

Royaume du Maroc



Colloque International sur les Finances Publiques sous le thème :

**« Quel pilotage des réformes en finances publiques
au Maroc et en France ? »**

Rapport introductif

Noureddine BENSOUDA

Trésorier Général du Royaume

Rabat, le 13 septembre 2013

L'une des questions majeures qui a toujours interpellé les responsables politiques à travers le monde est l'épargne budgétaire qui représente le surplus des recettes ordinaires de l'Etat (hors emprunt) par rapport aux dépenses ordinaires (hors remboursement d'emprunt).

Les dépenses de fonctionnement doivent être normalement financées par les recettes ordinaires (droits de douane, impôts, recettes de monopole, revenus domaniaux, ...). Par contre, les dépenses d'investissement sont en partie financées par cette épargne ; l'on admet volontiers de financer le reste par le recours à l'emprunt.

Par ailleurs, beaucoup de pays ont essayé depuis longtemps de dégager un excédent budgétaire sinon au moins d'avoir un budget en équilibre.

Malheureusement, tel ne fût pas le cas pour bien des pays. Au contraire, ce qui a été enregistré c'est plutôt un déficit budgétaire chronique et un recours excessif à l'endettement public.

Dès lors, l'idée a fait son chemin d'établir la règle d'or budgétaire dont le principe pour l'Europe figurant au niveau de l'article 3 du traité budgétaire prévoit que « la situation budgétaire des administrations publiques doit être en équilibre ou en excédent ».

Certains estiment que pour qu'elle soit effective, cette règle doit être inscrite dans la constitution, ou au moins, au niveau de la loi organique des finances.

Ronald Reagan défendait cette idée en affirmant en 1982 que « seul un amendement à la constitution...pourra empêcher l'administration de gaspiller notre argent et de nous surtaxer, et sauver notre économie »¹.

D'autres comme Jacques Delors n'y voient par contre qu'«une très bonne opération de marketing politique », destinée dans le cas de la France, « à piéger une opposition socialiste ainsi mise au défi d'accepter une proposition gouvernementale qu'elle conteste ou, dans le cas contraire, d'apparaître comme irresponsable à l'égard de l'équilibre des comptes publics »².

Quoi qu'il en soit, on observe à partir des années 90, que les programmes de réduction des dépenses, associée à une meilleure mobilisation des recettes sont de plus en plus pensés de manière intégrée avec des réformes institutionnelles³.

Le Maroc n'est du reste, pas en dehors de cette mouvance internationale de réformes en finances publiques.

¹ Wikipédia, règle d'or budgétaire.

² LePoint.fr, 14 septembre 2011.

³ Martial LAURENT, les réformes budgétaires vues par les institutions internationales, in Réformes des finances publiques : la conduite du changement, actes de la IIIème université de printemps de finances publiques, 315p., p.117.

En effet, traiter de ces réformes au Maroc nécessite tout d'abord d'établir un diagnostic partagé (I) afin de dégager les plus prioritaires devant être engagées rapidement selon une approche globale (II).

I- La nécessité d'un diagnostic partagé

Le Maroc a certes réalisé des réformes fondamentales dans plusieurs domaines : une nouvelle constitution en 2011, des avancées significatives sur le terrain des droits de l'Homme, un nouveau code de la famille, l'Initiative nationale pour le développement humain... Plusieurs chantiers d'envergure ont vu le jour (le port Tanger-Med, la centrale solaire de Ouarzazate, l'extension du réseau autoroutier, les tramways de Rabat et de Casablanca, l'électrification rurale, les nouvelles universités et facultés,...).

Néanmoins, quelques fragilités persistent et auxquelles je voudrais me limiter dans ce diagnostic, afin de réfléchir ensemble à la conception et à la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie de pilotage des réformes en finances publiques.

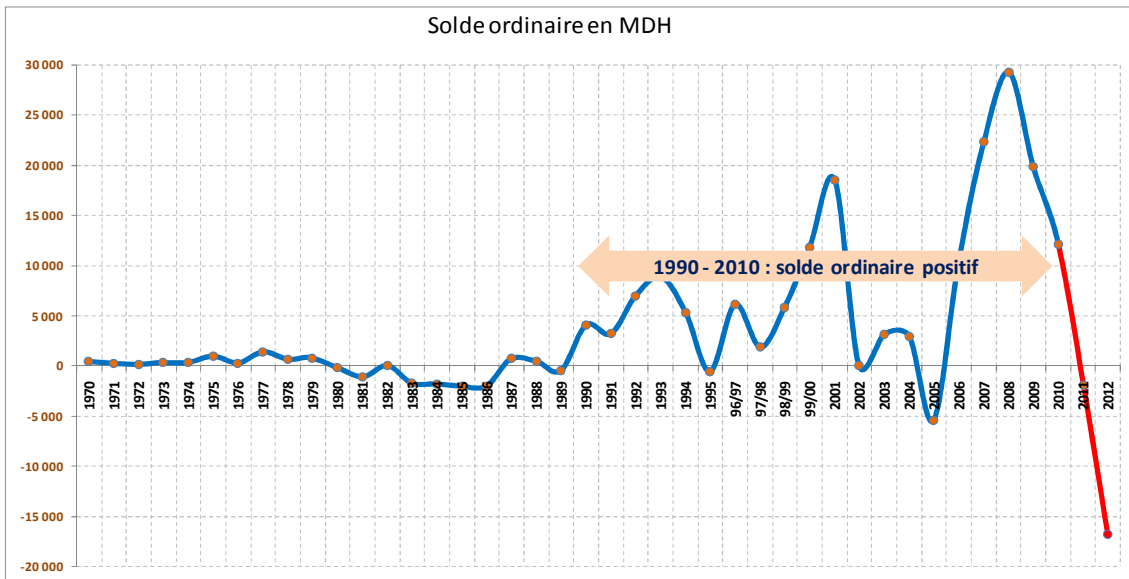
L'analyse de certains agrégats globaux (recettes douanières, recettes fiscales, dépenses de fonctionnement, ...) reste insuffisante (A) pour comprendre les origines de la situation actuelle des finances publiques. Seul un examen approfondi des micro-données⁴ ou statistiques non-agrégées (B) permet de scruter les causes qui ont présidé au creusement du déficit budgétaire. Les actions conjoncturelles quant à elles ne pourraient pas assurer le redressement des finances publiques (C).

A- L'insuffisance des agrégats globaux pour l'explication de la situation des finances publiques

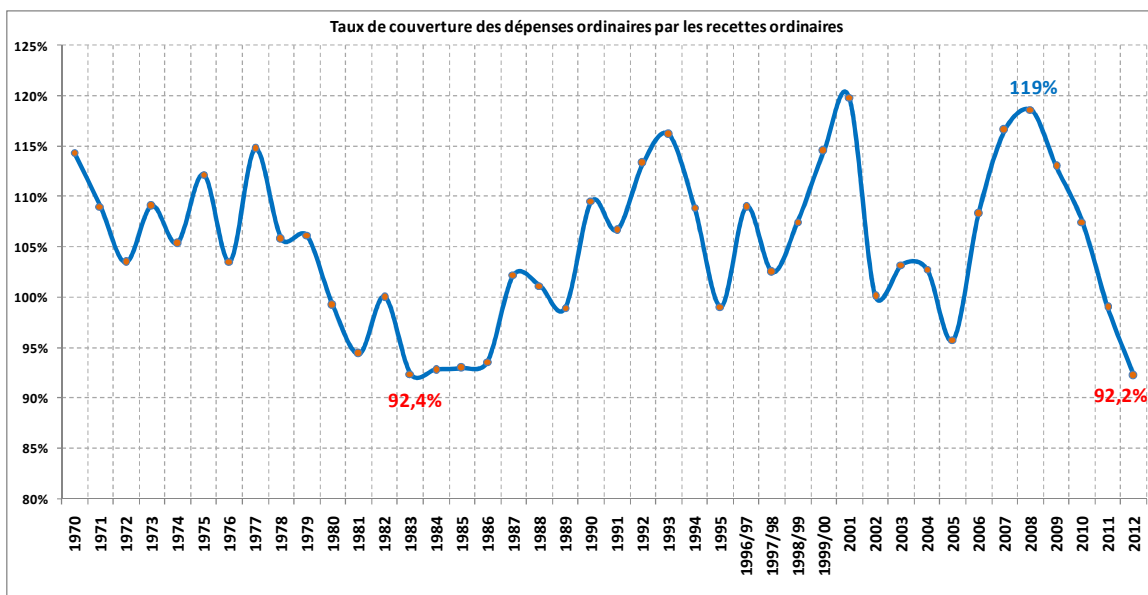
A partir de 2011, le solde ordinaire est devenu négatif, marquant une rupture avec l'évolution longtempS positive⁵, observée depuis 1990.

⁴ Augustin Landier et David Thesmar, la société translucide, pour en finir avec le mythe de l'Etat bienveillant, éditions Fayard, 2010, p. 251.

⁵ A l'exception de l'année 1995, caractérisée par une sécheresse sévère, de l'année 2002, en raison de la forte diminution des recettes de privatisations (621 MDH en 2002 contre 23,4 MMDH en 2001) et de l'année 2005, suite à l'impact de l'opération « départ volontaire à la retraite ».



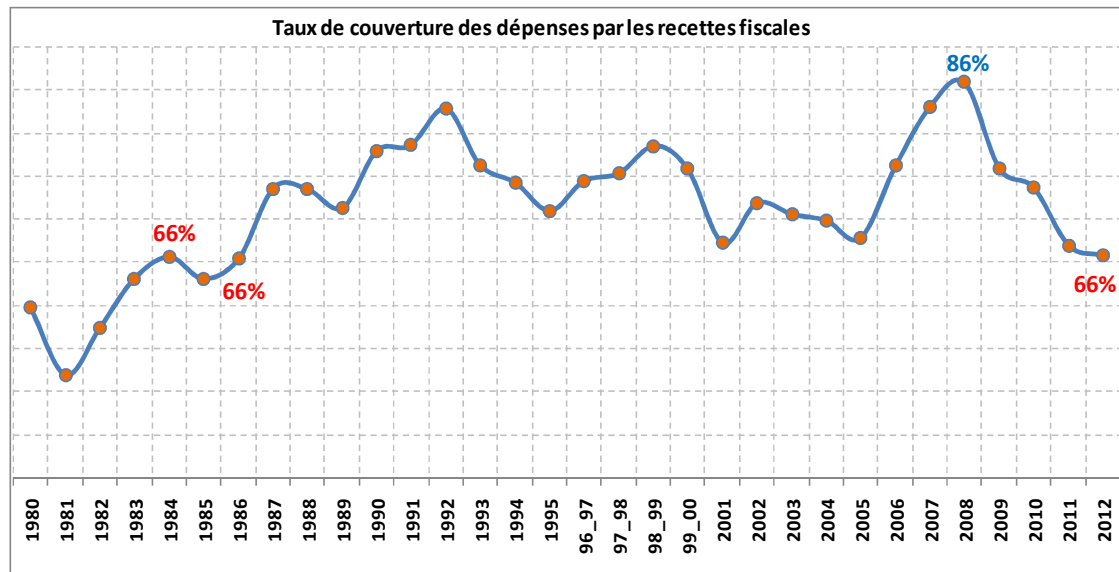
En effet, les recettes ordinaires ont toujours permis non seulement de couvrir les dépenses de fonctionnement (personnel, matériel, intérêt de la dette et compensation), mais également une partie des dépenses d'investissement.



En 2012, le taux de couverture des dépenses ordinaires par les recettes ordinaires de 92,2%, est le plus faible taux de couverture enregistré depuis 1970.

Toutefois, il est plus pertinent d'examiner l'évolution du taux de couverture des dépenses globales par les seules recettes fiscales totales, en excluant les recettes des privatisations et des monopoles, en raison de leur caractère irrégulier.

Cette analyse laisse apparaître une érosion progressive de ce taux entre 2009 et 2012.



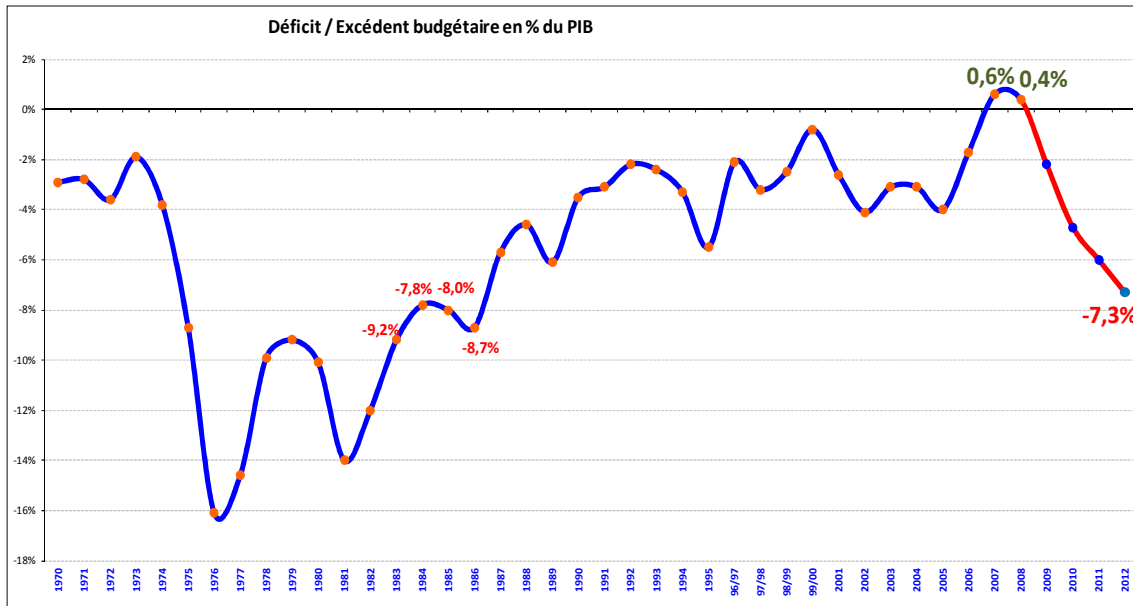
Le taux de couverture des dépenses globales par les recettes fiscales totales s'est établi à 66% en 2012, soit le même taux qu'en 1984 et 1986. Cette situation constitue un retour en arrière de plus d'un quart de siècle de ce taux de couverture.

Par ailleurs, il convient de relever que l'insuffisance des recettes ordinaires par rapport aux dépenses de l'Etat, s'est traduite également par le creusement du déficit budgétaire, qui a atteint en 2012, 7,3% du PIB au lieu d'un déficit annoncé de 5%.

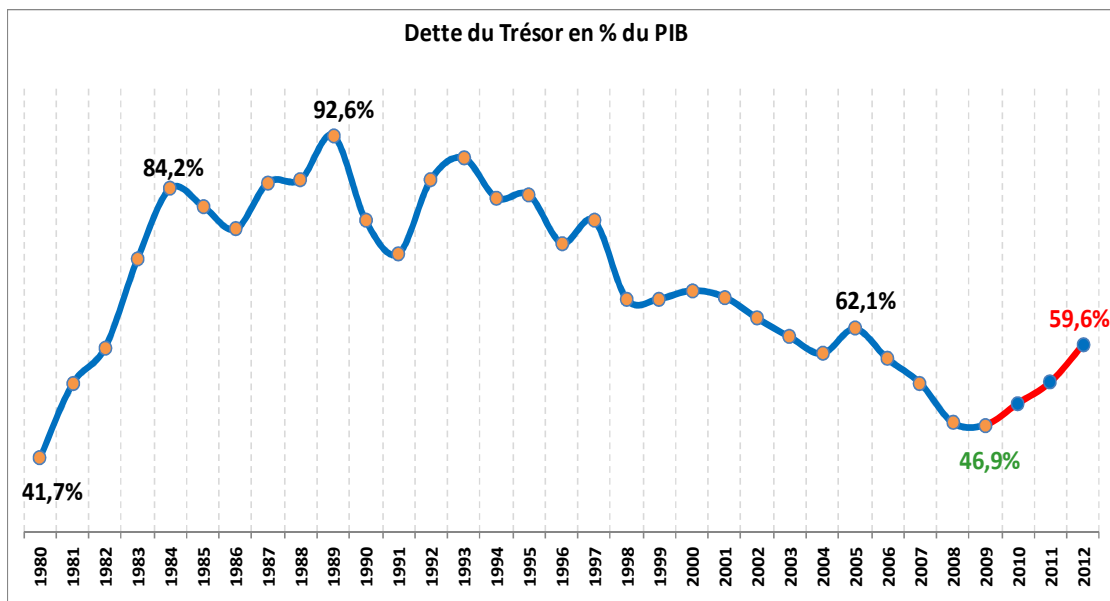
Hors privatisation, le déficit s'est établi à 7,6% du PIB, avoisinant les taux observés durant la fin des années 70 et début des années 80, années à partir desquelles, le Maroc a entrepris une politique d'austérité et d'assainissement de la situation financière de l'Etat en diminuant ses dépenses d'investissement et en procédant à la création de nouveaux impôts⁶ et l'augmentation de ceux déjà existant⁷.

⁶ Institution en 1978 de la taxe sur le profit immobilier à des taux progressif : 5%, 15%, 20% et 25% en fonction de la durée de détention des biens immobiliers et en 1980 de la participation à la solidarité nationale applicable entre autres sur les salaires.

⁷ Augmentation du taux marginal à 44% en 1979 du prélèvement sur les traitements et salaires.

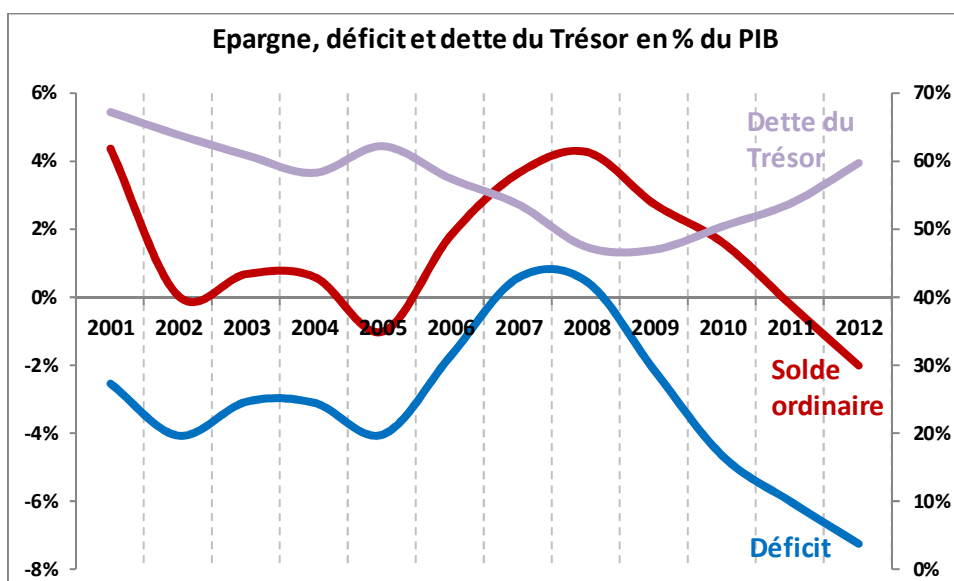


Le financement des déficits budgétaires cumulés durant ces dernières années s'est traduit par l'augmentation substantielle de l'endettement du Trésor, dont l'encours a atteint 59,6% du PIB à fin 2012, après avoir été ramené à 46,9% en 2009.



L'examen de l'évolution de l'épargne budgétaire, du déficit du Trésor et de l'encours de la dette, surtout durant les douze dernières années, permet de constater une grande corrélation⁸ entre ces trois indicateurs des finances de l'Etat.

⁸ Il ressort de la lecture du graphique ci-dessus qu'à partir de 2009, les courbes de l'épargne et du déficit budgétaires présentent le même profil et suivent la même tendance à la baisse et qu'à l'inverse, la courbe de l'endettement enregistre une tendance à la hausse.

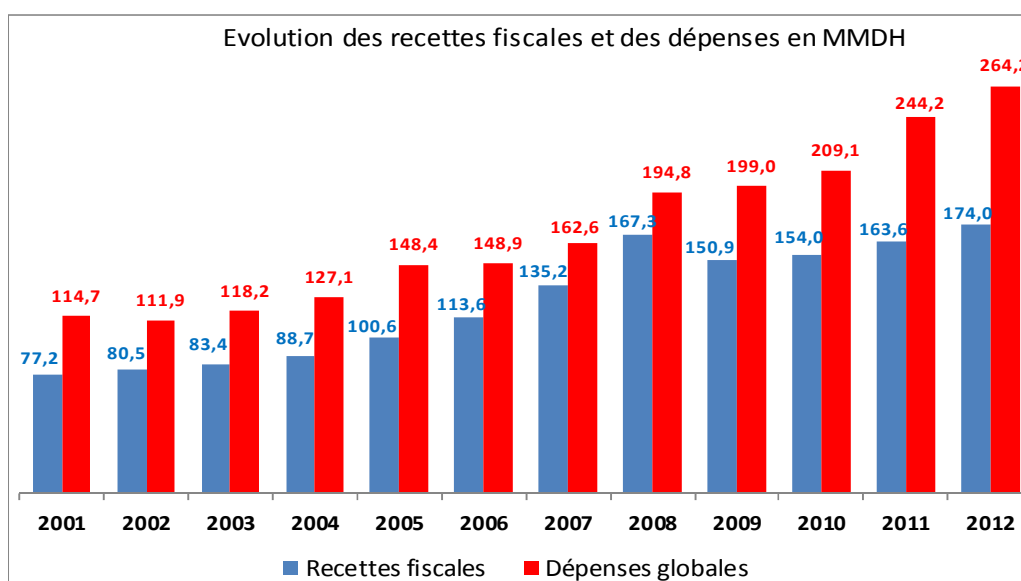


B- La nécessité de l'analyse des micro-données

Le recours aux micro-données s'impose afin de connaître dans le détail le comportement des différentes composantes des agrégats (ou macro-données), de se rendre compte des vulnérabilités et d'anticiper les risques.

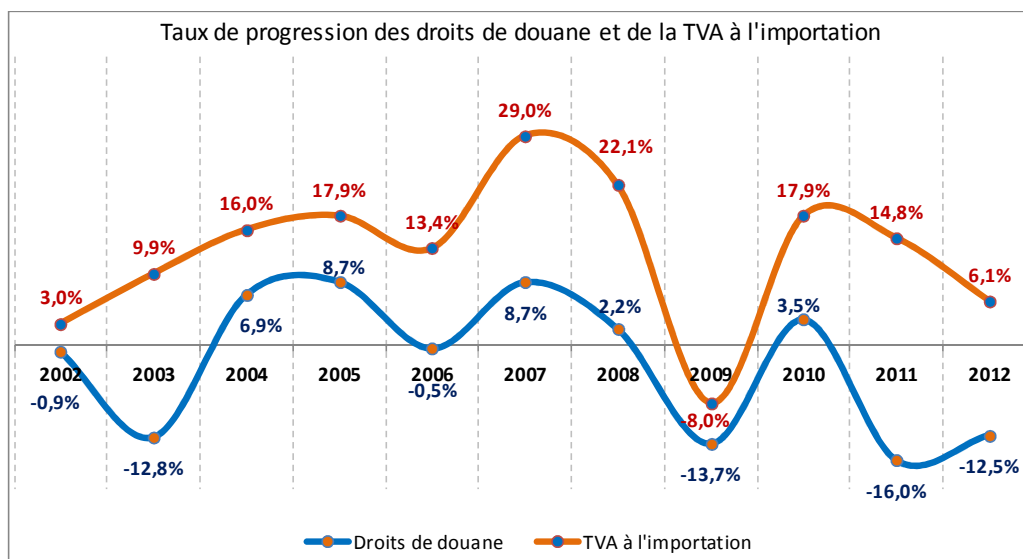
Aussi est-il constaté que les principaux facteurs explicatifs de l'évolution de la situation des finances de l'Etat durant les douze dernières années se trouvent aussi bien au niveau des recettes qu'au niveau des dépenses.

Le premier facteur explicatif tient au fait qu'entre 2001 et 2008, l'essentiel de l'effort de consolidation du budget de l'Etat a porté sur l'amélioration des recettes fiscales et n'a pas suffisamment été accompagné par un effort de réduction des dépenses qui ont poursuivi leur trend haussier.



Le deuxième facteur explicatif est la baisse entre 2010 et 2012 des recettes fiscales globales qui tient à la conjonction de quatre éléments essentiels :

- **Le premier élément** concerne la baisse des recettes douanières.



On constate un fléchissement des taux de progression des droits de douane et de la TVA à l'importation depuis 2009, comparativement aux années 2008 et antérieures.

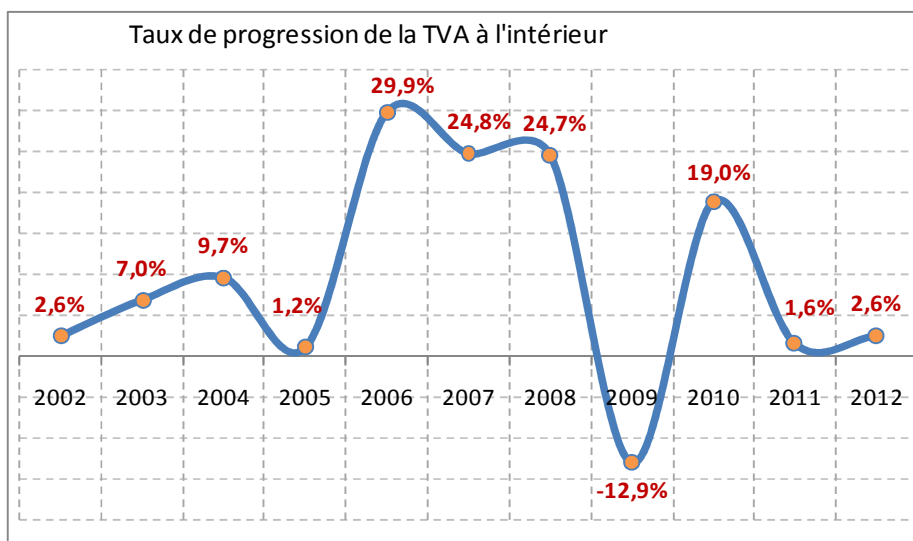
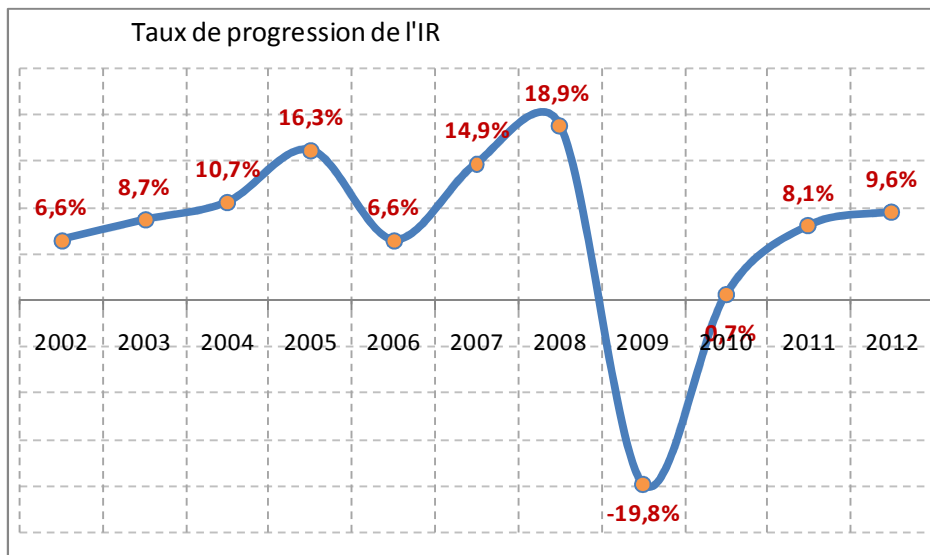
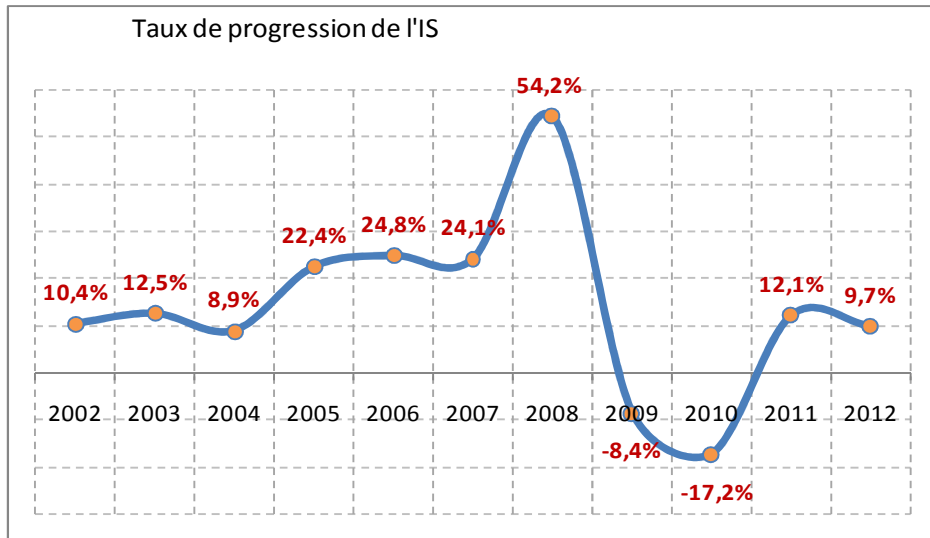
- **Le deuxième élément** a trait au recul des recettes fiscales à partir de 2009, année qui a connu la réduction des taux de l'impôt sur les sociétés (IS) et de l'impôt sur le revenu (IR)⁹.

L'on assiste depuis 2010 cependant à une baisse tendancielle du rendement de l'IS, de l'IR et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui ont progressé à des taux inférieurs¹⁰ à ceux observés durant les années antérieures à 2009.

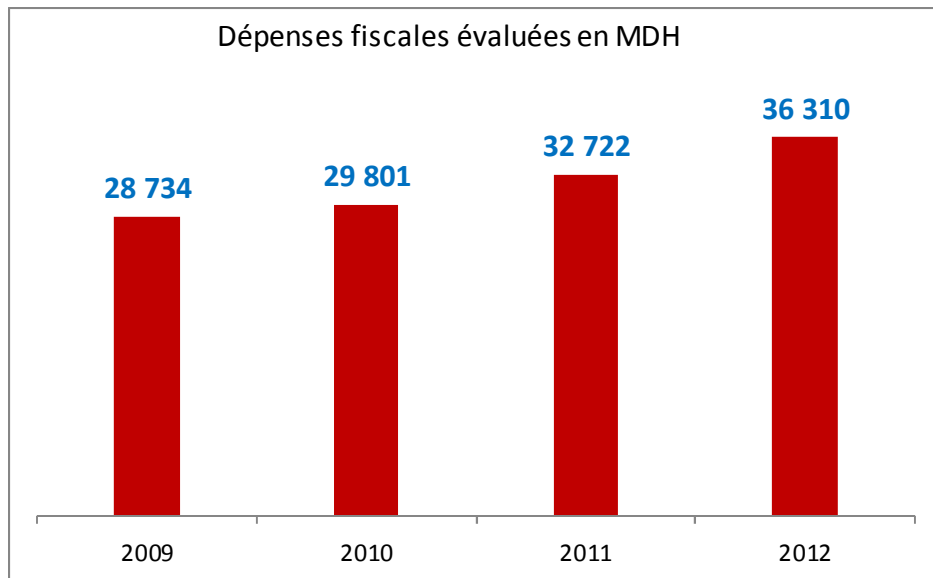
⁹ Cette année a connu la réduction du taux de l'IS de 39,6% à 37% pour les institutions financières et de 35% à 30% pour les autres secteurs d'activité et la baisse du taux marginal de l'IR de 42 à 40% pour s'établir 38% en 2010. Le seuil exonéré de l'IR a été relevé à 24000 DH en 2007, à 28000 DH en 2009 et à 30000 DH en 2010 contre 18000 DH en 1996.

¹⁰ Après avoir connu des taux d'augmentation continue à deux chiffres entre 2001 et 2008, les recettes de l'IS ont enregistré deux baisses (2009 et 2010). Les taux de progression en 2011 et 2012 sont presque égaux à ceux observés entre 2002 et 2004. Il en est de même des recettes de l'IR.

Les recettes générées par la TVA à l'intérieur ont baissé en 2009 et les taux d'augmentation en 2011 et en 2012 sont nettement inférieurs à ceux des années 2006 à 2008



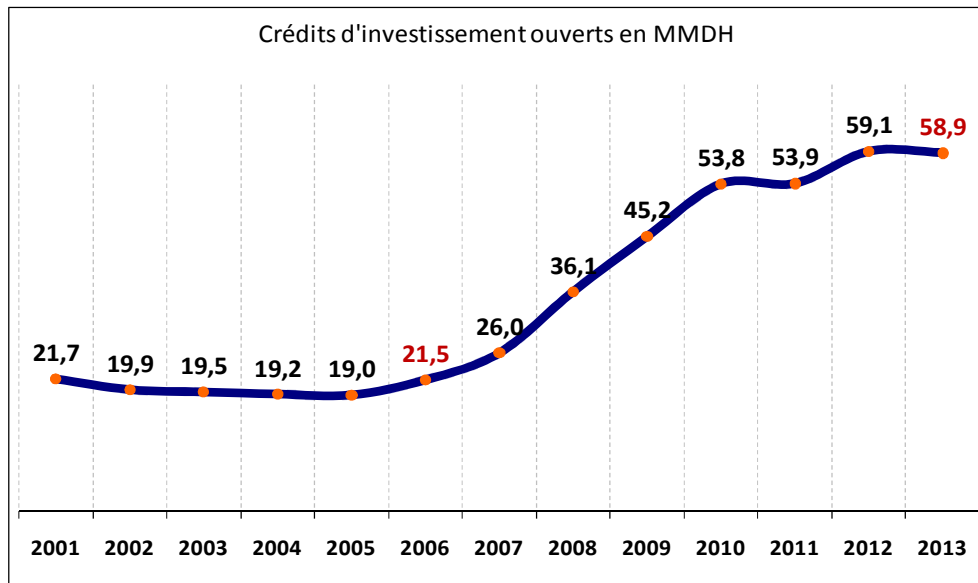
- **Le troisième élément** se rapporte à la multiplication des incitations fiscales (dépenses fiscales) entre 2011 et 2012 et dont le montant n'a cessé d'augmenter.



A titre d'illustration, le montant des dépenses fiscales évaluées en 2012, soit 36,3 MMDH, est presque égal aux recettes cumulées de l'impôt sur le revenu, de la privatisation et de la redevance gazoduc durant l'année 2012.

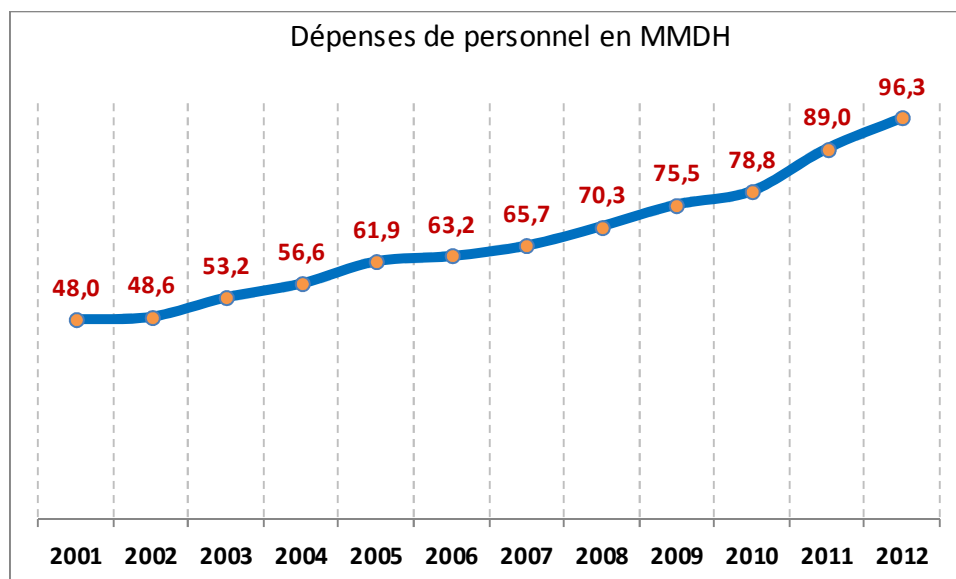
Le troisième facteur explicatif de la situation des finances de l'Etat se rapporte aux dépenses et tient au fait qu'au niveau de la programmation budgétaire, il n'a pas été tenu compte de la tendance baissière des recettes lors de l'ouverture des crédits.

A titre de rappel, à partir de 2007, les crédits d'investissement ouverts chaque année par les lois de finances ont enregistré des augmentations substantielles, passant de 21,5 MMDH en 2006 à 58,9 MMDH en 2013. Ces augmentations n'ont pas pris en considération le taux de consommation des crédits par les services ordonnateurs qui n'a jamais dépassé 75% des crédits disponibles (crédits ouverts et crédits reportés) et, pour certains ministères, ce taux demeure en deçà de 50%.



C'est ce qui explique d'ailleurs la hausse des crédits reportés qui ont atteint 21 MMDH en 2012, soit le montant des crédits d'investissement ouverts chaque année par les lois de finances de 2002 à 2005.

Il convient de citer également que les dépenses de personnel ont enregistré une augmentation continue entre 2001 et 2012, puisqu'elles sont passées de 48 MMDH à 96,3 MMDH respectivement, soit un doublement en douze ans.



L'augmentation des dépenses de personnel s'explique par les mesures prises, dont les plus significatives sont :

- Augmentation des salaires suites aux dialogues sociaux de 2008 et de 2011 ;
- Suppression des grades assimilés à des échelles 1 à 4 ;
- Unification des statuts et augmentation des quotas des avancements de grade.

Face à cette situation, les dernières lois de finances ont introduit des mesures conjoncturelles dont les effets se sont avérés limités, puisque la situation des finances publiques continue à se dégrader.

C- Les effets limités des actions conjoncturelles

Les mesures introduites ces dernières années se sont confinées au domaine fiscal et à la rationalisation des dépenses, notamment les transferts aux établissements et entreprises publics.

Pour ce qui est des mesures d'ordre fiscal, les actions entreprises ont essentiellement porté sur la création de nouveaux impôts et taxes ou sur l'augmentation des taux de ceux déjà existants.

Il s'agit principalement :

- de l'augmentation en 2013 du taux de l'IS et de l'IR retenus à la source de 10% à 15% sur le montant des produits des actions, parts sociales et revenus assimilés ;
- du relèvement du taux de l'impôt sur le revenu de 20 à 25 et 30% sur les profits fonciers selon la durée écoulée entre la date d'acquisition des biens immeubles et celle de leur cession ;
- de l'institution de la contribution à l'appui à la cohésion sociale mise à la charge des entreprises soumises à l'IS en 2012 devenue en 2013, contribution sociale de solidarité sur les bénéficiaires et revenus applicable aux personnes morales et physiques ;
- du relèvement du taux réduit de 3 à 4%, des droits d'enregistrement pour l'acquisition de locaux construits et de terrains à lotir ou à construire ;
- du réaménagement du barème de la vignette automobile (la taxe spéciale annuelle sur les véhicules automobiles) ;
- de l'augmentation du droit de timbre sur la première immatriculation des véhicules automobiles intervenue en 2012.

Ces actions ont eu des effets limités puisqu'on constate que les recettes ordinaires notamment les recettes fiscales continuent de baisser et ce, depuis 2010.

N'ayant pas pris en compte le comportement des acteurs économiques (ménages et entreprises), phénomène pourtant connu des économistes et devant être évident de nos jours, les décideurs ont généré des effets inattendus et non voulus de leurs actions ou ce que Max Weber appelle le paradoxe des conséquences¹¹.

¹¹ Mohamed Cherkaoui : le paradoxe des conséquences, essai sur une théorie wébérienne des effets inattendus et non voulus des actions ; Librairie Droz S.A, Genève-Paris, 225p.

Ces mesures étaient censées aboutir à une hausse des recettes fiscales. Elles ont généré au contraire, une baisse desdites recettes, comme l'atteste leur niveau à fin juillet 2013 (-2,4% par rapport à la situation à fin juillet 2012).

Outre la baisse des recettes, ces mesures fiscales font concurrence aux grands impôts et taxes tels que l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu et la TVA et à leur rendement, qui constitue l'essentiel des recettes ordinaires de l'Etat.

Elles exercent sur eux un effet d'éviction fiscale avec un rendement moins important, polluent l'environnement des affaires, pénalisent les salariés qui constituent l'essentiel des contributeurs en matière d'impôt sur le revenu et surtout, complexifient un système fiscal dont l'un des objectifs est d'être simple.

En ce qui concerne les dépenses, la mesure de rationalisation des transferts aux établissements et entreprises publics a engendré des tensions de trésorerie pour certains de ces organismes, avec une répercussion sur leur gestion et sur la situation de leurs fournisseurs.

Le cas de l'office national d'électricité constitue une illustration parfaite de ce constat.

De même, le recours au sursis à exécution de 15 MMDH des crédits d'investissement ouverts par la loi de finances 2013 s'inscrit dans le même sens de la rationalisation des dépenses.

Ces mécanismes dénotent clairement, qu'à défaut d'une volonté ou possibilité d'agir en amont au niveau des recettes et de la programmation des dépenses, on a tendance à agir en cours d'année, pour réduire le niveau des dépenses par des procédés exceptionnels. Ce mode d'action rappelle, mutatis mutandis, le procédé américain « *pay-as-you-go* » qui prévoit des coupes dans les dépenses.

Malgré ces mesures, on remarque également que les dépenses poursuivent leur augmentation en 2013, en dépit du recul des charges de la compensation, et n'ont pas été réajustées à la baisse pour tenir compte de la diminution continue des recettes.

Aussi, le Trésor est-il obligé de recourir de manière importante à l'emprunt pour combler l'écart entre les recettes et les dépenses.

Récemment d'ailleurs, Angela Merkel, n'a-t-elle pas solennellement affirmé que « **chaque pays ne peut vivre qu'à partir de ce qu'il produit. Le bien-être à crédit n'est plus possible. Cela doit être clair pour tout le monde** »¹².

¹² Le Monde du 24/4/2013, Frédéric Lemaître et Jean-Pierre Stroobants « l'Allemagne résiste aux pressions européennes ».

Il apparaît par conséquent, que les temps ne sont plus ni à l'improvisation des mesures sporadiques prises sous l'emprise des aléas conjoncturels, ni encore moins à l'hésitation en espérant que la crise passe, que la zone euro renoue avec la croissance ou que les prix des produits énergétiques baissent.

Le retour à l'équilibre budgétaire, la réduction de l'endettement public et le redressement des comptes publics ne peuvent plus réellement être assurés, que par la conception de réformes structurelles¹³ en matière de finances publiques et par la mise en place d'une stratégie performante de leur pilotage.

II- Une approche globale des réformes en finances publiques

Les diagnostics de la situation des finances publiques effectués notamment par Bank Al-Maghrib¹⁴ et le Conseil¹⁵ économique, social et environnemental (CESE) sont très éloquents à cet égard.

Il préconisent que l'assainissement de la situation des finances publiques passe nécessairement par des actions portant simultanément sur les deux leviers du budget de l'Etat, à savoir, la recette (A) et la dépense (B), comme le recommande d'ailleurs le FMI¹⁶ en insistant notamment sur l'urgence de la mise en œuvre des réformes de la loi organique des finances, de la fiscalité et de la compensation. Ces réformes doivent s'inscrire dans une approche globale et une vision à long terme (C)

A- Une meilleure mobilisation des recettes

En ce qui concerne l'action sur la recette, il s'avère primordial de poursuivre l'effort entrepris dans ce domaine, notamment en consolidant les réformes engagées en 1984 et en 1999.

L'effort d'optimisation du système fiscal national doit obligatoirement porter aussi bien sur la fiscalité domestique que sur la fiscalité douanière. Il doit se concentrer sur l'assiette et le recouvrement ainsi que sur le bon management de la fiscalité.

¹³ « la crise a renforcé l'importance des réformes structurelles mais également rendu plus difficile leur mise en œuvre dans certains cas. Face à des politiques conjoncturelles qui ont désormais épuisé leurs marges de manœuvre, les réformes structurelles sont essentielles pour renforcer la croissance potentielle et permettre la consolidation des finances publiques ». Stratégies de sortie de crise et de croissance, Pierre-Michel FREMANN, Rémy LECAT et Jimmy LOPEZ, Colloque OCDE-Banque de France, 9 et 10 décembre 2010, Bulletin de la Banque de France n° 183, 1^{er} trimestre 2011.

¹⁴ « La situation des finances publiques s'est de nouveau dégradée en 2012, accentuant la tendance observée depuis 2009 (...) l'épargne publique a été négative pour la deuxième année consécutive (...) Ces évolutions se sont traduites par une hausse du taux d'endettement du Trésor qui est passé de 53,7% en 2011 à 59,6% en 2012, fragilisant ainsi davantage la soutenabilité budgétaire ». Bank Al-Maghrib, rapport annuel 2012, p. 79.

¹⁵ « les niveaux de déficit deviennent difficilement soutenables et doivent constituer un point de vigilance, exigeant de prendre des mesures de restauration des marges de manœuvre budgétaires, afin de permettre de conduire durablement les politiques de développement économique et social ». Conseil économique, social et environnemental, rapport annuel 2012, p. 29.

¹⁶ FMI, communiqué n° 13/290 du 31 juillet 2013.

Au niveau de la fiscalité domestique, il s'agit surtout de réformer la TVA, de réduire le dispositif des incitations fiscales, de supprimer les impôts et taxes à faible rendement qui sont venus nuire ces dernières années à la logique du système fiscal, et de mettre en place la fiscalité agricole, conformément aux Hautes Instructions Royales.

Au niveau de la fiscalité douanière, il s'agit essentiellement de faire une rétrospective de son évolution au regard des engagements pris par le Maroc dans le cadre des accords d'association et de libre échange et du comportement des opérateurs économiques à l'égard de la législation et de la réglementation en douanes, à l'effet d'un renforcement des recettes douanières.

L'action sur le seul levier des recettes ne saurait être suffisante pour atteindre les objectifs escomptés. Il faut par conséquent, agir également et, de plus en plus, sur les dépenses.

B- Une rationalisation de la gestion des dépenses

L'action sur la dépense¹⁷ doit se traduire par la mise en place de normes de discipline budgétaire et de règles d'or, à consacrer inévitablement au niveau le plus élevé possible de la hiérarchie normative. L'objectif recherché est de mettre la norme à l'abri des contraintes et des comportements d'ordre politique ou technocratique.

Les finances publiques sont en effet et avant tout, une question de droit et de capacité à amener les acteurs au respect de la norme indépendamment des circonstances et des contraintes liées aux mandats électoraux.

Le projet de réforme de la loi organique des finances constitue le réceptacle le mieux adapté pour la consécration de normes de discipline budgétaire et de règles d'or à même d'encadrer et de sauvegarder à long terme les fondamentaux d'une saine gestion des finances publiques.

A ce titre, il y a lieu de relever que le projet de la loi organique des finances en discussion comportait des règles d'or d'encadrement de certains agrégats financiers publics.

L'action sur la dépense doit également concerner la poursuite de la politique de **réforme de la commande publique** pour en faire un levier d'amélioration de la qualité et d'optimisation des coûts de l'achat public, d'amélioration du climat des affaires et de transparence.

¹⁷ Ainsi, selon une analyse des épisodes de consolidation budgétaire intervenus dans les pays de l'OCDE, il a été relevé que « en règle générale, la baisse des dépenses produit un impact positif sur la croissance plus élevé à terme que dans le cas d'une hausse des recettes (...) A montant globalement inchangé, il est pertinent d'engager une réorientation des dépenses vers celles les plus favorables pour la croissance à long terme (investissements publics, recherche et développement, éducation) ». Laurent PAUL et Jeanne PAVOT, La maîtrise de la croissance des dépenses : un facteur clé pour des finances publiques saines, Bulletin de la Banque de France n° 154, octobre 2006.

En effet et après l'adoption de la nouvelle réforme des marchés publics, les efforts sont focalisés aujourd'hui sur les travaux de préparation de la mise en œuvre de ce dispositif à partir de janvier 2014.

Il demeure entendu que l'action sur la dépense ne saurait pleinement aboutir à des résultats conséquents, sans l'engagement des réformes structurelles de **la compensation** qui grève lourdement le budget de l'Etat et **des régimes de retraite** qui représentent un risque majeur de court terme pour les finances publiques.

C- Une approche globale et une vision à long terme des réformes

Les actions ainsi préconisées doivent s'inscrire dans le cadre d'une vision à long terme, globale et cohérente pour la conception et la mise en place des réformes en finances publiques

Cette vision doit s'appuyer d'abord, sur une stratégie politique pertinente et consensuelle de pilotage des réformes, déterminant les orientations et les choix en matière de politique des finances publiques et le cap à atteindre pour la satisfaction des besoins des citoyens, en termes d'éducation, de logement, de soins de santé, de transport, ... etc.

Il faut que l'objectif politique, le modèle de société soit clair :

Ce qui est notamment attendu des réformes en finances publiques est de « recueillir les sommes nécessaires aux dépenses publiques »¹⁸ afin d'assurer un service public de qualité pour le citoyen. Certains voudraient plutôt « modifier la distribution de la richesse entre les citoyens » !

L'objectif politique une fois tracé, il est essentiel d'opérer « la synthèse entre aspirations politiques et exigences gestionnaires »¹⁹.

Le Maroc d'aujourd'hui l'a bien compris ; Il « s'adapte lui-même à un environnement complexifié »²⁰ où il est nécessaire non seulement d'être politique, mais également d'être bon gestionnaire.

Il ne suffit pas d'être leader, il faut être également manager.

La vision à long terme doit être également fondée sur une **stratégie opérationnelle** de mise en œuvre et sur des instruments et outils de gestion à même de garantir leur déclinaison sur le terrain, dès lors que les réformes ne sont appréciées par les citoyens que par leur mise en œuvre de manière concrète et immédiate.

¹⁸ Cf à ce sujet Léon SAY, Discours à la chambre des députés, 15 novembre 1895, in Franck Wassermann, les doctrines financières publiques en France au XIXe siècle, emprunts économiques, empreinte juridique, préface de Michel Bouvier, L.G.D.J., Lextenso éditions, Paris, 415p. pp.292-293.

¹⁹ Franck Wassermann op.cit. p.341

²⁰ Idem p.343.

Le pilotage de mise en œuvre des réformes dépend en premier lieu, d'une bonne articulation des décisions publiques au niveau national, que régional et local.

Il nécessite en deuxième lieu, une meilleure cohérence fonctionnelle et une bonne coordination dans l'intervention des acteurs publics (Etat, établissements et entreprises publics, collectivités territoriales et organismes de retraite et de prévoyance sociale).

Il requiert en troisième lieu, une co-production d'un ensemble normatif cohérent, conçu entre tous les acteurs publics (Etat, collectivités territoriales et établissements et entreprises publics) et privés (Confédération Générale des Entreprises Marocaines, chambres de commerce et d'industrie et société civile), au plus près des réalités de la société et avec les détenteurs de l'expertise du terrain.

Le pilotage opérationnel des réformes en finances publiques exige en dernier lieu, des relations de confiance entre les acteurs publics et privés, de respect mutuel et de concertation permanente et globale.

Les réformes en finances publiques doivent reposer sur **des instruments et des outils de gestion** de nature à favoriser la réussite de la mise en œuvre des réformes et l'atteinte des objectifs escomptés.

Pour ce faire, il est nécessaire au préalable, comme avancé au début de mon intervention, d'avoir un diagnostic partagé entre tous les acteurs sur les grandes questions que soulève la maîtrise des finances publiques.

Il est également impératif d'effectuer le suivi permanent de la mise en œuvre des réformes par l'administration, les experts et les professionnels concernés, afin de rendre réelles les décisions prises, et c'est de mon point de vue, le point le plus important.

Il demeure entendu que le pilotage opérationnel des réformes ne saurait atteindre pleinement ses objectifs que s'il s'appuie sur un système de comptabilité publique performant et harmonisé entre l'ensemble des composantes du secteur public, en convergence avec les normes et standards internationaux en vigueur.

Le système de pilotage à mettre en place doit également s'appuyer sur un dispositif de consolidation budgétaire et comptable.

En effet, la comptabilité publique et son corollaire la consolidation budgétaire et comptable permettent de clarifier et de normaliser les relations financières entre les composantes du secteur public. Ils constituent un outil favorisant la production, la valorisation et la communication des informations financières et comptables, contribuant ainsi à une meilleure transparence des comptes publics, **car ceux qui observent nos comptes, analysent nos actions.**

C'est d'ailleurs dans ce cadre que le Maroc a élaboré et publié en 2012 et 2013 :

- le budget citoyen ;
- le bilan d'ouverture²¹ de la comptabilité de l'Etat ;
- le bulletin mensuel de statistiques des finances publiques²² ;
- le bulletin mensuel de statistiques des finances locales.

En effet, « **les outils statistiques sont à la fois un instrument de mesure et de pilotage – un instrument de gestion, donc – et, également un instrument de la transparence financière** »²³.

Les idées que j'ai développées dans ce rapport introductif se rapportant à la nécessité d'une vision politique des réformes, d'une stratégie opérationnelle de pilotage et d'instruments et outils de mise œuvre ont présidé à l'organisation de ce colloque et constituent d'ailleurs les axes de réflexion et de débats des travaux de ces deux journées.

Conclusion

En conclusion, je voudrais mesdames et messieurs, souligner l'importance qu'il faut accorder à ce titre à quatre dimensions qui me semblent déterminantes pour la réussite des réformes en finances publiques et de leur pilotage opérationnel.

La première dimension concerne le choix des expertises, des compétences et des profils qui disposent de **la bonne intelligence pour travailler ensemble** avec comme objectif l'intérêt national, conditions nécessaires à la conception et à la mise en œuvre des réformes en prenant l'exemple sur les expériences réussies dans d'autres pays.

La deuxième dimension vise à une meilleure cohérence entre le discours et l'action. Il est difficile d'annoncer une volonté d'augmenter les recettes de l'Etat par la hausse des prélèvements obligatoires²⁴ et de réduire les dérogations pour les entreprises et le citoyen et de continuer à octroyer de nouvelles exonérations sectorielles, géographiques ou encore une imposition différenciée entre les salariés²⁵.

²¹ Le bilan d'ouverture est un outil d'information sur le patrimoine de l'Etat, en termes de créances, de dettes et d'engagements à honorer, de transparence financière et de convergence avec la comptabilité du secteur privé et avec les normes internationales du secteur public.

²² Les bulletins de statistiques des finances publiques et des finances locales constituent des outils d'information sur la situation des finances de l'Etat et des collectivités territoriales en matière d'exécution des recettes et des dépenses, de soldes budgétaires et de moyens de financement.

²³ Pierre Rosanvallon, L'Etat en France de 1789 à nos jours, rééd. Points Histoire, 1992, page 47.

²⁴ Voir supra p.11.

²⁵ Loi de finances 2012 et 2013.

La troisième dimension est le besoin d'innovation et d'adaptation de l'Etat. Il ne peut plus « se référer à des schémas d'explication devenus anachroniques »²⁶, ni user de solutions qui ont montré leurs limites, afin d'éviter les erreurs du passé.

La baisse des dépenses d'investissement²⁷ ou l'augmentation des impôts²⁸ ou encore, l'institution de nouveaux impôts, en constituent un parfait exemple.

D'où la nécessité d'interpeler l'histoire, pour comprendre le présent et mieux anticiper l'avenir.

Nous avons sollicité à cet effet, la présence aujourd'hui de personnalités françaises et marocaines, leurs témoignages et leurs contributions afin de bénéficier de leur expérience reconnue en matière de conception et de mise en œuvre de grandes réformes qui vont nous éclairer sur les différents sujets des finances publiques.

La dernière dimension est que les réformes en finances publiques, leur pilotage et leur évaluation nécessite obligatoirement, une maîtrise des rouages politiques, une connaissance approfondie des fondements de l'économie, une conviction profonde dans le droit²⁹, une compréhension fine de l'histoire, un recours permanent à la sociologie, pour mieux anticiper, prendre en compte et réguler le comportement et le jeu d'acteurs intervenant dans le domaine et surtout d'appliquer les règles de bonne gestion.

Reste que le plus important³⁰, c'est que l'on fasse ces réformes.

²⁶ Michel Bouvier, « crise des finances publiques, crise d'un modèle politique et naissance de 'l'Etat intelligent' », in Revue française de finances publiques, 2009, octobre, n° 108, p.73

²⁷ L'Etat a réduit les dépenses d'investissement à la fin des années 70 et le début des années 80. voir supra p. 4

²⁸ La loi de finances 2013 a relevé le taux de 20 à 25 et 30% sur l'impôt sur le revenu applicable aux profits fonciers selon la durée écoulée entre la date d'acquisition des biens immobiliers et celle de leur cession.

Elle a institué la contribution sociale de solidarité sur les bénéficiaires et revenus applicable non seulement aux personnes morales mais également aux personnes physiques. Cf notes de bas de page 4.

²⁹ Cf Waserman op. cit. p.173 : « la bivalence originelle des finances publiques : corpus de règles juridiques organisant un objet principalement économique ».

³⁰ Pour Herman Van Rompuy, président du conseil européen, la règle d'or n'est qu'un plus dans la chasse aux déficits ; elle n'est pas indispensable. « Cela peut aider, mais le plus important, c'est qu'on le fasse ». Wikipédia, règle d'or budgétaire.