

**Colloque Ministère de l'économie et des finances/FONDAFIP
La transparence de l'exécution des finances publiques**

« Budgets publics, communication financière et information des citoyens »

**Lotfi Missoum, Chef de la Division de l'inspection à
la Trésorerie Générale du Royaume**

La crise économique et financière internationale a eu des répercussions contrastées sur l'économie mondiale, provoquant souvent une détérioration de la balance des paiements, un amenuisement des réserves de change, un accroissement de l'endettement public et une dégradation de la situation des finances publiques.

Ces difficultés ont incité de nombreux gouvernements à se lancer dans des réformes courageuses. L'objectif est de rationaliser les dépenses publiques, d'améliorer les ressources fiscales et d'adopter des normes comptables internationales favorisant plus de transparence des finances publiques.

Si ces réformes s'avèrent relativement aisées dans la plupart des pays développés en raison de pouvoir d'achat assez élevé, d'une protection sociale consistante et d'un consentement fort des citoyens à l'impôt, il n'en est guère de même pour les pays en développement.

En effet, les marges de manœuvre des pouvoirs publics dans ces pays sont de plus en plus réduites compte tenu de la légitimité restreinte de certains gouvernements, du niveau déjà élevé de la pression fiscale conjugué à une contestation parfois de la légitimité de la levée de l'impôt¹ et de son recouvrement.

S'ajoute de surcroît la difficulté de mener des réformes indispensables à leur terme dans un contexte où les filets de protection sociale sont déjà amoindris.

¹ Intervention de M. Noureddine Bensouda devant l'association des anciens élèves du lycée militaire de Kénitra, Casablanca le 23 janvier 2003.

Plusieurs études² ont montré que la transparence des budgets publics conjuguée à une meilleure communication financière et information des citoyens facilitent la mise en œuvre desdites réformes grâce à la confiance des citoyens dans leurs gouvernements.

Mesdames et messieurs,

Pour développer ce thème, je vous propose de voir :

-d'abord comment le Maroc est perçu par la communauté internationale dans ce domaine ?

-Quels sont les enjeux de la transparence budgétaire et les normes internationales édictées ?

-et enfin quelles sont les avancées réelles de notre pays et les perspectives d'avenir ?

I- La perception du Maroc par la communauté internationale en matière de transparence des budgets publics, de communication financière et d'information des citoyens

L'enquête sur le budget ouvert³ fondée sur un questionnaire⁴ et publiée une fois tous les deux ans sous la houlette d'experts indépendants, fait partie des rares instruments de mesure de la transparence et de la responsabilité budgétaire dont la communauté internationale dispose.

Cette enquête se base sur « l'Open Budget Index » qui classe un certain nombre de pays selon l'accessibilité du public aux documents budgétaires, le volume d'informations qu'ils contiennent et les délais de diffusion.

L'enquête réalisée en 2008 positionne le Maroc à la 59^e place sur 85 pays avec un score de 27/100. Celle menée en 2010 le classe à la 69^e place sur 94 pays obtenant un score de 28/100, dénotant d'une quasi-stagnation du scoring entre 2008 et 2010.

² Etude réalisée en 2009 par Grant Thornton pour le compte du consortium international sur la gestion financière gouvernementale (ICGFM).

³ Enquête publiée tous les deux ans par l'organisation internationale pour le partenariat budgétaire (IBP)

⁴ Ce questionnaire de 123 questions reflète les bonnes pratiques généralement admises concernant la gestion des finances publiques.

Le benchmark du Maroc par rapport à des pays arabes comparables place notre pays loin derrière la Jordanie (50/100), l’Egypte (48/100) et le Liban (32/100).

Ces résultats indiquent que le gouvernement marocain fournit au public des informations minimales sur le budget et très peu de rapports d’étapes relatifs à l’exécution budgétaire.

Ainsi, l’étude a noté plusieurs faiblesses de notre pays, à savoir :

- L’absence de publication de rapport préalable à la proposition budgétaire ;
- L’insuffisance d’informations détaillées au niveau du projet de loi de finances sur la relation entre les prévisions de recettes et de dépenses et les politiques publiques ;
- L’absence de projections ou d’estimations de dépenses sur une période pluriannuelle ;
- L’absence de publication par le Maroc du budget des citoyens qui permet de leur rendre compte des choix et des priorités du projet de loi de finances ;
- L’absence d’informations complètes sur certaines activités budgétaires majeures dont les avoirs non financiers, les dépenses fiscales, les passifs futurs et les aides des donateurs ;
- L’absence de publication par l’exécutif de rapports en milieu d’année ;
- La publication avec beaucoup de retard du rapport de fin d’année qui, de surcroît, est peu explicite quant aux différences entre les montants projetés des dépenses et ceux réellement exécutés ;
- L’absence de justifications des écarts existant entre les indicateurs de performance et les résultats réels enregistrés ;
- Enfin, le défaut de publication d’un rapport d’audit.

Les conclusions tirées de cette enquête nous interpellent quant à la nécessité de modifier cette perception assez négative de la communauté internationale sur cette question du fait que les enjeux de la transparence budgétaire constituent l’essence même de la bonne gouvernance.

II- Les enjeux de la transparence des budgets publics et les normes internationales

II-1. Les enjeux de la transparence des budgets publics

En premier lieu, la transparence des finances publiques requiert une information complète et fiable sur les activités historiques, présentes et futures des entités de toute la sphère publique pour contribuer à la prise de décisions de politique économique et améliorer leur qualité.

Cette transparence permet de mieux cerner les risques susceptibles d'impacter les perspectives budgétaires et favorise des ajustements plus rapides et mieux adaptés à l'évolution des conditions économiques.

En second lieu, la transparence des finances publiques donne à toutes les composantes de la société l'assurance de disposer des informations dont elles ont besoin pour veiller à ce que les autorités répondent de leurs choix et rendent des comptes.

En troisième lieu, les états les plus transparents bénéficient d'un meilleur accès aux marchés de capitaux internationaux. Le contrôle plus étroit exercé par le parlement, la société civile et les autorités de contrôle et de régulation incite les gouvernements à mener des politiques économiques saines.

En quatrième lieu, la promotion de la transparence des budgets publics permet d'améliorer le consentement au paiement de l'impôt par les citoyens qui ont toute la latitude de vérifier comment le gouvernement dépense leur argent.

En cinquième lieu, la transparence des budgets publics assure une meilleure coordination entre l'Etat, les collectivités territoriales et les différents opérateurs publics et renforce la confiance de la communauté des donateurs internationaux.

La finalité ultime est de rompre avec la culture qui reposait sur le fameux adage « tous les documents budgétaires sont confidentiels, sauf indications contraires » pour basculer vers une autre culture qui fait sien son adage « tous les documents budgétaires sont déclarés publics, sauf indication contraire ».

La réalisation de cet objectif passe par le respect des normes internationales en la matière préconisées par le fonds monétaire international.

II-2. Les normes internationales en la matière : le code des bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques

Le fonds monétaire international définit la transparence comme étant « l'ouverture à l'égard du grand public concernant les fonctions et la structure du gouvernement, les intentions en matière de politiques budgétaires, les comptes du secteur public, ainsi que les prévisions »⁵.

Le code des bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques préconisé par le FMI est organisé autour de quatre principaux piliers :

Le premier s'articule autour de la définition claire des rôles et des responsabilités en procédant, d'une part, à la distinction nette entre les activités de l'Etat et les activités commerciales et, d'autre part, à la mise en place d'un cadre juridique clair pour l'administration du budget.

Le deuxième pilier du code intitulé « processus budgétaires ouverts » identifie les pratiques fondamentales présidant à la transparence de la préparation, de l'exécution et du suivi budgétaires. Il accorde également une importance manifeste à la qualité des hypothèses retenues et au réalisme du budget global ainsi qu'à la présentation aux assemblées élues de comptes définitifs vérifiés.

Le troisième pilier concerne l'accès du public à l'information et insiste sur le caractère fondamental de la publication d'informations complètes sur les finances publiques, y compris les informations comportant des évaluations à long terme.

Le quatrième pilier porte sur « la garantie d'intégrité » dont doivent se prévaloir les données budgétaires et qui requiert la nécessité d'un examen indépendant des informations sur les finances publiques.

⁵ Georges Kopits et Jon Graig, 1998 « Transparency in government operations », document occasionnel du FMI n°158 page 1.

Au vu de ces normes internationales, il apparaît essentiel de s'interroger si la perception d'antan de la communauté internationale est conforme à la réalité actuelle de notre pays.

III- Les avancées réalisées et les perspectives d'avenir

III.1 Les avancées réalisées

Mesdames et messieurs,

Quoique récente, l'enquête sur le budget ouvert qui remonte à l'année 2010 paraît relativement dépassée compte tenu de l'état d'avancement actuel du Maroc sur cette question de la communication financière et de l'information des citoyens.

En effet et depuis cette date, des avancées majeures ont été réalisées :

- La publication des indicateurs de performance relatifs aux actions engagées qui font l'objet de recueils communiqués annuellement au parlement à l'appui des projets de budgets sectoriels ;
- La publication sur le site web du ministère de l'économie et des finances d'un rapport d'audit de performance consolidé réalisé par l'inspection générale des finances ;
- L'édition par le ministère de l'économie et des finances dès l'année 2011 de plusieurs supports d'information et de communication budgétaire à l'attention du public, en l'occurrence :
 - Un dépliant en langues arabe et française comportant les principales orientations et dispositions économiques, sociales et fiscales de la loi de finances ;
 - Le document « repères budgétaires » qui présente outre les données chiffrées relatives au budget de l'Etat, un aperçu sur les dépenses fiscales de l'exercice écoulé, les informations relatives aux financements extérieurs et l'évolution des indicateurs macro-économiques, financiers et budgétaires ;
 - La publication d'un CD Rom dès l'année 2011 présentant en format numérique la loi de finances et les rapports qui

l'accompagnent ainsi que le discours du ministre à l'occasion de la présentation de ladite loi ;

- La publication par la Trésorerie Générale du Royaume du bulletin mensuel de statistiques des finances publiques ;
- Enfin, le ministère de l'économie et des finances a élaboré pour la première fois en 2012 le budget citoyen, disponible en arabe et en français, et qui consacre les efforts déployés par ce département pour améliorer la communication avec le citoyen et la transparence budgétaire.

En sus de ces avancées, les perspectives d'avenir s'annoncent beaucoup plus prometteuses avec l'adoption de la constitution du 1^{er} juillet 2011 et l'avènement imminent du projet de loi organique des finances qui induira un saut qualitatif majeur dans la promotion de la transparence budgétaire et de la communication financière au citoyen.

III- 2. Les perspectives d'avenir

Apports de la nouvelle constitution

En effet, la nouvelle constitution en renforçant le rôle du parlement et principalement la chambre des représentants, dans le contrôle et l'évaluation des politiques publiques, a créé les conditions d'une plus grande transparence budgétaire pour le citoyen à travers :

- un rééquilibrage des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif ;
- un meilleur contrôle par le parlement de l'action du gouvernement à mi-parcours et une évaluation judicieuse des politiques publiques a posteriori suite à la présentation annuelle de la loi de règlement ;
- un accès des citoyens « à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis de mission de service public » (article 27) ;
- le droit accordé au citoyen « de présenter des motions législatives » (article 14) et « des pétitions aux pouvoirs publics » (article 15) dont une loi organique viendra fixer les conditions et les modalités.

Apports du projet de loi organique des finances

Le projet de loi organique des finances jettera également les jalons d'une transparence accrue dans l'information du parlement et partant du citoyen.

En premier lieu, le nouveau projet de loi organique, sous réserve de son adoption, prévoit que le projet de loi de finances soit déposé au bureau de la chambre des représentants accompagné de plusieurs documents en sus de ceux prévus actuellement, dont notamment :

- Le rapport sur la dette publique ;
- Le rapport sur les comptes consolidés du secteur public ;
- Le rapport sur les aides publiques ;
- Le rapport sur la compensation ;
- Le rapport sur la masse salariale ;
- Le rapport sur les finances des collectivités territoriales.

Ces documents budgétaires permettront au parlement de se prononcer sur les projets de lois de finances dans un cadre rénové favorisant l'appréciation des résultats des politiques publiques et l'adoption éventuelle de correctifs.

En second lieu, le projet de loi organique des finances prévoit que la loi de règlement soit accompagnée :

- Du compte général de l'Etat, appuyé du bilan et des autres états financiers et d'une évaluation des engagements hors bilan ;
- Du rapport annuel de performance élaboré par le ministre chargé des finances ;
- Du rapport sur l'affectation des ressources aux collectivités territoriales.

De même que ce projet prévoit que l'ensemble des ministères et institutions fera l'objet d'un audit de performance réalisé par le ministre chargé des finances au moins une fois tous les trois ans et que les rapports y afférents soient transmis au parlement en accompagnement du projet de loi de règlement.

On voit bien qu'en matière de transparence et d'information du parlement sur le plan budgétaire, le projet de loi organique des finances représentera sans aucun doute une rupture par rapport aux pratiques actuelles dans la mesure où il prévoit des mécanismes de contrôle, de pilotage et d'évaluation en amont de l'adoption de la loi de finances, au cours de son exécution et lors de son règlement.

III.3 Vers une meilleure implication des citoyens dans la prise de décisions

Mesdames et messieurs,

La réforme projetée par la loi organique des finances ne devrait pas avoir pour seule préoccupation de répondre aux desideratas de parlementaires initiés mais devrait également s'assigner pour principal objectif de réconcilier le citoyen avec la chose publique.

Toute la question est de savoir comment en effet obtenir l'adhésion de pans entiers de populations à l'édification d'une destinée commune si le citoyen ne concourt pas à l'élaboration des politiques publiques ?

De prime abord, il apparaît que cette adhésion est beaucoup plus difficile à susciter chez les citoyens des pays en développement dont le Maroc où le taux d'analphabétisme demeure somme toute élevé, où l'accès aux technologies de l'information, quoique en progression, reste confiné à une minorité et où des décennies d'éloignement du citoyen à participer à la gestion de l'action publique ont forgé des sentiments d'appréhension de ce dernier à l'égard des politiques publiques.

L'analyse du contexte sociopolitique apparaît également indissociable d'une profonde connaissance de la nature des citoyens marocains. En effet, ces derniers sont plus des lecteurs assidus de la presse arabophone que francophone. En outre, certains d'entre eux ne parlent que la langue amazighe.

De surcroit, un simple regard sur les documents budgétaires qui accompagne le projet de loi de finances dénote du caractère complexe voire abscons de la terminologie utilisée, de la volumétrie des

informations disponibles et de la présence d'agrégats aussi inintelligibles les uns que les autres pour le commun des citoyens.

Pourtant, le contexte de redressement de nos finances publiques nécessite actuellement plus que jamais la réhabilitation et la conciliation du citoyen avec la chose publique. En effet, l'ensemble des réformes qui se profilent à l'horizon dans notre pays ne manquera pas d'avoir un impact sur le citoyen.

La réforme imminente du soutien de l'Etat aux produits de première nécessité, la réforme annoncée des régimes de retraite et de la fiscalité, le débat sur le développement fondé sur la dynamique de la demande intérieure versus un modèle basé sur la promotion des exportations et la réforme de l'enseignement constituent autant de réformes dont l'aboutissement ne manquera pas d'interpeler le citoyen à tous les égards.

Et c'est là où réside tout l'enjeu d'une implémentation réussie du projet de loi organique des finances. En effet, cette réforme majeure des finances publiques donnera au citoyen l'assurance que :

- Les dépenses engagées par l'Etat sont opportunes, rationnelles et efficaces ;
- La responsabilité des gestionnaires dans l'atteinte des objectifs et indicateurs préétablis est pleinement engagée ;
- La performance des politiques publiques menées est placée au centre des préoccupations de l'Etat ;
- Les données résultant des comptes publics et des principaux agrégats et documents budgétaires sont crédibles, sincères et fiables permettant un pilotage efficace des politiques publiques.

En prenant davantage de recul dans notre analyse, force est de constater que la loi organique ne peut pas se suffire à elle seule pour emporter la confiance des citoyens dans l'action publique et susciter leur adhésion à cette évolution culturelle. Des mesures d'accompagnement adaptées au contexte sociologique marocain s'avèrent nécessaires, en l'occurrence :

- La publication d'informations budgétaires accessibles au citoyen sous une forme synthétique, compréhensible et de préférence en trois langues ;
- La publication à l'attention des citoyens de rapports d'étape trimestriels reflétant l'exécution budgétaire de la loi de finances en cours d'année et ce, en plusieurs langues ;
- Un large recours des pouvoirs publics aux mass-médias pour vulgariser l'information financière, expliquer les choix budgétaires et justifier les politiques publiques, ouvrant ainsi un large débat public où le citoyen prendra part à la décision.

Conclusion

En guise de conclusion, il convient de souligner que quel que soit le degré de transparence budgétaire qui sera atteint, le pilotage effectif des finances publiques par le gouvernement, les assemblées parlementaires, les citoyens et la cour des comptes n'atteindra sa vitesse de croisière en termes d'efficacité que si toutes ces composantes en saisissent les enjeux et s'y impliquent réellement.

Pour ce faire, le gouvernement devra continuer à présenter des comptes, données et indicateurs reflétant fidèlement et sincèrement l'état des finances publiques pour permettre aux autres parties de prendre des décisions adaptées en bonne connaissance de cause. Il va sans dire que la crédibilité des situations produites emporte la confiance et du citoyen et de la communauté internationale.

Ensuite, l'implication des parlementaires à l'occasion des débats relatifs à la loi de finances au niveau de toutes ses étapes, leur investissement dans l'analyse des documents budgétaires soumis par le pouvoir exécutif consolideront le parlement dans son rôle de contrôle et de pilotage des finances publiques.

Enfin, seul le développement d'une culture citoyenne de responsabilité collective et la poursuite de l'intérêt général au détriment des intérêts individuels, autant de caractéristiques qui permettent d'élever un individu au rang de citoyen, sont de nature à permettre à ce dernier de participer positivement à la conduite des finances publiques.

Cet objectif ne pourra être atteint sans l'accompagnement d'une presse responsable et le concours des associations de la société civile qui encadrent les citoyens.

Je vous remercie pour votre attention.