

LA MODERNISATION DES PRINCIPES BUDGETAIRES

MODERNIZATION OF BUDGETARY PRINCIPLES IN MOROCCO

Pr. Ouafaa khallouk

Professeur chercheur

FSJES - Souissi

Université Mohamed V, Rabat

Maroc

okhallouk@hotmail.com

Résumé

La présentation du budget de l'Etat doit respecter quatre grands principes du droit budgétaire classique (l'unité, l'annualité, l'universalité et la spécialité), auxquels il convient d'ajouter les principes de sincérité consacrés par la LOF du 2 juin 2015 et d'équilibre (inscrit dans l'article 77 de la Constitution).

L'appréhension de ces principes budgétaires comporte plusieurs difficultés. La première difficulté a trait à la visibilité du principe. Les principes n'apparaissent pas toujours de manière explicite dans la LOF. On les déduit du texte. La deuxième difficulté tient à leur portée. Elle reste difficile à apprécier en raison de l'existence de nombreuses dérogations ou aménagements.

La LOF introduit de véritables innovations, par rapport aux principes budgétaires tels qu'ils étaient définis à partir de la loi organique de 1998. Si les principes d'annualité, d'unité et d'universalité ne connaissent pas de bouleversements majeurs, le principe de spécialité connaît avec la LOF, une mutation profonde.

Les quatre principes budgétaires « classiques » ont pour finalité commune de faciliter le contrôle du Parlement aussi bien au niveau du vote que de l'exécution du budget de l'Etat.

Mots clés : l'unité, l'annualité, l'universalité, la spécialité

Abstract

The presentation of the State budget in Morocco must comply with four main principles of classical budgetary law (unity, annuality, universality and specialty), to which should be added the principles of sincerity and balance introduced by the new LOF in 2015 (organic law on finance laws).

The implementation of these budgetary principles involves several difficulties. The first difficulty relates to the visibility of the principles which do not always appear explicitly in the LOF, and must be deduced from the text. The second difficulty lies in their scope, which remains difficult to assess due to the existence of numerous exemptions or arrangements.

The LOF introduces important innovations in relation to the budgetary principles as they were defined from the organic law of 1998. While the principles of annuality, unity and universality have not undergone significant changes, the principle of specialty has substantially changed with the LOF.

The four classic budgetary principles have the common purpose of facilitating parliamentary control both at the time of voting and during the execution of the State budget.

Keywords: Unity, Annuality, Specialty, Sincerity, Balance

1. L'UNITÉ BUDGÉTAIRE

La règle de l'unité impose de faire figurer dans un document unique l'intégralité des ressources et des charges afin de donner au Parlement une vision globale du budget de l'Etat. En revanche ce principe a été altéré avec l'interventionnisme de l'Etat. En pratique, la complexité et la diversité des opérations de l'Etat ont conduit à l'éclatement du budget en trois sous-ensembles (budget général, services de l'Etat gérés de manière autonome et comptes spéciaux du Trésor). Le principe de l'unité est renforcé avec la LOF notamment par une diminution du nombre de comptes spéciaux du Trésor.

1.1. Les sources du principe

Le principe de l'unité budgétaire est posé par la loi organique relative à la loi de finances du 2 juin 2015 dans ses articles 1 et 8 :

Art. 1 : « La loi de finances détermine, pour chaque année budgétaire, la nature, le montant et l'affectation de l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat, ... ».

Art. 8 : « ... Toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées au budget général ... ».

1.2. Justification et signification du principe de l'unité budgétaire

- Deux justifications président à l'explication de cette règle.

La règle de l'unité impose de faire figurer dans un document unique l'intégralité des ressources et des charges afin de donner au Parlement une vision globale du budget de l'Etat.

Il ressort que deux conditions cumulatives doivent être satisfaites :

Une justification politique : la règle de l'unité permet un contrôle du Parlement sur les finances de l'Etat.

Une justification technique : le respect de la règle de l'unité permet d'assurer la clarté de la présentation du budget et de savoir si le budget est en équilibre et s'il ne l'est pas de mesurer l'importance du déficit.

- Le principe de l'unité budgétaire signifie que :
 - toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat doivent être rassemblées dans un seul et même document.
 - le budget doit recenser l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat, sans aucune exception.

Cela signifie sur le plan formel, que toutes les opérations budgétaires figurent dans un seul texte. Ce qui permet d'une part, d'éviter une fragmentation des documents budgétaires, et, d'autre part, d'éviter d'affaiblir l'efficacité du contrôle parlementaire.

Au sens matériel, la règle de l'unité signifie que l'ensemble des opérations financières de l'Etat est retracé dans le projet de loi de finances soumis au Parlement et permet d'éviter de dissimuler un déficit.

Cependant, en pratique, le principe d'unité a connu des aménagements, voire même des dérogations pour tenir compte de la particularité de certaines opérations effectuées par l'Etat.

1.3. Les aménagements du principe de l'unité

La règle de l'unité connaît dans les faits des dérogations prévues par la LOF. Toutes les recettes et dépenses ne sont pas retracées dans le budget général. Si l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat sont intégrées dans la loi de finances, elles ne figurent cependant pas dans un compte unique. Elles sont réparties en trois catégories de comptes : le budget général, les comptes spéciaux du trésor (CST) et les services de l'Etat gérés de manière autonome (SEGMA)¹.

Ces trois catégories de comptes ont pour effet d'altérer le principe de l'unité, mais le principe de l'unité est préservé, car les trois comptes figurent dans la loi de finances. Le budget général représente certes l'élément le plus important mais il est complété par 204 SEGMA et 67 CST².

1.3.1. Les services de l'Etat gérés de manière autonome (SEGMA)

- Le régime juridique des SEGMA

Prévus aux articles 21, 22, 23 et 24 de la LOF, les services de l'Etat gérés de manière autonome retracent les opérations financières des services de l'Etat que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale, dont certaines dépenses, non imputées sur les crédits du budget général, sont couvertes par des ressources propres. L'activité des SEGMA tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à rémunération.

Article 8 : « ... Toutefois, certaines recettes peuvent être affectées à certaines dépenses dans le cadre des budgets de services de l'Etat gérés de manière autonome, de comptes spéciaux du trésor ou de procédures comptables particulières ... ».

Article 21 : « Constituent des services de l'Etat gérés de manière autonome, Les services de l'Etat, non dotés de la personnalité morale, dont certaines dépenses, non imputées sur les crédits du budget général, sont couvertes par des ressources propres. L'activité de ces services doit tendre essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à rémunération... ».

La création d'un SEGMA est décidée par la loi de finances qui prévoit les recettes de ces services et fixe le montant maximum des dépenses qui peuvent être imputées sur les budgets de ces services. La création d'un SEGMA est conditionnée par la justification de l'existence de ressources propres provenant de la rémunération de biens ou de services rendus.

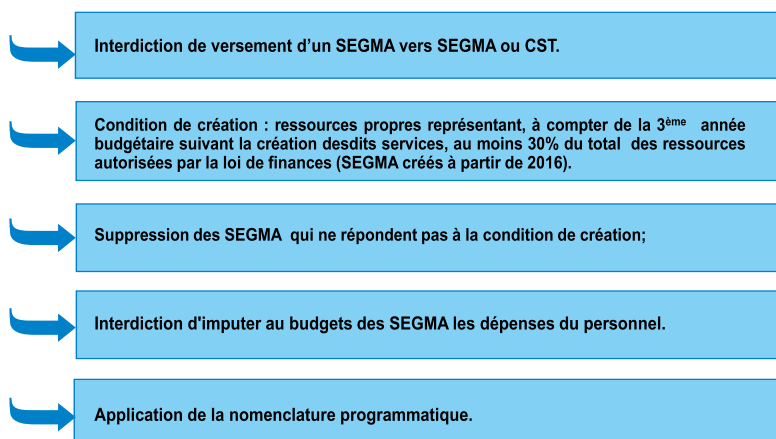
¹ La pratique de débudgétisation consistant à créer de nouvelles personnes morales disposant d'un budget autonome, distinct de celui discuté, est régulièrement dénoncée car elle permet d'échapper à la rigueur du droit budgétaire. La LOF tente de lutter contre cette pratique en permettant au Parlement d'être informé de toutes les matières échappant à son contrôle. C'est ainsi, qu'en marge du budget de l'Etat, le Parlement est informé des SEGMA et des CST.

² Chiffres 2019.

Les ressources propres doivent représenter, à compter de la 3^{ème} année budgétaire suivant la création des dits services, au moins 30% de l'ensemble de leurs ressources autorisées au titre de la loi de finances de la dite année. Les SEGMA qui ne répondent pas à cette condition sont supprimés par la loi de finances suivante (apport de la LOF).

Le régime juridique des SEGMA est marqué par le compromis qui a été à l'origine de cette technique. Par certains traits, il se rapproche de celui du budget général, par d'autres il s'en différencie.

SEGMA NOUVELLES RÈGLES CONCERNANT LEUR CRÉATION ET LEUR UTILISATION



Les SEGMA figurent, comme le budget général, dans les lois de finances et sont donc soumis aux règles particulières de procédure de ces lois. Aux termes de l'article 23 de la LOF, « Les opérations des budgets des SEGMA sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général sous réserve des dispositions prévues à l'alinéa 2 ».

De ce fait, si les recettes d'exploitation sont insuffisantes, le SEGMA bénéficiera d'une subvention d'équilibre prévue au titre I du budget général (article 23 alinéa 4). Inversement, l'insuffisance des ressources propres affectées aux dépenses d'investissement est compensée par une subvention d'équilibre prévue au titre II du budget général ;

Pour adapter la formule des SEGMA à une gestion souple, des dispositions ont été prises notamment, l'article 23 alinéa 2, qui prévoit que les SEGMA comportent deux parties : une partie relative aux recettes et aux dépenses d'exploitation et, le cas échéant, une partie concernant les dépenses d'investissement et les ressources affectées à ces dépenses.

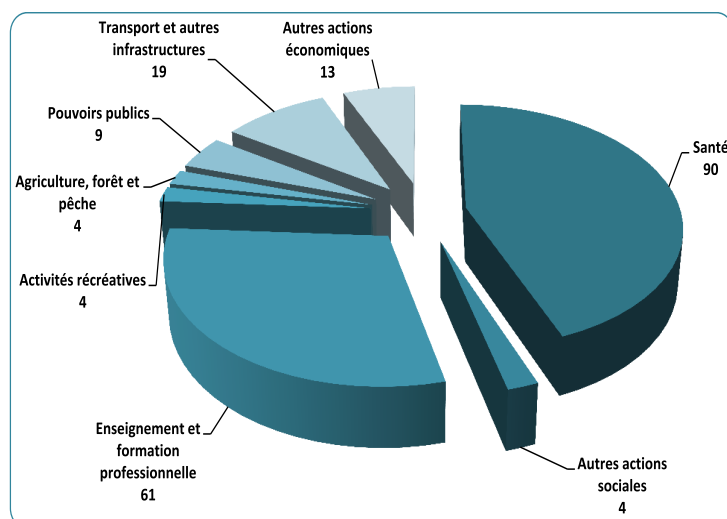
Les SEGMA obéissent donc à un principe d'autonomie (ils disposent d'une autonomie financière), et à un principe de participation (le déficit éventuel ou plus exactement l'insuffisance des recettes d'exploitation, est pris en charge par le budget général par le versement d'une subvention d'équilibre prévue au titre I du budget général et leur excédent éventuel – des recettes d'exploitation – est affecté au financement des dépenses d'investissement. L'insuffisance de recettes propres affectées aux dépenses d'investissement est compensée par une subvention d'équilibre prévue au titre II du budget général.

- Le champ d'intervention des SEGMA

Actuellement, on dénombre 204 SEGMA répartis dans 8 domaines d'intervention : santé (1),

enseignement, formation professionnelle et formation des cadres (2), transport, eau et autres infrastructures économiques (3), autres actions économiques (4), pouvoirs publics et services généraux (5), activités récréatives (6), agriculture, pêche et forêts (7) autres actions sociales (8).

REPARTITION DES SEGMA PAR DOMAINE D'ACTIVITE 2019



Source : ministère des finances

1.3.2. Les comptes spéciaux du trésor (CST)

Le nombre des CST a connu une forte baisse depuis le début des années 2000, passant de 156 en 2001 à 67 en 2019. Cette baisse s'inscrit dans une démarche continue de rationalisation et d'efficacité en matière de gestion desdits comptes.

• Le régime juridique des CST

Les 67 CST (dont 52 CAS) actuellement en vigueur, peuvent se définir comme des comptes destinés à retracer des opérations de recettes et de dépenses effectuées, en dehors du budget général, par des services de l'Etat qui ne sont dotés ni de la personnalité juridique, ni de l'autonomie financière.

La création des CST répond à des considérations pratiques. Ils permettent de déroger aux règles de la comptabilité publique pour l'enregistrement d'opérations réalisées par des services publics administratifs.

L'article 26 de la LOF prévoit que les CST sont créés par la loi de finances à l'intérieur de l'une des catégories visées à l'article 27 de la LOF mais qu'ils peuvent être créés, en cours d'année budgétaire, par décret, en application des dispositions de l'article 70 de la Constitution. Les commissions parlementaires chargées des finances en sont préalablement informées.

L'article 8 de la LOF énonce :

« ... Toutefois, certaines recettes peuvent être affectées à certaines dépenses dans le cadre des budgets de services de l'Etat gérés de manière autonome, des comptes spéciaux du Trésor ou de procédures comptables particulières ... »

L'article 25 de la LOF définit les CST.

« Les comptes spéciaux du Trésor ont pour objet :

- soit de décrire des opérations qui, en raison de leur spécialisation ou d'un lien de cause à effet réciproque entre la recette et la dépense, ne peuvent être commodément incluses dans le cadre du budget général ;
- soit de décrire des opérations en conservant leur spécificité et en assurant leur continuité d'une année budgétaire sur l'autre ;
- soit de garder trace, sans distinction d'année budgétaire, d'opérations qui se poursuivent pendant plus d'une année.

Ces opérations comptables sont liées à l'application d'une législation, d'une réglementation ou d'obligations contractuelles de l'Etat, précédant la création du compte ».

• Classification des CST

L'article 27 de la LOF énumère cinq catégories : les comptes d'affectation spéciale, les comptes d'adhésion aux organismes internationaux, les comptes de financement, les comptes d'opérations monétaires et les comptes de dépenses sur dotation.

les comptes d'affectation spéciale retracent les recettes affectées au financement d'une catégorie déterminée de dépenses et l'emploi donné à ces recettes.

Compte tenu de leur importance et en vue d'un meilleur encadrement des conditions de leur création, l'article 27 de la LOF prévoit que les ressources des CAS provenant du produit de taxes, de ressources qui leur sont affectées et, le cas échéant, de versements du budget général, doivent représenter, à compter de la 3ème année budgétaire suivant la création desdits comptes, au moins 40% de l'ensemble de leurs ressources autorisées au titre de la loi de finances de ladite année. Les comptes d'affectation spéciale qui ne répondent pas à cette condition sont supprimés par la loi de finances suivante.

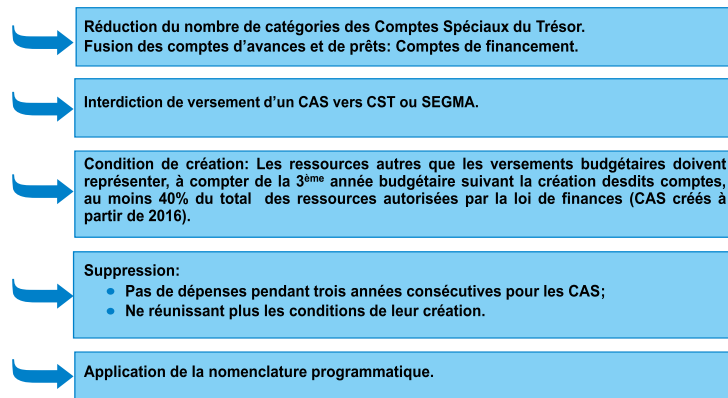
Le compte le plus important en termes de volume de recettes et de dépenses concerne la part des collectivités territoriales dans le produit de la TVA.

- les comptes d'adhésion aux organismes internationaux décrivent les versements et les remboursements au titre de la participation du Maroc aux organismes internationaux. Il convient de rappeler qu'à partir de 2005, ces comptes ont été regroupés en trois comptes³ ;
- les comptes de financement⁴ décrivent les prêts accordés par l'Etat pour des raisons d'intérêt public, pour une durée supérieure à deux ans, ou les avances remboursables consenties par l'Etat pour une durée égale ou inférieure à deux ans ;
- les comptes d'opérations monétaires décrivent les mouvements de fonds d'origine monétaire ;
- les comptes de dépenses sur dotation, au nombre de 4, retracent « des opérations relatives à une catégorie spéciale de dépenses dont le financement est assuré par des dotations du budget général.

³ Compte d'adhésion aux institutions de Bretton woods, compte d'adhésion aux organismes arabes et islamiques et le compte d'adhésion aux institutions multilatérales.

⁴ Regroupement en 2016 des comptes de prêts et comptes d'avances.

LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR (CST) RÉDUCTION DES CATÉGORIES ET NOUVELLES RÈGLES CONCERNANT LEUR CRÉATION ET LEUR UTILISATION



2. L'UNIVERSALITÉ BUDGÉTAIRE

Le principe d'universalité repose sur deux règles. Il impose d'une part la séparation formelle de l'ensemble des recettes et de l'ensemble des dépenses. Il implique que l'ensemble des recettes prises de manière indistincte finance l'ensemble indistinct des dépenses. Toutes les recettes et toutes les dépenses figurent dans le budget de l'Etat, ce qui oblige d'inscrire les dépenses et les recettes pour leur montant brut. En outre, le principe d'universalité interdit l'affectation d'une recette à une dépense. Il permet de maintenir une certaine égalité financière entre les divers services publics.

La règle de l'universalité connaît cependant des dérogations telles que les SEGMA et les CST qui reposent sur une affectation directe des recettes aux dépenses. En outre, des procédures particulières autorisent une telle affectation dans le budget général.

2.1. Les sources du principe

Le principe d'universalité est énoncé aux articles 1 et 8 de la LOF qui prévoit que le budget décrit l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat (art. 1) et qu'il est fait recette du montant intégral des produits sans contraction entre les recettes et les dépenses, l'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses (art.8).

Conformément à l'art. 1 de la LOF : « La loi de finances détermine, pour chaque année budgétaire, la nature, le montant et l'affectation de l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat, ... ».

Article 8 de la LOF : « Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses, l'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses.

Toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées au budget général.... ».

2.2. La double signification du principe d'universalité

Le principe d'universalité s'intéresse au contenu même de l'autorisation budgétaire. Il consiste à inscrire dans le budget l'ensemble des recettes et l'ensemble des dépenses en deux masses distinctes. Il s'oppose à toute contraction entre les recettes et les dépenses, ainsi qu'à l'affectation de certaines recettes, à la couverture de certaines dépenses. Ce principe implique

deux exigences que l'on identifie autour de deux règles structurant l'universalité budgétaire, la non-compensation et la non-affectation.

2.2.1. La règle de la non-compensation

Selon cette règle, que l'on nomme également règle du produit brut ou règle de la non contraction, les dépenses et les recettes doivent être inscrites dans la loi de finances pour leur montant intégral. Il est impossible de ne faire apparaître qu'un solde résultant d'une soustraction entre ressources et dépenses. Cette règle engendre deux conséquences :

- Elle impose d'une part, un certain mode de présentation du budget. C'est la méthode du produit brut qui fait obstacle à l'inscription d'un produit net, c'est-à-dire d'un solde après contraction des dépenses et recettes ;
- Elle impose d'autre part, des exigences quant à l'exécution du budget. Les services administratifs ne peuvent se procurer par eux-mêmes des ressources en dehors de crédits qui leur sont alloués.

2.2.2. La règle de la non-affectation

Cette règle signifie qu'une recette ne peut être affectée au financement d'une dépense particulière. Toutes les recettes sont indistinctement affectées à la couverture des dépenses. C'est ce qu'énonce l'article 8 de la LOF : « ... l'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses. Toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées au budget général... ». Autrement dit, cette règle exige qu'à l'intérieur du budget, recettes et dépenses forment deux grandes masses financières autonomes, sans qu'il soit permis d'affecter une ressource spécifique à une dépense spécifique.

2.3. Les exceptions dans le budget général

L'article 8 al. 4 de la LOF tempère l'interdiction posée dans les alinéas 1 et 2 : « ... Toutefois, certaines recettes peuvent être affectées à certaines dépenses ... ». La loi organique autorise que dans certains cas, des affectations directes de ressources soient faites à certaines dépenses. Ainsi, il existe des aménagements tant du principe de non-compensation que de celui de non-affectation. Les exceptions dans le budget général, consacrées par la LOF, vont essentiellement concerner la règle de non-affectation des recettes aux dépenses.

En dehors des cas déjà étudiés (SEGMA et CST), la loi organique prévoit dans ses articles 34 et 35, l'affectation de recettes à certaines dépenses par le biais de procédures comptables particulières. Il s'agit notamment de la procédure de fonds de concours et la procédure de rétablissement de crédits.

2.3.1. Les fonds de concours

Les fonds de concours⁵(9), prévues par l'article 34 de la LOF de 2005, représentent des fonds versés par des personnes physiques ou morales (autre que l'Etat) pour contribuer avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public. Cette technique permet d'assurer une affectation au sein du budget général ou au sein des SEGMA ou des CST.

⁵ Les fonds de concours ne peuvent, en aucun cas, être alimentés par des recettes fiscales.

2.3.2. Le rétablissement de crédit

Cette procédure, est prévue par l'article 35 de la LOF. Elle permet de restituer des crédits à l'Etat, à concurrence des crédits consommés de façon erronée ou provisoire.

Cette procédure permet non pas de rattacher une recette comme c'est le cas pour les fonds de concours, mais de restituer comme son nom l'indique des crédits à un service donné à concurrence des crédits consommés de façon erronée ou provisoire.

3. L'ANNUALITÉ BUDGÉTAIRE

La règle de L'annualité concerne à la fois le vote de la loi de finances et son exécution comptable. Elle consiste à fixer à une année la durée de l'exercice budgétaire afin de permettre un contrôle régulier des finances publiques par le Parlement. L'évolution des finances publiques a montré les limites de ce principe, rendant inéluctable certains aménagements. Le dépassement du cadre annuel s'impose en raison de son inadaptation aux finances modernes. L'année budgétaire coïncide au Maroc avec l'année civile.

3.1. Les sources de l'annualité budgétaire

Article 1 de la LOF : La loi de finances détermine, pour chaque année budgétaire, ... ».

Article 3 de la LOF : L'article 3 de la LOF pose le principe de l'annualité budgétaire :

« La loi de finances de l'année prévoit, évalue, énonce et autorise, pour chaque année budgétaire, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat, par référence à la programmation budgétaire ... ».

C'est un article qui est repris à l'article 32 de la LOF : «...les recettes sont prises en compte au titre de l'année budgétaire au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public.

« Les dépenses sont prises en compte au titre de l'année budgétaire au cours de laquelle les ordonnances ou mandats sont visés par les comptables assignataires ; elles doivent être payées sur les crédits de ladite année, quelle que soit la date de la créance ».

3.2. Le principe de l'annualité budgétaire

Ce principe a une double dimension :

- Il signifie tout d'abord que l'autorisation budgétaire donnée par la loi de finances n'est valable que pour une année (annualité du vote). A l'expiration du délai d'autorisation, en principe, il n'est plus possible de procéder à aucune dépense, même si tous les crédits n'ont pas été consommés ;
- Il signifie ensuite que le gouvernement doit utiliser dans l'année les autorisations accordées. Les autorisations budgétaires ne sont donc valables que pendant un an (annualité de l'exécution).

D'après l'article 63 de la LOF « les crédits ouverts au budget général au titre d'une année budgétaire donnée, ne peuvent être reportés sur l'année suivante... ».

Ce même article précise toutefois, que les crédits de paiement ouverts au titre des dépenses d'investissement du budget général et les reliquats d'engagement, visés et non ordonnancés, sont reportés, sauf dispositions contraires prévues par la loi de finances, dans la limite d'un plafond de 30% des crédits de paiement ouverts au titre du budget d'investissement pour chaque département ministériel ou institution au titre de l'année budgétaire.

3.3. Les dérogations à l'annualité budgétaire

Les autorisations budgétaires ont normalement une valeur annuelle. Exceptionnellement, certaines peuvent être raccourcies, d'autres peuvent être prolongées.

Il est possible de voter, en cours d'année, des lois de finances rectificatives qui modifient la loi de finances de l'année. De même, un engagement pluriannuel des dépenses d'investissement est également possible.

3.4. Les dérogations au vote annuel

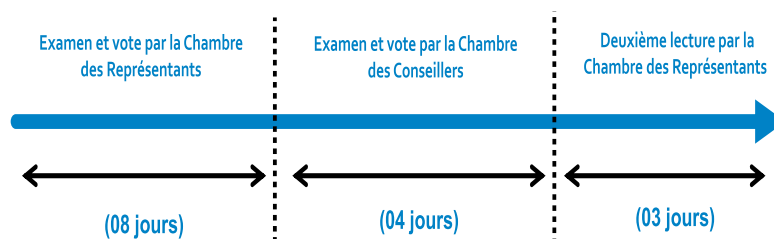
3.4.1. Dérogations pour une période < un an :

Les lois de finances rectificatives

Les lois de finances rectificatives sont définies par l'article 4 de la LOF qui prévoit que, seules de telles lois peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année. L'utilité des lois de finances rectificatives est alors d'intervenir occasionnellement, pendant l'année budgétaire, pour corriger les évaluations de la loi de finances de l'année et les adapter aux nécessités de la conjoncture.

Le dépôt d'un projet de loi de finances rectificative relève de la seule initiative du Gouvernement et peut intervenir n'importe quand. La LOF de 2015 ne régleme pas la fréquence de l'utilisation possible de ce type de lois. De sorte que le gouvernement peut ne pas présenter des lois rectificatives, n'en présenter qu'une ou encore plusieurs en fonction des circonstances économiques ou politiques. En revanche, la LOF a encadré le calendrier d'examen et de vote de la LFr. Si elle est votée dans les mêmes formes que LFA, elle est votée par le Parlement dans un délai particulier (art. 51 et 57 de la LOF), n'excédant pas 15 jours après son dépôt par le gouvernement sur le bureau de la Chambre des représentants : 8 jours pour la CHR, 4 jours pour la CHC et 3 jours pour la CHR pour l'adoption définitive après examen des amendements votés par la CHC.

CALENDRIER D'EXAMEN ET DE VOTE DE LA LFr



Il faut toutefois remarquer que le recours à une loi de finances rectificative est très rare au Maroc, elle reste une pratique exceptionnelle. Seules quelques lois de finances rectificatives ont vu le jour, notamment celles anciennes de 1979, de 1983 et 1991.

L'année 2020 a connu le recours à une loi de finances rectificative, justifiée par la persistance de la crise sanitaire liée à la Covid-19 et l'accentuation de son impact sur la conjoncture économique et sociale. Cette situation s'est traduite par une révision des priorités qui ont prévalu lors de l'adoption de la Loi de Finances pour l'année 2020.

3.4.2. Dérogations pour une période > un an

L'article 18 de la LOF permet de déterminer le montant maximum des crédits qui peuvent être engagés sur plusieurs années au titre d'opérations d'investissement.

Article 18 : « Les crédits relatifs aux dépenses d'investissement comprennent les crédits de paiement et les crédits d'engagement qui constituent la limite supérieure des dépenses que les ordonnateurs sont autorisés à engager pour l'exécution des investissements prévus.

- Les crédits de paiement augmentés, le cas échéant, des versements des SEGMA prévus à l'article 22 de la LOF et des versements des CAS prévus à l'article 27 de la LOF, des fonds de concours prévus à l'article 34 de la LOF et des crédits reportés prévus à l'article 63 de la LOF, constituent la limite supérieure des dépenses susceptibles d'être ordonnancées dans le cadre de l'année budgétaire.

- Les crédits d'engagement sont fixés notamment, sur la base de prévisions des plans et des programmes prévus à l'article 17 de la LOF ; il s'agit des plans de développement stratégiques et des programmes pluriannuels en vue de la préservation, la reconstitution ou l'accroissement du patrimoine national.

3.5. Les dérogations à l'exécution annuelle

3.5.1. Le report de crédit : plafonné à 30%

L'article 63 de la LOF⁶ précise que « les crédits ouverts au budget général au titre d'une année budgétaire donnée ne peuvent être reportés sur l'année suivante... ». Cela signifie qu'en principe, le report d'un crédit d'une année sur l'autre est interdit.

Cependant, ce même article prévoit que les « crédits de paiement ouverts au titre des dépenses d'investissement du budget général et les reliquats d'engagement, visés et non ordonnancés, sont reportés, (...) dans la limite d'un plafond de 30% des crédits de paiement ouverts... ».

Cette technique de report de crédits porte directement atteinte au principe d'annualité, puisqu'elle offre à un service la possibilité d'utiliser, l'année suivante, le reliquat des crédits inutilisés au cours de l'année d'autorisation.

3.5.2. L'annulation de crédits

L'annulation de crédit est une technique ancienne : la loi organique de 1998, art. 45 envisageait le recours à cette technique lorsque le crédit était devenu sans objet et également lorsque la conjoncture économique et financière l'exige. L'article 62 de la LOF reprend les dispositions de l'ancien article 45 : « Lorsque la conjoncture économique et financière l'exige, le gouvernement peut, en cours d'année budgétaire, surseoir à l'exécution de certaines dépenses d'investissement, les commissions parlementaires chargées des finances en sont préalablement informées ».

⁶ Nouvelle règle pour les reports de crédits, plafonnement à 30% des crédits de paiement ouverts (mise en œuvre en 2018).

3.5.3. Les crédits supplémentaires

Ils sont prévus à l'Art. 60 de la LOF et 18 du décret de 2015 : « En cas de nécessité impérieuse et imprévue d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décret en cours d'année conformément à l'article 70 de la Constitution. Les commissions parlementaires chargées des finances en sont préalablement informées ».

« Les décrets portant ouverture de crédits supplémentaires prévus à l'article 60 de la LOF sont pris sur proposition du ministre chargé des finances » (Art. 18 du décret du 15 juillet 2015).

4. REDÉFINITION DU PRINCIPE DE SPÉCIALITÉ BUDGÉTAIRE

La spécialité budgétaire impose que les crédits ouverts par la loi de finances soient affectés à une catégorie de dépenses déterminée. Les crédits ne sont pas accordés en bloc pour n'importe quel usage, l'autorisation de dépense est détaillée par son montant et son objet. En raison de son caractère contraignant, ce principe est assorti d'un certain nombre de dérogations et d'atténuations.

4.1. Les sources du principe de spécialité

La spécialité budgétaire est édictée par les articles 37 et 38 de la LOF de 2015.

Article 37 : « Les ressources du budget général sont présentées en chapitres subdivisés, s'il y a lieu, par service et par nature de recettes.

Les ressources de SEGMA sont présentées par service groupés selon les départements ministériels ou institutions auxquels ils sont rattachés.

Les ressources des CST sont présentées à l'intérieur de chaque catégorie par compte spécial du Trésor ».

Article 38 :

(1) « Les dépenses du budget général sont groupées sous trois titres :

Titre I : dépenses de fonctionnement ;

Titre II : dépenses d'investissement ;

Titre III : dépenses relatives au service de la dette publique.

(2) Les dépenses du budget général sont présentées, à l'intérieur des titres, par chapitres, subdivisés en programmes, régions et projets ou actions.

Les dépenses des SEGMA sont présentées, à l'intérieur de chaque chapitre, dans un programme et, le cas échéant, dans des programmes subdivisés en régions et projets ou actions.

Les dépenses des CAS sont présentées dans un programme et, le cas échéant, dans des programmes subdivisés en régions et projets ou actions...».

4.2. Le principe de spécialité budgétaire

L'autorisation de dépenses et de recettes n'est pas globale, elle est spécialisée. Le principe de spécialité budgétaire signifie que tout crédit doit être explicitement affecté à une dépense précise⁷ (11), ce qui implique une nomenclature budgétaire appropriée. Il impose donc

⁷ Le respect de ce principe garantit que la destination des crédits ne sera pas modifiée sans l'autorisation du Parlement.

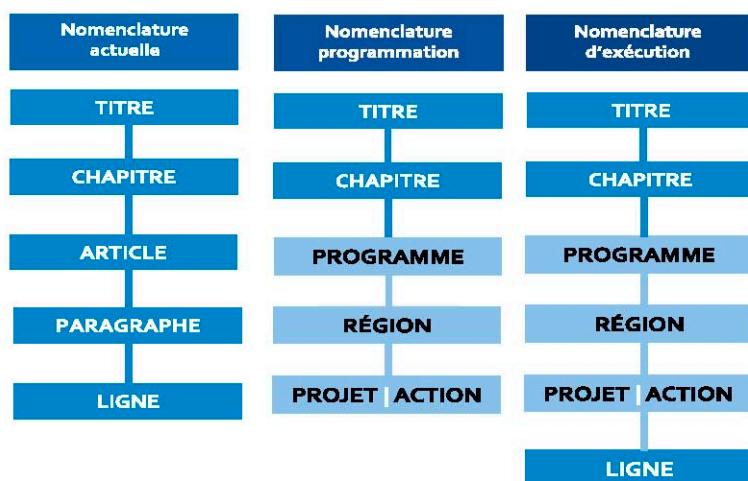
d'indiquer précisément le montant et la nature des opérations financières prévues par la loi de finances.

La LOF a profondément modifié ce principe en substituant à une logique fondée sur la destination des crédits, une double logique fondée sur la nature et l'objet de la dépense dans un souci de visibilité de l'utilisation des fonds publics.

La loi de finances prévoit en effet un montant de crédits, la nature des dépenses qui seront « spécialisées » pour chaque programme et l'objet spécifique des dépenses. La nature de la dépense correspond aux indications crédits de personnel, de fonctionnement, etc.

L'objet de la dépense est défini par l'action, ou un groupe d'actions, incluse dans un programme, à laquelle sont rattachés des objectifs et des indicateurs. Au sein de chaque programme, l'affectation des crédits par nature et par objet est déterminée de manière prévisionnelle.

DIVISION TRIPARTITE DES CREDITS



Ce principe de spécialité budgétaire conduit à une division tripartite des crédits : programme, région, projet/action. Théoriquement, le respect de ce principe implique que le gouvernement ne puisse pas modifier la destination des crédits sans l'accord du

Parlement.

4.3. Les dérogations d'ordre budgétaire au principe

4.3.1. Les crédits globaux

Il existe des crédits qui ne sont pas spécialisés, il s'agit:

- des dépenses imprévues et des dotations provisionnelles ;
- des dépenses relatives aux remboursements, dégrèvements et restitutions fiscaux.

Ces crédits globaux sont des autorisations de dépenses dont la destination n'est pas connue au moment du vote de la loi de finances. Elles sont prévues par l'article 42 de la LOF.

Article 42 de la LOF : « Sont ouverts au titre I du budget général :

- le chapitre des dépenses imprévues et des dotations provisionnelles, qui n'est affecté à

aucun service.....

- le chapitre des dépenses relatives aux remboursements, dégrèvements et restitutions, fiscaux ».

4.3.2. Les virements de crédits

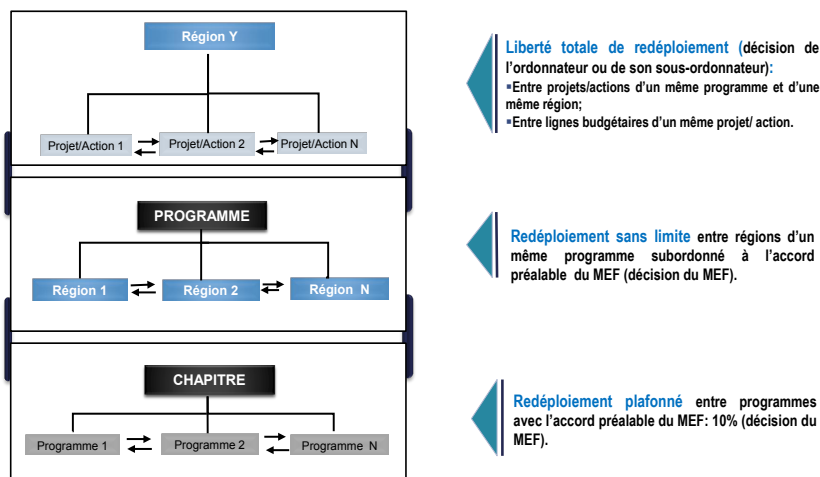
La nature de la dépense peut parfois être modifiée par des virements de crédits. Ils sont prévus à l'article 45 de la LOF. Mais le virement ne peut intervenir qu'à l'intérieur d'un programme et entre les programmes d'un même chapitre dans les conditions fixées par voie réglementaire.

En vertu de l'article 23 du décret de 2015, le ministre chargé des finances peut, à la demande des ordonnateurs intéressés, autoriser par décision, des virements de crédit entre programmes d'un même chapitre. Le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virement, ne peut excéder, pour chacun des programmes concernés, le plafond de 10% des dotations initiales ouvertes par la loi de finances.

Ce plafond ne s'applique pas aux virements entre programmes du chapitre du personnel.

En pratique, un virement prend la forme d'un prélèvement des crédits d'un chapitre pour accroître le montant de ceux d'un autre chapitre ayant une spécialisation différente. Ce virement de crédit permettra de réaliser une dépense d'une autre nature que celle pour laquelle il avait été à l'origine créé. Les virements constituent donc une altération profonde de l'autorisation parlementaire, puisqu'ils permettent des modifications de l'objet de l'autorisation des dépenses.

RENFORCEMENT DE LA SOUPLESSE DANS LA GESTION DES CRÉDITS



5. LE PRINCIPE DE SINCÉRITÉ

La loi organique du 2 juin 2015 relative à la loi de finances (LOF), consacre un nouveau principe budgétaire, le principe de la sincérité (art. 31 de la LOF).

5.1. Les sources du principe

Le principe de sincérité est consacré par les articles 10 et 31 de la loi organique relative à la loi de finances du 2 juin 2015, sous sa double forme – budgétaire (ex ante) et comptable (ex post).

Art. 10 de la LOF : « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources

et des charges de l'Etat. La sincérité des ressources et des charges s'apprécie compte tenu des informations disponibles au moment de leur établissement et des prévisions qui peuvent en découler ». Le budget reste donc un acte de prévision mais qui doit être réalisé avec transparence au regard des informations connues.

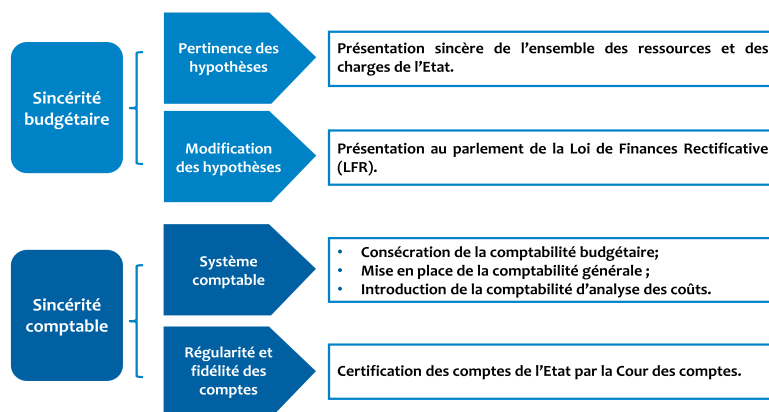
Art. 31 de la LOF : « ... Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière.

La Cour des comptes certifie la régularité et la sincérité des comptes de l'Etat ».

5.2. Le principe de sincérité

Principe nouvellement apparu dans la LOF de 2015, la sincérité porte à la fois sur les lois de finances (sincérité budgétaire) et sur les comptes de l'Etat (sincérité comptable).

UN PRINCPE DOUBLE



5.2.1. La sincérité budgétaire

Elle recouvre la sincérité des lois de finances et de la loi de règlement. L'article 10 de la loi organique du 2 juin 2015 dispose que les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat ; La sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles au moment de leur établissement et des prévisions qui peuvent en découler. Il résulte de cette exigence que les moyens pour lesquels est sollicitée une autorisation parlementaire doivent correspondre aux charges prévisibles.

Pour la loi de finances de l'année et la loi de finances rectificative tournées vers l'avenir, le gouvernement est uniquement soumis à une obligation de moyens car il s'agit d'actes de prévision. La sincérité implique l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances.

S'agissant de la loi de règlement⁸, tournée vers le passé, la sincérité signifie l'exactitude des comptes et non l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé dans la loi de finances. Le gouvernement est soumis à une obligation de résultats car la loi de

⁸ La LOF donne une importance particulière à la loi de règlement

règlement comporte le bilan comptable. La sincérité s'entend de l'exactitude des comptes (art. 31 de la LOF). La Cour des comptes est chargée de certifier la régularité et la sincérité des comptes de l'Etat. Pour autant, au Maroc, sachant que le projet de loi de règlement est élaboré deux ans après l'adoption du budget, l'appréciation de la sincérité budgétaire apparaît inutile.

Il convient cependant d'observer que l'appréciation de la sincérité d'un budget est confrontée à des limites. D'une part, la loi de finances, en tant que support d'une autorisation législative, est un document de prévision : il ne serait pas justifié de l'astreindre au même niveau d'exactitude que les comptes clos des entreprises privées vérifiés par les commissaires aux comptes. D'autre part, une loi de finances est également un instrument de politique économique, qui vise à ancrer les anticipations des agents économiques : à ce titre elle intègre nécessairement une dimension volontariste qui peut sembler contradictoire avec une exigence de parfaite sincérité. Enfin, si la sincérité est un critère nécessaire d'appréciation des lois de finances, elle ne représente pas le critère absolu : la qualité des lois de finances ne doit pas seulement être jugée par rapport à la sincérité ; d'autres critères sont aussi importants comme la soutenabilité de la politique budgétaire et l'efficacité de la dépense publique.

5.2.2. La sincérité comptable

L'article 31 de la LOF (alinéa 4) prévoit que les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière :

- Au niveau du système comptable, il s'agit de :
 - La consécration de la comptabilité budgétaire des recettes et des dépenses :
 - les recettes sont prises en compte au titre de l'année budgétaire au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public ;
 - les dépenses sont prises en compte au titre de l'année budgétaire au cours de laquelle les ordonnances ou mandats sont visés par les comptables assignataires ; elles doivent être payées sur les crédits de ladite année, quelle que soit la date de la créance.
 - La mise en place de la comptabilité générale de l'Etat : situation financière et patrimoniale de l'Etat. La comptabilité générale est fondée sur le principe des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date d'encaissement ou de paiement ;
 - L'introduction de la comptabilité d'analyse des coûts permettant la connaissance du coût réel des politiques publiques et l'appréciation de leur performance.
- Au niveau de la régularité et sincérité des comptes, il s'agit de : la certification par la Cour des comptes de la régularité et de la sincérité des comptes de l'Etat.

6. L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

La question se pose de savoir si l'équilibre constitue un principe budgétaire ou simplement un objectif. Le pilotage et la gestion des finances publiques se réfèrent souvent à l'exigence d'équilibre. Ce principe classique, n'en est pas moins contesté sur le plan théorique et fréquemment violé dans la pratique.

A l'époque classique, les finances publiques devaient tendre vers la plus grande neutralité possible. Dans cette perspective, imposer un budget en équilibre apparaissait comme un moyen

de garantir une gestion saine des finances publiques sans faire peser sur les générations futures des choix conjoncturels. Avec le temps, l'intervention étatique a révélé qu'un budget pouvait être politiquement équilibré et rationnel alors qu'il prévoyait de recourir au déficit pour conduire certains objectifs (théorie de l'effet multiplicateur défendue par Keynes). Le budget de l'Etat n'est donc pas voté en équilibre et suppose que l'Etat recourt systématiquement à l'emprunt.

Ce principe est inscrit à l'article 77 de la Constitution marocaine de 2011: « le Parlement et le gouvernement veillent à la préservation de l'équilibre des finances de l'Etat... ».

Il ne veut pas dire que le budget doit établir une égalité comptable stricte du montant des ressources et des dépenses. Il exige seulement que le déséquilibre éventuel soit compatible avec les intérêts économiques du pays.

Ainsi, au Maroc, de nouvelles règles ont été introduites pour la maîtrise de l'équilibre budgétaire:

- Il est interdit d'inscrire les dépenses de fonctionnement dans le budget d'investissement et vice-versa ;
- Le report de crédit est plafonné à 30% ;
- Pour les dépenses relatives au personnel de l'Etat, les crédits ouverts sont limités et les cotisations de l'Etat, au titre de la prévoyance sociale et de la retraite, doivent être intégrées dans les dépenses du personnel ;
- Les révisions de salaires doivent être préalablement évaluées et autorisées par la loi de finances de l'année, avec possibilité de redéploiement des postes ;
- Au niveau des recettes fiscales, un chapitre relatif aux remboursements, dégrèvements et restitutions fiscaux, va permettre une ventilation desdites recettes en brut et en net...

INTRODUCTION DE NOUVELLES REGLES FINANCIERES POUR MAITRISER L'EQUILIBRE BUDGETAIRE

