



كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
ⵙⵓⴽⵓⵏⵉ ⵙⵉⵎⵎⵉⵔ ⵙⵓⵎⵎⵉⵔ
Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales
Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales

Université Mohammed Premier
Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales
Département de l'Economie et de Gestion
Semestre 4 Groupe 4

Les Finances Publiques

Chapitres 3 et 4

Professeur : Soufiane Bouchakour

Mai 2021

I. L'articulation entre le budget et la loi de Finances

Le budget demeure **le support financier, déployé par le Gouvernement, pour la mise en œuvre de ses politiques économiques et sociales**. La loi de finances est le cadre **juridique mis en place par l'Etat pour intervenir dans ses politiques publiques** en vue des les réajuster eu égard à ses objectifs stratégiques en tenant compte des contraintes conjoncturelles.

Art 75 de la constitution

En réalité, le budget et la loi de finances demeurent deux notions qui s'interfèrent. Techniquement, **le budget désigne l'ensemble des charges et des dépenses inscrites dans les différentes formes qui le compose (BG, BA, SEGMA et CST)**, alors que la **loi de finances traduit le soubassement juridique à travers lequel les recettes et les dépenses sont réalisées ainsi que leur contrôle**.

En dehors de sa portée juridique, **la loi de finances constitue un moyen technique pour exécuter les plans de développement stratégiques**

II : Comprendre la loi de Finances

A. Définition

La loi des finances est une loi **représentant les dépenses et les recettes pour une année** (ou un exercice). Elle est préparée et votée chaque année à l'automne.

D'après l'article 1 de la loi organique 130-13 relative à la loi des finances, « **la loi des finances détermine, pour chaque année budgétaire, la nature, le montant et l'affectation de l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte** ».

Il s'agit d'une autorisation du parlement au gouvernement (art 75, 76 et 77 de la constitution) pour la mise en œuvre de sa politique économique et sociale.

Elle tient compte de **la conjoncture économique et sociale qui prévaut au moment de sa préparation**, ainsi que des **objectifs et des résultats des programmes qu'elle détermine** ».

A. Les types de la loi des finances

La loi de finances prend plusieurs formes selon l'objet pour lequel elle a été créée. On distingue trois types de loi de finances :

1. La loi de finances de l'année

Elle se présente comme étant un acte légal à travers lequel s'effectue la prévision, l'évaluation, l'énoncé, et l'autorisation pour chaque année budgétaire des ressources et des dépenses de l'Etat en respectant l'équilibre économique et financier dans lequel elle a été élaborée.

L'art 4 de la LOF 130-13 stipule que « *la loi de finance de l'année prévoit, évalue, énonce et autorise, pour chaque année budgétaire, l'ensemble des ressources et des charges, par référence à la programmation budgétaire prévue à l'art 5 ci-dessous* », soit donc à la programmation triennale.

2- La loi de finances rectificative

Il s'agit d'une loi de finances qui est élaborée en cours d'année budgétaire visant à apporter des changements à la loi de finances de l'année par rapport aux ressources et aux dépenses préalablement établies. Elle est mise en place suite à une conjoncture particulière ayant un impact sur la loi de finances préalablement définie.

D'après l'article 5 de la LOF, « *Seules des lois de finances rectificatives peuvent en cours de l'année modifier les dispositions de la loi des finances de l'année* ».

Le Maroc a procédé en 2020 à une Loi de finance rectificative suite aux effets de la pandémie du covid 19.



3- La loi de règlement

La loi de règlement intervient ex-post (après les faits) de l'exercice budgétaire. Elle fait état des lieux des réalisations des opérations de recettes et de dépenses ayant été prévues par la loi de finances de l'année.

Cette loi permet de constater les différents d'écart entre les révisions et les réalisations, et donc demeure un outil de contrôle de l'exécution de la loi de finances.

La loi de règlement suit le même sentier de réalisation que celui de la loi de finances de l'année. Elle est accompagnée du compte général de l'Etat, des états financiers, des annexes relatives aux crédits supplémentaires, des rapports de suivi des réalisations (rapport annuel de performance, rapport sur les ressources affectées aux collectivités territoriales et le rapport d'audit de performance).

C- Les Princes de la loi de Finances

Les princeps budgétaire de la loi de finances **sont des règles à respecter et qui ont pour objectif de doter le parlement des outils pour accomplir pleinement sa mission de contrôle et au gouvernement de bien gérer les deniers publics.** La constitution et principalement la loi organique de la loi finance 130-13 constituent les supports juridiques de ces principes. Toutefois, la loi prévoit aussi des exceptions à ces principes.



1. Principe d'annualité

Ce principe vise à **obliger le gouvernement à se présenter devant le parlement de façon périodique (chaque année) l'ensemble des ressources et charges** afin de confirmer les autorisations qui lui sont accordées pour lever les fonds publics et rendre compte de l'usage.

Article 3

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 ci-dessous.

L'année budgétaire commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre de la même année.

Exceptions au principe d'annualité

Vu la **multiplicité** et parfois la **complexité** des actions de l'Etat, **certaines dépenses ne sont pas réalisables sur une année**. C'est pourquoi la loi prévoit aussi des exceptions au principe de l'annualité, à savoir :

- **Lois de finances rectificatives** qui modifient en cours d'exercice budgétaire les dispositions de la loi de finances de l'année. Exemple la loi de finance rectificative adoptée au Maroc en juillet 2020 pour s'adapter à la conjoncture du covid19 après modifications des hypothèses de base.
- **Besoins des crédits supplémentaires**, l'Etat procède que par décret, sous réserve d'informer les commissions parlementaires chargées des finances, à l'ouverture des crédits supplémentaires en cas de crises ou catastrophes...etc ;
- **Problème de vote de la loi de finance avant le 31 décembre**, l'autorisation parlementaire prendra effet à la date de vote de la loi de finances, et certainement la loi de finance ne couvre pas toute l'année civile. Et pour le bon fonctionnement des services publics, le gouvernement ouvre par Décret des crédits nécessaires (art 7 de la constitution) ;

- **Les autorisations des programmes** notamment des plans de développement stratégique et les programmes pluriannuels. Il s'agit dans ce cas des dépenses d'investissement dont la réalisation nécessite l'inscription au budget chaque année des crédits de paiement nécessaires.

D'après l'article 75 de la constitution de 2011 : « le parlement vote une seule fois les dépenses d'investissement nécessaires, dans le domaine de développement, à la réalisation des plans de développement stratégiques et des programmes pluriannuels, établis par le gouvernement qui en informe le parlement. Les dépenses ainsi approuvées sont reconduites automatiquement pendant la durée de ce plans et programme ». Aussi, la loi organique (art 7) constitue le support juridique de cette exception au principe de l'annualité en parlant des autorisations d'engagement par anticipation;

- **Le report des crédits sachant que la règle générale stipule que les crédits ouverts au budget général au titre d'une année budgétaire est qui ne sont pas ordonnancés sont annulés et ne peuvent faire l'objet de report sur l'année suivante.** Toutefois sont dérogés à cette règle :
 - Les crédits de paiement ouvert au titre des dépenses d'investissement du budget général visés et non ordonnancés sont reportés dans la limite d'un plafond de 30% des crédits de paiements ouverts au titre des budget d'investissement pour chaque département ministériel ;
 - Les fonds de concours, dons et legs sont reportés à l'année suivante puisqu'ils sont destinés à financer des projets bien définis ou à couvrir des charges bien précises.
 - L'excédent des recettes des SEGMA sont reportés d'année en année.

2- Le principe d'unité

Ce principe 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.

Ce principe se trouve sa légitimité dans l'art 1 de la loi Organique de la loi des finances et aussi à l'art 9 de la même loi et qui stipule que « La loi de finances détermine, pour chaque année budgétaire, la nature, le montant et **l'affectation de l'ensemble des ressources et des charges** de l'Etat ».

Toutefois, ce principe n'exclue pas l'existence au sein de la loi de finance de sous ensemble homogène, notamment, le budget des SEGMA et des Comptes Spéciaux du Trésor.



3- Le principe de l'universalité

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

Ce principe a pour conséquence la non affectation des recettes aux dépenses, en vertu duquel les recettes définies ne devraient pas être affectées à la couverture de dépenses déterminées. **L'ensemble des recettes servir à la couverture de l'ensemble des dépenses.**

Toutefois, il existe aussi des exceptions à ce principe, notamment quand il s'agit des recettes des Comptes Spéciaux du Trésor (CST) qui sont des ressources particulières destinées à exécuter des dépenses particulières. Aussi, les fonds de concours, dons et legs qui sont des recettes orientées aux financements des actions voulues par le donateur.

univertat

Article 8

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

4- Le principe de spécialités des crédits

Ce principe procède du souci du parlement de ne pas conférer à l'autorisation de dépenses consentie au gouvernement un caractère absolu, permettant à ce dernier de disposer des crédits ouverts en toute liberté. Cette autorisation est liée à l'obligation d'affecter ces fonds à la couverture de dépenses déterminées.

Ce principe consiste à ce que les dépenses autorisées par la loi de finances ne peuvent être utilisées par l'ordonnateur pour n'importe quel objet.

La répartition des crédits, d'après l'art 38 alinéa 2 de la loi organique 130-13, est effectuée de telle sorte que les dépenses du budget général sont présentées à l'intérieur des titres par chapitres subdivisés en programmes, régions et projets ou actions.

De cette manière, ce principe détermine le niveau de l'autorisation de dépenses accordé par le parlement au gouvernement. Par ailleurs, l'Article 45 de la loi organique « *Les virements de crédits entre chapitres sont interdits* », ce qui veut dire que le gouvernement ne peut pas effectuer des virements de crédits entre chapitres.

ROYAUME DU MAROC

MINISTERE / DEPARTEMENT : INSPECTEUR REGIONAL D'URBANISME, D'ARCHITECTURE ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DE L'ORIENTAL
SOUS ORDONNATEUR : INSPECTEUR REGIONAL D'URBANISME, D'ARCHITECTURE ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DE L'ORIENTAL



Compte Spécial du Trésor n° 3200120007

Intitulé Fonds pour le développement rural et des zones de montagne

Etat de de crédits dans la limite de l'excédent de recettes dégagé au 31
Décembre 2019

Imputation budgétaire Année 2019						Montant à reporter
Chapitre	Article	Région	Parag	Ligne	Intitulé	
3200120007	419	00	51	10	Contribution aux projets de territoire	897 497,64
3200120007	419	00	52	30	Contribution aux projets de promotion et de qualification de communes rurales	3 278 992,44
3200120007	419	00	53	40	Contribution à l'appui au renforcement des services de proximité	2 178 536,26
TOTAL						6355026,34

Fait à

oujda

Le

12 FEV 2020

Le Sous Ordonnateur

A

Oujda

Le

19 Fevr 2020

Certification du Comptable Assignataire



L'inspecteur Régional de
l'Urbanisme, de l'Architecture et
du Territoire



Toutefois, à titre des exceptions à ce principe, des virements de crédits peuvent être effectués à l'intérieur d'un programme et entre les programmes d'un même chapitre, et ce d'après toujours l'art 45 de la loi organique.

1. Le principe de sincérité budgétaire

Nouvellement intégré dans la loi organique de la loi de finances pour favoriser la transparence, ce principe renvoie à la sincérité budgétaire et la sincérité comptable :

- La **sincérité budgétaire exige la pertinence des hypothèses qui président à la préparation de la loi des finances et la présentation sincère au niveau du budget de l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat**. Elle sollicite aussi la nécessité de recourir à des lois de finances rectificatives en cas de modification des priorités et des hypothèses.
- La sincérité comptable qui exige **la sincérité des enregistrements comptables, par les comptables publics**, et du respect des procédures et de la qualité des comptes publics.

6- Le Principe d'équilibre budgétaire

Dans les finances classiques, l'équilibre budgétaire était la règle d'or dans les finances publiques. Par ailleurs, les finances modernes le déficit et l'excédent sont tolérés

Par ailleurs, cet objectif (les finances classique) demeure théoriques car il est rare que les charges de l'Etat égal les ressources avec surtout l'évolution du rôle de l'Etat vers plus d'interventionnisme (finances modernes). Donc les dépenses augmentent devant l'incapacité des Etats de prendre certaines mesures impopulaires pour augmenter les recettes, ce qui explique l'accroissement de déficit.



Chapitre 4 : Procédure d'élaboration et d'adoption de la loi de finances

Le projet de la loi de finances soumis par le gouvernement au parlement pour approbation est l'aboutissement d'un long processus qui s'étale presque sur une année. Ce processus retrace l'ensemble des étapes de la phase d'élaboration, d'adoption, d'exécution et de contrôle de la loi de finances.

1. Elaboration de la loi des Finances

D'après l'article 46 de la loi organique de la loi de finances, *« Sous l'autorité du chef de gouvernement, le ministre 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 »*.

Cet article prévoit les organes chargés de l'élaboration de ladite loi de finances à savoir :

- **Le chef de gouvernement** qui adresse une lettre d'orientation aux différents ministres fixant ainsi la stratégie budgétaire du gouvernement. Il invite par circulaire les départements ministériels à établir leurs propositions de programmation budgétaires triennales assortis d'objectifs et d'indicateurs ;
- **Les Ministres** élaborent leurs propositions de programmation triennale ;
- **Le Ministre de l'économie**, des finances et de la réforme de l'Administration, qui sous autorité du chef de gouvernement, prépare les projets de lois de finance et les rapports qui l'accompagne.

Auxquels s'ajoute **le parement**.

L'élaboration de la loi de finance passe par trois phases :

- La phase de la programmation ;
- La phase de consultation ;
- La phase d'élaboration et d'arbitrage.

1. La phase de programmation

Le décret n°2-15-426 du 15 juillet 2015 relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances, précise dans **les articles 2 et 3** des dates clés à respecter à savoir :

- Avant le 15 mars ou le chef de gouvernement invite par **circulaire** les ministres ordonnateurs à établir leurs propositions de **programmation budgétaire triennale** assorties des objectifs et des indicateurs de performances (il n'y a pas de programmes sans objectifs et des objectifs sans indicateurs de performances).

- **Avant le 15 Avril, Ces départements transmettent leurs programmes triennaux** réalisés sur la base des hypothèses économiques réalistes et justifiées (en réponse au principe de la sincérité) au Ministère des Finances.

- Le chef de gouvernement dresse également un calendrier de réunions avec les services des ministres des finances pour discuter les programmes proposés entre le **15 avril et le 15 mai**

- **Avant le 15 mai, examen desdites propositions des ministères, en commissions de programmation et de performance** regroupant les représentants des services du ministère des finances et ceux des départements ministériels ou institutions concernés ;

- **Avant le 15 juillet**, et d'après l'art 3 Le décret n°2-15-426 du 15 juillet 2015 relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances, le ministre chargé des finances expose en conseil du gouvernement l'état d'avancement de l'exécution de la loi de finances en cours et présente la programmation triennale des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que les grandes lignes du projet de loi des finances de l'année suivante.

1. La phase de consultation

Il s'agit de la consultation avec le parlement d'une part et avec les départements ministériels suite à la lettre d'orientation du premier ministre (après la circulaire de l'avant 15 mars). **Cette phase commence avec la lettre d'orientation du chef de gouvernement et termine après l'exposé du ministre chargé des finances devant les commissions des finances de parlement.**

- Le chef de gouvernement **adresse une lettre d'orientation** aux ordonnateurs les invitant à établir leurs **propositions de recettes et dépenses pour l'année budgétaire suivante**, passant ainsi de la phase de programmation à la phase de proposition de recettes et dépenses.

- Avant le 31 juillet, le ministre des finances expose devant les commissions chargées des finances : le **cadre général du projet de loi de finances**, l'**état d'avancement de l'exécution de la loi de finance de l'année encours** et la programmation triennale des ressources et des charges.



La phase de l'élaboration et de l'Arbitrage

Cette phase couvre la période de **septembre et octobre de l'année N-1** dédiée à l'élaboration et à l'arbitrage.

Suite à l'envoi des propositions de recettes et dépense des ministères au ministère chargé des finances, ces dernières sont d'examiner par commissions budgétaires et arbitrages, composé des services des ministère des finances et des autres départements.

Donc cette phase est composée de

- Les propositions formulées par les différents départements ministériels,
- L'examen desdites propositions formulées par les ordonnateurs par les commissions budgétaires et d'arbitrage ;
- Et la préparation du projet de **la loi des finances qui est du ressort du ministère de la loi des finances.**



4-La phase de délibération au conseil du gouvernement

Il s'agit de la **phase d'adoption du projet de loi des finances par le Conseil du Gouvernement** passant par son adoption aussi au **Conseil des ministres** présidé par le Roi après délibérations des orientations générales du projet de loi des finances. Cette phase prendra effet avant le 20 octobre date de dépôt du projet de loi de finances au bureau de la chambre des représentants.

