

LA RÉFORME COMPTABLE DE L'ÉTAT ET L'IMPACT ATTENDU DU PASSAGE AUX NORMES IPSAS : CAS DU MAROC

Rachid HASNAOUI

Laboratoire Polyvalent en Recherche
et Développement
Université Sultan Moulay Slimane
(Maroc)

Hassan ZOURI

Université Mohamed V
(Maroc)

Zainab HEYAME

École Nationale de Commerce
et de Gestion
(Maroc)

RÉSUMÉ :

Le projet de la réforme de la comptabilité de l'Etat à travers *l'introduction du « plan comptable de l'Etat », la réforme de la loi organique relative aux lois de finances et la mise en place des normes IPSAS* est aujourd'hui au cœur du débat sur la réforme des finances publiques au Maroc.

Dans ce papier de recherche, nous allons présenter, d'abord, les problèmes des finances publiques dans un contexte de crise. Ensuite les apports de la réforme de la comptabilité publique dans le cadre de la nouvelle loi organique des finances. En dernier lieu, nous allons développer une analyse de la mise en place du plan de comptes de l'Etat et des normes IPSAS pour montrer les principales difficultés d'adaptation au contexte Marocain.

Mots clés : gestion publique ; réforme de la comptabilité de l'Etat; avantages attendus; normes IPSAS; bonne gouvernance.

1. INTRODUCTION

Nous sommes très heureux de participer aux travaux du 15^{ème} CONGRÈS DE L'INSTITUT INTERNATIONAL DES COÛTS et au 4^{ème} CONGRÈS TRANSATLANTIQUE, DE COMPTABILITÉ, AUDIT, CONTRÔLE DE GESTION ET GESTION DES COÛTS, qui représente une opportunité de dialogue à la fois sur les thématiques liées au gouvernement d'entreprise et à la bonne gouvernance des finances publiques dans le monde.

S'inscrivant dans un projet plus ambitieux de modernisation de l'Etat, les finances publiques sont au cœur du débat autour de la bonne gouvernance des politiques publiques. Ainsi, compte tenu de l'interdépendance des économies mondiales, le Maroc devait poursuivre sa politique d'ouverture sur les marchés à fort potentiel comme le marché africain et renforcer son attractivité territoriale vis-à-vis de l'investissement international.

Ainsi, un vaste programme de réformes dans plusieurs domaines a été entamé dont bien entendu la réforme du système fiscal et la réforme de loi organique des finances (LOF).

Pour ce qui est du système fiscal, les efforts ont été recentrés sur la fiscalité domestique pour combler les pertes de recettes fiscales induites par la libéralisation de l'économie marocaine suite à l'adhésion du Maroc à l'OMC et la conclusion d'importants accords de libre échange. L'objectif de la réforme fiscale est de mobiliser les ressources financières additionnelles, nécessaires au financement des projets de développement, d'éducation, de santé, etc.

Par contre, la réforme de l'Etat à travers la « Loi Organique des Finances » de 2015 ne vise pas seulement à redéfinir les rapports entre parlement et gouvernement en augmentant de manière notable les pouvoirs d'initiative et de contrôle des parlementaires mais, cette réforme est marquée par *une philosophie d'entreprise* car prend d'abord en considération les objectifs à atteindre et se base sur une logique de résultats par opposition à la logique de moyens qui s'attache à ne considérer que le montant des crédits alloués.

C'est avec la mise en place de la LOF, depuis le premier janvier 2017, que de nouvelles questions se font jour et il ne faut pas se cacher que, compte tenu de l'ampleur du changement, elles seront encore nombreuses à surgir au cours des prochaines années. Ainsi, ***quels sont les préalables à la réussite de cette réforme ? Quelles sont les apports de cette nouvelle réforme ? enfin quelles sont les difficultés de gestion, d'application et d'adaptation dans le contexte marocain ?***

A travers ce travail, nous voulons mettre au centre du débat scientifique la réforme de la gestion publique à travers la LOF. Le premier axe est un diagnostic argumenté des problèmes des finances publiques au Maroc tant de l'angle des dépenses que des recettes. Ensuite, dans le deuxième axe, nous analysons les apports de la loi organique des finances à la bonne gestion budgétaire, notamment en matière de transparence et du renforcement du rôle du parlement en termes d'information et de contrôle de l'appareil exécutif. Enfin, le troisième axe analyse les retombées de la réforme de la comptabilité de l'Etat en matière de renforcement de la performance et l'efficacité des choix publics. Un accent particulier porte sur la mise en place du plan de comptes de l'Etat et le passage aux normes IPSAS. Nous privilégions une démarche critique et analytique.

La démarche poursuivie est exclusivement qualitative. Elle se base sur une analyse documentaire.

2. LA PERSISTANCE DU DESEQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES DANS LE CONTEXTE DE CRISE

C'est pendant la période au cours de laquelle l'argent est devenu rare que l'on doit réfléchir le plus à l'accélération du processus de la transformation de l'Etat. Depuis une bonne dizaine d'années, on assiste au développement d'une crise financière durable de l'Etat suite à la baisse des activités économiques ayant engendré une diminution des recettes fiscales en contrepartie d'une augmentation des dépenses publiques à caractère social.

2.1 Une augmentation inquiétante des dépenses publiques et du déficit

Comme pour bon nombre de pays de la région MENA, le Maroc a pu, plutôt mieux que certains d'autres, limiter les effets de la crise mondiale de 2007 et plus tard du «printemps arabe» sur l'économie en général. Mais, aborde cette nouvelle phase, comme l'a souligné Michel CAMDESSUS¹, avec le double handicap d'une impuissance à s'arracher des déficits publics et d'une dynamique perverse de l'endettement qui pourrait mettre en cause la confiance des citoyens dans le bon fonctionnement des institutions financières marocaines et notre capacité à honorer nos engagements internationaux.

La crise des finances publiques est due en premier lieu à une maîtrise insuffisante de la dépense. De manière emblématique, les périodes de haute conjoncture, n'ont pas été utilisées, au Maroc, pour réduire sérieusement les déficits budgétaires comme d'autres pays ont su le faire.

Les difficultés économiques actuelles sont venues aggraver encore ces déséquilibres budgétaires. Selon l'étude du Haut Commissariat au Plan rapportée par le ministère des finances (2016), le déficit budgétaire au Maroc est de 4,6% du PIB en 2014². Ce déficit budgétaire ininterrompu constitue aujourd'hui, un frein au rétablissement de l'économie. Il a tendance à peser sur la demande des ménages et des entreprises. Ces déséquilibres budgétaires ne se résoudront, évidemment, que dans la durée et au prix d'une très grande continuité des politiques publiques efficaces adoptées dans le pays.

2.2 Une dynamique perverse de l'endettement

La crise des finances publiques au Maroc est une crise alimentée par une dette publique très forte. Soit un taux d'endettement public global en hausse, « passant de 78,2% en 2014 à 79,6% du PIB en 2015 et à 81,2% en 2016 »³. La dette publique évolue dans un contexte où le terrain perdu ne se rattrape pas et où la croissance au Maroc est durablement très faible et n'est que de 2,6% en 2016⁴.

¹ Michel CAMDESSUS (2010). Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques. La documentation française, collection rapports officiels. Paris, France., page 7.

² Ministère de l'économie et des finances (2016). Synthèse du Rapport Economique et Financier 2016 Direction des études et des prévisions financières. Rabat Maroc., Page 6.

³ Ahmed LAHLIMI (2015). Le Budget Economique Exploratoire 2016. Haut Commissariat au Plan. Casablanca Maroc., Page 2.

⁴ Idem., page 2.

Dans ces conditions, et en l'absence de mesures d'ajustement en dépenses ou en recettes, la hausse de la dette publique et de sa charge resterait substantielle et aura des effets néfastes sur les générations futures.

Les finances publiques se trouvent aussi fragilisées par plus d'une trentaine d'années de déficit budgétaire ininterrompu.

2.3 Une modestie du produit fiscal

Souignons, tout d'abord, que l'impôt fait partie des grandes interrogations qui s'expriment sur le rôle que doit jouer le secteur public dans la société contemporaine et sur son mode de financement.

Les économistes insistent sur le rôle de l'impôt dans le financement des dépenses qu'il faut bien payer comme par exemple, les dépenses de santé, d'éducation, de recherche ou de sécurité nationale. Par contre, « d'autres dépenses sont évitables, dans le sens où elles résultent de choix : certaines ont des effets incertains et indirects comme les dépenses militaires ; d'autres renforcent l'attractivité du territoire face aux autres pays, comme les dépenses de recherche »⁵.

Ainsi, le problème qui se pose n'est pas le niveau du taux d'imposition mais l'efficacité des dépenses publiques, qui sont sources de développement économique et d'attractivité globale d'un pays.

Il en est ainsi des dépenses fiscales qui prennent la forme des exonérations fiscales totales ou partielles évaluées dans le cas marocain à 32.088 MDHS en 2015 avec 399 dispositions dérogatoires⁶. Les choix fiscaux des dernières lois de finances montrent une volonté d'encourager l'investissement privé national et international par la voie des concessions fiscales et ce malgré des liens de causalité aujourd'hui très faibles entre concessions fiscales et attractivité nationale et régionale.

Dans ce sens, il est important de souligner que les travaux de certains économistes⁷ ont démontré que l'implantation dans un pays ou une région de ce pays résulte souvent de négociations avec les pouvoirs publics et il en ressort que c'est le pays qui bénéficiera de la productivité la plus élevée qui attirera l'investisseur privé, mêmes si les concessions fiscales des pouvoirs publics sont mineures.

La fraude fiscale, l'évasion fiscale et le poids du secteur non enregistré restent également des facteurs multiplicateurs de la souffrance des finances publiques. En effet, la fraude fiscale est un phénomène de grande ampleur sur l'économie nationale, elle consiste en une transgression des dispositions fiscales par recours à des actes illégaux afin d'éluider l'impôt dû au trésor. Elle comporte un élément matériel (irrégularité de l'opération) et un élément intentionnel (mauvaise foi) et de ce fait diffère de l'erreur qui est un simple oubli de bonne foi⁸.

⁵ Christian LOPEZ, (2007). « La fiscalité comme vecteur d'attractivité du territoire ». Parue dans l'ouvrage collectif : « mondialisation et fiscalité- la globalisation fiscale » Editions L'Harmattan, Page 246 ; France.

⁶ Ministère d'Economie et des Finances (2016). Dépenses fiscales : vers une meilleure rationalisation. Revue AL MALIYA , spécial n°14, Janvier, Page 45.

⁷ Voir en particulier les travaux de Bond E. W et Samuelson L., « Tax holidays as signals », American Economic review, 1986, vol 76, p 820-826. Cité par C. Lopez, Op cit. Page 248.

⁸ Martinez J. C. La fraude fiscale. PUF Ed. : Que sais-je ? 1984, p.13.

La fraude fiscale peut prendre plusieurs formes allant d'une absence de déclaration, d'une insuffisance de déclaration voire même d'une déclaration d'insolvabilité. Elle se manifeste aussi par une dissimulation matérielle et volontaire des marchandises importées pour échapper aux droits de douane (fausses déclaration de la valeur⁹, de l'espèce¹⁰ et de l'origine des marchandises¹¹), une dissimulation comptable de la matière imposable voire aussi la dissimulation des ventes sous forme de donations,...etc. Au Maroc les statistiques officielles en 2011 indiquaient que « 115 000 entités soumises à l'IS déclarent un déficit de manière répétitive, soit 65% de la population totale d'assujettis. Une situation d'autant plus anormale que 2% des entreprises paient 80% de l'IS »¹².

Aussi, il faut évoquer le rôle joué dans la crise des finances publiques par l'évasion fiscale et notamment l'évasion fiscale internationale. En effet, l'évasion fiscale internationale correspond au déplacement du domicile fiscal d'un contribuable ou d'avoirs vers un Etat où la pression fiscale est moins élevée que dans l'Etat d'où ils proviennent. Cette évasion fiscale internationale revêt le caractère de montages purement artificiels qui se trouvent compliqué par les conventions de non double imposition signées par le Maroc avec d'autres Etats. Un exemple dans le monde artistique est illustratif : un chanteur domicilié en France donne un concert à Rabat et ses cachets sont versés par la société marocaine organisatrice du spectacle à une société suisse qu'elle contrôle.

Les mesures qui vont dans le sens de répression de ces deux phénomènes ainsi que le contrôle fiscal qui est susceptible de lutter contre ces phénomènes sont inefficaces.

Allourdissement des sanctions pénales contre les fraudeurs et les évadés fiscaux, renforcement de vérification des comptabilités et l'échange de fichiers et de données entre les services de l'Etat en particulier Identifiant commun de l'entreprise (ICE exigé dans tous les documents des entreprises à partir de juin 2016). Donc, plusieurs mesures sont initiées au Maroc depuis plusieurs années. Mais aucune de ces mesures n'a donné les résultats escomptés. Car il est primordial de bien analyser et cerner ces phénomènes afin d'y répondre par une stratégie adaptée dont les contrôles et les sanctions sont un élément nécessaire, certes, mais insuffisant.

Dans le débat sur les modalités de rééquilibrage de la situation financière de l'Etat, certains sont en faveur de l'application au Maroc d'un impôt de solidarité sur la fortune (ISF) à l'instar de la France qui l'a appliqué en 1989. A noter que cet impôt déclaratif est dû annuellement par les foyers fiscaux parmi les Français possédant, au premier janvier de l'année d'imposition, un patrimoine familial d'une valeur nette supérieure au seuil d'imposition à savoir par exemple 800 000

⁹ Il s'agit en particulier du prix facturé par le fournisseur étranger.

¹⁰ L'espèce tarifaire des marchandises est la dénomination commerciale attribuée à la marchandise par le tarif des droits de douane. Les importateurs ont tendance à dissimuler l'espèce tarifaire exacte pour bénéficier de droits de douane mineurs.

¹¹ Il s'agit du pays de la fabrication des marchandises importées. Car en vertu de l'existence ou non d'accords préférentiels entre les pays d'exportation et celui d'importation, l'origine est retenue, avec la valeur et l'espèce, pour la détermination des taux de droits de douane, les mesures de politique commerciale (telles que les suspensions tarifaires, les droits antidumping, les contingents), les normes de sécurité ou encore les formalités sanitaires ou phytosanitaires.

¹² Conseil Economique et Social (2012). Le système fiscal marocain : développement économique et cohésion sociale. Rapport, Auto-Saisine n° 9/2012, Page 140.

euros au 1^{er} janvier 2011 (CGI, art.885-A et s). A rappeler que le nombre de déclarations imposables à l'ISF s'établissait au début du mois de juillet 2010 à près de 562 000 et le montant de l'impôt total déclaré à 3 290 millions d'euros¹³. Dans le même sens, il est clair que la majorité (75%) des français sont contre la suppression de l'ISF contre seulement 19% favorables et 6% sans opinion¹⁴. Toutefois, le risque pour le cas marocain est que cet impôt pourrait entraîner, comme c'était le cas à l'arrivée au pouvoir en 2011 du « parti de la justice et développement », une vague d'immigration des fortunes marocaines à l'étranger. Le cas en France est plein d'enseignements : 846 redevables de l'ISF ont quitté la France en 2006, 719 en 2007 et 821 en 2008¹⁵. En France, il faut noter que la « fortune non résidente »¹⁶ atteignait 7400 milliards de dollars fin 2009¹⁷. La suisse concentre à elle seule plus de 27 % de la fortune non résidente, soit 2000 milliards de dollars sur un total de 7400 milliards. Cet engouement pour la suisse est dû à son secret bancaire.

3 LES APPORTS DE LA NOUVELLE REFORME DE LA LOI ORGANIQUE DES FINANCES

Force est de constater que dans la pratique de l'exécution des lois de finances, les parlementaires n'ont que peu de marge de manœuvre pour intervenir sur les recettes (taux d'imposition notamment). A cela s'ajoute, une nomenclature budgétaire des dépenses qui ne fournit pas au parlement le détail de leur nature ou l'organisme destinataire de certains transferts budgétaires. Il s'agit particulièrement des *charges communes de fonction* (en particulier de personnel) et des *charges communes d'investissement* (charges en principal de la dette et les intérêts).

3.1 Au niveau des modalités du dialogue budgétaire entre parlement et gouvernement

La procédure budgétaire n'est qu'un aspect de la relation entre le gouvernement et le parlement. La LOF n'est pas une réforme destinée à changer les attributions de ceux-ci. Mais son but est de mettre fin à une interprétation de la constitution de 1996 transformant le parlement en une « chambre d'enregistrement » du budget. Car cette constitution avait fortement réduit la capacité d'action du parlement en matière d'élaboration et de suivi budgétaire. A ce niveau, « l'exemple le plus abouti est celui des Etats Unis, où le congrès dispose de pouvoirs et de moyens importants. Le budget fédéral américain est le résultat d'une longue négociation entre les comités des finances des deux chambres et le pouvoir exécutif, aucune des deux parties n'ayant les moyens juridiques de passer outre l'approbation de l'autre... »¹⁸

¹³ Frédéric DOUET, (2011). Le système fiscal français en clair. Editions ellipses, France, Page 14.

¹⁴ Le monde, 22 sept. 2010, n°20423, page 8.

¹⁵ Frédéric DOUET, (2011), op cit., page 14.

¹⁶ Encore appelée fortune « offshore », la « fortune non résidente » correspond aux actifs déposés par une personne dans un pays où elle ne réside pas.

¹⁷ 10^e rapport annuel du Boston consulting group (BCG) in le Figaro n° 20485, 12-13juin 2010, cahier N°2, page 25.

¹⁸ Xavier INGLEBERT (2005). Manager avec la Loi organique relative aux lois de finances. Edition Groupe Revue Fiduciaire. Préface de Nicolas SARKOZY. Paris, Page 206.

La nouvelle LOF modifie la procédure budgétaire (préparation, discussion, présentation, vote et suivi du budget de l'Etat). Elle donne un rôle plus actif au parlement dans l'autorisation, le suivi et le contrôle de la dépense publique.

3.1.1-Elle accroît son information :

En amont de la discussion budgétaire, la LOF renforce l'information du parlement sur la stratégie économique, financière et budgétaire du gouvernement. La discussion budgétaire sera nourrie d'une *documentation large* et diversifiée sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques. Selon l'art 48 de la LOF, elle comprend, entre autres: le rapport économique et financier, un rapport sur les comptes consolidés du secteur public et « la *programmation pluriannuelle* des départements ministériels ou institutions, ainsi que celle des établissements et entreprises publics soumis à leur tutelle et bénéficiant de ressources affectées ou de subventions de l'Etat, est présentée, pour information, aux commissions parlementaires concernées en accompagnement des projets de budgets desdits départements ministériels ou institutions »¹⁹.

Aussi, comme les parlementaires disposeront également du projet de loi de règlement de l'exercice précédent²⁰ et de ses annexes prévues à l'article 66 de la LOF²¹ et grâce à la communication par la cour des comptes du rapport sur l'exécution de la loi de finances et la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et le compte général du Royaume (à partir du premier janvier 2020), les parlementaires seront mieux en mesure d'identifier les éventuelles modifications apportées d'un budget à l'autre et de procéder à des comparaisons entre exercices. Sous la LOF de 1998, ce genre de comparaisons était très difficile.

3.1.2- la LOF met à la disposition du parlement une documentation budgétaire abondante.

A noter que, selon les dispositions de l'article 48 de la LOF, le projet de la loi de finances de l'année doit être accompagné d'un nombre importants de rapports (14 rapports au total). Cela pose des questions sérieuses sur sa capacité à en tirer parti. Car le risque comme disait *Laffer*, est que « trop d'information tue l'information ». La question ne concerne pas tant la gestion de cette masse documentaire, que la capacité d'analyse de son contenu, désormais plus complexe : à la documentation budgétaire s'ajoute dorénavant la documentation de la performance.

De ce fait, l'approche budgétaire des parlementaires a été souvent focalisée par le passé sur la procédure et sur l'idée, partagée avec le gouvernement, qu'« un bon budget est un budget qui augmente ». Par contre, avec la philosophie de la

¹⁹ Art 48 de la LOF.

²⁰ Selon l'article 65, ce projet de loi de règlement « est distribué avant le «31 mars de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte ».

²¹ Il s'agit en particulier des rapports annuels de performance élaborés par le ministère des finances, le compte général de l'Etat appuyé du bilan et des autres états financiers.

nouvelle LOF, « un bon budget est celui qui permet, au moindre coût, d'atteindre les objectifs préalablement définis ».²²

3.1.3- un enjeu majeur de la loi de règlement

Jusqu'à maintenant, les députés se désintéressaient plutôt des lois de règlement. Ils avaient pour mission la constatation des résultats financiers de l'exercice précédent et l'approbation des différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année. Toutefois, avec la nouvelle LOF, le champ de la loi de règlement est élargi et donne une vision plus complète de la situation financière de l'Etat. Car à la loi de règlement soumise à l'appréciation du parlement sont annexés surtout les rapports annuels de performance qui indiquent pour chaque **programme** les écarts avec les prévisions des lois de finances. Ces écarts se rapportent à la fois aux données budgétaires et aux données relatives à la performance, ce qui permet aux ministres de rendre compte concrètement de leur gestion. Les parlementaires auront donc la possibilité de constater si le programme a été ou non réalisé.

Aussi, les parlementaires auront la possibilité de sanctionner un résultat « médiocre » lors du vote de la loi de finances suivante, en usant de leurs droits d'amendement et en réallouant les crédits sur un autre programme aux résultats plus positifs au sein d'un même chapitre (département ministériel).

3.2 Au niveau de la réforme de la comptabilité publique

Un des grands piliers de la réforme de l'Etat, la LOF, est qu'elle comprend à côté du volet budgétaire et du volet performance qui sont bien connus, **un volet comptable**. La question qui se pose est de savoir dans quelle mesure cette réforme comptable améliorera-t-elle l'efficacité et la transparence de l'action publique ? Ce qui est certain, c'est que cette réforme est bénéfique pour le Maroc pour les raisons suivantes:

3.2.1. Elle permettra d'abord à l'Etat marocain de passer d'une comptabilité « redditionnelle » à une comptabilité décisionnelle.

Le compte général de l'Etat annexé à la loi de règlement que remettait le gouvernement au parlement et qui faisait l'objet d'une déclaration de conformité par la cour des comptes, avait pour seul but essentiel de vérifier si l'exécution budgétaire avait été conforme à l'autorisation parlementaire. La logique qui prévalait était ainsi purement rétrospective.

De plus, le compte général de l'Etat était établi en caisse, ce qui présentait deux limites : i) une comptabilité de caisse qui ne recense que ce qui donne lieu à un flux en encaissement ou en décaissement. Elle ignore donc tout ce qui est patrimonial tel que les actifs de l'Etat, ses charges à payer, ses dettes non financières, ses provisions pour risques et pour charges, ses engagements...ii) elle est par définition bornée par le cadre strict de l'annualité budgétaire et ne donne pas de vision prospective à moyen et long terme sur la situation des finances publiques.

²² Jean Arthus (2005). « LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ? », cité par Xavier INGLEBERT Op., cit page 212.

En adoptant une comptabilité générale et en redéfinissant les états financiers de l'Etat, le Maroc se donne aujourd'hui pour ambition de dépasser cette logique de compte rendu du respect de l'autorisation parlementaire pour se doter d'une comptabilité décisionnelle afin d'éclairer les choix du gouvernement et des gestionnaires. Les informations contenues dans le compte général de l'Etat sont enrichies de manière à permettre d'apprécier les marges de manœuvre autorisées par les finances publiques, les conséquences des politiques mises en œuvre ou des décisions de gestion.

Néanmoins, en raison de l'insuffisance en matière de connaissance du nouveau référentiel comptable par les gestionnaires, se posera certes d'énormes difficultés en matière d'application. Les expériences étrangères, notamment française, attestent qu'il faut plusieurs années pour porter à maturité une réforme comptable de cette importance.

3.2.2. Elle incitera ensuite l'administration à mettre en place de nouveaux processus de gestion intégrés, plus efficaces que ceux qui prévalaient avant.

En effet, l'introduction de la comptabilité d'exercice ou la fonction comptable est partagée entre l'ordonnateur et le comptable, incitera l'administration à s'organiser en fonction des processus, partant du fait générateur jusqu'à l'écriture comptable, et non plus en fonction d'acteurs cloisonnés intervenant dans le processus sans coordination des actions. On peut prendre 2 exemples illustratifs :

Le premier exemple porte sur la réforme des *modalités de contrôle du comptable*. Traditionnellement, le contrôleur budgétaire ou le comptable public exerçaient des contrôles à priori et exhaustifs sur les actes des gestionnaires. **Le décret du contrôle modulé de la dépense** prévoit trois types de contrôle : un contrôle de droit commun, le contrôle allégé et le contrôle allégé supérieur. Ces contrôles permettent au comptable public d'adapter ses contrôles au fur et à mesure que les gestionnaires renforcent la maîtrise de leurs risques.

Ainsi, là où l'on faisait du **contrôle sur les actes**, on veut maintenant privilégier **l'évaluation de processus**. Là où l'on faisait des *contrôles exhaustifs*, on veut maintenant faire *des contrôles modulés* en fonction des risques, des enjeux et de la qualité de gestion. Là où l'on faisait des *contrôles a priori*, on veut maintenant soit fiabiliser les processus en amont, soit réaliser des évaluations en aval et limiter les *contrôles a priori* aux actes dont les enjeux ou les risques le justifient.

Le second exemple de processus de gestion performant : le service facturier. Situé sous l'autorité du comptable, celui-ci reçoit directement les factures adressées par les fournisseurs et les met en paiement dès lors que la facture est conforme à l'engagement juridique et au service fait attesté par l'ordonnateur. La nouvelle organisation du processus de la dépense permet tout à la fois de spécialiser chaque acteur sur son cœur de métier, de raccourcir les délais de paiement (ce qui évitera les retard de paiement pour les entreprises et le paiement des intérêts moratoires pour l'Etat), de réaliser d'importants gains de productivité en supprimant des tâches et contrôles redondants dans la phase amont du processus.

3.2.3. Enfin, et c'est l'idée la plus importante, la réforme comptable placerait la notion de risque au centre des préoccupations des administrations et incitera les administrations à renforcer leur dispositifs de contrôle interne.

Avec le nouveau cadre comptable, les administrations passeront d'une culture purement réglementaire à la **maitrise des risques** par une démarche de renforcement des dispositifs de contrôle interne qui constituent le levier privilégié d'amélioration de la qualité comptable. Certaines ambiguïtés sont à lever puisque aujourd'hui on assiste à une certaine sensibilisation dans l'ensemble des administrations quant on aborde la notion de contrôle interne: la première ambiguïté porte d'abord sur le sens du contrôle interne, il est établi que le sens du « contrôle interne » qui va avec les objectifs de la LOF est bien synonyme de « maitrise des risques ». C'est loin de la logique coercitive du contrôle externe.

Ensuite, il est clair que c'est bien à l'ordonnateur de mettre en place les dispositifs de contrôle interne comptable. Mais, le comptable public, en sa qualité de garant de la sincérité des enregistrements et du respect des procédures, doit jouer un rôle de normalisateur à travers la mise en place d'un cahier des charges qui récapitule les principes auxquels les dispositifs de contrôle interne mis en place par les gestionnaires doivent se conformer.

Il faut noter quatre leviers de maitrise des risques via un dispositif de contrôle interne suivant le référentiel de contrôle interne inspiré des normes internationales²³:

- i. Un levier organisationnel, c'est-à-dire qui fait quoi ? : analyser la répartition des tâches au sein des services afin d'identifier clairement les responsabilités et les contrôles clés ;
- ii. Un levier documentation c'est-à-dire comment ? : documenter les processus pour en faciliter l'exécution dans de bonnes conditions de sécurité ;
- iii. Un levier traçabilité c'est-à-dire puis je prouver ce que j'ai fait ? : garantir la piste d'audit en conservant la trace des contrôles ;
- iv. Un levier évaluation c'est-à-dire ce que je fais est-il efficace ? : faire auditer le dispositif de contrôle interne pour s'assurer qu'il est correctement appliqué, qu'il produit les effets attendus et identifier des voies d'amélioration.

4 LES OUTILS DE LA BONNE GESTION FINANCIERE PUBLIQUE

Aujourd'hui, un grand pas a été réalisé au Maroc dans la définition et dans la mise en place des outils nécessaires à une bonne gestion financière publique. L'adoption de la LOF en 2015 et la norme comptable internationale peuvent y jouer un rôle essentiel.

²³ Nathalie Morin (2009). La réforme de la comptabilité publique en France. Cité dans la bonne gouvernance des finances publiques dans le monde, Op., cit, Page 256 et suivantes.

4.1 L'introduction du plan de comptes de l'état

La comptabilité de l'Etat, se trouve profondément changée dans sa philosophie. Car, elle a évolué vers une logique permettant de véhiculer plus de transparence dans la gestion publique. C'est une comptabilité d'exercice adaptée de celle des entreprises, par exemple en ce qui concerne le traitement comptable des produits fiscaux ou des biens détenus par l'Etat dont le prix d'acquisition est inconnu ou difficile à évaluer (monuments historiques ou œuvres d'art particulièrement anciennes) qui est retenue.

Selon les dispositions de la LOF-2015 et notamment l'article 31, la cour des comptes doit, à compter du premier janvier 2020, certifier la régularité, la sincérité et l'image fidèle des comptes de l'Etat. L'institution d'une telle certification inscrit donc le Maroc dans un mouvement international de modernisation des systèmes comptables publics.

C'est évidemment de la comptabilité générale que le législateur marocain entend faire un instrument de contrôle de la gestion et de la performance.

Alors que les opérations budgétaires sont établies en comptabilité de caisse selon une logique de trésorerie, la comptabilité générale de l'Etat est basée sur le principe de la constatation des droits et obligations, c'est ce que stipule l'article 33 de la LOF. Les opérations seront donc prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

Aussi, la LOF précise que les comptes de l'Etat doivent être conformes aux règles en vigueur, sincères et donner l'image fidèle de son **patrimoine** (immobilisations, dettes, créances, stocks...) et de sa situation financière. Ce qui signifie la traduction en termes comptables (actif et passif) un patrimoine qu'il faudra non seulement identifier mais aussi évaluer. Les règles comptables ont été arrêtées en adéquation avec les normes comptables internationales en tenant des référentiels que sont les IPSAS établies par l'IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board).

4.1.1. Les états financiers

Ces états comprennent : **un Bilan** : comme pour les entreprises, le bilan retrace **la situation nette**²⁴ de l'Etat. Il comporte un actif décrivant les éléments du patrimoine représentés par les immobilisations et la trésorerie quand elle est positive et un passif exposant quant à lui les obligations à l'égard des tiers ou encore les dettes, les provisions pour risque etc. **Un compte de résultat** : comportant trois parties : un tableau des charges nettes de l'exercice, un tableau des produits régaliens nets (par exemple les produits fiscaux) et un tableau de détermination du solde de l'exercice (différence entre les résultats des deux premiers). **Un tableau des flux de trésorerie** : faisant apparaître distinctement **les flux liés à l'activité, les flux d'investissement et les flux de financement**.

²⁴ Un modèle de tableau de situation nette est posté en annexes.

4.1.2 Les charges

Il a été déterminé trois catégories des charges de l'Etat²⁵ :

- **Les charges de fonctionnement** : On distingue deux sortes de charges de fonctionnement : **les charges directes et indirectes**. On enregistre dans les charges directes toutes les dépenses concernant les achats de produits et services ainsi que les rémunérations du personnel. Les charges indirectes comprennent les subventions pour charges de service public, c'est-à-dire les versements effectués par l'Etat à des organismes, qualifiés d'opérateurs, en contrepartie de la réalisation d'une mission.
- **Les charges d'intervention** : Il s'agit des charges liées aux interventions économiques et sociales de l'Etat. Elles comportent essentiellement **les transferts** de l'Etat vers les collectivités locales. Peuvent également figurer dans cette catégorie les versements aux ménages ou aux entreprises bénéficiaires d'une politique publique les concernant.
- **Les charges financières** : Elles comprennent les **intérêts** des dettes, les pertes de change liées aux dettes financières, etc.

4.1.3 Les produits régaliens²⁶

Il s'agit des produits des impôts (TVA, IS, IR, TIC, DET...), des amendes et autres pénalités. Ces produits sont issus de l'exercice de la souveraineté de l'Etat et proviennent de tiers qui ne reçoivent pas directement en contrepartie, une ressource d'une valeur équivalente.

4.1.4 Les produits de fonctionnement, les produits d'intervention et les produits financiers

- **les produits de fonctionnement** : Ces produits se distinguent des produits régaliens car ils ne relèvent pas de l'exercice de la souveraineté de l'Etat. Mais ils résultent de son activité courante. Sont classées dans cette catégorie les ventes et prestations de services, les cessions d'éléments de l'actif, de la production stockée ou immobilisée.
- **les produits d'intervention** : il s'agit là de contributions reçues de tiers sans contrepartie comme par exemple les dons et legs.
- **les produits financiers** : ce sont des produits tels que ceux provenant des participations, avances et prêts de l'Etat, des créances non immobilisées, des gains de change....

4.1.5 Les immobilisations

On distingue entre d'une part **les immobilisations incorporelles** : ce sont principalement les éléments incorporels représentatifs des dépenses ayant concouru à une amélioration identifiable et durable des capacités des services de l'Etat à assurer leurs missions. D'autre part, **les immobilisations corporelles** : c'est à dire des biens et des équipements tels que les terrains, les immeubles bâtis, les infrastructures de communication (routes, autoroutes, chemins de

²⁵ Un modèle de tableau des charges nettes de l'Etat est placé en annexe 2.

²⁶ Un tableau des produits régaliens se trouve en annexe 3.

fer...), les œuvres d'art, les agencements et installations (par ex. les installations de chauffage...), le matériel et l'outillage, le matériel de transport, le mobilier de bureau....

Et enfin les immobilisations financières : ce sont les participations de l'Etat marocain (par ex. les parts sociales détenues dans une société de capitaux) ainsi que les prêts (accordés pour une période supérieure à quatre ans) et avances (accordés pour une durée renouvelable une fois).

4.1.6 Les stocks

Ils sont constitués par des marchandises ou des biens immobiliers destinés à être vendus. Ils comportent également les matières premières, les travaux en cours, et les produits finis réalisés par l'Etat, lorsqu'ils sont destinés soit à être donnés ou vendus pour un prix modique, soit à être intégrés dans la fabrication de nouveaux produits.

4.1.7 Les créances de l'actif circulant

Ce sont les « sommes dues à l'Etat par des tiers et qui en raison de leur destination ou de leur nature n'ont pas vocation à être mobilisés »²⁷. Il peut s'agir par exemple de créances sur clients à l'occasion de la vente d'un bien ou des créances sur des redevables d'un impôt ou d'une amende.

4.1.8 Les éléments de la trésorerie de l'état

Les composantes de la trésorerie de l'Etat relèvent de l'Actif et du passif du bilan.²⁸

Dans l'actif sont inscrits :

- les opérations concernant les disponibilités (fonds sur comptes bancaires ou en caisse, valeurs à l'encaissement, ou à l'escompte)
- Les équivalents de trésorerie : il s'agit de placements à court terme aisément convertissables en trésorerie.

Au passif sont enregistrés : Les dépôts des correspondants du trésor ; les dettes résultant de la mise en pension de tiers d'Etat ; les dettes résultant d'emprunts sur le marché interbancaire ; les dettes liées à l'utilisation de lignes de crédits ; les créances et dettes diverses.

4.1.9 Les dettes financières à terme

Il s'agit des opérations d'émission, de conversion, de gestion et de remboursement des emprunts d'Etat. Ce sont des éléments d'actif et de passif tels que les emprunts négociables et non négociables, les instruments financiers à terme (par ex. les contrats d'échange de taux d'intérêt avec un échéancier préfixé), les dépôts de garantie...etc.

²⁷ André Barilari et Michel Bouvier (2010). La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat. 3è édition., Extenso éditions., Paris, page 64.

²⁸ Le tableau des flux de trésorerie est indiqué à l'annexe 4.

4.1.10 Les provisions pour risques et charges, dettes non financières et autres passifs

-Les provisions pour risques et charges : elles concernent d'une part les risques probables liés aux engagements donnés, aux litiges et aux pertes de change, d'autre part les charges de fonctionnement ou d'intervention.

-Les dettes non financières : concernent une dette certaine telle que la créance qu'un fournisseur peut avoir sur l'Etat (dettes de fonctionnement) ou bien celle liée à un transfert (dette d'intervention) ou bien encore les crédits de TVA, les acomptes d'impôt sur les sociétés...

-Les autres passifs : ce sont des éléments dont le montant est connu mais dont la date d'échéance est incertaine. Il s'agit par exemple de bons de trésor émis au profit d'organismes internationaux ; ces titres n'ont pas une date certaine d'échéance car il s'agit d'une participation de l'Etat à ces organismes qui équivaut à la somme due et dont le remboursement pourra être demandé en cas de besoin.

4.1.11. Les engagements hors bilan

Il s'agit de trois catégories d'engagements :

a) Les engagements pris dans le cadre d'accords liant juridiquement l'Etat à un tiers. Figure par exemple dans cette catégorie la dette garantie, les garanties liées à des missions d'intérêt général (par ex. le mécanisme d'assurance tels que la SMAEX²⁹), les contrats de cofinancement (comme les engagements pris dans le cadre des contrats-programme entre l'Etat et les régions...).

b) Les engagements liés aux litiges incontestables par l'Etat et dont la responsabilité de celui-ci est reconnue ainsi que les engagements pour lesquels la comptabilisation des provisions pour risques ne sont pas vérifiés.

c) Les engagements de retraites des fonctionnaires : il s'agit de la différence entre les sommes actualisées que l'Etat devra verser dans l'avenir au titre des retraites et les sommes représentées par les cotisations également actualisées qui lui sont versées. Le calcul se fait à droit constant.

4.2 Les normes comptables internationales

La normalisation est une partie intégrante de la mutation de l'Etat qui suscite quelques questions importantes : pourquoi une norme internationale ? Quelles sont les raisons de l'apparition d'un normalisateur international pour le secteur public c'est-à-dire dans un domaine classique de souveraineté nationale ? Le normalisateur international a-t-il rempli son mandat ?

²⁹ La Société Marocaine d'assurance à l'exportation a pour vocation la promotion de l'exportation via le remboursement des pertes subies à l'occasion des opérations faites par les entreprises à l'étranger : ventes à l'étranger se soldant par le non paiement, participation infructueuse à un salon ou une foire à l'étranger...

4.2.1 Pourquoi une norme internationale ?

La norme internationale est née du sentiment de profonde insatisfaction quant à l'ampleur et à la fiabilité des informations financières données par les Etats sur leur fonctionnement ainsi que sur leurs opérations. Au niveau international, la méfiance est venue des crises asiatiques vers les années 1990 qui a été le facteur déclencheur et accélérateur de la prise de conscience chez les gestionnaires, des parlementaires et des citoyens.

La comptabilité de caisse adoptée par les pays ne donne pas d'informations pertinentes sur les engagements des Etats et leur situation financière exacte. Les premiers ayant recommandé l'adoption des normes comptables internationales sont les institutions financières internationales, le FMI et la Banque Mondiale. Selon les « experts de ces institutions », la comptabilité de caisse ne permet pas de connaître la véritable situation financière des Etats et l'ampleur des risques courus. Pas de transparence. Pas non plus de comparabilité possible entre différents pays.

Le même mécontentement s'est manifesté au Maroc ces dernières années et qui a débouché sur la Loi Organique des Finances adoptée en 2015. Le parlement a constaté que sa mission essentielle du contrôle du gouvernement ne pouvait être bien remplie dans un cadre strictement budgétaire et sans disposer d'une information fiable de la situation financière globale de l'Etat.

Le deuxième facteur justifiant l'importance de trouver de nouveaux outils de gestion publique est que les gestionnaires publics (départements ministériels) eux-mêmes, concentrés sur la « consommation-exécution » de leurs enveloppes budgétaires ne disposaient pas d'outils performants d'une gestion efficace.

Le troisième élément est lié aux pratiques de corruption qui se développent d'autant plus facilement que les opérations publiques se font dans un cadre limité, spécifique à chaque intervenant de manière partielle et incompréhensible pour le public et le citoyen : on assiste à une complexité des systèmes comptables à l'intérieur d'un même Etat. Un système pour l'Etat, un autre pour les collectivités territoriales, ...etc.

Pour répondre à tous ces défis, l'IPSASBoard (International Public Sector Accounting Standards Board), qui est le parallèle pour le secteur public de ce qu'est l'IASB (International Accounting Board) pour les normes comptables et l'information financière du secteur privé, a conçu un référentiel comptable, qui permet d'évoluer vers la production de plus d'informations financières et comptables. C'est ce qu'on appelle les normes IPSAS qui sont au nombre de 28.

Le constat peut être fait aujourd'hui de « la très large utilisation ou application de ces normes par un grand nombre d'Etats qui soit les appliquent directement, soit s'en inspirent largement pour leur normalisation nationale³⁰.

³⁰ Philippe ADHEMAR (2009). Les normes comptables internationales. In la bonne gouvernance des finances publiques dans le monde. Editions lextenso, sous la direction de Michel BOUVIER, Paris, Page 251.

4.2.2 Comment faire des normes comptables un outil d'efficacité de la gestion publique

L'idée est de partir des règles applicables aux entreprises et les adapter aux spécificités du secteur public. Car, il est vrai que les États comme les entreprises achètent, vendent, louent, payent des salaires, etc. Mais il y a des domaines où cette référence ne fonctionne plus. Ces domaines touchent essentiellement l'impôt, la nature des politiques sociales...D'où la nécessité de définir un cadre conceptuel qui soit propre au secteur public et qui est différent de celui dédié au secteur privé. Car, les objectifs de l'État ne sont pas les mêmes que le secteur privé. De même, quelle est l'entité qui doit rendre compte ? quel est le véritable périmètre du secteur public.... ?

Aussi, les normes internationales sont des principes dont la mise en place nécessite une aide de la part du normalisateur, qui se contente de proposer un corps de normes internationales. Jusqu'à présent, les pays en développement trouvent des difficultés en matière d'application nationale de ces normes, pour faire face à leurs besoins en comptabilité. Il serait judicieux aussi, de s'appuyer par exemple de la mutualisation des expériences de ceux qui ont déjà entrepris cette démarche.

Enfin, il est à signaler une particularité dans ce domaine : l'IPSASBoard n'est soumis à la surveillance d'aucun « oversight », bien qu'il est chapeauté par l'IFAC, à la différence de la plupart des organisations internationales ou même nationales dans le domaine comptable ou de l'audit.

CONCLUSION

En guise de conclusion, il faut insister sur 2 idées : la 1^{ère} est que la réforme comptable, loin d'être une réforme technique, constitue un puissant levier de modernisation de l'administration. Elle fournit un éclairage sur la soutenabilité des finances publiques et incite l'administration à repenser ses processus et ses méthodes de travail. Comme le montrent plusieurs expériences mondiales, comme celle de la Nouvelle Zélande³¹, ces réformes se mènent dans la durée. Le Maroc est dans la phase de lancement et a une ambition d'évoluer vers une phase d'optimisation des processus. La seconde conclusion est que le Maroc apporte la preuve d'un modèle qui s'adapte rapidement à ce nouvel environnement comptable. Le principe de séparation des tâches de l'ordonnateur et du comptable se révèle parfaitement conforme aux principes du contrôle interne reconnus pour tous les référentiels internationaux.

³¹ La Nouvelle-Zélande est certainement le pays qui est allé le plus loin dans la mise en œuvre de réformes comptables rapprochant la comptabilité de l'État de celle d'une entreprise privée. Dès le début des années 1990, la Nouvelle-Zélande a été la première à comptabiliser les engagements de l'État afin, notamment, que les managers mesurent l'impact de leurs actes.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- [1] ADHEMAR Philippe (2009). Les normes comptables internationales. In la bonne gouvernance des finances publiques dans le monde. Editions lextenso, sous la direction de Michel BOUVIER, Paris, France.
- [2] Arthus Jean (2005). LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ?, cité par Xavier INGLEBERT (2005).
- [3] Barilari André et Bouvier Michel (2010). La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat. 3è édition,. Extenso éditions,. Paris, France.
- [4] Boston consulting group (BCG), 10^e rapport in le Figaro n° 20485, 12-13juin 2010, cahier N °2, Paris, France.
- [5] CAMDESSUS Michel (2010). Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques. La documentation française, collection rapports officiels. Paris, France.
- [6] Conseil Economique et Social (2012). Le système fiscal marocain : développement économique et cohésion sociale. Rapport, Auto-Saisine n° 9/2012, Rabat, Maroc.
- [7] DOUET Frédéric (2011). Le système fiscal français en clair. Editions ellipses, France.
- [8] INGLEBERT Xavier (2005). Manager avec la Loi organique relative aux lois de finances. Edition Groupe Revue Fiduciaire. Préface de Nicolas SARKOZY. Paris, France.
- [9] La LOF- BO n° 6370 du 18-06-2015.
- [10] LAHLIMI Ahmed (2015). Le Budget Economique Exploratoire 2016. Haut Commissariat au Plan. Casablanca, Maroc.
- [11] Le monde, 22 sept. 2010, n°20423.
- [12] LOPEZ Christian (2007). La fiscalité comme vecteur d'attractivité du territoire. Article paru dans l'ouvrage collectif : « mondialisation et fiscalité- la globalisation fiscale », éditions L'Harmattan, Paris, France.
- [13] Martinez Jean. Claude (1984). La fraude fiscale. Presses Universitaires de France Ed. : Que sais-je ? France.
- [14] Ministère d'Economie et des Finances (2016). Dépenses fiscales : vers une meilleure rationalisation. Revue AL MALIYA, spécial n°14. Janvier 2016, Rabat Maroc.
- [15] Ministère de l'économie et des finances (2016). Synthèse du Rapport Economique et Financier 2016. Direction des études et des prévisions financières, Rabat, Maroc.
- [16] Morin Nathalie (2009). La réforme de la comptabilité publique en France. Cité l'ouvrage collectif aux éditions lextenso : la bonne gouvernance des finances publiques dans le monde. Actes de la IVème Université de Printemps de Finances Publiques, centre de conférences Pierre Mendes, France.