

Série « droit public financier »

2

MANUEL DES FINANCES DE L'ÉTAT

OUSTANI Abderrahmen

1^{ère} édition

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE FORMATION DU DROIT BUDGÉTAIRE MAROCAIN	8
SECTION I - ÉVOLUTION DU DROIT PUBLIC FINANCIER MAROCAIN	8
§ 1. Droit public financier Arabo-musulman.....	9
§2. le droit et institutions financières du Makhzen : crises et réformes.....	11
§ 3. le budget de l'État « protégé »	13
§ 4- Droit public financier actuel.....	14
A. la consécration du droit budgétaire moderne	15
B. la réforme de 1998 : la loi organique des finances n°7-98.....	17
SECTION II ÉVOLUTION DU DROIT BUDGÉTAIRE EN EUROPE	19
§1- les Finances publiques classiques en Europe	20
§ 2 Les finances publiques modernes.....	21
§ 3 .la réforme des cadres budgétaires dans les pays de l'OCDE	23
SECTION III – LE DROIT PUBLIC FINANCIER ADAPTÉ À LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE PUBLIQUE	24
§1- Réforme budgétaire sans modification de la LOLF	25
§ 2 . la loi organique n°130-13 couronnement des réformes et leur généralisation	29
CHAPITRE I LES SOURCES DU DROIT BUDGÉTAIRE	34
SECTION 1 LE CADRE CONSTITUTIONNEL DES FINANCES PUBLIQUES	34
§1 La Constitution du 29 Juillet 2011.....	34
§ 2 la loi organique relative à la loi des finances	37
SECTION II LE CADRE LÉGISLATIF DES FINANCES PUBLIQUES	40
§1 les lois ordinaires et LDFA	41
A-Les lois : un cadre normatif du droit budgétaire.....	41
B. Les lois de finances : lois ordinaires spéciales	42
§ 2 . Les règlements intérieurs du parlement.....	46
SECTION III LES SOURCES RÉGLEMENTAIRES ET JURISPRUDENTIELLES	47

§1. Le pouvoir réglementaire : encadrement de l'exécution des finances publiques	47
§2. La jurisprudence relative aux finances publiques	48
A. la jurisprudence constitutionnelle marocaine	49
B. La jurisprudence administrative	50
C- la jurisprudence et doctrine de la cour des comptes	51
SECTION IV -LES SOURCES INTERNATIONALES DES FINANCES PUBLIQUES	52
CHAPITRE II LES PRINCIPES BUDGÉTAIRES	56
SECTION-I-LES PRINCIPES BUDGÉTAIRES RELATIFS À LA FORME DU BUDGET	59
§1 -l'unité : quelles sont les finances concernées par la LDF ?	59
A - Le Principe et son évolution	59
B. Aménagements de L'unité	61
C-Renouveau du principe de l'unité ? La consolidation des comptes publics	66
§2 - le principe de l'universalité	66
A. L'universalité : obligation du produit brut	66
B. Le principe de la non affectation	68
§3- la spécialité des crédits	71
A-La forme de l'autorisation budgétaire	71
B. Les assouplissements au principe de la spécialité des crédits	73
SECTION-II-LES PRINCIPES BUDGÉTAIRES RELATIFS À LA DUREE ET AU CONTENU DU BUDGET	75
§1. L'annualité	75
A-Durée de l'autorisation budgétaire	75
B-L'annualité : un principe remis en cause	77
§2. Principe de l'équilibre : un principe réhabilité	79
A. un concept évolutif	79
B. les indicateurs de l'équilibre budgétaire au Maroc	82
C- Le solde ordinaire, le solde budgétaire et le solde primaire	83
§ 3. Le principe de sincérité	84

A-La sincérité budgétaire	84
B. La sincérité comptable	86
CHAPITRE III LES LOIS DE FINANCES ET BUDGET DE L'ÉTAT	91
Section I BUDGET ET LOIS DE FINANCES	93
§1. Loi de finances : notion et structure	93
§ 2. La loi de finances rectificative (LDFR)	95
§ 3 - la loi de finances de règlement : une loi ordinaire ?	99
SECTION II LES RESSOURCES DE L'ÉTAT	101
§1- la classification des ressources du budget général	102
A. Classification administrative des ressources	103
B. Classification économique des recettes	104
§ 2 Les Ressources Du Budget Général	105
A-Les recettes fiscales : principale-ressource de l'État	106
B. recettes non fiscales	109
C- les emprunts et la trésorerie temporaire	113
§ 3. Les Ressources des CST et des SEGMA	123
A. Les recettes des SEGMA	123
B. les ressources des CST	125
SECTION III LES DÉPENSES DE L'ÉTAT	126
§1- les classifications des dépenses publiques	127
A. Les classifications administratives	127
B-Classification fonctionnelle ou par destination et (Les Programmes Et Projets)	131
C-Les Classifications économiques	135
§ 2 les dépenses du budget général	140
A-Les dépenses de fonctionnement	141
B. Les Dépenses d'investissement du Budget Général	150
C - Dépenses relatives au Service de la dette	154
§ 3 - Les Dépenses des CST et des SEGMA	159

A. les dépenses des CST	159
B. les dépenses des SEGMA	169
CHAPITRE IV ÉLABORATION DE LA LOI DE FINANCES.....	172
SECTION I- LES ACTEURS DE PRÉPARATION	172
§1 le chef de l'État (Le Roi)	172
§ 2 Le chef du gouvernement	173
§3 Le ministère de l'économie et des finances	174
§ 4 Les ministères.....	176
SECTION II- LES ÉTAPES DE LA PRÉPARATION.....	176
§1- Phase de cadrage et de programmation consécration de la démarche de performance.....	177
§ 2 phases de consultation et d'orientation : juillet – Aout	184
A. la consultation du parlement	184
B. La circulaire d'orientation.....	185
§ 3- phase arbitrage et élaboration du projet : septembre.....	186
§ 4 - Adoption et délibération (octobre)	186
CHAPITRE V LE VOTE ET L'APPROBATION DES LOIS DE FINANCES.....	189
SECTION I-L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE : EXAMEN ET VOTE.....	190
§ 1 la documentation budgétaire : condition indispensable à l'approbation de la loi de finances annuelle	190
A- Documents déposés au parlement	191
B. les documents déposés aux commissions	192
§ 2 procédure législative : spécificité de la loi de finances.....	193
A. l'examen et le vote par la chambre des représentants.....	194
B. l'examen et le vote par la chambre des conseillers	197
SECTION II ENCADREMENT DU POUVOIR FINANCIER DU PARLEMENT.....	199
§1 le délai de la fin d'année	199
§ 2 Les dépenses pluriannuelles	200
§3 l'irrecevabilité financière assouplie par la LOLF	201

SECTION III LE VOTE DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE ET LA LOI DE FINANCES DE RÈGLEMENT	203
§1 l'examen et le vote de la LDF rectificative	203
§ 2 l'examen et le vote de la loi de finances du règlement	204
CHAPITRE VI L'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES	208
SECTION I LA RÉGULATION DES CRÉDITS PAR LE GOUVERNEMENT	208
§1—Les Types De Crédits	209
A. Crédits limitatifs / crédits évaluatifs	209
B. Les crédits globaux	210
C- Les crédits supplémentaires : crédits d'avance	210
D - Crédits d'engagement et crédits de paiement	213
§2 les opérations modificatives de l'autorisation	214
A. le report des crédits	214
B. Les virements de crédits à l'intérieur du chapitre	215
C- La suppression et gel des crédits	216
D – transformation des postes budgétaires en cours d'année	218
SECTION II- L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES BUDGÉTAIRES	219
§1 Le pilotage et le suivi de la gestion de performance	220
A- le responsable des programmes	220
B.Consécration du contrôle de gestion	221
C- Les systèmes d'information : outil d'exécution performante	222
SECTION III LES PRINCIPES DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE	225
§1- la séparation des fonctions de l'ordonnateur et du comptable	226
A-Le principe de la séparation en droit marocain	227
B) - les limites du principe de la séparation	239
§ 2 – la séparation des phases d'exécution de dépenses et recettes	242
A.l'exécution des recettes	242
B-L'exécution Des Dépenses	244

C- les limites temporelles de l'exigibilité des recettes et des dépenses	246
§3. Les types des comptabilités publiques	250
A. Classifications de la comptabilité publique : un champ sémantique varié	253
B. Les trois comptabilités publiques	260
Chapitre VII - LE CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET	271
SECTION I LES CONTRÔLES ADMINISTRATIFS	273
§1 - le contrôle budgétaire et son allègement	273
A. le contrôle des comptables sur les ordonnateurs	273
B. le contrôle modulé de la dépense	275
§ 2- le contrôle interne des inspections	279
§3- l'inspection générale des finances : une organisme moderne régi par un texte dépassé	280
A. Missions Initiales	280
B. Nouvelles missions	281
SECTION II LE CONTRÔLE POLITIQUE DU BUDGET DE L'ÉTAT	282
§1 Le contrôle en cours d'exécution	283
§ 2 Contrôle politique a posteriori : la loi de finances de règlement	286
§ 3 le contrôle du gouvernement par l'évaluation des politiques publiques	289
§ 4 les commissions d'enquête et les missions d'informations	291
SECTION III LES CONTRÔLES DE LA COUR DES COMPTES	292
§ 1 La réforme du code des juridictions financières	293
§ 2. les missions juridictionnelles : le jugement des comptables et des ordonnateurs	295
A. vérification et jugement des comptes	295
B. Discipline financière et budgétaire	299
§ 3 les missions non juridictionnelles : qualité de la gestion et reddition des comptes ...	309
A. le contrôle de la gestion des organismes publics principal outil de la reddition des comptes	309
B. Assistance au parlement et aux pouvoirs publics	316

C- le contrôle de l'emploi fonds publics utilisés ou collectés par les acteurs non étatiques (Entreprises, associations, partis politiques).....	317
D-Contrôle et suivi des déclarations obligatoires des patrimoines.....	318
E- Certification des comptes publics.....	320
Bibliographie.....	323
Liste des Encadrés.....	337

Liste des figures

FIGURE 1 GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS	26
FIGURE 4 RÉPARTITION DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS PAR CONTRIBUABLE ET DE L'IR PAR CATÉGORIE	107
FIGURE 5 PRESSION FISCALE AU MAROC (Y COMPRIS LA TVA)	109
FIGURE 6 RECETTES GÉNÉRÉES PAR LES FINANCEMENTS INNOVANTS.....	112
FIGURE 7 ÉVOLUTION DE LA DETTE DU TRÉSOR PAR RAPPORT AU PIB.....	119
FIGURE 8 ÉVOLUTION DE L'ENCOURS DE LA DETTE	119
FIGURE 9 DÉTENTEURS DES BDT PAR ADJUDICATION.....	120
FIGURE 10 GARANTIES DE L'ÉTAT	122
FIGURE 11 ANCIENNE NOMENCLATURE	130
FIGURE 12 NOUVELLE NOMENCLATURE DES DÉPENSES	131
FIGURE 13 STRUCTURE DES CHARGES DU BUDGET DE L'ÉTAT.....	141
FIGURE 14 ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE LA MASSE SALARIALE	143
FIGURE 15 ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE MDD EN MMDH ET LEUR POURCENTAGE DANS LE PIB	145
FIGURE 16 ÉVOLUTION DES CHARGES COMMUNES-FONCTIONNEMENT (EN MMDH)	147
FIGURE 17 ÉVOLUTION DES DÉPENSÉS D'INVESTISSEMENT DU BUDGET GÉNÉRAL EN MMDH.....	153
FIGURE 18 ÉVOLUTION DES INTÉRÊTS DE LA DETTE PUBLIQUE EN% DU PIB.....	156
FIGURE 19 ÉVOLUTION DES RECETTES ORDINAIRES ET DÉPENSES TOTALES DU TRÉSOR EN % DU PIB	156
FIGURE 20 ÉVOLUTION DE L'ENCOURS DE LA DETTE DU TRÉSOR.....	157
FIGURE 21 RÉPARTITION DE GESTION ACTIVE DE LA DETTE EXTÉRIEURE PAR TYPE D'OPÉRATION	159
FIGURE 22 RÉPARTITION DES RÉALISATIONS DES CAS PAR DOMAINE D'INTERVENTION AU TITRE DE LA PÉRIODE 2019-2021 (EN MDH).....	161
FIGURE 23 RÉPARTITION PAR DÉPENSES DES CAS AUTRES DOMAINES	164
FIGURE 24 : RÉPARTITION DES SEGMA PAR DOMAINE D'ACTIVITÉ AU TITRE DE L'ANNÉE 2022.....	170
FIGURE 25 PHASES DE PRÉPARATION DU BUDGET	177
FIGURE 26 NOUVELLE DÉMARCHE DE PERFORMANCE	182
FIGURE 27 DÉMARCHE ET SUIVI DE LA PERFORMANCE	184
FIGURE 28 LES ENJEUX DES SYSTÈMES D'INFORMATION BUDGÉTAIRES	223
FIGURE 29 LA DÉLÉGATION DE LA QUALITÉ D'ORDONNATEUR	234
FIGURE 30 SUBDÉLÉGATION AU NIVEAU DÉCONCENTRÉ	234
FIGURE 31 LES FONCTIONS DES COMPTABILITÉS	253
FIGURE 32 PROCÉDURE DE CDBF	307

LISTE DES TABLEAUX :

TABEAU 1 COMPOSANTES DU BUDGET DE L'ÉTAT	92
TABEAU 2 STRUCTURE DE LOI DE FINANCES POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE	94
TABEAU 3 LES RECETTES FISCALES PRÉVUES PAR LA LDF 2023	107
TABEAU 4 DOMAINES D'ACTIVITÉ DES SEGMA.....	124
TABEAU 5 IMPÔTS ET TAXES AFFECTÉS AUX CST	126
TABEAU 6 LES CHARGES BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT	128
TABEAU 7 CLASSIFICATION FONCTIONNELLE HORS DETTE PUBLIQUE LDF 2022.....	134
TABEAU 8 CLASSIFICATION FONCTIONNELLE LDF 2023.....	135
TABEAU 9 CHARGES DU BUDGET GÉNÉRAL EN 2023 (EN DIRHAMS)	136
TABEAU 10 CLASSIFICATION ÉCONOMIQUE DES CHARGES SELON LE MANUEL DE STATISTIQUES DE FINANCES PUBLIQUES.....	137
TABEAU 11 CST : COMPTES DE FINANCEMENT.....	168
TABEAU 12 SEGMA PAR DOMAINES D'ACTIVITÉ	169
TABEAU 13 EXEMPLES DE DÉCRETS D'AVANCES AU MAROC (2022).....	212
TABEAU 14 VIREMENTS DE CRÉDITS BUDGÉTAIRES	216
TABEAU 15 LES OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES.....	246
TABEAU 16 LA RÉFORME DU DÉCRET PORTANT RGCP EN 2010.....	256
TABEAU 17 TYPE DE COMPTABILITÉ SELON LE RGCP.....	258
TABEAU 18 LES BRANCHES DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE (LOLF)	259
TABEAU 19 TYPES DES CONTRÔLES.....	272
TABEAU 20 CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET DE LA RÉGULARITÉ DES ENGAGEMENTS :	274
TABEAU 21 CONTRÔLE DE VALIDITÉ : PHASE DU PAIEMENT.....	275
TABEAU 22 CONTRÔLE ALLÉGÉ AU STADE L'ENGAGEMENT	276
TABEAU 23 L'ALLÈGEMENT SUPPLÉMENTAIRE	277
TABEAU 24 AMÉLIORATION DU DÉLAI DU DÉPÔT DES LDFR	287
TABEAU 25 MODIFICATIONS DU CODE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES.....	293
TABEAU 26 RÉSUMÉ DES COMPÉTENCES DE LA COUR DES COMPTES.....	295
TABEAU 27 LES DÉCLARATIONS OBLIGATOIRES DE PATRIMOINE	319

Liste des Encadrés

ENCADRÉ 1 ÉVOLUTION DU CADRE BUDGÉTAIRE DEPUIS 1998	27
ENCADRÉ 2 LES NOUVEAUTÉS DE LA LOLF N°130-13	31
ENCADRÉ 3 STRUCTURE DE LA LOLF MAROCAINE	37
ENCADRÉ 4 DÉCISION N° 728/08 DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL CENSURE DE L'ARTICLE 8 DE LA LOI DE FINANCES POUR L'ANNÉE 2009- CAVALIER BUDGÉTAIRE	44
ENCADRÉ 5 LES GRANDS PRINCIPES BUDGÉTAIRES	58
ENCADRÉ 6 « SYSTÈME DE L'UNITÉ ET SYSTÈME DE SPÉCIALISATION » EDGARD ALLIX	60
ENCADRÉ 10: RÉINTERPRÉTATION DES PRINCIPES CLASSIQUES EN FRANCE	70
ENCADRÉ 7 MINISTRE DES FINANCES, MINISTRE DE L'ÉQUILIBRE ?!	82
ENCADRÉ 8 NOTE DE PRÉSENTATION PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE 2020 AU MOMENT DU COVID19	85
ENCADRÉ 9 : PRINCIPES MODERNES (OCDE 2004)	87
ENCADRÉ 11 LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES	95
ENCADRÉ 12 LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR L'ANNÉE 2020 MOTIFS ET HYPOTHÈSES	97
ENCADRÉ 13 MODÈLE DE LOI DE FINANCES DE RÈGLEMENT	101
ENCADRÉ 14 LE BARON LOUIS, MINISTRE DES FINANCES SOUS LA RESTAURATION ET LA MONARCHIE DE JUILLET	188
ENCADRÉ 16 INFRACTIONS IMPUTABLES AUX ORDONNATEURS	301
ENCADRÉ 17 LES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE EN MATIÈRE DE DBF	305
ENCADRÉ 18 LES MÉCANISMES DE GOUVERNANCE : LA REDDITION DES COMPTES ET LA TRANSPARENCE	314

OUSTANI Abderrahmen est Professeur de droit public à l'université Mohamed V, Faculté des sciences juridiques économiques et sociales Agdal, où il enseigne les finances publiques, ancien cadre au Ministère de l'économie et des finances.



9 789920 291071