

Finances publiques

H. AIT ALI FSJES CASABLANCA

1

Objectifs du cours

- Étude des aspects juridiques et politiques des recettes et des dépenses de l'Etat;
- Analyse du cadre budgétaire et comptable ;
- Étude du processus budgétaire: élaboration, approbation, exécution et contrôle du budget.

2

Plan du cours

- **INTRODUCTION**
- **Chapitre 1** : Composantes des Finances Publiques
- **Chapitre 2**: Principes du Droit Budgétaire
- **Chapitre 3**: Lois de Finances et Budget de l'Etat
- **Chapitre 4**: Contrôle de l'Exécution du Budget

3

INTRODUCTION

Notion de Finances Publiques
La justice sociale- la répartition- les inégalités
Politique Budgétaire
Cadre Juridique des Finances Publiques
Le cadre général de l'évolution des finances publiques

4

Les dépenses publiques soulèvent deux questions essentielles:

- *quelles sont les dépenses publiques à faire?*
- *comment les faire de manière à obtenir, pour le minimum de dépense, le maximum de services ou de marchandises, le maximum de rendement ?*

La première est une question politique ;
la deuxième est une question de technique financière;

5

Deux phénomènes dominent les finances publiques au niveau international :

- *l'explosion de la dépense qui provoque l'augmentation de la dette publique;*
- *la durabilité des déficits publics;*

6

1. Notion de Finances Publiques

Les finances publiques constituent une branche de droit public qui a pour objet *l'étude des règles et des opérations relatives aux recettes et dépenses.*

Elles ont pour objet *l'étude des aspects juridiques politiques et économiques des recettes et dépenses de l'Etat.*

7

1. Notion de Finances Publiques

- Les finances publiques ne sauraient se limiter à un cours de législation financière: La connaissance de *la réglementation financière*, par exemple de la loi organique relative aux lois de finances, est nécessaire.
- Les finances publiques ne sauraient se réduire à *une branche des sciences économiques*: les règles financières, et plus spécialement budgétaires, comptables et fiscales, ne visent pas à traiter des seules questions économiques.

8

1. Notion de Finances Publiques

Les Finances publiques ont un triple objet :

Premier objet : la dépense publique

C'est-à-dire la détermination des *objets de dépense*, du *montant* de celle-ci et de ses *modalités concrètes d'exécution*.

Deuxième objet : la recette publique

C'est-à-dire la détermination du *type de recettes*, la fixation de leur *montant* et de leurs *modalités de recouvrement*.

Troisième objet : l'application des recettes aux dépenses

C'est-à-dire la façon dont les recettes vont permettre de subvenir aux dépenses. Cela implique *l'évaluation des dépenses*.

9

2. La justice sociale- la répartition- les inégalités

La justice sociale est non seulement une question d'augmentation de revenus et de création des emplois, mais également une question de droits, de dignité et de liberté d'expression ...ainsi que d'autonomie économique, sociale et politique.

L'Etat, à travers notamment les finances publiques, a toujours intervenu comme acteur majeur dans *l'instauration de la justice sociale*.

L'Etat doit donc intervenir pour réduire les inégalités et assurer une justice sociale.

10

2. La justice sociale- la répartition- les inégalités

Anthony Atkinson # Inégalités

Professeur d'économie à la London School of Economics(1944-2017), avec un demi-siècle de travaux innovants sur la répartition des richesses, les inégalités et la pauvreté (plus de 50 ouvrages et plus de 350 articles).

Il arrive à mettre au cœur de sa démarche la question des inégalités et à démontrer que *l'économie est avant tout une science sociale et morale*.

11

2. La justice sociale- la répartition- les inégalités

Anthony Atkinson # Inégalités

- question: les pays peuvent-ils parvenir à un taux de pauvreté faible tout en ayant une part des très hauts revenus élevée?
- **Constat**: la diminution des inégalités va de pair avec une stabilité macro-économique renforcée et une croissance plus durable.
- **Réalité**: les taux de pauvreté plus élevés s'accompagnent en général de parts plus élevées des très hauts revenus.

12

2.La justice sociale- la répartition- les inégalités

Thomas Piketty # Répartition des richesses

Il est directeur d'études à l'[Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales \(EHESS\)](#) et professeur à l'[Ecole d'économie de Paris/Paris School of Economics](#). Il a publié de nombreux articles de recherche dans des revues internationales.

Ces travaux ont conduit à mettre en évidence l'importance des institutions politiques, sociales et fiscales dans la dynamique historique de la répartition des richesses.

Il est l'auteur des best-sellers internationaux "[Le Capital au 21e siècle](#)" (2013), "[Capital et idéologie](#)" (2019) et "[Une Brève histoire de l'égalité](#)" (2021).

13

2.La justice sociale- la répartition- les inégalités

Au Maroc, la contribution des finances publiques en faveur de la justice sociale a connu deux périodes distinctes.

- Une première période qui s'est étalée depuis l'indépendance jusqu'aux années 1980

- une deuxième période qui a débuté à partir des années 1990 avec un renforcement plus prononcé depuis l'année 2000.

Quel que soit le courant politique, il ne peut y avoir que *consensus, du moins au niveau des programmes, sur l'équité fiscale, l'amélioration du système d'enseignement et de la qualité de la santé ou encore sur la protection sociale ou la création d'emplois..*

14

2.La justice sociale- la répartition- les inégalités

L'Etat avait ainsi investi massivement dans les barrages, les routes, les écoles et universités, les hôpitaux...

Parallèlement, il a encouragé l'émergence d'un secteur privé national pour accompagner les efforts de l'Etat et des entreprises publiques en matière de développement économique.

A cet effet, les finances publiques ont été sollicitées à travers les subventions aux secteurs d'activités économiques, l'aménagement de zones industrielles, la réforme agraire, les ventes et locations de terrains...

15

D'ailleurs, lorsqu'on se réfère à la fiscalité comparée, nous constatons que le modèle où la justice fiscale est prise en charge est celui appliqué dans la plupart des pays d'Europe du Nord (pays scandinaves, Belgique, Pays-Bas, Allemagne);

2.La justice sociale- la répartition- les inégalités

Taux d'imposition des sociétés

	2021
Maroc	31%
Hongrie	9%
Tunisie	15%
Ukraine	18%
Turquie	20%
Jordanie	20%
Portugal	21%
Moyenne Monde	23,7%
Moyenne Afrique	27,50%
Afrique du Sud	28%

Source : Données de KPMG, 2021.

16

2. La justice sociale- la répartition- les inégalités

Obstacles au développement des entreprises au Maroc
(Enquête de la BM auprès des entreprises, 2013 et 2019)

Obstacle	Pourcentage des entreprises qui l'évoquent comme étant le principal à leur développement			
	2019		2013	
	%	Rang	%	Rang
Corruption	15,5	1	20,6	1
Taux de taxation	15,2	2	8,8	5
Procédures fiscales	14,2	3	3	9
Secteur informel	9,1	4	12,4	3
Transport	8,7	5	2,8	10
Foncier	6,7	6	2,2	13
Electricité	6,3	7	2,4	12
Accès au financement	4,3	8	9,8	4
Licences et permis	4,1	9	1,9	14
Crimes, vols et désordres	3,9	10	1,2	15
Main d'œuvre insuffisamment formée	3,5	11	12,9	2
Tribunaux	3,1	12	4,6	8
Réglementation du travail	3	13	2,6	11
Instabilité politique	1,9	14	7,7	6
Réglementations douanières et commerciales	0,3	15	7,2	7

17

3. Politique Budgétaire

Les finances publiques, qui apparaissent comme l'un des principaux leviers de l'action publique, sont constamment au cœur de l'actualité. Elles ont profondément évolué avec la transformation du rôle de l'État.

Le développement des finances publiques

- 1ère étape : les finances classiques liées à la philosophie de l'Etat gendarme.
- 2ème étape : les finances publiques interventionnistes ou modernes liées à l'Etat de providence, qui veille à l'équilibre économique.(approche keynésienne)
- 3ème étape : actuellement l'Etat intervient pour maintenir le contrôle de dépenses.

18

Selon la situation économique et les priorités de la politique gouvernementale, le budget de l'État peut jouer, globalement, un triple rôle :

- accélérateur ou de relance, le budget se caractérise alors par un accroissement des dépenses budgétaires afin de lutter contre la récession et le chômage ;
- frein ou de rigueur, le budget alors se caractérise par un ralentissement de la dépense. Il a pour objet de lutter contre l'inflation ou de réduire le déficit afin de diminuer la dette de l'État ;
- un budget neutre présente les mêmes caractéristiques que celui de l'exercice précédent.

19

Grâce à des indicateurs de conjoncture (niveau de production industrielle, taux de chômage, indice mensuel des prix de détail, commerce extérieur, balance des paiements ou niveau des taux d'intérêt), l'État peut déterminer le secteur sur lequel il doit porter principalement ses efforts.

20

Comme il est difficile d'atteindre un équilibre dans tous les secteurs, des *priorités* peuvent être fixées.

Par exemple, si des mesures sont prises en faveur de l'emploi, elles entraînent une hausse des dépenses publiques et un alourdissement des prélèvements.

Il est aussi possible de se demander si réduire les charges des entreprises ne peut pas stimuler la croissance.

21

Dans les années soixante, la procédure classique du choix des dépenses reposant sur un **budget de moyens** a été dénoncée. En effet, elle aboutit à reconduire les dépenses d'une année sur l'autre sans opérer de véritables choix.

La même époque sont apparus les budgets de programme (BP), fondés sur la technique de la Rationalisation des choix budgétaires (RCB).

22

La RCB (Rationalisation des choix budgétaires) entendait étudier les choix budgétaires de manière rationnelle et scientifique en utilisant une méthode se déroulant en trois étapes :

1) dans une première étape, il s'agissait de **définir les objectifs** poursuivis par une action publique ;(objectifs pour chaque ministère),

2) dans la deuxième étape, une fois l'objectif fixé, il convenait de recenser **les coûts et les avantages** respectifs des moyens utilisés pour réaliser cet objectif ;

3) lors de la troisième étape, on **mesure les résultats** obtenus au moyen d'indicateurs.

23

Il faut noter que la LOLF est largement la traduction actuelle de cette volonté de passer d'un budget retraçant les moyens destinés à l'activité publique à un budget orienté vers la **recherche de la performance** de cette même activité et permettant d'en mesurer l'efficacité en termes financiers à l'aide d'indicateurs très similaires à ceux que la RCB avait établis

24

Limites de la politique budgétaire

Qu'elle emprunte la voie des techniques conjoncturelles ou du moyen terme, la politique budgétaire rencontre deux types de limites :

- la volonté de maîtriser les dépenses publiques ;
- la rigidité budgétaire

25

- La maîtrise des dépenses publiques:

La volonté de maîtriser les dépenses publiques est continue dans l'histoire récente des finances publiques. À partir de 1964, de nombreux pays européens s'efforcent de limiter l'accroissement des dépenses budgétaires afin de lutter contre l'inflation. Le principe était que les dépenses de l'État ne devaient pas augmenter plus rapidement que la production nationale.

26

- La rigidité budgétaire

La rigidité budgétaire tient à l'impossibilité de réduire la dépense, du moins à court terme.

Certaines dépenses comme celles de personnel ou d'aide sociale sont irréductibles. Par exemple, la réduction des effectifs est difficilement concevable en cas de chômage

27

4. Cadre Juridique des Finances Publiques

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a créé un nouveau cadre budgétaire et financier afin d'évaluer les performances de l'État et de renforcer le contrôle parlementaire.

- La nouvelle architecture du budget de l'État vise à offrir une lisibilité de l'action publique.
- Le budget refléterait mieux les grands choix de politique publique en matière d'emploi, d'éducation, de sécurité, de logement...
- Il permettrait aux agents de l'État d'avoir une meilleure vision de leur contribution à ces missions et aux contribuables de savoir à quoi sert l'argent de leurs impôts

28

4. Cadre Juridique des Finances Publiques

Pourquoi la réforme de la loi organique relative à la loi de finances ?

1 Le cadre juridique aux temps du Protectorat et aux lendemains de l'indépendance

2 La première loi organique de 1963

3 Les lois organiques relatives à la loi de finances de 1970 et de 1972

4 La loi organique relative à la loi de finances de 1998

5 L'expérimentation de la réforme budgétaire axée sur les résultats

6 Loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances

29

4. Cadre Juridique des Finances Publiques

La LOLF qui constitue le résultat du processus de l'expérimentation de la réforme budgétaire entamée depuis 2001 a pour finalité la mise en place d'une gestion plus démocratique et plus efficace des dépenses publiques:

-Elle définit les principes régissant la gestion des finances publiques,

-Elle détermine le cadre juridique des lois de finances

-Elle encadre tout le processus budgétaire depuis la programmation jusqu'à l'évaluation .

30

4. Cadre Juridique des Finances Publiques

le 2 Juin 2015 le Maroc s'est dotée d'une « nouvelle constitution financière » à travers le Le Dahir N° 1-15-62 (2 juin 2015) portant promulgation de la **loi organique N° 130-13.**

L'un des plus importants chantiers de la LOLF a été de rationaliser la gestion publique en général et **la programmation budgétaire** en particulier en introduisant la notion de **performance** dans le budget de l'État.

31

5. Le cadre général de l'évolution des finances publiques

L'intégration de l'économie marocaine dans la mondialisation

La mondialisation croissante des économies a engendré une forte intensification des échanges commerciaux et des investissements, conduisant à la constitution de blocs régionaux fortement intégrés sur les plans industriel, commercial et financier.

Pour mieux faire face à ces menaces, il devient essentiel pour le Maroc de redéfinir sa stratégie d'alliance et de partenariat et de se doter d'une réelle stratégie de compétitivité globale

Les accords de libre échange : Europe- USA- Accord d'agadir

32

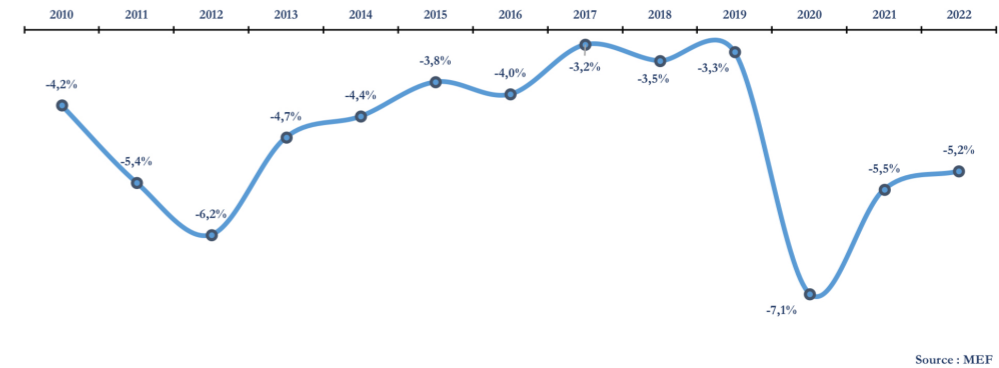
la croissance économique mondiale devrait décélérer, selon le FMI, pour s'établir à 2,9% en 2024 contre 3% en 2023 et 3,5% en 2022



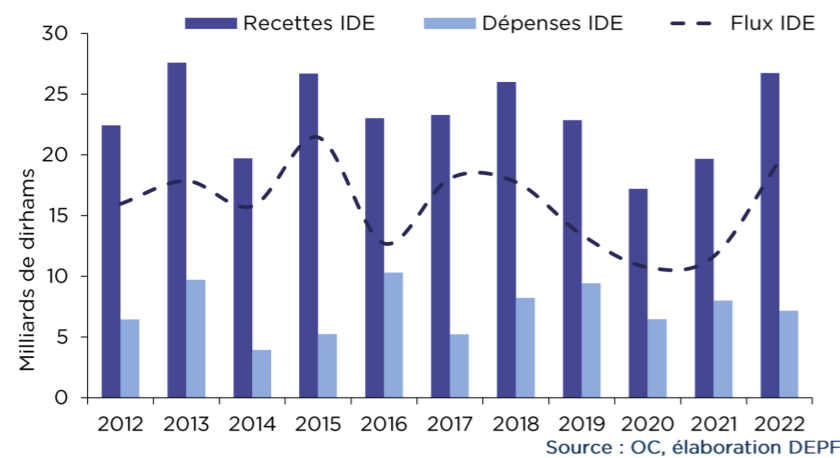
Le Maroc devrait connaître une croissance de 2,8% en (2023) et 3,1 % en 2024, 3,3 % en 2025 et 3,5 % en 2026, selon les projections de la Banque mondiale

Déficit budgétaire

En valeur, le déficit budgétaire en 2021 a été de 70,9 MMDH, contre 82,3 MMDH un an auparavant. « Rapporté au PIB, le déficit budgétaire s'est établi à 5,5%, contre 7,1% en 2020,

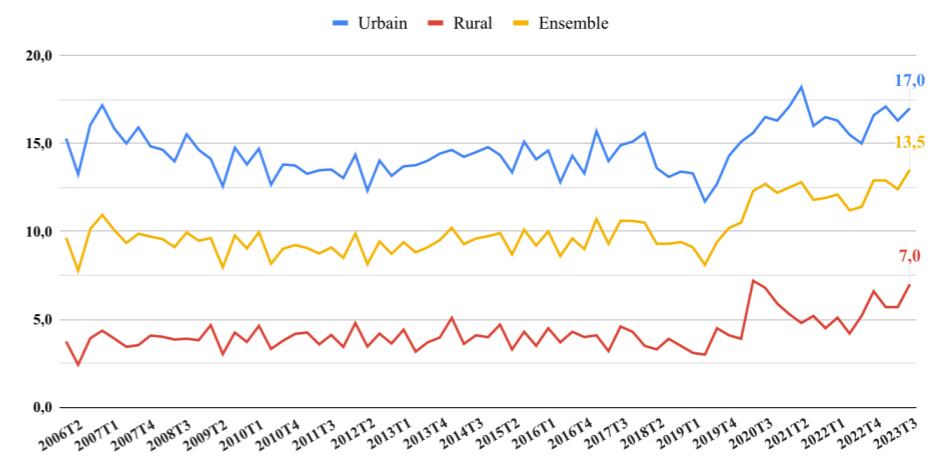


Les IDE au Maroc



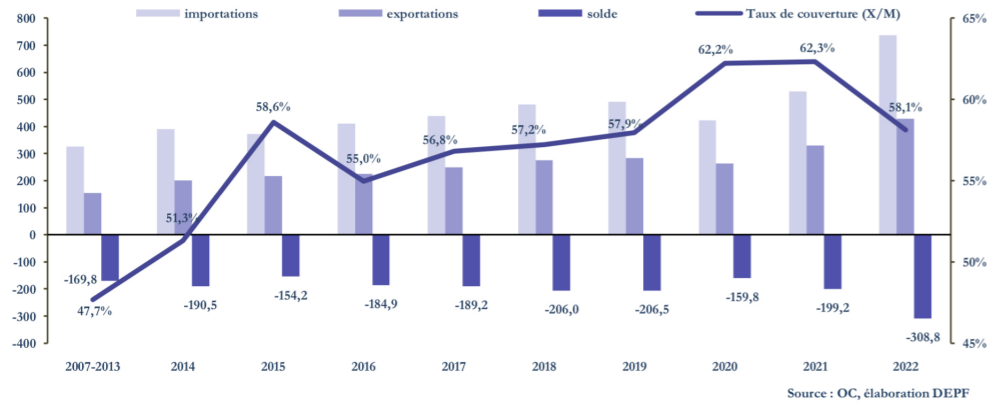
Les flux net des IDE au Maroc: il a connu une augmentation de 6,8% en 2022, enregistrant 21,7 milliards de dirhams, contre 20,4 milliards de dirhams en 2021, sous l'effet d'une hausse des recettes des IDE de 21,6%, pour s'établir à 39,5 milliards de dirhams, et une augmentation des dépenses de 46,3%, pour se situer à 17,8 milliards de dirhams

Le taux de chômage



Le taux de chômage exprime la part des chômeurs dans la population active âgée de 15 ans et plus. Ce taux est obtenu par le rapport de l'effectif des chômeurs à celui des actifs âgés de 15 ans et plus.

Evolution de la balance commerciale du Maroc



37

Nature des recettes

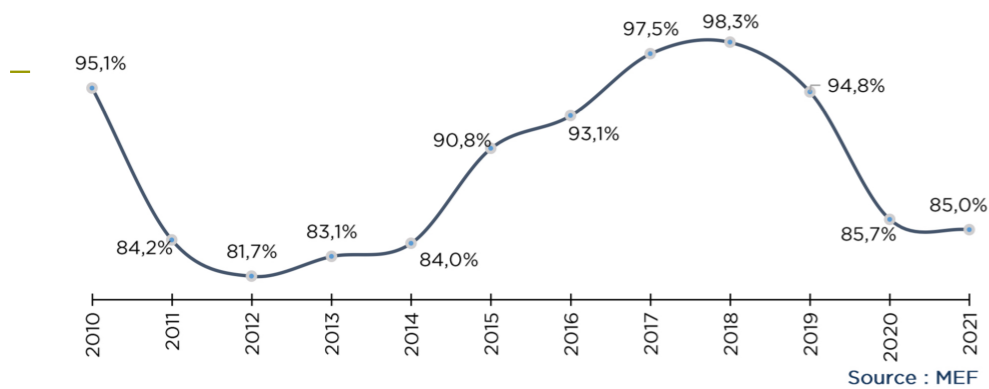
Principales natures de recettes nettes du budget général à fin Novembre 2023

Nature	Recettes ordinaires en millions DH	Evol en %	Structure
1 Taxe sur la valeur ajoutée	71.504	▲ 3,1%	26,0%
- à l'importation	47.474	▼ 4,4%	17,3%
- à l'intérieur	24.030	▲ 22,0%	8,7%
2 Impôt sur les sociétés	51.946	▲ 0,4%	18,9%
3 Impôt sur le revenu	46.380	▲ 6,4%	16,9%
4 Droits d'enregistrement	18.106	▲ 9,2%	6,6%
5 TIC prod. énergétiques	14.591	▲ 1,3%	5,3%
6 Droits de douane	13.981	▲ 9,7%	5,1%
7 Monopoles	12.297	▲ 4,5%	4,5%
8 TIC tabacs manufacturés	11.628	▲ 2,8%	4,2%
9 Majorations de retard	2.003	▲ 23,5%	0,7%
10 Fonds de concours	1.929	▲ 28,9%	0,7%

A fin novembre 2023, les dix principales natures de recettes nettes ci-après représentent 88,8% du total des recettes ordinaires. Avec des recettes de 71,5 MMDH, la TVA constitue la première source de recettes du budget général de l'Etat.

38

Nature des recettes



Graphique 44 : Evolution du taux de couverture des dépenses ordinaires par les recettes fiscales

Couverture des dépenses par les recettes ordinaires

A fin novembre 2023, le taux de couverture des dépenses ordinaires par les recettes ordinaires a été de 102,5% contre 98,9% un an auparavant.

39

L'investissement public

Graphe 1.1 Evolution du volume global de l'investissement public entre 2011 et 2022 (En MMDH)

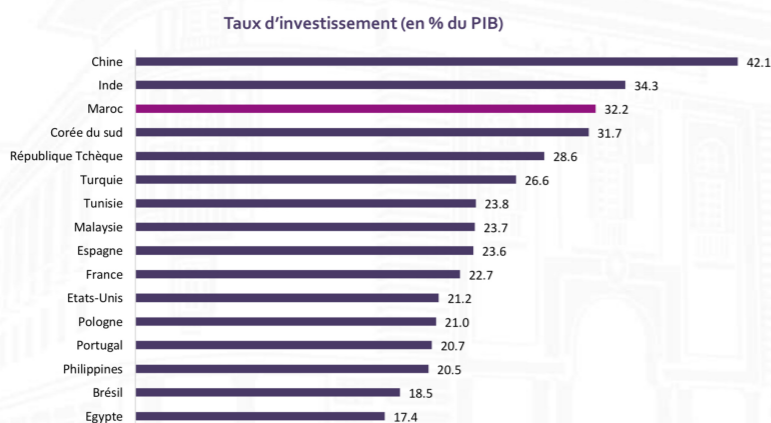


40

L'investissement public

Le Maroc enregistre un taux d'investissement élevé en comparaison internationale ...

- L'effort l'investissement en valeur a atteint en moyenne 32,2% du PIB entre 2000 et 2019 contre 25,6% comme moyenne mondiale et 29% pour les pays à revenu intermédiaire-tranche inférieure.

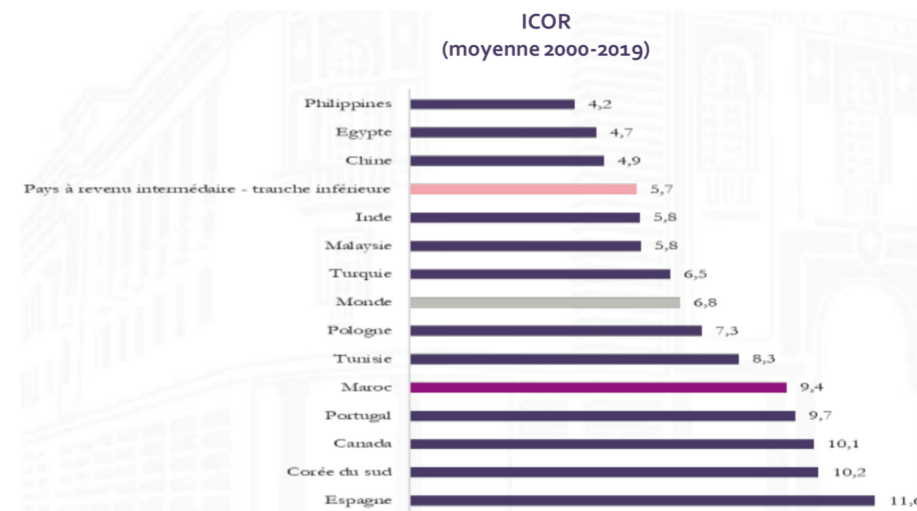


Source : Banque mondiale.

41

L'investissement public

Le rendement de l'investissement est souvent mesuré par le coefficient marginal du capital (ICOR). Plus l'ICOR est faible, plus l'investissement est rentable.



42

- Les hypothèses de loi de finances pour l'année budgétaire 2024

-Un cours moyen du baril de pétrole Brent de 80 dollars en 2024, soit quasiment le même niveau que celui en 2023. En 2025, le cours moyen devrait baisser légèrement à 79 dollars puis à 77 dollars en 2026.

-Un accroissement de la demande étrangère adressée au Maroc (hors produits de phosphates et dérivés) de 2,9% en 2024 contre 2,7% en 2023. Cet accroissement devrait se poursuivre pour atteindre près de 3,6% en 2025 et 2026.

-Une production céréalière de 75 millions de quintaux sur la période 2024-2026

43

les priorités de La loi de finances pour l'année budgétaire 2024

le PLF 2024 s'est fixé quatre objectifs prioritaires à savoir :

- La mise en œuvre du programme de reconstruction et de mise à niveau générale des régions sinistrées par le séisme d'Al Haouz, ainsi que le renforcement des mesures de lutte contre les impacts conjoncturels ;
- La poursuite de la consolidation des fondements de l'État social ;
- La poursuite de la mise en œuvre des réformes structurelles ;
- Le renforcement de la soutenabilité des finances publiques.

44

Chapitre 1: **Composantes des Finances Publiques**

1. Les ressources publiques
2. les dépenses publiques
- 3- Déficit Public

1

1. Les ressources publiques

Les ressources et les charges de l'État comprennent les ressources et les charges budgétaires ainsi que les ressources et les charges de trésorerie

Les ressources et les charges budgétaires sont retracées dans le budget de l'État sous forme de recettes et de dépenses

Les opérations de trésorerie peuvent être alors définies comme les opérations liées à la gestion de la dette qui sont l'accessoire de son émission, de son rachat ou de son remboursement

2

A- Les ressources budgétaires :

Les ressources publiques de nature budgétaire comprennent: les prélèvements obligatoires

- Les prélèvements obligatoires regroupent à la fois les impôts directs et indirects et les cotisations sociales prélevés par les administrations publiques. Les impositions de toute nature et la parafiscalité composent les prélèvements obligatoires.

3

1-Les impositions de toute nature: Les impositions de toutes natures comprennent alors les impôts, les taxes et les redevances.

-L'impôt:

L'impôt est un prélèvement pécuniaire subi par les contribuables (les sociétés et les individus) afin de couvrir les charges publiques.

Caractéristiques de l'impôt:

- C'est un prélèvement obligatoire et définitif.
- C'est un prélèvement sans contrepartie immédiate.
- C'est un prélèvement pécuniaire.
- Destiné à couvrir les dépenses publiques.
- Un instrument d'intervention économique et sociale.
- Un procédé de répartition des charges budgétaires entre les individus.

4

-La taxe:

c'est un prélèvement obligatoire payé en contrepartie d'un service direct rendu par la collectivité, tandis que l'impôt est sans contrepartie directe.

- Exp: la taxe de services communaux ,

5

-La redevance

La redevance est une somme versée à échéances périodiques en contrepartie d'un avantage concédé de manière contractuelle.

il s'agit du prix demandé directement à l'utilisateur en contrepartie du service qui lui est personnellement rendu tel que la redevance téléphonique, le péage des autoroutesetc. elle ne s'impose qu'aux utilisateurs effectifs.

Exp: la redevance de l'eau et de l'électricité

6

2- La parafiscalité

Les taxes parafiscales regroupent les prélèvements obligatoires perçus au profit d'autres personnes que l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs.

Deux éléments sont importants pour caractériser une taxe parafiscale : son objet économique ou social ainsi que l'affectation de son produit.

Exemple: la taxe parafiscale à l'importation

7

B- Les ressources extra-budgétaires ou de trésorerie

l'emprunt est un moyen de financer la trésorerie de l'État et, à ce titre, ne figure pas parmi les ressources budgétaires, mais parmi les ressources de trésorerie

8

Procédure d'exécution des recettes

l'opération de recettes comporte plusieurs phases: le fait générateur, la liquidation, la phase de recouvrement ou d'encaissement

- Pour déterminer le montant de l'impôt à payer, il faut étudier les étapes essentielles, d'une façon successive à savoir :
 - le champ d'application,
 - l'assiette fiscale,
 - la liquidation et le recouvrement de l'impôt

9

Le champ d'application

Il vise à préciser : les personnes imposables, les opérations imposables et les règles de territorialité.

- **Les personnes imposables** sont celles qui sont désignées par la loi comme assujetties à l'impôt.
- **Les opérations imposables** sont les événements ou actes qui sont soumis à l'impôt.
- **Les règles de territorialité** précisent les limites spatiales dans lesquelles s'applique une législation fiscale nationale

10

L'assiette de l'impôt

- Il s'agit de cerner la matière imposable et de fixer les règles d'évaluation correspondantes.
- La matière imposable est l'élément économique qui est à la source de l'impôt. Son *évaluation* permet d'établir la base imposable, c'est-à-dire le montant auquel s'applique le tarif de l'impôt.
- **Exp: le résultat fiscal est la base de calcul de l'IS**

11

Ainsi, en matière fiscale, la base imposable peut correspondre soit à :

- - **Un revenu** : Il s'agit de l'imposition d'une richesse en voie d'acquisition (Exemple : Revenu du travail (salaire), revenu du capital (loyer, intérêts, ...)).
- - **Un capital** : Il s'agit de l'imposition d'une richesse acquise, c'est-à-dire l'ensemble du patrimoine du contribuable,

12

Evaluation de l'assiette de l'impôt

- L'évaluation de la base imposable consiste à mesurer avec précision l'assiette fiscale.
- C'est une tâche délicate car le contribuable a tendance à dissimuler une partie de ses revenus, développant ainsi une grande imagination, pour échapper au poids de l'impôt.
- La matière imposable peut être évaluée directement ou indirectement :

13

- Evaluation indirecte :

- La valeur de la matière imposable est supposée, (elle n'est en aucun cas la valeur réelle). Pour cela, on utilise soit la méthode indiciaire (appliquer un barème fixe à certains indices de la richesse) ; soit la méthode forfaitaire (proposer au contribuable une imposition déjà fixée par l'administration fiscale qui tente d'approcher la vérité de la situation économique en se basant sur des moyens empiriques)

14

- Evaluation directe :

- Elle est fondée sur une évaluation par le contribuable, mais, avec possibilité de contrôle a posteriori par l'administration fiscale.
- La déclaration étant le procédé de droit commun le plus utilisé en matière d'évaluation directe qui touche tous les grands impôts (procédé socialement juste et économiquement efficace).

15

La liquidation de l'impôt

- Il s'agit de calculer le montant de l'impôt dû une fois que la base a été définie et évaluée.
- En pratique, il s'agit le plus souvent d'appliquer un taux sur la base, ou un barème sur le revenu, ou un tarif sur une opération

16

Le fait générateur et l'exigibilité

- **Le fait générateur** : *C'est l'élément qui déclenche la créance de l'Etat vis-à-vis du contribuable.* Le législateur le définit à partir d'un événement économique (livraison de produit par exemple), ou d'un acte juridique (exemple ; transfert de propriété).
- **L'exigibilité** est la date à partir de laquelle le trésor public est en droit de réclamer au débiteur de l'impôt sa créance.

17

Le recouvrement de l'impôt

- C'est la dernière phase du cycle de vie de la technique fiscale.
- Le recouvrement consiste à transférer des espèces du contribuable vers le trésor public.
- C'est l'encaissement réel de l'impôt.

18

Le recouvrement peut se faire selon trois modalités:

- 1 - **Par voie de rôle** : Dans ce cas l'administration envoie au contribuable un avis d'imposition pour lui demander de venir payer sa dette fiscale.
- 2 - **Spontanément** (sans aucune émission de rôle) : le contribuable adresse lui-même sa contribution fiscale au trésor public sans demande de la part de l'administration.

19

-
- 3 - **Par voie de retenue à la source** : un intermédiaire désigné par la loi prélève avant paiement du revenu, l'impôt dû pour le reverser au trésor public (exemple : Retenue à la source pour les salaires).

20

2- les dépenses publiques

A- Nature et caractéristiques des dépenses publiques

Gaston Jèze revient sur la nature politique des dépenses publiques pour estimer qu'elles relèvent en toute légitimité des parlements :

« En résumé, la détermination des besoins publics à satisfaire par l'organisation de services publics, l'extension à donner aux services publics sont des problèmes politiques et non des problèmes de technique financière.

Gaston Jèze estime que pour résoudre correctement les problèmes politiques, les parlements sont les mieux placés, et non pas les techniciens financiers. »

21

L'accroissement des dépenses publiques est international.

Il a touché l'ensemble des pays de l'OCDE et s'est effectué en trois vagues successives :

- la part des dépenses publiques dans le PIB a plus que doublé lors de la Première Guerre mondiale, avant de diminuer lors des années 1920 ;
- puis, elle a fortement progressé durant la Seconde Guerre mondiale, avant de baisser à nouveau dans les années 1950 ;
- enfin, elle a progressé de manière quasi continue entre 1960 et 1985, avant de diminuer légèrement dans la plupart des pays de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE)

22

Plusieurs explications à cette évolution peuvent être avancées:

-Tout d'abord, l'économiste allemand Adolph Wagner avait prédit, dès la fin du XIXe siècle (*loi de Wagner*) que le progrès économique s'accompagnerait d'une hausse de la part des dépenses publiques dans le PIB, en raison du développement de nouveaux besoins, pour le bon fonctionnement de l'économie (infrastructures, réglementations, services publics urbains), et de l'importance croissante accordée par la population à l'éducation, la culture, les loisirs, la protection de l'environnement, la santé et, plus généralement, la prévention de tous les risques.

23

En outre, *les politiques d'inspiration keynésienne*, consistant à moduler le niveau des dépenses publiques pour agir sur la conjoncture, apparaissent aujourd'hui beaucoup *moins efficaces* que dans les années soixante. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation :

- l'ouverture croissante de notre économie, qui réduit l'effet multiplicateur d'un surcroît de dépenses publiques sur l'économie nationale ;
- la libéralisation des marchés de capitaux ;
- l'importance prise par les taux d'intérêt, qui risquent d'être plus élevés avec une hausse des dépenses et des déficits publics ;
- enfin, et surtout, la complexité croissante de notre environnement économique et juridique.

24

B- Classification des dépenses publiques

La variété des dépenses publiques impose la nécessité de les classer. **Cinq** catégories apparaissent :

- la classification financière qui permet de distinguer les dépenses utiles et les dépenses inutiles ;
- grâce à la classification politique, il est possible de distinguer les dépenses en fonction de l'autorité qui les autorise ;
- la classification économique répartit les dépenses en fonction de leur répercussion sur l'économie ;
- la classification fonctionnelle se réfère à la nature des dépenses ;
- une dernière catégorie est constituée par les dépenses fiscales.

25

B- Classification des dépenses publiques

Classification financière: Les dépenses utiles, Les dépenses inutiles

Les dépenses utiles se divisent en dépenses pour des services publics **directement productifs** de recettes pécuniaires (ex. : construction d'un chemin de fer, ou d'un pont à péage) et en dépenses pour des services **indirectement productifs** de recettes pécuniaires (ex. : construction d'une route, d'une rue pour l'usage).

Les dépenses improductives directement ou indirectement sont des dépenses inutiles.

La distinction entre dépenses utiles et dépenses inutiles pourrait être l'enjeu de l'évaluation des politiques publiques. Cette dernière est inscrite dans les missions des juridictions financières

26

B- Classification des dépenses publiques

Classification politique

En fonction de l'autorité qui autorise la dépense, la classification politique conduit à distinguer les dépenses de l'État, les dépenses des collectivités locales et les dépenses sociales (cas des subvention des produits de première nécessité dans le cadre de la Caisse de compensation)

Les dépenses de l'État se stabilisent alors que celles des entreprises publiques sont en forte réduction après les privatisations.

27

B- Classification des dépenses publiques

Classification économique:

La classification économique prend en considération l'aspect économique de la dépense. Dès lors, il est possible de distinguer les **dépenses de fonctionnement des dépenses d'investissement**.

Les dépenses de fonctionnement, plus de 50 % du budget de l'État, comprennent notamment les dépenses de personnel et les achats de biens et services.

Les dépenses d'investissement, d'un point de vue économique, sont généralement faibles

28

B- Classification des dépenses publiques

En général, les dépenses d'investissement correspondent à la création d'un bien nouveau. Il est ainsi possible de classer les investissements selon leur caractère productif.

Les investissements **directement rentables**, comme la construction d'une autoroute ou d'une centrale nucléaire, le développement du téléphone sont différenciés des investissements **indirectement rentables** encore appelés investissements collectifs, comme la construction d'un hôpital ou d'une université

29

B- Classification des dépenses publiques

Classification fonctionnelle

Cette classification repose sur le critère de la fonction, ou objectif socioéconomique de la dépense.

Une classification fonctionnelle est appliquée aux dépenses de l'État et des autres collectivités publiques. Cette classification fonctionnelle est retenue au niveau international.

Exemple: Enseignement, Santé, Défense, Protection sociale

30

B- Classification des dépenses publiques

Les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales désignent les recettes négatives, c'est-à-dire les avantages fiscaux comme les déductions, réductions ou exonérations d'impôts.

Les dépenses fiscales prennent des formes diverses : exonérations de l'épargne financière, soutien aux bâtiments ou aides à l'emploi.

31

3- Déficit Public

Jusque dans les années 30, le budget a été considéré comme l'instrument permettant à l'Etat de procurer les ressources nécessaires pour couvrir ses dépenses dans le cadre des fonctions qui lui sont tracées.

Dès lors, l'orthodoxie financière régnante exigeait qu'il y ait **équilibre entre les recettes et les dépenses publiques dans le cadre de l'exercice budgétaire**. Cette conception classique des finances publiques découlait de la logique et mécanismes du marché et de la nécessité de l'abstention de l'Etat d'intervenir dans l'activité économique.

32

Mais, aux alentours de la seconde guerre mondiale, et sous l'impulsion des idées keynésiennes, il y aura remise en cause de la règle de l'équilibre budgétaire .

Tout en montrant que le marché était, à lui seul, incapable de résoudre la crise de 1929, *Keynes va préconiser une intervention accrue de l'Etat dans l'activité économique.* Cette intervention devait se faire par le moyen de la politique budgétaire (en réalisant un déficit budgétaire) afin de rétablir l'équilibre économique.

Désormais, à un déséquilibre économique doit répondre un déséquilibre budgétaire.

33

La crise économique du milieu des années 70 va contribuer à soutenir l'idée d'inefficacité de l'intervention de l'Etat par la politique budgétaire.

Ainsi, tout en observant que *l'accroissement des dépenses publiques* associé à un *fort endettement public* génère des effets pervers sur l'activité économique, la théorie néo-libérale va essayer de remettre à l'honneur le principe de l'équilibre budgétaire.

34

La théorie classique et le respect de la règle d'équilibre et de discipline budgétaire

La règle de l'équilibre budgétaire était le principe sacré des finances classiques.

Ainsi, tout déséquilibre (qu'il soit positif ou négatif) était condamné.

Cette règle de l'équilibre entre les recettes et les dépenses s'inscrit dans *la conception classique du rôle de l'Etat.*

Au niveau des finances publiques, la conséquence directe de cette conception du rôle de l'Etat est la nécessité d'avoir un budget à la fois neutre et équilibré.

35

La théorie classique et le respect de la règle d'équilibre et de discipline budgétaire

L'approche classique considérait que l'intervention de l'Etat dans le domaine économique constituait une entrave aux activités économiques des individus et à leur liberté de commerce et d'industrie.

L'Etat doit être économiquement neutre et son budget ne doit pas perturber les mécanismes du marché.

Mais, cette neutralité ne signifie pas passivité car il y a des domaines où l'Etat doit nécessairement intervenir.

36

L'approche classique (le rôle minimal // Main invisible)

Principe de base :

L'Etat doit éviter toute intervention ayant pour effet de fausser le mécanisme du marché

Adam Smith (1723-1790) :

- ..Il est nécessaire de laisser jouer la « main invisible » (le marché a tendance de s'autoréguler)
- ..Chaque individu qui cherche à s'enrichir (l'intérêt individuel) œuvre pour la société en accroissant la production (intérêt collectif)
- ..L'Etat n'a donc aucun rôle à jouer dans l'augmentation des richesses.
- ..L'Etat doit garantir la liberté de fonctionnement de l'économie (laissez faire)
- ..L'Etat doit être un Etat minimal (Etat gendarme) : son rôle se limite à la protection de la nation, la protection des individus et la réalisation des infrastructures (non rentables)

37

L'approche classique (le rôle minimal // Main invisible)

Robert Malthus (1766-1834) :

..Les aides sociales de l'Etat sont néfastes car elles ne permettent pas de faire reculer la pauvreté.

David Ricardo (1772-1823) :

..Démontre à travers sa théorie des avantages comparatifs que les pays ont intérêt au libre échange et à la spécialisation internationale.

..Il considère que les prélèvements faits par l'Etat sont des sommes perdues pour le capital productif. Les impôts comme les emprunts sont à effet réducteur de la capacité de produire

38

L'approche néoclassique (le laissez faire)

Jean Batiste Say (1767-1832) :

..Principe de départ : l'offre crée sa propre demande

..Les déséquilibres sur les marchés des biens et services sont donc ponctuels et non durables => l'Etat ne doit pas intervenir

Léon Walras (1834-1910) :

..Contexte de base : Concurrence pure et parfaite: Par conséquent, l'Etat doit avoir pour unique rôle de faire respecter l'ordre naturel du marché.

39

L'approche néoclassique (le laissez faire)

Rôle de l'Etat :

- Faciliter le fonctionnement du marché.
- Créer les conditions propices à la concurrence pure et parfaite. .
- Favoriser la libre entreprise et empêcher la constitution de monopoles.
- Libéraliser les échanges extérieurs (en supprimant les protections).
- L'Etat doit prendre à sa charge les activités produisant les biens collectifs

40

La théorie keynésienne et la nécessité de régulation et de relance par les déficits budgétaires

Partant du fait que le marché à lui seul est incapable de rétablir l'équilibre, Keynes va préconiser une action sur la demande globale afin de promouvoir l'activité économique.

Keynes précise que le seul moyen d'augmenter la demande effective est d'accroître les dépenses publiques (c'est-à-dire la demande de l'Etat).

41

La théorie keynésienne et la nécessité de régulation et de relance par les déficits budgétaires

Les dépenses publiques peuvent prendre la forme d'investissements réalisés par l'Etat, d'encouragements à l'initiative privée ou de redistributions de revenus ;

l'objectif visé, à travers l'accroissement des dépenses publiques, est de réaliser une croissance économique la plus équilibrée possible.

Au niveau des finances publiques, **Keynes va dénoncer le principe de l'équilibre budgétaire** et étayer l'idée du financement des dépenses publiques par un déficit budgétaire.

42

La théorie keynésienne et la nécessité de régulation et de relance par les déficits budgétaires

L'utilisation du budget en tant qu'instrument de régulation de la conjoncture a débouché sur une accumulation importante des déficits budgétaires dans la majorité des pays occidentaux.

43

La théorie néo-libérale : l'inefficacité de la politique des déficits budgétaires et la nécessité de la discipline budgétaire

En effet, la théorie néo-libérale va s'efforcer de mettre en doute l'efficacité de la politique budgétaire, surtout après l'alourdissement des dettes publiques due à l'aggravation des déficits budgétaires.

L'éclatement de la crise mondiale au milieu des années 70 a largement affecté les objectifs et les moyens de la politique budgétaire.

C'est dans ce cadre que la théorie néo-libérale va s'efforcer de mettre en doute l'efficacité de la politique des déficits budgétaires.

44

L'école néolibérale (l'Etat responsable de la crise)

Principe de base :

Les interventions de l'Etat génèrent de nombreuses rigidités (Récession ; Chômage ; Inflation)

(Théorie de l'offre // L'Etat responsable de la récession) : Arthur Laffer (1940-économiste libéral américain)

..Les interventions de l'Etat sous forme de Redistribution ont des effets néfastes:

.On prélève aux agents qui ont la plus grande propension à épargner pour les transférer à ceux qui ont la plus grande propension à consommer => **La Redistribution finit par pénaliser l'investissement car l'épargne devient plus rare.**

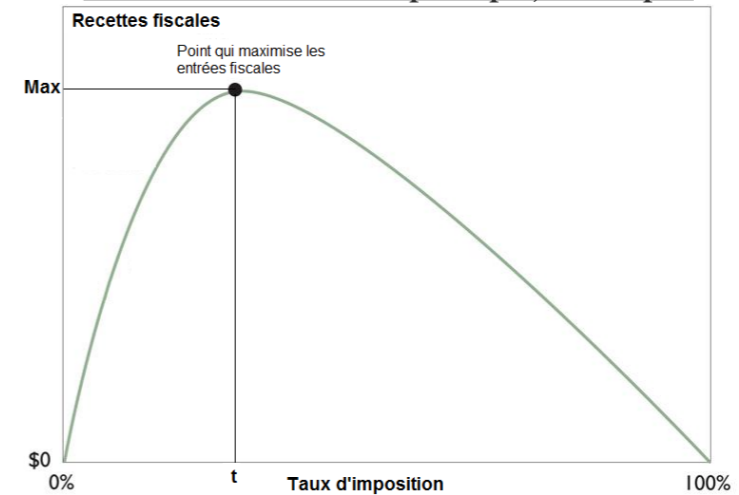
.Les prélèvements obligatoires sont dissuasifs pour les ménages et les entreprises, qui ont alors tendance à moins travailler et à moins produire. (l'individu rationnel a tendance à plus produire et travailler si les gains sont plus élevés)

45

L'école néolibérale (l'Etat responsable de la crise)

(Théorie de l'offre // L'Etat responsable de la récession) : Arthur Laffer (1940-économiste libéral américain):

La courbe de Laffer: « trop d'impôt, tue l'impôt.



46

L'école néolibérale (l'Etat responsable de la crise)

L'Etat responsable du chômage :

*Selon Friedrich Hayek (1899-1992) (prix Nobel d'économie en 1974) (L'Ecole autrichienne):

..l'Ecole autrichienne reste favorable au libéralisme économique et hostile à l'intervention de l'Etat

L'Etat crée une situation de discrimination en permettant à des salariés de toucher un revenu supérieur à leurs productivité.

..Alternative : Le libre jeu du marché et la flexibilités des salaires permettent le plein emploi car chaque salarié peut être assuré d'être employé selon ses capacités et ses compétences.

47

L'école néolibérale (l'Etat responsable de la crise)

*Selon Milton Friedman (1912-2006) :

Le chômage est surtout dû à:

.l'instauration des indemnités de chômage qui perturbent le calcul rationnel des individus (en préférant les loisirs au travail).

.Rigidités du marché du travail en raison d'une réglementation trop stricte

48

La réhabilitation du rôle de l'Etat

-Théorie des choix publics

Née au tournant des années 1960, sous l'influence des travaux d'Anthony Downs, Gordon Tullock et James M. Buchanan (distingué par le prix Nobel d'économie en 1986),

son originalité tient à sa méthode, héritée de la théorie économique néo-classique traditionnelle. Elle y emprunte deux piliers méthodologiques : **l'individualisme** méthodologique et la théorie de l'action **rationnelle**.

Constat:

- Les travaux ont mis en lumière l'influence des intérêts propres des politiciens et des forces non économiques sur les politiques économiques des gouvernements
- l'Etat devait gouverner ou corriger le marché là où celui-ci présentait des « défaillances »

La réhabilitation du rôle de l'Etat

La théorie de la croissance endogène (le rôle de l'Etat dans la croissance) : Robert Lucas (prix Nobel en 1995)

. La théorie de la Croissance endogène précise que l'Etat peut intervenir dans la sphère économique afin d'établir les conditions de la croissance.

..La croissance est un phénomène cumulatif dans lequel l'Etat joue un rôle à travers l'investissement public (infrastructure), l'éducation, la recherche- développement, le progrès technique..

Chapitre 2: Principes du Droit Budgétaire

Articles 3 , 8 , 38 , 10 , 31 de la LOF

1

Transparence:

La transparence des finances publiques est une condition fondamentale de la gouvernance de l'action publique.

Au-delà de l'amélioration de la gouvernance, la transparence des finances publiques constitue un enjeu majeur de la démocratie.

2

Transparence

Sa concrétisation se base sur:

- l'adoption de nouveau principes des finances publiques comme le principe de la sincérité selon lequel les comptes de l'Etat et les hypothèses qui président à l'élaboration des lois de finances doivent être sincères.
- l'institution de nouvelles règles financières visant la maîtrise du déficit budgétaire et une meilleure appréciation du patrimoine de l'Etat et de sa situation financière.

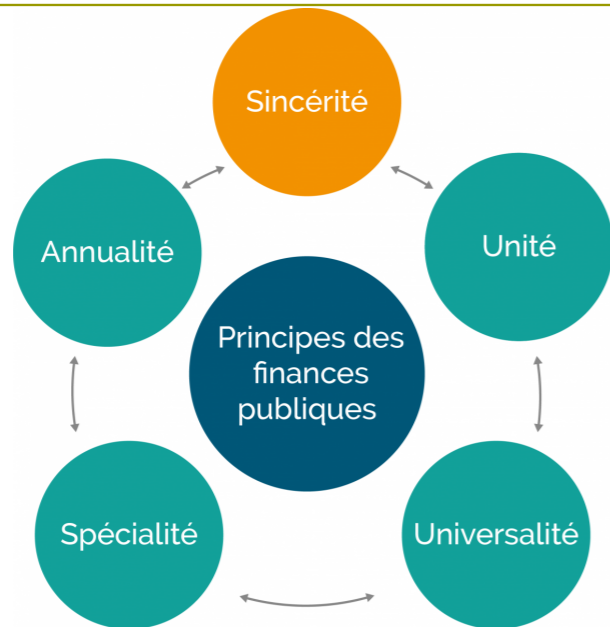
3

Avec la loi organique relative aux lois de finances , le système financier Etatique a connu une profonde rénovation. La transparence de l'information budgétaire a considérablement progressé.

L'adoption de la loi organique relative aux lois de finances s'inscrit dans un cycle constitutionnel favorable au renforcement de l'information et des pouvoirs de contrôle

4

I- Les budgets publics doivent être élaborés dans le respect des **principes budgétaires**:



5

1. Principe de l'Annualité Budgétaire

La règle de l'annualité budgétaire signifie que :

- la loi de finances de l'année doit être présentée avant le début de chaque année ;
- elle est votée pour une période d'une année;
- elle est exécutée sur cette même période d'une année.

6

Le principe de l'annualité vise à obliger le gouvernement à se présenter devant le Parlement de façon périodique afin de confirmer les *autorisations* qui lui sont accordées pour lever des fonds publics et rendre compte de *l'usage* qui en a été fait.

7

D'ou les trois notions liées à l'annualité:

- l'antériorité,
- Vote annuel de la loi de finances
- Exécution annuelle de la loi de finances

l'antériorité

Le premier aspect correspond au principe de l'antériorité. Comme le budget est un acte de prévision, il doit être présenté avant le début de l'année

8

Vote annuel de la loi de finances:

- Aucune dépense ne peut être considérée comme acquise.
- Ce serait la notion de budget base zéro: C'est un instrument central du contrôle de gestion. Il favorise un couplage des choix des programmes d'action et des allocations de ressources correspondantes.

9

Vote annuel de la loi de finances:

- Toutefois, il faut reconduire chaque année la plupart des dépenses, en particulier celles qui sont nécessaires à la marche des services et au paiement des agents publics. La grande masse des crédits est reconduite chaque année.

Désormais, la pluriannualité des crédits intéresse autant les opérations d'investissement que celles de fonctionnement.

10

Exécution annuelle de la loi de finances

L'exécution des dépenses et des recettes de l'État intervient dans l'année, entre le 1er janvier et le 31 décembre.

Le respect de la règle de l'annualité imposerait le rattachement des dépenses et des recettes à l'exercice budgétaire qui les a autorisées, quelle que soit la date du paiement effectif. C'est le système dit de l'exercice. (Reste à payer relatif à une année)

Les exceptions: En principe, la comptabilité d'exécution du budget est close le 31 décembre. Mais pour permettre des opérations de régularisation, cette date peut être dépassée par les ministres et les comptables.

11

Le principe d'annualité souffre de plusieurs exceptions ou aménagements justifiés par la nécessité de donner à l'action publique un horizon pluriannuel et de fluidifier la gestion financière de l'Etat:

- planification d'une dépense sur plusieurs années, par exemple dans le cadre d'un projet d'équipement militaire, sachant que les crédits afférents doivent être inscrits en loi de finances.
- les autorisations d'engagement (AE) qui permettent de planifier des dépenses de fonctionnement ou d'investissement sur plusieurs années (possibilité d'engager juridiquement une dépense via la signature d'un marché public par exemple) avant que ne soit payée ladite dépense via des crédits de paiement (CP)

12

2.Principe de l'Unité Budgétaire

L'ensemble des recettes assurent l'exécution de l'ensemble des dépenses.

Toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé budget général.

Le principe de l'unité implique que :

- le projet de budget soumis au Parlement regroupe la totalité des opérations financières de l'État ;
- ces opérations figurent dans une seule loi de finances.

13

Le principe de l'unité du budget répond à l'exigence de l'appareil législatif de voir l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat groupées dans un document unique de façon à lui permettre d'avoir une vision précise et globale de la situation des finances publiques

14

Le principe d'unité recouvre deux règles :

- la règle de l'unité, qui exige que le budget de l'État soit retracé dans un document unique (la loi de finances). Il s'agit ainsi d'assurer aux parlementaires une bonne lisibilité du budget, et donc, un contrôle effectif sur les finances de l'État ;

- la règle de l'exhaustivité, selon laquelle la loi de finances doit prévoir et autoriser l'ensemble des recettes et des charges de l'État et présenter la situation financière du pays selon une règle d'ordre et de clarté

15

Or, certaines dépenses et recettes de l'État qui présentent un caractère particulier sont retracées dans des documents distincts du budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor.

16

3. Principe de l'Universalité Budgétaire

Le principe de l'universalité signifie que toutes les recettes et toutes les dépenses publiques doivent figurer dans le budget de l'État sans possibilité d'opérer des compensations entre ces recettes et ces dépenses.

Les compensations entre recettes et dépenses sont interdites.

Le principe de l'universalité exige que les ressources et les charges soient comptabilisées chacune de son côté de façon à ce qu'il n'y ait pas de compensation entre les recettes et les dépenses.

17

3. Principe de l'Universalité Budgétaire

Le principe d'universalité, selon lequel l'ensemble des recettes couvre l'ensemble des dépenses, se décompose en deux règles :

- La règle de non-compensation,
- La règle de non-affectation

18

- La règle de non-compensation, qui interdit la compensation des dépenses et des recettes. Ainsi, il n'est pas possible de soustraire certaines dépenses de certaines recettes (par exemple, déduire les frais de recouvrement prélevés par l'État du montant des impositions), et de soustraire des recettes de certaines dépenses pour ne présenter que le solde des opérations ainsi "compensées",

19

- La règle de non-affectation, qui interdit l'affectation d'une recette à une dépense déterminée. Elle implique de verser toutes les recettes dans une caisse unique où l'origine des fonds est indéterminée. Elle permet à l'autorité budgétaire de conserver son pouvoir de décision et de gérer les fonds publics en respectant les notions de solidarité et d'unité nationales.

20

-le Principe de l'Universalité Budgétaire connaît toutefois quelques dérogations applicables, par exemple, aux comptes spéciaux.(ex : les budgets annexes ou les comptes spéciaux qui retracent des dépenses bénéficiant d'une affectation particulière de recettes).

21

4. Principe de la Spécialité Budgétaire

Le principe de spécialité impose d'indiquer précisément le montant et la nature des opérations prévues par la loi de finances, ce qui implique une nomenclature budgétaire appropriée.

Les crédits sont ainsi ouverts de manière détaillée, spécialisés par programmes depuis la mise en œuvre de la LOLF, et sont tous rattachés à un objet spécifique de dépense, qui ne doit pas être dénaturé en exécution par le gouvernement.

22

les crédits destinés à réaliser une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère sont regroupés sous la forme d'un programme.

Ces actions sont associées ou participent à des objectifs définis selon des finalités d'intérêt général.

les résultats obtenus sont évalués au moyen d'indicateurs de performance.

23

les budgets sont présentés par objectif et non plus par nature de dépenses ; dès lors, la performance de la dépense publique est au premier plan.

Le nouveau dispositif devrait permettre de mesurer l'utilité de la dépense dès lors qu'elle ne dépend plus de la nature des crédits alloués mais d'objectifs définis et de résultats attendus.

24

Le principe de spécialité vise à assurer une information suffisante pour permettre l'exercice d'un contrôle efficace sur l'exécution du budget de l'État. Pour préserver la notion de programme, qui lie **crédits**, **objectifs** et **indicateurs**.

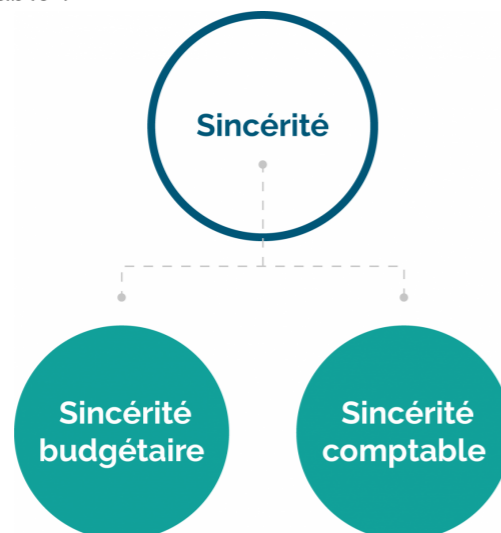
La règle de la spécialité budgétaire consiste à n'autoriser une dépense qu'à un service et pour un objet particulier. Chaque chapitre budgétaire est individualisé

Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de l'Innovation

Programmes	Objectifs	Indicateurs	Sous-indicateurs
P920: Pilotage et Gouvernance RP: Le Secrétaire général	Obj 920.1: Améliorer l'accès à l'information et la gestion des outils de travail	Ind 920.1.1: Nombre de services SI disponibles pour les usagers	
	Obj 920.2: Optimiser la gestion des ressources humaines et développer leurs compétences	Ind 920.2.1: Ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines Ind 920.2.2: Taux d'accès à la formation	
	Obj 920.3: Contribuer au développement des différentes dimensions de l'exemplarité de l'administration	Ind 920.3.1: Part des crédits budgétaires consacrés services déconcentrés	
P907: Enseignement Supérieur RP: Le Directeur de l'Enseignement Supérieur et du Développement Pédagogique	Obj 907.1: Répondre à la demande croissante pour l'enseignement supérieur	Ind 907.1.1: Effectif des nouveaux inscrits dans l'enseignement supérieur universitaire public	Ind 907.1.1.1: Pourcentage des nouvelles inscrites dans l'enseignement supérieur universitaire public
		Ind 907.1.2: Effectif global des étudiants dans l'enseignement supérieur universitaire public	Ind 907.1.2.1: Pourcentage des étudiantes dans l'enseignement supérieur universitaire public
		Ind 907.1.3: Taux d'utilisation de la capacité d'accueil dans les établissements de l'enseignement supérieur universitaire public	Ind 907.1.3.1: Taux d'utilisation de la capacité d'accueil dans les établissements de l'enseignement supérieur universitaire public à accès ouvert Ind 907.1.3.2: Taux d'utilisation de la capacité d'accueil dans les établissements de l'enseignement supérieur universitaire public à accès régulé

5. Principe de la Transparence Budgétaire (sincérité budgétaire)

Le principe de la sincérité renvoie à la sincérité budgétaire et à la sincérité comptable :



Sincérité budgétaire

La sincérité budgétaire exige la pertinence des hypothèses qui président à la préparation de la loi de finances, et la présentation sincère au niveau de la loi de finances de l'ensemble des ressources et des charges de l'État.

la sincérité budgétaire sollicite l'engagement de procéder à la présentation des lois de finances rectificatives en cas de modifications significatives des priorités et des hypothèses de la loi de finances

Sincérité comptable

Les comptables publics sont chargés de veiller au respect des principes et des règles comptables en s'assurant notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures et de la qualité des comptes publics.

En outre, La cour des comptes certifie la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'Etat.

29

Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État.

Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

30

Transparence budgétaire : Les bonnes pratiques

Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques du FMI (2007):

Ce code est fondé sur quatre principes généraux : une définition claire des rôles et des responsabilités, la transparence des procédures budgétaires, l'accès du public à l'information et la garantie d'intégrité.

31

Meilleures pratiques de l'OCDE (2002)(Organisation de coopération et de développement économiques)

Un référentiel conçu pour accroître la transparence tout au long du processus budgétaire : Les meilleures pratiques se composent de trois parties.

- La 1ère partie énumère les principaux rapports budgétaires que les gouvernements devraient établir et les grandes lignes de leur contenu.
- La seconde partie décrit les informations particulières qui devraient figurer dans les rapports. Elles comprennent des informations sur les performances financières et non financières.
- La troisième partie met la lumière sur les pratiques propres à assurer la qualité et l'objectivité des rapports.

32

II- Règles financières

La concrétisation des principes des finances publiques édictés par la nouvelle LOF se traduit par:

- la mise en place de nouvelles règles financières ayant trait à la maîtrise de l'équilibre budgétaire,
- la *rationalisation* de la gestion des services de l'Etat gérés de manière autonome et des Comptes spéciaux de Trésor.
- l'institution de la comptabilité générale.

33

A- Equilibre budgétaire. Articles 17 , 43 , 63 , 58 , 2 de la LOF

La soutenabilité des finances publiques est un facteur primordial pour assurer un développement socio-économique durable. A cet effet, la nouvelle LOF a introduit une nouvelle règle d'*équilibre budgétaire*.

34

l'Equilibre Budgétaire

L'équilibre budgétaire est la situation d'un budget qui prévoit et autorise, pour un exercice, des charges et des ressources d'un même montant.

L'équilibre budgétaire répond :

- au souci d'assurer une saine gestion financière. Les dépenses publiques sont financées avec un objectif d'éviter l'endettement excessif de l'Etat ;
- à la volonté de désengager l'Etat de l'activité économique nationale, en évitant un financement massif des investissements de l'Etat. Ce serait l'affirmation du néolibéralisme, forme moderne du libéralisme, qui laisse place à une intervention limitée de l'Etat.

35

Pour maîtriser l'équilibre budgétaire, plusieurs règles ont été introduites par la LOF :

- Interdiction d'inscrire les dépenses de fonctionnement dans le budget d'investissement ;
- Définition de la nature des dépenses relatives aux charges communes ;
- Consécration du caractère limitatif au chapitre des dépenses de personnel et intégration des cotisations de l'Etat au titre de la prévoyance sociale et de la retraite dans les dépenses de personnel ;
- Consécration de la loi de règlement en tant que loi de finances

36

B- la rationalisation de la gestion des services de l'Etat gérés de manière autonome et des Comptes spéciaux de Trésor: Articles 21 , 27 , 22 de la LOF

Rationalisation de la création et de l'utilisation des services de l'Etat gérés de manière autonome et des Comptes Spéciaux du Trésor notamment par:

- l'interdiction de versement d'un service de l'Etat géré de manière autonome ou d'un Compte spécial de Trésor vers un service de l'Etat géré de manière autonome ou Compte spécial de Trésor
- la détermination des conditions de création des services de l'Etat gérés de manière autonome (30% de ressources propres) et des Comptes spéciaux de Trésor (40% de ressources propres).

C- l'institution de la comptabilité générale: Article 31 de la LOF

La LOF prévoit la tenue de trois comptabilités:

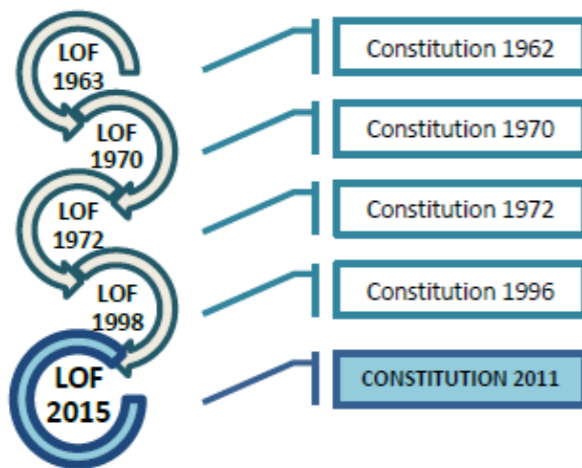
- la comptabilité budgétaire qui permet de faire le suivi de l'exécution budgétaire,
- la comptabilité générale qui permet d'évaluer le patrimoine et la situation financière de l'Etat.
- la comptabilité d'analyse des coûts qui permet d'avoir le coût réel des politiques publiques

Chapitre 3: **Lois de Finances et Budget de l'Etat**

1

Lois de Finances
Budget et Nomenclature Budgétaire
Elaboration et Vote de la Loi de Finances et du Budget
Exécution du Budget
Exécution des Dépenses

2



3

1- lois de Finances

Ont le caractère de lois de finances (l'article 2 de la Loi organique N° 130-13 relative à la loi de finances):

- La loi de finances de l'année
- les lois de finances rectificatives ;
- La loi de règlement

4

- La loi de finances de l'année

les lois de finances sont des **actes juridiques** qui déterminent pour chaque année la **nature**, le **montant** et l'application des **ressources** et des **charges** de l'Etat compte tenu de la conjoncture économique et de **l'équilibre financier**. (Selon l'article 1 de la Loi organique N°130-13 relative à la loi de finances)

5

- La loi de finances de l'année

Selon l'article 3 de la Loi organique N° 130-13 relative à la loi de finances: » 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** prévue à l'article 5 (de la loi organique). L'année budgétaire commence le 1er janvier et se termine le 31 décembre de la même année »

6

- La loi de finances de l'année

Selon l'article 5 de la Loi organique N° 130-13 relative à la loi de finances: « loi de finances de l'année est élaborée par référence à une **programmation budgétaire triennale** actualisée chaque année en vue de l'adapter à l'évolution de la conjoncture financière, économique et sociale du pays .

Cette programmation vise notamment à définir, en fonction d'hypothèses économiques et financières réalistes et justifiées, **l'évolution sur trois ans de l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat** ».

7

Les lois de finances rectificatives

les lois de finances rectificatives interviennent et sont votées en cours d'année. Elles permettent d'apporter des rectificatifs à la loi de finance initiale.

8

La loi de règlement de la loi de finances

La loi de règlement de la loi de finances constate et arrête le montant définitif des recettes encaissées, des dépenses dont les ordonnances sont visées, se rapportant à une même année budgétaire, et arrête le compte de résultat de l'année.

Elle approuve le compte de résultat de l'exercice de l'année concernée, établi à partir des recettes et dépenses constatées.

Elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice.

La loi de règlement de la loi de finances

Le cas échéant, la loi de règlement de la loi de finances:

- ratifie les crédits supplémentaires ouverts conformément aux dispositions de l'article 60 de la loi organique;
- constate et autorise à titre de régularisation les dépassements des crédits ouverts et ouvre les crédits nécessaires pour les régulariser tout en donnant les justificatifs nécessaires;
- et constate l'annulation des crédits n'ayant pas été consommés

La loi de règlement de la loi de finances

Conformément à l'article 76 de la Constitution, le projet de loi de règlement de la loi de finances est déposé annuellement, en priorité, sur le bureau de la Chambre des représentants, au plus tard, à la fin du premier trimestre du deuxième exercice qui suit celui de l'exécution de la loi de finances concernée.

La loi de règlement de la loi de finances

Le projet de loi de règlement de la loi de finances est accompagné:

- 1) du compte général de l'Etat appuyé du bilan et des autres états financiers;
- 2) d'une annexe relative aux crédits supplémentaires ouverts, accompagnée de tous les justificatifs nécessaires, le cas échéant;
- 3) du rapport annuel de performance élaboré par le ministère chargé des finances. Ce rapport constitue la synthèse et la consolidation des rapports de performance élaborés par les départements ministériels et institutions;
- 4) du rapport sur les ressources affectées aux collectivités territoriales ;
- 5) et du rapport d'audit de performance.

La loi de règlement de la loi de finances

Le 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 sont communiqués par la Cour des comptes au Parlement. Copie en est transmise au Gouvernement

13

2- Budget et Nomenclature Budgétaire

Le budget

Le programme:

Un projet ou une action

Des services de l'Etat gérés de manière autonome:

Des comptes spéciaux du Trésor:

14

définition du budget

Le budget est quant à lui l'acte, le support matériel, **la partie comptable** de la loi de finance constituée par l'ensemble des comptes qui décrivent de façon exhaustive pour une année civile toutes les charges et toutes les ressources permanentes de l'Etat

15



16

Le budget:

Titre : I-dépenses de fonctionnement ; II-dépenses d'investissements, III- dépenses relatives au service de la dette publique

Chapitre :dépenses de personnel

Programmes: Protection de l'environnement,Défense,Santé,Enseignement

17

Le budget:

Titres	Intitulés	Chapitres
<u>1</u>	Fonctionnement	
	Personnel	1
	Dépenses de matériel et dépenses diverses	2
	Charges communes - fonctionnement	3
	Dépenses imprévues et dotations exceptionnelles	4
	Dépenses relatives aux remboursements et dégrèvements	5
<u>2</u>	Investissement	
	Dépenses d'investissement des ministères et institutions	2
	Charges communes - dépenses d'investissement	3
<u>3</u>	Dépenses relatives au service de la dette publique	
	Dépenses en intérêts et commissions se rapportant à la dette publique	1
	Dépenses relatives aux amortissements de la dette	2

18

Le budget:

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 services de l'Etat gérés de manière autonomes (SEGMA) et les comptes d'affectation spéciale 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.

19

Le budget:

Pour chaque département ministériel ou institution, il est prévu, en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, un chapitre pour le **personnel** et un chapitre pour **le matériel et les dépenses diverses**.

Il est prévu pour les dépenses d'investissement un chapitre par département ministériel ou institution

20

Le programme:

Un programme est un ensemble cohérent de **projets** ou **actions** relevant d'un même département ministériel ou d'une même institution et auquel sont associés des **objectifs** définis en fonction des finalités d'intérêt général ainsi que des **indicateurs** chiffrés permettant de mesurer les résultats escomptés et faisant l'objet d'une évaluation qui vise à s'assurer des conditions d'efficacité, d'efficience et de qualité liées aux réalisations.

21

Le programme:

Les crédits afférents à un programme sont répartis, selon le cas, à l'intérieur:

- des chapitres relatifs au budget du département ministériel ou institution concerné;
- des chapitres relatifs aux services de l'Etat gérés de manière autonome rattachés au département ministériel ou institution concerné;
- des comptes d'affectation spéciale rattachés au département ministériel ou institution concerné

22

Un projet ou une action

Un projet ou une action est un ensemble délimité d'activités et d'opérations entreprises dans le but de répondre à un ensemble de besoins définis. Les crédits afférents à un projet ou à une action d'un même programme sont répartis, selon le cas, à l'intérieur:

- des chapitres relatifs au budget du département ministériel ou institution concerné;
- des chapitres relatifs aux SEGMA
- des comptes d'affectation spéciale rattachés au département ministériel ou institution concerné

23

Recueil des objectifs, indicateurs et sous-indicateurs

Programmes	Objectifs	Indicateurs
920: PILOTAGE ET GOUVERNANCE RP: Le Secrétaire général du département chargé de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique.	Obj 920.1: Améliorer la gestion des Ressources Humaines	Ind 920.1.1: Taux d'encadrement pédagogique Ind 920.1.2: Taux d'encadrement administratif
	Obj 920.2: Mise en place du système d'information intégré	Ind 920.2.1: Nombre de services SI disponibles pour les usagers
907: ENSEIGNEMENT SUPERIEUR RP: Le Directeur de l'Enseignement Supérieur et du Développement	Obj 907.1: Répondre à la demande croissante pour l'enseignement supérieur	Ind 907.1.1: Evolution du nombre des étudiants inscrits Ind 907.1.2: Taux d'utilisation de la capacité d'accueil
	Obj 907.2: Diversifier l'offre de formation et assurer sa qualité	Ind 907.2.1: Pourcentage des filières professionnalisantes dans les établissements à accès ouvert

24

Le budget général comporte deux parties: la première partie concerne les ressources et la seconde est relative aux charges.

Les ressources du budget général comprennent les ressources visées à l'article 11 de la loi organique.

Les charges du budget général comprennent les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'investissement et les dépenses relatives au service de la dette publique.

25

Les charges de l'Etat comprennent:

- les dépenses du budget général;
- les dépenses des budgets des services de l'Etat gérés de manière autonome;
- les dépenses des comptes spéciaux du Trésor.

26

Les ressources de l'Etat comprennent (article 11):

- les impôts et taxes;
- le produit des amendes;
- les rémunérations de services rendus et les redevances;
- les dons ;
- les revenus du domaine de l'Etat;
- le produit de cession des biens meubles et immeubles;
- le produit des exploitations, les redevances et les parts de bénéfices ainsi que les ressources et les contributions financières provenant des établissements et entreprises publics;
- les remboursements de prêts et avances et les intérêts y afférents;
- le produit des emprunts;
- les produits divers.

27

Les dépenses de fonctionnement comprennent(article 14):

- les dépenses de personnel et du matériel afférentes au fonctionnement des services publics;
- les dépenses diverses relatives à l'intervention de l'Etat notamment en matière administrative, économique, sociale et culturelle et environnementale ;
- les dépenses relatives à l'exécution des arrêts et décisions judiciaires prononcés à l'encontre de l'Etat;
- les dépenses de la dette;
- les dépenses relatives aux charges communes;
- les dépenses relatives aux remboursements, dégrèvements et restitutions, fiscaux;
- les dépenses imprévues et les dotations provisionnelles

Les dépenses de personnel comprennent (article 15):

- les traitements, salaires et indemnités,
- et les cotisations de l'Etat au titre de la prévoyance sociale et de la retraite.

28

Les crédits ouverts au titre des dépenses de fonctionnement sont annuels (Article 16)

Les dépenses de fonctionnement du budget général ne peuvent faire l'objet d'autorisations d'engagement par anticipation

Les dépenses d'investissement (Article 17): sont destinées principalement à la réalisation des plans de développement stratégiques et des programmes pluriannuels en vue de la préservation, la reconstitution ou l'accroissement du patrimoine national.

Elles ne peuvent comprendre des dépenses de personnel ou du matériel afférentes au fonctionnement des services publics

29

Les dépenses relatives à la dette publique (Article 19): comprennent les dépenses en intérêts et commissions et les dépenses relatives aux amortissements de la dette à moyen et long termes.

30

Des services de l'Etat gérés de manière autonome(SEGMA)

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.

31

Des services de l'Etat gérés de manière autonome(SEGMA)

le nombre des SEGMA a enregistré une légère augmentation entre 2016 et 2017, en passant de 204 à 208 Services.

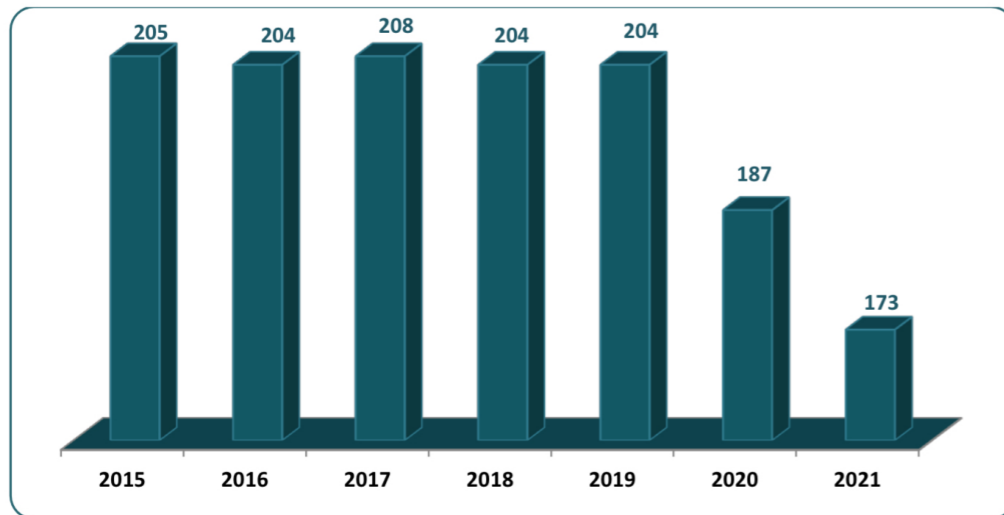
le domaine de la santé:89 SEGMA
le domaine de l'enseignement: 60 SEGMA

Exemple de SEGMA :

- Organisation de la vingt-deuxième Conférence des Nations Unies sur les Changements climatiques (COP22) en 2016.
- Complexe Sportif Mohammed V de Casablanca;
- Institut National d'Hygiène,
- Centres Régionaux d'Investissement,
- Centre hospitalier régional ou provincial de plusieurs villes.

32

Des services de l'Etat gérés de manière autonome(SEGMA)



Graph 1: Évolution du nombre des SEGMA pendant la période 2015-2021

33

Des services de l'Etat gérés de manière autonome(SEGMA)

- Les SEGMA opérant dans le domaine de la santé sont au nombre de 91 SEGMA. Ils représentent 52,6% des 173 SEGMA inscrits au titre de la Loi de Finances 2021 et sont composés de :

Domaine de la santé
• 77 Centres Hospitaliers ;
• 6 Hôpitaux Militaires et 3 Centres Médico-Chirurgicaux ;
• Centre National de Transfusion Sanguine - Rabat ;
• Centre Régional de Transfusion Sanguine - Casablanca ;
• Institut National d'Hygiène (INH) ;
• Centre National de Radio-Protection (CNRP) ;
• Direction du Médicament et de la Pharmacie (DMP).

34

Des services de l'Etat gérés de manière autonome(SEGMA)

- Les SEGMA opérant dans le domaine de l'enseignement et de la formation professionnelle sont au nombre de 44, soit 25,4% de l'ensemble des SEGMA existants. Ils se présentent comme suit :

Domaine de l'enseignement, de la formation professionnelle et de la formation des cadres
• 4 Services œuvrant dans le domaine Touristique ;
• 8 Ecoles et Instituts Agricoles ;
• 2 Ecoles de Formation sur les métiers des Mines ;
• 6 Services œuvrant dans le domaine de l'Artisanat ;
• 6 Services œuvrant dans le domaine de la Pêche Maritime ;
• 5 Ecoles de formation dans le domaine de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire ;
• 13 Services et Instituts chargés de la formation dans divers domaines (information, infrastructures,.....).

35

Des services de l'Etat gérés de manière autonome:

Les services de l'Etat gérés de manière autonome sont **créés par la loi des finances** . Cette loi prévoit Les recettes de ces services et fixe le montant maximum des dépenses qui peuvent être imputées sur les budgets desdits services.

La création d'un service de l'Etat géré de manière autonome est conditionnée par la **justification de l'existence de ressources propres** provenant de la rémunération de biens ou de services rendus.

36

Des comptes spéciaux du Trésor:

Les comptes spéciaux du Trésor ont pour objet :

- soit de décrire des opérations qui, en raison de leur spécialisation ou d'un lien entre la recette et la dépense, ne peuvent être 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.

37

Des comptes spéciaux du Trésor:

Les comptes spéciaux ne sont pas intégrés au budget de l'Etat sous prétexte que toute entrée de fond ne constitue nécessairement une recette de même toute sortie de fond ne constitue pas obligatoirement une dépense. Ces mouvements de fond sont temporaires et comptabilisés à part afin de donner plus de clarté au budget de l'Etat

38

Les comptes spéciaux du Trésor comprennent les catégories suivantes:(deux exemples)

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

Ces comptes sont alimentés par le produit de taxes, de ressources affectées et, le cas échéant, de versements du budget général.

Exemple :

- Fonds spécial pour le soutien des juridictions.
- Fonds national de soutien des investissements.
- Fonds d'entraide familiale

39

Exemple :

- Fonds pour la promotion de l'emploi des jeunes,
- Fonds spécial routier,
- Fonds de développement agricole,
- fonds de développement de la pêche maritime,
- Fonds spécial pour la gestion de la pandémie du coronavirus, le covid-19.

40

b-les comptes d'adhésion aux organismes internationaux qui décrivent les versements et les remboursements au titre de la participation du Maroc aux organismes internationaux .

Exemple :

- compte d'adhésion aux institutions multilatérales,
- Compte d'adhésion aux institutions de Breton Woods,
- Compte d'adhésion aux institutions arabes et islamiques,

41

3-Elaboration et Vote de la Loi de Finances et du Budget

Préparation du Projet de la Loi de Finances et du Budget

Vote du Projet de la Loi de Finances et du Budget

42

Préparation du Projet de la Loi de Finances et du Budget

La préparation du budget relève de *la compétence exclusive du pouvoir exécutif*. En effet, le budget de l'État est le reflet de la politique gouvernementale. seul le gouvernement dispose des ressources techniques et humaines pour mettre au point le budget.

Sous l'autorité du chef du Gouvernement, le ministre chargé des finances prépare *les projets de lois de finances conformément aux orientations générales* ayant fait l'objet de délibérations au Conseil des ministres conformément à l'article 49 de la Constitution.

43

la programmation budgétaire triennale

La programmation pluriannuelle, instituée par la LOF, est une démarche de programmation triennale qui permet de placer le pilotage des finances publiques dans une perspective pluriannuelle en vue de:

- Garantir la soutenabilité budgétaire,
- Accroître la responsabilisation des gestionnaires et leur offrir une meilleure prévisibilité,
- Améliorer la transparence dans la gestion publique

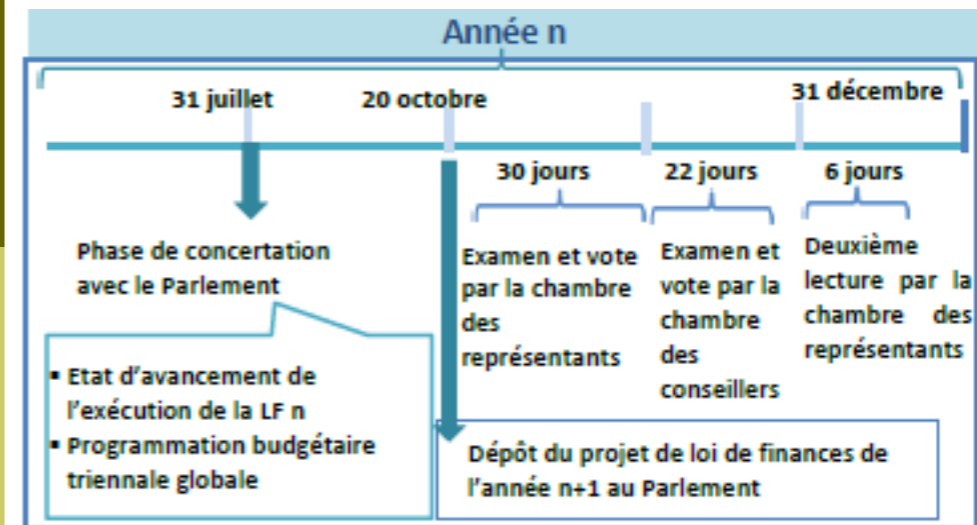
44

Selon l'article 47 de la loi organique :Le ministre chargé des finances expose aux commissions des finances du Parlement, avant le 31 juillet, le cadre général de préparation du projet de loi de finances de l'année suivante. Cet exposé comporte:

- (a) l'évolution de l'économie nationale;
- (b) l'état d'avancement de l'exécution de la loi de finances en cours à la date du 30 juin ;
- (c) les données relatives à la politique économique et financière;
- (d) la programmation budgétaire triennale globale.

Ledit exposé donne lieu à un débat sans vote

45



- 30 jours : Examen et vote par la Chambre des Représentants
- 22 jours : Examen et vote par la chambre des Conseillers
- 6 jours : Deuxième lecture par la chambre des Représentants

46

Selon l'article 50 de la loi organique : « Conformément à l'article 75 de la Constitution, si au 31 décembre, la loi de finances de l'année *n'est pas votée* ou n'est pas promulguée en raison de sa soumission à la Cour Constitutionnelle, *le gouvernement ouvre, par décret, les crédits nécessaires à la marche des services publics* et à l'exercice de leur mission, en fonction des propositions budgétaires soumises à approbation »

47

Vote Du projet de loi de finances rectificative

Selon l'article 51 de la loi organique : »Le projet de loi de finances rectificative est voté par le Parlement dans un délai n'excédant pas quinze (15) jours après son dépôt par le Gouvernement sur le bureau de la Chambre des représentants:

- 8 jours : Examen et vote par la Chambre des Représentants
- 4 jours : Examen et vote par la chambre des Conseillers
- 3 jours : Deuxième lecture par la chambre des Représentants

48

Article 53: Les dispositions de la loi de finances sont votées article par article.

Toutefois, l'une des deux Chambres du Parlement peut procéder au vote d'ensemble de la deuxième partie à la demande du Gouvernement ou du bureau de la Chambre concernée.

Article 54: Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général et les budgets des services de l'Etat gérés de manière autonome et d'un vote par catégorie pour les comptes spéciaux du Trésor.

49

4- Exécution du Budget

Cadre de l'Autorisation Budgétaire

Régularité des Opérations Budgétaire

Règles Comptables

Les principes généraux de la comptabilité publique

Les agents d'exécution du budget : Ordonnateurs et comptables

50

A- cadre de l'Autorisation Budgétaire

De la portée de l'autorisation parlementaire (article 58-63)

Les crédits ouverts sont limitatifs. Les dépenses ne peuvent être engagées, ordonnancées et payées que dans la limite des crédits ouverts.

Pour les dépenses de personnel, elles ne peuvent être engagées, ordonnancées et payées que dans la limite des crédits ouverts au titre du chapitre.

Toutefois, les crédits relatifs aux dépenses se rapportant à la dette publique et aux remboursements, et restitutions, fiscaux, **ont un caractère évaluatif.** Ces dépenses peuvent s'imputer au-delà des dotations inscrites aux rubriques qui les concernent.

51

Les dépassements éventuels des crédits ouverts au titre des dépenses visées, sont constatés et autorisés à titre de **régularisation par la loi de règlement** de la loi de finances de l'année concernée.

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 crédits ouverts au budget général au titre d'une année budgétaire donnée ne peuvent être reportés sur l'année suivante.

52

B- Régularité des Opérations Budgétaire

La loi de finances de l'année comprend deux parties:

La première partie arrête les données générales de l'équilibre financier et comporte:

- l'autorisation de perception des recettes publiques et d'émission des emprunts;
- les dispositions relatives aux ressources publiques que la loi de finances peut créer, modifier ou supprimer;
- les dispositions relatives aux charges de l'Etat, aux services de l'Etat gérés de manière autonome et aux comptes spéciaux du Trésor;
- les dispositions relatives au recouvrement des créances publiques, au contrôle de l'emploi des fonds publics et à la responsabilité pécuniaire et personnelle des gestionnaires des services de l'Etat;

53

Régularité des Opérations Budgétaire

- l'évaluation globale des recettes du budget général, des budgets des services de l'Etat gérés de manière autonome et des catégories des comptes spéciaux du Trésor;
- les plafonds des charges du budget général, de l'ensemble des SEGMA et des comptes spéciaux du Trésor,

La deuxième partie arrête:

- par chapitre, les dépenses du budget général ;
- par service, les dépenses des services de l'Etat gérés de manière autonome;
- et par compte, les dépenses des comptes spéciaux du Trésor

54

C-Règles Comptables

L'État tient une comptabilité budgétaire des recettes et des dépenses.

Il tient également une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations.

Il peut tenir une comptabilité destinée à analyser les coûts des différents projets engagés dans le cadre des programmes.

Les comptes de l'État 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

55

Pour la comptabilité budgétaire:

- 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.

56

La **comptabilité générale de l'État** est fondée sur le principe de la constatation 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.

Les comptables publics sont chargés de la tenue et de l'élaboration des comptes de l'Etat en s'assurant notamment du respect de la sincérité des enregistrements comptables, du respect des procédures et de la qualité des comptes publics.

57

D- Les principes généraux de la comptabilité publique

a- Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables:

Pour justifier le principe de la séparation des ordonnateurs, trois raisons peuvent être avancées : **le contrôle mutuel**, la **division du travail** et **l'unité d'action financière**.

S'agissant de la gestion des deniers publics, la séparation des fonctions entre ordonnateur et comptable a été le résultat de la **méfiance** du pouvoir législatif à l'égard de tous ceux qui étaient appelés à gérer ces fonds.

58

Dans la mesure où cette gestion est confiée à deux catégories distinctes de fonctionnaires ou même d'élus locaux, soumis à des hiérarchies distinctes, ***un contrôle mutuel est institué*** :

- les **ordonnateurs** ordonnent les recettes et les dépenses ;
- les **comptables** exécutent ces ordres tout en contrôlant leur régularité dans le cadre du contrôle de légalité externe.

la séparation des fonctions entre ordonnateur et comptable répond à la division du travail : chaque catégorie d'agents se spécialise d'après ses aptitudes.

59

Pratiquement tous les comptables publics dépendent du ministère de l'économie et des finances. Cela correspond à ***la volonté d'assurer une unité d'action financière***. Par conséquent, la réaffirmation du principe vise à maintenir la cohérence de l'État en dépit de la diversité de ses actions

60

Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables souffre d'assez nombreuses exceptions ou atténuations aussi bien en matière de recettes que dans le domaine des dépenses : **régies de recettes et régies d'avances**, encaissement avant émission de titres, paiement avant ordonnancement ou mandatement préalable, fonds spéciaux .

61

b- Le principe de l'unité de trésorerie

Tant au niveau national qu'au niveau local, le réseau du Trésor public gère tous les fonds publics.

Le principe de l'unité de trésorerie signifie que :

- le Trésor public est le seul banquier possible pour toutes les personnes publiques ;
- ce banquier officiel ne peut accorder un découvert comme le ferait un banquier ordinaire vis-à-vis de ses clients ;
- les collectivités publiques ne peuvent pas placer leurs disponibilités excédentaires.

Chez le comptable public, le principe de l'unité de trésorerie se concrétise par la règle de l'unité de caisse.

Chaque comptable public ne peut avoir qu'une seule caisse dans laquelle sont réunis tous les fonds appartenant à ses divers services.

62

E- Les agents d'exécution du budget : Ordonnateurs et comptables

Ordonnateurs:

l'ordonnateur est l'autorité administrative qui décide des dépenses ou des recettes et qui ordonne au comptable de payer ou d'encaisser.

Au niveau de l'État :

- les ministres ont la qualité ***d'ordonnateurs principaux***.
- pour certaines opérations, des ordonnateurs délégués sont compétents. Au niveau national, membres d'un cabinet ministériel ou hauts fonctionnaires, ils bénéficient d'une délégation de signature de la part du ministre.
- les **ordonnateurs suppléants** interviennent à titre exceptionnel pour remplacer l'ordonnateur normalement compétent lorsqu'il est empêché ou absent. Chaque suppléant doit faire l'objet d'une nomination écrite.

63

Au niveau du secteur public local, les ordonnateurs principaux des collectivités territoriales sont :

- pour la région, le président du conseil régional.
- pour les communes, le président ;
- pour les établissements publics locaux, le président du conseil d'administration, ou le directeur de l'établissement pour les établissements publics.

64

- la responsabilité des ordonnateurs

La responsabilité qu'encourent les ordonnateurs peut avoir plusieurs formes : politique, disciplinaire, civile et pécuniaire, pénale.

Politique. On prévoit que les ministres encourent à raison de l'exercice de leurs attributions les responsabilités que prévoit la Constitution. C'est celle d'un ministre devant le Parlement.

Disciplinaire. C'est pour tout fonctionnaire, et à l'égard de son supérieur hiérarchique, l'équivalent de la responsabilité politique du ministre.

Pénale. Certaines infractions financières constituent aussi des infractions pénales

65

les comptables:

« Les comptables publics sont principaux ou secondaires. »

Les comptables principaux rendent directement leurs comptes au juge des comptes, la Cour des comptes lorsqu'il s'agit des trésoriers-payeurs généraux, comptables principaux de l'État, les chambres régionales des comptes quand les comptables sont chargés de la gestion comptable et financière des collectivités et établissements publics locaux.

Les comptables secondaires, les receveurs des finances par exemple, voient leurs opérations centralisées par le comptable principal.

66

- La responsabilité du comptable

Outre les responsabilités civile, disciplinaire ou pénale qu'encourent les comptables publics, la responsabilité personnelle et pécuniaire qui pèse sur eux est un trait original des finances publiques.

La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics est le corollaire du principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables.

Dans les conditions fixées par les lois de finances, les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des opérations dont ils sont chargés, ainsi que de l'exercice régulier des contrôles

67

les comptables sont personnellement et pécuniairement responsables :

- du recouvrement des recettes ;
- du paiement des dépenses ;
- de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés à l'État, aux collectivités locales et aux établissements publics ;
- de la gestion des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités;
- de la conservation des pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité ;
- de la tenue de la comptabilité du poste qu'ils dirigent

68

5- Exécution des Dépenses

La période d'exécution du budget:

Le respect de la règle de l'annualité imposerait le rattachement des dépenses et des recettes à l'exercice budgétaire qui les a autorisées, quelle que soit la date du paiement effectif. C'est le système dit de l'exercice.

Les opérations de dépenses se décomposent en quatre phases : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement.

69

- l'engagement

L'engagement juridique est l'acte par lequel l'État crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge, par exemple la nomination d'un fonctionnaire ou la signature d'un marché.

L'engagement comptable est l'affectation d'une partie des crédits budgétaires nécessaires à la réalisation d'une dépense donnée qui résulte de l'engagement juridique.

L'engagement comptable précède l'engagement juridique .

Les contrôles de l'engagement sont exercés par les contrôleurs financiers

70

- La liquidation

la liquidation de la dépense a pour objet de vérifier *la réalité de la dette* et d'arrêter le *montant de la dépense*. Elle comporte deux aspects :

- **la constatation et la certification du service fait ;**
- **la liquidation proprement dite qui consiste à contrôler la facture ou le mémoire.**

Contrairement à l'engagement, l'objet premier de la liquidation est d'ordre purement financier : l'évaluation du montant de la dépense occasionnée par la décision dont l'engagement a été l'expression comptable

71

- L'ordonnancement

L'ordonnancement pour les dépenses de l'État, s'analyse en deux opérations :

- l'ordre de payer donné au comptable, conformément aux résultats de la liquidation ;
- l'établissement d'un titre de paiement, ordonnance pour les dépenses de l'État.

L'ordonnancement met fin à la phase administrative de la dépense

72

- Le paiement

le paiement est « l'acte par lequel l'organisme public se libère de sa dette ».

C'est donc l'acte qui réalise le transfert de crédits des comptes de l'État vers ceux des créanciers de l'État.

Un tel transfert a lieu le plus souvent par un simple jeu d'écritures comptables

Les conséquences de la LOLF:

Le comptable public est désormais responsable de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures.

C'est pourquoi l'évolution de la fonction comptable de l'État nécessite non seulement le rapprochement des comptes publics et des ordonnateurs , mais aussi une nouvelle approche du contrôle de la dépense .

S'agissant du contrôle partenarial, les décisions de contrôle et leur réalisation sont communes à l'ordonnateur, au gestionnaire et au comptable.

Le contrôle hiérarchisé de la dépense relève exclusivement des comptables publics et consiste en des contrôles dimensionnés en fonction d'une analyse des risques

Chapitre 4: Contrôle de l'Exécution du Budget

1. Contrôles Internes (Contrôles Administratifs)
2. Contrôles Juridictionnels
3. Contrôle Parlementaire (Contrôles Politiques)

1

On distingue plusieurs classifications des contrôles:

- **Le contrôle a priori:** Il s'efforce de prévenir les irrégularités. Son but est d'empêcher qu'une irrégularité soit commise. Il constitue cependant un facteur de paralysie de l'action administrative
- **Le contrôle a posteriori:** intervient pour sanctionner les irrégularités commises. Il évite la paralysie générée par le contrôle a priori mais il est beaucoup moins protecteur des deniers publics, car les conséquences d'une irrégularité budgétaire sont souvent difficilement réparables

2

Classification selon les autorités chargées du contrôle:

- . **Le contrôle interne** ou contrôle administratif effectué par l'administration chargée d'exécuter la loi de finances.
- . **Le contrôle externe** exercé par des instances extérieures à l'administration chargée d'exécuter la loi de finances (la cour des comptes et le parlement), ce sont des contrôles à caractère politique et juridictionnel

3

Le contrôle des finances publiques vise :

- les organismes soumis aux règles de la comptabilité publique. Il s'agit de l'État, des collectivités locales et leurs établissements, les établissements publics nationaux à caractère administratif et des établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial dotés d'un agent comptable ;
- les organismes qui assurent la gestion d'un service public, mais qui échappent aux règles de la comptabilité publique.
- les organismes de toute nature bénéficiant d'une façon ou d'une autre du concours financier d'une personne morale de droit public.

4

Différents types de contrôle

Il existe au moins deux types de contrôles :

- il peut avoir pour objet de vérifier la conformité d'un acte ou d'une gestion avec les règles de droit. **C'est un contrôle de régularité** ;
- le contrôle peut chercher à apprécier le respect des principes généraux relatifs à une saine gestion. C'est un contrôle qui vise à apprécier **la qualité d'une gestion**

5

1. Contrôles Internes (Contrôles Administratifs)

Les contrôles administratifs sont des contrôles internes, réalisés a priori par certains corps, agents ou instances spécialisés de l'État, et portant à la fois sur les **ordonnateurs** principaux ou secondaires et sur les **comptables**.

Ce contrôle prend plusieurs formes:

- Le contrôle financier ou le contrôle des engagements de dépenses (CED),
- Le contrôle des comptables publics sur les administrateurs,
- le contrôle de l'inspection générale des finances (IGF)

6

A. LE CONTRÔLE FINANCIER OU LE CONTRÔLE DES ENGAGEMENTS DE DÉPENSES: CED

le contrôle financier

Tout acte ayant pour effet d'engager une dépense doit être soumis au visa préalable, autrement dit l'accord préalable du contrôleur financier

C'est un mode particulier de contrôle, exercé sur les ordonnateurs en cours d'exécution de la loi de finances, et qui relève exclusivement du ministère des finances

7

B. LE CONTRÔLE DES COMPTABLES SUR LES ORDONNATEURS

En qualité de payeur, le trésorier-payeur général vérifie la régularité de l'ordre de paiement, du seul point de vue budgétaire et comptable. le comptable public contrôle :

- la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué ;
- la disponibilité des crédits. Cela revient à vérifier que les crédits ont bien été ouverts par la loi de finances ;
- l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature ou leur objet ;
- la validité de la créance ;
- le caractère libératoire du règlement. Il s'agit de savoir si l'ordonnance de paiement vise le véritable créancier

8

B. LE CONTRÔLE DES COMPTABLES SUR LES ORDONNATEURS

LE CONTRÔLE DES RECETTES

- Le contrôle des recettes s'étale essentiellement sur la légitimité de la recette.
- Ce contrôle exercé essentiellement par les comptables publics qui en principe recouvrent les créances publiques.
- Ces comptables doivent s'assurer que la recette en question est prévue par des textes législatifs ou réglementaires en vigueur sous peine de poursuites judiciaires pénales

9

B. LE CONTRÔLE DES COMPTABLES SUR LES ORDONNATEURS

DES DÉLAIS

Les comptables publics disposent des délais suivants pour exercer ce contrôle :

Douze (12) jours ouvrables francs, pour les marchés de l'Etat et de cinq (5) jours ouvrables francs pour les autres natures de dépenses à compter de la date de dépôt de la proposition d'engagement.

10

B. LE CONTRÔLE DES COMPTABLES SUR LES ORDONNATEURS

- Lorsque le comptable public ne relève aucune irrégularité, il procède au visa et au règlement des ordonnances de paiement.
- Toutefois, lorsqu'à l'occasion de son contrôle, il constate une irrégularité, il suspend le visa et renvoie à l'ordonnateur les ordonnances de paiement non visées, appuyées d'une note dûment motivée comprenant l'ensemble des observations relevées par ses soins, aux fins de régularisation

11

C. Le contrôle de l'inspection générale des finances (IGF)

L'Inspection générale des finances (IGF): Placée sous l'autorité du ministre chargé de l'économie et des finances, la nature de ses activités et de ses missions lui confère une vocation interministérielle affirmée.

En effet, sa fonction peut être résumée ainsi : contribuer, par les missions qu'elle réalise, à **une gestion rigoureuse et efficace des deniers publics et à la modernisation de l'administration**

12

C. Le contrôle de l'inspection générale des finances (IGF)

Le contrôle porte essentiellement sur les comptables mais il concerne aussi l'ensemble des ordonnateurs de recettes et des dépenses sans aucune exception. Le rôle des inspecteurs des finances consiste à vérifier la régularité des dépenses et à contrôler la bonne gestion administrative et financière des services publics.

13

L'activité de l'IGF:

Depuis sa création il y a plus de cinquante ans, l'IGF a contribué à la moralisation de la gestion publique à travers ses nombreuses missions de vérification, d'audit et d'évaluation .

L'activité du service se traduit par la réalisation de missions de vérification, d'enquête ou d'évaluation qui donnent lieu à l'établissement de rapports adressés aux ministres et à leurs services, afin qu'ils puissent tirer les conclusions opérationnelles des investigations réalisées

14

La mission la plus traditionnelle consiste à procéder à la vérification des services du ministère de l'économie et des finances.

Au-delà de cette mission traditionnelle, l'Inspection générale des finances peut procéder à des enquêtes sur les ordonnateurs du budget de l'État, sur les organismes soumis au contrôle économique et financier et, plus généralement, sur tout organisme qui, quel que soit son statut, bénéficie de fonds publics.

15

2- Contrôles Juridictionnels

Le contrôle supérieur des finances publiques est dicté par les exigences de la bonne gouvernance, de la transparence et de la démocratie.

la mission de la cour des comptes: le contrôle d'exécution des lois de finances, d'assistance au Parlement et au Gouvernement dans les domaines relevant de sa compétence

16

Mission de la cour des comptes:

-Vérification et jugement des comptes: Les comptables publics sont tenus de produire annuellement à la Cour, les comptes pour les services de l'Etat et les situations comptables pour les autres organismes dans les formes prévues par la réglementation en vigueur.

17

Mission de la cour des comptes:

-Discipline budgétaire et financière:En matière de discipline budgétaire et financière, la Cour fonctionne comme une Cour de justice ordinaire.

La cour des comptes exerce également une fonction juridictionnelle en matière de discipline budgétaire et financière à l'égard de tout fonctionnaire, responsable ou agent d'un organisme public soumis au contrôle de la cour qui commet des infractions.

18

Mission de la cour des comptes:

-Contrôle de la gestion: Dans le cadre du contrôle de la gestion, la Cour vérifie tous les aspects de la gestion, en appréciant, d'abord, la réalisation des objectifs assignés, les résultats obtenus, ainsi que le coût et les conditions d'acquisition et d'utilisation des moyens mis en œuvre.

La cour a désormais la faculté d'apprécier les conditions et la qualité de la gestion des organismes publics soumis à son contrôle.

19

Mission de la cour des comptes:

Le contrôle de gestion peut aussi se traduire par des conseils, par des suggestions sur les moyens d'accroître l'efficacité et le rendement de l'action administrative

Ceci implique que la juridiction se penche sur des problèmes:

- d'organisation et de procédure,
- examine la conformité des résultats aux objectifs,
- le rapport coût efficacité à long terme,
- la productivité des services, etc

20

-Assistance au Parlement : la Cour peut répondre aux demandes de précision que les Présidents des deux Chambres du Parlement peuvent lui soumettre, à l'occasion de l'examen du rapport sur l'exécution de la Loi de finances et de la déclaration générale de conformité;

-Assistance au Gouvernement : la Cour peut inscrire à ses programmes, à la demande du Premier Ministre, des missions d'évaluation de projets publics et de contrôle de gestion de l'un des organismes soumis à son contrôle

21

LES COURS RÉGIONALES DES COMPTES

Dans le cadre de leurs compétences, les cours régionales ont plusieurs attributions :

- juger les comptes et contrôler la gestion des collectivités locales, de leurs groupement et des établissements publics relevant de leur tutelle ;
- contrôler la gestion des entreprises concessionnaires ou gérantes d'un service public local et des sociétés et entreprises dans lesquelles les organismes précités possèdent, séparément ou conjointement, directement ou indirectement, une participation majoritaire au capital ou un pouvoir prépondérant de décision ;

22

-exerce une fonction juridictionnelle en matière de discipline budgétaire et financière à l'égard de tout responsable, tout fonctionnaire ou agent des collectivités locales et de leurs groupements, des établissements publics relevant de la tutelle de ces collectivités et groupements.

-le contrôle des actes relatifs à l'exécution des budgets des collectivités locales et de leurs groupements.

23

3- Contrôles Parlementaire (Contrôles Politiques)

La fonction du Parlement en matière des finances publiques est essentielle pour renforcer la bonne gouvernance dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Conformément à l'article 77 de la constitution qui stipule que "Le Parlement et le Gouvernement veillent à la préservation de l'équilibre des finances de l'Etat"

24

La LOF introduit un ensemble de mesures visant à renforcer considérablement ce rôle, aussi bien pour ce qui est de:

- l'amélioration de la qualité du débat budgétaire,
- le contrôle des dépenses publiques,
- le suivi de l'exécution du budget,
- l'évaluation des politiques publiques

25

Le contrôle parlementaire, ou contrôle politique, s'exerce en cours d'exécution de la loi de finances grâce à **l'information des assemblées**.

Il intervient également, après l'exécution budgétaire, à l'occasion du **vote de la loi de règlement**

26

Le parlement doit veiller à ce que la mise en oeuvre du budget se fasse en toute transparence, conformément aux autorisations accordées dans les lois de finances initiales et rectificatives, et dans le respect des textes et lois en vigueur.

le parlement au moyen des lois de finances exerce 3 sortes de contrôle il s'agit du:

- contrôle a priori : loi des finances initiale
- . contrôle en cours d'exécution du budget : loi des finances rectificative
- contrôle a posteriori : loi de règlement

27

LE CONTRÔLE A PRIORI : LA LOI DE FINANCES INITIALE

Cette loi de finance initial est un outil qui prévoit les dépenses et les recettes de l'Etat et arrête l'équilibre budgétaire fixé élaboré généralement par le gouvernement et présenté par la suite au parlementaire pour examen et adoption

28

LE CONTRÔLE EN COURS D'EXÉCUTION DU BUDGET : LOI DES FINANCES RECTIFICATIVES

Un contrôle en cours d'exécution est nécessaire et obligatoire lorsqu'il apparaît que les grandes lignes de l'équilibre économique et financier de l'année prévu initialement se trouveraient bouleversées en cours d'exercice

LE CONTROLE A POSTERIORI : LOI DE REGLEMENT

La discussion du projet de loi de règlement est l'occasion pour le Parlement d'apprécier la portée des autorisations budgétaires face aux réalisations.

A travers le vote de la loi de règlement et au-delà de l'aspect du contrôle budgétaire, le Parlement exerce aussi son pouvoir de contrôle politique