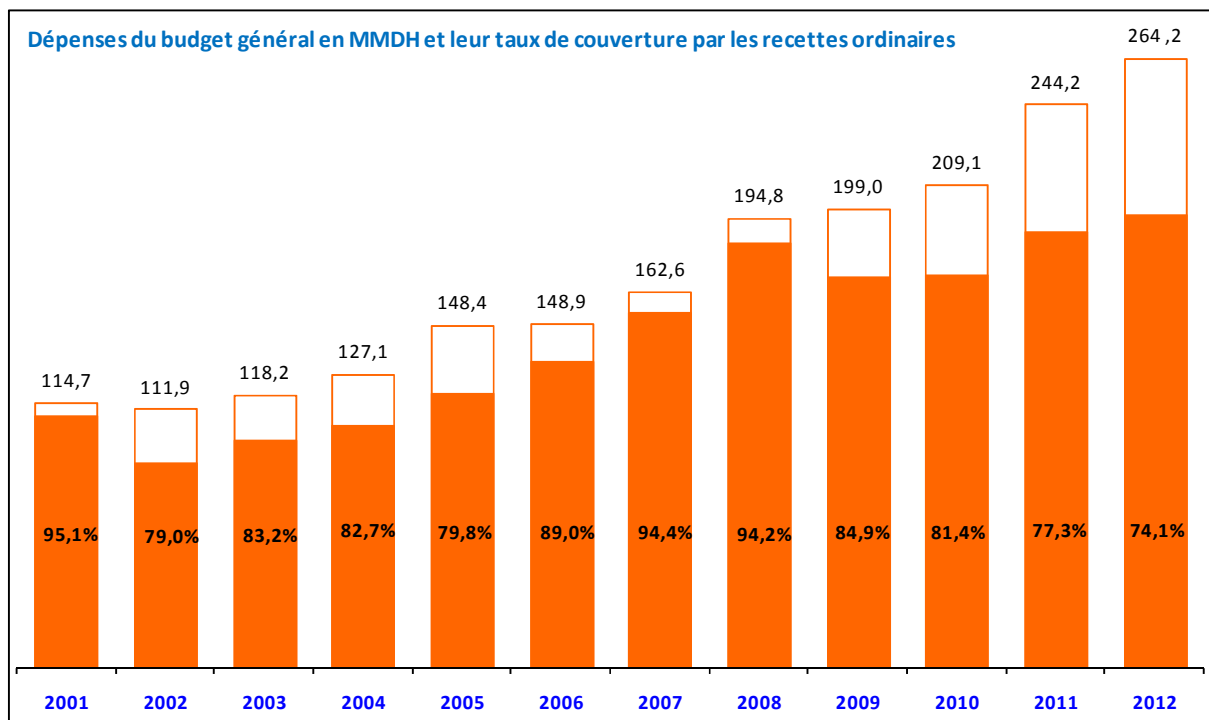
## **I- Evolution des finances publiques durant les douze dernières années**

L'évolution des finances publiques durant les douze dernières années a en effet été caractérisée, notamment par :

---

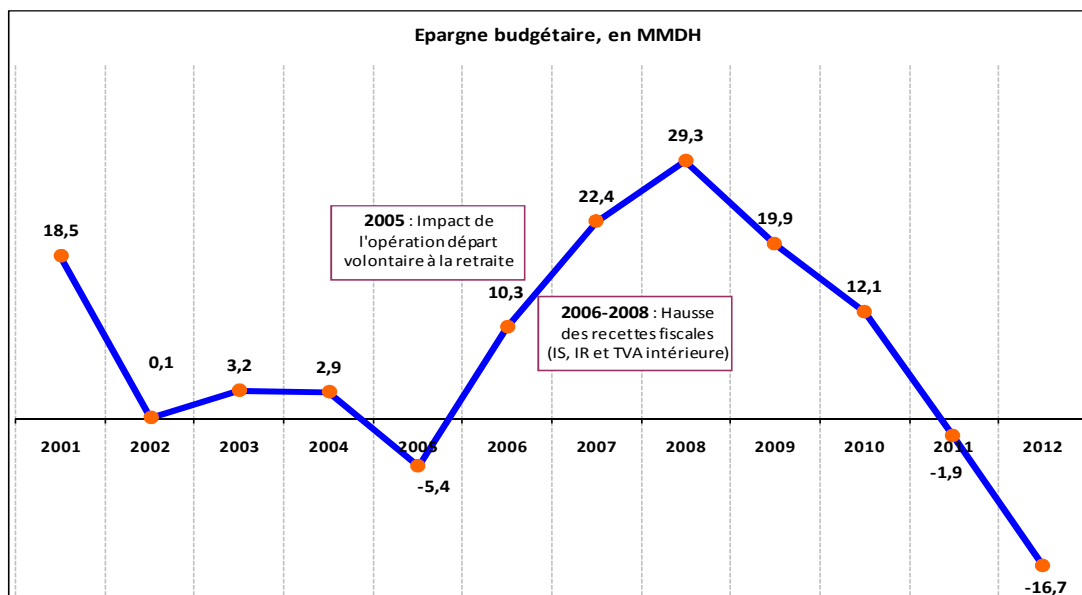
<sup>1</sup> Bouvier, M. « La Cour des comptes et le parlement », Revue française de finances publiques, n° 59-1997, Paris, p. 3.

1. **des recettes ordinaires en augmentation de 78%**, passant de 112 MMDH en 2001 à 199 MMDH en 2012 ;
2. **des dépenses globales en hausse de 130%**, passant de 114,7 MMDH en 2001 à 264,2 MMDH en 2012, avec une prédominance des salaires (40% en moyenne) et des charges de la compensation depuis 2005 (13% en moyenne) ;
3. **des recettes fortement sensibles à la conjoncture économique et financière**, surtout à partir de 2009, face à des dépenses se caractérisant par un trend haussier indépendamment de la conjoncture ;
4. **un taux de couverture des dépenses du budget général par les recettes ordinaires qui s'est amenuisé**, passant de 94,4% en 2007 à 74,1% en 2012 ;

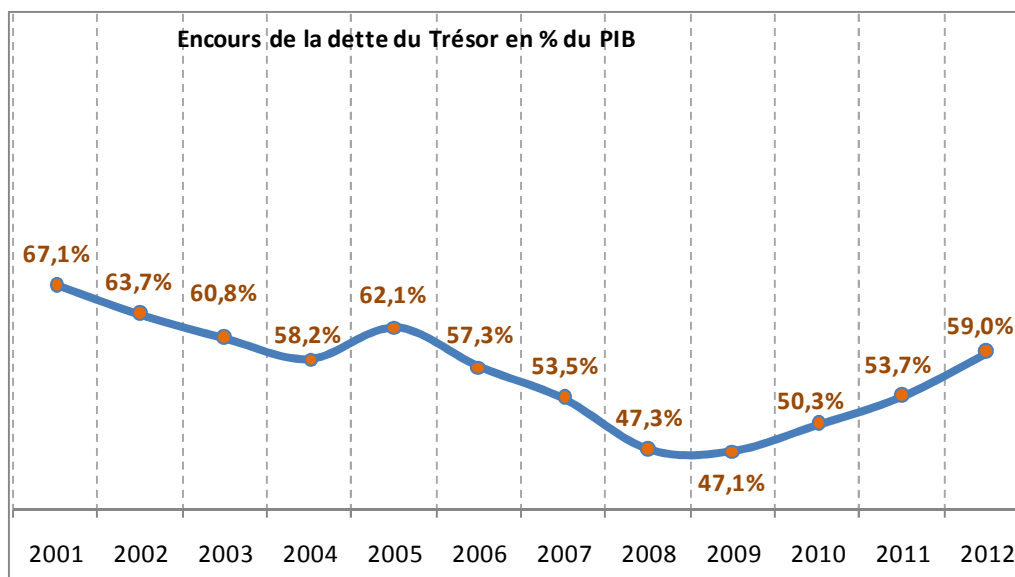


Les dépenses du budget général ont atteint un niveau préoccupant qui dépasse les recettes ordinaires et nécessite le recours de plus en plus accru à l'endettement.

## 5. le passage d'une épargne longtemps positive à une épargne budgétaire négative en 2011 et 2012 ;



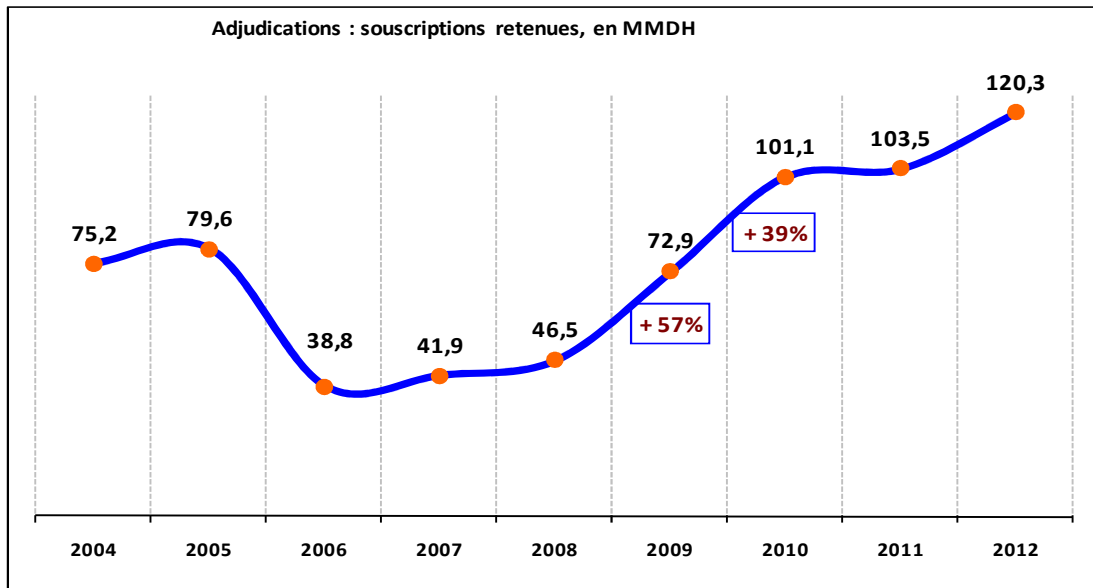
## 6. une augmentation sensible durant les années 2010 et 2012 de l'encours de la dette du Trésor, aussi bien intérieure qu'extérieure.



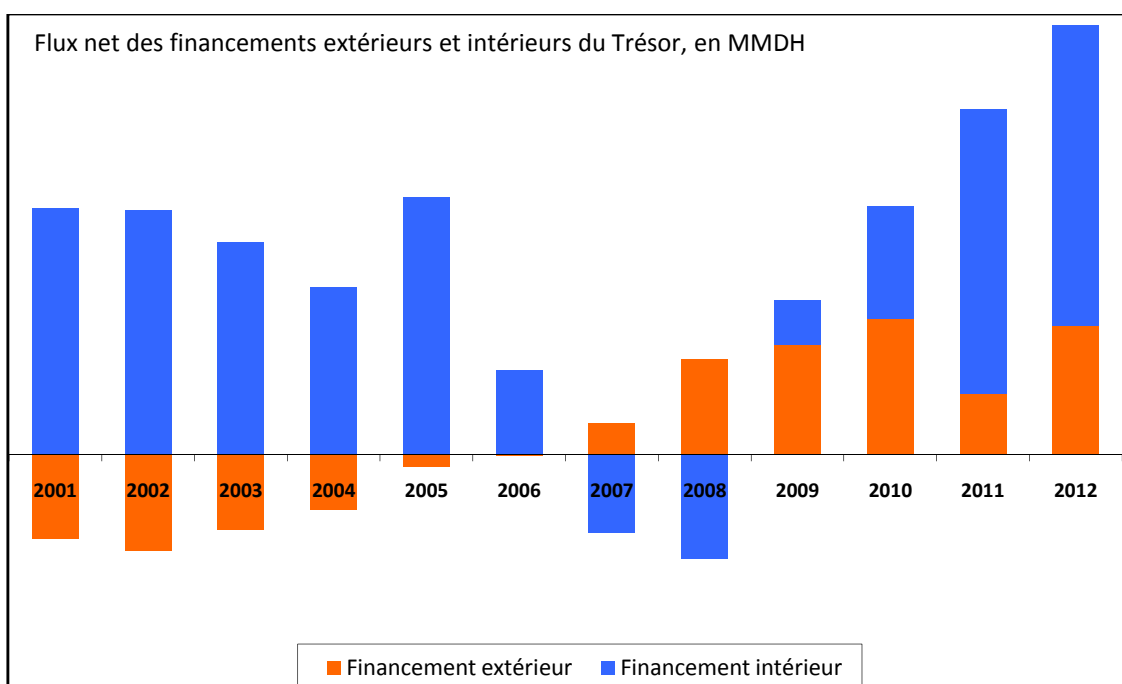
Il reste entendu, que pour apprécier les engagements de l'Etat en matière d'endettement, il convient de tenir compte de la dette des établissements et entreprises publics, des collectivités locales et des organismes de retraite.

Par ailleurs, le financement des opérations du Trésor s'effectue actuellement par le recours aux ressources internes notamment à travers le marché des adjudications des bons du Trésor.

Ainsi, les montants annuels mobilisés par le Trésor dans le cadre du marché des adjudications ont enregistré une forte augmentation, puisqu'ils sont passés de 41,9 MMDH en 2007, à 101,1 MMDH en 2010, à 103,5 MMDH en 2011 et à 120,3 MMDH en 2012.



Dans un contexte financier marqué par la raréfaction des liquidités au niveau du système bancaire, le financement du Trésor exerce un effet d'éviction.



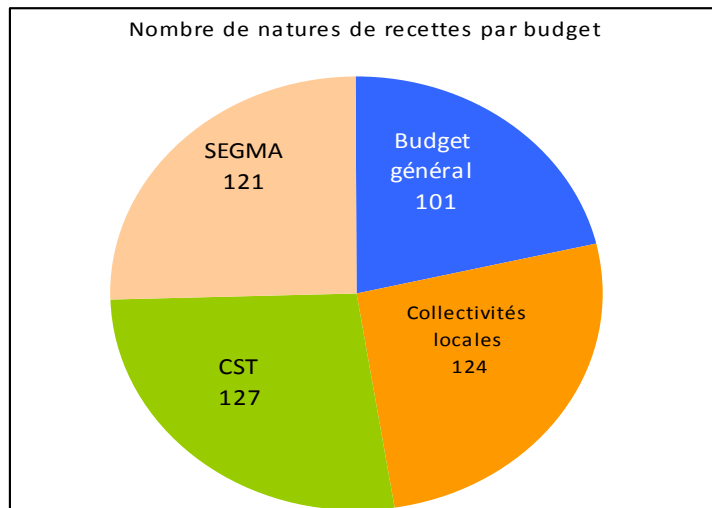
Durant les douze dernières années, le financement des opérations du Trésor est passé par trois périodes distinctes :

- Une première période de 2001 à 2005 a été caractérisée par un désengagement vis-à-vis de l'extérieur étant donné que les remboursements de la dette extérieure étaient supérieurs aux emprunts. Durant cette période, le Trésor couvrait ses besoins par le recours au financement intérieur ;
- Une deuxième période de 2006 à 2008, durant laquelle le comportement des recettes fiscales a permis au Trésor de se désendetter vis-à-vis du marché intérieur. Toutefois, durant cette période, il a été observé un recours au financement extérieur dont les flux sont devenus positifs ;
- Une troisième période de 2009 à 2012, caractérisée par le recours aussi bien au financement intérieur qu'extérieur, dont les flux ont été positifs, concourant ainsi à l'accroissement de l'encours de la dette.

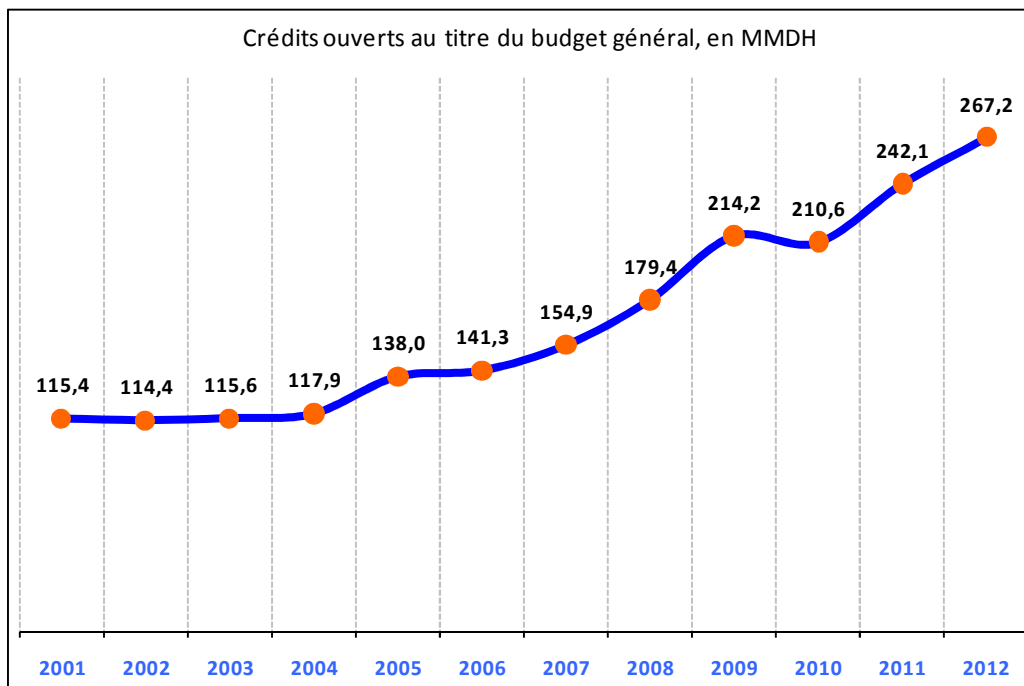
Par ailleurs, il y a lieu de souligner que les finances publiques se caractérisent notamment par les faits suivants :

**Au niveau des recettes**, il y a lieu de préciser que :

- les prélèvements obligatoires ont été multipliés, en raison de la création de nouveaux impôts, taxes, redevances, ...;
- l'existence d'une pléthore de natures de recettes. En effet et d'une manière globale, le nombre de natures de recettes du budget général, des comptes spéciaux du Trésor, des Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome (SEGMA) et des collectivités locales et de leurs groupements s'élève à **2.080** lignes, pouvant être agrégées autour d'environ **473** natures de recettes, réparties à raison de :
  - **101** natures pour le budget général ;
  - **127** natures pour les comptes spéciaux du Trésor ;
  - **121** natures pour les SEGMA ;
  - **124** natures pour les collectivités locales.



**Au niveau des dépenses**, il y a lieu de souligner que les crédits ouverts par les lois de finances durant la période 2001 à 2012 ont connu une augmentation régulière, malgré le creusement du déficit budgétaire.



Il ressort des éléments décrits ci-dessus, que les principaux indicateurs des finances publiques, présentent des fragilités similaires à celles ayant prévalu durant les années quatre vingt.

La réforme du système de gestion des finances publiques telle qu'elle est envisagée dans le cadre du projet de loi organique des finances devrait apporter les éléments de réponse requis pour décliner les principes constitutionnels de transparence, de responsabilité et de reddition des comptes, réorienter le système des finances publiques vers une logique de performance et de résultats et surtout, asseoir les conditions de soutenabilité à long terme de nos finances publiques.

Toutefois et indépendamment du contenu de la future loi organique des finances, la réussite d'une réforme de cette ampleur réside de notre point de vue beaucoup plus dans l'anticipation et la maîtrise du processus de sa mise en œuvre à l'effet d'éviter toute possibilité de réversibilité, de non respect des échéances et surtout de non conformité de déploiement sur le terrain par rapport au schéma conceptuel adopté par le législateur.

D'où la nécessité de mise en place de modes opératoires, à même de favoriser la mise en œuvre de la réforme et qui pourraient s'articuler autour des instruments suivants.

## **II- Les principaux instruments de déploiement de la réforme de la loi organique des finances**

### **1- Le premier instrument concerne les systèmes d'information**

Les systèmes intégrés d'information développés par la Trésorerie Générale du Royaume en l'occurrence, la gestion intégrée des dépenses, la gestion intégrée des recettes, le système de paie du personnel et le programme de dématérialisation de la commande publique, devraient constituer le socle de déploiement de la nouvelle vision de gestion des finances publiques telle qu'elle découlerait de la réforme de la loi organique des finances.

Tels que conçus et déployés actuellement, ces systèmes d'information favoriseront largement la mise en place de la loi organique des finances, en termes de responsabilisation, de déconcentration, de simplification et de dématérialisation des procédures, de proximité de gestion, de contrôle et de reporting.



L'architecture technique et l'agilité de ces systèmes permettent en effet, à la Trésorerie Générale du Royaume d'intégrer toutes les évolutions projetées de la nouvelle loi organique des finances, à moindre coût, dans les meilleurs délais et surtout avec une large couverture territoriale.

Ces systèmes ont également pour vocation, de faciliter l'implémentation du dispositif de contrôle interne au niveau des services gestionnaires.

Ces systèmes d'information devraient constituer le corollaire adéquat à une responsabilisation plus accrue des ordonnateurs et former la base des contrôles a posteriori à effectuer respectivement par le Cour des comptes et par le parlement.

Ils permettent en outre à la Trésorerie Générale du Royaume de faire évoluer ses missions vers le conseil, l'assistance, l'audit des services ordonnateurs pour le renforcement de leurs capacités de gestion et surtout, vers la production et la valorisation de l'information financière et comptable.

## **2- Le deuxième instrument porte sur la mise en place d'une comptabilité d'exercice au niveau de l'Etat**

La comptabilité à base caisse ou comptabilité des flux financiers ne permet pas d'appréhender le patrimoine de l'Etat, ses créances et ses dettes, ses engagements vis-à-vis des tiers et encore moins le coût des politiques publiques.

Or, la réforme de la loi organique des finances est essentiellement fondée sur la performance, l'efficacité et l'efficience de l'action publique, la détermination des résultats et des responsabilités ainsi que la reddition des comptes, que seule une comptabilité d'exercice permet de mettre en évidence.

La comptabilité d'exercice permet en effet, d'intégrer les droits constatés, la patrimonialité, la sincérité et l'image fidèle des comptes de l'Etat et l'évaluation des coûts et de la performance des services publics à travers une comptabilité analytique.

A ce titre, notre pays est en train de mettre en place le système de comptabilité d'exercice pour l'Etat, en convergence avec les normes comptables internationales du secteur public (International Public Standard Accounting System : IPSAS).

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), 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.

Il est inscrit dans une trajectoire d'amélioration continue pour une fiabilisation progressive dans un horizon de cinq années, conformément à ce qui est préconisé par les normes comptables internationales du secteur public.

### **3- Le troisième instrument se rapporte à la consolidation des comptes du secteur public qui constitue le prolongement naturel du passage de la comptabilité de l'Etat vers une comptabilité d'exercice**

La vision consolidée des comptes de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements et entreprises publics et des organismes de retraite et de prévoyance sociale, constitue un mode opératoire majeur pour le renforcement de la cohérence financière et comptable entre les différentes composantes du secteur public.

Ce mécanisme permet de disposer d'une vision consolidée des finances publiques en termes de déficit, d'endettement, d'investissement public, d'engagements financiers et de risques encourus par l'Etat en sa qualité d'assureur en dernier recours.

Il permet en outre, d'assurer une meilleure cohérence des stratégies publiques ainsi qu'une amélioration du cadre de performance des politiques publiques, avec un retour d'information lisible pour le citoyen et le parlement.

La consolidation des comptes permet également à notre pays, d'être aux normes internationales de production et de communication des données financières et comptables, telles qu'elles sont exigées par les organismes financiers internationaux, les bailleurs de fonds et les agences de notation.

Par ailleurs, il convient de souligner qu'en parallèle à la consolidation des comptes du secteur public et pour parvenir à une politique publique qui soit la plus efficace pour le citoyen, il est nécessaire de procéder à la consolidation des budgets et des assiettes des ressources du secteur public.

#### **4- Le quatrième instrument se rapporte à la consolidation des budgets et des assiettes des ressources du secteur public**

**4.1-** Pour s'acquitter de leurs missions, certains départements ministériels utilisent le budget général, les comptes spéciaux du Trésor, les services de l'Etat gérés de manière autonome, les établissements et entreprises publics relevant de leur autorité et font même parfois appel aux budgets des collectivités territoriales, sans une vision cohérente des actions publiques menées à travers ces différentes composantes budgétaires.

A ce titre, 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 de la Direction des routes, le compte spécial du Trésor intitulé « fonds spécial routier » et la société nationale Autoroutes du Maroc (ADM), indépendamment des travaux routiers réalisés par les collectivités territoriales.

D'où l'intérêt de doter notre pays d'une vision et de mécanismes de consolidation budgétaire à l'intérieur de chaque composante du secteur public et entre ces différentes composantes, à l'effet d'assurer la cohérence et la convergence requises en matière de programmation budgétaire ainsi qu'une plus grande rationalisation des politiques publiques.

**4.2-** Afin de faire face à la multitude des natures de recettes qui sont dupliquées sur différentes composantes du secteur public, **il est proposé de procéder à une consolidation des assiettes des ressources publiques**, à travers :

- **une revue d'ensemble de toutes les natures de recettes, pour une meilleure articulation et un plus grand équilibre entre le domaine fiscal, celui des redevances et celui des rémunérations pour services rendus ;**
- **une normalisation des nomenclatures des recettes** pour un meilleur agencement entre la fiscalité, la parafiscalité et les redevances, avec la **mise en place d'une nomenclature de recettes pour les comptes spéciaux du Trésor**, qui n'en disposent pas actuellement ;
- **une mise en ordre des prélèvements obligatoires** entre les différents organismes publics bénéficiaires (Etat, collectivités territoriales et établissements et entreprises publics)

### **III- Les leviers devant présider à la stratégie et à la démarche de mise en œuvre :**

#### **1- Le premier levier concerne l'introduction de règles de rigueur budgétaire pour une meilleure maîtrise des dépenses publiques**

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.

En effet, une conjoncture aussi difficile que celle que traverse le Maroc à l'instar des autres pays dans le monde ne permet plus, de se comporter avec désinvolture à l'égard des dépenses publiques, au risque d'hypothéquer l'avenir financier, économique et social des générations futures.

Le dispositif projeté pour le cadrage du budget de l'Etat s'articule de manière à ce que la rigueur budgétaire constitue une exigence constante lors du processus de programmation, de préparation et d'adoption de la loi de finances et lors de son exécution.

Le projet de réforme de la loi organique des finances au Maroc prévoit ainsi, une panoplie de mécanismes en relation avec la rationalisation et l'optimisation des dépenses publiques, avec comme principe directeur une plus grande rigueur dans la gestion des finances de l'Etat.

Il en est ainsi notamment, de l'interdiction de financement des dépenses de fonctionnement par des ressources d'emprunts, devant être exclusivement réservées au financement des charges d'investissement.

C'est également le cas de l'interdiction d'incorporer des dépenses de personnel ou de matériel afférentes au fonctionnement des services publics parmi les charges d'investissement, devant être exclusivement destinées à la sauvegarde, à la reconstitution et à la préservation du patrimoine national.

De même et pour améliorer la maîtrise de la masse salariale, le projet de loi organique des finances devrait conférer le caractère limitatif aux dépenses de personnel.

Dans le même ordre d'idées, le projet de réforme consacre le principe de limitation des recrutements en cours d'année aux seuls postes budgétaires autorisés par la loi de finances de l'année ainsi que l'annulation des postes budgétaires créés au titre d'un exercice donné et qui, à la fin de cet exercice n'auraient pas été utilisés.

Par ailleurs, le projet de réforme introduit le principe qu'en matière de dépenses de personnel, seules sont prises en compte les dispositions statutaires régissant les personnels dont les crédits sont évalués et autorisés par la loi de finances de l'année, mettant 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 du dialogue social.

Enfin et pour remédier à la problématique de faiblesse du taux d'exécution des dépenses d'investissement et à son corollaire le report des crédits, l'on devrait s'orienter progressivement vers la limitation du mécanisme de report des crédits d'investissement.

La dépense, Mesdames et Messieurs, est politiquement juteuse et payante. Par conséquent, il faut prendre en considération la logique politique sans sacrifier la rigueur financière, car « **l'avenir est à la soutenabilité de la dépense et à la gestion des moyens à flux tendus** »<sup>2</sup>.

**2- Le deuxième levier** concerne **la nécessité d'un calendrier clair, précis et réaliste de mise en œuvre**, arrêté d'un commun accord entre le Parlement, le Gouvernement, la Cour des comptes et la société civile, avec une responsabilité commune quant au respect rigoureux dudit calendrier.

**3- Le troisième levier** se rapporte à **une méthodologie de déploiement participative et progressive**, avec une trajectoire réaliste et par étapes, des objectifs à atteindre associés à des indicateurs précis et une cohérence d'ensemble des actions et des acteurs.

**4- Le quatrième levier** a trait à **la déclinaison de la nouvelle vision du système de gestion des finances publiques au niveau des différents textes d'application du projet de loi organique des finances, des réformes connexes et des mesures d'accompagnement du projet**

**5- Le cinquième levier** porte sur **la nécessité d'une articulation dans la mise en œuvre entre la réforme de la loi organique des finances et de la loi organique des régions et des collectivités territoriales** notamment, sur les dimensions suivantes :

- le partage opérationnel des compétences entre l'Etat, les régions et les autres collectivités territoriales ;

---

<sup>2</sup> Daniel Canepa « La régulation budgétaire dans la nouvelle gestion de l'Etat », actes de la II<sup>ème</sup> université de printemps de finances publiques, L.G.D, p.30

- la déclinaison au niveau des régions et des autres collectivités territoriales de la nouvelle vision de performance, de responsabilité, de résultats et de reddition des comptes ;
- l'articulation sur le terrain du partage fiscal entre l'Etat, les régions et les collectivités territoriales
- le déploiement d'un dispositif rénové de péréquation et de solidarité inter-régionale ;
- la convergence dans les normes de gestion comptable et de production de l'information financière entre l'Etat et les collectivités territoriales.

**6- La formation, la sensibilisation, l'assistance et l'accompagnement des différents intervenants dans la mise en œuvre de la réforme, à travers la mise en place et la réalisation d'un plan de conduite du changement rigoureux à même de garantir la pleine appropriation des principes et règles découlant de la réforme.**

**7- Le septième levier porte sur l'impératif de mise en place d'un dispositif d'évaluation d'étapes et d'une évaluation à mi-chemin de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la réforme, pour pouvoir agir à temps sur les dysfonctionnements relevés.**

## **Conclusion**

Pour conclure, je dirais mesdames et messieurs, que la refonte de la loi organique des finances c'est la réforme de l'Etat par le budget et la comptabilité.

Autrement dit, l'ampleur de cette réforme exige qu'il faut non seulement l'adopter, et c'est le plus simple, mais surtout la mettre en œuvre, la faire vivre et lui assurer un ancrage durable et une forte appropriation auprès de tous les acteurs, car dans ce domaine il faut agir et agir ensemble, Parlement, Administration, Cour des comptes et société civile.

Toutefois et en dépit de l'envergure du chantier et des difficultés certaines liées à sa mise en œuvre, je garde l'intime conviction, que cette réforme bénéficie dès le départ de facteurs favorables qui ne peuvent qu'en garantir la réussite :

**Premièrement** : c'est une réforme autour de laquelle, se dégage un consensus du Parlement, du Gouvernement et de la Cour des comptes, consensus qui devrait constituer un levier majeur pour son déploiement.

**Deuxièmement** : c'est une réforme qui procède d'un diagnostic commun et concerté entre les pouvoirs législatif, exécutif et juridictionnel. Cette communauté de vue ne peut par conséquent, qu'en favoriser l'adoption et la mise en œuvre.

**Troisièmement** : elle bénéficie d'un appui politique fort, du fait que la vision et les principes directeurs qui y président découlent dans leur intégralité de la nouvelle constitution.

**Quatrièmement** : c'est une réforme qui de mon point de vue, est pensée et conçue au plus près de la réalité du terrain, dès lors que le citoyen est au centre de ce dispositif et que la nouvelle vision de gestion des finances publiques demeure fondée sur la performance et les résultats des politiques publiques et leur impact réel sur le quotidien des citoyens.

Ces facteurs favorables ne doivent pas pour autant nous faire oublier, qu'il s'agit là d'une réforme de longue haleine qui doit nécessairement s'inscrire dans le temps, selon un processus d'amélioration continu, soutenu et partagé.

Car, 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 Berçy 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>3</sup>

---

<sup>3</sup> J.F.Coppé, « allocution d'ouverture de la II<sup>ème</sup> université de printemps de finances publiques ». L.G.D.J 2006, p.6