

Université Mohamed V-Agdal Rabat
Faculté des sciences juridiques économiques et sociales
UFR des sciences administratives et développement institutionnel

THESE

POUR L'OBTENTION DU DOCTORAT NATIONAL EN DROIT PUBLIC

**LA TRANSPARENCE DANS LA GESTION DE LA DEPENSE
PUBLIQUE : CAS DU MAROC**

Présentée et soutenue publiquement par

SOPHIA LAMNIAI

Le 22 Janvier 2016

JURY

Président : M. MOHAMED SBIHI, Professeur à la Faculté des sciences
juridiques économiques et sociales, Rabat Agdal ;

Suffragants : M. ALI SEDJARI, Professeur à la Faculté des sciences
juridiques économiques et sociales, Rabat Agdal ;

M.MOHAMED LARBI BENOTHMANE, Professeur à la Faculté
des sciences juridiques économiques et sociales, Rabat Agdal ;

M. HASSANE ELARAFI, Professeur à la Faculté des sciences
juridiques économiques et sociales, Rabat Agdal ;

M. ABDELALI ELBERRIA, Inspecteur Général des Finances,
Ministère de l'économie et des finances.

A ma Mère

Tout commence par un rêve

Remerciements

Je tiens à exprimer ma reconnaissance et ma profonde gratitude au professeur et directeur de thèse, Monsieur Ali Sedjari, pour ses précieux conseils et pour le temps consacré à l'aboutissement de cette thèse.

Je tiens à remercier M. Hassane Elarafi pour avoir accepté de participer à mon jury de thèse et avoir pris le temps de m'écouter et de discuter avec moi. Ses remarques m'ont permis d'envisager mon travail sous un autre angle.

Je voudrais également remercier les professeurs M. Mohamed Larbi Ben Othmane et M. Mohamed Sbihi qui ont bien voulu m'honorer en acceptant de faire partie du jury.

Mes remerciements vont aussi à l'égard de M. Abdelali Elberria, Inspecteur Général des Finances, qui a accepté avec enthousiasme de lire cette thèse et de participer au jury.

Je voudrais également remercier ma famille car sans eux ce travail n'aurait pas pu voir le jour : mes parents, mon époux Hicham pour ses encouragements et son aide précieuse, ma sœur Amal et mes enfants Ghali et Inès.

Je remercie aussi mes collègues et amis du Ministère de l'Economie et des Finances et particulièrement de l'Inspection Générale des Finances, Grande institution qui contribue depuis plus d'un demi-siècle à la consécration de la bonne gouvernance dans la gestion publique.

Enfin, je remercie tous ceux qui de près ou de loin ont contribué à la réalisation de ce travail. Je pense particulièrement à Mme Aouatif Derrous

Liste des Abréviations

BAM : Bank Al Maghrib

BNDE : Banque Nationale du Développement Economique

CAFRAD : Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement

CDMT : cadre des dépenses à moyen termes

CED : Contrôle des Engagements de Dépenses

CFAA : « country Financial accountability Assessment » Evaluation de la responsabilité financière

CGED : Contrôleur Général des Engagements des Dépenses

CGNC : Code Général de la Normalisation Comptable

CIH : Crédit Immobilier et Hôtelier

CMD : Contrôle Modulé de la Dépense

CMR : Caisse Marocaine de Retraite

CNCA : Caisse Nationale du Crédit Agricole

CNOPS : caisse nationale des organismes de prévoyance sociale

CNSS : Caisse Nationale de Sécurité Sociale

COSO: Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

CST : compte spéciaux du trésor

DB : Direction du Budget

DC : décisions du conseil

DEPP : Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation

DGI : Direction Générale des Impôts

DEPF : Direction des études et des prévisions financières

DTFE : Direction du Trésor et des Financements Extérieurs

FMI : Fonds Monétaire Internationale

FONDAFIP : Fondation Internationale de Finances Publiques

FSJES : Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales

GAR : Gestion Axée sur les Résultats

GID : Gestion Intégrée de la Dépense

GDP : Gestion des dépenses publiques

GFP : Gestion des finances publiques

HCP : Haut-commissariat au Plan

IBO : l'Indice sur le budget ouvert

IBP: International Budget Partnership

ICPC: Instance Centrale de prevention et de corruption

IFAC : International Federation of Accountants

IGAT : Inspection Générale de l'Administration Territoriale

IGF : Inspection Générale des Finances

INTOSAI : International Organisation of Supreme Audit Institution /
Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des
Finances Publiques

IPSAS: International Standards on Auditing

IPSASBS: International Public Sector Accounting Standard

IR : Impôt sur les Revenus

IS : Impôt sur les Sociétés

ISC : Institutions supérieures de contrôle

LDF : Loi de finance

LGDJ : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence

LOF : Loi organique des finances

LOLF : Loi organique relative aux lois de finances française

LPL : ligne de précaution de liquidité

MDH : Millions de dirhams

MEF : Ministère de l'Economie et des Finances

MENA: Middle East and North Africa

MMDH: Milliards de dirhams

NSDD : la norme spéciale de diffusion des données

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

ONDA : Office Nationale Des Aéroports

ONCF : Office National Des Chemins de Fers

PCE : Plan Comptable de l'Etat

PEFA : Public Expenditure and Financial Accountability – Dépenses publiques et responsabilité financière

PIB : Produit Intérieur Brut

PLF : Projet de loi de finances

PUF : Presses Universitaires de France

PVD : Pays en voie de Développement

RAM : Royal Air Maroc

RCAR : Régime Collectif d'Allocation des Retraites

REJJES : Relais des Etudes Juridiques, Jurisprudentielles, Economiques Et Sociales

REMA : Revue Marocaine d'Audit et de Développement

RFFP : Revue Française des Finances Publiques

RONC : Rapports sur l'observation des normes et codes

SCN : Système de Comptabilité nationale

SEGMA : service de l'Etat géré de manière autonome

SGG : Secrétariat Général du Gouvernement

TGR : Trésorerie Générale du Royaume

TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée

UE : Union Européenne

UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture

Liste des tableaux et graphiques

Tableau 1 : Ecart des prévisions sur le taux de croissance entre le MEF et le HCP

Tableau 2 : Ecart des prévisions sur le déficit budgétaire entre le HCP et le MEF

Tableau 3 : Ecart des prévisions et de la réalisation du taux de croissance

Tableau 4 : Ecart des prévisions et des réalisations du déficit budgétaire

Tableau 5 : Programmation pluriannuelle du budget de la France 2006 à 2009

Tableau 6 : Ventilation de la dette implicite des caisses de retraite

Tableau 7 : Répartition des charges de l'Etat dans le budget 2015

Tableau 8 : Source des ressources de l'Etat dans le budget 2015

Tableau 9 : Evolution des entités publiques ayant un budget propre

Tableau 10 : Eclatement du budget Maroc vert dans différents supports budgétaires

Tableau 11 : Eclatement des règles de gestion suivant le support budgétaire

Tableau 12 : Liste des documents budgétaires

Tableau 13 : Distinction entre système budgétaire classique et budget programme

Tableau 14 : Date de publication de la loi de règlement

Graphique 1 : Exportations du Maroc vers L'UE, la France & l'Espagne 2000-2012 (données de l'Office des Changes).

Graphique 2 : La reconduite des crédits budgétaires (quelques départements)

Graphique 3 : Poids de la masse salariale dans les dépenses courantes 2000-2012 (données du Ministère des finances).

Graphique 4 : Impact des dépenses de la compensation sur le déficit budgétaire

Graphique 5 : Cours du Brent ne cesse de chuter depuis la mi-juin

Sommaire

INTRODUCTION GENERALE

PREMIERE PARTIE : LA TRANSPARENCE DE LA DEPENSE PUBLIQUE ENTRE LE FAIT ET LE PRINCIPE

CHAPITRE 1: LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE ET BUDGETAIRE DE LA DEPENSE PUBLIQUE

Section 1 : principe de la fiabilité

Section 2 : Paramètre de la lisibilité

CHAPITRE 2 : LA GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE DE LA DEPENSE PUBLIQUE

Section 1 : Déficit de la démocratie représentative dans le partage du pouvoir financier

Section 2 : Esquisse d'ouverture à la prise de décision budgétaire

DEUXIEME PARTIE : LA CONSECRATION DE LA TRANSPARENCE DE LA DEPENSE PUBLIQUE FACE AUX NOUVELLES EXIGENCES INTERNATIONALES ET NATIONALES

CHAPITRE 1 : EXIGENCES INTERNATIONALES

Section 1 : Une dépense de l'Etat axée sur les résultats

Section 2 : Une dépense influencée par les normes internationales

CHAPITRE 2 : EXIGENCES DE LA REDDITION DES COMPTES

Section 1 : La fiabilité du système d'information de la dépense

Section 2 : l'efficacité du système de contrôle de la dépense

CONCLUSION GENERALE

« Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »

Article 15 de la déclaration française des droits de l'homme et du citoyen des 20 et 26 août 1789

INTRODUCTION GENERALE

La transparence est devenue ces dernières années un des concepts clés au centre de tous les débats politiques, économiques, financiers ou médiatiques. L'Etat, les institutions financières internationales, les marchés financiers mais aussi la société civile n'ont cessé ces dernières années de l'invoquer à l'appui de leurs actions afin que les citoyens puissent juger en connaissance de cause de la pertinence des choix effectués, mais aussi pour mieux justifier leurs actions.

Cette exigence de transparence se justifie à plus d'un titre dans un contexte financier, économique, politique et éthique en mouvement. La crise financière de 2008 a montré que son origine repose sur des dysfonctionnements dans les pratiques tant privées que publiques qui ont manqué de transparence et d'obligation de rendre compte. De même que le contexte actuel de crise économique dans de nombreux pays développés et en développement qui font face à l'envolée des déficits budgétaires montre l'importance accrue de la transparence. S'ajoute à cela, la crise politique dans plusieurs arabes où les citoyens réclament désormais plus de transparence considérée comme une exigence démocratique.

La transparence apparaît comme le remède miracle, censée apaiser toutes ces crises en redonnant confiance dans les institutions tout en permettant une gestion plus saine de l'état. Depuis, ce besoin de transparence n'a cessé de gagner du terrain partout au monde et le Maroc n'est pas en reste comme en témoigne le mouvement de réformes que le Royaume a engagé durant la dernière décennie d'autant plus que cette problématique représente un enjeu important pour un pays qui connaît beaucoup de retard dans certains classements internationaux.

En effet, les organisations internationales pointent souvent les travers de l'administration marocaine dans son ensemble et le manque flagrant de transparence dans ses us et coutumes. Le classement du Maroc, souvent loin des premières places, dénote du retard accumulé de la mise en œuvre des bonnes pratiques de clarté, de vérité et de transparence. On peut citer à cet effet le retard

dans le classement sur l'indice de perception de la corruption¹ puisque le Royaume occupe la 80 ème position sur 175 pays évalués .

Ce manque de transparence est d'autant plus visible eu égard à la pratique de la corruption au sein des structures administratives. Le Maroc étant particulièrement touché par ce fléau à un niveau tel que des organisations internationales dénoncent périodiquement ce phénomène². Les affaires de malversations ou détournements des deniers publics dans une multitude d'entreprises ou organismes (CIH, BNDE, CNSS, ONDA...)³ ont renforcé à la fois les critiques des citoyens à l'encontre de l'administration et le sentiment que les affaires publiques sont gérées dans l'opacité totale.

La transparence est devenue de ce fait non seulement une des valeurs essentielles auxquelles le Royaume est invité à se référer mais surtout un axe privilégié de toutes les réformes.

Mais si le concept de transparence occupe une place de choix dans tous les discours réformistes, il demeure non défini d'un point de vue juridique mais surtout il n'est pas mis en action. Son utilisation tout azimut le réduit souvent à une valeur d'ordre moral, à un idéal démocratique ou à un mythe politique. En effet, l'usage anarchique de la transparence qui galvaude un peu plus cette expression rend paradoxalement son contenu plus opaque.

La problématique de la transparence se pose encore avec plus d'acuité quand l'expression est invoquée en matière de finances publiques et plus exactement au niveau des finances publiques et particulièrement des dépenses publiques. La non transparence des finances publiques (insuffisance des données économiques , faiblesses cachées des systèmes financiers et manque de

¹ Transparency International, *Corruption perceptions index 2012*, publié le 4 décembre 2014. Rapport disponible sur www.transparency.org

² Voir à ce sujet les rapports annuels de Transparency international , <http://www.transparency.org/>.

³ Des affaires de détournement des fonds publics et de mauvaise gouvernance dans les entreprises publiques se sont succédé depuis plus de dix ans. Cette actualité liée aux dérives de certaines entreprises, tel la BNDE ou le CIH, ainsi que les résultats déficitaires réalisés par d'autres, tels la société nationale des autoroutes du Maroc et l'Office national de l'électricité mettent en question la gouvernance des entreprises publiques.

clarté entourant l'élaboration et la conduite des politiques) peut avoir des conséquences incalculables : troubles sociaux, révolutions, crises économiques aiguës, quasi faillite des Etats. Le cas de la grèce est éloquent.

Un État faisant preuve de transparence devrait être en mesure de gérer les deniers publics en justifiant l'utilisation de l'argent des contribuables par des résultats concrets. Les dépenses publiques étant l'instrument le plus important dont disposent les gouvernements pour la réalisation de leurs objectifs de politique générale, la transparence est alors indispensable pour le succès de ces actions publiques. Elle témoigne du bon fonctionnement d'un système fondé sur l'obligation des autorités de rendre compte de leurs actions aux citoyens.

Pourtant, au Maroc, il suffit d'examiner l'ensemble des lois et des textes en matière de finances publiques pour se rendre compte de l'inexistence à la fois d'un principe de transparence budgétaire bien qu'il soit affiché comme l'un des objectifs premiers de toutes les réformes financières.

L'idée de la transparence doit être comprise ici dans son sens pratique. Elle désigne tout simplement une gestion des dépenses et moyens dont dispose l'Etat basée sur la vérité autrement dit qui fait l'objet de crédibilité, de fiabilité, de lisibilité, d'ouverture et de reddition des comptes.

Il convient de se référer aux définitions émises par les principaux organismes internationaux qui interviennent dans la sphère des finances publiques pour définir le concept de transparence budgétaire. C'est notamment l'OCDE qui la définit comme « le fait de faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires »⁴.

Le Fond Monétaire Internationale (FMI) a pour sa part défini la transparence des finances publiques comme étant « L'information claire du public sur la structure et les fonctions des administrations publiques, les visées de la politique de finances publiques, les comptes du secteur public et les projections budgétaires »⁵.

⁴ OCDE, Transparence budgétaire-Les meilleures pratiques de l'OCDE, 2002, p.7.

⁵ International Monetary Fund, Georges Kopits Jon Graig, *Transparency in Government Operations*, Occasional Paper , (En ligne) n° 158,1998. Disponible sur <https://www.imf.org>.

Par la transparence des finances publiques, le FMI entend le souci de faire connaître ouvertement et de manière claire et exhaustive la structure et les fonctions des organes de l'Etat qui déterminent la politique et les résultats budgétaires, ainsi que les activités passées, présentes et futures du gouvernement. « Cette transparence permet que le débat public ait lieu sur la base d'informations plus solides⁶ ».

La transparence est conçue comme un préalable au dialogue et à la concertation, mais également comme un instrument du contrôle de l'action des services publics par les usagers. C'est donc un mode d'organisation et d'action étatique visant à réduire le manque d'échange entre les institutions et les citoyens.

Déclinée au plan financier et budgétaire, cette transparence se définit comme le degré d'information dont les citoyens peuvent se prévaloir à l'égard des stratégies et des décisions budgétaires du gouvernement, et de leurs résultats⁷.

Mais l'information n'est pas en soit suffisante si elle ne peut pas être comprise par l'ensemble des citoyens et si elle n'est pas crédible et exhaustive. C'est pourquoi l'information budgétaire doit faire preuve d'intelligibilité, de clarté, de fiabilité et de visibilité. Un Etat fait preuve de transparence en ce qui concerne ses finances lorsqu'il met en œuvre les moyens nécessaires pour une information générale, complète et lisible de ses actions et décisions.

Sous l'impulsion voire même l'exigence des organismes internationaux, une majorité de pays recherchent un nouveau modèle de gouvernance plus transparent et plus responsable afin de sortir de la crise économique et politique actuelle et de faire face aux critiques des citoyens sur l'opacité dans la gestion des deniers publics⁸.

A cet effet, les gouvernements des pays développés comme ceux des pays en voie de développement (PVD), ont dû opérer des réformes importantes visant

⁶ FMI, Par quels moyens le FMI encourage-t-il la transparence accrue des finances publiques, (en ligne), 2008, disponible sur <https://www.imf.org>.

⁷ Alta Folscher, Emilie Gay, *Transparence des finances publiques et participation en Afrique*, Rapport d'activité, Collaborative Africa Budget Reform Initiative, octobre 2012, p.4.

⁸ Michel Bouvier, *Le statut du comptable en droit public*, LGDJ, 2008, préface, p.5.

plus de transparence dans leur mode de gestion des affaires publiques. De nombreux pays ont ainsi adopté des règles budgétaires ou renforcé celles déjà existantes. Les premiers pays à s'inscrire dans cette évolution sont la Nouvelle-Zélande, l'Australie, le Canada et le Royaume-Uni. Ce mouvement vers plus de transparence s'est ensuite étendu aux pays de l'Europe de l'Ouest et de l'Europe de l'Est. Ces règles se sont enfin répandues progressivement dans les PVD essentiellement sous l'égide des institutions financières internationales⁹.

De ce fait, la transparence des dépenses publiques est devenue l'un des objectifs principaux des systèmes budgétaires modernes. Il faut ainsi que les fonds publics soient gérés de manière transparente, responsable et intègre¹⁰. Cette problématique est devenue même une constante de la réflexion des pouvoirs publics de plusieurs pays. Elle est au centre du débat public et de la vie politique.

Dans ce contexte, le Maroc a entamé une « initiation » à cette nouvelle culture de gestion des deniers publics fondée sur une certaine conception de la transparence. Cette initiation inscrit le Royaume dans ce mouvement mondial qui reflète depuis quelques années l'évolution de la demande démocratique, une plus grande responsabilisation de ceux qui gouvernent et une plus grande implication des gouvernés. Le processus de mise en œuvre de la transparence n'a cessé de gagner du terrain sur le plan juridique, à travers le mouvement législatif visant l'amélioration des relations entre l'administration et les administrés, les citoyens et davantage de responsabilisation des gouvernants .

Le Maroc s'est aussi lancé dans une réforme budgétaire axée sur les résultats¹¹ visant à améliorer ses méthodes de gouvernance financière¹² et à

⁹ Pierre Cliche, Gestion budgétaire et dépenses publiques, Description comparée des processus, évolution et enjeux budgétaires du Québec, Presses de l'Université du Québec, 2009, p. 177-203.

¹⁰ Collaborative Africa Budget Reform Initiative, *La bonne gouvernance financière : vers une budgétisation moderne*, (en ligne) 6ème séminaire annuel de Cabri, 2010, p.2 disponible sur www.cabri-sbo.org.

¹¹ La réforme budgétaire au Maroc, entreprise à partir de 2001 répond d'une part aux exigences de la conjoncture internationale et d'autre part à l'impératif de l'amélioration de la gestion financière du secteur public. Cette réforme s'inspire de la rationalisation des choix budgétaires et vise à accroître la performance du secteur à travers une Gestion Axée sur les Résultats (GAR). Ainsi, la conférence de Marrakech (2004), organisée principalement par la Banque Européenne pour la Reconstruction et le

renforcer la transparence des finances publiques. Plusieurs facteurs et événements économiques et politiques ont récemment contribué à exiger cette transparence dans la gestion et contrecarrer l'hésitation de l'administration à s'ouvrir.

La situation préoccupante des finances publiques, la transition démocratique, l'éloignement perçu entre l'administration et les citoyens renforcent le sentiment d'opacité et conduit à cette exigence de transparence. C'est dans ce contexte que les notions de gouvernance et de transparence commencent à s'imposer dans le débat public. Aujourd'hui, de multiples discours et écrits y font référence.

Mais cette évolution n'a été officiellement consacrée que récemment avec la Constitution de 2011¹³ en consacrant expressément les principes d'équilibre des finances de l'Etat, de transparence et de la bonne gouvernance (article 1^{er} de la Constitution). Cette évolution répond également à une finalité démocratique découlant de l'obligation de reddition des comptes et de responsabilité consacrée par l'article 154 de la Constitution et du droit d'accès des citoyens à l'information édicté par l'article 27 de la loi suprême. Chaque citoyen doit connaître les événements et les circonstances qui le concernent pour qu'il puisse contribuer à la chose publique dans les meilleures conditions.

Le renforcement de la transparence est également accentué davantage par la constitutionnalisation de différentes institutions chargées de consacrer les valeurs de la bonne gouvernance dans la gestion des affaires publiques¹⁴. De

Développement et la Banque Interaméricaine de Développement, a été l'occasion pour enrichir cette réforme par des recommandations sur la Gestion Axée sur les Résultats.

¹² Omar Belheiri, « Gouvernance et économie : une lecture du concept, Du gouvernement à la gouvernance, Rabat », *REMA*, n° 5, 2004, p. 41.

¹³ Le Maroc a connu 6 Constitutions en 1962, 1970, 1972, 1992, 1996 et 2011. Cette dernière a été promulguée par dahir n° 1-11-91 du 29 juillet 2011 (B.O. n° 5964 du 30-07-2011, p. 1902) Selon l'article 1er (Titre 1) de la nouvelle Constitution, le Maroc est une monarchie constitutionnelle, démocratique, parlementaire et sociale fondée sur la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs, ainsi que sur la démocratie citoyenne et participative, et les principes de bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes, en mettant l'accent sur le fait que l'organisation territoriale du royaume est décentralisée basée sur la régionalisation avancée.

¹⁴ Il s'agit notamment du Conseil économique et social, du Conseil de la concurrence, de l'Instance nationale de probité et de lutte contre la corruption et du Conseil national des droits de l'Homme. Ces

même le chantier de la régionalisation avancée offre de nouvelles chances à l'épanouissement de logiques d'efficacité, de transparence, de reddition des comptes et de participation des populations au plus près de leurs préoccupations.

Enfin, sous l'effet conjugué de la dégradation des finances publiques et de la nécessité d'adaptation au nouvel environnement socioéconomique, la promotion de la transparence apparaît comme la réponse adéquate pour combattre l'opacité financière et l'instabilité économique¹⁵.

Cependant, Il convient de noter que cette évolution essentielle fut relativement tardive car l'administration vit plutôt dans la tradition du secret considérée comme nécessaire à la protection de l'intérêt général contre l'intérêt particulier¹⁶. Et bien que le Maroc a adhéré depuis 2005 aux bonnes pratiques en

institutions sont appelées à consolider les valeurs de la transparence, à consacrer les principes de bonne gouvernance et à diffuser la culture du service public.

¹⁵ C'est dans ce sens qu'en 2010 -2011, le G20 a mis la transparence financière au cœur de ses priorités, avec la volonté de promouvoir l'ensemble de ses dimensions, prudentielle, fiscale et financière, la lutte contre la corruption en constituant un axe transversal. De même que le G8 affirme dans son communiqué final « Nous, chefs d'État et de gouvernement du G8, sommes attachés à l'ouverture de nos économies et de nos sociétés et à la transparence de nos États, qui constituent le fondement d'une croissance et d'une stabilité durables ».

¹⁶ Cette tradition trouve sa source dans le droit administratif marocain avec notamment l'article 18 du dahir du 24 février 1958 portant statut général de la fonction publique qui pose comme principe général l'interdiction faite aux fonctionnaires et agents publics de fournir des informations ou transmettre des pièces ou documents administratifs à autrui. Cet article distingue deux cas. Le premier est celui du secret professionnel, tel que régi et sanctionné par le Code pénal. Le second a un aspect administratif : celui de l'obligation de discrétion professionnelle, avec une interdiction formelle de communiquer des documents administratifs aux tiers. Ces dernières obligations s'inscrivent dans le cadre du statut général de la fonction publique. En ce qui concerne le secret professionnel, C'est une question que le Code pénal (Dahir du 26 novembre 1962) dans l'article 446. Or, une lecture attentive de cet article fait apparaître qu'il concerne surtout le domaine médical (avortement), les actes criminels, les mauvais traitements ou les privations à l'endroit des mineurs, ou d'un des conjoints à l'endroit de l'autre, ou contre une femme... tous des cas où il est fait obligation à toute personne qui en a eu connaissance à l'occasion de l'exercice de sa profession ou sa fonction d'en informer qui de droit. Il n'existe pas, dans le Code pénal, de dispositions spéciales expresses sanctionnant clairement les fonctionnaires d'une manière générale pour non-respect du secret professionnel. Toutefois, l'article 446 interdit également à toute personne qui, en raison de ses fonctions permanentes ou temporaires, est dépositaire de secrets professionnels, de révéler ces secrets, et sanctionne les contrevenants d'une peine d'emprisonnement et d'une amende.

matière de transparence des finances publiques dictées par les organismes internationaux¹⁷, la volonté politique d'épouser ces standards internationaux ne s'est pas traduite de manière optimale en actions concrètes, claires et efficaces de mise en place d'un système de gestion budgétaire réellement transparent.

Ainsi, si la transparence de la dépense publique est aujourd'hui unanimement reconnue comme fondamentalement importante, elle reste néanmoins difficile à atteindre. La difficulté vient des complexités techniques mais aussi culturelles car la production et la diffusion d'informations sont en soi insuffisantes si on est en présence d'un public qui n'est pas en mesure de comprendre et d'agir¹⁸.

Le terrain de la transparence dans la gestion de la dépense publique est donc parsemé d'obstacles lorsqu'il s'agit de pays, comme le Maroc, qui se trouvent confrontés à de multiples problèmes tels que la pauvreté et l'analphabétisme conjugués aux besoins de développement et de croissance.

La difficulté peut provenir aussi du processus politique car la transparence dans la gestion de la dépense publique renvoie à l'organisation et à la distribution des pouvoirs. L'histoire le montre : les phénomènes financiers sont avant tout des phénomènes avec des sous-jacents politiques¹⁹. On en trouve plusieurs expressions dans l'histoire de la littérature²⁰. « Les dépenses publiques sont en effet l'expression et le déterminant des mécanismes politiques »²¹ ; « les

¹⁷ le Maroc a souscrit en décembre 2005 à la Norme spéciale de Diffusion de Données(NSDD), sans passer par le SGDD, devenant ainsi le 62^{ème} pays au monde, le 4^{ème} en Afrique et le 3^{ème} au monde arabe à avoir souscrit à cette norme.

¹⁸ David Heald, Pourquoi la transparence des finances publiques est-elle si difficile à atteindre ?, *Revue internationale des Sciences Administratives*, vol.78, 2012, p.43.

¹⁹ Michel Bouvier, « Mutations des finances publiques et crise du pouvoir politique », éditorial, *RFFP*, n°79, 2002, p.4.

²⁰ Masson écrit en 1822 « Gouverner et dépenser sont deux choses sinon identiques du moins inséparables. » Le Baron Louis, ancien Ministre des finances français a affirmé en 1830 « Faites-nous de la bonne politique et je vous ferai de bonne finances ». René Stourm dit en 1896 « Gouverner c'est dépenser », Gaston Jèze affirme en 1922 « Le budget est essentiellement un acte politique ».

²¹ Michel Bouvier, Marie Christine Esclassan, Jean Pierre Lassale, *Finances publiques*, 9^{ème} édition, LGDJ, 2008, p. 8.

premiers étant étroitement imbriqués dans les seconds »²². « Elles fondent la substance des pouvoirs politiques : elles constituent en cela un instrument privilégié d'analyse et de création des institutions »²³. « Par les choix budgétaires qu'elles reflètent, les dépenses publiques sont des témoins du jeu des pouvoirs et de l'évolution des rapports de force au sein de la sphère publique »²⁴.

Méthodologie

De ce qui suit, la démarche méthodologique que nous envisageons d'utiliser pour notre thèse sera avant tout basée sur une approche transversale étant donné que les phénomènes financiers publics sont des phénomènes complexes et sont le produit d'interactions faisant intervenir une multiplicité d'acteurs, de structures et de disciplines relatives aux finances, au droit, aux sciences administratives, aux sciences politiques, à l'économie et au management public.

Cette quête vers la transparence puise également sa force dans la globalisation et l'harmonisation des règles et des normes budgétaires au niveau international et à la mise en place de réformes qui rétroagissent et se répercutent de pays à pays, si bien que l'on peut observer un rapprochement progressif des dispositifs budgétaires²⁵.

Le Maroc n'échappe pas à cette « universalité de la transparence » qui apparaît comme une préoccupation d'intérêt public et comme un phénomène international exprimant la volonté de remédier à la complexité et parfois à l'opacité des finances publiques²⁶.

²² Michel Bouvier, « Les décideurs politiques au cœur de la nouvelle gouvernance financière publique », *RFFP*, n°94, 2006, p.3.

²³ Michel Bouvier, Robert Herzog, « Réforme des finances publiques, réforme de l'Etat », *RFFP*, n°73, 2001, p.3.

²⁴ Robin Degron, Les finances publiques, témoins de l'inertie des institutions européennes et françaises, *RFFP* n°122, LGDJ, avril 2013, p.167.

²⁵ Jean-Bernard Mattret, La comparabilité de l'information financière, *RFFP*, n°121, février 2011.

De ce fait, la présente recherche ne peut se concevoir sans faire appel aux expériences avérées en matière d'amélioration de la gouvernance de la dépense publique d'autant plus que la transparence peine encore à tracer son chemin dans les rouages du process administratif marocain comme nous allons le constater dans les développements qui vont suivre.

Enfin, sans prétendre épuiser tous les enjeux en considération de l'ampleur du thème et de la richesse de son contenu, cette réflexion sur la transparence dans la gestion des dépenses publiques exige sa délimitation. C'est pourquoi nous ne traiterons ici que des dépenses et n'accorderont donc qu'une place secondaire aux questions relatives aux ressources financières. De même notre recherche a été focalisée principalement sur les finances de l'Etat et non ses démembrements que sont les établissements publics, les entreprises publiques ainsi que les collectivités territoriales .Il s'agira des finances de l'Etat, à savoir les finances de l'administration de l'Etat. Toutefois, il va falloir mentionner le peu de données et de références en la matière , difficulté à laquelle cette recherche s'est confrontée, et combien même certains données chiffrées existent, elles sont parcellaires, disparates et dispersées.

Ce travail de recherche intervient à un moment ou le Maroc a décidé de faire du discours sur la transparence un instrument de base d'exécution des politiques publiques de manière générale, de ses finances publiques et notamment de ses dépenses publiques en particulier. Il convient également de préciser que cette recherche est intervenue à la veille de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances publiée au bulletin officiel le 2 juin 2015²⁷ mais qui n'entrera en vigueur qu'à compter du 1^{ER} janvier 2016. De ce fait il fut nécessaire de tenir compte du cadre budgétaire basé sur la loi organique n°7-98 relative à la loi de finances du 26 novembre 1998 ²⁸ tout en mettant en lumière les enjeux , les objectifs et problématiques suscités par la nouvelle réforme.

²⁷ Dahir n°1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2juin 2015) portant promulgation de la loi organique n°130-13 relative à la loi de finances.

²⁸ Dahir n° 1-98-138 du 7 chaabane 1419 (26 novembre 1998) portant promulgation de la loi organique n°7-98 relative à la loi de finances

Problématique

S' il est vrai que le système de gestion de la dépense publique n'est pas resté inerte mais qu'il fait face à une certaine dynamique et évolution, le processus de consécration de la transparence de la dépense publique ne semble pas être allé jusqu'à son terme. En effet, en dépit des réformes récentes, ce processus semble inachevé comme en témoigne l'existence de mécanismes opaques. De ce fait, Les résultats obtenus restent insuffisant pour consacrer véritablement la transparence de la dépense publique mais a plutôt débouché sur des réformes budgétaires incomplètes et inabouties susceptibles parfois de recréer de l'opacité budgétaire.

De ce fait, la question centrale et qui est sous-jacente à cette recherche est de savoir si **le discours sur la transparence budgétaire est en adéquation avec la réalité ou s'agit il d'une transparence illusoire et mythique comme l'illustre les tentatives de réformes mises en place dans un contexte de nouvelles exigences internationales et nationales.**

Ainsi, nous tenterons d'étudier dans une

- **1^{ère} Partie :** La transparence de la dépense publique entre le fait et le principe
- **2^{ème} Partie :** La consécration de la transparence de la dépense publique selon les exigences internationales et nationales.

PREMIERE PARTIE

LA TRANSPARENCE DE LA DEPENSE PUBLIQUE ENTRE LE FAIT ET LE PRINCIPE

Partant de la définition précitée de la transparence budgétaire par le FMI, on peut retenir que la transparence de la dépense publique évoque la nécessité d'ouvrir l'accès, non seulement aux acteurs des finances publiques, mais aussi du public à une information budgétaire régulière répondant aux critères de fiabilité, de crédibilité de clarté, de visibilité, de lisibilité et d'exhaustivité. De ce fait, il en résulte la nécessité d'avoir une information budgétaire envers laquelle les utilisateurs peuvent faire confiance comme l'exigent les principes de bonne gouvernance économique et budgétaire (**chapitre 1**) ; il en résulte également la nécessité d'ouvrir le processus budgétaire à l'ensemble des acteurs pour répondre aux exigences de la gouvernance démocratique (**chapitre 2**).

CHAPITRE I

LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE ET BUDGETAIRE DE LA DEPENSE PUBLIQUE

Les informations financières et budgétaires ne peuvent indiquer une quelconque transparence que si elles sont considérées comme étant fiables et lisibles. C'est pour répondre à ces nouvelles exigences que des efforts ont été engagés par les pouvoirs publics en matière d'information financières ces dernières années. Toutefois, ces informations restent peu crédibles aussi bien au moment de la préparation du budget (section 1) et peu lisibles lors de la présentation de la loi de finances ce qui aboutit nécessairement à une perception que la gestion de la dépense publique n'est pas transparente, voire opaque (section 2).

SECTION 1 : PRINCIPE DE FIABILITE

La gestion budgétaire est un processus fait d'une succession d'étapes au cours desquelles interviennent divers acteurs depuis la détermination du cadre financier jusqu'à la phase d'exécution du budget. Selon la Banque Mondiale, l'une des dimensions de l'efficacité et de la transparence de la gestion des finances publiques est la fiabilité du budget, c'est-à-dire que le budget doit être crédible et réaliste (§1) et qu'il donne une visibilité aux gestionnaires publics sur les moyens dont ils disposent (§2).

§1. La crédibilité du budget

La préparation du budget se déroule en deux phases successives telles que prévu par le décret d'application de la loi organique en date du 26 avril 1999²⁹. Ainsi, la première phase commence par la fixation des grands équilibres budgétaires et elle se déroule de janvier à mai. La deuxième phase de négociations des crédits budgétaires avec les ministères techniques de mai à juillet. Le financement des dépenses publiques étant largement influencé par la situation macroéconomique, il est important de se forger une image aussi réaliste que possible de l'évolution future d'un certain nombre de variables macroéconomiques. La mise en œuvre du budget nécessite donc un cadrage macroéconomique et budgétaire pertinent(A). Sa mise en œuvre nécessite par conséquent des prévisions fiables car la qualité des prévisions est un élément important de la sincérité des budgets et de la crédibilité des finances publiques (B).

A. Le cadrage macroéconomique financier et budgétaire

La préparation du projet de loi de finances est un processus long et complexe dans la mesure où il se fonde sur des prévisions économiques qui présentent, par nature, un fort degré d'incertitude. Le cycle budgétaire commence en effet avec le cadrage macroéconomique en vue de déterminer les différentes ressources dont peut disposer le gouvernement pendant la période considérée, et les dépenses programmées (en termes monétaires globaux).

Cet exercice de cadrage macroéconomique implique logiquement de coordonner les différentes stratégies économiques, notamment les politiques de croissance, les politiques monétaires et de change, la politique budgétaire et les politiques sectorielles. La transparence budgétaire dépend d'abord d'un cadrage macroéconomique et budgétaire réaliste et crédible basé sur des prévisions économiques fiables.

²⁹ Ce décret sera abrogé et remplacé par le décret n° 2-15-426 du 28 ramadan 1436 (15 juillet 2015) relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances à compter du 1^{er} janvier 2016. Les dispositions prévues aux articles 2, 13, 21, 22, 31, 32 et 3 ne sont pas concernées.

Ces prévisions sont établies sur la base d'un ensemble d'hypothèses portant sur l'environnement national et international qui permettent d'estimer la situation économique et par conséquent l'évolution des recettes et des dépenses de l'Etat. De telles prévisions sont indispensables pour établir le projet du budget de l'année. En effet, celui-ci doit tenir compte du contexte économique et financier, ainsi que des prévisions économiques à court, moyen et long terme tant au Maroc qu'à l'étranger. Ces hypothèses sont détaillées dans le rapport économique et financier annexé à la loi de finances. Il s'agit notamment d'analyser :

- La croissance économique ;
- Le déficit budgétaire
- Le taux de change ;
- Le cours des matières premières en particulier les produits pétroliers ;
- L'inflation.

Ces hypothèses ont une importance capitale, tant pour les prévisions de recettes que pour la détermination des dépenses. Toute déviation ou écart important par rapport aux principales hypothèses économiques constitue un risque important d'entrave à la transparence.

Ces hypothèses macroéconomiques qui servent à la prévision des recettes, des dépenses et de financement sont élaborées essentiellement par le Ministère de l'économie et des finances (MEF). Le MEF détermine, à partir des prévisions économiques, un tableau général des emplois et des ressources permettant d'émettre des hypothèses de construction du projet de budget. Trois directions interviennent pour préparer ces hypothèses: la direction des études et des prévisions économiques et financières (DEPF), la direction du trésor et des financements extérieurs (DTFE) et la direction du budget (DB).

Le cadrage macroéconomique est élaboré par la DEPF qui établit le tableau des emplois/ressources et les hypothèses de construction du budget. Le cadrage financier est élaboré par la DTFE qui synthétise les prévisions des recettes budgétaires et prépare l'esquisse globale du budget sur la base d'objectifs de déficit budgétaire et d'endettement.

Quant au cadrage budgétaire, c'est la DB qui détermine les dépenses par grandes masses à partir de la remontée des données des ordonnateurs et des situations d'exécution du budget de l'année en cours. Le projet de budget est ainsi établi et présenté au gouvernement avant le 1er Mai. Cette phase se conclue par la production de la Note de cadrage sous l'égide du chef du gouvernement, document central de la préparation du budget annuel.

Cette première phase, bien que conduite par le ministère des finances, est un processus impliquant également d'autres acteurs qui sont détenteurs des données et statistiques de base. Il s'agit notamment de la banque centrale (BAM) et du haut commissariat au plan (HCP). La fiabilité du cadrage dépend de la qualité des informations quantitatives et qualitatives fournies par ces acteurs, que ce soient les projections du PIB, de l'inflation ou du taux de croissance.

Il y a lieu de signaler à cet égard les divergences entre les chiffres émanant du MEF et celles du HCP ou de la Banque centrale quant à ces données macroéconomiques. *« Chacun des organismes spécialisés y va de sa propre analyse : Département des études et des prévisions financières (DEPF), HCP, Banque Al-Maghrib, Centre marocain de conjoncture (CMC)...Les différents organismes de statistiques se livrent une guerre(sans merci) des statistiques avec, parfois, des appréciations contradictoires et des différences de chiffres qui passent du simple au double ³⁰».*

Ainsi, lors de la préparation du projet de loi de finances de 2014, le MEF avait prévu un taux de croissance de 4,2%, le HCP prévoyait quant à lui 2,4% seulement de progression du PIB.

Cette divergence dans les estimations des variables macroéconomiques a alimenté pendant des semaines la polémique entre le HCP et le MEF sur la véracité des prévisions macroéconomiques donnant lieu à un match des prévisions³¹. Les chiffres relatifs au taux de croissance, au déficit, à la dette publique ou encore au taux de chômage, avancés par le HCP ne concordaient

³⁰ statistiques, la guerre des chiffres, in *Les echos*, Lundi 18 mars 2013.

³¹ Le match des prévisions, quel taux de croissance au Maroc en 2014 ? in *L'Usine Nouvelle* du 24 janvier 2014.

pas avec ceux avancés par le MEF lors de la présentation de la loi de finances 2014 au Parlement.

Ainsi, pour Le HCP, le taux de croissance devait passer de 4,4% en 2013 à seulement 2,4% en 2014, en raison principalement d'une baisse sensible du PIB agricole. Le MEF tablait plutôt sur un taux de croissance de 4,2% pour l'année 2014 avec en filigrane une reprise économique.

Le tableau ci-après reprend les écarts des prévisions entre le MEF & le HCP par rapport au taux de croissance entre 2010 et 2014 :

Tableau 1 : Ecart des prévisions sur le taux de croissance entre le MEF et le HCP

Taux de croissance	2010	2011	2012	2013	2014
HCP	3,3%	4,6%	4,1%	4,4%	2,4%
MEF	4,0%	5,0%	4,2%	4,8%	4,2%

Pour ce qui est du déficit budgétaire le MEF clôturait l'année 2013 avec 5,4% du PIB alors que le HCP de son côté parle d'un déficit de 6% du PIB durant la même année, soit près de 52 MM DH. Quant à la dette publique, le HCP a avancé qu'elle passerait de 77,4% du PIB en 2013 à 83,7% en 2014. Les projections du MEF visaient une dette représentant 67,5% du PIB en 2014 comparativement à 63,5% en 2013.

Le tableau ci-après reprend les divergences sur le calcul du déficit budgétaire sur les cinq dernières années. L'écart est parfois très important pour le résumer qu'à une différence de la base de calcul.

Tableau 2 : Ecart des prévisions sur le déficit budgétaire entre le HCP et le MEF

Déficit budgétaire	2010	2011	2012	2013	2014
HCP	5,1%	5,5%	7,3%	6,0%	5,2%
MEF	4%	3,5%	5,0%	5,4%	4,9%

Le HCP a estimé que quelque soit les résultats définitifs sur le niveau du déficit budgétaire, il subsistera toujours une différence entre ses prévisions et celles du Ministère des Finances, en raison de la différence du taux de

croissance nominale estimé pour 2013 par le HCP à 5,9% et celui du Ministère des Finances à 7,3%.³²

Parfois, des chiffres contradictoires sont émis par deux directions d'un même département. C'est le cas des chiffres émanant de la Trésorerie Générale des Finances et de ceux de la Direction du trésor et des finances extérieurs relevant toutes les deux du MEF mais dont les chiffres ne coïncident pas toujours³³.

Ces divergences alimentent la suspicion sur la sincérité des prévisions et rend flou tout effort du gouvernement de transparence dans la préparation du projet de loi de finances.

Il convient de mentionner que les différences sur les projections tiennent aussi en partie aux modèles utilisés par les uns et les autres mais aussi à la date de publication des estimations. Dans une économie comme celle du Maroc marquée par le poids de l'agriculture dans la production des richesses, il est normal que les estimations de la croissance ne tenant pas compte des résultats de la campagne agricole soient en deçà des projections du gouvernement. Ainsi, plus on se rapproche de la fin de la campagne agricole, plus on a une visibilité sur la récolte céréalière et donc, sur l'évolution du PIB³⁴.

Il y a une nécessité absolue d'harmoniser les modèles de prévisions des différents organismes (MEF, BAM & HCP) pour permettre de disposer d'une prévision homogène qui se rapproche de la réalité économique. De plus, il est

³² HCP, Explications des prévisions respectives du Ministère des Finances et du Haut Commissariat au Plan relatives au déficit budgétaire et à l'endettement du Trésor, Janvier 2014.

³³ La Trésorerie Générale du Royaume (TGR) et la Direction du Trésor et des Finances Extérieures (DTFE) publient un bulletin mensuel de statistiques des finances publiques. Si ces deux bulletins comportent des différences, elles viennent du fait que la base de calcul n'est pas la même. En effet, la TGR présente les statistiques en «base caisse» alors que la DTFE les présente en «base engagements». La base engagements, qui est maintenant celle recommandée par le FMI, a l'avantage de faire apparaître les arriérés de paiement et d'enregistrer les données sur la base des droits constatés, comme le sont les autres comptes macroéconomiques. Au niveau des dépenses, la TGR a inclus un petit chapitre sur les engagements. Mais l'ensemble de ses statistiques tiennent compte des décaissements. Cependant, malgré la prise en compte de cette différence de base comptable, des divergences demeurent pour les dépenses de compensation : celles enregistrées par la TGR à fin novembre sont supérieures à celles du Trésor (42,6 milliards de dirhams pour la TGR contre 38,1 pour le Trésor).

³⁴ Comment fabrique t-on les prévisions de croissance ?, *L'économiste*, édition n°4249 du 7/04/2014.

plus judicieux de centraliser la préparation de ces prévisions au niveau du HCP chargé de l'établissement des comptes de la nation et qui est le seul organe habilité, en principe, à communiquer l'information statistique économique, démographique et sociale. L'exemple de l'INSEE en France est éloquent à ce propos.

B. Les écarts entre prévisions et réalisations

L'examen attentif des réalisations macroéconomiques de ces dernières années en comparaison avec les prévisions contenues dans les différents projets de loi de finances démontre un décalage important. Les principaux agrégats macroéconomiques que sont le taux de croissance, le taux d'inflation, le déficit budgétaire ont souvent été affectés par des révisions à la baisse. La fiabilité limitée des prévisions se traduit souvent par des écarts de solde non négligeables au regard de l'exécution constatée à posteriori des lois de finances.

Nous avons tenté d'analyser les écarts entre les prévisions de la loi de finances initiale et les agrégats en exécution pour la période 2008/2014. L'objectif étant d'analyser les prévisions des principales variables macroéconomiques. Ainsi, l'écart peut être important durant un exercice budgétaire donné. L'année 2012 a enregistré un écart d'un point et demi entre les prévisions et les réalisations du taux de croissance :

Tableau 3 : Ecart des prévisions et des réalisations du taux de croissance

Taux de croissance	2010	2011	2012	2013
Prévisions	4,0%	5,0%	4,2%	4,8%
Réalisations	3,7%	4,6%	2,7%	4,4%
Ecart	0,3%	0,4%	1,5%	0,4%

L'autre variable importante dans la construction de la loi de finances de l'année qu'est le déficit budgétaire connaît la même situation de décalage entre les prévisions et les réalisations avec un écart substantiel comme ce fut le cas durant l'année budgétaire 2012.

Tableau 4 : Ecart des prévisions et des réalisations du déficit budgétaire

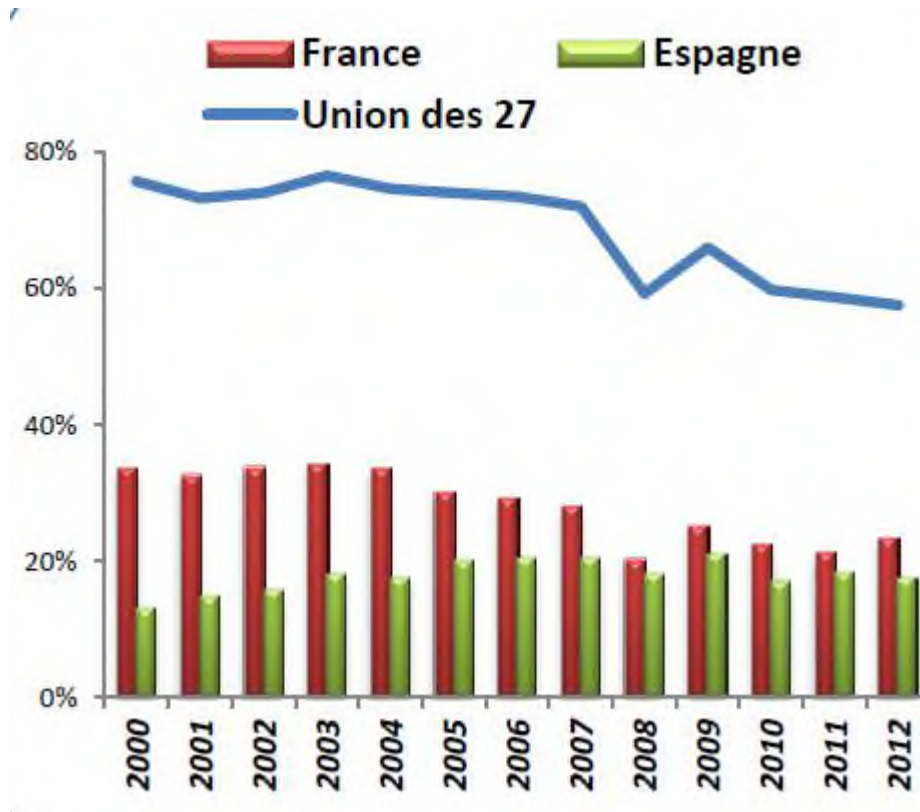
Déficit budgétaire	2010	2011	2012	2013
Prévisions	4%	3,5%	5%	4,8%
Réalisations	4,6%	5,5%	7,4%	5,4%
Ecart	0,6%	2,0%	2,4%	0,6%

Durant les dernières années en effet, il n'y a pas un seul exercice où prévisions et réalisations ont coïncidé. On peut ainsi conclure que les prévisions ne reposent pas sur un cadrage macroéconomique fiable et sont souvent surestimées dans le seul but de parvenir à un équilibre dicté par les institutions internationales (Banque mondiale, FMI).

Le sacrosaint équilibre budgétaire et la maîtrise du déficit budgétaire figurent en priorité des revendications de ces institutions notamment le FMI. Ce dernier, en application de l'article 4 de son texte fondateur, réalise une revue annuelle des agrégats macroéconomiques et conditionne son aide et expertise à une maîtrise draconienne du déficit. Tout dérapage du déficit budgétaire risque de dégrader la note de la dette souveraine et ainsi limiter le recours du Maroc au marché financier international.

Cependant, le manque de fiabilité des projections contenues dans les lois de finances peut aussi être expliqué en partie par les turbulences de la croissance mondiale notamment dans un contexte de crise financière et économique. La mondialisation de l'économie et l'interdépendance des relations interétatique a rendu de plus en plus difficile toute forme de prévision économique. Ainsi, les principaux partenaires économiques du Maroc ont vu leur taux de croissance chuté sous la pression de l'effondrement du système bancaire et du ralentissement de l'activité économique qui s'en est suivie. Les exportations du Maroc vers la zone européenne et notamment la France et l'Espagne, ses principaux partenaires commerciaux, ont accusé un ralentissement notable et ceci sur une période significative. Cet état de fait explique en partie la situation macroéconomique du Maroc qui a été impactée par la crise économique que traverse l'Union européenne.

Graphique 1 : Exportations du Maroc vers L'UE, la France & l'Espagne 2000-2012 (données de l'Office des Changes).



Il importe de signaler que pour une question de transparence des finances publiques, le budget doit être établi avec réalisme, prudence et rigueur. Les priorités et les choix budgétaires doivent être déterminés de façon réaliste. Cela permet au citoyen d'établir une relation de confiance vis-à-vis des autorités publiques et d'être réaliste dans ses exigences et revendications vis-à-vis de l'Etat.

Ce réalisme permettra d'améliorer la performance de l'administration qui est tributaire de l'exactitude des hypothèses de travail. De même, la qualité de l'information serait considérablement améliorée par la publication d'analyses précises et documentées sur les écarts constatés qui pourront être expliqués par des facteurs exogènes.

§2. La visibilité des choix budgétaires

Dans le processus de la préparation du projet de loi de finances, la direction du budget joue un rôle central. Cette direction est l'interface entre le ministère des finances et les départements ministériels. C'est cette direction qui « négocie » les enveloppes budgétaires qui vont être allouées à chaque ministère.

Cette dernière assure la conformité des demandes ministérielles à la note de cadrage du chef du gouvernement et encadre la procédure d'arbitrage. La DB organise et préside les commissions budgétaires au sein desquelles les ministères déposent leurs demandes budgétaires, en se référant aux objectifs tracés dans la note de cadrage. Cette phase de préparation du projet de LDF est d'autant plus critique qu'elle intervient peu de mois avant le dépôt du projet de LDF au Parlement. Toutefois, cette programmation reste très limitée (A) comme l'atteste le manque de corrélation entre le budget et les politiques publiques (B).

A. Les limites de la programmation budgétaire

L'affectation des ressources financières aux départements ministériels ne répond pas à une évaluation exacte des besoins nécessaires pour la conduite des missions et prérogatives de chaque département. Les ministères ne disposant pas de programmes de travail sur le moyen terme, se contentent généralement de reproduire annuellement les mêmes requêtes en termes de moyens financiers nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

La détermination des opérations et des projets associés aux demandes de crédits des ministères doit pourtant être un préalable pour toute programmation budgétaire. Cependant, les projets ne sont identifiés par les départements qu'après la notification de l'enveloppe budgétaire souhaitée à la direction du budget. Il va sans dire que pour une préparation optimale du budget et un équilibre rationnel de sa répartition entre les départements, ces derniers doivent assurer une capacité de programmation interne, effectuer les arbitrages entre les projets selon leur ordre de priorité et présenter à la DB un projet de budget établi

sur ces bases, notamment pour les projets d'investissement censés s'étaler sur plusieurs années.

Cette capacité de programmation suppose la constitution de structures d'analyse budgétaire au niveau stratégique distinctes de celles en charge de la gestion budgétaire. Ces structures doivent aussi être capables de coordonner un ensemble d'actions prioritaire dans une vision d'ensemble, intégrée et harmonieuse avec la politique générale conduite par le gouvernement.

La direction du budget, quant à elle reste prisonnière de la note de cadrage qui fixe l'enveloppe globale à distribuer aux départements ministériels. Elle est acculée à faire un arbitrage mathématique entre les ressources de l'Etat et les besoins exprimés par ces départements. Cette allocation du budget général ne prend pas en compte de manière pertinente les enjeux socioéconomiques et ne répond pas complètement à l'objectif majeur de toute loi de finances qui est de répondre aux attentes des citoyens via des programmes d'emploi chiffrés, mesurables et durables.

La procédure retenue dans cette phase de préparation du projet de LDF se limite à suivre les orientations de la note de cadrage. S'il est vrai que la direction du budget dispose d'une certaine marge de manœuvre dans la distribution des crédits, elle ne peut en aucune manière bouleverser cette répartition. Les changements qui interviennent suite aux négociations budgétaires avec les départements ministériels restent très limités. De plus, même en cas de désaccord, le recours à l'arbitrage du chef du gouvernement ne peut que corriger légèrement l'enveloppe affectée à tel ou tel ministère puisque le plafond global du budget prévu ne peut être dépassé.

L'absence de ciblage des crédits selon leur niveau d'utilisation, central ou déconcentré, constitue une des faiblesses majeures de la programmation actuelle des crédits qui grève le budget d'une très forte incertitude et de difficultés de gestion importantes au niveau de la mise en œuvre des crédits. Une fois les arbitrages rendus, la direction du budget prépare et coordonne l'ensemble du projet de loi de finances.

Au plan de la programmation, l'absence de critères permettant de distinguer le niveau de réalisation et d'utilisation des crédits constitue un obstacle sérieux à une programmation ascendante des opérations et des crédits, lesquels ne peuvent, dès lors, être déterminés que de manière normative, en

termes d'enveloppe. L'absence de cadre de programmation pluriannuelle du budget rend plus difficile la négociation ascendante des crédits, les opérateurs n'ayant pas de visibilité suffisante sur les quelques années à venir.

En effet, si l'annualité budgétaire est un élément essentiel de toute démocratie et un principe budgétaire qui garantit un examen annuel par le Parlement des ressources et des charges de l'État, pour autant, l'action publique nécessite un horizon plus large.

Aujourd'hui la règle de l'annualité va à l'encontre de l'évolution que connaissent les finances publiques modernes. Le maintien de l'annualité, sous une forme stricte, ne pourrait que nuire à l'État. Il obligerait une consommation des crédits dans l'année même sous peine d'être perdus, voire diminués l'année suivante, ce qui irait en totale contradiction avec l'idée même d'une bonne gestion des dépenses publiques. En effet, les grandes décisions de politiques gouvernementales s'exécutent sur plusieurs années, elles doivent s'insérer dans un plan d'ensemble et ne peuvent s'exécuter sur une période de douze mois. Il apparaît important de souligner l'essor connu par la pluri-annualité dans le champ de la programmation financière et le glissement de la spécialité organique vers la spécialité par programme qui vont à l'encontre de ce principe.

Les réformes les plus structurantes ne sont en général pas conduites dans des délais inférieurs à un an. De même, la stratégie de finances publiques est par essence pluriannuelle, compte tenu des dynamiques à l'œuvre. Il est ainsi impératif de disposer d'un cadre pluriannuel précis pour améliorer le pilotage des finances publiques et donner de la visibilité aux gestionnaires publics sur les moyens dont ils disposent.

Les vertus de la programmation pluriannuelle ne sont plus à démontrer. Les expériences internationales réussies sont légions et apportent un éclaircissement sur la bonne conduite des finances publiques.

Au Maroc, la LOF de novembre 1998 n'inscrivait pas le budget dans un cadre de programmation pluriannuelle, ce qui ne permet pas de fournir des analyses sur la viabilité à moyen terme des finances publiques. Même le rapport économique et financier qui accompagne la loi de finances ne fait qu'énoncer des perspectives économiques générales à moyen terme qui n'ont qu'une valeur

indicative et ne sont pas fondées sur une analyse quantifiée des prévisions de recettes et des programmes de dépenses.

Sous l'impulsion des bailleurs de fonds notamment la Banque mondiale et le FMI, la direction du budget a esquissé un cadre de dépense à moyen terme des finances publiques avec un horizon de trois ans glissant. Néanmoins, cette tentative de programmation pluriannuelle s'est soldée par des résultats mitigés puisqu'elle n'a pas aboutie à une réelle lisibilité des crédits engagés et à une vraie transparence de l'utilisation des deniers publics.

Ainsi sur le plan technique, les programmes d'investissement des départements ministériels ne sont pas replacés dans une perspective d'ensemble sur plusieurs années qui liste les priorités et qui facilite les choix pour les décideurs. Quant au plan financier, le coût des projets programmés ne peut faire l'objet de mise en perspective suffisante dans le cadre d'une programmation plus ou moins sécurisée des enveloppes disponibles. Tout cela retarde donc les choix budgétaires et rend les arbitrages plus difficiles et plus longs.

La nouvelle loi organique relative aux lois de finances dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 2016 tente de remédier à cette situation en consacrant une programmation budgétaire triennale. Ainsi l'article 5 edicte « *La 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* ».

La programmation pluriannuelle vise à établir ce lien indispensable entre les stratégies à moyen ou long terme et le budget annuel en définissant le cheminement pour atteindre les objectifs des plans ou stratégies, et en encadrant les adaptations du budget, nécessaires à leur mise en œuvre³⁵.

La pluri annualité connaît un essor formidable dans plusieurs pays. Elle est essentiellement abordée à travers les perspectives pluriannuelles qui accompagnent le rapport sur les orientations budgétaires du Gouvernement, le

³⁵ Gerald Collange, Pierre Demangel, Robert Poinard, "Guide méthodologique du suivi de la performance", Banque Internationale pour la reconstruction et le Développement, 2006.

projet de loi de finances et au travers du programme de stabilité. L'exemple de la gestion budgétaire pluriannuelle en France est éloquent à ce propos. En effet, dès l'année 2006, 53% du total du budget de l'Etat était fixé sur un horizon de trois années, lorsque ce seuil était fixé à 81% pour l'année 2009³⁶. Le tableau ci-après reprend ce constat.

Tableau 5 : Programmation pluriannuelle du budget de la France 2006 à 2009

Total Budget de l'Etat	PLF 2006	PLF 2007	PLF 2008	PLF 2009
Cible à 3 ans ou plus	53%	46%	67%	81%

De même, d'autres exemples notamment le Royaume-Uni, la Suède et les Pays-Bas montrent les vertus d'une pluri annualité plus concrète, non glissante. Des règles de gestion budgétaire pluriannuelles et la programmation ferme des dépenses permettent une meilleure maîtrise des finances publiques en planifiant les efforts, et augmentent la visibilité dont bénéficient les gestionnaires publics. Ces pratiques induisent une attention accrue portée à l'exécution de la dépense, plutôt qu'à la budgétisation. Ces trois pays respectent leur programmation pluriannuelle, grâce à un soutien politique important et l'affirmation du principe d'auto-assurance demandée aux gestionnaires, en contrepartie de la visibilité donnée sur leurs moyens.

B. La non corrélation entre le budget et les politiques publiques

Les politiques publiques sont une stratégie conduite par les institutions et administrations publiques avec un ensemble de moyens (humains, financiers et matériels) pour agir sur une situation structurelle ou conjoncturelle déterminée (infrastructure, santé, famille, logement, emploi, formation professionnelle, recherche, fonction publique, crise, déficit), afin d'atteindre un ensemble d'objectifs préalablement fixés (égalité, justice, santé publique, bien-être social,

³⁶ La conciliation du cadre de programmation à moyen terme et de la budgétisation à la performance, Direction du budget, France, 2008.

résorption de la crise, du déficit budgétaire) et dont l'évaluation est faite sur la base de la qualité et de l'opportunité de l'intervention publique.

Définies comme étant «un ensemble d'actions coordonnées, mises en œuvre avec pour objectif d'obtenir une modification ou une évolution d'une situation donnée», les politiques publiques doivent constituer le solde de la définition des choix budgétaires de l'État aussi bien sur le plan sectoriel que sur le plan spatial.

Toutefois, le mode de budgétisation se voit souvent plus centré sur les moyens plutôt que basé sur des politiques publiques prédéfinies. De plus, il est incontestable qu'à l'heure actuelle l'élaboration des politiques publiques est un domaine quasiment non réfléchi, bien qu'il présente une discipline et une pratique incontestablement bénéfiques pour le système de management des finances publiques.

Les enjeux immédiats des relations entre budget et politiques publiques tiennent principalement à la nécessité de l'exhaustivité du budget (sa capacité à présenter l'ensemble des actions gouvernementales), de la budgétisation pluriannuelle (particulièrement en ce qui a trait à l'intégration des coûts des nouvelles politiques), et, enfin, de l'obligation de rendre compte c'est-à-dire l'évaluation des politiques publiques à posteriori par les organes compétents.

Bien que l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques fussent consacrées par la constitution de 2011 dans son article 13³⁷, cette « nouvelle discipline » n'a pas encore trouvé son chemin dans la gestion des finances publiques.

La mise en place de politiques publiques se heurte souvent aux objectifs flous ou contradictoires de l'action publique, à la difficulté de mesurer ses résultats et aux réticences des pouvoirs à se soumettre à leur évaluation. De même, l'élaboration d'une quelconque stratégie ou politique publique n'a de sens que si les moyens financiers sont consolidés, disponibles, mobilisables sur le moyen et long terme. Autrement, les politiques publiques ne seront qu'un

³⁷ Constitution de juillet 2011, article 13 : «les pouvoirs publics œuvrent à la création d'instances de concertation, en vue d'associer les différents acteurs sociaux à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques».

concept à la mode, à l'heure du nouveau management public, sans aucun développement réel et sans retombées concrètes.

Ceci étant, le manque de corrélation entre le budget et les politiques publiques n'est pas propre au Maroc. Les relations entre budget et politiques ne sont faciles nulle part. Les décideurs des économies en transition font face à des défis particulièrement ardues puisqu'ils doivent harmoniser les contraintes et les exigences de la budgétisation et de la prise de décision politique alors même que les structures de support et les institutions sont en pleine mutation.

Il est à remarqué que même en arrivant à lier les politiques publiques et le budget, les systèmes et processus efficaces de relations entre les deux sont nécessaires mais jamais suffisants pour conduire à des résultats corrects.

SECTION 2 : PARAMETRE DE LISIBILITE

Le système financier public réunit différents acteurs qui interagissent dans le cadre de schémas financiers généralement confus en termes de répartition des compétences et des charges qui en découlent, de sources de financement, de budgétisation et d'exécution des opérations financières. Ces règles budgétaires qui ne sont pas nécessairement harmonisées, peuvent être source d'opacité ³⁸ (§1) bien qu'un effort ait été engagé en matière d'information financières ces dernières années. La présentation du budget reste peu lisible car basée principalement sur une classification des dépenses par nature et s'avère de ce fait peu propice à une gestion efficace et transparente de la dépense publique³⁹. Cette présentation ne permet pas de retracer clairement les objectifs de l'action gouvernementale et de favoriser ainsi la transparence dans l'utilisation de la dépense publique (§2).

³⁸ Abdelkrim Guiri, « *La consolidation budgétaire et comptable au service d'une nouvelle stratégie de pilotage des réformes en finances publiques* » in Quel pilotage des réformes en finances publiques au Maroc et en France, colloque international des finances publiques, Rabat, 2013.

³⁹ Au moment de la rédaction de cette thèse, la loi organique n°7-98 relative aux lois de finances du 26 novembre 1998 est toujours en vigueur. De ce fait l'analyse de l'architecture budgétaire s'est faite sur cette base.

§1 : L'exhaustivité de la dépense publique

Les systèmes financiers publics doivent être exhaustifs afin de permettre de développer des stratégies efficaces. Or le système financier public est disparate. Outre la difficulté de clarifier les relations qui régissent les différents acteurs (A), il résulte de cette situation la difficulté de mettre en cohérence les décisions prises par ces acteurs (B).

A. L'éclatement du paysage financier public

Un auteur écrivait en 1906 que « *Pour avoir de bonnes finances, il ne suffit pas qu'un budget soit préparé avec rigueur et exactitude, qu'il soit voté avec attention et discernement ; il ne suffit pas non plus que les assemblées et le gouvernement soient en garde contre les crédits supplémentaires extraordinaires ; certes ce sont là des grands points ; mais il est encore beaucoup d'autres conditions nécessaires à de bonnes finances. Il faut que l'ordre préside à toutes les dépenses, que le contrôle s'étende à tous les comptes, que la gestion financière soit autant que possible simple et méthodique* »⁴⁰.

Cette citation, bien que datant de plus d'un siècle est toujours d'actualité. En effet, la diversité et l'éclatement de plus en plus marqués du paysage de notre système financier public rend par conséquent difficile une vision d'ensemble de la dépense publique. Cette situation pose même la question de la cohérence globale de la sphère financière publique⁴¹.

Les finances de l'État ne se résument pas uniquement aux administrations mais ce sont aussi de nombreuses autres entités publiques ou privées qui participent aux missions de ce dernier. Le même constat peut être fait pour ce qui est des collectivités territoriales et de la sphère des finances locales. À la faveur du processus de décentralisation qui devrait connaître une évolution notable dans les prochaines années avec la réforme de la « régionalisation

⁴⁰ Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, Paris 1906, 6ème édition, Tome 2, p.121.

⁴¹ Le secteur public représente 53 % du PIB.

avancée »⁴², on a vu se développer non seulement les collectivités territoriales elles-mêmes mais également des entités qui peuvent être publiques ou privées⁴³. Le même éclatement peut être observé pour la sphère de la sécurité sociale, avec son secteur des retraites. En conséquence, chacune de ces sphères n'est pas homogénéisée mais plutôt éclatée.

Les dépenses publiques sont donc impactées par les actes, les décisions et les engagements de l'ensemble de ces entités. Les relations financières qui en découlent sont très complexes⁴⁴. En effet, les flux financiers croisés entre les différents acteurs, notamment ceux qui relient l'État et les autres acteurs publics, constituent un paysage illisible que les administrations concernées elles-mêmes ne maîtrisent pas toujours.

Il n'en demeure pas moins cependant que l'Etat se trouve, par la force des choses, au centre de cette dynamique financière, dès lors que c'est le budget de l'Etat qui est le plus mis à contribution dans ces relations financières. Cette situation grève davantage ses charges et aggrave son déficit⁴⁵. De plus, ces relations ne sont pas organisées pour tenir compte de la solidarité indispensable à un pilotage global et efficace des dépenses publiques. Elles génèrent des «vases communicants» avec des impacts différenciés sur les soldes budgétaires de l'Etat et de ses démembrements⁴⁶.

⁴² Ali Sedjari, L'état n'a rien lâché, *in finances news*, du 12 février 2015.

⁴³ Michel Bouvier, « *Réflexions sur le besoin de cohérence du système financier public* », in *La cohérence des finances publiques au Maroc et en France*, LGDJ, 2012, p. 12.

⁴⁴ CESE, *Evaluation et suivi des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales*, 2008, p.33.

⁴⁵ Les dépenses de transfert sont des dépenses qui sont inscrites au budget d'une personne publique, mais qui ne correspondent à aucune véritable consommation. Il ne s'agit pas véritablement de dépenses mais d'opérations de redistribution au profit d'organismes publics ou privés.

⁴⁶ Abdelkrim Guiri, *La consolidation budgétaire et comptable au service d'une nouvelle stratégie de pilotage des réformes en finances publiques*, *op.cit.*

1. Les relations financières de l'Etat avec les collectivités territoriales

Depuis son indépendance⁴⁷, le Maroc n'a cessé de renforcer le processus de la décentralisation comme choix principal en matière de développement socio-économique du pays. Ce choix s'est d'ailleurs concrétisé par la création des collectivités locales. Commencé en 1960, par la création de la commune comme simple entité administrative, le processus de décentralisation a connu un élan en 1976 avec l'adoption de la charte communale. Cet élan de décentralisation a été couronné par la consécration de la région comme collectivité territoriale dans la Constitution révisée de 1992, confirmée dans la Constitution de 1996 puis récemment dans celle de 2011. Les lois organiques relatives aux collectivités territoriales ont ainsi été publiées au bulletin officiel le 23 juillet 2015.

L'architecture de l'organisation territoriale est articulée autour de trois types de collectivités territoriales qui sont les régions, les préfectures/ provinces et les communes. Actuellement on compte un total de 1594 entités comprenant 12 régions (au lieu de 16 lors du découpage administratif de 2009), 13 préfectures, 62 provinces et 1503 communes dont 221 urbaines et 1282 rurales⁴⁸.

Le cadre légal et réglementaire s'appliquant aux collectivités territoriales a été modernisé durant les dernières années, notamment par la révision en 2008 de la Charte communale, d'une nouvelle loi sur la fiscalité locale et d'une nouvelle loi sur les finances locales⁴⁹. Le décret n° 2-09-441 du 3 janvier 2010 précité portant règlement de la comptabilité publique des collectivités locales et de leur groupement vient compléter le renouvellement de cette architecture légale et réglementaire.

L'existence des collectivités territoriales est inscrite dans la Constitution de 2011. Ainsi l'article 1^{er} (titre I) énonce que « *L'organisation territoriale du Royaume est décentralisée, fondée sur une régionalisation avancée* ».

⁴⁷ Cette option stratégique trouve son essence dans la déclaration de Feu le Roi Mohammed V, du 8 mai 1958, qui a fait de la commune, nouvelle cellule sociale et politique, la base de l'organisation du régime du Maroc moderne.

⁴⁸ Rapport annuel de la Cour des comptes, 2012

⁴⁹ Il s'agit de la loi n° 47-06 du 30 novembre 2007 relative à la fiscalité locale et la loi n° 45-08 du 5 mars 2009 relative à l'organisation des finances des collectivités locales et de leur groupement.

L'article 141 (titre IX) précise que « *Les régions et les autres collectivités territoriales disposent de ressources financières propres et de ressources financières affectées par l'État. Tout transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes* ».

Les transferts financiers du budget de l'Etat à celui des collectivités territoriales se justifient à plus d'un titre : les collectivités territoriales assurent certaines charges au nom et pour le compte de l'Etat : police, missions d'ordre public, état civil. Elles participent également à la mise en œuvre des politiques publiques et contribue de ce fait à la réalisation des objectifs de développement socio-économique sur le plan national⁵⁰. A ce titre, l'Etat se doit de soutenir l'exécution des politiques nationales au niveau local. Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales peuvent prendre plusieurs formes :

- dotations générales pour contribuer au fonctionnement des collectivités territoriales ;
- fonds de concours pour participer au financement ciblé sur certains investissements ;
- subventions d'équilibre pour contribuer à l'équilibre des budgets des collectivités territoriales.

Le Maroc dispose d'une longue expérience de partage des ressources entre l'Etat et les collectivités territoriales. Dès l'instauration de la TVA en 1986, le principe du transfert d'un pourcentage de son produit aux collectivités territoriales a été adopté. Depuis 1988, 30% du produit de la TVA sont transférés aux collectivités territoriales représentant en moyenne près de la moitié des ressources locales. Le produit de la TVA transféré aux collectivités territoriales est affecté à hauteur de 70% aux charges de fonctionnement et 30% aux programmes d'équipement.

Parmi les remarques relatives à la gestion des finances locales relevées par la Cour des comptes⁵¹ et la commission consultative de la régionalisation

⁵⁰ François Paul Yatta, La gouvernance financière locale, Partenariat pour le développement municipal, 2009,p.2

⁵¹ Cour des Comptes, Rapport annuel 2011.

figurent la forte dépendance aux ressources transférées par l'Etat⁵², l'absence d'un système adéquat de répartition des ressources transférées par l'Etat et d'un dispositif de péréquation et de solidarité entre les communes.

Il importe aussi de noter que les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales ne se limitent pas uniquement aux transferts financiers (recettes de la TVA aux communes, 1% de l'IS et l'IR aux régions, subvention de fonctionnement et d'équipement). L'Etat interagit financièrement avec les collectivités territoriales dans le cadre des grands programmes d'équipement et d'infrastructure de base⁵³.

2. Les relations financières de l'Etat avec les EEP

Malgré les nombreuses opérations de privatisation opérées depuis la loi 39-89 de 1993⁵⁴, le portefeuille public demeure très important. L'Etat opère des relations financières étroites avec les EEP qui peuvent prendre deux formes :

- une part des excédents dégagés par les EEP dont l'activité génère des recettes est généralement versée à l'Etat sous différentes formes : rétribution de l'Etat actionnaire (dividendes et parts de bénéfices), produit de monopole, redevance d'exploitation du domaine public, redevances domaniales. Les EEP contribuent aussi dans les recettes du BG de l'Etat par le versement des impôts (Impôt sur les Sociétés (IS) et Impôt sur les Revenus(IR)).
- certains EEP, dont l'activité nécessite d'être subventionnée par l'Etat que ce soit temporairement ou structurellement en cas de réalisation de missions de service public, reçoivent des subventions budgétaires directes ainsi que d'autres concours financiers.

⁵² Une réforme a été apportée au niveau des ressources des collectivités territoriales. Il s'agit de la loi n°47-06, entrée en vigueur le 1er janvier 2008, qui a eu comme objectif de doter ces dernières d'un système fiscal performant et moderne dans le sens de la simplification de la fiscalité locale, son harmonisation avec la fiscalité nationale et l'accompagnement de la politique de décentralisation.

⁵³ Tel que le Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau potable des populations Rurales (PAGER), Programme National d'Electrification Rurale (PNER), Programme National de Construction des Routes Rurales (PNCRR).

⁵⁴ Promulguée par le dahir n°1-90-01 du 11 avril 1990, autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé.

En 2013, les EEP ont bénéficié de 16,8 MMDH de subventions et transferts du budget de l'Etat. Le montant total des débloques à fin août 2013 s'élève à 13, 907MDH, soit un taux de réalisation de 59% par rapport aux prévisions de l'année 2013 (23,588 MDH). Ces transferts ont été consacrés à l'équipement et à l'augmentation de capital à hauteur de 60% et au fonctionnement pour 40%⁵⁵.

En contrepartie de ces transferts, les EEP ont versé à l'Etat des produits sous forme de dividendes provenant des sociétés anonymes, de parts de bénéfices provenant des établissements publics, de redevances domaniales versées en contrepartie de l'occupation du domaine public ainsi que de redevances d'autres natures. En 2013, les produits provenant des EEP se sont élevés à près de 12MDH contre 11,380MDH en 2012⁵⁶.

Nous constatons que généralement les transferts de l'Etat restent plus importants que ceux des EEP. Ce fait se répercute négativement sur le BG de l'Etat surtout que plusieurs dysfonctionnements entravent le fonctionnement des EEP et réduisent ainsi leur performance : situation déficitaire de plusieurs EEP due à une gestion chaotique, certains EEP n'accomplissent pas les missions pour lesquels ils ont été créés, prolifération de la création des EEP, établissements dont les attributions font double emploi, absence de contrôle du Parlement sur les budgets des EEP, absence d'une évaluation des coûts des programmes.

Il est nécessaire de repenser la gouvernance des EEP et la modernisation de leur mode de gestion compte tenu de leur rôle dans le développement économique et social. Dans ce sens, et en vue de généraliser la démarche contractuelle à l'ensemble du portefeuille des EEP, une circulaire du chef de gouvernement n°8/2013 du 15 mai 2013⁵⁷, a invité les départements

⁵⁵ Une nouvelle procédure a été instituée en 2013 en vue d'optimiser le rythme de déblocage aux EEP des transferts budgétaires programmés dans le cadre du BG de l'Etat en termes de délais et de volume sur la base de leur trésorerie et de leurs besoins effectifs de paiements.

⁵⁶ Cette baisse est principalement liée au recul des contributions du groupe OCP dû à la baisse de ses résultats nets en relation avec le cycle baissier de la demande et des cours des phosphates.

⁵⁷ Un guide méthodologique de la contractualisation des relations entre l'Etat et les EEP a été élaboré en 2013 par le MEF (DEPP). Il constitue la feuille de route de la démarche contractuelle en vue de sa généralisation selon les dispositions de la circulaire du Chef de gouvernement du 15 mai 2013.

ministérielles et les EEP sous leur tutelle à préparer des plans d'action pluriannuels et à formaliser sous forme de contrats pluriannuels à conclure entre ces organismes et l'Etat.

3. Les relations financières de l'Etat avec les organismes de sécurité sociale

Le système de sécurité sociale repose actuellement sur quatre régimes, dont trois sont obligatoires et gérés par des institutions publiques, (la CMR et le RCAR qui couvrent les employés du secteur public et la CNSS qui s'adresse aux salariés du secteur privé). Un quatrième régime à points et optionnel, géré par une association à but non lucratif, s'adresse aux salariés du secteur privé (la CIMR). La question de la vulnérabilité des organismes de prévoyance sociale et notamment des caisses de retraite constitue une préoccupation majeure pour l'économie marocaine. Les perspectives démographiques et l'évolution de la structure par âge de la population active soulèvent la grande problématique de l'avenir des retraites et de leurs équilibres à long terme. Les projections des évolutions tendanciennes mettent en exergue l'impasse vers laquelle évoluent certaines caisses.

Les déficits financiers des régimes sont attendus dès 2014 pour la CMR, 2021 pour la CNSS et 2022 pour le RCAR. La gravité de la situation des engagements non couverts aura pour conséquence de consommer la totalité des réserves accumulées par les régimes de base et les empêcheront d'honorer leurs engagements envers la population de retraités dans le futur. La situation du régime des pensions civiles de la CMR est la plus préoccupante et la plus urgente à traiter. La dette du régime non couverte, accumulée à l'horizon 2060, est estimée à 583 MM DH⁵⁸.

L'application des normes comptables des entreprises privées pour l'estimation de la dette pour les caisses de retraite relevant du secteur public au Maroc (CMR et RCAR) a abouti à un montant colossal de 630 MM DH⁵⁹, ce qui représente un

⁵⁸ Cour des comptes, rapport annuel 2012.

⁵⁹ En 2004 une Commission nationale présidée par le Premier ministre a été instituée pour prendre en charge la réforme des retraites à la suite d'un colloque regroupant l'ensemble des intervenants en vue de piloter les travaux ultérieurs devant mener à des propositions. La Commission nationale qui regroupe des représentants de quelques ministères, d'associations d'employeurs et des syndicats a donné le jour à une Commission technique chargée de l'examen et de la préparation des dossiers pour la Commission nationale. Dans une première phase, la Commission technique a procédé à l'examen de la situation actuelle des régimes de retraite et à l'élaboration du mandat de la réforme de retraite. La

peu plus de 80% du PIB national. En prenant en compte toutes les caisses de retraite obligatoire (CMR, RCAR, CNSS), la dette implicite sur l'économie s'élèverait à 1124 MM DH soit l'équivalent de 1,5 fois le PIB.

Le tableau ci-après reprend la ventilation de la dette implicite par caisse ainsi que la date d'apparition du déficit global.

Tableau 6 : Ventilation de la dette implicite des caisses de retraite

Caisses de retraite	CMR	RCAR	CNSS	Total
Dette implicite (en MM DH)	517	112	495	1124
Année de cessation de paiement	2019	2049	2037	-

Source : Caisse Marocaine des Retraites

Le coût global des besoins de financement annuels pour les deux régimes de retraite civil et militaire se situe en moyenne aux alentours de 4% du PIB durant les cinquante années à venir. Ces besoins de fonds pour pérenniser le système de retraite public sont susceptibles d'engendrer à terme- en plus des mesures ayant coûté au BG «une charge financière importante⁶⁰- des coûts futurs pour l'Etat, sans que les montants en cause soient aujourd'hui clairement identifiés⁶¹.

En effet, l'Etat doit s'engager dans le cadre de ses relations bilatérales à prendre en charge l'impact financier qui serait engendré par toutes les décisions touchant les régimes gérés par les caisses et notamment la CMR. Ceci appelle les pouvoirs publics à entreprendre, dans les meilleurs délais, les réformes nécessaires pour assainir la situation financière de ces établissements.

Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2012, la Cour des comptes a recommandé, une réforme progressive du système de retraite dans la perspective d'un système à régime unique. Cette réforme devrait passer par deux grandes

deuxième phase a porté sur l'élaboration d'un cahier des charges relatif à l'étude de scénarios de réforme. Le cahier des charges prévoyait des travaux préliminaires (étude du statu quo et l'analyse des paramètres des régimes de retraite), la proposition d'un système de retraite cible et le développement de scénarios de réforme envisagés selon différentes variantes.

⁶⁰ Depuis le 1^{er} juillet 1996, l'Etat s'est acquitté des contributions patronales à sa charge calculées en application des lois en vigueur.

⁶¹ FMI, *Transparence des finances publiques Maroc*, Rapport n°5/298 sur l'observation des normes et codes, 2005.

phases, à savoir «la réforme paramétrique» ayant pour objectif d'augmenter l'horizon de la viabilité et diminuer la dette des régimes les plus fragiles, et la «réforme systémique» globale couvrant tous les régimes. Les recommandations formulées par la Cour des comptes convergent avec les conclusions de la commission nationale sur les réformes⁶².

Si la confusion entre les finances de l'Etat et les finances publiques est si fréquente c'est parce que l'autonomie financière des autres collectivités et organismes publics est souvent imparfaite. Ces entités font fréquemment appel à l'aide financière de l'Etat ⁶³ à travers des transferts croisés sous formes de subventions, de dotations, de dividendes, de fonds de concours et de contributions à la réalisation de projets transversaux, donnant à première vue et théoriquement une illusion de relations fonctionnelles et financières équilibrées.

C'est dire que la normalisation des relations financières entre les différentes entités du secteur public s'avère nécessaire. Cette nécessité est d'autant plus accrue que l'absence d'évaluation des politiques publiques ne permet pas de mesurer correctement le coût de ces transferts, ni même d'avoir cette préoccupation.

Cette situation souligne la nécessité de simplifier et d'unifier le débat sur les finances publiques dans une perspective d'amélioration de la gestion financière publique. Un effort de simplification et de stabilisation des mécanismes de transfert est souhaitable pour les rendre plus lisibles et partant plus maîtrisables dès lors qu'une masse importante des dépenses prévues par la loi de finances donne systématiquement lieu à de simples transferts de l'Etat à ses démembrements.

La réalité de l'exécution du budget de l'Etat se trouve en réalité en dehors du budget de l'Etat et hors de la portée du contrôle du Parlement qui a pourtant autorisé les crédits y afférents, sans possibilité d'appréhender l'utilisation de ces crédits et les effets des politiques publiques qu'ils ont financés.

⁶² Il est ainsi prévu selon le projet de loi n° 71-14 visant à amender et compléter la loi n° 011.71 instituant le régime des pensions civiles, que l'âge de départ à la retraite sera progressivement porté à 63 ans. La cotisation sera portée de 10% à 14% d'ici 2019, d'une manière progressive. Les pensions minimales seront relevées pour les régimes CMR et RCAR pour atteindre 1500 dh d'une manière progressive.

⁶³ Loïc Philip, *Finances publiques*, Paris, Cujas, 2ème édition, 1983, p.11.

La recherche de normalisation des relations financières entre l'Etat et ses partenaires financiers, EEP, collectivités territoriales et protection sociale est une condition du développement de politique budgétaire consolidée. Il est impératif de mettre en place un cadre de gouvernance financière et comptable de l'ensemble des entités publiques en harmonie avec les finances de l'Etat.

Aussi est-il nécessaire de réfléchir à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, aux lois organiques relatives aux collectivités territoriales, et d'activer la promulgation de loi sur les retraites pour les adapter au contexte politique, économique et social actuel, et donner ainsi du contenu à la volonté politique de responsabilisation, de contrôle, de transparence et de reddition des comptes ; La mise en œuvre de ces nouvelles lois seraient ainsi l'occasion de clarifier les nouvelles relations qui doivent exister entre le budget de l'Etat et les autres acteurs publics.

Mieux connaître les flux financiers, mieux apprécier les services rendus pour apprécier la juste répartition des charges induites, mieux rentabiliser les circuits financiers pour concentrer la dépense sur les politiques publiques décidées à chacun des niveaux : telles sont les ambitions que doivent se fixer les responsables des deniers publics.

B. L'absence de consolidation des comptes du secteur public

Le Maroc a déployé des efforts importants en matière de publication d'informations financières et comptables pour respecter ses engagements pris pour la diffusion des statistiques des finances publiques conformément à la norme spéciale de diffusion des données (NSDD) du FMI. Le manuel de statistiques des finances publiques de 2001 du FMI, qui est la référence en matière d'élaboration des statistiques des finances publiques, préconise l'élaboration des statistiques des finances publiques sur la base des droits constatés et englobant l'ensemble des entités du secteur public.

Toutefois, les données publiées par le MEF en matière de dépenses publiques, ou par le HCP⁶⁴ se limitent actuellement aux données du budget de l'Etat et ne permettent pas de dresser un tableau complet et fiable de la situation des dépenses publiques et des finances publiques de manière globale sur un

⁶⁴ www.finances.gov.ma, www.hcp.ma

champ couvrant l'Etat, les organismes de prévoyance sociale et les collectivités territoriales.

La consolidation des informations budgétaires en vue d'assurer la clarté et la transparence des finances publiques accuse des retards en raison notamment de l'inexistence de l'information dans les documents budgétaires sur les administrations centrales hors budget et sur les collectivités territoriales. Elle ne s'effectue actuellement qu'au seul niveau des administrations centrales à l'exclusion des EEP, des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale. Le non consolidation à terme des comptes du secteur public comporte des risques importants pour la gestion des dépenses publiques.

Or il n'y a pas de gestion transparente possible sans la vérité des chiffres et il n'y a pas de réalité des chiffres sans un système comptable en mesure de produire une information et des données financières de qualité pour chaque entité publique et surtout pour l'intégralité des composantes du secteur public⁶⁵. Cette situation reste malheureusement d'actualité dans la gestion financière du Royaume puisqu'on ne dispose toujours pas de donnée chiffrée relative à la dépense publique dans sa globalité.

Si complexe que soit aujourd'hui la notion de dépense publique, toutes les données dont nous disposons soulignent en effet un même phénomène : elles restent uniquement dans la logique des dépenses de l'Etat alors qu'il est nécessaire de prévoir une vision d'ensemble de la dépense publique de façon à responsabiliser l'ensemble des acteurs publics.

Comme l'a résumé un député français, Didier Migaud, « *La seule prise en compte des dépenses de l'Etat ne permet plus de juger de la réalité de la dépense publique* »⁶⁶. Les dépenses effectuées par les collectivités territoriales ou via les comptes sociaux représentent une part croissante des interventions de la sphère publique. Est en effet dépassé le temps où les finances publiques

⁶⁵Fondation internationale des finances publiques (FONDAFIP), La consolidation des comptes publics au Maroc : un levier de cohérence des finances publiques et d'optimisation des politiques publique, (en ligne), 2012, disponible sur www.fondafip.org.

⁶⁶ Didier Migaud, *Rapport à l'Assemblée Nationale du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire*, janvier 1999 ,p.225.

pouvaient pratiquement se confondre avec les finances de l'État. La situation actuelle est marquée par la présence de trois grands secteurs dont les relations ne sont pas toujours définies avec clarté.

Or les instruments financiers existants, non consolidés, ne sont pas suffisamment pertinents pour apprécier la réalité de la dépense publique⁶⁷. Les coûts globaux des services publics fournis par les administrations aux citoyens et les ressources mobilisées pour financer ces services ne peuvent être mesurés que si les données de l'ensemble des entités du secteur public sont consolidées, ce qui permet de connaître l'incidence financière sur l'ensemble de l'économie. D'autant plus que certaines décisions stratégiques nécessitent la disposition d'une vision globale et exhaustive du secteur public.

L'absence d'un recensement fiable, détaillé et complet des dépenses des administrations publiques et sa non publication chaque année ne permettent pas de donner au parlement une information fiable sur ces dépenses connexes aux comptes de l'Etat proprement dit.

L'appréhension de la dépense publique s'avère nécessaire si l'on veut porter un regard complet et exact sur le poids et la place de la puissance publique dans l'économie ou la société et appréhender ainsi les incidences économiques des politiques budgétaires des administrations. Il est nécessaire de donner corps à l'agrégat des dépenses publiques considérées dans leur ensemble et non pas à travers de simples comptes individuels des différentes entités publiques.

Les économistes privilégient cette vision consolidée des finances publiques⁶⁸ sachant que l'intégration des comptes publics permet, un contrôle plus optimisé de l'endettement public, à travers une connaissance plus fine de la capacité et des besoins réels d'endettement de l'ensemble des acteurs économiques. Ce système pourra notamment faire apparaître au grand jour, les véritables indicateurs économiques de la politique suivie (endettement du pays, déficit public, performance du modèle économique etc.,).

⁶⁷ Fondafip, *La consolidation des comptes et l'intégration financière publique*, op. cit., p.16.

⁶⁸ Benois Chevauchez, La crise et les règles françaises de finances publiques, *Revue de l'OFCE*, janvier 2011, p.300.

La mise en place d'un système de consolidation des comptes publics au Maroc est devenue une nécessité afin de disposer d'une vision transversale des dépenses publiques et d'appréhender les incidences économiques des politiques publiques.

Toute ambition de politique budgétaire, quel que soit l'orientation et le niveau de cette ambition n'a en réalité de sens que dans une vision consolidée : celle d'une approche globale nécessaire pour formuler et conduire toute politique budgétaire, tant dans son aspect quantitatif que dans son aspect qualitatif.⁶⁹

Une vision claire, exhaustive et synthétique de l'ensemble est indispensable, tant en ce qui concerne le pilotage du système lui-même que celui de chacune de ses composantes. La mise en cohérence du système financier public contribuerait à mettre en œuvre l'objectif de transparence démocratique tout en s'inscrivant dans la démarche de modernisation de la gestion publique.

Mais, au-delà de la consolidation des comptes publics, Il s'agit de repenser les mécanismes de gestion budgétaire et d'améliorer la qualité des dépenses publiques. Il est nécessaire de revoir la classification budgétaire actuelle qui ne fournit pas encore les informations permettant de suivre directement l'exécution des crédits pour les programmes prioritaires lancés par le Gouvernement. C'est justement pour cette raison que les modifications à apporter à la nomenclature budgétaire de l'État figurent dans les objectifs assignés à la préparation d'amendements à la LOF.

Tous ces impératifs convergent vers la recherche d'une présentation exhaustive des dépenses publiques et par conséquent, imposent de combler les insuffisances du système actuel qui ne permet pas d'appréhender réellement la dépense publique dans son exhaustivité.

Le Maroc a toutefois entrepris certains efforts en matière de consolidation des comptes des EEP à compter de 2013. En effet avant cette date, les informations relatives aux EEP transmises au Parlement, via le rapport accompagnant la loi de finances, ne permettaient qu'une vision analytique de

⁶⁹ Le concept nouveau de qualité de la dépense publique se réfère à sa composition sectorielle et donc à la détermination des priorités budgétaires.

chaque entreprise. Désormais, de nouvelles exigences relatives à la publication des comptes annuels par les établissements publics ont été mises en place suite à l'adoption du décret n°2.13.882 du 16 décembre 2013 fixant les formes de publication des comptes annuels des établissements publics et d'une circulaire datant du 30 janvier 2014, du Ministre de l'Economie et des Finances, destiné à l'ensemble des Directeurs Généraux et Directeurs des établissements publics pour procéder à la publication des comptes annuels de ces organismes , au plus tard 7 mois après la clôture de l'exercice ⁷⁰.

Un effort a également été entrepris par le MEF en matière de consolidation des finances locales. Toutefois les états comptables des collectivités territoriales ne sont pas encore consolidés avec les statistiques relevant du reste de l'administration.

§2 l'inintelligibilité du cadre de la dépense de l'Etat

L'Etat est l'acteur dominant dans la gestion de la dépense publique en raison du volume de ses dépenses et par le fait qu'il contribue au financement des autres acteurs. Les règles de présentation du budget de l'Etat revêtent donc une importance toute particulière. La présentation budgétaire révèle ainsi deux caractéristiques communes : la multiplicité et le foisonnement des supports budgétaires. Cette situation entrave la production d'informations financières fiables **(A)**. Le deuxième élément caractéristique de notre budget est qu'il ne reflète pas les finalités de l'action publique **(B)**.

⁷⁰ La circulaire et le décret stipule clairement que les établissements publics qui tiennent une comptabilité conforme au code général de la normalisation comptable (CGNC) seront tenus de publier annuellement leurs comptes sociaux et consolidés au bulletin officiel. En effet, ces informations portent sur le bilan, le compte produits et charges ainsi que l'état des soldes de gestion selon un modèle établi par le MEF et adressé aux EP concernés. En ce qui concerne les EP qui ne tiennent pas encore une comptabilité conforme au CGNC, ceux-ci seront autorisés, à titre transitoire et en attendant la mise en place de cette comptabilité, à publier au BO une situation comptable simplifiée, établie sur la base d'un modèle fixé par arrêté du Ministre des Finances. A cet égard, les informations publiées portent sur l'exécution du budget d'équipement et de fonctionnement ainsi que sur la trésorerie de l'établissement concerné. Pour s'assurer de l'effectivité de cette mesure, un mécanisme permettant au MEF, par le biais de la DEPP, de suivre et évaluer l'application de la mesure par tous les EP qui sont tenus de communiquer à la DEPP une copie des comptes annuels à publier au BO et ce, à la même date d'envoi au SGG, a été mis en place.

A .La multiplicité des supports budgétaires

L'inscription au budget est le préalable nécessaire de toute opération de recette ou de dépense. Elle doit être exhaustive et couvrir l'ensemble des dépenses et des recettes du secteur public de façon à ce que l'on puisse mettre en balance les différentes options en présence.

1. La diversité des supports budgétaires

Au Maroc, Il existe une diversité des supports budgétaires doublée de l'importance des masses financières gérées, à savoir :

Le budget de l'Etat, première composante du secteur public, qui regroupe le BG, les CST et les SEGMA. Selon les données de la loi de finances 2015, le montant total des charges de l'Etat s'établit à 383 MDH. Le tableau ci-dessous reprend la répartition de ces charges par grande rubrique :

Tableau 7 : Répartition des charges de l'Etat dans le budget 2015

<i>CHARGES DE L'ETAT</i>	<i>PLAFONDS DES CHARGES</i>
<i>Dépenses de fonctionnement du Budget Général</i>	194 762 186 000
<i>Dépenses de personnel</i>	105 509 061 000
<i>Dépenses de matériel et dépenses diverses</i>	33 629 125 000
<i>Charges communes</i>	52 624 000 000
<i>Dépenses imprévues et dotations provisionnelles</i>	3 000 000 000
<i>Dépenses en intérêts et commissions se rapportant à la dette publique</i>	26 560 105 000
<i>Dépenses relatives aux amortissements de la dette à moyen et long termes</i>	41 489 632 000
<i>Dépenses d'exploitation des services de l'Etat gérés de manière autonome</i>	2 200 462 000
<i>Dépenses d'investissement du budget général</i>	54 091 026 000
<i>Dépenses d'investissement des services de l'Etat gérés de manière autonome</i>	801 960 000
<i>Dépenses des comptes spéciaux du Trésor</i>	63 212 808 000
<i>TOTAL DES CHARGES DE L'ETAT</i>	383 118 179 000

Le montant total des ressources s'établit à 347 MMDH en 2015 contre 335 MMDH en 2014, soit une augmentation de 3,1 %.

Tableau 8 : Source des ressources de l'Etat dans le budget 2015

RESSOURCES DE L'ETAT	RESSOURCES
Ressources du Budget Général	268 101 625 000
<i>Impôts directs et taxes assimilées</i>	81 750 000 000
<i>Impôts indirects</i>	80 843 000 000
<i>Droits de douane</i>	7 250 100 000
<i>Droits d'enregistrement et de timbre</i>	14 875 700 000
<i>Produits des cessions de participations de l'Etat</i>	Mémoire
<i>Produits de monopoles, d'exploitations et des participations financières de l'Etat</i>	9 516 800 000
<i>Produits et revenus du domaine</i>	349 500 000
<i>Recettes diverses</i>	5 527 525 000
<i>Recettes d'emprunts, dons et legs</i>	67 989 000 000
Ressources des budgets des services de l'Etat gérés de manière autonome	3 002 422 000
Ressources des comptes spéciaux du Trésor	76 619 424 000
TOTAL DES RESSOURCES DE L'ETAT	347 723 471 000

Quant aux budgets des collectivités territoriales et de leurs groupements, ils représentent 4.895 supports budgétaires. Aux termes du Titre IX de la Constitution, les collectivités territoriales du Royaume - régions, préfectures, provinces et communes – « *élisent des assemblées chargées de gérer démocratiquement leurs affaires* », mais sauf pour les communes, ce sont les Walis, représentant de l'État et les Gouverneurs qui exécutent leurs délibérations.

Ainsi, les budgets des 1.298 communes rurales sont approuvés par les Gouverneurs ; ceux des 199 communes urbaines, des 61 provinces et préfectures, et des 12 régions par les deux ministères de tutelle, Intérieur et Finances. Les trésoriers de ces collectivités territoriales sont des comptables publics qui dépendent de la TGR. Au titre de l'année 2009, les collectivités territoriales étaient dotées d'un budget global de 27 MM DH soit environ 10 % du BG de l'État. Leur financement est assuré à concurrence de 11 MM DH par des transferts de l'État (pris essentiellement sur le produit de la TVA) et pour 4 MM DH par des taxes et redevances locales⁷¹.

⁷¹ Banque Mondiale, Rapport PEFA sur le Maroc, op,cit., 2009.

Les budgets d'investissement des collectivités territoriales sont consacrés principalement à la mise en place des infrastructures destinées à améliorer les conditions de vie des populations. Les efforts sont concentrés sur l'extension et le renforcement des réseaux de voirie et d'assainissement, les constructions d'infrastructures culturelles, sportives et de loisirs, de marchés et d'édifices publics ainsi que les aménagements de jardins et d'espaces verts. Les dépenses y afférentes prévues en 2014 s'élèvent globalement à 12 MMDH environ.

- les budgets des EEP qui constituent 288 supports budgétaires,
- les budgets des organismes de retraite et de prévoyance sociale à savoir la CMR, le RCAR, la Caisse Nationale des Organismes de Prévoyance Sociale (CNOPS) et la CNSS.

Tableau 9 : Evolution des entités publiques ayant un budget propre

Entités	2010	2013
CST	76	79
SEGMA	191	205
EEP	241 EEP, 44 Sociétés Anonymes et 476 filiales	244 EEP, 42 entreprises publiques à participation directe, et 436 filiales
Collectivités territoriales	16 régions, 75 provinces et préfectures et 150 communes	

Source : MEF, Année 2013

Les budgets des entités publiques ne constituent pas un ensemble suffisamment cohérent pour que leurs moyens financiers puissent être rapidement et efficacement utilisés comme instrument au service des politiques publiques. Ce foisonnement des supports budgétaires apparaît souvent dans le cadre de l'exécution des mêmes programmes publics créant ainsi des situations de dispersion des comptabilités ne permettant pas de contrôles efficaces. Il a été en effet constaté que certains départements ministériels effectuent leurs dépenses au niveau de plusieurs supports budgétaires : le BG, les CST, les SEGMA, le budget des EEP relevant de leur autorité et font même, parfois, appel aux budgets des collectivités territoriales.

Il faut aussi citer l'exemple de la politique de construction et d'entretien des routes pour laquelle le ministère de l'équipement et du transport intervient à

travers le budget d'investissement et le compte spécial du Trésor («fonds spécial routier» et la société nationale «Autoroutes du Maroc») indépendamment des travaux routiers réalisés par les collectivités territoriales. Cette situation entraîne un foisonnement de structures, des charges supplémentaires et des risques d'un double emploi et la faiblesse de la coordination des programmes. L'exemple le plus éloquent à ce propos est le programme Maroc Vert dont le budget alloué se décline ainsi :

Tableau 10 : Eclatement du budget Maroc vert dans différents supports budgétaires

Support budgétaire	Budget d'investissement 2012 (MDH)
BG	7.500
SEGMA	29,5
CST: Fond de Développement Agricole	544
EEP	3.072
Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole (ORMVA)	2.611
Agence de Développement Agricole (ADA)	34
Office National de la Sécurité Sanitaire des Produits Alimentaires (ONSSA)	294
Centres de Travaux	103
Agence Nationale de Développement des Zones Oasiennes et de l'Arganier (ANDZOA)	30

Source : Ministère de l'économie et des finances

La diversité des supports budgétaires entraîne même un éclatement des règles de gestion budgétaire. Le tableau ci-après synthétise cette situation :

Tableau 11 : Eclatement des règles de gestion suivant le support budgétaire

	Cadre légal	Programmation	Exécution	Audit et contrôle
BG	Constitution LOF Décret royal n° 330-66 du 21 /04/1967 portant Règlement général de comptabilité publique Dahir n°1-02-25 du 03 avril 2002 portant promulgation de la loi n°61-99 relative à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics	Budget approuvé dans le cadre de la Loi de finances	Crédits exécutés par les ordonnateurs et sous -ordonnateurs. • Contrôlés par le Trésorier ministériel, Provincial ou Préfectoral.	- Parlement - Cour des Comptes - IGF
EEP	Dahir n°1-03-195 du 11 novembre 2003 portant promulgation de la loi n° 69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes	Budget arrêté par Le Conseil d'Administration et approuvé par Le ministre chargé Des Finances	Budget exécuté par les services compétents des EP Avec information Du Conseil d'administration contrôlé par le contrôleur d'Etat et le trésorier Payeur	- Cour des Comptes - IGF - Auditeurs Externes
CT	-Loi relative à l'organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements -Décret n° 2-76-576 du 30 septembre 1976 portant règlement de la comptabilité des collectivités locales et de leurs groupements abrogé n°2.09.441 du 3 janvier 2010. - Décret n°2-76-577 du 30 septembre 1976 relatif au contrôle de la régularité des engagements de dépenses des collectivités locales et de leurs groupements	Budget approuvé par le Conseil communal, provincial et régional et arrêté par le Ministre de l'Intérieur	Budget exécuté pour •les provinces, préfectures et régions par le Wali ou le gouverneur. •les communes par Le président du conseil communal. •contrôlé par le receveur ou le trésorier ministériel	-Cours régionales des Comptes •IGATT

Source : Direction du Budget, Ministère de l'Economie et des Finances

Ces exemples montrent bien que la multiplicité de supports budgétaires ne permet pas d'avoir une vision globale de la dépense publique d'autant plus que les budgets des entités publiques autres que l'Etat ne figurent pas dans la loi de

finances et échappent par conséquent au vote du Parlement. Cette situation nuit également à la visibilité de l'action gouvernementale.

Si l'on souhaite avoir une vue d'ensemble de toutes les dépenses publiques, il faudrait rassembler dans un seul document tous les budgets publics à l'instar de ce qui se fait dans les pays développés⁷². La mise en place d'un document unique sur les finances publiques qui sera voté par le Parlement, permettrait des progrès considérables dans l'efficacité des dépenses et permettrait ainsi d'avoir une vision transparente de l'action publique déclinée selon les catégories d'acteurs.

2. Les démembrements du budget de l'Etat

- Le budget de l'Etat joue un rôle pilote dans la conduite des politiques publiques. Il est subdivisé en plusieurs compartiments selon une logique de ventilation prévue par la LOF. Il s'agit du BG, des CST et des SEGMA. La tendance au démembrement du budget de l'Etat constitue une limite majeure à la transparence et au contrôle démocratique des finances publiques⁷³. Le BG retrace les dépenses et les recettes annuelles de l'Etat qui ne font pas l'objet d'une affectation spéciale prenant la forme d'un budget d'un SEGMA ou d'un CST.
- Les CST retracent, quant à eux, des opérations qui ne peuvent être incluses dans le budget général en raison de leur spécialisation, d'un lien de cause à effet réciproque entre la recette et la dépense ou de leur continuité dans le temps. Leur nombre est passé de 131 en 2004 à 75 en 2014 mais le total de recettes générées par cet instrument budgétaire a connu une évolution exponentielle passant de 24 MM DH en 2004 à presque 63 MMDH en 2014.

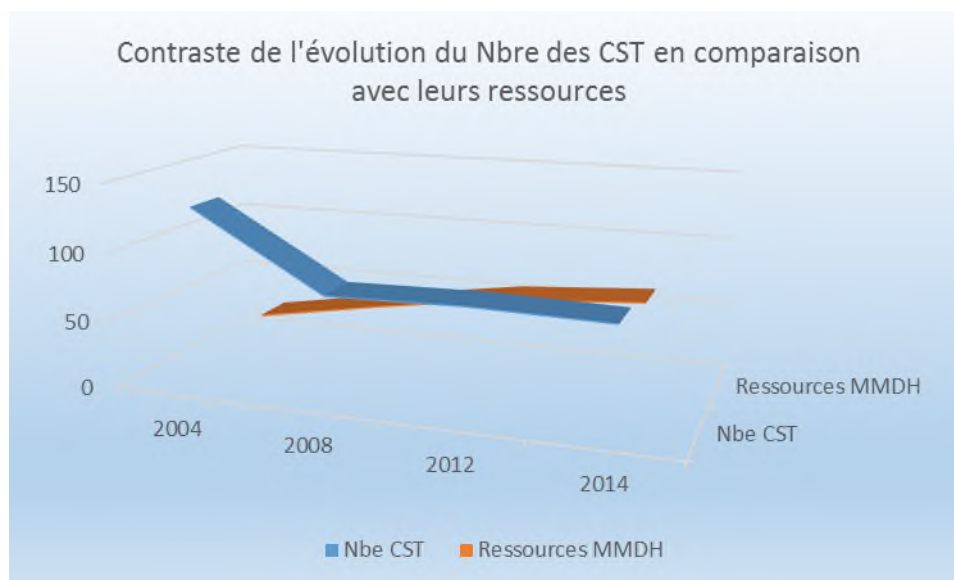
Cette situation démontre qu'il y a effectivement un effort considérable qui a été consenti pour réduire de manière drastique le nombre des CST mais par contre un dérapage considérable caractérise cette évolution puisque les crédits ouverts

⁷² En effet, les comptes des entités publiques sont de plus en plus présentés au Parlement dans le cadre du budget central pour aboutir à un budget consolidé. C'est notamment le cas des Etats-Unis qui, depuis le début des années 1960, consolident le budget fédéral et les fonds extrabudgétaires.

⁷³ Abdelali Doumou, *Transparence des finances publiques et réforme de l'Etat, La transparence des finances publiques, vers un nouveau modèle*, LGDJ, 2013, p.142.

pour les CST n'ont cessé d'augmenter. Ces ressources échappent donc au contrôle minutieux du parlement.

Graphique 2 : Evolution du nombre des CST en comparaison avec les crédits ouverts



Le budget de ces comptes concerne principalement la réalisation de programmes d'actions intéressants les domaines social, agricole, de l'infrastructure, du développement local et de la promotion économique et financière. Au sens de la LOF, lesdits comptes sont classés en six catégories, à savoir les comptes d'affectation spéciale (CAS), les comptes de dépenses sur dotations (CDD), les comptes d'adhésion aux organismes internationaux (CAOI), les comptes d'opérations monétaires (COM), les comptes d'avance(CA) et les comptes de prêts (CP). Le montant global des ressources réalisées par les CAS s'élève en 2012, à 109.144 MDH contre 101.642 MDH en 2011 et 103.022 MDH en 2010, soit une hausse moyenne de 2,93 % par an.

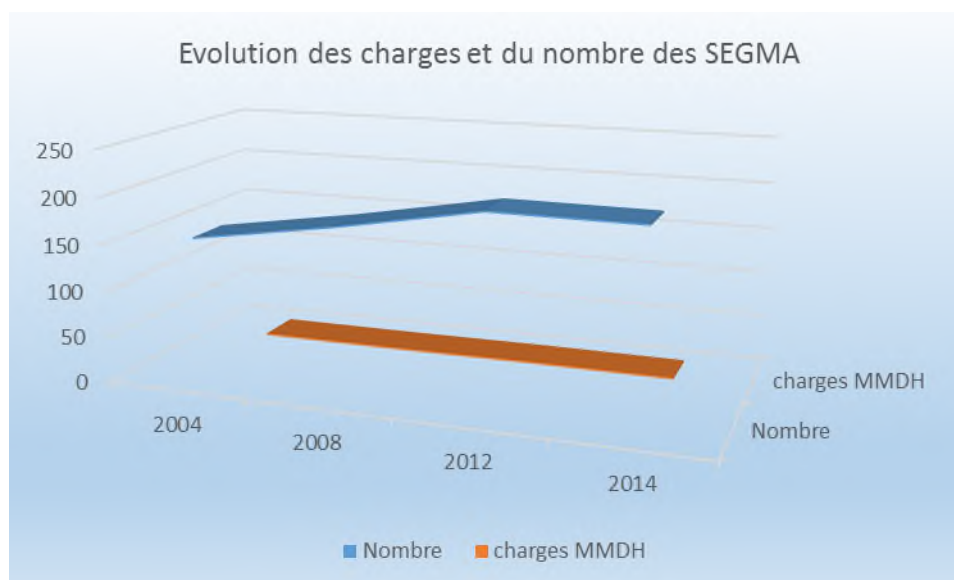
Les SEGMA sont des services de l'Etat gérés de manière autonome, n'ayant pas de personnalités morale et dont certaines dépenses, non imputées sur les crédits du budget général, sont couvertes par des ressources propres. Les SEGMA, au nombre de 205 en 2013, œuvrent essentiellement pour améliorer la qualité des prestations fournies aux usagers, et ce en moyennant une rémunération des services rendus.

Il est à noter que les SEGMA ont été institués, pour la première fois par le législateur, par l'article 1^{er} du décret Royal du 31/07/1968⁷⁴ qui stipule : « *Constituent des services de l'État gérés de manière autonome au sens de l'article 65 , les services de l'État dont certaines dépenses non imputées sur les crédits du budget général de l'État sont couvertes par des ressources propres* ». Depuis, le cadre juridique régissant les SEGMA a évolué pour consacrer l'autonomie de leurs budgets en matière d'exécution, tout en les intégrant en tant que composante de la Loi de finances de l'année, et ce pour la première fois en 2000 à l'instar de ce qui est fait pour les CST.

Les principaux domaines d'action de ces services couvrent différentes activités dont les prestations d'éducation, de formation professionnelle et de formation de cadres supérieurs, les services de soins au niveau de certaines formations hospitalières civils et militaires ainsi que des centres spécialisés de santé , les secteurs d'infrastructure, les activité commerciales ainsi que les centres de documentation et de recherche.

À signaler qu'au titre de la LDF 2014, le budget des SEGMA totalisait un budget global de l'ordre de 3,09 MM DH.

Graphique 3 : Evolution du nombre des SEGMA et de leurs charges



On constate de plus en plus une tendance au démembrement de l'Etat qui se manifeste par l'accroissement du nombre de SEGMA et l'augmentation des

⁷⁴ Décret fixant les modalités d'application de l'article 65 du Décret Royal du 21/04/1967.

ressources et des charges des comptes spéciaux du Trésor malgré la réduction de leur nombre ces dernières années. L'existence de SEGMA et de comptes spéciaux trop nombreux et utilisés abusivement multiplie les documents budgétaires de manière excessive si bien qu'il devient difficile de jongler avec toutes ces informations pour tenter d'avoir une vue d'ensemble de la situation financière et budgétaire de l'Etat.

Cette situation porte atteinte au principe de l'unité qui implique que toutes les recettes et toutes les dépenses de la collectivité en cause soient retracées dans un document unique, afin de faciliter la compréhension des élus.⁷⁵ Le principe de l'unité devrait logiquement conduire à l'élaboration d'un seul et unique document permettant de réaliser une synthèse de l'ensemble des finances publiques. Ce document retracerait toutes les dépenses et toutes les recettes des personnes publiques. Il permettrait de juger de l'importance respective des différentes catégories de dépenses publiques de toutes les personnes et organismes publics. L'objectif est de viser un peu plus de transparence des comptes de l'Etat.

On constate en effet de plus en plus un recours accru à la débudgétisation, à travers la multiplication des CST et des SEGMA qui à l'origine étaient destinés à retracer des dépenses à caractère temporaire.

Leur existence est parfois nécessaire pour tenir compte de la spécificité de certaines activités de l'Etat, particulièrement dans le domaine industriel et commercial dont la gestion nécessite plus de souplesse. Mais la procédure des CST et des SEGMA, en raison de leur souplesse, a donné lieu à des abus. En effet, cette tendance s'explique par les facilités de gestion offertes, notamment la possibilité de report d'année en année des recettes réalisées, même si la gestion des comptes spéciaux du Trésor et des services de l'Etat gérés de manière autonome obéit aux mêmes règles que le budget général.

L'utilisation qui a été faite des SEGMA et des CST dont le recours est parfois trop fréquent et injustifié remet en cause le principe d'unité des finances publiques. Toutefois, ces documents bien que distincts du budget général sont

⁷⁵ Loic Philippe, *Finances publiques*, Paris , Cujas, 3ème édition, 1989 , p. 165.

regroupés dans la loi de finances et restent ainsi soumis à la procédure budgétaire et au contrôle parlementaire⁷⁶.

Mais comme on l'a vu, la loi de finances ne donne qu'une vue synthétique. Elle ne retrace que les grandes masses de dépenses et de recettes. D'autre part, les finances de l'Etat ne représentent aujourd'hui qu'une partie des finances publiques. Il n'existe toujours pas de document faisant la synthèse de l'ensemble des finances publiques pour assurer une réelle information des parlementaires. Conçu pour garantir l'exhaustivité des finances publiques, le principe de l'unité budgétaire s'est révélé dépassé par l'évolution contemporaine du système financier.

A cet effet, lors de la présentation de la loi organique des finances au parlement en juin 2014 les groupes de la majorité et de l'opposition de la Commission des finances de la première chambre ont exigé que les CST soient tout simplement bannis comme support budgétaire et que le manque de transparence qui entache leur gestion soit levé. Les parlementaires ont même qualifié ces CST de caisses noires alimentées essentiellement par l'argent du contribuable et qui échappent à tout contrôle⁷⁷. Ils ont demandé expressément au ministre des finances à ce que les recettes et les dépenses soient incluses dans le budget de l'Etat pour un réel contrôle du parlement.

Cette exigence fut oubliée dans la suite des débats ce qui a permis de maintenir dans la LDF 2015 les CST gérés par la trésorerie générale et qui sont les plus décriés par les parlementaires comme l'opinion publique.

Par ailleurs, il est important de noter que les budgets de chaque ministère sont retracés de manière très agrégés dans le corps de la loi de finances elle-même dans des états annexes, ce qui n'en facilite ni la présentation ni la vision unifiée. La lisibilité de chaque budget ministériel pourrait être améliorée et rendue plus pertinente notamment au travers de l'unification des documents

⁷⁶ Cette règle ne s'applique pas à certains CST du MEF. Lors du débat sur le projet de la loi organiques des finances au niveau de la commission des finances, les partis tant de la majorité que de l'opposition ont exigé l'intégration des CST gérés par les directions centrales du MEF. Le Ministre des Finances a désapprouvés l'approche en prtextant de la particularité de ces CST comme motif de leur exclusion.

⁷⁷ Le Reporter, Comptes spéciaux du Trésor, ces caisses noires, le 16 juin 2014.

budgétaires qui restent encore trop dispersés. Ce manque de lisibilité se manifeste également au niveau des insuffisances de la nomenclature budgétaire et par une faible modernisation de l'information et des documents ayant trait au budget.

B. L'obsolescence de la nomenclature budgétaire

Le budget est la traduction financière des politiques publiques. Il est sans conteste un acte majeur de l'activité financière de l'Etat. La manière dont le budget est classifié est essentielle pour la détermination de la qualité du processus budgétaire. Une bonne classification budgétaire est nécessaire pour une gestion optimale des ressources avec une plus grande transparence et, plus généralement, une plus grande responsabilisation des pouvoirs publics.

Comme l'a souligné Gaston Jèze, « *Le budget doit être clair dans sa contexture, il ne faut pas croire que ce n'est là qu'une question de forme sans importance. La comptabilité, les formes sont essentielles puisque c'est de leur simplicité que découlent les exposés fidèles et intelligibles, tandis qu'au contraire leur complication peut servir de voile aux erreurs et aux réticences* »⁷⁸.

La nomenclature budgétaire relève de la loi organique relative aux lois des finances. La première loi organique organisant le système financier date de 1963. Elle a été remplacée et abrogée pour la première fois en 1970 puis en 1972. Il convient de noter que ces lois organiques ainsi que les amendements qui leur ont été apportés ont été adoptés en l'absence du Parlement. Cette institution a été pour la première fois impliquée dans la mise au point du texte actuellement en vigueur, à savoir le dahir du 26 novembre 1998 portant promulgation de la loi organique relative à la loi de finances. Elle est le document cadre régissant les modes de présentation, les conditions d'exécution du budget, de ses recettes, de ses dépenses et de toutes les opérations se rapportant aux finances publiques marocaines. La LOF adoptée en 1998, contrairement à celles de 1963, 1970 et 1972, renforcé les prérogatives de l'exécutif en matière de gestion budgétaire.

⁷⁸ Gaston Jèze, *Cours de finances publiques*, 1928-1929, Giard, p.37.

Après plus de quinze ans de pratique, si la LOF est considérée comme un monument juridique, elle a surtout révélé des imperfections, incohérences et autres lacunes. Ce cadre juridique, outre le fait de ne pas s'inscrire dans le registre de la transparence ne répond pas aux principes contemporains du droit budgétaire et porte même atteinte à certains principes budgétaires.

Ce texte est jugé aujourd'hui désuet et inopérant. Il ne constitue plus un cadre approprié aux bonnes pratiques budgétaires et comptables et ne fait aucun lien entre dépenses publiques et politiques publiques. Il apparaît aujourd'hui obsolète et rigide et ne répond plus aux exigences d'une gestion transparente de la dépense publique.

De ce fait, cette loi a été remplacée par le dahir n° 1-15- 62 portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances qui a été publié au bulletin officiel le 2 juin 2015. Sa mise en œuvre se fera de façon progressive à partir du 1^{er} janvier 2016 selon un calendrier fixé par son article 69, qui s'étalera sur les cinq années qui suivent son entrée en vigueur.

Avant cette date, la présentation du budget de l'Etat relève toujours de la LOF de 1998 qui est héritée de la conception de l'ordonnance française portant loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 2 janvier 1959. La présentation budgétaire est conforme aux dispositions de l'article 29 de la LOF.

Cette ordonnance est caractérisée par deux types de nomenclature :

- Une nomenclature juridique présentant les dépenses selon une arborescence par titres, chapitre, paragraphes, articles et lignes.

- le titre, qui est le plus haut niveau de la classification par nature, correspond en principe à de grandes catégories économiques (fonctionnement, investissement, dette publique.)
- le chapitre, qui permet de mettre à la disposition des ministères les crédits ouverts. Il est subdivisé en paragraphes articles et lignes selon leur destination, leur objet ou leur nature, en distinguant les dépenses de personnel, de matériel et dépenses diverses et d'investissement.
- l'article correspond aux principales structures de la hiérarchie administrative, à savoir les structures au niveau des départements

ministériels. Ces structures correspondent par ailleurs à différents domaines d'intervention de la puissance publique⁷⁹.

- et le paragraphe et la ligne qui détaillent la classification par nature.
- Une nomenclature économique présentant les dépenses d'une part en fonction de leur nature économique (personnel, impôts, et taxes, biens et services de consommation..).

Ce mode actuel de présentation du budget altère la lisibilité de l'action publique et ne permet pas d'apprécier les enjeux concrets et la finalité des crédits. En effet, la présentation des crédits dans les projets de loi de finances n'apparaît pas de façon satisfaisante et ne permet pas de faire le lien avec les objectifs poursuivis.

Cette nomenclature budgétaire basée sur un budget de moyens a peu de signification. En effet, la classification des dépenses par destination et par nature ne permet pas d'identifier clairement les ressources et les missions de l'Etat. Les ministères reçoivent chaque année une dotation dont ils ont la charge, sans être responsabilisés sur leur gestion.

La structure du budget étant organisée en chapitres, elle ne donne aucune lisibilité, ni aucune vision stratégique des politiques publiques. Ni le Parlement, ni les gestionnaires ne sont en état de juger du volume des crédits accordés pour un objet défini, le budget constituant une addition de moyens, dénués de liens avec les objectifs poursuivis et la performance de la dépense publique réalisée. Une fois la dépense autorisée, les gestionnaires publics, qui ne se sont engagés sur aucun objectif, peuvent se sentir libres de dépenser comme ils l'entendent, sans que les gaspillages inhérents à l'absence de responsabilité puissent leur être reprochés. Il leur est simplement demandé de respecter les dépenses par nature de l'autorisation parlementaire.

La présentation des crédits dans les projets de loi de finances et les documents budgétaires qui leur sont associés n'opèrent pas un rattachement satisfaisant de ces crédits aux objectifs poursuivis et, encore moins, aux résultats

⁷⁹ Hassane Elarafi, *Gestion des finances de l'Etat*, REJES, 2006, p.123.

acquis. La nomenclature budgétaire reste une nomenclature destinée à une présentation budgétaire classique, c'est –à- dire celle d'un budget de moyens. Elle n'informe que sur la nature des dépenses (personnel, matériel, transfert...) et leur destination, c'est- à- dire la structure qui en est bénéficiaire.

Ainsi, le titre, le chapitre, le paragraphe et la ligne budgétaires sont des niveaux de regroupement des crédits qui renseignent sur la nature de la dépense. Très utiles pour l'exécution du budget, ces informations s'avèrent insuffisantes pour renseigner sur les finalités de l'action gouvernementale. En effet, cette nomenclature ne suggère aucun lien apparent entre les dépenses et les objectifs des politiques publiques dont le budget est censé être l'expression financière.

En centrant ainsi exclusivement les lois de finances sur la définition et l'autorisation des moyens des ministères, cette classification a conduit à oublier que les moyens budgétaires doivent être justifiés par les finalités et les performances de l'action publique. Or une telle classification s'avère peu propice à une gestion efficace des dépenses publiques. Cette situation conduit en outre à une mauvaise allocation des ressources ce qui fait que les dépenses publiques ne sont toujours pas orientées vers les secteurs prioritaires.

L'entrée en vigueur de la nouvelle LOF renouvellera l'architecture budgétaire à travers la refonte de la nomenclature budgétaire. Celle-ci doit amener à repenser la dépense publique en fonction de ses finalités et des objectifs qu'elle doit permettre d'atteindre et non plus à se contenter de fixer des budgets de moyens. L'abandon des plafonds de dotations regroupés « par nature ou par destination » et des titres au profit de programmes et de projets permettra d'accroître la lisibilité, notamment en ce qui concerne les politiques publiques, de leurs coûts et de leurs résultats⁸⁰.

Ainsi, l'article 38 de la nouvelle LOF prévoit que « *Les dépenses du budget général sont présentées, à l'intérieur des titres, par chapitres, subdivisés en programmes, régions et projets ou actions* ». et l'article 39 précise que « *Un programme est un ensemble cohérent de projets ou actions relevant d'un même*

⁸⁰ Ibid, p.266.

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 ».

Ainsi que l'indique la Banque Mondiale, « la clé de ce type de budget est le programme ⁸¹ » lequel devient la norme de travail de la modernisation des techniques budgétaires, son contenu, son échéance de réalisations, ses moyens de mise en œuvre, les résultats attendus sont l'objet d'une prévision qui s'effectue hors du cadre de la loi de finances de l'année. Cette modification de la nature même de la dépense publique constitue l'enjeu majeur de la réforme de la nouvelle loi organique.

La réforme de la LOF au Maroc permet la restructuration des budgets uniquement autour de programmes. Elle consiste à présenter les dépenses du budget général, des SEGMA et des CAS en programmes subdivisés en régions et projets ou actions. Cette restructuration assure une meilleure lisibilité des choix budgétaires, favorise l'allocation des ressources et permet au Parlement d'apprécier la totalité des moyens déployés pour la mise en œuvre des politiques publiques.

Cette réforme s'inspire de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) française qui a permis de réformer sa nomenclature pour y introduire la notion de programme et de mission de l'Etat.

⁸¹ Banque Mondiale, Manuel de gestion des dépenses publiques, 1998, p.22.

Graphique 4 : Présentation du budget de la France (extrait)

Les missions

30 MISSIONS

(Crédits de paiement en milliards d'euros - hors contributions directes de l'Etat au CAS Pension)

LFI 2014
structure
2015

**PLF
2015**

**LPFP
2016**

**LPFP
2017**

Action extérieure de l'État	2,84	2,82	2,96	2,75
Administration générale et territoriale de l'État	2,17	2,17	1,93	2,16
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2,93	2,68	2,54	2,51
Aide publique au développement	2,87	2,79	2,73	2,66
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	2,89	2,74	2,63	2,51
Conseil et contrôle de l'État	0,49	0,50	0,50	0,51
Culture	2,39	2,39	2,38	2,39

La présentation du budget de la République française permet une clarté de l'action publique puisque les crédits sont ouverts par rapport à des missions précises de l'Etat. Comparativement à cette simplification de présentation du support budgétaire, le parlement et l'opinion publique sont donc appelés à apprécier les dépenses de l'Etat sans connaître avec précision leur usage ni leur utilité.

La réforme marocaine s'est contentée uniquement des programmes. Cette réforme permettra de disposer d'une nomenclature budgétaire qui permet de retracer clairement les objectifs de l'action gouvernementale et favoriser ainsi la transparence dans l'utilisation des dépenses publiques, mais Il va sans dire que sa réussite dépend grandement de son déploiement , de son appropriation par l'ensemble des acteurs impliqués et des mesures d'accompagnements mises en œuvre à cet effet.

CONCLUSION DU CHAPITRE I

La crise financière et économique auxquels les pays sont confrontés depuis 2008 a fait ressortir l'importance d'une bonne gouvernance économique et budgétaire. Ces crises ont révélé que les pouvoirs publics n'ont pas une vue adéquate de leur position budgétaire courante, ce qui les a exposé à des déficits et des dettes préalablement non déclarés. Elle a montré aussi que dans bien des cas, les pays ont tendance à fortement sous-estimer les risques de dégradation des perspectives budgétaires. Le Maroc n'échappe pas à cette tendance bien que des efforts aient été entrepris en matière d'information budgétaire. La préparation du budget reste peu fiable car les chiffres énoncés peu crédibles, d'autant plus que la dépense publique reste focalisée sur la dépense de l'Etat alors que les enjeux de la dépense publique concernent l'ensemble des acteurs du secteur public. Enfin, la présentation du budget s'est avérée peu lisible avec la LOF de 1998 et donc peu propice à une gestion transparente de la dépense publique. L'entrée en vigueur de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances prévue le 1^{er} janvier 2016 permettra une rénovation majeure de l'architecture budgétaire à condition que son déploiement soit bien réussi car sa réussite reste tributaire de sa mise en œuvre.

CHAPITRE II

LA GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE DE LA DEPENSE PUBLIQUE

La transparence est fondée sur la libre circulation de l'information. Cela suppose que l'action, les décisions et le processus de prise de décision relative aux finances publiques sont, dans une certaine mesure, ouvertes à l'examen des citoyens, du parlement, de la société civile et à d'autres institutions ou autorités extérieures.

C'est ainsi qu'avec la nouvelle Constitution, plusieurs initiatives ont été entreprises pour promouvoir les valeurs de la transparence et de la participation citoyenne dans le processus budgétaire et responsabiliser les gouvernements devant leurs citoyens. Mais si le cadre juridique a évolué, sa mise en application pose toujours problème aussi bien au niveau de la démocratie représentative (Section 1) que participative (Section 2).

SECTION 1 : DEFICIT DE LA DEMOCRATIE REPRESENTATIVE DANS LE PARTAGE DU POUVOIR FINANCIER

La procédure budgétaire est marquée par deux grandes étapes nécessaires: la première qui concerne la préparation du projet de loi de finances est avant tout menée par le pouvoir exécutif. La seconde étape est le vote de la loi de finances, qui relève du pouvoir législatif. La Constitution de 2011 a nettement séparé les

compétences respectives du gouvernement et du parlement et renforcé les prérogatives de ce dernier.

Toutefois, la prééminence de l'exécutif dans le processus budgétaire (§1) affaiblit le rôle du Parlement dont l'implication reste faible malgré la place prépondérante que la Constitution accorde au pouvoir législatif. Le rôle du Parlement se réduit souvent à approuver les projets présentés par le gouvernement alors que ce dernier demeure incontournable dans la décision budgétaire (§2).

§1. La prédominance du pouvoir exécutif

Si comme nous l'avons étudié, le parlement est loin d'être évincé de la procédure d'élaboration de la loi de finances, son intervention tardive et l'encadrement constitutionnel du droit d'amendement le contraint à un rôle d'approbation du projet gouvernemental. On peut donc facilement se rendre compte que le pouvoir exécutif bénéficie de compétences et de pouvoirs plus étendus que le pouvoir législatif. Cette prédominance se manifeste aussi bien au niveau du rôle que joue le pouvoir exécutif dans la procédure budgétaire (A) qu'à travers ses compétences techniques en la matière (B).

A. Au niveau du processus budgétaire

La préparation du projet de loi de finances suit une procédure longue et complexe. Elle est d'abord l'affaire du gouvernement⁸². La primauté de l'élaboration et de l'exécution de la loi de finances est du ressort du pouvoir exécutif. Ainsi, le gouvernement par l'intermédiaire du ministère des finances et de ses directions et services compétents définit le cadrage macroéconomique et la note d'orientation budgétaire.

Le caractère technique des finances publiques vient justifier cette compétence puisque le gouvernement « *ressent beaucoup plus directement la contrainte financière que les assemblées* »⁸³. Cette phase lui appartient

⁸² Louis Trotabas, Jean Marie Cotteret, *Droit budgétaire, comptabilité publique*, 5ème édition, Dalloz, 1995, p.67.

⁸³ Robert Hertzog, « L'avenir du pouvoir financier du Parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du 'Gouvernement général' », in Loic Philipe (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du Parlement. Théorie, pratique et évolution*, Paris, Aix en province, Economica, Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1996, p. 139.

forcément puisqu'il dispose de l'administration et d'organes spécialisés dans la préparation du budget. En plus, l'exécutif est assisté d'une multitude d'experts, tandis que le législatif en est quasiment dépourvu⁸⁴.

De ce fait, L'administration qui est un outil aux mains de l'exécutif s'érige elle-même en un pouvoir autonome qui finit par constituer un écran qui nuit à la transparence de l'action politique⁸⁵.

Monopole du gouvernement, la préparation du projet de loi de finances de l'année ne laisse que peu de place aux interventions parlementaires. Ainsi, l'élaboration du budget apparaît avant tout comme l'affaire du gouvernement et de ses services administratifs et techniques.

Cette procédure règlementée par le décret précité relatif à l'élaboration et l'exécution des lois de finances précité est répartie en trois étapes : une étape exploratoire, une autre de la préparation administrative et de l'arbitrage et une phase de l'approbation gouvernementale. Elle est confiée au ministre des finances sous l'autorité du Chef de gouvernement. Le rôle du MEF dans la préparation du projet de loi de finances est capital. La suprématie du MEF s'explique de surcroît par une raison sociologique connu de tous : la détention du pouvoir financier conditionne celle du pouvoir⁸⁶.

L'article 32 de la LOF⁸⁷ précise que « *sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de lois de finances* ». Le chef du gouvernement serait donc investi d'une fonction politique alors que le ministre de l'économie et des finances serait quant à lui investi d'une tâche technique : la préparation dudit texte. En effet, le ministre des finances prépare

⁸⁴ Cf. « Débat avec A. Lambert », *RFFP* n° 97, mars 2007, p. 143.

⁸⁵ « Le pouvoir administratif est le prolongement du pouvoir politique. Mais cela ne signifie pas qu'en assurant la participation du citoyen à l'exercice du pouvoir politique on lui assure du même coup la possibilité de participer à l'exercice du pouvoir administratif. En effet, dans tous les pays, le pouvoir administratif parvient à acquérir une autonomie qui tend à le couper de la société », Michel Rousset « Pouvoir administratif et participation » in représentation, médiation, participation dans le système politique Marocain, Mélanges Abderrahmane Kadir, publications de la faculté de droit, Rabat Agdal, université Mohamed V, 1997, p. 123.

⁸⁶ Francis Querol, *L'élaboration de la loi de finances*, Economica, 1998, p. 25.

⁸⁷ Cet article est resté inchangé dans le cadre de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances.

matériellement le projet de loi de finances, mais il agit sous l'autorité politique du chef du gouvernement.

Cette répartition des compétences classiques en matière législative ne doit pas masquer le rôle prépondérant du Ministre de l'économie et des finances. La quasi-totalité des directions du ministère de l'économie et des finances participe à cette suprématie incontestable en matière technique.

B. Au niveau de la compétence technique

Les changements qu'ont connus les sociétés contemporaines ont réduit davantage l'autorité du parlement. Les mécanismes financiers sont devenus de plus en plus complexes au fur et à mesure que l'état a développé ses interventions dans la vie économique. Le pouvoir du parlement s'est en effet trouvé limité par l'accroissement de la technicité des finances publiques. Les documents budgétaires sont devenus si techniques et si complexes que les parlementaires n'ont aucune prise dessus. En témoigne l'accroissement continu de la dimension scientifique et technique des politiques publiques qui est marqué par le recours massif à l'expertise⁸⁸. Cette constatation pose le problème du pouvoir des experts et les limites de compétence des parlementaires. A la commission des finances, peu de députés comprennent le budget de l'Etat et ses variations.

Cette complexité des finances publiques fait que se développe au sein de l'exécutif une capacité d'expertise que ne possèdent pas les parlementaires dans leur majorité. La complexité de la gouvernance publique, en particulier en matière financière, relèverait ainsi de spécialistes qui tirent leur légitimité de leur seule compétence, les choix à effectuer étant jugés plus techniques que politiques⁸⁹. Cette « domination bureaucratique »⁹⁰ est pourtant acceptée par le Parlement, au nom « d'une légitimité spécifique du Gouvernement » qu'il tient de son expertise dans l'utilisation du budget comme instrument de régulation

⁸⁸ Mohamed Harakat , Les finances publiques et les impératifs de la performance, *Op.cit.*

⁸⁹ Michel Bouvier, « Experts et politiques face à la gouvernance des sociétés complexes », in Louis Favoreu, Robert Hertzog, André Roux, *Constitution et finances publiques*, Etudes en l'honneur de Loïc Philippe. Economica , 2005, p.296.

⁹⁰ Robert Hertzog, Les pouvoirs financiers du Parlement, *op.cit.*, p.302.

économique et de politique conjoncturelle⁹¹. La prééminence de l'exécutif en matière budgétaire ne constitue pas un gage de bonne gouvernance et ne plaide pas pour un renforcement de la démocratie.

§2. Les limites du pouvoir financier du parlement

Une participation efficace du Parlement au processus budgétaire est gage d'une efficacité de la démocratie, d'une ouverture au public et d'une bonne gouvernance en matière des finances publiques. Au Maroc, comme dans beaucoup d'autres pays en voie de développement, il existe un fossé profond entre les pouvoirs formels accordés au Parlement et son rôle effectif dans le processus budgétaire⁹². En effet, ces pouvoirs financiers bien qu'aujourd'hui renforcés tendent de plus en plus à être théoriques, tant en cours de l'élaboration (A) que de l'exécution du budget (B).

A. Les contraintes dans le processus de l'élaboration du budget

Dans le processus de l'élaboration de la loi de finances, la prise de décision définitive relève traditionnellement de la compétence du Parlement⁹³. Parmi les pouvoirs détenus par le Parlement en matière budgétaire, les autorisations et le contrôle budgétaire occupent une place centrale car toute autre action est plus ou moins orientée en fonction de ces pouvoirs⁹⁴.

L'autorisation budgétaire est d'abord une décision des assemblées portant sur les dépenses et les recettes, elle est aussi un pouvoir donné au gouvernement d'exécuter les dispositions votées⁹⁵. L'autorisation budgétaire constitue en

⁹¹ Robert Hertzog, La mutation des finances publiques : manifeste pour une discipline rajeunie !, *RFFP*, n° 79, septembre 2002, p.259-277.

⁹² Mohamed Harakat, *Les finances publiques et les impératifs de la performance*, L'Harmattan, 2011, p.13.

⁹³ Joël Molinier, *La procédure budgétaire en Grande Bretagne*, thèse de droit, Paris 1969. Voir aussi Joël Molinier, L'apport de Gaston Jeze à la théorie des finances publiques, *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science politique*, n°12, 1991, p.55.

⁹⁴ Paul Amssek, *Le budget de l'Etat sous la Vème république*, Paris, LGDJ, 4ème édition, 1998.

⁹⁵ *Ibid.*

principe la spécificité des actes budgétaires publics⁹⁶. Elle comporte ainsi trois phases : le dépôt, l'examen et le vote. Elle signifie que le Parlement dispose d'une réelle liberté quant au vote du budget. Cette liberté lui permet normalement d'introduire toutes les modifications nécessaires, de supprimer certaines dépenses et de créer de nouvelles⁹⁷.

Toutefois dans la pratique, l'intervention tardive du Parlement dans l'élaboration de la loi de finances et les restrictions au droit d'amendement font que les parlementaires ne disposent que d'un pouvoir limité et d'une liberté relative en matière budgétaire.

1. La contrainte temporelle

Au Maroc, les pouvoirs du Parlement sont définis par les principes qu'a posés le constituant lorsqu'il a régi les rapports entre le législatif et l'exécutif⁹⁸. Inspirés du concept du droit public français du parlementarisme rationalisé, ⁹⁹le pouvoir financier du Parlement marocain doit son émergence à l'adoption de la première Constitution de 1962 et va se renforcer à travers les différentes réformes constitutionnelles, qui ont doté l'institution parlementaire des moyens de contrôle de l'action gouvernementale en matière financière.

Ce pouvoir financier a été renforcé avec la promulgation de la Constitution de 2011 qui a permis une plus grande responsabilisation du Parlement dans les questions budgétaires de l'Etat. En tant qu'instance représentative du peuple, le Parlement est l'institution compétente pour veiller à ce que le budget opère la meilleure synthèse entre les besoins de la nation, les ressources disponibles et leurs affectations. Une forte implication du Parlement dans le processus

⁹⁶ C'est dans cette logique que le Conseil d'Etat français considère qu'il n'existe pas de pratique budgétaire lorsqu'un organisme fonctionne sur un seul acte prévisionnel. C.E 9 juillet 1980, Charbonnage de France, Rec.899.

⁹⁷ Anas Bensalah Zemrani, Les finances de l'Etat au Maroc, politique financière et droit budgétaire, (Tome1), 2^{ème} édition, L'harmattan, 2003, p.111.

⁹⁸ Paul Carcelle , Georges Mas, Les pouvoirs du Parlement en matière financière, *la Revue administrative* , n°68, 1959,p.122.

⁹⁹ Mécanisme « orthopédique » selon Marcel Prelot et qui s'analyse comme un ensemble de règles juridiques destinées à préserver la stabilité et l'autorité du gouvernement en l'absence d'une majorité parlementaire constante. » (Olivier Duhamel et Yves Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p.696).

budgetaire est le gage d'une meilleure politique économique nationale, d'une plus grande transparence de l'action gouvernementale et d'un consensus national renforcé¹⁰⁰. Le texte constitutionnel charge le Parlement de veiller à la qualité des débats ayant trait aux finances de l'Etat, à la rationalisation des charges publiques et au meilleur suivi de l'exécution des prévisions budgétaires¹⁰¹.

Le premier pouvoir d'un Parlement est l'autorisation annuelle de percevoir des recettes et d'effectuer des dépenses. Cependant cette autorisation budgétaire a été assortie d'un ensemble de limites. La principale limite est la contrainte temporelle qui se traduit sous plusieurs formes qu'il s'agisse du délai de dépôt du projet LDF, du délai global dont dispose le Parlement pour examiner le texte ou encore des délais impartis à chaque Chambre. La mesure du temps dont disposent le Parlement et la maîtrise qu'il en fait est le vrai indicateur qui révèle l'étendue de son pouvoir

La préparation du projet de LDF est ainsi réalisée par le Gouvernement en vase clos loin du contrôle parlementaire. Echappent en effet aux parlementaires des étapes importantes de la phase de préparation de la loi de finances. Le Parlement doit d'abord attendre le dépôt du PLF dont seul le gouvernement en a l'initiative. C'est donc d'un projet de texte entièrement rédigé par l'administration sans intervention d'acteurs extérieurs, du processus de production des perspectives budgétaires à la confection du projet de loi de finances.

En effet, il n'existe pas encore de débats d'orientation budgétaires¹⁰² comme ils se déroulent dans certains pays développés telle que la France et qui permettent aux parlementaires d'être informés des grandes lignes de la politique budgétaire de l'année à venir et de mieux assumer leur rôle d'autorité

¹⁰⁰ *Le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes*, Séminaire régional pour les Parlements francophone d'Afrique, Bamako, 1er au 3 novembre 2001.

¹⁰¹ Centre d'Etudes Internationales, *Le pouvoir financier du Parlement*, Albayane, le 13 août 2012.

¹⁰² Le débat d'orientation budgétaire est une procédure qui consiste pour le gouvernement à informer le Parlement sur les grandes lignes de la politique budgétaire qu'il envisage pour l'année à venir pour obtenir l'avis des parlementaires. Cette procédure a été institutionnalisée par l'article 48 de la LOLF.

budgétaire. La phase décisive des choix budgétaires suivant les cadrages macroéconomiques échappe complètement aux parlementaires.

Une fois, le projet de LDF est déposé devant le Parlement, la phase de délibération est enclenchée. Au cours de cette étape, le Parlement va pouvoir mettre en œuvre ses pouvoirs de contrôle budgétaire qui restent quand même très encadrés.

Le calendrier du vote du projet de loi de finances tel qu'il est précisé dans les articles 33 et 34 de la LOF oblige en effet les députés à se livrer à un véritable marathon budgétaire dont le délai commence à courir à compter de la date de dépôt alors que la plupart des parlementaires n'ont pas encore disposé de ce texte.

En outre, la présentation du projet de loi de finances est caractérisée par le dépôt tardif du texte puisque le projet n'est déposé sur le bureau de l'une des deux chambres du Parlement que le 22 octobre de l'année en cours. En effet, l'article 33 de la LOF fixe à 70 jours le délai accordé au Parlement pour statuer sur le projet de loi de finances. Cet article fait de la procédure accélérée une règle applicable de droit aux projets de lois de finances. Ce délai est insuffisant pour cerner toute la technicité de la LF qui souvent dépasse les aptitudes des représentants et ne leur permet pas de remplir suffisamment leur mission.

A ce titre, les normes internationales en matière de transparence budgétaires requièrent qu'un temps suffisant soit accordé au Parlement pour l'examen du projet du budget¹⁰³. Les meilleures pratiques de l'OCDE pour la transparence budgétaire ont recommandé la présentation du budget au moins trois mois avant le nouvel exercice.

Le délai légal de 70 jours n'est par ailleurs pas toujours respecté dans la pratique. Ce retard entraîne une perturbation du calendrier budgétaire et pénalise le travail parlementaire¹⁰⁴. Le PLF a été déposé plusieurs fois par le Parlement

¹⁰³ FMI, *Transparence des finances publiques*, op.cit.

¹⁰⁴ Abdelkadir Fikri, *Le Parlement marocain et les finances de l'Etat*, éd. Afrique Orient, 1988, p. 15.

après le délai légal. On peut citer l'exemple de la LF de 2012 dont le projet n'a été déposé que le 15 mars soit près de 5 mois plus tard¹⁰⁵.

Le dépôt tardif de la loi de finances, quelles que soient les raisons invoquées, a des conséquences négatives sur le travail et le contrôle parlementaires. Il entrave le bon déroulement de la procédure et le sérieux qui doit présider à l'examen d'un texte qui engage la vie économique et sociale de la nation pour une année, et qui ne saurait être expédié dans la hâte et la confusion¹⁰⁶. Ce retard de présentation du projet se répercute sur le calendrier des représentants de la nation appelés à l'étudier et à proposer des amendements dans la hâte et la précipitation avant le délai fatidique du 31 décembre¹⁰⁷.

Force est de constater qu'en cas de non-respect du délai, la sanction diffère selon que le responsable du retard est le Parlement ou le gouvernement. L'article 75 de la Constitution prévoit que « *si à la fin de l'année budgétaire, la loi de finances n'est pas votée ou n'est pas promulguée (...), 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* ».

En cas de retard imputable au Parlement dans la mesure où le projet de loi n'est pas adopté par celui-ci au 31 décembre, et afin de permettre la continuité des services publics, le gouvernement se trouve bien armé face à cette situation puisque l'institution parlementaire est dessaisie et le budget est mis en œuvre par décret¹⁰⁸. La sanction prévue à l'article 75 se traduit ainsi par la confiscation du pouvoir financier du Parlement.

¹⁰⁵ La LF pour l'année 2012 a été promulguée par le dahir n° 1-12-10 du 16 mai 2012 (Bulletin Officiel du Royaume du Maroc n° 6048). Le PLF 2012 avait été adopté en Conseil des ministres le 21 septembre 2011 puis retiré le jour même où il devait être débattu au Parlement. Pour justifier cette décision, le Ministre de la communication et porte-parole du gouvernement avait justifié cette décision par « La surcharge de l'ordre du jour ». De son côté, le chef du gouvernement Abbas El Fassi avait souligné que « Le retrait soudain du PLF 2012 n'entravera pas le fonctionnement des services publics ».

¹⁰⁶ Abdelkadir Fikri, *Le Parlement...*, op.cit., p.12.

¹⁰⁷ Abdelkadir Fikri, *La dimension du temps dans la vie parlementaire*, R.M.D.E, n° 04, Casablanca, 1983, pp 140-146.

¹⁰⁸ Abdelkadir Fikri, *Le Parlement ...*, op, cit., pp 16-17.

Inversement, lorsque le retard est imputable au gouvernement aucune sanction n'est prévue à l'encontre du gouvernement en cas de non-respect de ses obligations. Il est vrai que les articles 103 et 105 de la Constitution disposent que : « *Le Chef du Gouvernement peut engager la responsabilité du gouvernement devant la Chambre des Représentants, sur une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte* » et que « *La Chambre des Représentants peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure* ». Cependant, cette solution paraît difficilement applicable dès lors que le gouvernement dispose d'une majorité au sein du Parlement¹⁰⁹.

Il convient cependant de noter qu'avec la nouvelle loi organique des finances, la procédure de préparation du projet de loi de finances sera réaménagée afin d'assurer l'implication du Parlement. La consécration d'une phase de consultations afin d'informer les parlementaires des grandes orientations et du cadre général de préparation du projet de budget est prévue dans le cadre du nouveau texte¹¹⁰.

2. La contrainte juridique

Pour que le Parlement puisse participer véritablement à l'exercice du pouvoir financier, il faudrait qu'il ait, non seulement la faculté d'approuver ou de rejeter le projet du gouvernement, mais encore qu'il puisse y apporter des amendements, sinon son pouvoir se réduit à un simple droit d'enregistrement. Le droit d'amendement corolaire du droit d'initiative est aujourd'hui la forme d'expression principale du droit d'initiative des députés. Comme l'a affirmé Paul Leroy Beaulieu, « *L'origine du budget, c'est le droit qu'à la nation de refuser ou d'accorder des impôts* »¹¹¹.

Ce droit, signifie le droit de modification à un texte soumis aux assemblées délibérantes qu'il s'agisse de projets de loi (d'initiative gouvernementale), ou de propositions de loi (d'initiative parlementaire). Il trouve sa source dans l'article

¹⁰⁹ Thami Boudiab, Le pouvoir financier du Parlement à la lumière de la nouvelle Constitution, mémoire de fin d'étude, FSJES Rabat-Agdal 2012.

¹¹⁰ Décret n° 2-15-426 du 28 ramadan 1436 (15 juillet 2015) relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances.

¹¹¹ Paul Leroy Beaulieu, *op. cit.*, p.3.

83 de la Constitution qui énonce « *Les membres de chaque Chambre du Parlement et le gouvernement ont le droit d'amendement* ». Ce droit constitue le critère d'évaluation du pouvoir de contrôle à priori par le Parlement¹¹². L'étendue de ce pouvoir varie d'un pays à l'autre. Dans certains pays, le pouvoir d'amendement est illimité sur le plan juridique mais restreint sur le plan politique alors que dans d'autres, il est limité soit sur le plan juridique, soit sur le plan constitutionnel.

Bien qu'en apparence libre et illimité, ce droit de réformation est toutefois strictement encadré au Maroc par des dispositions constitutionnelles et organiques qui en réduisent la portée. Ce strict encadrement illustre l'effacement de la représentation nationale dans le domaine budgétaire. Plusieurs restrictions en témoignent. Ainsi, comme on l'a vu, les délais impératifs imposés au déroulement de la procédure d'adoption de la loi de finances obligent le Parlement à entériner dans la pratique le projet de loi de finances sans lui apporter de modifications substantielles.

Mais il existe aussi d'autres restrictions importantes qui portent sur la recevabilité financière et législative. En effet, selon l'article 77 « *Le gouvernement peut opposer, de manière motivée, l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement formulés par les membres du Parlement lorsque leur adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation des charges publiques* ». Ainsi, les amendements parlementaires ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

De même, les amendements doivent relever du domaine de la loi. Cette restriction à l'initiative financière des parlementaires est l'un des éléments constitutifs du « parlementarisme rationalisé » inspiré de l'article 40 de la Constitution française¹¹³. Il en résulte, en particulier, que les parlementaires n'ont pas la possibilité de proposer une loi ou même un amendement qui

¹¹² Jilali Chabih, *Les finances de l'Etat au Maroc*, L'Harmattan, 2008, p.247.

¹¹³ « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

diminuerait les impôts ce qui constitue une atteinte au principe du consentement à l'impôt.

La Constitution marocaine de 2011 a cherché à encadrer le droit d'amendement en faveur du Parlement puisqu'il est exigé dorénavant du gouvernement de motiver son irrecevabilité à toute proposition ou amendement formulés. Mais malgré cette avancée, le recours à l'article 77 de la Constitution s'apparente à un droit de veto dont use le pouvoir exécutif en permanence. Ainsi lors de la présentation du PLF de 2014¹¹⁴, on a assisté à un recours répétitif par le gouvernement à cet article pour rejeter 56 propositions d'amendements présentés par les groupes de l'opposition à la Chambre des conseillers.

En plus de cette restriction au droit d'amendement, le gouvernement peut après l'ouverture du débat, s'opposer à la discussion de tout amendement qui n'a pas été déposé préalablement à la commission concernée, conformément à ce qui ressort de l'article 83 de la Constitution qui stipule que : « *Les membres de chaque Chambre du Parlement et le gouvernement ont le droit d'amendement. Après l'ouverture du débat, le gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission intéressée.* ».

S'ajoute à ces obstacles, la procédure dite du vote bloqué, prévue par l'article 103 de la Constitution qui autorise le Gouvernement à demander à l'Assemblée saisie de se prononcer par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion¹¹⁵. Les seuls amendements alors retenus étant ceux proposés ou acceptés par le Gouvernement. Cette procédure met les parlementaires devant un véritable dilemme. La seule solution qui leur reste est de rejeter l'ensemble du projet de loi de finances même s'ils sont favorables à une partie des dispositions contenues dans ledit projet.

Par ailleurs, les dispositions de l'article 75 de la nouvelle Constitution stipule que « *Le gouvernement a seul le monopole du pouvoir d'amendement en matière de plan* ». Cet article consacre une contradiction entre d'une part la nécessité de donner au législatif la possibilité d'infléchir la planification de

¹¹⁴ Parmi les amendements rejetés par le gouvernement, l'impôt sur la fortune et la hausse des taxes sur les alcools chers.

¹¹⁵ Cette situation de blocage s'est vérifiée lors de la discussion et le vote du PLDF de 2015.

l'Etat et d'autre part la nécessité pour l'exécutif d'éviter que les plans et les programmes soient dénaturés par les élus de la nation.

Le droit d'amendement parlementaire, pierre angulaire du droit financier et préalable nécessaire à l'exécution de la loi des finances¹¹⁶, apparaît ainsi bien limité. Le rôle du Parlement revêt ainsi un caractère purement formel alors qu'il est le fondement de la démocratie car « *La démocratie c'est aussi le droit de savoir, d'autoriser par le biais de représentants la perception de l'impôt et la dépense et d'en contrôler l'efficacité* »¹¹⁷.

En France, la loi organique de 2001 a atténué la sévérité de cette restriction notamment celle qui résulte de l'article 40 précité de la Constitution. Des alternatives ont donc été trouvées dans le sens d'un élargissement de son interprétation. Est désormais recevable un amendement parlementaire modifiant au sein d'une mission la répartition des crédits entre programmes.

Le Parlement a ainsi le droit d'exprimer des priorités dans l'affectation des crédits qui ne sont pas celles du gouvernement. Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, « *Le respect de l'article 40 de la Constitution exige qu'il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité (...) des propositions et amendements formulées par les députés et cela antérieurement à l'annonce de leur dépôt.* » et « *avant qu'ils ne puissent être publiés, distribués et mis en discussion* ».

B. Les limites du contrôle parlementaire

Le contrôle parlementaire est l'une des missions dévolues au Parlement à l'instar de la fonction législative. Si en 1964 Michel Ameller estimait que « *c'est à l'étendue de leurs moyens de contrôle que se mesure aujourd'hui la force des assemblées parlementaires* »¹¹⁸.

¹¹⁶ Gabriel Ardant, Les fondements économiques et sociaux des principes budgétaires, *Revue de science et de législation financière*, 1949.

¹¹⁷ Jean Pierre Camby, *La réforme du budget de l'Etat, la loi organique relative aux lois de finances*, LGDJ, 2011.

¹¹⁸ Michel Ameller, *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, LGDJ, 1964, p.9.

Les assemblées ont de nouvelles responsabilités, parmi lesquelles et non des moindres, le contrôle de l'action du gouvernement et l'évaluation des politiques publiques, qui leur sont désormais dévolus explicitement par l'article 70 de la Constitution marocaine. Mais en dehors du principe affirmé par cet article qui stipule que le Parlement « *vote les lois, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques* », la Constitution contient que très peu de dispositions relatives au contrôle parlementaire. Et même si les textes permettent au Parlement d'exercer un contrôle budgétaire pendant l'exécution de la loi de finances, ce type de contrôle reste dans l'ensemble très limité, voire théorique. « L'autorité financière » du Parlement ne peut être garantie que dans la mesure où les assemblées elles-mêmes disposent de pouvoirs et de moyens de contrôle.¹¹⁹

En effet, l'importance du contrôle financier du Parlement dépend pour l'essentiel des moyens mis à sa disposition pour contrôler l'action gouvernementale tout au long du processus budgétaire, de l'adoption de la loi de finances, son exécution à son contrôle travers la loi de règlement.

1. L'insuffisance des moyens de contrôle

De par sa mission de représentant du peuple, le parlement doit demander des comptes au gouvernement au nom du peuple. Il doit veiller à travers sa fonction de contrôle à ce que le budget voté corresponde aux intérêts de la société tout en tenant compte des ressources disponibles et qu'il soit exécuté de manière responsable et transparente.

La fonction de contrôle parlementaire rend effective la mission de représentation du parlement en permettant de vérifier que le gouvernement agit conformément aux objectifs qui lui sont assignés par la majorité des citoyens. La Constitution marocaine a doté le parlement de quelques outils de contrôle que l'on retrouve dans les lois fondamentales des pays les plus démocratiques, et qui vont des questions orales jusqu'aux commissions d'enquête.

L'article 70 de la Constitution de 2011 a renforcé le pouvoir de contrôle du parlement qui peut désormais évaluer les politiques publiques. C'est un saut qualitatif sur le chemin de la construction démocratique. L'exercice de cette nouvelle mission forme la fonction essentielle du Parlement.

¹¹⁹ *Ibid.*

Pourtant à la différence de la mission législative dont les procédures sont largement détaillées dans la Constitution, le contrôle parlementaire n'y est qu'à peine évoqué alors qu'il est censé occuper une place prépondérante dans l'activité parlementaire. Il est l'un des piliers de l'État de droit et une des conditions essentielles de la démocratie. L'institution parlementaire est partie prenante et elle est incontournable dans l'instauration d'une bonne gouvernance budgétaire.

Le contrôle est au cœur même du parlement, de son existence, de sa légitimité et de sa vocation de représentation des citoyens. Il est, sous cet angle, l'instrument démocratique d'un contre-pouvoir d'autant plus indispensable dans le domaine financier. L'intervention du législateur consiste principalement à déléguer des moyens à un gouvernement et, de fait, à des administrations, qui disposent de très larges marges de manœuvre dans leur utilisation¹²⁰.

Comme le note le professeur Robert Herzog, « *le Parlement pourrait donc sauver son pouvoir en matière financière par sa fonction de contrôle, qui est sans doute la moins contestable de ses missions et celle dont on s'accorde à considérer qu'elle a la plus grande vocation à être développée et améliorée*¹²¹ ». Le contrôle parlementaire sur les dépenses publiques est une ardente obligation sans laquelle les fonctions du parlement ne sauraient être réellement exercées¹²².

A toutes les diverses étapes du cycle budgétaire, l'institution parlementaire doit superviser et contrôler le budget. Cependant, le Parlement marocain souffre d'un manque de compétences institutionnelles et de capacités techniques suffisantes pour s'impliquer de manière constructive aussi bien dans le processus budgétaire que dans l'évaluation des politiques publiques¹²³.

¹²⁰ Alain Lambert, *op, cit.*

¹²¹ Robert Hertzog , « Les pouvoirs financiers du Parlement »,in *La VIe République, Revue du droit public*, n° 1-2, numéro spécial 2002, p. 311.

¹²² Alain Lambert, *Doter la France de sa nouvelle Constitution financière, un préalable à la réforme de l'État*, Les rapports du Sénat, n° 37, 2000-2001.

¹²³ Mohamed Harakat, *Les finances publiques et les impératifs de la performance*, op,cit., p.13.

2.2 La faiblesse des capacités institutionnelles

Le rôle des Parlements en matière budgétaire est contraint par la faiblesse de leurs capacités institutionnelles¹²⁴. L'organisation des commissions parlementaires et l'étendue de leurs capacités techniques ainsi que les commissions d'enquête ont une influence décisive sur la qualité des fonctions budgétaires des Parlements. Mais bien que plusieurs procédures de contrôle parlementaire soient mises à la disposition des parlementaires, force est de constater que le Parlement sous-utilise ses pouvoirs.

- La question orale ou écrite : elle est adressée par un parlementaire à un membre du gouvernement ou à un gestionnaire public afin de l'amener à s'expliquer sur un problème relevant de sa compétence et/ou à apporter des éclaircissements sur l'exécution du budget par la voie de questions orales ou écrites et ce, au cours d'une séance plénière.
- Les commissions d'enquête : le Parlement a latitude pour créer en son sein des commissions d'enquête pour recueillir les éléments d'information sur des faits déterminés ou sur la gestion des services, établissements et entreprises publics, et soumettre leurs conclusions à la Chambre concernée. Elles peuvent donc constituer un moyen idéal d'information approfondie. Les commissions d'enquête dans chacune des deux Chambres peuvent demander à auditionner les responsables des administrations et des établissements et entreprises publics en présence des ministres de tutelle. L'article 67 constitutionnalise les commissions d'enquête en renvoyant à une loi organique le soin d'en fixer les modalités de fonctionnement. Un projet de loi organique qui se décline en 19 articles portant essentiellement sur le champ d'action, la Constitution et le mode de gestion des commissions d'enquête a été adopté le 5 février 2014 en plénière. Ces commissions n'ont toutefois été que très peu utilisées Jusqu'à nos jours¹²⁵.

¹²⁴ Ministère des Affaires étrangères et européenne, La gouvernance démocratique : un nouveau paradigme pour le développement, éditions Karthala, 2011, p.236.

¹²⁵ Les commissions d'enquête ont été constituées que pour des cas limités notamment le CIH, la CNSS, CNCA et l'OCE. Ainsi, pour la CNSS, le rapport de la commission d'enquête de la Chambre des conseillers, rendu public le mardi 4 avril 2002 Le montant initial "perdu", selon le terme utilisé par le rapport, est de 47,7 MM DH. Pour le CIH, ce montant est estimé à 15 MDH.

- Les commissions des Finances constituent un organe essentiel du dispositif budgétaire et financier. Analyser le rôle des commissions des finances conduit à s'intéresser à l'équilibre des pouvoirs. En effet, ces instances se situent au point de contact entre les pouvoirs législatif et exécutif¹²⁶. Elles demeurent le seul interlocuteur valable du gouvernement dans le domaine économique et financier¹²⁷.

Elles disposent d'une mission d'information pour apporter tous les éclaircissements nécessaires au Parlement¹²⁸. C'est en leur sein que se déroule l'essentiel du débat budgétaire caractérisée par des discussions détaillées et plus techniques. Le rapporteur général élabore son rapport. Ainsi, en raison de la place qu'elles occupent dans l'organisation institutionnelle, elles offrent un intéressant éclairage des systèmes politiques dans lesquels elles s'insèrent et évoluent¹²⁹.

Cependant, au Maroc ces commissions ne sont pas toujours très actives, leur fonctionnement reste lourdement entravé par l'insuffisance des moyens humains. Le nombre, les attributions et l'organisation des commissions permanentes sont fixés par le règlement intérieur des deux Chambres. L'organisation du travail parlementaire en commissions est insuffisamment institutionnalisée, en termes de compétences, de structures et de règles internes. En réalité, la commission des finances se contente seulement d'entendre les ministres et de publier des rapports souvent inexploités.

- Les missions d'évaluation : Pour inculquer la culture de bonne gouvernance politique et économique aux parlementaires, la nouvelle Loi fondamentale marocaine, consacre dans son article 70 l'évaluation des politiques publiques comme l'une des trois principales prérogatives parlementaires, aux côtés du pouvoir de légiférer et du contrôle de

¹²⁶ Irène Bouhadana, « Le rôle des commissions des finances des Assemblées parlementaires : approche comparée », in Michel Bouvier (dir), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le Monde*, LGDJ, 2009, p.193.

¹²⁷ Mohamed Harakat, *Les finances publiques et les impératifs de la performance*, op.cit., p.108.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ Irène Bouhadana, op, cit., p.193.

l'action gouvernementale. De cette manière, si le Parlement exerçait jusqu'alors, à côté de sa fonction de législateur, la seule fonction de contrôleur du gouvernement, il a semblé nécessaire au constituant de rajouter une fonction d'évaluation à celle de contrôle. Celle-ci est demeurée longtemps inexploitée d'un point de vue juridique.

Le choix de l'évaluation que l'on retrouve dans plusieurs Constitutions des pays développés dépasse le simple effet de mode. Il s'agit d'abord d'un levier pour donner une réalité au contrôle parlementaire des finances publiques¹³⁰. Ces missions ont pour objectif un meilleur contrôle de l'efficacité de la dépense publique. Dans ce but, il est attendu de l'évaluation qu'elle favorise la transparence budgétaire et qu'elle permette enfin de mesurer les performances des politiques publiques. Ne disposant toujours pas de structures pour entreprendre les études impliquées dans l'évaluation des politiques publiques, le Parlement peut disposer du concours des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Mais dans la pratique, la collaboration est quasi-inexistante.

Le contrôle budgétaire est une compétence normale dans une démocratie parlementaire dans la mesure où il permet de modérer le pouvoir en vue d'éviter l'arbitraire et d'assurer la garantie des droits et des libertés fondamentales.

Cependant ce contrôle ne peut être réellement effectif que s'il est clair, précis et global. Il convient de noter à cet effet que certains départements échappent en réalité à toute autorisation parlementaire telle que les établissements et entreprises publiques qui rendent compte uniquement à leur département de tutelle et au ministère des finances.

Enfin, quels que puissent être leurs pouvoirs, force est de constater que, dans des domaines tels que celui des finances publiques qui se caractérisent par un degré de technicité élevé, les Parlements, sont condamnés d'avance à ne jouer qu'un rôle forcément limité.

¹³⁰ Jean Pierre Duprat, Les nouveaux enjeux du contrôle exercé par la cour des comptes, *RFFP*, n°77, mars 2002.

2. La faiblesse des moyens humains et matériels

L'influence du parlement dépend également de sa capacité à analyser et à contrôler les finances publiques et à s'opposer si nécessaire au gouvernement. Pour cela, il doit disposer de moyens humains et matériels lui permettant un véritable contrôle de l'action gouvernementale.

Afin que le Parlement puisse jouer pleinement son rôle, il doit disposer de ressources humaines compétentes sur le plan de l'expertise technique et opérationnelle (assistant parlementaire, experts, analystes issus de la société civile et du monde universitaire) mais aussi de ressources financières nécessaires à l'exercice de ses missions. A cet égard, l'autonomie financière du parlement doit être affirmée en théorie comme en pratique.

Lorsque les Parlements ont peu de ressources, et donc, des capacités insuffisantes, cela a des répercussions négatives et inévitables sur l'équilibre du pouvoir avec l'exécutif. Le travail de contrôle parlementaire est moins rigoureux. En conséquence, le Parlement se trouve déprécié aux yeux des citoyens, son rôle n'est plus très bien compris.

Le Parlement marocain a peu de ressources (humaines, matérielles et financières) et donc des capacités insuffisantes pour accomplir ses missions. Les députés ne disposent pas, dans leur majorité, l'expertise nécessaire en finances publiques, ce qui réduit de manière considérable leur marge de manœuvre lors des débats parlementaires sur le budget et se trouvent dans l'incapacité d'assurer un contrôle rigoureux des finances publiques. Le rapport de force entre les différents acteurs reste en faveur de l'exécutif qui dispose de techniciens et spécialistes des finances publiques avec une maîtrise des dossiers.

La technicité de l'analyse des lois de finances et la complexité des documents économiques et financiers imposent en effet le développement d'une capacité d'expertise. Les groupes politiques pourraient en principe s'entourer d'une équipe d'experts au bénéfice de leurs membres. En outre, il faut renforcer la capacité des parlementaires et du personnel parlementaire à analyser le budget, à examiner les rapports correspondants et à comprendre les grands enjeux économiques.

Il sera utile de renforcer la capacité des équipes parlementaires en menant une

série de programmes de formation et en allouant des financements permettant de recourir si besoin à des experts et d'acquérir le matériel requis par les analyses et examens parlementaires du budget. Un renforcement du rôle des comités parlementaires serait rendu possible par l'affectation de ressources matérielles et humaines plus en rapport avec leur mission. Encourager activement les membres du Parlement à s'investir dans ces comités contribuerait à la construction d'une réelle culture de la surveillance parlementaire des activités de l'exécutif. Il est important, aussi, de donner la plus grande visibilité possible au travail parlementaire, par tous les moyens adéquats (presse, Internet, radio et télévision), en fournissant une information claire et permanente aux citoyens.

Les moyens nécessaires à l'exploitation et au traitement de ces informations devraient également être développés notamment au sein des commissions des finances mais aussi en améliorant les services de documentation et de recherche du Parlement. Le Parlement doit en outre recevoir du pouvoir exécutif ainsi que d'autres entités publiques des informations exactes qui lui permettent de prendre des décisions éclairées. Cela suppose un accès à des sources d'information exhaustives et indépendantes.

De manière générale, la documentation budgétaire mise à la disposition du Parlement bien que plus élaborée quantitativement, ne lui permet pas de jouer pleinement son rôle¹³¹. Comme le note Robert Hertzog, « *La fourniture d'une masse de documents à l'appui du projet de loi de finances n'est pas, par elle-même, garante de l'exercice d'un contrôle, car l'essentiel n'est pas ce qui se dit ou s'écrit, mais ce que l'on fait des observations* ¹³² ».

Le Parlement devrait aussi être assisté, notamment dans sa fonction de contrôle, par une Cour des comptes dont l'indépendance est garantie. Si le Parlement a besoin de formation et de ressources, il a aussi besoin de volonté politique et de culture démocratique. La simple existence d'un organisme démocratiquement élu ne constitue pas une garantie pour cela¹³³. Il est question aujourd'hui de repenser l'émergence d'un parlement acteur dans la prise de

¹³¹ V. *Supra* Titre 1, Chapitre 1.

¹³² Robert Hertzog, « Les pouvoirs financiers du Parlement », *op. cit.*, p. 311.

¹³³ François-Roger Cazala, « Renforcement de la discipline et responsabilité financière », in *La bonne gouvernance des finances publiques dans le Monde*, LGDJ, 2009, p.50.

décision budgétaire et d'une gouvernance parlementaire cognitive et stratégique dans le processus de production de l'information et de reddition des comptes¹³⁴.

SECTION 2 : ESQUISSE D'OUVERTURE A LA PRISE DE DECISION BUDGETAIRE

La question de l'ouverture du processus budgétaire conduit en premier lieu à examiner les différentes sources susceptibles de constituer les prémices solides de sa consécration. L'accès à l'information (§1) est le premier déterminant qui permet à l'ensemble des acteurs de participer au processus budgétaire (§2).

§1 : L'accès à l'information

L'accès à l'information est désormais érigé en droit constitutionnel depuis 2011 , ce qui a permis d'améliorer considérablement l'information budgétaire de manière quantitative(A). Toutefois des efforts doivent être faits au niveau qualitative (B).

A. La consécration constitutionnelle du droit à l'information

Les relations de l'administration avec les usagers se caractérisent par la prudence voire la méfiance. L'utilisateur butte souvent dans ses démarches administratives sur les principes sacrosaints de la confidentialité et du secret professionnel. En droit administratif marocain, la règle générale est l'interdiction faite aux fonctionnaires et agents publics de fournir à autrui des informations ou transmettre des pièces ou documents administratifs. Une telle conception qui gouverne les relations entre l'Etat et les citoyens nourrit les soupçons d'arbitraire et de corruption.

Au Maroc, le secret s'est érigé durant de nombreuses années en principe fondamental, guidant l'organisation et le fonctionnement de l'administration. L'article 18 du dahir du 24 février 1958 portant statut général de la fonction

¹³⁴ Mohamed Harakat, Les finances publiques et les impératifs de la performance , *op.cit.*, p.13.

Publique consacre clairement «l'obligation de discrétion professionnelle»¹³⁵, avec une interdiction formelle de communiquer des documents administratifs aux tiers. L'administration apparaît alors comme une forteresse entretenant avec les citoyens une relation fondée sur la méfiance et la suspicion. Les décisions sont imposées et non expliquées. Il s'agit d'une tradition bien ancrée dans la culture administrative marocaine. Même si cette règle est largement dépassée dans la pratique, il a fallu attendre la Constitution de 2011 pour reconnaître légalement le droit d'accès à l'information.

Désormais, la Constitution garantit dans son article 27 que «Les citoyennes et les citoyens ont le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les organes élus et les organismes investis d'une mission de service public. Le droit à l'information ne peut être limité que par la loi, dans le but d'assurer la protection de tout ce qui concerne la défense nationale, la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, ainsi que la vie privée des personnes, et dans le but de prévenir l'atteinte aux droits et libertés énoncés dans la présente Constitution et de protéger des sources et des domaines expressément déterminés par la loi». Cet article pose un principe, détermine les organismes intéressés, précise des directives générales pour l'établissement d'exception et renvoie à une loi pour les modalités et conditions de sa mise en œuvre.

Le droit d'accès à l'information répond aux préoccupations de la démocratie, fondée sur la participation dans la prise de décision, de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption ainsi que la protection de la dignité¹³⁶. La consécration de ce droit vient confirmer l'engagement permanent

¹³⁵ L'article 18 du statut de la fonction publique prévoit que « Indépendamment des règles instituées dans le Code pénal en matière de secret professionnel, tout fonctionnaire est lié par l'obligation de discrétion professionnelle pour tout ce qui concerne les faits et informations dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Tout détournement, toute communication contraire au règlement de pièces ou documents de service à des tiers sont formellement interdits. En dehors des cas prévus par les règles en vigueur, seule l'autorité du ministre dont dépend le fonctionnaire peut délier celui-ci de cette obligation de discrétion ou le relever de l'interdiction édictée ci-dessus.»

¹³⁶ Transparency Maroc, *Priorités et idées directrices pour une loi sur l'accès à l'information au Maroc*, p.3, disponible sur <http://transparencymaroc.ma>.

du Maroc en faveur des droits de l'homme tels qu'ils sont reconnus internationalement¹³⁷.

Il convient de noter que certaines mesures avaient déjà été initiées dans ce sens. C'est ainsi qu'en 2002, le Maroc a promulgué la loi n°77-00 modifiant et complétant le Dahir n° 1-58-378 du 15 novembre 1958 formant code de la presse et de l'édition qui stipule dans son article 1er que « Les citoyens ont droit à l'information » et que « tous les médias ont le droit d'accéder aux sources d'information et de se procurer les informations de sources diverses sauf si lesdites informations sont confidentielles en vertu de la loi ». On peut également citer à titre d'exemple la loi sur la création des Archives du Maroc publiée en 2007¹³⁸, ou encore la multiplication de sites d'information publique opérationnels regroupés par le programme egov.ma.

Toutefois, malgré ces avancées, le cadre juridique marocain n'a véritablement consacré le droit d'accès à l'information qu'avec la nouvelle Constitution. Toutefois, la promulgation d'une loi spécifique demeure toujours nécessaire pour organiser avec plus de détails l'exercice de ce droit¹³⁹.

¹³⁷ Le Maroc a ratifié plusieurs conventions telles que Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, entré en vigueur en 1976, qui fait état dans son article 19 du droit à la liberté d'expression qui « comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix », tout en précisant que ce droit peut « être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi ». Le Maroc a également ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption en mai 2007. Son article 9 plaide pour « la diffusion publique d'informations concernant les procédures de passation des marchés et les marchés, y compris d'informations sur les appels d'offres et d'informations pertinentes sur l'attribution des marchés ». Plus particulièrement, son article 10 stipule que l'Etat doit prendre « les mesures nécessaires pour accroître la transparence de son administration publique, y compris en ce qui concerne son organisation, son fonctionnement et ses processus décisionnels ».

¹³⁸ Institution nationale destinée à gérer et administrer les archives publiques et chargée d'établir les instruments de recherche et d'accès aux archives.

¹³⁹ Abdallah Harsi, « Le droit d'accès à l'information: état des lieux et perspectives à la lumière de la nouvelle Constitution » in *La mise en œuvre du gouvernement ouvert*, Colloque international organisé par le Ministère de la Fonction publique et de la Modernisation de l'Administration et l'OCDE, Rabat, 2013.

Cette loi constituera un outil important pour assurer la transparence dans la gestion de la chose publique, la mise en œuvre du principe de la reddition des comptes et d'une manière générale l'amélioration de la relation entre l'Administration d'une part, les citoyens et l'ensemble des acteurs économiques et sociaux d'autre part¹⁴⁰.

Toutefois, le projet de loi n°31/13 relatif au droit d'accès à l'information tarde à avancer. Ce projet a déjà fait l'objet de plusieurs critiques notamment de la part de la société civile en ce qui concerne certains articles jugés contradictoires avec l'esprit de la Constitution et d'autres textes de loi¹⁴¹. Une première version discutée en Conseil de gouvernement le 1^{er} août 2013 a été révisée. La nouvelle version passe ainsi de 40 articles à 29 seulement. Ce projet a fait l'objet de plusieurs débats houleux entre parlementaires, gouvernements, société civile et opposition et ne cessent depuis d'alimenter la polémique.

¹⁴⁰ Transparency Maroc, *Remarques concernant le projet de loi n°31.13 relatif au Droit à l'Accès à l'Information*, Disponible sur <http://transparencymaroc.ma>.

¹⁴¹ Selon les remarques formulées par transparency Maroc, L'article 2 du projet qui prévoit l'expression « citoyens, citoyennes » semble exclure de ce droit les résidents étrangers qui peuvent avoir un intérêt à accéder à l'information publique. Ceci est en contradiction avec l'article 30 de la Constitution qui dispose dans le Titre II relatif aux libertés et aux droits fondamentaux que « les étrangers jouissent des libertés fondamentales reconnues aux citoyens et citoyennes, conformément à la loi », et qu'il est « possible pour les étrangers résidant au Maroc de participer aux élections locales en vertu de la loi, ou en application de conventions internationales ou sur la base du principe de réciprocité. » L'article 2 est également en contradiction avec certaines lois qui prévoient la possibilité d'accéder aux données, ainsi que la consultation de certains documents administratifs dans le cadre de procédures bien définies. De même, selon la même source certaines dispositions du projet méritent d'être complétées, c'est le cas notamment des articles 5 et 7. D'autres observations ont également été émises par d'autres organismes et institutions, tels que le même caractère restrictif apparaît au niveau du terme information, car on ne peut valablement déduire du texte constitutionnel si le terme « information » fait également référence aux documents administratifs. Il s'agit ici de la question de la forme, ou plus exactement du support de l'information auquel le citoyen peut accéder. Enfin, la liste des organismes qui peuvent être sollicités est également imprécise. En effet, dans la pratique législative marocaine, l'expression « administrations publique » signifie les administrations centrales de l'Etat ainsi que les services qui en dépendent au niveau territorial ; mais il faut y ajouter également les établissements publics, dont certains sont à caractère administratifs, et qui sont juridiquement des organismes publics gérant un service public administratif, ou industriel et commercial, ces derniers étant soumis dans leur organisation au moins au droit public.

S'il est vrai que la promulgation de la loi contribuera, de manière significative, à la consolidation de l'état de droit, au renforcement de l'arsenal législatif et au soutien aux autres bases juridiques que le Maroc vient d'instaurer¹⁴², il convient de noter que l'accès aux informations publiques n'est qu'une condition nécessaire mais non suffisante.

L'élément central que cette loi doit consacrer consiste à harmoniser le régime des exceptions à l'accès à l'information avec les normes internationales. Toutes les exceptions doivent être soumises au test du préjudice grave et de l'intérêt public de sorte qu'un corps concerné ne peut refuser au requérant un accès à l'information que si le préjudice à l'intérêt protégé en vertu de l'exception l'emporte sur l'intérêt public à divulguer l'information. Mais encore faut-il que ces informations soient fiables, cohérentes, pertinentes, mises à jour en permanence, et surtout facilement accessibles pour l'ensemble de la population. Il faut aussi que ces informations soient librement réutilisables par tous et pour tous les usages dans le respect du principe de la libre circulation de l'information.

Il faut d'ailleurs que des recours soient prévus ainsi que des sanctions en cas du non-respect de ce principe. Il faut enfin qu'une véritable stratégie d'accès à l'information publique soit définie à l'échelle nationale, et qu'elle entre en synergie avec la conception d'un gouvernement citoyen à l'écoute de la population et enclin à répondre à ses attentes en termes de transparence de la gestion publique¹⁴³.

¹⁴² Il s'agit notamment de la publication de la loi relative à l'obligation de la motivation des décisions administratives émanant des administrations publiques, des collectivités locales et des établissements publics, et via la publication de la Loi sur la protection des personnes physiques à l'égard des données de nature personnelles, en plus de la création de l'Institution chargée des Archives du Maroc et de l'Institution du Médiateur, ainsi que le Conseil national des droits de l'homme et l'Instance centrale de prévention de la corruption.

¹⁴³ Perrine Canavaggio, Alexandra Balafrej, *Vers un droit d'accès à l'information publique au Maroc : Etude comparative avec les normes et les meilleures pratiques dans le monde*, UNESCO, 2011, Disponible sur www.unesco.org

B. Une information plus quantitative que qualitative

L'information budgétaire intéresse un public de plus en plus varié. Les autorités budgétaires gouvernementales, les parlementaires, les chercheurs, la société civile et les citoyens sont devenus des demandeurs d'information. Celle-ci leur est nécessaire pour apprécier comment le gouvernement utilise les ressources publiques pour le développement économique et social. Pour répondre aux attentes de ce public diversifié, les documents budgétaires doivent contenir une information de qualité, facilement accessible à tous.

A cet effet, afin que les documents budgétaires soient de véritables outils d'information, des efforts ont été consentis et des mesures de communications ont été prises récemment pour en faciliter la compréhension.

Les standards internationaux de bonne gestion des finances publiques requièrent que les gouvernements publient en temps utile huit documents fondamentaux qui couvrent les différentes étapes du cycle budgétaire en fournissant des informations pertinentes sur les programme et résultats budgétaires¹⁴⁴.

Dans ce sens, Le Maroc s'est engagé, particulièrement au cours des quatre dernières années, dans un effort notable de transparence et de communication à destination du public et des parlementaires. L'amélioration de l'information financière est un des aspects importants des réformes relatives à la gestion des dépenses publiques. Le site internet du MEF ainsi que ceux des directions sous sa tutelle¹⁴⁵ contiennent de manière effective de la documentation et des statistiques, aussi bien pour ce qui concerne la dépense que pour les recettes.

Le nombre de documents mis à la disposition du public s'est progressivement accru ces dernières années. Aujourd'hui le PLF est accompagné de 7 rapports mis à la disposition du Parlement et du public. Parmi

¹⁴⁴ Il s'agit des rapports budgétaires suivants : le rapport préalable au budget, le projet de budget, le budget adopté, des rapports mensuels, rapports en milieu d'année, rapports en fin d'année, rapport préalable à des élections, rapport sur le long terme, budget citoyen. Ces documents sont listés par l'OCDE, et l'enquête sur le budget ouvert 2010.

¹⁴⁵ www.finances.gov.ma; www.tgr.ma; www.dgi.ma

ces documents, certains ont un caractère impératif¹⁴⁶, d'autres informatif¹⁴⁷. Il s'agit des documents suivants :

Tableau 12 : Liste des documents budgétaires

Document	Année de la première publication
La note de présentation	1999
Le rapport sur le secteur des EEP	1999
Le rapport économique et social	1999
Le rapport sur les SEGMA	2002
Le rapport sur les CST	2004
Le rapport sur les dépenses fiscales	2005
Le rapport sur le budget genre	2005
Le rapport sur la dette	2013
Le rapport sur la compensation	2013
Le rapport sur les ressources humaines	2013

Outre ces rapports, et en vue de consacrer les règles de transparence et de bonne gouvernance, le « budget citoyen » a été publié pour la première fois en

¹⁴⁶ L'article 33 de la LOF prévoit que le PLF est accompagné d'un rapport exposant les grandes lignes de l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives d'avenir ainsi que les modifications apportées en ce qui concerne les recettes et les dépenses. Des documents concernant les dépenses du BG, les opérations des CST, les SEGMA et les EP sont annexés audit rapport.

¹⁴⁷ MEF, Guide de la réforme budgétaire, *op.cit.*

2012. Ce document qui définit le budget, ses composantes et ses étapes de préparation a pour objet de :

- Mettre en place les règles de la transparence et de la bonne gouvernance;
- Faciliter l'implication des citoyens dans le débat en matière de gestion publique,
- Informer le grand public des orientations stratégiques du gouvernement dans un langage simple et accessible,
- Favoriser la communication entre l'administration et le citoyen en facilitant son accès à une information budgétaire pertinente compréhensible et à temps¹⁴⁸.

En 2013, la version du budget citoyen de 2012 a été enrichie par d'autres informations budgétaires plus détaillées à savoir :

- La répartition des recettes, notamment l'IS par volume de sociétés et l'IR par catégorie de contribuables ;
- L'évolution de la dette publique durant les trois dernières années ;
- Les indicateurs des résultats relatifs aux stratégies sectorielles à caractère social.

En plus de ces documents, le MEF diffuse un dépliant sur les dépenses et les recettes budgétaires, la situation de l'exécution du budget en recettes et en dépenses et l'évolution de la trésorerie de l'État de fin d'exercice. Quant à la liste des marchés publics attribués par le gouvernement central, elle fait l'objet de publication régulière.

Dans le même esprit et en vue de renforcer davantage la diffusion de l'information financière, la Constitution marocaine de 2011 a stipulé dans son article 148 que : « *La Cour des Comptes apporte son assistance aux instances judiciaires. La Cour des Comptes assiste le gouvernement dans les domaines relevant de sa compétence en vertu de la loi. Elle publie l'ensemble de ses travaux y compris les rapports particuliers et les décisions juridictionnelles* ».

Les documents du budget présentés au Parlement ont donc été progressivement élargis et sont aujourd'hui de portée assez large. Mais au-delà

¹⁴⁸ Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement (CAFRAD), Budget citoyen, Communication présentée par la direction du budget du MEF lors de la 9^{ème} édition du colloque international, La modernisation de l'Administration publique et la gouvernance, Rabat du 10 au 11 juin 2013.

de la quantité d'information, assez satisfaisante, son accessibilité reste à améliorer. Celle-ci dépend en effet de la normalisation de la présentation des données, de l'analyse accompagnant le budget (comme une perspective pluriannuelle sur les données budgétaires) mais aussi de la rapidité de la diffusion.

La diversification actuelle des documents conduit à un foisonnement quantitatif de l'information budgétaire. Sa qualité reste encore insuffisante, non pertinente et sous-exploitée, pouvant altérer le débat démocratique car la transparence signifie d'abord que l'administration se plie à la logique de la communication, en s'engageant dans la voie d'un authentique échange avec l'ensemble des acteurs impliqués.

Or la multiplicité des documents budgétaire annexés à la loi des finances nuit à la clarté et à la lisibilité (Rapports séparés accompagnant le PLF au Parlement) du processus. Elle en complique d'autant plus la compréhension que les grands agrégats ne sont pas facilement accessibles au lecteur non initié. Les relations entre l'administration et le public restent donc fondées sur un principe de non-réversibilité, de non-réciprocité.

Le Parlement dispose d'une masse d'informations abondantes, voire surabondantes par rapport à sa capacité d'absorption. En plus, Les informations transmises au Parlement restent enfermées dans un cadre strictement annuel. Il n'existe aucune projection pluriannuelle sur les grandes catégories de dépenses puisque le budget reste cantonné dans un schéma de dépenses & recettes annuel.

Enfin, cette masse considérable d'informations divulguée aux élus, outre son intérêt très inégal, présente l'inconvénient d'émaner exclusivement de l'exécutif. Le droit à une information indépendante exige que l'institution susceptible de fournir des données financières présente des garanties d'impartialité. Le besoin de transparence dans la gestion des dépenses publiques doit conduire à l'émergence de nouvelles institutions publiques et/ou privées qui ont vocation à éclairer les acteurs publics sur la qualité des choix effectués et des décisions à prendre par la communication des données fiables fournies en toute indépendance vis-à-vis de l'administration.

Les documents budgétaires présentés sous forme de données chiffrées servent comme des outils destinés à l'usage interne de l'administration et du Gouvernement. Ils ne permettent pas de rendre compte clairement des choix

budgetisés et se révèlent très techniques et pas toujours d'accès aisé, ce qui reste insuffisant pour créer un environnement propice permettant au citoyen d'accéder plus facilement aux informations financières¹⁴⁹.

Leur configuration actuelle reste peu favorable à l'information du Parlement, des organisations de la société civile et du citoyen. Du reste, ces derniers interviennent peu dans le processus budgétaire qui demeure encore insuffisamment ouvert. A ce titre, les organisations internationales recommandent que les gouvernements publient des versions simplifiées et facilement compréhensibles par l'ensemble des citoyens.

Enfin, les documents budgétaires ne fournissent pas d'informations sur les unités d'administration centrale hors budget notamment les organismes de sécurité sociale ni sur les collectivités territoriales. Ils ne permettent donc pas d'appréhender les activités des administrations publiques de manière globale¹⁵⁰.

Dans le cadre de la nouvelle loi organique relatives aux lois de finances, il est prévu dans l'article 48 un enrichissement des informations communiquée aux lois de finances au Parlement à travers l'augmentation des documents accompagnant le PLF¹⁵¹. Sont prévus également des documents accompagnant les budgets des ministères ainsi que des documents accompagnant le PLR à savoir :

- Rapports ministériels de performance ;
- Rapports d'audit de performance ;
- Rapport Annuel de performance ;
- Compte général de l'Etat et bilan ;

Mais l'accroissement du nombre de documents budgétaires n'est pas en soi un signe d'amélioration de la gestion. Encore faut-il que la production de

¹⁴⁹ Banque Mondiale, *Country financial accountability assessment (CFAA)*, Rapport sur le Maroc, 2007.

¹⁵⁰ FMI, *Transparence des finances publiques*, *op, cit.*

¹⁵¹ Sont prévus les rapport suivants : rapport sur la dette publique; rapport sur le budget axé sur les résultats tenant compte de l'aspect genre; rapport sur les ressources humaines ; rapport sur la compensation ; note sur les dépenses relatives aux charges communes ; rapport sur le foncier public mobilisé pour l'investissement ; note sur la répartition régionale de l'investissement, rapport sur les comptes consolidés du secteur public.

documents nouveaux se traduise effectivement par un enrichissement qualitatif des informations fournies.

Un simple regard sur les documents budgétaires qui accompagnent le PLF dénote du caractère complexe de la terminologie utilisée, de la volumétrie des informations disponibles et de la présence d'agréats aussi inintelligibles les uns que les autres pour le commun des citoyens. Pour se faire comprendre l'administration est tenue de modifier et d'adapter son langage. L'information n'est efficace que si le récepteur parvient à recevoir et à interpréter correctement le message transmis.

§2. La participation des acteurs politiques et civils

Les décisions prises par les gouvernements en matière de politiques budgétaires ont des répercussions sur de larges secteurs de la société. Par conséquent, la participation active de nombreux groupes d'acteurs (les médias, le secteur privé, la société civile, les groupes de recherche, les universitaires...) au processus budgétaire est indispensable. Une telle participation peut aider les organes étatiques à mieux contrôler et améliorer la gestion des finances publiques.

Le concept de participation au processus budgétaire est très large, il passe aujourd'hui notamment par un substantiel accroissement des droits et prérogatives reconnus à l'opposition, tant en matière législative que dans le domaine du contrôle (A) il englobe également le processus par lequel les citoyens adhèrent ou non aux choix relatifs aux politiques budgétaires du gouvernement (B).

A. L'institutionnalisation du rôle de l'opposition

Traiter de la participation de l'opposition parlementaire en matière de finances publiques revient à tenter d'articuler deux problématiques essentielles en termes de gouvernance des finances publiques. La première vise à rechercher les modalités permettant d'œuvrer en faveur d'une bonne gestion des finances publiques. La seconde consiste à s'interroger sur la place à conférer à l'opposition parlementaire dans le processus¹⁵².

¹⁵² William Gilles, « L'opposition parlementaire et les finances publiques : le modèle français face au modèle de Westminster », in Michel Bouvier (dir) *La bonne gouvernance des finances publiques dans le Monde*, LGDJ, 2009, p. 219.

L'opposition d'une manière générale peut être définie comme l'ensemble des forces politiques qui se dressent contre le pouvoir en place, aussi bien dans les assemblées qu'en dehors de celle-ci. Ces forces surveillent, critiquent et agissent contre les partis ou le groupe de partis au pouvoir¹⁵³. La place qu'occupe l'opposition parlementaire dans la vie politique d'une nation constitue le principal élément révélateur de l'effectivité de la démocratie.

En effet, c'est à travers elle que peuvent s'exprimer des positions différentes de celles admises par la majorité, et que s'exerce un véritable contrôle sur le pouvoir exécutif, dans la mesure où les gouvernements des régimes parlementaires sont investis par une majorité¹⁵⁴. En ce qui concerne les attributions de contrôle et évaluation, il apparaît clair qu'un rôle prépondérant devrait être joué par l'opposition.

Le Maroc compte désormais parmi les rares pays à avoir accordé clairement un statut constitutionnel à l'opposition parlementaire. La Constitution de 2011 a réhabilité au niveau constitutionnel le rôle de l'opposition à travers l'article 10 qui énumère les différents droits accordés à l'opposition parlementaire et dispose dans son dernier alinéa que « *les modalités d'exercice, par les groupes de l'opposition, des droits susvisés sont fixées, selon le cas, par des lois organiques, par des lois ou encore, par le règlement intérieur de chaque chambre du Parlement* ».

Ce droit est aussi dorénavant reconnu par la loi fondamentale du pays, notamment l'article 60 qui stipule que « *l'opposition est une composante essentielle des deux Chambres. Elle participe aux fonctions de législation et de contrôle* ». L'article 69 dispose en outre que la présidence d'une ou deux commissions parlementaires permanentes est réservée à l'opposition. De plus, conformément à l'article 67, un tiers des membres de chaque Chambre peut demander la création de commissions d'enquête. L'opposition peut donc obtenir, aisément, la création d'une commission d'enquête contre la position de la majorité.

¹⁵³ Georges Burdeau, L'évolution de la notion d'opposition, *Revue Internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1954, p.119.

¹⁵⁴ *La consécration constitutionnelle de l'opposition parlementaire*, Centre d'étude international, (En ligne), disponible <http://leprintempsmarocain.blog.lemonde.fr,2012>.

Le constituant marocain a ainsi voulu faire passer le statut de l'opposition d'une simple référence rhétorique à un principe constitutionnel. D'un point de vue juridique, il existe désormais un corpus normatif formé de l'article 10 de la constitution marocaine, de lois organiques, de lois ordinaires, et des règlements intérieurs des deux chambres, dans lequel est défini l'ensemble des compétences dévolues à la minorité parlementaire, chargée de remplir la fonction d'opposition à la majorité gouvernementale.

L'objectif est de donner à l'opposition des droits à même de lui permettre de s'acquitter convenablement de ses missions relatives au travail parlementaire et à la vie politique. L'opposition doit participer aux activités, législative, de contrôle et d'information du parlement, le droit de représentation, l'aide au financement, et les droits procéduraux d'exercice du pouvoir.

Autre prérogative accordée à l'opposition: la minorité parlementaire pourra dorénavant participer au contrôle du travail gouvernemental. Un contrôle qui devrait, selon les dispositions de l'article 10 se faire par l'adoption de motions de censure et l'interpellation du gouvernement avec des questions orales adressées dans le cadre des commissions d'enquête parlementaires. Toutefois, malgré cette avancée, l'opposition ne dispose pas des moyens nécessaires pour exercer un contrôle efficace.

B. Le rôle de la société civile dans l'équilibre des pouvoirs

Le rôle de l'exécutif, comme mentionné plus haut reste prédominant dans le processus budgétaire et ceci va de pair avec la faiblesse des autres acteurs dans la prise de décision. Ces acteurs peuvent être de trois sortes : des individus intéressés, des groupes organisés ou des médias¹⁵⁵. Les individus intéressés peuvent être aussi bien des membres de l'élite sociale, culturelle, politique ou économique, que des personnalités du monde syndical¹⁵⁶. Les groupes organisés sont en général les associations, les syndicats et les corporations

¹⁵⁵ Hatem M'Rad, « Participation des citoyens dans la conduite de l'action publique », in Ali Sedjari (dir), *Gouvernance et conduite de l'action publique au 21 ème siècle, op.cit.*, p.347.

¹⁵⁶ Yves Meny, Jean Claude Thoenig, *Politiques publiques*, Paris, PUF, Collec.Thémis, 1989, p.171.

professionnelles, les ONG. Parmi ces groupes, les associations ont une activité importante dans ce domaine. Enfin, les médias constituent une autre catégorie d'acteurs qui peuvent jouer un rôle important dans la participation au processus budgétaire.

L'augmentation de la part de la société civile est une des tendances les plus significatives ces dernières années¹⁵⁷. Cette mutation s'est réalisée suite à la demande de transparence dans la gestion des affaires publiques de responsabilisation des populations, d'une part et, de l'affirmation des droits dans divers domaines aussi bien sectoriels (éducation, santé..) que transversaux (droits de l'homme..). D'autre part, la participation de la société civile est considérée maintenant comme étant indispensable pour renforcer la responsabilité des gouvernements envers les citoyens.

La Constitution Marocaine de 2011 prévoit de nouveaux rôles à la société civile, soit à travers la possibilité de contribuer indirectement dans le contexte de gestion de l'affaire publique « *la possibilité de présenter des propositions au parlement, au gouvernement ainsi qu'à d'autres établissements publics* », soit par l'établissement d'un nouveau conseil consultatif des jeunes qui aura pour mission à favoriser la participation directe des jeunes dans les domaines qui touchent le développement humain durable.

De même Les articles 14 et 15 de la Constitution de 2011 prévoient respectivement que « *Les citoyennes et les citoyens disposent, dans les conditions et les modalités fixées par une loi organique, du droit de présenter des propositions en matière législative. Un ou plusieurs groupes de la Chambre parlementaire concernée peut parrainer ces motions et les traduire en propositions de loi, ou interpellier le gouvernement dans le cadre des prérogatives conférées au Parlement.* » et « *Les citoyennes et les citoyens disposent du droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics. Une loi organique détermine les conditions et les modalités d'exercice de ce droit* ».

Dans ce cadre, deux projets de loi organique relatives aux conditions de dépôt des pétitions (loi 44-14) et propositions de lois (n° 64-14) ont été déposés auprès des pouvoirs publics et du parlement.

¹⁵⁷ Actuellement, il existerait au Maroc quelque 400 000 associations, toutes catégories confondues.

L'ouverture à la société civile et la contribution de celle-ci au processus budgétaire renforce l'efficacité et la transparence. En effet, la société civile peut aider le parlement à traduire les préoccupations de certains secteurs de la société en politiques efficaces, y compris en matière budgétaire et contribuer ainsi à promouvoir la transparence et la reddition de comptes dans les programmes et les décisions de gestion des dépenses publiques. Que ce soit au niveau national, régional ou local, elle est à même, par leurs activités de sensibilisation, de contrôle et d'évaluation, d'assurer un suivi des politiques publiques et de mettre en évidence les carences¹⁵⁸.

Les organisations de la société civile peuvent apporter leur concours au contrôle de l'action gouvernementale, à celui des dépenses publiques et aux rapports qui en résultent, au suivi des conclusions d'audit et à la détection d'actes de corruption et de malversations dans l'administration¹⁵⁹. Ils peuvent par ailleurs être des sources indépendantes d'informations et d'analyses utiles pouvant éclairer le processus budgétaire et constituer une expertise dans lequel le parlement peut puiser.

La participation de la population et de groupements de la société civile à l'établissement du budget témoigne du bon fonctionnement d'un système fondé sur l'obligation des autorités de rendre compte de leur action. A ce titre, des systèmes de gestion de la dépense publique transparents et participatifs contribuent à faire respecter les droits humains.

Ils permettent en effet aux citoyens d'influencer et d'adapter les milieux et les institutions politiques afin que ceux-ci servent leurs intérêts, de revendiquer leurs droits et de se faire entendre auprès des élites politiques¹⁶⁰. La participation citoyenne est par conséquent un indicateur important permettant de mesurer la gouvernance démocratique du pays. Cette participation peut contribuer à son tour à construire des partenariats fondés sur la confiance et le consensus entre

¹⁵⁸ Les finances publiques dans le monde arabe : la reddition de comptes commence par la transparence, Banque Mondiale, 27 septembre 2013. Disponible sur www.banquemondiale.org.

¹⁵⁹ Le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre Hommes et Femmes, séminaire régional, Sri Lanka, 25-28 mai 2003.

¹⁶⁰ Stefan Leiderer et Peter Wolff, Gestion des finances publiques : une contribution à la bonne gouvernance financière, *Revue.org.*, vol n°26, n°2, 2007.

l'Etat et les citoyens à tous les niveaux. Elle permet également aux citoyens de faire connaître leurs préoccupations à l'égard de la gestion budgétaire.

La Constitution d'aujourd'hui a intégré de nouveaux mécanismes d'implication des citoyens dans la prise de décision des politiques publiques et leur mise en œuvre et leur contrôle¹⁶¹. Dans le préambule de la Constitution, il est stipulé que « *l'ordre démocratique a pour fondement le principe de la participation citoyenne* ». Le terme « participation » cité 11 fois dans la nouvelle Constitution n'a pas toujours existé dans l'ordre juridique constitutionnel marocain.

Mais pour que la société civile joue effectivement ce rôle, elle a besoin d'avoir accès au parlement. Il est souhaitable qu'elle ait accès aux comptes rendus des travaux du Parlement et à l'information dont il est saisi, y compris les rapports de commissions et les conclusions d'audit ; elle doit pouvoir dialoguer avec les commissions parlementaires chargées des questions financières. Or à ce jour, il n'existe au Maroc aucun mécanisme formel de la participation citoyenne au processus budgétaire.

L'absence des organisations de la société civile et du public dans ce domaine est remarquable. La culture du secret dans les sphères de l'exécutif ne facilite pas toujours la participation citoyenne dans ce processus. Par ailleurs, Il est de plus en plus admis que le principal obstacle à l'adhésion des citoyens aux politiques gouvernementales est fondé sur leur méfiance à l'égard du gouvernement. Les citoyens rejettent les politiques du gouvernement lorsqu'ils n'ont pas l'opportunité de se faire entendre, de défendre leurs intérêts et de surveiller l'exécution des politiques publiques. Mais ils y adhèrent lorsqu'ils peuvent s'y exprimer et participer activement à l'élaboration des politiques et des budgets, à leur adoption, à leur exécution.

En dehors de ces contraintes exogènes qui entravent la participation des acteurs de la société civile dans le processus budgétaire, il y a aussi des facteurs endogènes, inhérents aux acteurs mêmes issus des organisations de la société civile qui ne disposent pas toujours des compétences nécessaires leur permettant de s'impliquer dans le processus budgétaire.

¹⁶¹ Rencontre nationale, *La démocratie participative*, organisée à Rabat, le 10 mai 2012.

En effet, pour que les organisations de la société civile et les médias jouent pleinement ce rôle, ils doivent bien connaître les concepts techniques relatifs à la gestion des finances publiques. Il peut donc être judicieux de commencer par encourager la formation des acteurs de la société civile opérant dans le domaine de la gestion des finances publiques et de son suivi. Cela permettrait d'améliorer la relation entre l'État et la société civile, et d'instaurer une confiance mutuelle.

La transparence et la responsabilité budgétaires reposent sur deux éléments essentiels : une forte volonté politique au niveau de l'État de faire participer la population, et beaucoup d'information et de sensibilisation du côté des organisations de la société civile et des médias.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Il est de plus en plus admis que l'existence des Parlements efficaces permet d'améliorer la gestion des affaires publiques et de réduire les risques liés à une grande discrétion des gouvernements dans la gestion budgétaire. Des Parlements bien informés et compétents sont à même de doter les pays de lois et de politiques cohérentes et d'assurer ainsi un contrôle démocratique légitime sur les politiques et les actions de l'exécutif¹⁶².

Au Maroc le parlement se contente généralement d'approuver le budget tel que le gouvernement le lui présente ou de n'y apporter que des amendements mineurs. Parvenir à des changements qualitatifs dans l'équilibre des pouvoirs budgétaires entre l'exécutif et le législatif requiert des adaptations importantes de la gouvernance financière. Le Parlement ne peut pas se renforcer isolément. Il fait partie d'un système de contrôle politique plus vaste, dont l'efficacité dépend de la qualité des liens entre les différentes composantes de ce système. Comme le souligne Alen Shick « le nouveau rôle du Parlement en matière budgétaire ne doit pas découler de la faiblesse du gouvernement(...). Le rôle du Parlement doit être davantage défini en termes de politique, de responsabilité et de performance qu'en termes de contrôle et de restriction¹⁶³ ».

Un Parlement peut être inefficace même s'il dispose des cadres juridiques garantissant son autonomie lorsque l'environnement général n'est pas associé à une volonté politique de faire appliquer la responsabilité de l'exécutif devant le Parlement. Car aussi nécessaire qu'elle soit, l'évolution des textes même constitutionnels ne suffira pas à surmonter la pesanteur des pratiques et le poids énorme des habitudes.

¹⁶² Donald Johnston, *Processus budgétaire, vers un nouveau rôle du Parlement*, réunion internationale des Présidents et Hauts responsables des commissions budgétaires des pays membres de l'OCDE, 24/25 janvier 2001.

¹⁶³ Allen Schick, *Capacity to budget*, Rowman & Littlefield, 1990, p.17.

Ce constat témoigne de la tendance lourde de la pensée juridique marocaine qui ne conçoit la plupart du temps les nécessaires évolutions qu'au regard de la modification des textes. Par conséquent, si une « revalorisation » parlementaire doit passer par un certain nombre de modifications constitutionnelles, elle ne pourra prétendre à une quelconque effectivité que sous le bénéfice d'un vrai changement des mentalités remettant le débat politique au cœur de l'institution parlementaire et redonnant au Parlement une vraie logique institutionnelle¹⁶⁴.

La réforme constitutionnelle ne saurait suffire à remettre le Parlement au centre de nos institutions politiques. Il est extrêmement lié au mode de gouvernance qui est, à son tour, profondément marqué par le cadre institutionnel et politique du pays. En conséquence, le renforcement des capacités des Parlements en matière budgétaire est toujours confronté à des contraintes d'ordre politique et institutionnel dont il convient de tenir compte pour introduire des « réformes viables ».

Ces réformes auront plus de chances de réussir lorsqu'elles bénéficient de l'adhésion de la classe politique et de celle de la société civile mais aussi d'un processus transparent et participatif. Et s'il est vrai que le Parlement n'est pas le seul à disposer du monopole de contrôle de l'action gouvernementale car d'autres contre-pouvoirs sont à l'œuvre (société civile, médias...), il reste que la mise en œuvre des lois organiques (droit d'information, droit de pétitions, propositions de lois) sont nécessaire pour consacrer une véritable participation citoyenne.

¹⁶⁴ Xavier Vandendriessche, Le Parlement entre déclin et modernité, *Revue Française d'études constitutionnelles et politiques*, n°99, 2001, p.60.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

La transparence est non seulement une garantie de bonne démocratie mais c'est aussi une garantie de bonne gestion économique car on ne peut pas gérer convenablement les affaires publiques dans l'opacité. Or l'analyse du processus budgétaire révèle de grands espaces d'ombre qui traduisent des dysfonctionnements réels dans la gestion de la dépense publique et qui impose de prospecter de nouvelles voies pour sortir la dépense publique de l'opacité.

Dans le contexte contemporain, la nécessité de relever des défis plus complexes avec des ressources rares impose de nouvelles méthodes de gestion budgétaire qui ne peuvent être mis en œuvre qu'à travers une véritable consécration légale de la transparence.

Mais Relever le défi de la transparence budgétaire se limiterait –il à réformer la gestion budgétaire en adoptant de nouvelles méthodes budgétaire et en se référant à des normes internationales de transparence reconnus au niveau international ?

Ou bien est ce que la consécration de la reddition des comptes par la Constitution suffirait –elle à asoir la transparence dans la dépense publique ?

DEUXIEME PARTIE
LA CONSECRATION DE
LA TRANSPARENCE DE
LA DEPENSE PUBLIQUE
FACE AUX NOUVELLES
EXIGENCES
INTERNATIONALES ET
NATIONALES

« Un régime ne sait se défendre que s'il sait se réformer.

René Jules Gustave Coty (1882-1962), président de la République française de 1954 à 1959 ; Discours

La transparence de la dépense publique est désormais sous les regards de l'ensemble des acteurs de la vie publique qu'il soit national ou internationaux car les difficultés financières actuelles imposent de modifier les dispositifs budgétaires existants en vue de mieux les adapter au contexte actuel. C'est pourquoi, la plupart des pays ont engagé des réformes en introduisant de nouveaux principes de gestion budgétaire afin de moderniser la gestion de la dépense publique et accroître la transparence ¹⁶⁵.

Ces réformes ont été également largement inspirées par des normes internationales développées par des organisations et initiatives internationales, comme le FMI, la Banque Mondiale, l'OCDE, l'INTOSAI (Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques), l'Open Budget ...

Loin de se limiter aux seuls pays développés, ces évolutions se diffusent rapidement dans les pays émergents ou en développement comme ce fut le cas au Maroc avec le lancement de la réforme budgétaire initiée des 2001, sous l'influence des bailleurs de fonds qui y voient l'opportunité d'une meilleure information sur les résultats des actions qu'ils ont contribué à financer¹⁶⁶. La réforme budgétaire est par ailleurs devenue encore plus nécessaire dans le contexte de la nouvelle Constitution qui consacre désormais le principe de reddition des comptes, corollaire de la transparence.

¹⁶⁵ Sandrine Mesple-Somps, Marc Raffinot, *Réforme budgétaire et gestion par objectif dans les pays à faible revenu*, Document de travail DIAL / Unité de Recherche CIPRÉ, (en ligne) , 2003, accessible sur www.dial.ird.fr

¹⁶⁶ Daniel Lamarque, Les nouvelles missions du juge financier dans un contexte de budgétisation par programme, *Revue de sciences juridiques et administratives* n° 24, 2011, p. 55.

Toutefois, l'analyse de ces nouveaux principes budgétaires et normes reconnues au niveau international et leur impact sur la dépense publique au Maroc montre qu'ils n'ont pas réussi à créer une véritable mutation et que la réforme budgétaire qui s'en inspire est restée pendant longtemps inachevée et inaboutie (chapitre 1). De même que les mécanismes de redditions de compte corolaire indispensable à la consécration de la transparence et désormais consacrés par la Constitution, se sont révélés inefficace (chapitre 2).

CHAPITRE I

EXIGENCES D'APPLICATION DE PRINCIPES ET DE NORMES INTERNATIONALES

La quête de transparence dans la gestion de la dépense publique va de pair avec l'introduction de la notion de performance et de résultat dans la sphère publique qui est à l'origine de l'ensemble des réformes budgétaires contemporaines¹⁶⁷.

Tous les pays occidentaux, à des degrés divers et selon des rythmes différents, ont été confrontés à un mouvement de réformes budgétaires justifié par deux arguments. Le premier tient aux difficultés budgétaires et économiques auxquelles tous les pays ont été confrontés. Le second souligne l'évolution des mentalités des citoyens qui préfèrent désormais choisir leurs prestations selon leur utilité¹⁶⁸.

Le principe de la gestion axée sur les résultats et la performance a fortement influencé la dépense de l'Etat. Il a été à la base de l'ensemble des réformes budgétaire. Mais si sur le plan conceptuel, ce principe connaît un important succès il reste difficile à mettre en œuvre pour des pays comme le Maroc qui ne sont pas encore bien préparé aux mutations qu'il implique (Section 1). Ce principe a été appuyé par l'introduction de normes internationales relayées par les organisations internationales qui ont influencés tous les pays dont le Maroc mais dont les effets se sont souvent révélés limités (Section 2).

¹⁶⁷ Damien Catteau, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique: la performance, fondement d'un droit public financier rénové*, Senat et Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2007.

¹⁶⁸ - Chevalier Jacques, Rouban Luc, *La réforme de l'Etat et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités*, *Revue Française d'Administration Publique*, n°105/106, 2003.p.7.

SECTION 1 : UNE DEPENSE DE L'ETAT AXEE SUR LES RESULTATS

La budgétisation axée sur les résultats devient un lieu commun de la gestion financière publique dans les pays membres de l'OCDE. Elle nourrit une littérature abondante, principalement relayée par la Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire¹⁶⁹. Si certains pays ont opté pour une implantation graduelle, d'autres ont choisi la stratégie du «big bang»¹⁷⁰.

Selon un rapport de l'OCDE, les pays qui enregistrent des excédents budgétaires sont généralement ceux qui se sont employés le plus activement à réformer et à moderniser leurs mécanismes budgétaires. Ceux qui ont commencé le plus tôt ont été les premiers à enregistrer des excédents, ceux qui ont opéré les réformes les plus complètes enregistrent les excédents les plus durables.¹⁷¹

Ces réformes ont généralement visé à mettre en place des budgets axés non plus seulement sur les moyens, mais surtout sur des objectifs qu'il s'agit d'évaluer grâce à des indicateurs de résultats pertinents. Quant aux nouvelles méthodes comptables, elles permettent de doter ces Etats d'une comptabilité d'exercice donnant une image beaucoup plus précise et sincère de la réalité de leur situation budgétaire et financière.

Certains pays ont choisi de s'inscrire dans une refonte globale de leurs finances publiques en vue d'améliorer substantiellement leur performance. Le choix des pays a été principalement fondé sur le degré d'expérience en matière de réforme budgétaire. En effet, les pays choisis bénéficient d'une longue tradition dans l'élaboration de budgets orientés vers les résultats et la réforme de

¹⁶⁹ Jon R. Blöndal, Questions soulevées par la budgétisation sur la base des droits constatés, *Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire*, vol. 4, n°1, 2004, p.121; OCDE, *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, 2007.

¹⁷⁰ La réforme de type bigbang a été décrite par l'économiste, Jeffrey Sachs, comme « un programme de réformes rapides, globales et de grande envergure ». Ce concept a surtout été Utilisé surtout après la chute du communisme pour prôner une transition radicale vers une économie de marché.

¹⁷¹ Jon.R. Blondal, La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE : tendances communes, *revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*-Vol.2, N°4. 2003.

la gestion, et leurs systèmes budgétaires sont considérés comme les meilleures pratiques internationales en ce domaine¹⁷².

Ces réformes se sont tout d'abord traduites par une évolution du cadre conceptuel introduisant la notion de gestion axée sur les résultats et la performance (**§1**). Les pouvoirs publics marocains se sont également inscrits dans cette logique mais cette réforme basée au départ sur l'introduction d'outils techniques est restée pendant longtemps inaboutie (**§ 2**).

§1. Le cadre conceptuel

La gestion des dépenses publiques, axée sur les résultats, est l'une des actions phares engagées partout dans le monde ces dernières années. Sa justification en est simple : l'affirmation de la nécessité de rendre compte (accountability) et de mesurer les réalisations par rapport aux objectifs, tient en partie à l'obligation d'explicitier les choix de politiques publiques à l'égard de citoyens plus exigeants dans un contexte budgétaire moins favorable et un environnement concurrentiel¹⁷³.

La culture de résultats consiste à attribuer des moyens, des crédits mais en fixant des objectifs à atteindre et en mesurant ensuite si ces objectifs ont bien été atteints à l'aide des indicateurs de résultat (A). Désormais, les discussions portent non seulement sur les moyens, mais aussi sur l'efficacité des dépenses par rapport à des objectifs définis pour chaque service, chaque département ministériel ou institution¹⁷⁴(B).

¹⁷² OECD, In search of Results : *Performance Management Practices*, Paris, OECD, 1997 ; OECD, *Budgeting for the Future*, OECD, 1997 ; Christopher Pollitt , Geert Bouckaert., *Public Management Reform .AComparative Analysis*, Oxford University Press, 2000, pp. 67 ; OECD Public Management Committee, *Overview of Results Focused Management and Budgeting* in OECD Member Countries, Paris, OECD, 2002.

¹⁷³ Annie Chemlay-Lafay, Celine Chol, *op. cit.*,p.10.

¹⁷⁴ CAFRAD, *Séminaire sur l'opérationnalisation de la gestion axée sur la performance et les résultats dans l'administration publique et les institutions de l'Etat*, Rabat, 2009.

A. L'amélioration de la transparence par les indicateurs de résultats

L' idée de résultat et de performance dans le cadre des dépenses publiques est ainsi conçue non seulement comme devant conduire à une meilleure allocation des moyens budgétaires mais également comme instituant un dispositif de pilotage ayant pour but principal d'améliorer la transparence et l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion publique vers des résultats prédéfinis. Il s'agit, en somme, de parvenir à concilier la recherche de l'efficacité de gestion et celle du respect des règles juridiques¹⁷⁵.

Cette approche se substitue à l'approche « traditionnelle » de la GDP axée uniquement sur la régularité, qui implique le respect des lois et règlements et de la hiérarchie administrative.

Elle se base sur la mise en œuvre d'indicateurs de résultats afin de clarifier les rôles et les responsabilités des dirigeants politiques et des fonctionnaires.

La production d'indicateurs de résultats est liée à l'obligation de rendre compte. Ils sont dès lors incontournables quand il s'agit de mesurer l'impact de telle ou telle politique, d'améliorer les processus de décision ou de communiquer de façon convaincante aux parlements, à la société civile et au grand public de l'impact des réformes en cours.

Les indicateurs sont conçus pour fournir l'information sur le degré d'atteinte des objectifs, les biens et les services livrés, leurs caractéristiques, les effets des interventions de l'organisation et l'état des réalisations sous l'angle des résultats obtenus.

Cette « obsession des résultats » fut le pivot d'une série de réformes des finances publiques dans la plupart des pays occidentaux. Ainsi en Nouvelle-Zélande, ces réformes, connues sous les noms du State Sector Act de 1988 et du Public Finance Act de 1989, placent au cœur de la procédure budgétaire l'exigence de résultat.

Le State Sector Act et le Public Finance Act ont instauré un système de gestion publique où le niveau politique "achète" les prestations des ministères et

¹⁷⁵ Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan et Jean-Pierre Lassale, *op. cit.*, p. 25.

des agences afin d'atteindre les objectifs stratégiques prévus¹⁷⁶. Le gouvernement est dès lors tenu de montrer les rapports entre les ressources utilisées et les impacts escomptés par les achats de prestations. Par conséquent, les prestations sont la charnière du système parce que celles-ci font l'objet de l'autorisation par le parlement¹⁷⁷.

La Nouvelle-Zélande est sans doute le pays de l'OCDE qui est allé le plus loin dans la mise en œuvre de réformes rapprochant la comptabilité de l'Etat de celle d'une grande entreprise privée¹⁷⁸. Cette gestion des finances de l'Etat visant la recherche des résultats et de la performance se base essentiellement sur l'identification d'indicateur mesurant l'efficacité de la dépense publique.

Or l'identification de bons indicateurs de performance n'est pas chose aisée. Il faut du temps pour élaborer des mesures et des indicateurs et plus longtemps encore pour qu'ils soient utilisés par les agents publics et les responsables politiques. Mais l'essentiel est qu'une réelle volonté des pouvoirs publics existe qui vise à s'imprégner de cette culture de performance et l'intégrer au processus de l'administration pour après faire en sorte que chaque mission et chaque dépense soit mesurable, chiffrable avec un indicateur de réalisation.

Représentation chiffrée, l'indicateur mesure la réalisation de l'objectif assigné à chaque politique publique de manière objective. Il doit donc être pertinent (c'est à dire cohérent avec l'objectif), utile, solide et vérifiable.

Ces indicateurs, nécessaires autant en phase d'exécution qu'en phase de post-évaluation, permettent de vérifier si les objectifs définis dans la phase de préparation ont été effectivement atteints. Mais le lien entre objectif et indicateur semble bien difficile à réaliser car même si les choix politiques ont été parfaitement définis, la sélection des indicateurs de mesure des réalisations est délicate¹⁷⁹. Choisir un indicateur de résultat implique de baser celui-ci sur une

¹⁷⁶ Miekatrien Sterck et al. , Réformes budgétaires dans le secteur public : tendances et défis, *Revue internationale de politique comparée*, 2004, p.256.

¹⁷⁷ Andrew Kibblewhite, Chris Ussher, Outcome-focused Management in New Zealand ,*OECD Journal on Budgeting*, n°4, 2002.

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ Maya Bacache-Bauvallet , Incitations et désincitations : les effets pervers des indicateurs, 2008 disponible sur <http://www.laviedesidees.fr>

définition claire de l'objectif dont il est supposé être une représentation¹⁸⁰. En d'autres termes, la définition des objectifs souhaités pour chaque politique avec des indicateurs de performance obligerait automatiquement les gestionnaires des deniers publics à plus de transparence dans leur gestion.

Ce fut le cas notamment de la Nouvelle- Zélande où la politique budgétaire se caractérise par sa transparence et sa clarté, ce qui a entraîné une réaction favorable de la part des analystes financiers et des médias surtout au vu des résultats obtenus.

Néanmoins, créer un système de gestion axée sur la performance basé sur des indicateurs ne suffit pas pour améliorer les résultats. Si les objectifs de performances sont appliqués par exemple sur un système classique sans déconcentration, on peut craindre que les indicateurs de résultats ne deviennent un mécanisme de contrôle supplémentaire dans un système déjà surchargé et ne viennent restreindre encore la liberté des gestionnaires.

B. L'articulation entre choix budgétaires et GAR

Considérant que l'établissement du budget constitue l'acte fondamental de la vie de l'État¹⁸¹, la préparation d'un tel document doit se faire avec beaucoup de soin. Elle doit s'inscrire dans un processus transparent visant à allouer les ressources aux priorités stratégiques en assurant une discipline budgétaire d'ensemble¹⁸².

La programmation budgétaire pluriannuelle est un outil qui permet de renforcer l'efficacité et l'efficience de la dépense publique. Elle permet d'assurer une bonne visibilité des politiques publiques. De même que les budgets programme contribuent à la clarté et à une meilleure prise en compte

¹⁸⁰ Aux États-Unis, par exemple, la commission chargée d'établir une liste d'indicateurs dans le domaine judiciaire est arrivée, après trois ans de travail, à la conclusion qu'il n'existait pas de consensus sur les objectifs, ni sur la définition de la performance, encore moins sur les moyens de mesurer cette performance.

¹⁸¹ Maurice Duverger, *Finances publiques*, Thémis 1963.

¹⁸² Amal Laghlid, L'apport de la programmation budgétaire pluriannuelle dans la modernisation de l'Etat, (en ligne) Institut des Finances Basil Fuleihan, p.2, accessible sur <http://www.institutdesfinances.gov.lb>.

des décisions budgétaires en substituant une logique axée sur les résultats à une logique basée sur les moyens.

1. La gouvernance par la programmation budgétaire pluriannuelle

L'annualité budgétaire est un élément essentiel de toute démocratie qui garantit un examen annuel par le parlement des ressources et des charges de l'État. Cependant, l'annualité enferme l'action administrative dans le court terme et ne permet pas de mesurer l'impact des décisions budgétaires dans le temps. Pour autant, l'action publique nécessite un horizon plus large. Les réformes les plus structurantes ne sont pas conduites dans des délais courts.

De même, la stratégie de finances publiques est par essence pluriannuelle, compte tenu des dynamiques à l'œuvre. Il est ainsi impératif de disposer d'un cadre pluriannuel précis pour améliorer le pilotage des finances publiques et donner de la visibilité aux gestionnaires publics sur les moyens dont ils disposent.

La pluri annualité apparaît donc comme un élément de modernisation de la gestion des dépenses publiques et de conduite concrète des réformes structurelles qu'appelle un redressement pérenne des finances publiques¹⁸³.

Selon la définition européenne, un cadre budgétaire pluriannuel ou à moyen terme est un ensemble de procédures budgétaires nationales prolongeant l'élaboration de la politique budgétaire au-delà du calendrier budgétaire annuel¹⁸⁴. Il est la condition fondamentale de l'assainissement des dépenses publiques. Ce cadre doit comprendre les éléments suivants:

- des objectifs budgétaires pluriannuels globaux et transparents, par exemple exprimés en termes de déficits des administrations publiques ou de dette publique ;

¹⁸³ Ecole nationale d'Administration, rapports de séminaires établis par les élèves de la promotion Valmy (1996-1998) ; sous la dir. de Jean-Ludovic Silicani, La réforme de l'État, L'ENA, Tome 1, La documentation française, 1999, p.356.

¹⁸⁴ Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

- des projections pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations publiques ;
- une description des politiques envisagées à moyen terme et qui ont un impact sur les finances des administrations publiques ;
- et une évaluation des effets que peuvent avoir les politiques envisagées sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Entrer dans une logique de résultats et gérer par la performance, c'est se soucier de l'efficacité, de la qualité d'un service et de l'impact sur la société. C'est également se poser la question de savoir quelles sont les ambitions et les objectifs du gouvernement et comment ils comptent les réaliser.

En Angleterre, la généralisation de la comptabilité de ressources a ainsi été avantagée par des expériences passées, mais aussi par l'usage des normes comptables du secteur privé et des droits constatés au sein des agences et des collectivités locales¹⁸⁵. Déjà en 1998, la nécessité de réorienter les priorités de l'État alliée à d'énormes déficits budgétaires ont conduit à introduire la notion de « Value-for-Money »(VFM). Il s'agissait en fait, de réallouer les budgets aux programmes en fonction de leur mérite et de rendre des services aux populations de façon plus efficace avec des objectifs sur le moyen et long terme¹⁸⁶.

Le cadre budgétaire doit donc énoncer clairement ces objectifs à moyen terme sous forme de cibles générales. Ces dernières doivent s'inscrire dans une perspective pluriannuelle. Elles permettent ainsi d'atteindre les résultats budgétaires sur plusieurs années.

Cette programmation pluriannuelle permet de ce fait d'améliorer sensiblement le pilotage des dépenses publiques à travers une définition claire des priorités budgétaires et de responsabiliser davantage les gestionnaires qui disposeront d'une plus grande visibilité et d'une plus grande latitude dans l'utilisation des moyens, au service d'objectifs clairement identifiés et inscrits dans la durée.

¹⁸⁵ Gerard Braun, *op.cit.*

¹⁸⁶ Gérard Verger, La nouvelle gestion publique au Royaume Uni, in Budget annuel, reddition des comptes, (en ligne) 2010, accessible sur <http://spid.com>.

2. La budgétisation par programme et ses implications

L'un des enjeux de la GAR est de substituer un budget de résultat au budget de moyen afin d'améliorer l'utilisation et l'efficacité des dépenses publiques. De ce fait, la gestion de la dépense publique a subi une véritable révolution à travers le budget-programme qui a remplacé le budget de moyens qui avait été pendant des années l'outil de gestion financière par excellence.

Le budget de programme est un budget de résultats qui se différencie du budget de moyens dans la mesure où il comporte des objectifs assortis d'indicateurs. Autrement dit, il s'inscrit dans une culture de performance. Il s'agit d'une véritable rénovation en profondeur de l'acte budgétaire puisqu'au moyen de cet instrument, l'objectif est de réaliser une approche plus économique des décisions d'affectation des ressources aux différentes actions menées par l'Etat¹⁸⁷.

Cette nouvelle programmation budgétaire fut partie intégrante d'un processus plus large de réforme et de modernisation de l'administration publique en France. En introduisant la démarche de performance dans la gestion publique, la Loi Organique sur les Lois de Finances (LOLF), votée le 1er août 2001, ouvrait une voie majeure à l'innovation dans la gestion des programmes d'action publics.

La LOLF est plus qu'un texte juridique, c'est une réforme budgétaire et comptable qui porte l'ambition d'une véritable révolution de la gestion publique¹⁸⁸. Elle implique que la culture de moyens qui prévalait jusque-là soit renouvelée par la culture de résultats¹⁸⁹. C'est ainsi l'ensemble de l'action de l'État qui doit faire l'objet d'objectifs précis, au regard desquels des indicateurs précis permettront de mesurer les résultats obtenus par le déploiement du budget programme.

¹⁸⁷ Robert Poinsard, *op. cit.*, p.23.

¹⁸⁸ Franck Mordacq, *LOLF 2006 : la gestion publique sera-t-elle plus efficace ?*, in Les Notes bleues de Bercy, n° 305, 16 au 31 mars 2006, p. 3-13.

¹⁸⁹ Bruno Maresca, Martial Ranvier, Anne Dujin, Valoriser l'action publique, le consentement à payer. Un outil au service de la LOLF, novembre 2006. <http://www.credoc.fr>.

Par la définition d'une stratégie, d'objectifs et d'indicateurs de performance, le programme apparaît comme le cadre de mesure de l'efficacité. Le programme peut être défini comme une démarche dont les résultats peuvent être exprimés quantitativement et dont les coûts peuvent être calculés isolément¹⁹⁰.

Ainsi, le budget de programme se caractérise par trois innovations essentielles¹⁹¹ :

- Il relie les dépenses aux différents produits de l'activité étatique par une présentation fonctionnelle véritable. Il permet de prendre une vue d'ensemble des diverses dépenses en comparant leur utilité.
- Il élargit l'horizon temporel de la décision en rattachant le budget annuel à un programme dont l'horizon est mobile. Il relie donc entre elles, dans le temps les décisions de dépense ;
- Il a systématiquement recours à l'analyse économique pour comparer le coût et l'utilité des décisions.

Le tableau ci-après reprend les principales distinctions entre un système budgétaire classique et un budget programme.

Tableau 13 : distinction entre système budgétaire classique et budget programme

¹⁹⁰ Don Burrows , A programm approach to federal budgeting, Harvard Business Review, mai 1949, p.273.

¹⁹¹ E.Andréani, Budget de programme et rationalité de la décision publique , Revue économique, vol. 19, n°4,1968, p.644.

Système budgétaire classique	Budget programme
Perspective annuelle	Perspective pluriannuelle
Demande mécanique de crédit sans référence au cadre macroéconomique	Prévisions de ressources basées sur le cadrage macroéconomique et les prévisions de recettes
Budget de moyens	Budget axé sur les résultats
Budgets de fonctionnement et d'investissement séparés	Unification du processus de formulation budgétaire
Peu de marges de manœuvres dans l'allocation des ressources	Flexibilité dans l'allocation des ressources à moyen terme
Gestion axée sur les moyens	Gestion axée sur les résultats
Bilan de l'action publique après la dépense (ex-post)	Existence d'indicateurs de performance définis avant l'intervention publique (ex-ante)
Faible lien entre la stratégie du gouvernement et les allocations budgétaires	Existence d'un lien entre les priorités nationales et les objectifs sectoriels

La présentation du budget se trouve ainsi profondément transformé. Le budget programme est un instrument au service de la prise de décision et doit permettre de juger du bien-fondé des dépenses publiques. Cette nouvelle nomenclature doit rendre possible pour chaque programme la comparaison du coût et de l'utilité de l'action entreprise.

Le budget est plus lisible, grâce à une présentation par grandes politiques publiques avec les missions et les programmes permettant d'orienter les budgets vers les résultats. Le budget est désormais présenté en deux axes qui ont pour but de mieux faire apparaître la destination des moyens. L'architecture du budget de l'Etat est repensée afin de fixer clairement les responsabilités de chacun et de piloter par les résultats plutôt que par les moyens.

Il s'agit donc de l'introduction dans la pratique budgétaire d'une nouvelle philosophie de gestion caractérisée par le passage d'une logique de moyens centrée sur la recherche de la régularité budgétaire à une logique de performance intégrant davantage les préoccupations d'efficacité de l'action publique ¹⁹². Cependant, pour établir le budget de programme, il faut tout d'abord définir les missions de l'Etat.

§ 2 : Le cadre pratique

S'inspirant de ce nouveau cadre conceptuel , les pouvoirs publics marocains ont mis en place une réforme budgétaire progressive qui s'est articulée en premier lieu autour des trois principaux piliers (A). Cependant, cette réforme est restée pendant longtemps un processus inabouti. Ce n'est qu'avec la refonte de loi organique relatives aux lois de finances publiée au bulletin officiel en juin 2015 que cette réforme a pris une nouvelle tournure (B).

A. Les premiers piliers de la réforme budgétaire au Maroc

C'est dans la perspective d'ancrer plus de transparence dans la mise en œuvre des politiques publiques que le Maroc a engagé à partir de 2001 un processus de rénovation de ses modes de gestion des dépenses publiques. Ce processus a été lancé à travers la mise en place progressive de nouveaux instruments de gestion budgétaire dont notamment l'institutionnalisation progressive de la programmation budgétaire pluriannuelle à travers la mise en place du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) , la responsabilisation des gestionnaires à travers la globalisation des crédits et la contractualisation des relations entre l'administration centrale et les services déconcentrés. Cette nouvelle approche budgétaire orientée vers les résultats offre aux gestionnaires plus de flexibilité couplée avec plus de responsabilité.

¹⁹² Charles Walines, Pascal Des Rousseaux, Stanislas Godefroy, Le budget de l'Etat : nouvelles règles, nouvelles pratiques, la documentation française, 2006,p.55.

1. Le cadre de dépense à moyen terme

Notre culture et notre pratique budgétaire reste encore fortement marquées par le principe d'annualité. Chaque année la loi de finances est considérée comme le moment déterminant du processus de décision relatif aux dépenses et recettes publiques. Cette caractéristique a pour corollaire une rigidité croissante, une « pétrification » de la dépense publique¹⁹³. Pourtant, de nombreux pays ont ainsi cherché à se tourner vers de meilleures modalités d'allocation des ressources autour de la budgétisation pluriannuelle. Considérée de plus en plus comme une condition sine qua non de bonne gestion des dépenses publiques, l'approche Cadre de dépense à moyen terme (CDMT) est soutenue par la Banque Mondiale (1998) et par le Fonds Monétaire International (1999).

Le CDMT représente un instrument de formulation des politiques et de traduction de leur implication financière pour l'atteinte des objectifs fixés au niveau national. Gage de transparence, il permet à la fois de fournir une vision globale des dépenses à l'échelle nationale ou sectorielle, et de s'inscrire dans une amélioration de la performance de la gestion budgétaire¹⁹⁴.

La définition couramment retenue, tirée du Manuel de gestion des dépenses publiques de la Banque mondiale, est la suivante : « *Un CDMT comprend une enveloppe financière globale fixée au sommet par les services centraux, des discussions à la base pour l'estimation des coûts présents et à moyen terme, des options de politique publique et, enfin, un processus d'ajustement des coûts et des ressources disponibles* »¹⁹⁵. Son principal rôle est donc d'assurer une meilleure planification des ressources¹⁹⁶.

Le CDMT apparaît ainsi comme un processus de décision permettant de fixer la contrainte macro-économique et de planifier les politiques sectorielles. Une seconde définition provenant de la même source présente le CDMT comme

¹⁹³ Alexandre Siné, *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'Etat*, Economica, Paris, 2006.

¹⁹⁴ Marc Raffinot, Boris Samuel, Les cadres de dépenses à moyen terme : un instrument utile pour les pays à faible revenu, *Stateco* n°100, 2006, p.106.

¹⁹⁵ Banque Mondiale, *Manuel de gestion des dépenses publiques*, op, cit.

¹⁹⁶ Adrian Fozzard et al , *Dépenses publiques*, Banques Mondiale, 2002, p.30.

« un ensemble cohérent d'objectifs stratégiques et de programmes de dépenses publiques qui définit le cadre dans lequel les ministères opérationnels peuvent prendre des décisions pour la répartition et l'emploi de leurs ressources ». Ainsi, le CDMT s'inscrit dans une logique de gestion orientée sur les résultats, faisant référence à la planification stratégique à la notion de programme et à l'autonomie de décisions de gestionnaires.

Le CDMT est donc une programmation des dépenses publiques pluriannuelle établie dans le cadre de la préparation du budget annuel. Il s'agit d'un instrument de programmation triennal glissant permettant de placer la gestion budgétaire dans une perspective pluriannuelle, en vue de :

- renforcer la pérennité des politiques publiques, en s'assurant de la compatibilité de leur impact budgétaire futur avec les possibilités financières de l'Etat et les contraintes du cadre macroéconomique;
- renforcer l'efficacité de l'allocation intersectorielle des ressources, en développant les outils permettant la déclinaison desdites politiques dans les budgets annuels ;
- améliorer la performance opérationnelle des services publics, en donnant aux gestionnaires une meilleure visibilité pour gérer leurs programmes d'action et en fournissant un cadre pour le suivi de la performance des dépenses publiques en termes d'efficacité et d'efficience¹⁹⁷.

Les CDMT représentent un instrument de formulation des politiques et de traduction de leur implication financière pour l'atteinte des objectifs fixés au niveau national. Gage de transparence, ils permettent à la fois de fournir une vision globale des dépenses à l'échelle nationale ou sectorielle, et de s'inscrire dans une amélioration de la performance de la gestion budgétaire.

Le CDMT préparé annuellement établit des projections des différentes dépenses de l'Etat y compris celles afférentes à la masse salariale et les charges de

¹⁹⁷ MEF, direction du budget, *guide méthodologique du CDMT*, 2006.

fonctionnement courant des administrations sur une période de trois ans. Les dépenses afférentes à la première année sont conformes à celles du budget. Les données afférentes aux deux années suivantes sont indicatives et correspondent aux besoins de financement des programmes d'action découlant des priorités du gouvernement.

En tenant compte des objectifs de soutenabilité du cadre macro-économique, lesdites projections sont établies par ministère sous forme de CDMT sectoriels et détaillées par programme d'action en vue de s'assurer de la cohérence des allocations intra sectorielles avec les stratégies sectorielles et améliorer la prévisibilité dans la gestion des programmes.

Les CDMT sectoriels établis par les différents ministères doivent être consolidés par les services concernés du Ministère de l'économie et des Finances pour aboutir à un CDMT global agrégeant les projections de dépenses pour les différents ministères et donnant un éclairage sur la compatibilité des besoins sectoriels avec les possibilités de financement budgétaires.

Les donateurs et certains bailleurs de fonds apportent un appui à la mise en place des CDMT car ils les reconnaissent comme un mécanisme logique autour duquel devrait se structurer les supports et instruments budgétaires et comme un moyen pour favoriser une aide au développement plus efficace et plus transparente, conformément aux principes de la Déclaration de Paris¹⁹⁸.

Le Maroc comme la plupart des PVD a introduit le CDMT par la circulaire du 1er Ministre n°3/2007 en date du 8 février 2007. Cette circulaire a été accompagnée du guide méthodologique d'élaboration dudit cadre. Toutefois, l'expérience acquise au bout de quelques années en matière de CDMT révèle beaucoup de déception liée tout d'abord au manque de crédibilité de ces CDMT, à leur absence de lien avec la procédure budgétaire et, quelquefois, au

¹⁹⁸ La déclaration de Paris, approuvée le 2 mars 2005 est un accord international auquel une centaine de ministres, de responsables d'organismes d'aide et d'autres hauts fonctionnaires ont adhéré en s'engageant à ce que les pays et organismes qu'ils représentent accentuent les efforts d'harmonisation, d'alignement et de gestion axée sur les résultats de l'aide, moyennant des actions se prêtant à un suivi et le recours à un ensemble d'indicateurs.

degré de complexité élevé de CDMT détaillant les activités qui exige des capacités de prévision macroéconomiques et de définition des politiques sectorielles.

De même, le fait d'introduire le CDMT par une simple circulaire du 1^{er} ministre démontre le peu d'engouement et l'absence d'une volonté claire de la réforme budgétaire. Un tel changement d'approche de la politique budgétaire ne pouvait se faire en principe par une loi qui engage la responsabilité du gouvernement devant le parlement et qui ouvre un débat profond sur les finalités et les objectifs de la réforme budgétaire.

De plus, la faiblesse de capacités techniques et organisationnelles et de celles des gestionnaires en matière de planification et de programmation pluriannuelle, de même que la faible implication des décideurs, ont influé négativement sur l'impact attendu du CDMT. En outre, le CDMT est souvent considéré comme un processus séparé du budget, au tel point que les projections des années qui suivent l'année budgétaire sont ignorées régulièrement dans les cycles du budget suivants. Le CDMT qu'il soit global ou sectoriel manque tout simplement de crédibilité. Il repose sur des projections faites à partir des données déterminées de façon peu rigoureuse.

De ce fait, cet instrument ne pouvait contribuer à renforcer la GDP que si ces écueils avaient été évités. Comme toute réforme d'envergure, les CDMT doivent être accompagnés d'un renforcement des capacités nationales, à la fois en termes de ressources humaines et d'instruments. En particulier, les cellules de programmation, de suivi et de formulation doivent recevoir dans ce cadre une attention renforcée.

2. La responsabilisation des gestionnaires de crédits

Afin que les gestionnaires soient plus responsables de leur gestion et ainsi pouvoir en rendre compte, de nouveaux outils budgétaires ont été mis à leurs disposition à savoir la globalisation des crédits et la contractualisation des rapports entre l'administration centrale et les services déconcentrés. La globalisation des crédits s'inscrit dans le cadre de la nouvelle approche

budgétaire qui consiste à conférer aux ordonnateurs et sous ordonnateurs davantage de souplesse dans l'utilisation des crédits mis à leur disposition en contrepartie de leur responsabilisation quant à la réalisation des objectifs qui leurs sont assignés et à l'obligation de rendre compte de ces résultats¹⁹⁹.

Ses objectifs sont multiples :

- octroyer une plus grande autonomie aux services gestionnaires dans l'utilisation de leurs dotations budgétaires, notamment par la suppression du visa du Ministère de l'économie et des Finances sur les virements de crédits entre lignes du même paragraphe.
- améliorer l'efficacité opérationnelle des services déconcentrés régionaux et provinciaux aussi bien dans la préparation que dans l'exécution du budget en vue d'une amélioration aussi bien de l'accès aux services publics que de la qualité de ces services.
- renforcer la déconcentration budgétaire
- améliorer la programmation, l'exécution et le contrôle de la dépense publique.
- simplifier les procédures budgétaires

Lancée en 2002, ce système a été mis en œuvre progressivement pour couvrir pratiquement, à fin 2010, l'intégralité du budget d'investissement (97%) contre 77% en 2007 et 6% en 2002²⁰⁰. Les indicateurs de performance relatifs aux programmes engagés font l'objet de recueils qui sont communiqués annuellement au Parlement à l'appui des projets de budgets sectoriels.

Le corollaire indissociable de la globalisation des crédits est la contractualisation des relations entre les administrations centrales et leurs services déconcentrés sur la base de contrats objectifs moyens fixant les objectifs et les moyens nécessaires pour leur atteinte. Cette contractualisation

¹⁹⁹ MEF, Note de présentation accompagnant le projet de la loi de finances pour l'année budgétaire 2012 accessible sur www.finances.gov.ma.

²⁰⁰ MEF, Direction du budget, rapport d'activité, 2011.

visé à introduire un mode de gestion nouveau entre l'administration centrale et ses services extérieurs basé sur l'amélioration des performances et le renforcement de l'autonomie et de la déconcentration budgétaire.

La contractualisation donne tout son sens à la responsabilité des gestionnaires publics. En leur confiant pour atteindre ses objectifs des moyens globalisés, elle accroît leur autonomie, elle s'inscrit ainsi dans le triptyque d'une gestion publique moderne : responsabilité, autonomie, transparence.²⁰¹ A compter de 2006, a été introduit la dimension régionale dans la présentation du budget (élargissement du code de l'article de 2 à 4 positions pour tenir compte des 16 régions du Royaume codifiées 01 à 16).

Toutefois, dans la réalité, la logique de centralisation a toujours prévalu sur la logique de déconcentration bien que le décret du 20 octobre 1993 relatif à la déconcentration a tenté de donner un coup d'envoi à la déconcentration. La déconcentration reste très insuffisante, ce qui ralentit et rend opaque une partie de la dépense publique. Elle constitue un des points faibles du système budgétaire marocain²⁰². L'insuffisance de la déconcentration s'observe à tous les stades de la dépense publique, depuis la programmation et mise à disposition des crédits en amont jusqu'à la dépense effective en aval. Le principal défi consiste à traduire dans les faits cette volonté de déconcentration par la mise en œuvre d'une conception et d'une stratégie de déconcentration.

Si cette démarche budgétaire présente des avantages certains, elle ne va cependant pas assez loin dans l'installation de la bonne gouvernance au cœur de l'action publique. Cette réforme n'a pas pris en compte les questionnements stratégiques sur le rôle et l'efficacité de la dépense publique. Cette réforme s'est limitée à de simples aménagements et à l'introduction de techniques budgétaires sans faire l'objet d'une refonte législative globale. Elle s'est basée sur les simples dispositions juridiques ci-après :

- la circulaire du Premier ministre du 25 décembre 2001 modifiant et complétant le décret du 26 avril 1999 relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances.

²⁰¹ Michel Sapin, « Préface » in Guide méthodologique sur la contractualisation dans le cadre du contrôle de gestion, France, 2012.

²⁰² Banque Mondiale, *Etude d'évaluation de la gestion des systèmes des finances publiques*, op.cit.

- la circulaire du Ministre chargé des Finances du 28 février 2002 concernant l'application des nouvelles dispositions relatives aux virements de crédit ;
- le guide de gestion axée sur les résultats accompagnant la circulaire du premier ministre de décembre 2001.

L'examen des modifications apportées dans un premier temps par la réforme effectuées sur la base de décret et d'arrêté révèle qu'il s'agit en effet que de simples aménagements et non pas d'une véritable réforme. Comme le rappelle à juste titre certains auteurs étrangers, « *on ne change pas la société par décret* »²⁰³ et s'en tenir à un seul volet des réformes sans prendre en considération la multiplicité des chantiers et leur interconnexion c'est prendre le risque de l'injonction paradoxale : lancer une réforme sans donner les moyens de la mettre en œuvre. (..) Il ne s'agit pas nécessairement de tout réformer en même temps mais d'avoir une vision systémique et stratégique des changements à opérer²⁰⁴.

Le Maroc s'est contenté pendant longtemps d'une réforme budgétaire axée sur les résultats censée remédier à ses lacunes et visant à substituer une logique de moyens à une logique de résultats, mais cette réforme n'a pas réussi à ouvrir et moderniser le processus budgétaire.

Le Royaume a ignoré pendant longtemps ce "mouvement d'ensemble", et s'est contenté au niveau de la réforme budgétaire d'un mimétisme financier "fractionnaire" basé sur une transposition de techniques isolées. L'efficacité des approches visant à faire évoluer la structure de gouvernance et le mode de gestion publique dépend du contexte de chaque pays et des mécanismes de redevabilité et de transparence qui leur sont associés.

Les méthodes pour progresser vers une GAR dépendent en effet du contexte économique, social et politique de chaque pays. Elles ne sont pas mécaniquement dépendantes d'une technique budgétaire donnée, comme par

²⁰³ Mohamed Harakat, Les finances publiques et les impératifs de performance : le cas du Maroc, *op. cit.*, 2011, p.394.

²⁰⁴ Céline Chol, Françoise Waintrop, *Une vision systémique de la performance : quelques leçons tirées des expériences étrangères*, contribution pour le 13ème colloque international de la Revue Politiques et management public, Strasbourg, novembre 2003.

exemple, les CDMT. Des outils mis en place dans un contexte qui ne s'y prête pas peuvent fort bien devenir de simples fossiles, voire aller à l'encontre de l'objectif recherché.

Par ailleurs, la réforme budgétaire au Maroc s'est mise en place dans un contexte juridique, administratif et culturel à parfaire. Elle est de ce fait purement formelle. Sur le plan juridique, la LOF du 1998 ne sera modifiée et abrogée qu'à compter du 1^{er} janvier 2016. Par conséquent, étant donné que la loi organique de 1998, comme on l'a vu, est dans son esprit et dans sa lettre, le fondement juridique des budgets de moyens ; Il s'ensuit par exemple que les CDMT n'ont pas eu de valeurs juridiques et sont de simples documents de travail pour les administrations sans réel poids qu'apporte la loi.

Une réforme budgétaire ne peut atteindre les objectifs qui lui sont assignés sans la réforme en profondeur des fondements et des règles législatifs en vigueur et notamment la LOF²⁰⁵ qui constitue le texte fondamental de référence en matière budgétaire.

La réforme de cette loi regroupant l'ensemble des dispositions législatives régissant aussi bien la présentation, le vote, l'exécution du budget que le contrôle en passant par la détermination des ressources et des charges de l'Etat s'est imposée avec acuité. La LOF détermine les objectifs stratégiques des programmes clairs de développement de la gestion publique en termes de vision, de structures fiables de gestion, de contrôle interne et d'évaluation des politiques publiques²⁰⁶. Cette loi aura pour conséquence de bouleverser la procédure de présentation, d'adoption et d'exécution du budget de l'Etat.

B. La refonte de la LOF

L'examen de la réforme budgétaire montre que les premiers résultats obtenus restent insuffisant pour instaurer une bonne gouvernance des dépenses publiques. La réforme budgétaire au Maroc s'est caractérisée pendant plus d'une décennie essentiellement par son caractère partiel et l'absence d'une vision globale débouchant sur des réformes budgétaires incomplètes susceptibles

²⁰⁵ Mohamed Harakat, Finances publiques et droit budgétaires, *op, cit.*

²⁰⁶ *Ibid.*, p.12 et s.

parfois de créer une opacité budgétaire²⁰⁷. En effet, avant la refonte de la LOF, les mesures prises en matière de réforme budgétaire sont restées insuffisantes car une accumulation de techniques ne fait pas une réforme²⁰⁸. La réalisation d'une telle entreprise nécessite essentiellement la rénovation du cadre juridique de la loi organique mais également ses mesures d'accompagnement afin de permettre la pérennité et la réussite de la réforme.

1. Une réforme de la LOF qui à tardé à aboutir

Un rapprochement de ces évolutions avec la LOF de 1998 dévoile clairement qu'elle intègre insuffisamment ce souci de performance dans la gestion financière publique et se trouve en contradiction avec l'environnement théorique nouveau qui s'est développé. Elle reproduisait à cet égard les tares de l'ordonnance organique française du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances : insincérité dans la prévision et l'exécution budgétaire²⁰⁹, rigidité du cadre temporel d'exécution de la loi de finances²¹⁰. Les limites de l'ordonnance de 1998 se sont révélées de plus en plus évidentes au fur et à mesure que celle-ci se trouve confrontée à des réalités nationales et internationales différentes de celles qui avaient présidé à l'élaboration du texte français de 1959²¹¹ dont elle s'est inspirée.

En effet, l'ordonnance du 2 janvier 1959 était le texte de base du droit budgétaire de l'Etat français. Il avait été conçu en fonction de la conception interventionniste de l'Etat et de son budget, c'est-à-dire de la conception keynésienne qui était celle de l'après seconde guerre mondiale.

Il est clair que le type de budget soutenu par la LOF et qui institue une répartition des moyens par services, et non par programmes, n'est aucunement

²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ Michel Bouvier, Nouvelle gouvernance financière publique durable et conduite de la réforme budgétaire dans les pays en voie de développement, *RFFP*, n°98, juin 2007, p.137.

²⁰⁹ L'ordonnance met à la disposition du Gouvernement des artifices lui permettant d'afficher un déficit public moindre ou d'échapper à l'autorisation budgétaire du Parlement: non-appréhension comptable des flux de trésorerie, débudétisations, possibilité de sous-estimation des crédits.

²¹⁰ Lire, pour un approfondissement sur la question, Alain Lambert, *op,cit.* p. 13 et s.

²¹¹ Sur ces questions, cf.*RFFP* n°73-2001 et n° 74-2001.

adapté à une gestion budgétaire transparente. La nécessité de réformer la LOF ne se limite pas à la seule obsolescence du texte.

Un peu partout dans le monde, les systèmes financiers publics sont également en pleine mutation en faisant l'objet de réformes plus ou moins significatives. Les causes de ces changements sont en réalité complexes. Elles ne sont pas seulement liées à des nécessités économiques et financières mais également au fait que le contexte politique a changé avec notamment la volonté du pouvoir législatif d'accroître son pouvoir en matière de finances publiques²¹².

En vue de modifier en profondeur l'ensemble du dispositif budgétaire et faire évoluer le système des dépenses publiques axé sur une logique juridique vers une approche privilégiant la culture managériale, la réforme de la LOF est devenue une nécessité.

Le chantier de réforme de la LOF engagé depuis plusieurs années a tardé à voir le jour. Plusieurs actions ont eu lieu en vue de mettre en place la réforme de la LOF que l'on peut citer comme suit :

- Une journée d'étude sur la réforme de la LOF a été organisée au sein du Parlement au cours du mois de juin 2012. Elle a donné lieu à la mise en place d'une commission technique comprenant des membres de la Commission des Finances et du Développement Economique de la Chambre des Représentants et le ministère de l'Economie et des Finances pour enrichir la plateforme préparée par ce département.
- L'avant-projet de LOF, enrichi par les propositions de parlementaires, a été présenté devant les sous-commissions techniques créées entre le MEF et les commissions des finances de la première Chambre et de la deuxième Chambre du Parlement, respectivement le 12 février 2013 et le 6 mars 2013.
- Le projet de la LOF a été approuvé par le conseil de gouvernement le 3 janvier 2014 et par le conseil des Ministres le 21 janvier 2014.

²¹² Colloque sénat-OCDE des 24 et 25 janvier 2001 : processus budgétaire : vers un nouveau rôle du parlement, imprimerie du sénat, juin 2002.

- Le projet de la LOF a été déposé devant la première Chambre du Parlement le 12 février 2014.
- Réserve du Conseil Constitutionnel sur la constitutionnalité de la loi organique. D'après la décision de cette instance, la Chambre des représentants devait transférer le texte, tel qu'il a été amendé en deuxième lecture, à la Chambre des conseillers. Ce qui n'a pas été le cas. En effet, lors de la deuxième lecture du projet de loi organique, la commission des finances de la première Chambre a introduit et voté de nouveaux amendements aux articles 21, 27, 69 et 70 dudit projet sans que la mouture amendée soit transmise à la Chambre des conseillers²¹³.
- Promulgation de la loi organique relative aux lois de finances n° 130-13 le 2 juin 2015.
- Entrée en vigueur de la LOF prévue le 1^{er} janvier 2016

Cette nouvelle loi prévoit une classification selon le critère des programmes et s'assigne quatre objectifs principaux²¹⁴ :

- Conforter la Loi de finances dans son rôle d'accompagnement et de facilitation de la mise en œuvre des réformes structurelles et des stratégies sectorielles engagées par le pays et affirmer le rôle du Budget dans le développement économique et social, tout en poursuivant les efforts de préservation de la soutenabilité du cadre macro-économique ;
- Moderniser la gestion publique par le renforcement de la transparence et la performance de la dépense publique dans le sens de l'amélioration de la qualité des prestations du service public et la maîtrise de son coût et la

²¹³ Le matin, Le Conseil Constitutionnel épingle la procédure de vote du projet de loi organique des finances, 25 décembre 2014.

²¹⁴ Ces objectifs sont repris du document de présentation de la LOF du ministère de l'économie et des finances.

responsabilisation accrue des gestionnaires dans l'accomplissement des objectifs associés aux moyens budgétaires autorisés ;

- Renforcer le rôle du contrôle du Parlement sur l'action du Gouvernement, par l'enrichissement qualitatif de l'information sur la Loi de finances communiquée au Parlement et par l'orientation du débat parlementaire davantage vers la performance du budget et ses retombées sur la qualité de vie des citoyens ;
- Adapter le dispositif budgétaire pour accompagner la nouvelle dynamique de régionalisation et contribuer à l'impulsion de la déconcentration administrative en conférant plus de responsabilité aux gestionnaires locaux et en favorisant la mise en synergie et la convergence des interventions au niveau territorial.

Afin d'atteindre ces objectifs, la réforme de la LOF se base sur les trois axes suivants :

Axe 1 : Renforcement de la performance de la gestion publique

La nouvelle LOF propose, également, de se baser sur le principe d'objectifs et de résultats dans la gestion des finances publiques, ce qui exige la réforme de la nomenclature budgétaire pour passer d'une approche normative des dépenses à une présentation par programme et par projet auxquels sont assignés des objectifs.

Par ailleurs, le texte propose la définition et la détermination des responsabilités tout en octroyant davantage de souplesse aux gestionnaires en les responsabilisant quant à l'atteinte des objectifs préalablement définis. En outre, en vue d'évaluer les réalisations, des audits de performance sont réalisés par l'Inspection Générale des Finances .

Les rapports d'audit de performance sont transmis au Parlement en accompagnement du Projet de Loi de Règlement. A cet effet, les départements ministériels sont chargés d'élaborer un Projet Ministériel de Performance qui présente des données sur les stratégies, les programmes, les objectifs et les indicateurs de performance pour l'année suivante.

Chaque département est, également, amené à préparer un Rapport Ministériel de Performance joint au Projet de Loi de Règlement de l'année

considérée. Ces rapports sont consolidés au niveau du Rapport Annuel de Performance établi par le Ministère chargé des Finances et présentés au Parlement à l'occasion de la discussion du Projet de Loi de Règlement.

Axe 2: Approfondissement de la transparence des finances publiques

La transparence dans la présentation et la diffusion des données relatives aux finances publiques constitue l'un des axes de cette réforme à travers, notamment, l'enrichissement continu de l'information budgétaire mise à la disposition du Parlement et du public à l'occasion de la présentation du projet de Loi de finances au Parlement.

Les informations communiquées au Parlement seront, en effet, enrichies par l'élaboration de plusieurs rapports dont le rapport sur les comptes consolidés du secteur public, le rapport sur les finances des collectivités territoriales, les rapports ministériels de performance, le rapport annuel de performance et les rapports d'audit de performance établis par l'Inspection Générale des Finances. La transparence budgétaire est, en outre, appuyée grâce à l'amélioration de la lisibilité au niveau de l'architecture de la nomenclature budgétaire.

Par ailleurs et pour renforcer la transparence budgétaire, la réforme de la LOF propose d'introduire de manière explicite le principe de sincérité budgétaire en vue de conforter la pertinence des hypothèses qui président à la préparation de la Loi de finances, de confirmer la qualité des prévisions des ressources et des charges compte tenu des informations disponibles au moment de leur établissement et de confirmer l'engagement de procéder à la présentation de Lois de Finances rectificatives en cas de modifications significatives des priorités et des hypothèses y afférentes.

Axe 3: Accroissement du rôle du Parlement dans le débat budgétaire

Le Parlement est partie prenante dans l'instauration d'une réelle démocratie budgétaire. Il doit remplir sa mission de contrôle de l'action du Gouvernement et ce, à la lumière des nouvelles dispositions constitutionnelles encadrant désormais les finances publiques. Dans ce cadre, la refonte de la LOF propose d'associer le Parlement dès les premières étapes de préparation du Projet de Loi de finances.

Le texte propose, également, de réaménager le calendrier d'examen et de vote du Projet de Loi de finances à travers l'introduction d'une phase de

préparation du cadre de programmation pluriannuelle de référence dans lequel la Loi de finances devrait s'inscrire ainsi qu'une phase de concertation avec le Parlement avant la fin du mois de juillet pour discuter des grandes orientations et du cadre général qui sous-tendent le Projet de Loi de finances, notamment le contexte international, l'évolution de l'économie nationale, l'exécution de la Loi de finances de l'année en cours et la programmation triennale globale de l'Etat qui ferait l'objet d'un rapport préparé par le Gouvernement et pouvant être discuté au Parlement.

Par ailleurs, la nouvelle loi propose de réduire significativement les délais de préparation des Lois de Règlement et leur présentation au Parlement conformément aux nouvelles dispositions constitutionnelles. C'est ainsi que le processus de vote par le Parlement de la Loi de Règlement devrait être bouclé dans les six mois suivant son dépôt par le Gouvernement sur le bureau de la Chambre des Représentants et ce, 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 LOF propose également de réhabiliter le rôle dévolu aux Lois de Finances rectificatives dans le respect du principe de sincérité et l'encadrement de son calendrier d'examen et d'adoption, à travers le vote du Projet de Loi de finances rectificative par le Parlement dans un délai global de 15 jours, et ce, étant donné le caractère urgent que revêt ce type de Lois.

La LOF implique également le fait que tous les départements ministériels devront élaborer leur projet de performance qui accompagnera le projet de loi de finances, indicateurs et objectifs consignés. Ces données doivent être mises à la disposition des parlementaires.

Enfin, Le nouveau texte rappelle les bases du nouveau système de la comptabilité publique (droits et obligations constatés, aspects patrimoniale...) ainsi que le principe de la sincérité comptable. Il introduit, pour la première fois, l'obligation de certifier les comptes de l'Etat. La fonction de certificateur sera confiée à la Cour des comptes.

Ces mesures nécessitent que des dispositions préparatoires soient prises au préalable car cette réforme risque de ne pas atteindre les résultats escomptés en l'absence d'une implication forte de l'ensemble des composantes de la société et de la non appropriation de cette nouvelle culture de performance par les différents acteurs concernés.

L'adoption de la nouvelle LOF ne va pas sans conséquence sur le comportement et les habitudes des gestionnaires. Partout dans le monde, sur le plan culturel, la force d'inertie des habitudes, du rapport au travail et à la chose publique entrave l'éclosion des mutations culturelles²¹⁵.

Pour réussir à changer les comportements et la culture dans toute l'administration il est indispensable d'adopter une stratégie à l'échelle de l'administration et de mettre en place un bon dosage d'incitations qui prenne en compte la façon dont les comportements des principaux acteurs influent les uns sur les autres.

Une réforme réussie nécessite une préparation et une feuille de route précises et détaillées. En France, il a fallu de nombreuses tentatives pour aboutir à la LOLF, dont la mise en application fut étalée sur cinq ans. Il est difficile d'attendre des pays en développement comme le Maroc, dotés d'institutions moins fortes, des réformes budgétaires de grande ampleur et rapides. Il est certes vrai que la réforme marocaine prévoit également une progressivité de 5 ans avant la mise en œuvre effective de la loi, mais aucune réflexion approfondie sur les mesures d'accompagnement n'a été sérieusement engagée²¹⁶.

Ce travail nécessite de consolider les fondations de la réforme, d'adapter les structures administratives, les institutions de contrôle. Cela implique de créer les conditions d'un environnement favorable à la réforme avant d'introduire une budgétisation axée sur les résultats. L'implication par l'ensemble des acteurs de la réforme sont des éléments décisifs de son succès.

Le Parlement doit jouer pleinement son rôle en contrôlant réellement les dépenses publiques en discutant du fond des sujets et non de données chiffrées

²¹⁵ Jean-Pierre Duprat, Marc Simmony, Maurice Tubul, *Les fonds structurels européens en région*, Paris, LGDJ, 2003, p.120.

²¹⁶ Il est prévu une application des dispositions de la LOLF en premier lieu pour 4 départements pilotes : l'Education Nationale, l'Agriculture et la pêche maritime, le Haut commissariat aux Hauts et Forêts et la lutte contre la Désertification et l'Economie et Finances. Pour le déploiement des dispositifs relatifs à cette réforme, il sera procédé à la création d'un comité des Secrétaires Généraux des Ministères pour le pilotage stratégique de la réforme ainsi qu'un comité au sein de chaque Ministère.

incompréhensibles et en disposant d'une vision complète et non partielle de la sphère publique pour arrêter ses choix et veiller à leur respect²¹⁷.

Quant à l'exécutif, il doit instituer un dialogue permanent avec le Parlement sur les questions budgétaires en lui fournissant toutes les informations et données nécessaires pour lui permettre de jouer pleinement son rôle. Faute de cette mise à niveau, l'effort de réforme peut être compromis. Cette réforme ne pourra pas être menée à son terme sans soutien politique.

A titre de comparaison, il convient de noter que la LOLF française n'aurait pas pu voir le jour sans un fort soutien politique bipartisan, du Gouvernement, de l'Assemblée nationale comme du Sénat.

Au-delà de son aspect technique et comptable, cette loi modifie en profondeur l'ensemble du dispositif budgétaire pour plus d'efficacité et une plus grande responsabilisation des gestionnaires et fait évoluer le système des dépenses publiques marocain d'une logique juridique et comptable vers une approche privilégiant la culture managériale au service du développement et du bien-être des citoyens²¹⁸.

La réforme budgétaire ne pourra prendre donc tout son sens que mise au service d'une politique de réforme de l'action publique. En effet, la modernisation de l'action publique peut être utilisée pour renforcer la réforme de la gestion des dépenses publiques en incitant à porter l'attention sur les objectifs et la performance et en motivant le changement dans les comportements des acteurs.

La question essentielle à laquelle une réforme budgétaire devrait apporter une réponse n'est pas uniquement financière. Elle porte en réalité sur la régulation et la mise en cohérence de l'ensemble très diversifié que forme les

²¹⁷ Assemblée nationale, Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense et le contrôle parlementaire, *op.cit.*, p.5.

²¹⁸ Sallaheddine Mezouar, « Discours d'ouverture », in *La cohérence des finances publiques au Maroc et en France*, actes du 5^{ème} colloque international, 9-10 septembre 2011, Rabat.

pouvoirs financiers publics aussi bien politiques qu'administratifs étant entendu que les dépenses publiques sont au cœur du problème.

La réforme budgétaire doit dépasser le cadre des dépenses publiques stricto sensu pour servir de moteur à la modernisation de l'action publique . la réforme budgétaire ne peut réellement produire ses effets que dans la mesure où l'état dispose d'une administration publique moderne capable de relever les nouveaux défis. Ceci nécessite du temps dans sa conception, son acceptation et surtout pour sa mise en œuvre pleine et effective, modifiant *in fine* les pratiques administratives.

2. *L'introduction par la nouvelle loi organique du principe de sincérité*

La recherche de la transparence s'appuie principalement sur des principes qui mettent en avant la clarté des documents budgétaires. Il s'agit du principe de l'unité, de l'annualité, de l'universalité et de la spécialisation des crédits.

La philosophie derrière ces principes est régie par la recherche de la clarté des documents budgétaires afin que les décisions prises par les parlementaires ne soient pas faussées par un manque d'informations ou par des informations inexactes. Ils se fondent sur un double souci de gestion claire et transparente des comptes publics et de contrôle plus efficace du Parlement sur l'action gouvernementale²¹⁹.

Aujourd'hui, l'évolution contemporaine du droit budgétaire s'est traduite par l'accentuation de la responsabilisation des gestionnaires publics²²⁰ et l'apparition de nouveaux principes budgétaires notamment celui de sincérité²²¹. Il est au cœur de la gestion des finances publiques de l'ensemble des pays développés.

²¹⁹ Gilbert Orsoni, *Principes et techniques budgétaires*, documents d'études n°5-02, Paris, la documentation française ,1982,p.2.

²²⁰ Jean Luc Albert et Luc Saidj, *Finances publiques*, 7^{ème} éd. ,Paris, Dalloz, 2011, , p.390.

²²¹ *Ibid*, p.79-80.

ce principe est désormais clairement affirmé dans la nouvelle loi organique marocaine . Il est ainsi devenue l'une des cinq règles fondamentales régissant le fonctionnement du budget de l'Etat. Il se définit comme le souci éthique de garantir l'exactitude des informations dans la loi de finance et la fiabilité de l'équilibre budgétaire annoncé.

Le principe de sincérité porte à la fois :

- **sur les lois de finances** (article 10) : « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. La sincérité des ressources et des charges s'apprécie compte tenu des informations disponibles au moment de leur établissement et des prévisions qui peuvent en découler ».
- **sur les comptes de l'Etat** (article 31) « *il précise que « Les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ».*

La sincérité des lois de finances concerne la sincérité dans son sens budgétaire. L'article 10 de la LOF met en évidence que les lois de finances doivent présenter de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Autrement dit, les moyens pour lesquels une autorisation parlementaire est sollicitée doivent correspondre aux charges prévisibles.

cette sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler. L'obligation de sincérité impose au Gouvernement de transmettre au Parlement toutes les informations nouvelles susceptibles de remettre en cause les grandes lignes de l'équilibre budgétaire, et ce même en cours d'examen de la loi de finances.

La sincérité des comptes de l'Etat doit aussi se comprendre dans le sens traditionnel donné par la doctrine comptable d'exactitude des comptes. La loi de règlement est l'une des trois types de lois de finances avec les lois de finances initiale et rectificative . Elle constitue un document comptable soumis à l'approbation du Parlement. La Loi de règlement s'accompagne de nombreuses annexes, notamment des rapports annuels de performance qui précisent, les résultats atteints par programme et permettent ainsi une évaluation de l'utilisation des crédits au regard des objectifs fixés.

Ces dispositions s'inspirent largement de la LOLF française relative aux lois de Finances du 1er août 2001 dans ses articles 27 et 32.

Le principe de sincérité traduit une exigence de vérité imposée à l'Exécutif tant dans la phase de préparation du budget -sincérité budgétaire- que dans celle de son exécution -sincérité comptable-.

Le Conseil constitutionnel français, dans sa décision du 25 juillet 2001, a précisé que s'agissant de la loi de finances, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre tandis qu'au sujet de la loi de règlement, la sincérité s'entend comme imposant l'exactitude des comptes. Il y a donc un risque plus grand de voir censurée une loi de règlement pour insincérité. Le Conseil constitutionnel français s'est même empressé de les élever au rang de principes constitutionnels²²².

SECTION 2 : UNE DEPENSE INFLUENCEE PAR LES NORMES INTERNATIONALES

En plus du nouveau principe budgétaire de gestion axée sur les résultats ayant fortement influencé la dépense de par le monde, on observe une forte globalisation des standards internationaux en matière de gestion des finances publiques qui laisse espérer une intégration grandissante de la nouvelle gouvernance financière au sein des Etats. Toutefois, la récente crise financière a mis en exergue que leur portée reste très limitée (§1). Dans le cadre de l'évaluation de la transparence budgétaire par ces Institutions, le Maroc a fait l'objet de plusieurs rapports qui ont mis en exergue certaines faiblesses en matière de gestion budgétaire. Quant au positionnement du Royaume dans les classements internationaux, malgré quelques efforts, il reste à la traîne notamment en matière de la lutte contre la corruption (§2).

²²² Voir à titre d'exemples les décisions suivantes du Conseil constitutionnel : n° 97-395 DC du 30 décembre 1997 et n°98-405 DC du 29 décembre 1998 pour le principe de sincérité ; n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 pour le principe de bonne gestion financière et n° 2005--530 DC du 29 décembre 2005 pour le principe de transparence.

§1. Une reconnaissance normative internationale de la transparence

Bien que les dépenses publiques confient aux seuls Parlements un pouvoir normatif en matière budgétaire et financière, on assiste à l'essor d'une production de normes financières par des organismes internationaux. Les dépenses publiques sont devenues un fait planétaire qui engage la responsabilité des décideurs internationaux tout autant que celle des décideurs nationaux²²³.

La production des normes internationales procède à l'idée qu'il est indispensable que les Etats adoptent des standards, qu'ils partagent une même logique de gestion et que celle-ci soit parfaitement intériorisée, intégrée dans leur mode de fonctionnement pour qu'une autodiscipline puisse s'instaurer²²⁴. Un vaste consensus s'est aujourd'hui établi autour de l'idée que pour assurer une mise en œuvre efficace des ressources de la coopération au développement, il importe de confier autant que possible leur gestion aux systèmes et aux structures des pays bénéficiaires.

C'est l'une des voies dans laquelle s'est engagée la surveillance multilatérale internationale ces dernières années, avec l'invitation faite aux Etats d'adhérer à des codes de bonne conduite. L'objectif général étant d'assurer le respect d'un certain nombre de règles universelles, de références internationales, toutes plus ou moins centrées sur une indispensable transparence des finances publiques(A) mais dont la portée reste toutefois limitée (B).

A. La prolifération des normes internationales

Depuis la fin des années 1990, la notion de bonne gouvernance en matière de finances publiques est devenue pour la communauté financière internationale un des aspects fondamentaux de la bonne gouvernance financière²²⁵.

Selon les institutions internationales, notamment l'OCDE, la Banque Mondiale et le FMI, le concept de gouvernance publique recouvre la manière

²²³ Michel bouvier, Repenser et reconstruire les finances publiques de demain, *op. cit.*, p.5.

²²⁴ Michel Bouvier, Mutations des finances publiques et crise du pouvoir politique, *op.cit.*, p.46.

²²⁵ Thiamba Gueye, *L'incidence de l'union économique et monétaire ouest africaine sur les finances publiques et ses Etats membres*, thèse de doctorat en droit public, Université Panthéon Assas, 2011.

dont les autorités publiques d'un pays donné exercent leur pouvoir dans la gestion des ressources au service du développement de la collectivité.

La transparence des finances publiques, quant à elle, vise à accroître l'efficacité de la gouvernance en rendant les décideurs en charge de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques responsables de leurs actions vis-à-vis des citoyens, du législateur²²⁶.

Le premier acteur de cette mondialisation en matière de bonne gouvernance est sans nul doute le comité de la gestion publique de l'OCDE (devenu comité de la gouvernance publique) qui dès 1991 a joué un grand rôle dans la diffusion de normes et de modèles sur les thèmes de « la bonne gouvernance » en matière budgétaire²²⁷.

Les meilleures pratiques de l'OCDE en matière budgétaire stricto sensu sont formellement constituées d'une série de documents élaborés au sein du comité de la gestion publique et se rapportant au renforcement de la gouvernance publique. Mais, c'est surtout le document intitulé « Meilleures pratiques budgétaires en matière de transparence budgétaire » qui a une importance capitale en matière de bonne gouvernance des finances publiques.

Publié en mai 2001, ce document sert d'outil de référence. Il préconise la communication systématique et, dans les délais opportuns, de l'ensemble des informations budgétaires pertinentes. Il propose également une série de bonnes mesures à appliquer dans les domaines de la préparation des principaux rapports budgétaires, de la divulgation d'informations particulières ainsi que de la qualité et de l'intégrité des informations.

Selon cette organisation, la transparence de l'information budgétaire doit permettre le contrôle budgétaire par le Parlement mais aussi l'information d'un large public composé de personnes physiques (citoyens, politiques,

²²⁶ MEF, La transparence des finances publiques, exigence du contexte national et international, *Revue Al-maliya-spécial*, n°6, mai 2008.

²²⁷ Céline Chol, Françoise Waintrop, Gestion publique et mondialisation : contraintes et opportunités, *Revue politiques et management public*, vol 21, n°21-2, 2003, p. 125.

contribuables...) ou morales (associations, entreprises, personnes morales de droit public...). Elle est donc une condition de fonctionnement de la démocratie au niveau des budgets et des comptes publics²²⁸. Depuis une dizaine d'années, le Maroc a développé des relations étroites avec l'OCDE. Il a ainsi adhéré à plusieurs instruments dont notamment la déclaration sur la probité, l'intégrité et la transparence dans la conduite des affaires et de la finance internationale (2012). En outre, le Maroc participe aux travaux du comité de la gouvernance publique depuis 2011.

Selon l'OCDE, le bon fonctionnement d'une administration publique exige essentiellement un système fiable de finances publiques. Reste que cette vision, si elle est partagée par la Banque Mondiale et le FMI, fait l'objet d'une plus grande précision dans les préconisations de ces organismes.

En effet jusqu'au début des années 1990, la transparence n'était pas reconnue comme priorité et comme un facteur essentiel et structurant des réformes financières soutenues par le FMI²²⁹. La volonté de promouvoir la transparence des finances publiques par le FMI s'est matérialisée dès le 16 avril 1998 par l'adoption du code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques²³⁰. C'est sur la base de ce code qu'ont été publiés, début 2001, un manuel sur la transparence des finances publiques²³¹ et un questionnaire permettant d'évaluer pour chaque pays membre, la transparence de ces finances publiques, appelé aussi Rapport sur l'Observation des normes et des codes concernant la transparence des finances publiques (RONC).

Le code et le manuel constituent des pièces maîtresses des normes de transparence, depuis leur première publication en 1998 et leur dernière mise à

²²⁸ Laurent Pancrazi, *Sincérité et transparence dans le droit budgétaire*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 196.

²²⁹ Dominique Bouley, *op. cit.*, p.15.

²³⁰ Le code peut être consulté à l'adresse www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm.

²³¹ Le code est complété par un manuel sur la transparence des finances publiques publié conjointement et qui explique les préceptes du code tout en illustrant les bonnes pratiques qui y sont recommandés.

jour en 2007²³². Le Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques énonce plusieurs principes et pratiques visant à garantir que les gouvernements donnent une image fidèle de la structure et des finances des administrations publiques. Ce code, même s'il n'est pas encore une norme contraignante mais simplement un guide que le FMI conseille fortement à ses membres, a quand même joué un rôle crucial dans les efforts que déploie le Fonds pour aider ces derniers à se familiariser avec les notions de transparence et de bonne gouvernance. Il souligne que la transparence des finances publiques contribue au débat public sur la politique budgétaire, durcit l'obligation faite aux gouvernements de rendre compte de l'exécution de cette politique et accroît leur crédibilité. C'est cette définition de la notion de transparence qui est à la base du code.

Selon le FMI, la transparence n'est qu'un des aspects de la bonne gestion. Celle-ci s'appuie sur trois aspects fondamentaux que sont la transparence, l'efficacité de la politique de finances publiques et la santé des finances publiques²³³. Le respect de ce code fournit ainsi au public l'assurance que le bien-fondé de la politique budgétaire peut être évalué de façon fiable. Bien que tous les pays soient encouragés à adopter les bonnes pratiques proposées dans le code, leur mise en application est facultative.

Ce code repose sur quatre grands principes²³⁴ :

- Définition claire des rôles et des responsabilités. Outre qu'il doit y avoir une distinction nette entre les activités du secteur public et les activités commerciales, la gestion des finances publiques et de ses relations avec le secteur privé doit s'inscrire dans un cadre juridique et institutionnel clairement défini. Au sein du secteur public, la répartition des fonctions

²³² Le code a été conçu par le FMI en 1998, puis mis à jour en 2007 dans le cadre de l'Initiative en matière de normes et codes, effort international qui avait pour ambition d'établir les principes de bonne gouvernance devant présider à l'amélioration de l'architecture du système financier international. Un projet de code mis à jour est en cours et sera achevé en 2014.

²³³ Fonds Monétaire International, *Manuel sur la transparence des finances publiques*, Washington, 2001, p.1.

²³⁴ Odile Sallard, L'influence de l'environnement international, *RFFP*, n°87, septembre 2004, p.177 et s.

de décision et de gestion doit être elle aussi clairement définie et rendue publique.

- Transparence des procédures budgétaires. Les données budgétaires doivent être présentées de manière à faciliter l'analyse et à promouvoir la responsabilisation des pouvoirs publics. La documentation budgétaire doit préciser les objectifs de la politique budgétaire, les hypothèses macroéconomiques qui les sous-tendent et les principaux risques — y compris ceux qui se rapportent aux garanties publiques et aux engagements conditionnels de l'État. Les modalités du recouvrement des recettes et du suivi des dépenses approuvées doivent être clairement établies.
- Accès du public à l'information. Le public doit être pleinement informé de l'activité budgétaire passée, présente et prévue des administrations publiques, ainsi que des principaux risques dans ce domaine, grâce à un accès direct à l'information budgétaire que les gouvernements doivent s'engager à diffuser en temps voulu.
- Garanties d'intégrité. Les données et les pratiques budgétaires doivent satisfaire aux normes de qualité convenues et faire l'objet d'un examen indépendant. Cette norme sert de référence pour l'évaluation des méthodes de production et de diffusion des statistiques.

Concernant les données relatives aux finances publiques qui font l'objet de diffusion dans le cadre de la NSDD -en plus des statistiques mensuelles sur les principales opérations financières du budget général de l'Etat- cette norme exige des données annuelles consolidées de l'ensemble du secteur des administrations publiques (budget général, comptes extrabudgétaires, caisses de sécurité sociale, collectivités territoriales...).

Dans la plupart des pays, certains aspects de la transparence des finances publiques couverts par le code peuvent encore être améliorés. Compte tenu de la diversité des systèmes budgétaires et des contextes culturels et juridiques entre pays ainsi que de l'inégalité des moyens techniques et administratifs dont ils disposent pour améliorer la transparence, il est inévitable que la mise en application du code ne procède pas au même rythme partout.

Dans certains pays, une assistance technique sera essentielle pour améliorer la transparence des finances publiques ²³⁵. Dans un document récent sur la transparence, la responsabilisation et les risques budgétaires, le FMI a examiné l'état de la transparence des finances publiques à la lumière de la crise ²³⁶.

Des progrès considérables ont été accomplis sur le plan de la couverture, de la qualité et de la ponctualité de l'information budgétaire depuis la fin des années 90, mais il est noté que les pouvoirs publics ne comprennent toujours pas suffisamment bien leur situation financière. Ce manque de transparence s'explique par une combinaison de lacunes et d'incohérences dans les normes existantes d'information budgétaire, de retards et de disparités dans l'observation de ces normes par les pays, et d'un manque de surveillance multilatérale du respect de ces normes ²³⁷.

²³⁵ En septembre 2012, 93 pays de toutes les régions du monde et à tous les niveaux de développement économique avaient diffusé leurs RONC budgétaires sur le site internet du FMI à la page Normes et Codes. Les informations peuvent être actualisées à tout moment à la demande des autorités; celles-ci peuvent également décider de recommencer un RONC complet. En septembre 2012, 29 pays avaient procédé à des mises à jour ou à des réexamens complets. Par ailleurs, la transparence est aussi évaluée de façon générale dans le cadre des activités ordinaires que le FMI mène dans les pays au titre de la surveillance et du suivi des programmes. Les missions d'assistance technique assurées par le Département des finances publiques aident également les autorités à améliorer la transparence des finances publiques au regard de pratiques telles que les cadres de politique budgétaire et règles budgétaires, les accords de gestion des finances publiques, la gestion des recettes provenant de l'exploitation des ressources naturelles, l'évaluation et la communication des risques budgétaires ou l'intégration des entreprises publiques dans les comptes financiers.

²³⁶ FMI, *Transparence, système de responsabilité et risque budgétaire*, (en ligne), 2012, disponible sur <https://www.imf.org>.

²³⁷ Face à ces lacunes, le FMI recommande ce qui d'améliorer les normes d'information budgétaire, y compris le Code du FMI. Il s'agit d'élargir la couverture institutionnelle des rapports budgétaires, de prendre en compte une gamme plus large de flux, d'actifs et de passifs, et d'inclure de nouvelles normes pour les prévisions budgétaires et la gestion des risques ;s'efforcer de manière plus concertée d'accélérer la mise en application de ces normes. Au niveau national, il faut favoriser la transparence par l'intermédiaire des parlements, des institutions supérieures de contrôle des finances publiques et des conseils consultatifs indépendants. Au niveau international, le FMI et d'autres institutions multilatérales doivent fournir davantage de recommandations pratiques sur des questions telles que l'application de la comptabilité sur la base des droits constatés et la surveillance budgétaire des sociétés publiques ; renforcer la surveillance internationale de l'observation de ces normes par les pays. En particulier, le FMI doit remplacer le RONC existant pour la transparence des finances publiques par une approche plus analytique, modulaire et graduée pour évaluer les pratiques et les résultats des pays en la matière.

En plus de l'OCDE, du FMI et de la BM il existe s'autres organisations comme l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI) qui assure un cadre institutionnel depuis plus de 50 ans aux Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC), pour le transfert des connaissances et la multiplication des connaissances afin d'améliorer à l'échelle internationale le contrôle externe des finances publiques et accroître, par conséquent, la compétence professionnelle, l'image et l'influence des ISC dans les pays respectifs.

L'INTOSAI contribue à l'amélioration de la gouvernance des finances publique à travers la promotion d'une gestion financière saine et, plus généralement, de la reddition des comptes par l'instauration des principes de base de l'audit externe auxquels tous ses membres doivent adhérer. L'INTOSAI publie des normes internationales et des lignes directrices en matière de conformité financière et de contrôle du rendement et fournit des orientations liées à la bonne gouvernance.

L'enquête sur le budget ouvert du partenariat budgétaire international (IBP) évalue la disponibilité au public de huit documents clés (rapport préalable au budget ; projet de budget de l'exécutif ; budget adopté ; budget des citoyens ; rapport en cours d'année ; revue de milieu d'année ; rapport de fin d'année ; rapport d'audit) dans chaque pays évalué, ainsi que l'exhaustivité des données dans ces documents²³⁸. L'enquête évalue aussi le degré de contrôle efficace exercé par les corps législatifs et les institutions suprêmes de contrôle, ainsi que les opportunités disponibles au public pour participer aux processus décisionnels nationaux.

La première conférence globale de l'IBP a été organisée en 1997 pour rassembler des praticiens du plaidoyer budgétaire, seuls 15 pays étaient représentés. En 2003, la quatrième conférence globale de l'IBP a été suivie par

²³⁸ Selon l'enquête réalisée par IBP en 2008, *Ouvrir les budgets, changer des vies : enquête sur le budget ouvert*, « L'Etat de transparence des finances publiques dans le Monde est déplorable. Le public n'a pas encore accès aux informations détaillées et opportunes à même de lui permettre de anticiper de façon significative au processus budgétaire et d'exiger du gouvernement qu'il rende des comptes. » Ce manque de transparence, souligne le rapport, « Encourage les dépenses inappropriées, inutiles et liées à la corruption et il exclut le public de la prise de décision, réduit la légitimité et l'impact des initiatives de lutte contre la pauvreté. » IBP, *Ouvrir les budgets, changer des vies*. (<http://www.openbudgetindex.org>).

40 pays. Actuellement, l'IBP est en contact avec des organisations de plaidoyer budgétaire dans plus de 85 pays et le nombre des organisations ne cesse d'augmenter.

Même si certains progrès ont été accomplis dans la lutte contre la corruption administrative, les problèmes de gouvernance qui ont des origines politiques ou systémiques profondes restent plus difficiles à résoudre. Si les organisations internationales ont publié des principes directeurs exhaustifs pour assurer la transparence budgétaire souhaitable, elles n'ont pas précisé ce qu'il faudrait intégrer aux législations nationales à l'exception de l'organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) qui recommande d'introduire des normes dans les Constitutions²³⁹.

B. Des normes sans effet juridique

Le suivi de la transparence des finances publiques par les institutions internationales n'a pas empêché les pays de déclarer dans une large mesure leurs déficits et leurs dettes. L'application des normes ne suffit donc pas à garantir la stabilité financière et ne représente pas une fin en soi ni un remède magique. Elle doit plutôt être perçue comme un moyen de promouvoir des systèmes financiers sains, ce qui contribue à réduire l'accumulation des risques ainsi que des vulnérabilités et par conséquent permet d'éviter les crises.

Les normes internationales n'étant que des principes, le normalisateur international s'est jusqu'à présent refusé à fournir une aide à leur mise en œuvre²⁴⁰. Toutefois, les bailleurs de fonds exercent désormais de plus en plus de pression sur les pays bénéficiaires afin qu'ils intègrent, dans leur politique interne, les meilleures pratiques budgétaires. D'une manière générale, ils soutiennent activement les actions en faveur d'un renforcement de la

²³⁹ OCDE, *Revue sur la gestion budgétaire*, vol.4, Numéro 3, OCDE, 2004.

²⁴⁰ Philippe Adhemar, « Les normes comptables internationales », in Michel Bouvier, *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, LGDJ, 2009, p. 250.

transparence financière et toutes les réformes de la gestion des finances publiques²⁴¹.

Les lacunes qui caractérisent la divulgation des informations budgétaires tiennent à diverses insuffisances et incohérences des normes de transparence des finances publiques, aux retards avec lesquels les pays les appliquent et à l'absence d'un suivi multilatéral efficace du respect des normes. On peut reprocher ainsi aux systèmes de surveillance existants soit que leur efficacité se trouve limitée du fait qu'ils reposent largement sur le bon vouloir des pays, soit que leur renforcement va de pair avec une certaine rigidité²⁴².

C'est ainsi que la Banque Mondiale devrait pouvoir améliorer sa performance en procédant à des analyses de gouvernance plus poussées en apportant plus d'attention aux bases du système de gestion des finances publiques²⁴³. De même que l'efficacité des évaluations par le FMI des pratiques nationales en matière de transparence des finances publiques devrait être améliorée, il est nécessaire de renforcer le RONC qui doit cesser d'être un exercice purement formel, et de privilégier une évaluation plus ciblée et fondée de la qualité de l'information budgétaire publiée. Cette réforme est d'autant plus indiquée que le FMI a réduit ses activités de suivi de la transparence des finances publiques au cours des dernières années. Le nombre annuel de pays pour lesquels la version finale ou une mise à jour d'un RONC de finances publiques a été établi a chuté de 21 en 2002 à seulement un en 2011. Cela s'explique à la fois par la baisse de la demande et par la contraction des ressources affectées par le FMI à ce domaine²⁴⁴.

De même, l'OCDE a publié des manuels contenant des informations détaillées sur les systèmes de gestion des finances publiques, mais cette

²⁴¹ Loic Phillip, *Panorama du contrôle des finances publiques dans le monde*, *op. cit.*, p.22.

²⁴² Michel Bouvier, « Nouvelle culture de gestion publique, gouvernance des sociétés complexes et réforme de l'Etat », in Ali Sedjari (dir), *Gouvernance et conduite de l'action publique au 21^{ème} siècle*, *op.cit.*, p. 105.

²⁴³ Catherine Laurent, *Bonne gouvernance ...*, *op.cit.*, p.32.

²⁴⁴ FMI, *Transparence*, *op. cit.*

documentation n'est ni parfaitement adaptée au grand public, ni exhaustive sur les problèmes de transparence que soulèvent ces rapports.

Il est par conséquent nécessaire d'améliorer la diffusion d'informations sur les pratiques en matière de transparence des dépenses publiques. Des informations de base sur les pratiques nationales en matière de présentation de l'information budgétaire sont présentées dans différentes publications, notamment dans le Tableau d'affichage des normes de diffusion des données, la base de données de l'OCDE sur les pratiques budgétaires, les rapports RONC et PEFA, et l'Open Budget Survey de l'IBP. Il n'existe toutefois aucune source réunissant des informations sur les pratiques en matière de transparence des finances publiques dans tous les pays²⁴⁵.

Par ailleurs, au sein de la communauté des donateurs, on admet de plus en plus que le succès des stratégies de réforme de la GFP ne dépend pas uniquement du contenu des réformes mais avant tout de leurs modalités. Voilà pourquoi il s'avère impossible de piloter efficacement les réformes de la GFP de l'extérieur. En effet, celles-ci doivent résulter d'un processus endogène, défini par les instances politiques et institutionnelles, dont l'initiative, l'application et le suivi incombent en premier lieu aux pays partenaires. L'appropriation et le leadership des partenaires revêtent dès lors une importance décisive pour le succès de ces réformes²⁴⁶.

Quant à la coopération au développement, son rôle consiste avant tout à susciter la réflexion, à appuyer la formulation de stratégies de réforme dans le cadre du dialogue avec les partenaires et à fournir un soutien financier et technique à leur application. Les efforts de réforme doivent avant tout viser à développer les capacités des pays partenaires en matière de gestion des finances publiques.

En général, quelle que soit l'approche choisie pour réformer la GFP, il faut se rappeler que la structure et le fonctionnement des systèmes des finances

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ Stefan Leiderer, Peter Wolff, « Gestion des finances publiques : une contribution à la bonne gouvernance des finances publiques », in *Financer le développement par la mobilisation des ressources locales*, Institut universitaire d'études du développement, vol 26, n°2, 2011, p.185.

publiques sont liés au contexte et peuvent donc varier grandement d'un pays à l'autre. Il serait dès lors vain de vouloir définir un modèle standard de GFP, et il serait parfaitement impossible de transposer les éléments d'un système budgétaire d'un pays dans un autre, car le fonctionnement de certains composants de la GFP dépend des caractéristiques du système dans son ensemble.

Des mesures isolées visant à améliorer certains éléments de la GFP n'ont dès lors guère de chances de succès : elles peuvent même s'avérer contreproductives. Pour être efficaces, les mesures prônées doivent donc toujours tenir compte des spécificités du pays concerné et viser l'ensemble de sa gestion des finances publiques. Il importe donc à la fois de renouveler les efforts internationaux de transparence en matière de finances publiques à la fois pour prendre en compte les leçons tirées de la crise elle-même et pour prévenir le retour de l'opacité budgétaire à son issue²⁴⁷, et de trouver l'équilibre entre ce qui émane de l'international et les spécificités nationales et locales. C'est en effet au niveau national et local que doivent se déterminer les stratégies.

§2.Le positionnement international du Maroc

Les rapports publiés par les différentes institutions ont certes quelques limites méthodologiques, mais ils permettent d'apprécier le rythme du pays comparativement à la norme mondiale en matière de conduite et de mise en œuvre des réformes dans différents domaines (A) et de le positionner par rapport à des pays concurrents ou partenaires(B).

A. La perception du Maroc par les instances internationales

Les relations du Maroc avec les institutions internationales dont notamment le FMI et la Banque Mondiale sont anciennes. Elles se sont intensifiées avec le FMI lors de la crise de la dette entre 1983 et 1993, période au cours de laquelle le Maroc était tenu de souscrire à des programmes de stabilisation soutenus par

²⁴⁷ FMI, *Transparence*, op.cit. p.5.

le FMI, pour pouvoir bénéficier de rééchelonnements et d'allègements de dettes auprès de ses créanciers publics et privés. Six accords de confirmation furent ainsi conclus par le Maroc avec le FMI entre 1983 et 1993, marquant l'engagement du Maroc dans une phase d'ajustement structurel qui va durer dix ans.

Le FMI continua d'influer et d'orienter la politique économique suivie par les autorités marocaines même au-delà de la période de l'ajustement structurel qui avait pris fin en 1993 et ce à travers les consultations au titre de l'article IV de ses statuts, de son appréciation de la viabilité du cadre macroéconomique préalablement à l'engagement par d'autres bailleurs de fonds, dont notamment la Banque Mondiale, et de financements d'appui aux réformes dont la mise en œuvre continua après 1993.

La conformité aux normes établies par le FMI est devenue la seule source de cotation pour un pays en développement et la condition de son accès au financement international²⁴⁸. En août 2012, Le Maroc a bénéficié auprès du FMI d'une ligne de précaution de liquidité (LPL) d'un montant de 6,2 MM DH²⁴⁹. Il s'agit d'un instrument financier apportant des liquidités mobilisables immédiatement en cas de besoin de financement de la balance des paiements pour une durée de deux ans.

La LPL est destinée aux pays dont les paramètres économiques fondamentaux sont sains, mais qui affichent une vulnérabilité face à la dégradation de la conjoncture internationale et aux chocs exogènes²⁵⁰. Le déboursement ne se fera donc, qu'en cas de choc imprévu pouvant mettre une pression importante sur la balance des paiements. Le Conseil d'administration du FMI a reconfirmé, le vendredi 31 janvier 2014, l'éligibilité du Maroc à la LPL. Les recommandations du FMI sont fort écoutées par les pouvoirs publics et ses évaluations sont devenues le critère par excellence pour juger d'une bonne gouvernance économique.

²⁴⁸ Centre Marocain de conjoncture, *FMI : le Maroc et la croissance économique*, juin-juillet 2003.

²⁴⁹ Les critères déterminant l'admission d'un pays à la LPL concernant 5 domaines : la position extérieure et l'accès aux marchés ; la politique budgétaire, la politique monétaire, la solidité et la supervision financière, la qualité des données.

²⁵⁰ Ligne de précaution de liquidité, comment ça marche ? , *L'Economiste*, n° 3842 du 7 août 2012.

Par ailleurs, un ensemble de réformes structurelles essentielles, soutenues par des prêts de la Banque Mondiale viennent compléter le programme de stabilisation du FMI. Le Maroc a ainsi bénéficié auprès de la Banque Mondiale, entre 1984 et 1995, de 10 prêts d'ajustement structurel et d'appui aux réformes sectorielles : deux prêts à l'ajustement structurel et huit prêts sectoriels d'appui aux réformes qui ont intéressé le commerce et l'industrie, l'agriculture, les entreprises publiques, l'éducation et le secteur financier.

L'approfondissement de ces réformes et leur extension à d'autres secteurs (habitat, administration publique, fiscalité) continuèrent au-delà de 1993 pour atteindre des niveaux record. En 2011, plus de 710 millions ont été décaissés, dont 600 millions de dollars relevant d'un prêt à l'appui budgétaire²⁵¹. En effet, la Banque a financé plusieurs programmes d'appuis budgétaires au Maroc dont 4 programmes d'appui à la réforme de l'administration publique (PARAP I, II, III, IV), 5 programmes d'appui au secteur financier (PASFI I à IV et PADESFI), le programme d'appui à la couverture médicale (phase I et II) et plus récemment le programme d'appui au plan d'urgence du système de l'éducation. Les rapports d'achèvement réalisés pour la plupart de ces programmes ont conclu à la bonne performance du pays dans l'exécution de ces derniers.

Un certain nombre de travaux d'analyse et de réformes ont été engagées par la Banque avec d'autres bailleurs de fonds en complément aux chantiers de réformes engagées par le pays. Ces réformes touchent à un certain nombre de domaines dont principalement : la décentralisation, la déconcentration, la réforme de l'administration et de la fonction publique en plus de l'amélioration du climat des affaires. Le portefeuille de projets de la Banque se situe à 204 projets dont 166 achevés et 25 toujours en cours en 2014 (8 abandonnés et 5 proposés).

L'évaluation de la transparence des finances publiques marocaines a fait l'objet d'une mission du FMI en 2004 et de la Banque Mondiale dans le cadre du PEFA en 2009 qui est venue compléter l'étude sur l'évaluation de la gestion des finances publiques en 2003. A l'issue de ces missions, des rapports ont été établis dont les conclusions sont globalement satisfaisantes. Toutefois, les deux institutions soulignent que des progrès restent à accomplir pour que les finances

²⁵¹ www.banquemondiale.org.

publiques marocaines soient gérées dans des conditions de transparence conformes aux meilleures pratiques internationales.

Ainsi, d'après le rapport du FMI, élaboré sur la base de questionnaires et d'entretiens avec les autorités marocaines, le système de gestion des finances publiques marocaines bénéficie d'un niveau élevé de fiabilité, de sécurité juridique et permet la maîtrise des évolutions budgétaires. La réforme de la loi organique intervenue en 1998, les décisions législatives et réglementaires qui l'ont accompagnée, ainsi que les réformes récentes se sont traduites par des avancées importantes en matière de clarté des normes budgétaires et comptables, d'accessibilité de l'information financière, de qualité des données financières et de maîtrise des processus de préparation et d'exécution de la dépense²⁵².

Ce rapport rajoute que l'accès du Parlement et de l'opinion publique à l'information financière et budgétaire est globalement satisfaisante et le gouvernement s'attache à assurer une large diffusion des éléments relatifs à la gestion des finances publiques. Les procédures d'exécution de la dépense sont fiables et clairement organisées et permettent de contrôler efficacement les autorisations de dépenses accordées par le Parlement. Cependant, la couverture du budget de l'Etat et le périmètre d'application des procédures de gestion des dépenses publiques sont limités aux opérations des administrations centrales de l'Etat, à l'exclusion des régimes de sécurité sociale, des établissements publics et des collectivités territoriales.

En outre, la qualité de l'information budgétaire pourrait être améliorée en précisant les sources et les méthodes sur lesquelles sont fondées la compilation des informations budgétaires et en fournissant les séries statistiques mensuelles sur les agrégats budgétaires. Quant à la gestion des dépenses publiques, elle reste fondée sur une logique de moyens ; elle est encadrée par des procédures de contrôle préalables lourdes et complexes qui ne laissent pas suffisamment de place à la responsabilisation des gestionnaires. Bien que les conclusions de ce rapport semblent toujours d'actualité, certaines observations semblent aujourd'hui dépassées compte tenu de l'état d'avancement actuel du Maroc sur certaines questions.

²⁵² FMI, *Transparence des finances publiques*, op, cit.

Le Maroc fait également l'objet à intervalles réguliers d'une mission d'évaluation des experts du FMI, connue sous le nom d'article IV, en référence aux statuts du fonds. A cet effet, un rapport a été publié le 5 avril 2013 qui rappelle l'essoufflement du modèle de croissance et insiste sur les réformes structurelles à mettre rapidement en place. Au plan macro-économique, l'un des principaux défis du pays reste la réforme de la caisse de compensation. Le FMI conseille de poursuivre la réforme de ce système en aidant les populations défavorisées par des aides directes plutôt que par un système indifférencié de subventions. Le corollaire est donc le relèvement du prix des produits de base, d'autant que selon lui l'inflation reste maîtrisée (2,4% attendus en 2013)²⁵³. Le niveau des subventions de la caisse de compensation doit atteindre 4,5% du PIB cette année et descendre à 3% en 2016, selon le gouvernement.

Le FMI s'inquiète aussi fortement de l'équilibre du système de retraite, jugé insoutenable. Selon le calcul du Fonds, au rythme actuel, le déficit des caisses de retraite devrait afficher un déficit équivalent à 4% du PIB en 2040. Plus globalement, l'équilibre des comptes publics du pays est un sujet de préoccupation pour le FMI. Le gouvernement marocain s'est engagé à réduire ce déficit public à 3% en 2016. En 2013, le déficit équivalait à 5,4% du PIB contre 7,3% un an auparavant.

Pour ce qui est du cadre de mesure de la gestion des finances publiques par la Banque Mondiale²⁵⁴, la fiabilité de la gestion financière caractérisée par un niveau de risque faible a été confirmée en 2007, suite à la revue par la Banque Mondiale des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de l'évaluation financière et de la responsabilité comptable du pays (CFAA 2007). Le rapport sur la performance de la gestion des finances publiques (PEFA 2009) indique que des améliorations significatives ont été réalisées au Maroc dans le domaine du contrôle interne au niveau des administrations et des organismes publics.

²⁵³ En juin 2012, le gouvernement Benkirane avait décidé de relever le prix de l'essence d'environ 20%, mais cette hausse n'est pas suffisante, selon le Fonds. L'effort devait donc être poursuivi pour maîtriser ce sujet très sensible socialement et politiquement. En 2013, Une nouvelle décision a été prise.

²⁵⁴ Le Maroc est le premier pays du Maghreb à appliquer la méthodologie PEFA.

Certaines faiblesses restent à corriger notamment en matière de traitement des plaintes dans la passation des marchés et dans le recours total aux appels d'offres ouverts pour les marchés dont les montants sont supérieurs au seuil fixé de 200.000 DH (87% de ces marchés en 2006). La revue analytique du système de passation des marchés publics (CPAR 2008) qui constitue une mise à jour du rapport de 2005 a conclu que le risque global reste faible en matière de passation des marchés de l'Etat. L'exercice a conclu que les réformes engagées, dans le cadre du PARAP, en matière de gestion budgétaire axée sur les résultats, cadre des dépenses à moyen terme (CDMT), déconcentration budgétaire, contrôle de la dépense, et renforcement du système des marchés publics, etc., ont été conduites malgré leur simultanéité, avec un rythme soutenu et ont renforcé l'efficacité et la fiabilité du système budgétaire et comptable du pays.

B. Le positionnement du Maroc dans les classements internationaux

L'enquête sur le budget ouvert²⁵⁵ fondée sur un questionnaire²⁵⁶ et publiée une fois tous les deux ans fait partie des rares instruments de mesure de la transparence et de la responsabilité budgétaire dont la communauté internationale dispose. Cette enquête se base sur « *l'Open Budget Index* » qui classe un certain nombre de pays selon l'accessibilité du public aux documents budgétaires, le volume d'informations qu'ils contiennent et les délais de diffusion.

L'enquête réalisée en 2008 positionne le Maroc à la 59^{ème} place sur 85 pays avec un score de 27/100. Celle menée en 2010 le classe à la 69^{ème} place sur 94 pays obtenant un score de 28/100, dénotant une quasi-stagnation du scoring entre 2008 et 2010. Le benchmark du Maroc par rapport à des pays arabes comparables place le Royaume loin derrière la Jordanie (50/100), l'Egypte (48/100) et le Liban (32/100).

En 2012, le Maroc a amélioré sa position en se classant 2^{ème} dans la région MENA derrière la Jordanie en réalisant un score de 38/100 en 2012. Il est

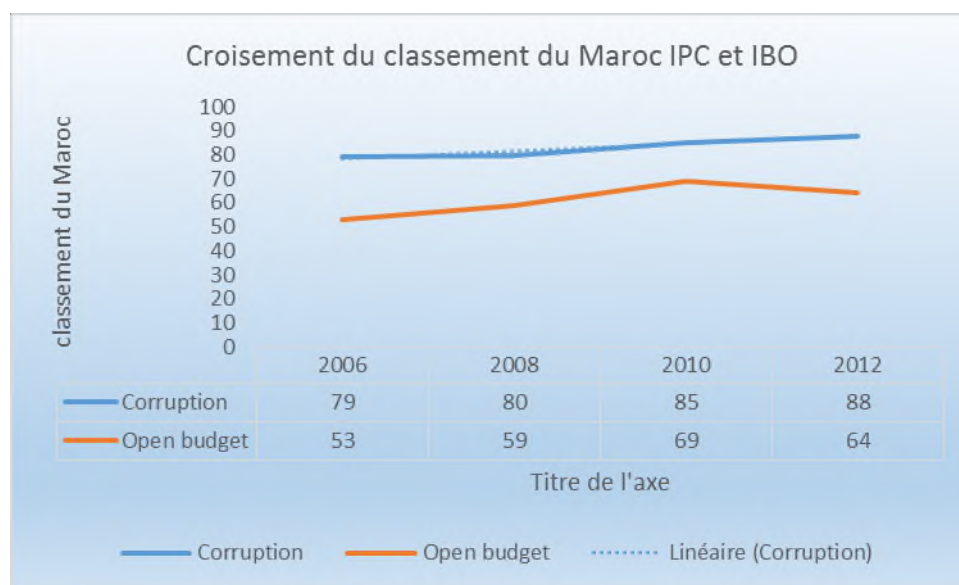
²⁵⁵ Enquête publiée tous les deux ans par l'Organisation internationale pour le partenariat budgétaire .

²⁵⁶ Ce questionnaire de 123 questions reflète les bonnes pratiques généralement admises concernant la gestion des finances publiques.

considéré ainsi parmi les 14 pays sur les 100 ayant fait l'objet de l'enquête sur le budget ouvert qui a réalisé une évolution importante entre 2006 et 2012. Mais même si le rang du Maroc est relativement supérieur à ceux des autres pays de la région MENA, il reste néanmoins inférieur à la moyenne de 43 obtenue pour l'ensemble des 100 pays évalués²⁵⁷. En 2015, le Maroc réalise le même score qu'en 2012 mais occupe désormais la troisième place parmi les pays arabes en se classant derrière la Jordanie et la Tunisie.

Le croisement de l'Indice sur le Budget Ouvert (IBO) et l'Indice de la Perception de la Corruption est révélateur d'une situation d'opacité des finances publiques. En effet, même lorsque le Maroc améliore son classement dans le premier indice, la perception de la corruption se montre plus importante détruisant tous les efforts de transparence, d'ouverture et de communication des informations en lien avec les finances publiques. Le graphique ci-dessous est significatif à ce propos.

Graphique 5 : Classement du Maroc sur les indices IPC & IBO



L'Indice sur le budget ouvert est composé de sous-scores attribués à huit documents budgétaires clés évalués dans l'enquête. Ils mesurent la disponibilité et la quantité d'informations contenues dans ces documents. Sur ces 8

²⁵⁷ Transparence budgétaire, le Maroc assure le minimum, L'Economiste, n°3957 du 30 janvier 2013.

documents censés être mis à la disposition du public, 4 ne sont pas publiés. Il s'agit du rapport préalable au budget qui énonce les principaux paramètres définissant le projet de budget qui sera présenté à l'Assemblée législative.

Est concernée aussi la revue de milieu d'année qui a pour objectif de donner un aperçu des effets du budget au milieu d'un exercice budgétaire et qui examine les changements relatifs aux hypothèses économiques ayant une influence sur les politiques budgétaires approuvées. S'y ajoute le rapport d'audit censé évaluer d'une manière indépendante les comptes du gouvernement par l'institution supérieure de contrôle d'un pays. Produit seulement à des fins internes, le rapport de fin d'année est le quatrième document qui n'a pas été mis à la disposition du public. Ce document fait état des informations qui permettent d'établir les écarts entre le budget tel qu'il a été adopté et son exécution.

Selon l'enquête, 72 pays publient ce rapport dont notamment l'Égypte, la Jordanie, la Tunisie et même l'Irak qui affiche un score de 4 sur 100. En termes de performances relatives à la surveillance et à la participation budgétaires, le Maroc affiche également un score moyen par rapport aux autres pays de la région MENA. L'IBP juge faible le pouvoir de l'institution supérieure de contrôle, la participation publique dans l'établissement du budget et le pouvoir de) la législature.

Pour cette organisation, la transparence à elle seule ne suffit pas pour améliorer la gouvernance. Il faudrait l'accompagner de possibilités de participation de la part du public en matière de budgétisation afin de maximiser les résultats associés à la transparence budgétaire. «Au Maroc, les opportunités pour le public de participer au processus budgétaire sont insuffisantes», conclut l'enquête.

CONCLUSION DU CHAPITRE I

La transparence des finances publiques est devenue une préoccupation universelle. C'est dans ce sens que des efforts concertés ont été déployés ces dernières années au plan national et international. Le Maroc s'est en effet inscrit dans cette dynamique en consacrant les principes de bonne gouvernance dans la Constitution de 2011.

Toutefois, les efforts doivent être poursuivis notamment à travers la réforme de la LOLF et l'ensemble du processus budgétaire. Le Maroc doit passer d'une volonté de transparence à une transparence réelle et d'une consécration de la bonne gouvernance budgétaire dans les textes à une transparence et efficacité budgétaire dans la pratique.

Nombre d'initiatives internationales ont été prises pour faire en sorte que les pays respectent des normes internationalement reconnues de bonne pratique budgétaire seul moyen efficace de veiller à ce les bonnes pratique en matière de gestion budgétaire soient mis en œuvre.

Toutefois, la multitude d'expériences et la diversité des particularités institutionnelles rendent difficiles voire impossible l'établissement et l'observance de telles normes par l'ensemble des pays.

Dans ce cadre, le Maroc a fait l'objet de plusieurs évaluations de la qualité de la transparence de ses finances publiques par les Institutions internationales. Le constat est unanime. Le Maroc a fait de réels progrès dans l'assainissement de ses finances publiques mais la réforme globale et aboutie tarde à venir. Seule l'adoption de la LOLF et sa traduction sur le terrain par des actes palpables permettrait au royaume de s'inscrire pleinement dans cette quête de la transparence dans la gestion des dépenses publiques.

CHAPITRE 2

EXIGENCES DE LA REDDITION DES COMPTES

Le principe de reddition des comptes a été érigé par la Constitution en une exigence fondamentale du système de gouvernance publique. Ce principe apparaît dans quatre endroits décisifs de la loi fondamentale du Royaume. D’abord comme un des fondements du régime constitutionnel marocain (article 1er); ensuite comme pilier de la régionalisation avancée (article 146) et de la gouvernance des services publics (article 154); enfin comme mission stratégique assignée à la Cour des comptes et aux Cours régionales des comptes (article 147).

La reddition de compte peut être définie comme l’exécution de l’obligation de rendre compte, c’est-à-dire d’informer, de prouver et de se justifier concernant l’administration de biens.

La reddition des comptes et les principes qui y sont liés ont ainsi acquis une visibilité grandissante dans le discours politique, les textes de droit et le fonctionnement des institutions. En matière budgétaire, la reddition des comptes apparaît à travers le système d’information (section 1) et le système de contrôle (section 2)

SECTION 1: LA FIABILITE DU SYSTÈME D’INFORMATION DE LA DEPENSE PUBLIQUE

La reddition des comptes nécessite, en plus d’un corpus juridique solide et clair (§1), un suivi fiable de l’exécution du budget (§2).

§1 : Les limites du cadre comptable de l'Etat

Comme toute organisation, l'État a besoin d'établir ses comptes et donc de se doter de règles pour le faire. La comptabilité budgétaire a vocation à relater l'exécution des recettes et des dépenses par rapport à l'autorisation parlementaire. La comptabilité patrimoniale vise quant à elle à établir une photographie de la situation financière de la collectivité en tenant compte de ses engagements passés présents et à venir. De la qualité des données fournies par ces deux méthodes comptable dépend une information pertinente qui permet un suivi de la gestion des finances publiques. En dépit des efforts fournis ces dernières années par les pouvoirs publics pour moderniser le cadre comptable de l'Etat plusieurs lacunes persistent qui entravent sérieusement la transparence.

A. Les lacunes de la comptabilité budgétaire

Le budget s'exécute à travers les règles de la comptabilité publique. Les recettes et les dépenses publiques sont effectuées par les ordonnateurs publics (engagement, liquidation, ordonnancement) et les comptables publics (recouvrement, paiement) sur la base de certains principes dont le champ d'application et les règles d'enregistrement ont été définis par un texte fondateur qui date de 1967²⁵⁸.

L'article 1er du décret du 21 avril 1967 dispose que « la comptabilité publique s'entend de l'ensemble des règles qui régissent les opérations financières et comptables de l'Etat, des collectivités locales, de leurs établissements et de leurs groupements et qui déterminent les obligations et les responsabilités incombant aux agents qui en sont chargés ». La comptabilité publique est tenue par les comptables, par année budgétaire. Elle comprend :

- une comptabilité budgétaire qui retrace l'exécution des autorisations budgétaires et qui comprend une comptabilité administrative, tenue par les

²⁵⁸ Il s'agit du décret Royal n°330.66 du 21 Avril 1967 portant règlement général de comptabilité publique tel que modifié par le décret n°2-09-608 du 27 janvier 2010 ainsi que par le décret n°2.76.576 du 30 Septembre 1976 portant règlement de la comptabilité des collectivités locales et de leurs groupements tel que abrogé par le décret n°2.09.441 du 3 janvier 2010.

ordonnateurs et sous-ordonnateurs de l'Etat, et une comptabilité trésor tenue par les comptables publics de l'Etat ;

- une comptabilité générale tenue par les comptables publics qui retrace à la fois les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie .Elle est organisée de manière à permettre de dégager les résultats d'exécution de la loi de finances ainsi que des opérations de trésorerie qui en découlent.

Le cadre comptable actuel qui est formé d'une simple nomenclature de comptes réparti en 9 groupes de compte date de 1935²⁵⁹. Cette nomenclature se limite à l'enregistrement des opérations budgétaires et de trésorerie dans la seule optique des décaissements-encaissements. Cette nomenclature est loin de répondre aux objectifs d'une véritable comptabilité d'entreprise et ne permet donc pas de donner une image fidèle de la situation financière et patrimoniale de l'Etat. Il s'agit d'une comptabilité de caisse qui permet de suivre que les mouvements liés aux paiements et aux décaissements.

La comptabilité générale de l'Etat n'a pas été conçue pour fournir directement des informations sur sa situation patrimoniale. Elle se limite au classement et à l'enregistrement des opérations budgétaires et de trésorerie dans une simple nomenclature de comptes qui s'articule difficilement avec la comptabilité nationale qui elle est beaucoup plus globale puisqu'elle reprend la richesse de l'Etat.

L'Etat ne dispose pas ainsi d'une comptabilité qui lui permette de connaître sa réalité financière de façon précise. Faute d'une comptabilité en droits constatés, l'ensemble des opérations du trésor ne figure pas au budget de l'Etat, qui n'a ni compte de bilan, ni raisonnement en termes d'actif et de passif. Les procédures comptables ne fournissent en effet aucune information sur le patrimoine de l'Etat (patrimoine immobilier, participations dans les entreprises ou divers organismes publics).

La comptabilité de l'Etat privilégie le suivi des opérations budgétaires, c'est-à-dire que seuls sont appréhendés les décaissements et les encaissements. Elle rend ainsi très délicate la description du patrimoine de l'Etat. Elle ne permet pas ainsi de rendre compte suffisamment de la gestion, de ses coûts et de

²⁵⁹ La nomenclature de la comptabilité de l'Etat a été révisée une première fois en 1967 mais sans évolution majeure.

mesurer les résultats atteints. Elle ne constitue donc pas encore un véritable outil de pilotage de la gestion publique.

Cependant, on observe ces dernières années une tendance générale au rapprochement des comptabilités publiques vers les concepts de la comptabilité du secteur privé, consacrant ainsi le passage d'une logique de flux à une logique de stocks.

Plusieurs pays s'efforcent de mettre en place une comptabilité patrimoniale, voire de développer celle qui existe déjà en étendant les principes des droits constatés à l'ensemble de la sphère budgétaire et comptable²⁶⁰.

Dans ce cadre la nouvelle loi organique prévoit dans son article 31 que « *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 réforme de la LOF touche à la comptabilité publique en recherchant l'amélioration de la qualité de la gestion du secteur public par la connaissance des coûts et la mesure des performances.

Par ailleurs, le Maroc n'a pas échappé au mouvement de réformes du cadre comptable de l'Etat. En témoigne l'élaboration d'un référentiel comptable par le Conseil national de comptabilité en 2008 en phase avec les standards internationaux et notamment les normes comptables internationales pour le secteur public qui s'inspirent des pratiques des entreprises²⁶¹. L'adoption d'un nouveau plan comptable de l'Etat (PCE) s'inscrit également dans le cadre des actions visant l'amélioration de la gouvernance et de la transparence dans les dépenses de l'Etat.

Le PCE repose sur les principes comptables fondamentaux édictés par le CGNC, sous réserve de quelques adaptations dictées par les normes IPSAS. Le

²⁶⁰ Alain Lambert, Philippe Marini, Rapport d'information sur le fonctionnement des services de l'État dans l'élaboration des projets de loi de finances et l'exécution des lois de finances : en finir avec le mensonge budgétaire, enquête sur la transparence très relative des comptes de l'Etat, éd. Les rapports du Sénat, n° 485, vol.1, 1999-2000.

²⁶¹ Normes IPSABS (International Public Sector Accounting Standard)

respect de ces principes est censé donner une image fidèle des situations financières et patrimoniales des comptes publics pour appréhender l'ensemble des droits et obligations de l'Etat²⁶².

L'objectif d'une telle entreprise est d'aligner notre système de la comptabilité de l'Etat sur les normes comptables internationales en vigueur pour le secteur public, d'assurer une consolidation des données relatives aux composantes du secteur public (Etat, établissements publics et collectivités territoriales) et de permettre, in fine, la certification des comptes qui devraient impacter automatiquement les appréciations des agences internationales de notation.

En effet, la comptabilité publique et la comptabilité privée ont un destin commun, à savoir la production d'une information comptable fiable et pertinente pour les décideurs²⁶³. Dans cette perspective, l'importance du chantier de réforme de la comptabilité de l'Etat réside sans nul doute dans les enjeux que cette entreprise véhicule en termes de reconfiguration du système comptable, une meilleure visibilité financière, une plus grande maîtrise du processus de préparation, d'exécution et de contrôle du budget de l'Etat et surtout une amélioration substantielle de l'information financière.

Les normes comptables constituent un outil crucial pour la clarté des états financiers et la production d'une information financière pertinente répondant aux besoins des utilisateurs des comptes publics notamment du gouvernement, du Parlement, du juge des comptes et surtout des citoyens²⁶⁴.

La réforme de la comptabilité constitue une occasion de rénovation du débat budgétaire et financier, débat qui gagnerait inéluctablement en visibilité, en clarté et en transparence que pourrait lui apporter la comptabilité d'exercice pour trancher les grands choix budgétaires et financiers et arrêter les stratégies de gestion des finances publiques²⁶⁵.

²⁶² Mohamed Kabelma, Le bilan d'ouverture : prélude d'une évolution majeure dans le dispositif comptable de l'Etat, *Alkhazina*, n°8, aout 2011, p.13.

²⁶³ Nouredine Bensouda, Editorial, *Alkhazina*, n°8 août 2011, p.2.

²⁶⁴ Marie-Pierre Cordier, *op,cit.*, p.123.

²⁶⁵ Abdelkrim Guiri, La réforme de la comptabilité de l'Etat, *op, cit.*

Elle vient enfin, à point nommé, pour renforcer les principes de transparence, de responsabilité financière, d'éthique et de reddition des comptes à travers une approche concrète, pragmatique et adossée sur la réalité de l'exécution chiffrée des finances de l'Etat. Elle se trouve donc au cœur des dispositions constitutionnelles notamment l'article 154 qui établit que les services publics sont soumis aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilités, et sont régis par les principes et valeurs démocratiques consacrés par la Constitution.

Toutefois, le lancement du chantier de cette réforme et son alignement sur les normes et standards internationaux en vigueur pour le secteur public n'a pas encore bénéficié de l'appui politique requis pour en assurer sa pleine réussite.

Par ailleurs, la réussite de cette réforme est tributaire de la conjugaison des efforts de l'ensemble des partenaires, eu égard aux difficultés objectives que soulève la mise en place du nouveau schéma comptable, notamment au niveau du recensement du patrimoine, de sa valorisation, ainsi que du degré de son imprégnation par les comptables publics²⁶⁶.

B. L'incompatibilité du référentiel comptable

Plusieurs comptabilités coexistent qui appliquent des normes différentes et poursuivent des finalités distinctes. La comptabilité publique comprend une comptabilité budgétaire et une comptabilité générale pour les dépenses de l'Etat et des collectivités territoriales tandis que la Comptabilité nationale permet de quantifier à un niveau agrégé les différentes opérations économiques²⁶⁷.

Les définitions, les modes d'enregistrement, les principes d'évaluation entre ces comptabilités concourent à rendre la comparaison très difficile. La

²⁶⁶ MEF, Nouveau plan comptable de l'Etat : pour une meilleure gouvernance et transparence des finances de l'Etat, *Almaliya* n°49, janvier –avril 2011, p.16.

²⁶⁷ Pour les dépenses, la comptabilité budgétaire comprend une comptabilité des engagements et une comptabilité des paiements. La comptabilité des engagements retrace les engagements juridiques pris par l'Etat, lesquels une fois le service fait donneront lieu à obligation de payer le créancier de l'administration. La comptabilité des paiements retrace les décaissements. La comptabilité nationale quant à elle a pour objet de retracer les flux entre les différents secteurs institutionnels qui composent l'économie nationale : ménages, administrations publiques, sociétés non financières, sociétés financières.

comptabilité publique, instrument d'observation au service de l'administration, a été conçue comme un dispositif de contrôle pour surveiller la manipulation des deniers publics. La régularité des opérations importe plus que leur opportunité si bien que l'enregistrement des fonds occupe une place prépondérante.

Les enjeux des normes comptables publiques sont d'abord d'ordre démocratique puisque les premiers utilisateurs des comptes publics sont les citoyens et le Parlement qui les représente. L'information émanant des comptes publics doit permettre au Parlement, aux citoyens et à l'administration elle-même de mieux apprécier le patrimoine et la situation financière de l'Etat ainsi que leur évolution. Les comptes doivent servir à rendre compte de l'utilisation des deniers publics et de la gestion publique et à éclairer en temps réel la prise de décision économique, sociale et politique²⁶⁸.

La comptabilité publique, instrument d'observation au service de l'administration, a été conçue comme un dispositif de contrôle pour surveiller la manipulation des deniers publics. La régularité des opérations importe plus que leur opportunité si bien que l'enregistrement des fonds occupe une place prépondérante²⁶⁹.

La comptabilité nationale, dernière-née des techniques comptables, elle donne quant à elle une représentation d'ensemble, à échelle réduite, dans un cadre cohérent²⁷⁰. Elle subdivise l'économie en cinq secteurs à savoir :

- Les sociétés non financières ;
- Les sociétés financières ;
- Les administrations publiques ;
- Les ménages ;
- Institution sans but lucratif au service des ménages.

²⁶⁸ Marie-Pierre Cordier, Les enjeux démocratiques et financiers du débat sur les normes comptables des comptes publics, *RFFP* n°122, avril 2013, p.123.

²⁶⁹ Jean Bouinot, « Comptabilité privée, comptabilité publique et comptabilité nationale : comparaison des principes et des concepts », *Revue Economie et statistique*, n°29, décembre 1971, p.17.

²⁷⁰ Jean Bouinot, *op, cit.*

Pour le système de comptabilité nationale, l'administration publique est un organisme qui accomplit des tâches d'intérêt général à but non lucratif. La comparaison entre la comptabilité publique et la comptabilité nationale appelle quelques observations.

Les comptes nationaux diffèrent notamment des comptes de comptabilité publique. La comptabilité nationale est le seul instrument de mesure à offrir un cadre consolidé des comptes publics. En effet, la notion d'administrations publiques dans le système de comptabilité nationale suppose une appréhension globale des opérations financières, non seulement de l'Etat, mais aussi des établissements publics de la sécurité sociale et des collectivités territoriales. Alors que le périmètre d'application des procédures de gestion des dépenses publiques tel qu'il découle de la comptabilité publique est limité aux opérations des administrations centrales de l'Etat à l'exclusion des autres entités administratives.

La loi de finances votée par le Parlement couvre les services centraux et extérieurs des ministères, les SEGMA et les CST, mais ne retrace pas les opérations des caisses de sécurité sociale, des administrations locales et des établissements publics administratifs qui représentent une part croissante des interventions de la sphère publique. Ces institutions bénéficient pour leurs besoins de fonctionnement, de dotations budgétaires. Toutefois, le détail de leurs dépenses n'est pas retracé au niveau de la comptabilité générale de l'Etat.

Ce faible niveau d'information budgétaire constitue une entrave à la traçabilité de la dépense publique. Pareille situation ne garantit pas une transparence dans les comptes d'organismes chaque année plus nombreux et plus épars. L'appréciation de la nature et de l'impact économiques de la dépense publique en est considérablement brouillée. Un besoin de plus en plus pressant se fait sentir pour assujettir ces activités extrabudgétaires aux mêmes règles de gouvernance des finances publiques qui s'appliquent au budget de l'Etat.

La comptabilité nationale comporte des limites. Son périmètre ne comprend pas les établissements publics à vocation industrielle ou commerciale ainsi que les entreprises publiques, même si leur capital appartient en totalité à l'Etat²⁷¹. L'Etat peut y cantonner des déficits et des dettes sans dégrader sa

²⁷¹La classification de la comptabilité nationale exclut de son champ d'application Elle ne retient que les établissements publics à caractère administratif .

propre situation financière alors que ces entités ont ou peuvent avoir des répercussions sur les finances publiques.

Ainsi les grandes entreprises nationales telles que l'ONCF, la RAM, ADM ne sont pas classés dans le secteur des administrations publiques. Pour la comptabilité nationale, dépenses publiques et secteur public ne coïncident donc pas. Le classement dans le secteur public ne tient pas au statut juridique mais à l'exercice d'une fonction de nature publique ou nationale. L'importance croissante des activités des démembrements de l'Etat et l'ampleur des risques qui leurs sont associés notamment dans le secteur financier nécessitent que ce périmètre soit progressivement élargi à l'ensemble des administrations publiques.

La classification issue de la comptabilité nationale exclut aussi les dépenses engagées par certaines institutions de droit privé bénéficiant de fonds publics, et sur lesquelles la Cour des comptes notamment exerce cependant un droit de contrôle. Les sociétés publiques ne sont pas incluses dans les analyses détaillées des finances publiques alors que leurs dettes sont souvent implicitement ou explicitement garanties par l'Etat.

Les principes généraux qui sous-tendent la comptabilité nationale exigent une comptabilité d'exercice, c'est pourquoi toute liaison entre la comptabilité nationale et la comptabilité générale de l'Etat fondée sur une comptabilité de caisse nécessite la conversion de cette dernière en comptabilité d'exercice²⁷². Cette situation compromet la qualité des statistiques de finances publiques et réduit l'efficacité des règles budgétaires.

La réforme de la comptabilité de l'Etat tant attendue permettra une articulation multi-comptabilité à la fois entre la comptabilité budgétaire et générale et entre la comptabilité générale et nationale. « Cette articulation constitue un important enrichissement de l'information, et de disponibilités des données nécessaires non seulement à la prise de décision, mais également à informer, communiquer et rendre compte²⁷³ ».

²⁷² Hassane Elarafi, *op, cit.*, p.502.

²⁷³ Noureddine Bensouda, Entretien sur la réforme de la comptabilité de l'Etat, *Almaliya* n°49 janvier-avril 2011.

§2. L'exécution du budget

La reddition des comptes doit démarrer en même temps que l'exécution des dépenses. A chaque étape de ce processus, la rigueur doit être de mise et la rectification de la trajectoire des dépenses fixée au début de l'année doit être effective. Ceci étant, il ne suffit pas déclaration d'intention quant à l'obligation de rendre compte. Celle-ci doit être le corollaire de la responsabilité.

La reddition des comptes nécessite un système de suivi en temps opportun de l'exécution du budget (A) afin qu'il soit exécuté comme prévu (B).

A. Le retard dans l'exécution de la loi de finances

Grace au système de comptabilité budgétaire, les autorités budgétaires doivent être en mesure d'apprécier l'état d'avancement des opérations autorisées. La comptabilité budgétaire d'un exercice doit pouvoir être clôturée dans les délais assurant une liaison cohérente entre les phases d'exécution et d'élaboration des budgets.

La loi de règlement est en quelque sorte le document budgétaire qui fait le bilan de l'action gouvernementale en ce qui est de l'exécution de la loi de finances. Elle intervient pour constater les réalisations et les défaillances par rapport au budget initial. C'est ce qui ressort de l'article 47 de la loi organique n°7/98 qui précise : « *Une loi dite de règlement constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année budgétaire et arrête le compte de résultat de l'année* ».

Ce qui résulte de cet article, c'est que la loi de règlement doit se rapporter à la même année pour produire son effet. Cependant, son dépôt tardif à l'examen parlementaire la vide de sa substance.

En effet, le contrôle parlementaire a posteriori de l'exécution du budget s'exerce lors de l'examen et du vote du projet de loi de règlement. L'objet de celle-ci est assez différent de la loi de finances de l'année et des lois rectificatives.

Il ne s'agit plus de prévoir et d'autoriser, mais de constater et de contrôler²⁷⁴. Le vote de la loi de règlement constitue un contrôle politique a posteriori²⁷⁵. Elle est la manifestation la plus évidente du contrôle politique du Parlement sur le gouvernement, au niveau de l'exécution financière²⁷⁶.

Les comptes publics sont les seuls à renseigner de manière précise sur l'exécution réelle du budget et des politiques publiques. Il s'agit d'un document à la fois juridique et comptable qui est soumis à l'approbation du Parlement. Il constitue un instrument important mis à la disposition des parlementaires pour leur donner une idée précise sur les conditions d'exécution de la loi de finances qu'ils ont voté auparavant²⁷⁷. D'où l'importance qui doit être accordée à la loi de règlement et au moment de son adoption.

L'article 47 de la LOF stipule qu'une loi dite de règlement « *constate le montant définitif des encaissements des recettes et d'ordonnancement des dépenses se rapportant à une même année budgétaire et arrête le compte de résultat de l'année* ». Le gouvernement est amené à présenter annuellement au parlement une loi de règlement de la loi de finances, qui dresse le bilan des recouvrements de recettes et des ordonnancements de dépenses, et établit ainsi le compte de résultat annuel.

La diffusion de cette loi relève de l'obligation de rendre compte du gouvernement. Le Parlement est ainsi habilité à demander des comptes au gouvernement, et à exercer pleinement son rôle, des plus décisifs, dans la moralisation, la rationalisation et l'optimisation des finances publiques.

Avec la nouvelle Constitution, la loi de règlement a été élevée au rang constitutionnel en évolution par rapport à la situation précédente où elle n'était régie que par la LOF.

²⁷⁴ Loic Philippe, Finances publiques, *op, cit.*, p.210.

²⁷⁵ Mohamed Harakat, Les finances publiques et les impératifs de la performance , *op,cit.*

²⁷⁶ Sébastien Kott, « Le contrôle de la dépense publique à la fin du 19ème Siècle : contrôle administratif ou contrôle politique », in Laurent Feller (dir), *Contrôler les agents du pouvoir*, éd.Pulim, 2002.

²⁷⁷ Abdellah serhane, « Contrôle parlementaire et loi de règlement, cas du Maroc », in *The Changing Role of Parliaments in the Budget Process: Experiences of PUIC Countries and EU Member States*, Colloque, Rabat, 23-25 septembre 2010,

L'article 76 de la Constitution du 1er juillet 2011 stipule que : « *Le gouvernement soumet annuellement au Parlement une loi de règlement de la loi de finances au cours du deuxième exercice qui suit celui de l'exécution de ladite loi de finances. Cette loi inclut le bilan des budgets d'investissement dont la durée est arrivée à échéance* ». Le projet de loi de règlement doit être déposé sur le bureau de l'une des deux Chambres du Parlement, au plus tard, à la fin de la deuxième année budgétaire qui suit celle d'exécution de la loi de finances. Il est accompagné d'un rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels comptables et le compte général du Royaume. La loi de règlement englobe l'ensemble des opérations financières de l'Etat. Elle permet de vérifier la conformité de ses résultats aux autorisations parlementaires.

A la fin de l'année budgétaire, le Parlement doit pouvoir se prononcer sur la loi de règlement sur la base d'un document transparent, lisible et sincère, qui porte sur le résultat et les comptes de l'année concernée. Ce document doit indiquer les écarts entre le budget voté et sa réalisation et les causes de ces écarts. A travers le vote de la loi de règlement et au-delà de l'aspect "contrôle budgétaire", le Parlement exerce aussi son pouvoir de contrôle politique.

La discussion du projet de loi de règlement est l'occasion pour le Parlement d'apprécier la portée des autorisations budgétaires face aux réalisations. Son examen devrait être le moment privilégié de l'évaluation des politiques publiques.

Cependant bien qu'institué par le texte constitutionnel, le contrôle de l'exécution budgétaire via la loi de règlement est vide de sens. Alors qu'elle devait être le support privilégié du contrôle parlementaire du respect de l'autorisation accordée au gouvernement, elle ne suscite par le même intérêt que la loi de finances et ce, pour plusieurs raisons liées au décalage entre l'exécution de la loi de finances et la présentation de la loi de règlement.

La loi de règlement, instrument essentiel de l'information du Parlement, a jusqu'à une date récente été déposée avec beaucoup de retard. Elle se trouve ainsi sans rapport avec la loi de finances initiale. Elle intervient ainsi trop tard pour que la responsabilité politique du gouvernement puisse être utilement mise en cause, et ne présente ainsi plus d'intérêt pratique puisqu'il n'existe pas de vision continue entre lois de finances et loi de règlement.

Ce retard en matière de dépôt des textes de lois de règlement, ôte toute l'actualité aux gestions financières, fait qui entraîne le désintéressement des assemblées et par conséquent la loi de règlement, procédé de contrôle, finit par tomber en désuétude²⁷⁸. L'absence d'un système comptable fiable et intégré, provoque naturellement beaucoup de retard pour le reporting, la centralisation et la validation de l'information comptable et avec tout le risque que comporte une telle démarche quant au respect des principes de sincérité et de clarté²⁷⁹.

Ainsi, comme le notait le rapport précité de la Banque Mondiale de 2003 sur l'évaluation de la gestion des finances publiques : « *On peut, en effet, douter de l'utilité pour un parlementaire d'examiner en 2003 les conditions d'exécution de la loi de finances de 1997 alors que, très prochainement, il aura à débattre de loi de finances pour 2004. De même, il est douteux qu'un membre de Gouvernement puisse apporter une réponse pertinente à une question intéressant la gestion d'un de son ou ses prédécesseurs* ».

Dans ce cadre, la loi de règlement semble être davantage un constat qu'une sanction. L'opinion générale est que les compétences de fond du Parlement en matière d'approbation du projet de loi de Règlement sont importantes, mais qu'elles sont entravées par des phénomènes politiques. On constate d'ailleurs que les projets de loi de règlement sont souvent discutés et votés par un nombre très faible de parlementaires et en un temps réduit²⁸⁰.

Si l'on veut que la loi de règlement soit autre chose qu'un document comptable arrêtant de façon définitive les résultats de l'exécution des opérations budgétaires d'une année déterminée mais le moment privilégié où s'exerce le contrôle parlementaire des dépenses publiques, il faudrait que le Parlement fasse respecter ses droits. Les comptes publics sont les seuls à renseigner de manière précise sur l'exécution réelle du budget et des politiques publiques. D'où l'importance qui doit être accordée à la loi de règlement²⁸¹. Il convient de

²⁷⁸ Driss Khoudry, *Le contrôle des finances de l'Etat au Maroc*, éditions Ediprem, 1992, p.79.

²⁷⁹ Abdellah Serhane, *op, cit.*

²⁸⁰ Abdellah Serhane, « Contrôle parlementaire et loi de règlement : cas du Maroc », in *The changing role of parliaments in the budget process : Experiences of PUIC countries and EU Membre States*, Turquie, 23-25 septembre 2010.

²⁸¹ Noureddine Bensouda, La réforme des finances publiques au Maroc : quel constat et quelle stratégie, *L'économiste*, n°4218 du 21 février 2014.

lui donner matériellement et effectivement la place qu'elle occupe théoriquement.

Cependant, force est de constater que les derniers gouvernements ont déployé de grands efforts depuis 2009 pour résorber le délai de préparation du projet de loi de règlement et ce conformément aux prescriptions de la circulaire du Premier ministre n° 02/2008 du 7 avril 2008. On est passé ainsi de plus de cinq ans de retard comme moyenne de présentation du projet de LR, à trois années de retard. Alors que le retard pouvait atteindre 10 ans pendant les premières législatures²⁸².

Le tableau ci-après fait état de cette situation durant les sept dernières années.

Tableau 14 : Retard de la loi de règlement

Lois de regalement	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Date de publication dans le Bulletin Officiel	N° 5820 du 11/03/2010	N° 5821 du 15/03/2010	N° 5823 du 22/03/2010	N°5871 du 6 /09/ 2010	N° 5928 Du 24/03/ 2011	N° 6111 Du 24/12/ 2012	N° 6224 Du 23/01/ 2014

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.

Les documents détaillés produits à l'appui du projet de loi de règlement, et notamment le rapport de la Cour des comptes, sont autant d'informations qui sont mises à la disposition du Parlement pour une meilleure appréciation des chiffres présentés par le projet de loi de règlement.

Cependant, force est de constater que l'intérêt manifesté par les parlementaires à ce projet de loi ainsi qu'aux documents l'accompagnant demeure faible au vu des possibilités offertes aux parlementaires de questionner le gouvernement sur les réalisations des objectifs ainsi que les multiples

²⁸² Abdelkbir Fikri, *Le Parlement...*, op.cit., p.128.

problématiques qui sont soulevées dans le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances.

Quand il s'agit de voter le projet de loi de règlement avec retard, on se trouve devant une dichotomie : d'une part, présenter des comptes fiables, ce qui demande beaucoup de temps, d'autre part, présenter le projet de loi de règlement le plus rapidement possible pour que son examen par le Parlement présente un certain intérêt.

L'on constate que les projets de loi de règlement sont souvent discutés et votés par un nombre très faible de parlementaires et en un temps réduit.

Lois de regalement	2004 (*)	2005 (*)	2006	2007	2008
Date d'approbation par la Chambre des Conseillers	14/04/2009	14/04/2009	14/04/2009	12/07/2010	12/07/2010
Date d'approbation par la Chambre des Représentants	30/12/2009	30/12/2009	30/12/2009	27/01/2010	En cours

B. Les écarts entre prévision et exécution des dépenses : cas de certaines dépenses

L'analyse comparative entre les objectifs tracés dans la LDF et le niveau d'exécution du budget de l'Etat telle qu'elle ressort de la loi de règlement et des situations comptables de l'Etat durant les dernières années révélé des écarts importants notamment pour certaines catégories de dépenses.

Certes le budget économique prévisionnel de l'année N+1 se base sur des estimations de la croissance nationale, elle-même tributaire de la croissance mondiale mais les écarts entre le prévisionnel et le réalisable peut s'avérer dans certaines années considérable. Le niveau de réalisation des dépenses est en effet pour la plupart, au-dessus des prévisions. C'est ainsi que les dépenses budgétaires ont affiché une hausse annuelle moyenne de 10% entre 2009 et 2012. Pour le seul exercice 2012, ces dépenses ont enregistré une aggravation de 24 MM DH comparativement aux prévisions de la LDF. Ce dépassement est dû, principalement à l'augmentation de la charge de compensation (+22,3 MM DH) et dans une moindre mesure aux dépenses de la masse salariale qui ont atteint

96,3 MM DH en 2012, soit 11,6% du PIB²⁸³ (+2,8 MM DH par rapport aux prévisions de la LF).

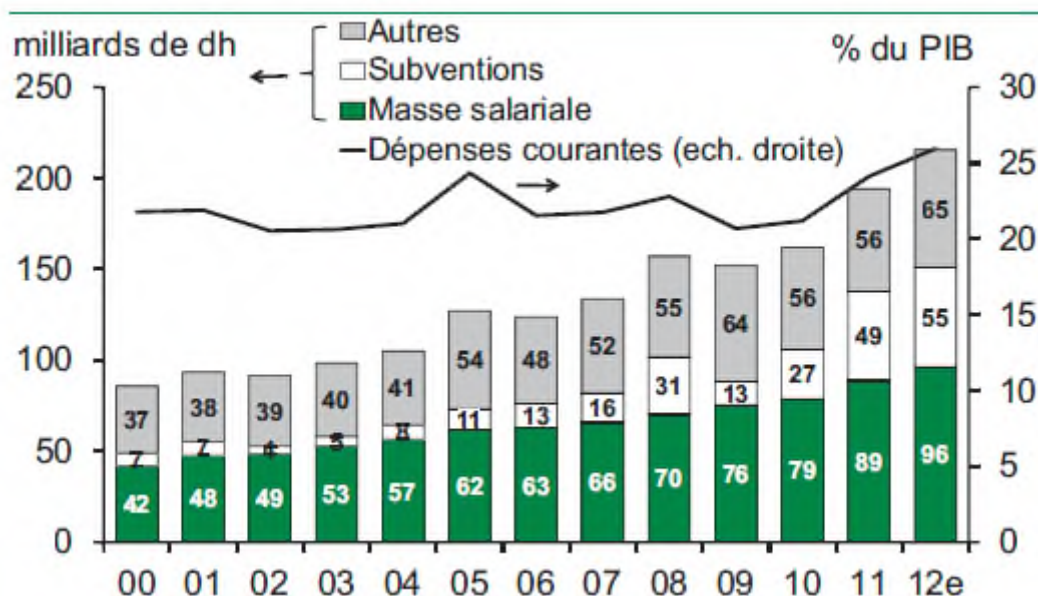
Il est plus qu'évident que le budget prévisionnel de l'année ne peut en aucun coïncider totalement à son exécution mais il faut souligner à ce niveau le manque de réactivité des concepteurs du budget par rapport aux perspectives du budget économique publiées au milieu de l'année N. Le changement de ses perspectives ne peut à lui seul expliquer les écarts constatés. Deux postes budgétaires sont concernés par ces écarts. Il s'agit de la masse salariale et les dépenses de la compensation.

1. Les dépenses de la masse salariale

La réduction de la masse salariale par rapport au PIB a toujours constitué une priorité dans les déclarations gouvernementales et dans les engagements internationaux pris par le Maroc. Toutefois, le poids de la masse salariale malgré un certain répit, n'a cessé de prendre une ampleur importante dans les dépenses globales et révèle aussi l'imprévisibilité de cette dépense majeure au niveau de l'exécution.

²⁸³ Cette augmentation s'explique principalement par les revalorisations salariales successives entreprises dans le cadre du dialogue social. Durant la période 2003-2012, le salaire moyen mensuel net dans la fonction publique a augmenté de 54%, passant de 4670 dirhams en 2003 à 7200 dirhams en 2012, soit une progression annuelle moyenne de 5% alors que l'effectif des fonctionnaires n'a progressé que de 0,6% en moyenne par an. Au Maroc, le salaire moyen représente 3,5 fois le PIB par habitant (2100 dirhams /mois), contre 3 en Tunisie, 2 en Turquie et 0,9 dans un pays développé comme la France.

Graphique 3 : Poids de la masse salariale dans les dépenses courantes 2000-2012



Données du MEF

Rapportée au Produit Intérieur Brut, la part de la masse salariale a enregistré une tendance contrastée durant la période étudiée 2007-2013. Elle s'accapare actuellement 50% des dépenses ordinaires de l'Etat, 67,5% des dépenses de fonctionnement (hors compensation) et elle représente l'équivalent de 1,4 fois les dépenses d'investissement²⁸⁴.

En effet sur la période de 2007 à 2009, la part de la masse salariale dans le PIB (MS/PIB) a enregistré une légère diminution en passant de 10,83% à 10,11% reflétant ainsi une prudence budgétaire afin de maîtriser le poids de la masse salariale et témoigna de l'opération du départ volontaire des fonctionnaires. Entre 2010 à 2013, la tendance du ratio (MS/PIB) a été marquée par une hausse significative en passant de 10,51% à 11,33% en 2012 pour se stabiliser aux alentours de 11,03% en 2013²⁸⁵.

Ce trend haussier est dû essentiellement aux augmentations salariales décidées dans les différentes sessions du dialogue social. Se rapportant aux dépenses du budget général, la masse salariale accapare en moyenne, durant la

²⁸⁴ MEF, Rapport économique et social accompagnant le PLF 2014, disponible sur www.finances.gov.ma

²⁸⁵ Rapport de BAM, 2013, p.90.

période 2007-2013, près de 33,48% des dépenses de l'Etat. De 2007 à 2013, les dépenses de personnel représentent en moyenne près de 53,87% de la totalité des dépenses de fonctionnement. Le graphique ci-dessous retrace l'évolution de cet indicateur au titre de cette période.

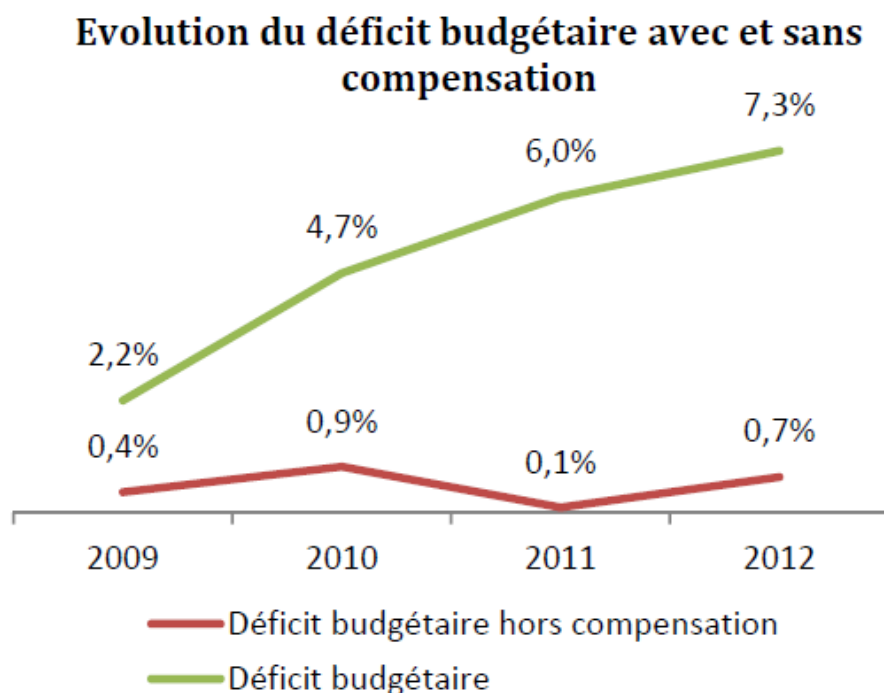
L'exécution des dépenses de personnel au titre de l'année 2012 montre un écart de 2,8 milliards de dirhams, soit un dépassement de 3% par rapport aux prévisions de la Loi de Finances 2012. Ces dépassements sont dus essentiellement à des retards d'exécution de certaines mesures et actes de promotion de grade et d'échelon se rapportant à des années antérieures. Cette situation a eu un effet similaire sur l'exécution des dépenses de personnel au titre de l'année 2013.

2. Les dépenses de la compensation

Si la réforme de la compensation fut ces dernières années un objectif majeur de la politique budgétaire, surtout suite à l'envolée des prix des matières premières, il n'en demeure pas moins que ce poste de dépense constitue à lui seul un gouffre financier de l'Etat. L'analyse des montants alloués à la compensation laisse apparaître que les crédits ouverts ont enregistré une progression continue.

Comme indiqué dans le graphique ci-dessous, au titre de la période 2009-2012, le déficit budgétaire est passé de 2,2% à 7,3%, en étroite corrélation avec la charge de compensation qui a évolué de 13 à près de 55 milliards de dirhams au cours de la même période. Dans ce sens, il est à préciser qu'en situation hors compensation, le déficit budgétaire en 2012 aurait été de 0,7% au lieu de 7,3%, ce qui dégage le poids de la compensation et sa pertinence dans la détermination du devenir des finances publiques.

Graphique 4 : Impact des dépenses de la compensation sur le déficit budgétaire²⁸⁶



Données du MEF

Ce système destiné à stabiliser les prix de produits de base (essentiellement les produits pétroliers) afin de préserver le pouvoir d'achat des consommateurs a fortement grevé le budget des dernières années. En 2011, les dépenses de subventions ont ainsi atteint 6,1% du PIB contre 3,1% du PIB en 2010. Elles ont continué de progresser en 2012 pour s'établir à 6,6% du PIB, et ce malgré les économies de 0,7% de PIB dégagées par le relèvement des prix administrés du carburant en juin de la même année. Rapportées aux agrégats budgétaires, les charges de la caisse de compensation ont représenté 20% du total des dépenses annuelles en 2011-2012, soit le double de ce qui a prévalu en moyenne entre 2005-2010²⁸⁷.

Cette charge a même dépassé pour la première fois les émissions d'investissement de l'Etat de près de 6 MM DH en 2012. La hausse des prix des produits pétroliers a engendré la consommation de plus de 80% du budget alloué

²⁸⁶ Projet de loi de finances 2014, rapport sur la compensation p.7.

²⁸⁷ Voir graphique 2.

à la compensation en 2012 en cinq mois seulement, ce qui s'est traduit par une accumulation d'arriérés de près de 10,6 MM DH.

Face à cette situation préoccupante, le Gouvernement a appliqué, à partir du 26 septembre 2013, l'indexation partielle sur les produits pétroliers liquides (PPL) : essence, fuel, gasoil,) et le recours à la couverture contre le risque de flambée des prix sur les marchés internationaux²⁸⁸.

De même, pour contrecarrer les risques budgétaires que ce système fait peser sur la soutenabilité à moyen terme des finances publiques, le gouvernement a décidé en 2014 la décompensation définitive de certains produits pétroliers (le super, le gasoil et le fuel industriel).

Le système de compensation s'est en effet écarté des objectifs qui lui sont assignés au préalable, à savoir le soutien du pouvoir d'achat des populations démunies. Les charges supportées par le budget de l'Etat profite à l'ensemble des couches sociales et non pas aux populations en précarité sociale.

Le système en vigueur étant peu ciblé, les subventions sont régressives dans la mesure où plus le revenu du bénéficiaire n'est élevé, plus le bénéfice tiré du système est important. Il est à noter que près de 48% de la consommation des ménages des produits pétroliers profitent au dernier quintile.

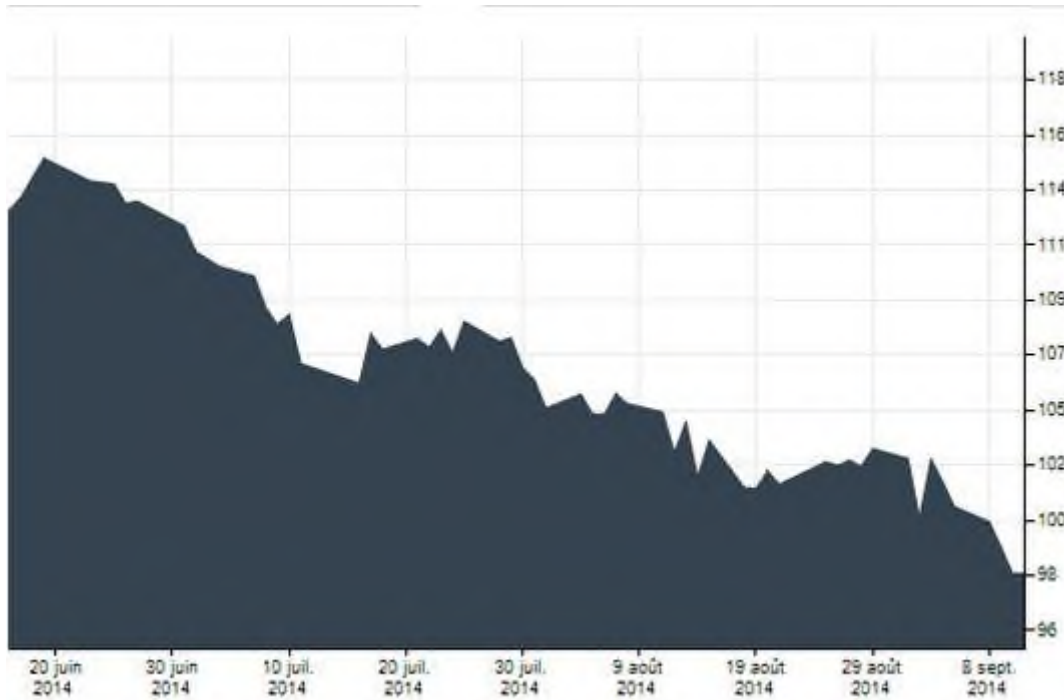
La compensation pose aussi un problème de prévisibilité puisque les montants allouées peuvent fluctuer en prenant en compte les évolutions sur les marchés internationaux des tarifs des produits subventionnés et ce en l'absence du recours systématique à la couverture contre ce risque de fluctuation.

Parfois, le budget accordé à la compensation dans la LDF ne reflète nullement les prix des matières subventionnés sur le marché international. En effet, la LDF 2015 table sur un cours de pétrole de 103 dollars le baril alors que les prix de cette matière connaissent une chute depuis juin 2014 et toutes les analyses des spécialistes tablaient sur une dégringolade des tarifs à un niveau

²⁸⁸ Le système d'indexation partielle sur les PPL, entré en vigueur le 26 septembre 2013, consiste à fixer les subventions de ces produits à des seuils conformément aux crédits budgétaires ouverts à cet effet dans le cadre de la Loi de finances et à répercuter la variation supplémentaire sur le consommateur. L'ajustement des prix de vente intérieurs est opéré le 16 de chaque mois.

éloigné du cours intégré dans la LDF 2015²⁸⁹. A la mi-décembre 2014, le cours du pétrole frôlait déjà les 50 euros/baril quand celui-ci est estimé par le gouvernement dans son budget à 103\$/baril²⁹⁰.

Graphique 5 : Cours du Brent ne cesse de chuter depuis la mi-juin (boursier.com)



La réduction des écarts entre les prévisions et la réalité des données apportera de la crédibilité aux décisions publiques.

SECTION 2 : L'EFFICACITE DU SYSTEME DE CONTRÔLE

« L'argent brûle les doigts de ceux qui le manipulent », cette citation de Gaston Jèze, grand publiciste français de la première moitié du XXe siècle, illustre à elle seule l'importance du contrôle que l'on doit opérer sur le maniement des fonds publics. Le contrôle des finances publiques trouve sa raison d'être première dans la surveillance de l'utilisation des fonds publics.

²⁸⁹ Le 19 juin, le cours du Brent grimpait à plus de 115 dollars pour redescendre, le lundi 14 septembre, à 96 dollars.

²⁹⁰ Loi de finances 2015, BO du 25 décembre 2014.

La performance et la confiance dans la gestion des dépenses publiques se trouvent parfois entachées par les erreurs, les fraudes, les gaspillages qui sont imputables non seulement aux comportements des gestionnaires publics, mais également aux choix politiques de ceux qui agissent au nom de l'Etat²⁹¹. De ce fait, la question du contrôle des finances publiques est essentielle d'autant plus qu'elle constitue l'une des pierres angulaires de l'Etat de droit et de la démocratie.

Mais les organes et mécanismes de contrôle ne sont pas toujours suffisamment efficaces pour permettre un contrôle adéquat de la dépense publique. Il est devenu nécessaire et opportun d'admettre la remise en cause du système de contrôle qui accuse aujourd'hui des limites objectives. Ceci est d'autant plus vrai pour le contrôle *a priori* (§ 1) qu'il l'est pour le contrôle *a posteriori* (§ 2).

§1 : L'implémentation d'une nouvelle logique de contrôle *a priori*

Par tradition, le modèle administratif marocain a toujours privilégié les contrôles *a priori*, spécialement les contrôles de régularité. Le contrôle *a priori* des dépenses peut être considéré comme la contrepartie nécessaire du consentement de l'impôt²⁹². Celui qui a le droit de voter l'impôt a nécessairement le droit d'examiner s'il est demandé pour les nécessités de l'Etat, de vérifier ces nécessités, les dépenses et leurs motifs, de surveiller l'emploi des fonds et de s'assurer qu'ils n'ont pas été distraits de la destination pour laquelle ils ont été accordés²⁹³.

Le contrôle *a priori* des finances publiques apparaît donc comme une nécessité dans la mesure où il a pour objectif de prévenir les actes préjudiciables

²⁹¹ Lahcen Kers, « Le contrôle supérieur des finances publiques au Maroc, quel nouveau rôle de la cour des comptes », in *La réforme des finances publiques au Maroc*, colloque Fondafip, Paris, 19 février 2014.

²⁹² Charles Ganilh, Des droits constitutionnels de la Chambre des députés, en matière de finances, ou réfutation des doctrines de M. le comte Garnier dans son rapport à la chambre des pairs sur le budget de 1815, Paris deterville, 1816, p.54 : « Du droit de fixer les dépenses publiques et de voter l'impôt dérive le droit de surveiller l'emploi des deniers publics ».

²⁹³ Pierre Legendre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, PUF, 1968, p.359.

avant qu'ils ne surviennent. Cependant, il a l'inconvénient de créer un volume de travail excessif, de retarder la réalisation des activités et créer une certaine confusion quant aux responsabilités des différents acteurs²⁹⁴. Il se traduit ainsi par un transfert de la responsabilité des gestionnaires vers les contrôleurs et la diffusion de l'irresponsabilité dans les services publics²⁹⁵. Les contrôles *a priori* à travers les visas, les avis formalités et autorisations préalables aux décisions contribuent à alourdir et à ralentir la machine administrative et ne garantit pas une exécution efficace de la dépense.

Ce contrôle a connu ces dernières années des réformes qui s'inscrivent dans une démarche stratégique consistant à instaurer une culture de remise en cause permanente²⁹⁶. Le Maroc a suivi ce mouvement en réformant son système de contrôle préalable de la dépense publique (A). Cette réforme a eu pour corollaire la mise en place d'un système de gestion intégrée de la dépense (B).

A. La réforme du contrôle modulé de la dépense

La réforme du système de contrôle *a priori* de la dépense publique a été engagée au Maroc dans le cadre des réformes entreprises en matière de bonne gouvernance de la gestion publique. Elle vise essentiellement à améliorer la performance de la gestion des dépenses de l'Etat tout en réduisant les coûts globaux, en simplifiant et en fluidifiant les circuits et les procédures et en responsabilisant davantage les gestionnaires²⁹⁷.

Cette réforme vise à aligner le Maroc sur les standards internationaux de performance de l'administration, à partir d'une responsabilisation des ordonnateurs sur les budgets utilisés. Cette réforme vise en premier lieu à alléger le contrôle préalable et d'initier le transfert du contrôle *a priori* vers les ordonnateurs.

²⁹⁴ Mohamed Moindze, *op,cit.*,

²⁹⁵ Raymond Muzellec, *Finances publiques*, 4ème édition Sirey, 1984, p.341.

²⁹⁶ Mohamed Harakat, *Les finances publiques et les impératifs de la performance*, *op, cit.*

²⁹⁷ MEF, *La réforme du contrôle de la dépense publique*, *op, cit.*

L'organisation du système marocain de contrôle des dépenses publiques est basé sur trois intervenants que sont l'ordonnateur qui assure l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement de la dépense, le contrôleur des engagements de dépense qui se charge du contrôle de la régularité des engagements des dépenses au regard des lois et règlements en vigueur, ainsi que le comptable payeur qui assure le contrôle de la validité de la dépense avant paiement. Les actes d'engagement sont donc soumis au visa préalable du contrôleur des engagements de dépenses.

Ce contrôle est sanctionné soit par un visa donné sur la proposition d'engagement, soit par un visa avec observations, soit par le refus de visa dûment motivé. Ce contrôle est assuré par le contrôleur général des engagements de dépenses et par les contrôleurs centraux, régionaux, préfectoraux ou provinciaux²⁹⁸. Ce mode de contrôle trouve son origine dans le décret du 16 avril 1917. Mais il a fallu attendre le dahir du 20 décembre 1921 pour que soit institué le contrôle des engagements de la dépense (CED). Dès lors, les textes régissant le CED ont subi plusieurs modifications notamment en 1959 par le dahir n° 1-59-216, en 1969 par le dahir n° 1-69-108 du 21 février 1969 et enfin en 1975 par le décret n° 2-75-839 du 30 décembre 1975 qui a été modifié et complété par le décret n° 2-01-2678 du 31 décembre 2001.

Le champ d'application de ce contrôle s'étend à l'Etat, et aux collectivités territoriales. Jusqu'en 2005, les services de contrôle des engagements de dépenses étaient dirigés par un contrôleur général qui coordonnait leur activité et veillait à l'unité d'application et d'interprétation des textes par les contrôleurs centraux, régionaux, préfectoraux ou provinciaux. En outre, les dépenses publiques sont soumises avant paiement à un contrôle de validité des créances exercé par les comptables publics, sanctionné lui aussi par un visa pour paiement ou un refus de visa mettant ainsi obstacle au paiement des dépenses jugées irrégulières. Les comptables publics quant à eux exercent leurs fonctions sous la direction du trésorier général des finances²⁹⁹.

²⁹⁸ Mimoun Lmimouni, La réforme du contrôle administratif des dépenses de l'Etat, *Repères*, n°19, juillet, septembre 2008, p. 39.

²⁹⁹ Le Trésorier général des finances et le contrôleur général des engagements des dépenses sont des fonctionnaires relevant du Ministère des finances.

Certes, le contrôle *a priori* constitue une garantie indéniable de fiabilité de l'ensemble du système. Mais la dualité de contrôle des dépenses publiques gérée par deux entités distinctes agissant séparément à diverses étapes d'exécution de la dépense était fortement critiquée par les gestionnaires. Elle générait plusieurs lourdeurs et contraintes procédurales tels que des redondances et des divergences d'interprétation ce qui s'avérait préjudiciable à l'efficacité du contrôle et à la fluidité du processus d'exécution des dépenses publiques. Ces difficultés s'expliquent par une relative incohérence et un manque de synergie entre les différents intervenants.

Aussi, ce système déresponsabilise les ordonnateurs en ce sens que le visa du contrôleur est considéré comme un quitus qui les désengage de toute responsabilité. Par ailleurs, ce contrôle se caractérise aussi par sa lenteur en raison essentiellement d'un nombre important de renvois de dossiers avant visa (rejets en cascade et les rejets non fondés). C'est ainsi que la Banque Mondiale dans son rapport de 1995³⁰⁰ mentionne que « *L'exécution du budget est soumise à de stricts contrôles a priori, les contrôleurs financiers tendant souvent à excéder leurs compétences en s'immisçant dans la gestion des ministères, retardant ainsi la mise en œuvre des politiques et des projets sans même être en mesure d'assurer efficacement leur mission de contrôle de la régularité de la dépense. Les procédures d'exécution de la dépense sont excessivement complexes et rigides. (...) Au Maroc on contrôle trop et donc on contrôle mal* ».

Dans le même sens, un an plus tard, un rapport de l'IGF mentionnait que « *Seuls 22% des dossiers sont visés au premier envoi, 56% au deuxième et 18% au troisième* »³⁰¹. De même que le non-respect des délais de réponse par le contrôle conduit à une véritable perte de temps. Ce contrôle appelle donc incontestablement son adaptation aux exigences de l'efficacité et de la rationalité du management moderne³⁰².

³⁰⁰ Banque Mondiale, Rapport sur l'Administration et l'Education au Maroc, 1995.

³⁰¹ MEF, IGF, *Etude sur les circuits de la dépense publique*, présentée lors du séminaire interministériel de présentation des résultats, 23 décembre 1996.

³⁰² Association des membres de l'Inspection Générale des Finances, *Pour une nouvelle vision du contrôle des finances publiques dans la dynamique du changement et de la rationalisation de la gestion du service public*, Actes des travaux de la journée de réflexion et d'étude organisée à l'occasion de la célébration du 40ème anniversaire de la création de l'IGF, Rabat, 28 avril 2000.

Suite à ces constats, les gestionnaires et les bénéficiaires des créances sur l'Etat réclament de plus en plus l'assouplissement du contrôle *a priori* et le renforcement du contrôle *a posteriori*, avec une responsabilisation plus accrue des services gestionnaires des ministères³⁰³. Compte tenu de ces attentes et vu la nécessité de faire évoluer les missions du contrôle *a priori* des dépenses de l'Etat à la lumière des dysfonctionnements du système actuel, plusieurs mesures ont été introduites : la modification du texte relatif aux conditions et formes de passation des marchés publics, la normalisation des justifications à l'appui des demandes de virement des crédits avec la fixation d'un délai pour un examen rapide par la direction du budget du MEF....

Mais ce n'est qu'à partir de 2005 qu'a été engagée la réforme du système de contrôle de la dépense publique appelée contrôle modulé de la dépense (CMD) qui s'est matérialisée par la fusion entre le CED et la TGR. L'objectif étant de créer ainsi une seule entité chargée du contrôle susceptible d'alléger le circuit d'exécution de la dépense. Ce processus a été enclenché à travers l'adoption du décret n°2-06-52 du 13 février 2006 relatif au rattachement du CED à la TGR et au transfert des compétences du contrôleur général des engagements de dépenses au trésorier général du Royaume.

Le regroupement des structures de la TGR et du CED vise à alléger et à fluidifier les procédures de contrôle de la dépense publique, à réduire les délais de traitement des dossiers et de paiement et à mettre en place un interlocuteur unique pour les différents partenaires et acteurs de la dépense publique. Désormais, les contrôleurs des engagements de dépenses et les comptables publics relevant de la Trésorerie Générale du Royaume exercent les contrôles de régularité et de validité de toute dépense qui leur est soumise avant d'apposer leur visa et avant de procéder au paiement de ladite dépense.

Ce nouveau contrôle de la dépense a pour ambition de promouvoir progressivement le rôle du gestionnaire dans la chaîne d'exécution de la dépense publique, bien qu'il ne s'agisse de supprimer toute forme de contrôle, ce qui serait contraire à la logique de sécurité des deniers publics.

³⁰³ Mimoun Lmimouni, Abdelkrim Guiri, Mohammed Nejjar, Réforme du contrôle de la dépense publique, *Alkhazina* n°6, octobre 2006.

La logique de la réforme n'est donc pas à proprement parler de « transférer » le contrôle de la dépense chez l'ordonnateur, mais plutôt de s'assurer que celui-ci est en capacité suffisante pour garantir la protection des deniers publics. La mise en place du dispositif de CMD, qui vise à alléger les contrôles au stade de l'engagement et du paiement, constitue une étape décisive dans le processus engagé de modernisation et de rationalisation³⁰⁴.

Ce dispositif prévu par le décret n°2-07-1235 du 4 novembre 2008 relatif au contrôle des dépenses de l'Etat prévoit trois volets :

- Evaluation de la capacité de gestion des ordonnateurs pour déterminer leur aptitude à remplir cette nouvelle fonction de contrôle et à prévenir les risques ;
- Allégement des contrôles du Ministère des Finances et de la Privatisation de façon modulée en fonction de la capacité de gestion des ordonnateurs ;
- Enfin, mise en place d'un dispositif de veille pour la sécurité de la gestion des deniers publics.

Le CMD est donc un système de contrôle allégé en fonction de la capacité de gestion des ordonnateurs, des enjeux et des risques liés à la nature de la dépense. L'allégement se traduira au niveau de chaque pallier par l'abandon du contrôle de régularité pour les actes de dépenses dont la liste, les natures et les seuils sont fixés par décret. Cette réforme a été mise en œuvre de manière progressive pour une durée de 4 ans jusqu'au 1^{er} janvier 2012.

Ce contrôle est subordonné à la qualification des ordonnateurs. La capacité de gestion des ordonnateurs est évaluée dans le cadre d'un audit réalisé par l'Inspection Générale des Finances (IGF), la TGR ou tout autre organe de contrôle dûment accrédité par le Ministère des Finances³⁰⁵. Les services gestionnaires peuvent être classés en trois niveaux :

³⁰⁴ MEF, « La réforme du contrôle de la dépense publique : une dynamique engagée », in La réforme du contrôle de la dépense publique, *Revue Almaliya spécial* n°3, 2007.

³⁰⁵ L'IGF et la TGR ont procédé conjointement à plusieurs missions d'évaluation de la capacité de gestion des ordonnateurs. Une note du Ministre de l'économie et des finances du 15 janvier 2009 relative aux modalités de gestion de la mission d'audit de la capacité de gestion des services ordonnateurs et sous ordonnateurs.

- Le niveau « hors contrôle modulé » de la dépense imposera le maintien du contrôle exhaustif sur les dépenses des services ordonnateurs présentant une faiblesse de leur structure organisationnelle ou de leur fonction budgétaire, une gestion comptable ne présentant pas encore toutes les garanties de régularité ou encore une insuffisance de structures ou moyens informatiques.
- Le niveau de maîtrise qui permet d'être éligible à un contrôle partiellement allégé. Il est notamment destiné à des services ordonnateurs qui disposent d'une structure organisationnelle définie, d'une gestion budgétaire assise sur un système d'information fiable et des normes objectives d'allocation de ressources, d'outils de programmation et de prévision.
- Le niveau de performance reprend les conditions requises du niveau précédent auxquelles s'ajoutent un processus d'évaluation et d'aide à la décision et au pilotage, la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, emplois et compétence, une gestion budgétaire axée sur les résultats et enfin une adhésion au système de gestion intégrée des dépenses de l'Etat.

Un mécanisme de reclassement des services ordonnateurs en fonction de l'évolution de leur capacité de gestion peut être demandé au Ministre des finances par la TGR ou par les ministres dont relèvent les dits services.

La mise en œuvre de l'évaluation des capacités de gestion des ordonnateurs s'est traduite dans une première phase par la mise en place d'un référentiel élaboré par l'IGF qui comprend 4 composantes :

- La capacité de gestion comptable, budgétaire et financière;
- La maîtrise de l'exécution de la dépense;
- La fiabilité du système du contrôle interne;
- La capacité de gestion de l'information.

L'expérience de la conduite de ce chantier, maintenant accumulée depuis plusieurs années, nous permet de tirer certains enseignements. Tout d'abord, la responsabilisation des ordonnateurs ne peut se faire sans un dispositif de

contrôle interne qui constitue le socle même du renforcement de la capacité de gestion. Par ailleurs, si ce chantier a un aspect technique, la véritable difficulté est apparue au niveau des questions de management : absence d'encadrement des services gestionnaires, non adhésion des départements ministériels, absence de système d'information....

Les objectifs prévus par la réforme sont loin d'être atteints. Comme le note un rapport du MEF « La route est longue avant que les ordonnateurs ne puissent assumer de manière fiable la responsabilité du contrôle *a priori* car l'administration doit d'abord faire preuve de sa capacité de passer d'une culture de moyens à une culture de résultats³⁰⁶ ».

B. La réforme de la gestion intégrée de la dépense

La réforme du CMD s'est accompagnée de l'accroissement de l'efficacité et de la transparence du circuit de la dépense publique à travers le déploiement du système informatisé de gestion intégré de la dépense de l'Etat (GID). La mise en place de ce système entre dans le cadre des orientations du Gouvernement visant la rationalisation et l'optimisation de la dépense publique.

La réforme de GID place l'ordonnateur au centre de la dépense de l'Etat et simplifie les procédures en consacrant le principe de la saisie unique, le renforcement des capacités de contrôle interne, l'optimisation des coûts, la réduction des délais de traitement des actes de dépense, et la mutualisation de l'information budgétaire. Le système GID a été conçu et déployé à partir du 1er janvier 2010. Il s'agit d'un système d'information budgétaire unifié et commun à l'ensemble des acteurs institutionnels de la dépense publique, à savoir les ordonnateurs, les sous-ordonnateurs, les trésoriers ainsi que la Direction des budgets.

La démarche progressive de déploiement de ce système a permis de le généraliser au niveau de l'ensemble des départements ministériels. Dans le cadre de la mutualisation et la capitalisation sur ce projet, un nouveau système de «Gestion Intégrée de la Dépense des collectivités territoriales (GID-CT)» est en cours de réalisation.

³⁰⁶ MEF, Rapport sur le budget genre, 2009.

§ 2 : l'évolution mitigée du contrôle a posteriori

Depuis l'indépendance en 1956, les pouvoirs publics animés d'une volonté politique d'édification de l'administration nationale se sont employés à créer des structures d'organisation, de gestion et de contrôle des finances publiques. Le 14 avril 1960 est une date historique pour le contrôle des finances publiques puisqu'elle coïncide avec la naissance de l'IGF et de la commission nationale des comptes qui va devenir la Cour des comptes à partir de 1979.

Les problèmes inhérents au circuit de la dépense publique ont été longuement analysés dans le cadre de l'étude sur les circuits de la dépense publique menée en 1996 par le MEF³⁰⁷. Cette étude toujours d'actualité a fait ressortir les constats suivants : « *La quasi absence sur le terrain et le faible impact des contrôles a posteriori portant sur l'efficacité et les résultats des dépenses publiques, et ce malgré un arsenal juridique et réglementaire relativement bien élaboré* ».

L'évolution actuelle du contrôle est relativement lente mais la prise de conscience de la nécessité d'une nouvelle vision est bien réelle. Au cours de ces dernières années, des efforts ont en effet été accomplis dans le sens que le contrôle *a posteriori* a été davantage orienté vers une logique d'audit et d'évaluation de la performance que vers la régularité **(A)**. Cependant dans l'opinion publique il existe un scepticisme certain sur l'efficacité du contrôle *a posteriori* des finances publiques. Car si les organismes chargés d'une surveillance financière sont nombreux, leurs contrôles sont encore formels et ne donnent pas suffisamment les résultats escomptés **(B)**.

A. La multiplicité des acteurs

Après la réalisation de la dépense, plusieurs contrôles a posteriori peuvent être exercés notamment pour vérifier la régularité de la dépense et de manière plus ponctuelle, sa matérialité, voire sa performance. Ces contrôles sont pris en charge par différents acteurs qui interviennent indépendamment les uns des autres même si tous se rejoignent en principe sur les finalités de leur action. Plusieurs institutions s'occupent du contrôle *a posteriori* des finances publiques

³⁰⁷ MEF, IGF, *op. cit.*, p.4.

au Maroc. Ce contrôle peut être externe c'est-à-dire indépendant des organismes contrôlés. Il est exercé par la Cour des comptes. Il peut être aussi interne exercé notamment par l'ensemble des dispositifs mis en œuvre au sein de l'administration et qui demeurent sous tutelle du ministre concerné.

1. Le contrôle juridictionnel

La commission nationale des comptes, entité administrative chargée d'apurer les comptes des comptables publics, créée en 1960, a laissé la place deux décennies après à la Cour des comptes. A la différence de la Commission nationale des comptes qui ne jugeait ni les comptes ni les comptables, la nouvelle Cour des comptes juge et apure les comptes des agents qui ont la responsabilité d'engager, de payer, ou de percevoir les deniers publics (ordonnateurs et comptables)³⁰⁸. Aussi la Cour des comptes est-elle instituée, en 1979, comme organe juridictionnel chargé d'assurer le contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances et de s'assurer de la régularité des opérations de recettes et de dépenses des organismes soumis à son contrôle et le cas échéant, réprimer les manquements aux règles qui régissent lesdites opérations.

La Cour des Comptes intervient dans des phases postérieures de cette exécution, c'est à dire après que toutes les opérations aient été réalisées. Elle apprécie et contrôle la sincérité des écritures et la véracité des documents et justifications produites, ainsi que leur conformité au droit budgétaire et aux prescriptions de la comptabilité publique. A partir de 1996, la Cour des comptes a été élevée au rang constitutionnel ce qui constitue un tournant décisif dans la consolidation des fondements de la bonne gouvernance et de la transparence dans la gestion des affaires publiques³⁰⁹. Elle s'est vue ainsi confier la mission de contrôle d'exécution des lois de finances, d'assistance au Parlement et au Gouvernement dans les domaines relevant de sa compétence et de rendre compte de l'ensemble de ses activités.

C'est ainsi que le titre X de la Constitution de 1996 a été réservé à la définition des missions de la Cour des comptes et des Cours régionales des comptes et précise que « *La Cour des comptes est chargée d'assurer le contrôle*

³⁰⁸ Anas Bensalah Zemrami, *op, cit.*, p.148.

³⁰⁹ Mohamed Mesmoudi, *La gouvernance financière publique au Maroc, du contrôle des finances publiques à l'évaluation des politiques publiques*, (en ligne) disponible sur www.Tgr.gov.ma.

supérieur de l'exécution des lois de finances ». En application de ces dispositions, la loi 62-99 formant code des juridictions financières a été promulguée le 13 juin 2002.

En vue de promouvoir la politique de décentralisation, la loi 62-99 a consacré la création de 9 Cours régionales des comptes telles que prévues par la Constitution. Ainsi, la loi prévoit la transposition au niveau local des compétences de la Cour des comptes en matière de jugement des comptes, de gestion de fait, de discipline budgétaire et financière et de contrôle de gestion. Les cours régionales des comptes sont chargées, en outre, de missions de contrôle sur certains actes budgétaires et sont appelées à émettre des avis sur les conditions d'exécution des budgets des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Cette loi a marqué une étape importante dans le processus d'évolution de la Cour des comptes, elle a explicitement fixé les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes (livre 1), des Cours régionales des comptes (livre II) ainsi que le statut des magistrats de ces juridictions (livre 3).

Dans le cadre de ses attributions juridictionnelles, la Cour des comptes vérifie les comptes des organismes publics. Les comptables publics de ces organismes sont tenus de produire annuellement à la Cour des comptes les situations comptables dans les formes prévues par la réglementation en vigueur. Elle statue sur le compte et la situation comptable par un arrêt provisoire puis par un arrêt définitif. L'arrêt définitif établit si le comptable public est quitte, en avance ou en débet. Dans les deux premiers cas, l'arrêt emporte la décharge définitive du comptable public. Dans le dernier cas, l'arrêt fixe le montant du débet qui est exigible dès sa notification.

Outre sa compétence en matière d'apurement et de jugement des comptes, la Cour des comptes exerce une fonction juridictionnelle à l'égard de toute personne qui s'immisce sans avoir la qualité de comptable public dans la gestion des deniers publics soit par fraude ou par ignorance et qui devient ainsi comptable de fait. Enfin, elle exerce une fonction juridictionnelle en matière de discipline budgétaire et financière à l'égard de tout responsable, fonctionnaire ou agent de l'un des organismes soumis au contrôle de la Cour, chacun dans la limite des compétences qui lui sont dévolues. Les infractions sont prévues par le

Code des juridictions financières. Ces dernières sont passibles de sanctions prévues par la loi.

À côté du mandat fondamental de contrôle juridictionnel, les juridictions financières exercent d'autres formes de contrôle de nature extra juridictionnelle, à savoir le contrôle de la gestion et l'audit qui permettent de mieux informer sur la gestion des services et organismes publics et de proposer en conséquence les redressements et les actions correctives qui s'imposent. Ces prérogatives permettent ainsi à la Cour des comptes de participer activement à la rationalisation et l'optimisation de la gestion des deniers publics, dans un contexte économique et financier en quête de la performance³¹⁰.

En outre, elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans les domaines relevant de sa compétence en vertu de la loi et rend compte au Roi de l'ensemble de ses activités dans le cadre de son rapport annuel. Ce rapport rend compte de l'ensemble des activités de la Cour, fait la synthèse des propositions visant l'amélioration de la gestion des finances publiques et donne un résumé du rapport de la Cour sur l'exécution de la loi de finances par le gouvernement.

L'assise juridique de la Cour des comptes a connu une consolidation avec la Constitution de 2011 qui a renforcé son rang d'institution supérieure de contrôle des finances publiques du Royaume. Elle s'est vue ainsi confortée dans son positionnement institutionnel. C'est ainsi que l'article 147 stipule que «*Son indépendance est garantie par la Constitution*».

De même que le souci de la transparence et la moralisation de la vie publique a poussé le législateur à élargir le mandant de la Cour à de nouvelles missions portant notamment sur le contrôle des dépenses des partis politiques, le financement des campagnes électorales et la déclaration obligatoire de patrimoine.

La nouvelle Constitution consacre aussi la compétence consultative de l'institution. Celle-ci est habilitée à répondre aux questions et consultations en rapport avec les fonctions de législation, de contrôle et d'évaluation, exercées par le Parlement, les instances judiciaires et le gouvernement. Elle est appelée à poursuivre l'exercice de ses attributions qui ont pour objectifs ultimes la

³¹⁰ Lahcen Kers, *op, cit.*

protection des principes et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes de l'Etat et des organismes publics.

Ainsi, pour faire face à ces nouvelles missions, la Cour des comptes est appelée à évoluer pour renforcer son positionnement en tant que force de proposition au service de l'Etat dans les meilleures conditions de coût, de qualité et d'optimisation des dépenses publiques.

2. Le contrôle administratif

Le souci de la bonne gestion des deniers publics a amené surtout le Ministère des Finances à étendre le contrôle le long des circuits des dépenses des services publics. L'Inspection Générale des Finances (L'IGF) joue un rôle fondamental d'investigation et de contrôle conformément au Dahir du 14 avril 1960. Au terme de l'article 2 de ce dahir « *Les inspecteurs des Finances sont chargés d'effectuer les vérifications des services de caisse et de comptabilité, et, de façon générale, des agents de l'Etat et des collectivités locales. Ils vérifient la gestion de ces comptables et s'assurent de la régularité des opérations enregistrées dans les comptes des ordonnateurs de recettes et de dépenses publiques et de tous administrateurs.* »

L'IGF exerce donc, à ce titre, des prérogatives d'ordre général puisque son intervention concerne la gestion tant des comptables que des ordonnateurs des ministères, des collectivités territoriales, des EEP. L'Inspection se fait sur pièce ou sur place et se conclut par un rapport remis au Ministre des Finances au Ministre en question, à la Cour des comptes pour tout ce qui concerne la discipline budgétaire et financière, aux organes judiciaires lorsqu'il s'agit de dysfonctionnements graves nécessitant le déclenchement d'un procès. Il convient de préciser qu'avant l'élaboration du rapport définitif, un rapport provisoire est transmis aux agents vérifiés selon la procédure contradictoire. Ces derniers doivent y répondre dans un délai de 15 jours suivant la réception du rapport.

L'IGF a vu ses missions évoluer ces dernières années puisque cette institution s'active aujourd'hui pour sortir du contrôle et de l'inspection proprement dite et structure son action sur un champ plus vaste, qui consiste à :

- auditer et émettre une opinion sur la légalité et la sincérité des comptes des projets financés par les Gouvernements étrangers ou par des

organismes financiers internationaux ou régionaux dans le cadre de la coopération bilatérale ou multilatérale ;

- auditer et certifier les capacités des ordonnateurs conformément aux dispositions du décret n° 02.70.1235 en date du 4 novembre 2008 relatif au contrôle des dépenses de l'état, qui vise à alléger le contrôle *a priori* et à renforcer le contrôle *a posteriori*, et ce pour passer d'un système de contrôle de la légalité et la conformité à un système de contrôle et d'audit des performances des organes gestionnaires ;
- auditer les actions réalisées dans le cadre de l'Initiative Nationale de Développement Humain en partenariat avec l'Inspection générale de l'administration territoriale, et ce en vertu des dispositions de l'article 13 du décret n°02. 05. 1017, en date du 19 juin 2005 relative aux modalités d'exécution des dépenses du compte spécial de l'INDH ;
- auditer la performance des organes de gestion dans le cadre de la nouvelle approche de gestion du budget, basée sur la globalisation financière, la déconcentration, la contractualisation et le partenariat.
- soutenir, orienter et coordonner de missions d'audit avec les Inspections Générales des Ministères.
- effectuer des audits de performance sur l'exécution des budgets des ministères. Aujourd'hui, il semble que l'IGF assume aujourd'hui plus des missions d'audit que d'inspection.

Toutefois, il convient de noter que le dahir de 1960 précité ne correspond plus à la réalité des missions réellement effectuées par cette institution. Ce dahir fait l'objet d'un projet de modification de l'article 2 dans le but d'actualiser les attributions et les missions de l'institution pour *"Répondre à la volonté du Gouvernement de faire évoluer la législation en matière de contrôle des finances publiques, adapter les missions de l'IGF aux mutations actuelles et garantir la préservation des deniers publics et du patrimoine public et renforcer le contrôle de performance qui vise l'économie, l'efficacité et l'efficience"*³¹¹. Cette proposition de modification adressée au secrétariat général

³¹¹ IGF, *ce qui va changer*, Le matin, 9 octobre 2013.

du Gouvernement depuis le mois de février 2000 n'a jusqu'à présent fait l'objet d'aucune suite.

Au niveau territorial, le contrôle administratif est exercé par l'Inspection Générale du Territoire (IGAT). L'IGAT a été créée par le décret n° 2-94- 100 le 16 juin 1994 et relève du Ministère de l'intérieur. Aux termes de ce texte (article 2), cette inspection a « Pour mission le contrôle et la vérification de la gestion administrative, technique et comptable des services relevant du Ministère de l'Intérieur, des collectivités locales et de leurs groupements ».

En plus de ces interventions conventionnelles, l'IGAT peut être investie de missions à caractère interministériel. Les missions menées par l'IGAT dans les collectivités territoriales peuvent être selon leur nature, des missions d'inspection ou des missions d'audit exercé soit dans le cadre d'un programme préétabli soit dans le cadre d'inspections exceptionnelles décidées par le ministre de l'intérieur.

C'est le Ministre de l'intérieur qui fixe le programme des travaux de l'IGAT sur proposition de l'Inspecteur Général. Suite à la réalisation de ces missions, des mesures sont prises selon la nature de l'infraction commise, allant d'une sanction disciplinaire à des mesures de redressement ou encore à la poursuite judiciaire.

Enfin, au niveau interne, ce contrôle est effectué par les Inspections Générales des Ministères (IGM). Elles sont rattachées directement au Ministre. Elles informent les ministres respectifs sur le fonctionnement des services, instruisent toute enquête qui lui est confiée et procèdent sur ses instructions à toutes inspections, enquêtes et études.

En novembre 2000, les inspections générales se sont regroupées dans le cadre d'un collège régi par les dispositions du Dahir n°1-58-376 ayant le statut d'association. Le collège est composé d'une assemblée générale réunissant les inspecteurs généraux des ministères et d'un bureau de coordination composé de cinq membres. Il a comme objectifs :

- De prendre part aux efforts et initiatives de moralisation et de rationalisation de l'Administration Publique

- De promouvoir la culture de transparence, d'éthique, d'équité d'efficacité et de citoyenneté au sein de l'administration publique ;
- De promouvoir les valeurs déontologiques et morales régissant le fonctionnement des Inspections Générales des Ministères
- D'améliorer le statut et le niveau de compétence des cadres des Inspections Générales des Ministères en matière administrative, technique et de contrôle de la gestion publique

Elles sont régies par le décret n° 2.11.112 du 23 Juin 2011 qui fixe, leurs attributions et les règles relatives aux modalités de leur fonctionnement et de l'exercice de leurs missions. Une circulaire du Premier Ministre n° 8 / 2011, du 25 août 2011, a invité les différents ministres à accorder une grande attention à l'activation des nouvelles dispositions réglementaires concernant les inspections générales des ministères.

Il a été ainsi recommandé de leur donner en leur donnant les moyens nécessaires pour leur permettre de s'acquitter de leurs fonctions de la manière requise, d'assurer la promotion d'une nouvelle culture de responsabilisation basée sur le respect de la loi, la transparence, l'intégrité et le dévouement au service de l'intérêt général, et afin que la responsabilité, la discipline et le sérieux soient répandus à tous les niveaux des administrations et afin que la bonne utilisation des ressources disponibles, et que les affaires des citoyens s'effectuent efficacement. Mais pour constituer un instrument efficace de l'instauration du contrôle interne au sein de l'administration publique, ce corps a besoin d'une véritable restructuration institutionnelle éthique et humaine³¹² qui doit s'inscrire dans le cadre d'une vision d'ensemble.

B. Les faiblesses du contrôle a posteriori

Les réformes du contrôle s'inscrivent dans une logique de maîtrise de la dépense et d'amélioration de la gestion budgétaire. Néanmoins, la coexistence de ces différents organes de contrôle dans le contexte institutionnel marocain, n'a guère évolué en faveur d'un contrôle efficace des dépenses publiques. En effet, malgré les différentes mesures adoptées et la panoplie de système de

³¹² Mohamed Harakat, *Finances publiques et droit budgétaire*, éd. Al Maârif Al jadida, Rabat, 3ème éd., 2006., p. 154.

contrôle, les gaspillages et la mauvaise gestion des deniers publics demeurent malheureusement importantes. Ceci s'explique aussi bien par l'absence d'une vision intégrée du contrôle *a posteriori* que par son inefficacité.

1. *L'incohérence du contrôle*

La multiplication et l'éparpillement des différentes formes du contrôle que l'on observe dans beaucoup de pays ne sont pas sans inconvénients. Ce n'est pas parce que les contrôles sont plus nombreux qu'ils sont plus efficaces ; ils peuvent au contraire, favoriser une certaine paralysie administrative³¹³. Le système marocain de contrôle de la dépense publique est un système qui se rapproche du système français avec une panoplie de contrôle sur le plan juridique mais qui mérite d'être mieux coordonné. En effet, le contrôle *a posteriori* des finances publiques au Maroc se partagent entre plusieurs institutions qui agissent d'une manière disparate sans aucune harmonisation. Conçu pour assurer la sauvegarde des deniers publics, le système actuel du contrôle des finances publiques repose sur des organes relevant à la fois du ministère des finances et sur le contrôle financier externe exercé respectivement par la Cour des Comptes³¹⁴ ainsi que les autres entités chargées du contrôle³¹⁵.

³¹³ Loïc Philipe, *Panorama du contrôle des finances publiques dans le Monde*, op. cit., p.20.

³¹⁴ La Cour des comptes a été instituée en 1979 en tant qu'organe juridictionnel chargé d'assurer l'exécution des lois de finances et de s'assurer de la régularité des opérations de recettes et de dépenses des organismes soumis au contrôle. En 1996, la Cour des comptes a été élevée au rang d'institution constitutionnelle à l'instar des institutions similaires dans les pays les plus avancés. Le but est de voir la Cour participer activement à la rationalisation de la gestion publique et de jouer pleinement son rôle en tant qu'institution supérieure. Le 13 juin 2002, la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières a été promulguée. Elle a marqué une étape importante dans le processus d'évolution de la Cour des comptes, du fait qu'elle a explicitement fixé les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes. Les principales missions de la Cour sont désormais de deux ordres : juridictionnel et autres extra juridictionnel. Dans ses premières attributions, la Cour des comptes vérifie les comptes des organismes publics. Les comptables de ces organismes sont tenus de produire annuellement à la Cour, les comptes et les situations comptables dans les formes prévues par la réglementation en vigueur. Outre sa compétence en matière d'apurement et de jugement des comptes, la Cour des comptes exerce une fonction juridictionnelle à l'égard de toute personne qui s'immisce, sans avoir la qualité de comptable public, dans la gestion des deniers publics soit par fraude ou par ignorance et qui devient ainsi comptable de fait. A côté de ces attributions juridictionnelles, celles financières exercent d'autres formes de contrôle de nature extra juridictionnelle, à savoir le contrôle de la gestion et le contrôle de l'emploi des fonds publics. Elles apportent aussi leur assistance au Parlement et au Gouvernement.

Construit progressivement durant différentes phases de l'indépendance mais sans vision d'ensemble, le système de contrôle en vigueur souffre d'un certain nombre de faiblesses qui rendent impérieuse toute réforme privilégiant une vision intégrée de l'ensemble des composantes du contrôle des finances publiques. Le problème posé aujourd'hui est moins juridique qu'organisationnel et pratique. Ainsi, on peut relever que le système actuel est marqué par :

- la redondance et la multiplicité des intervenants ;
- Le caractère fragmentaire et non complémentaire des différents contrôles, ce qui n'assure pas nécessairement la régularité de l'emploi des fonds publics.
- Un coût et une complexité excessive

Malgré les réformes et les différentes mesures entreprises, la coexistence de ces différents organes de contrôle dans le contexte institutionnel marocain n'a guère évolué en faveur d'un contrôle efficace des finances publiques mais plutôt à une déperdition en termes d'efficacité des mécanismes de contrôle. En témoigne d'ailleurs la crise de légitimité des finances publiques et la revendication de leur transparence³¹⁶.

Pour remédier à cette situation, les pouvoirs publics doivent engager une réforme en profondeur basée sur une vision intégrée des contrôles. Cette intégration doit viser une meilleure délimitation du domaine d'intervention des différents pôles de contrôle, de manière à rendre le contrôle plus exhaustif, moins dupliqué et surtout plus cohérent. Son objectif est d'aboutir à terme à une meilleure synchronisation des interventions des différents corps de contrôle, assurant en définitive un contrôle plus judicieux.

Il s'agit de renforcer la synergie et la complémentarité entre les différents types de contrôle en créant une meilleure cohabitation des contrôles administratif, juridictionnel et politique. Cette intégration devrait en principe

³¹⁵ Mimoun Lmimouni, Le contrôle des finances publiques au Maroc, *Revue de finances et de fiscalité*, N°3, 2003.

³¹⁶ Mohamed Ben Abdellah, *Le contrôle des finances publiques au Maroc, quelle pertinence ?*, in Colloque organisé par l'Université Sidi Mohamed Ben Abdellah de Fès en collaboration avec la Fondation Hanns Seidel, Fès, 24 - 25 mai 2013.

enrayer les doubles emplois et partant déboucher sur l'institution d'un pôle central et de pôles déconcentrés de contrôle et d'unifier la vision en matière de contrôle des finances publiques.

La coordination des contrôles ne semble pas encore avoir été clairement posée bien que la réforme constitutionnelle de 2011 a consolidé la fonction d'assistance que peut apporter la Cour des comptes en élargissant son champ de compétence pour inclure, outre le Parlement et le gouvernement, les instances judiciaires.

En plus de cet élargissement, la Constitution semble avoir privilégié le Parlement dans cette assistance, puisque elle a donné du contenu à cette relation en considérant la Cour comme un expert au service du Parlement dans les domaines de contrôle, d'évaluation et de législation. Pour les deux autres pouvoirs, la Constitution n'a fait que retenir le principe de l'assistance sans détailler son contenu. Par ailleurs, la Constitution n'a pas précisé l'articulation avec les autres instances de contrôle.

2. L'inefficacité du contrôle

La coexistence de ces différents organes de contrôle dans le contexte institutionnel marocain, n'a guère évolué en faveur d'un contrôle efficace des finances publiques. Le contrôle des finances publiques connaît également une paralysie quasi totale de ces institutions en raison de contraintes internes et externes.

En effet, Les institutions chargées de ce contrôle ne disposent pas de moyens humains et matériels suffisants. En raison d'une politique rigoureuse de recrutement, leurs agents restent trop peu nombreux pour faire face aux tâches qu'ils doivent accomplir. Si la Cour des comptes a renforcé ses effectifs pour atteindre actuellement un effectif de 526 fonctionnaires, dont 328 magistrats, l'IGF, quant à elle, ne comprend que 95 inspecteurs pour une couverture de l'ensemble du secteur public. Pour ce qui est des IGM, Les moyens humains et matériels varient fortement d'une inspection à une autre et varient de deux à vingt-neuf personnes, la moyenne se situant autour de huit personnes.

Par ailleurs, le développement d'une appréciation de l'efficacité des gestions financières des administrations pose le problème des suites qui sont données aux rapports des corps de contrôle. Les rapports des corps de contrôles tels que l'IGF

ou la cour des comptes s'efforcent d'analyser les problèmes en les accompagnant d'observations et de suggestions de nature à améliorer le fonctionnement financier des administrations publiques. Mais souvent, ces suggestions ne sont pas prises en comptes. Les conclusions auxquelles aboutissent les contrôles ne déclenchent en cas d'un mauvais fonctionnement aucun mécanisme de sanctions qui donnerait sa pleine efficacité à ce type de contrôle.

Le contrôle n'a guère de sens que si les irrégularités identifiées sont sanctionnées. L'IGF, corps de contrôle du MEF ne fait pas de publicité à ses rapports d'inspection et d'audit. Cependant, il semble que de nombreux travaux n'aboutissent pas à des résultats pratiques. Le rapport public de la cour des comptes et l'absence de suite données à ses observations constituent l'exemple le plus évident de cette carence. Bien que les observations contenues dans le rapport annuel de la cour des comptes sont rendues publiques en vue d'obliger sous la pression de l'opinion publique, les administrations, le gouvernement et le Parlement à prendre des mesures de remise en ordre nécessaires ou les réformes indispensables, ces résolutions ne sont toujours pas suivies d'effet.

En effet, bien que L'article 159 de la Constitution dispose que «les instances en charge de la bonne gouvernance sont indépendantes. Elles bénéficient de l'appui des organes de l'Etat ». Leur action ne peut être évaluée qu'en fonction de leurs pouvoirs. Ainsi, la cour bénéficie d'une autonomie constitutionnellement proclamée et d'attributions désormais renouvées, renforcées et extrêmement élargies, mais cette institution qu'on veut supérieure dans les textes qui l'institue a besoin d'appuis fondamentaux, solidement ancrés dans la réalité politique et institutionnelle du pays, pour qu'elle puisse accéder au rôle qui lui ait dévolu dans les textes. Sinon le contrôle juridictionnel est condamné à l'inefficacité. A cet égard, le Conseil Constitutionnel, dans sa décision du 22 août 2013, statuant sur le nouveau règlement intérieur de la Chambre des représentants, a rappelé le principe d'indépendance de la Cour des comptes.

Ce même constat est valable pour l'ensemble des corps supérieurs de contrôle administratif et notamment pour l'IGF. A ce titre des observateurs estiment que la réforme, la vraie, à opérer est avant tout l'autonomisation de l'institution, placée actuellement sous la tutelle des Finances. *«Ce corps d'inspection réalise depuis des années des rapports sur plusieurs entreprises*

publiques. Des documents qui n'ont jamais été rendus publics. Ce qui nous amène à dire pourquoi produire des rapports qui mobilisent un investissement en ressources humaines et financières dont le sort relève du mystère. C'est simple, il faut donc consacrer son autonomie car, étant placée sous l'autorité du ministère des Finances, l'IGF risque d'être influencée par la sensibilité politique du ministre»³¹⁷.

Pour qu'une institution puisse réaliser sa tâche de contrôle supérieur des finances publiques, il faut qu'elle jouisse d'une indépendance totale vis-à-vis de l'appareil exécutif et qu'elle soit protégée contre les influences de l'extérieur; tout cela est nécessaire pour garantir sa crédibilité et sa légitimité comme le suggère d'ailleurs l'INTOSAI dans ses recommandations. Le contrôle peut être un outil efficace contre le gaspillage des ressources publiques lorsqu'il est indépendant du pouvoir politique. Il n'a guère de sens que si les irrégularités identifiées sont sanctionnées³¹⁸.

L'évolution du contrôle des finances publiques ne peut pas être comprise si elle n'est pas rattachée aux relations de pouvoir qui existent d'une part entre les organes politiques et l'administration et au sein de l'administration elle-même. D'autre part, les contrôles ne sont pas une matière exclusivement technique. Ils s'appliquent en effet sur un domaine politique par nature. Michel bouvier écrit « que les finances publiques sont de nature politique, les princes et leurs conseillers, à quelque période que ce soit en étaient convaincus. Que l'Etat ait en charge à titre exclusif l'impôt ou encore que l'Etat parlementaire se construit autour de l'élaboration d'un droit budgétaire, ne semble faire aucun doute, les études sur ce sujet étant nombreuses ; Ainsi le pouvoir financier est depuis ses

³¹⁷ Mohamed Meskaoui (président de l'Instance de protection des deniers publics), Ce dernier fait allusion à l'article 7 du décret fixant les attributions de l'IGF qui dispose que « le ministre des Finances fixe le programme des travaux de l'Inspection sur proposition de l'Inspecteur Général, en tenant compte notamment des demandes de vérification qui seront présentées par les autres ministres ou par ses propres services » in *IGF, Ce qui va changer, Le Matin*, 9 octobre 2013.

³¹⁸ Daniel Tommasi, La gestion des dépenses publiques dans les pays en voie de développement, Un outil au service du financement des politiques publiques, Quelques exemples dérivés du modèle français, Agence Française de développement, 2010 p.130.

plus lointaines origines, très étroitement imbriqué avec le pouvoir politique et il en a tout de suite déterminé la qualité »³¹⁹.

En contradiction avec les mesures qui témoignent de la bonne volonté du pays d'améliorer la transparence des finances publiques, les suites accordées aux rapports des institutions de contrôle sont généralement entravées par des obstacles politiques. En effet, les suites éventuelles à accorder à un rapport sont parfois conditionnées par l'opportunité politique. Opportunité qui dépendra du contexte dans lequel le rapport est rendu c'est-à-dire au gré de la conjoncture politique.

Les exigences de la nouvelle Constitution et les réformes touchant les finances publiques, ainsi que les attentes des citoyens, la complexité grandissante du monde moderne, la rareté des ressources et la multitude des défis présents et futurs contribuent à s'interroger sur le rôle que devra jouer le contrôle *a posteriori* des finances publiques. Quelle que soit leur nature, qu'il s'agisse des contrôles administratif et/ou juridictionnel, ils sont aujourd'hui confrontés à la diffusion d'un nouveau mode de gouvernance financière axé sur la performance et l'efficacité et à la mise en œuvre d'une nouvelle gestion publique répondant à cet objectif³²⁰.

Désormais, il faut se donner les moyens de contrôler si les politiques répondent effectivement à nos besoins sociaux, si l'administration atteint les objectifs fixés. Il faut également ajuster les coûts des actions administratives aux résultats atteints ; il faut enfin trouver les voies permettant de réaliser les objectifs aux moindres coûts.

En offrant une évaluation objective et impartiale du caractère responsable et efficace de la gestion des dépenses publiques en vue de l'obtention des résultats escomptés, les corps de contrôle aident les organisations gouvernementales à agir de façon responsable et intègre, à améliorer leurs activités et à garder la confiance des citoyens et autres parties prenantes³²¹.

³¹⁹ Michel Bouvier, Marie Christine Esclassan, Jean Pierre Lassale, *op. cit.*, p.26.

³²⁰ *Ibid.*

³²¹ *Le rôle de l'audit dans la gouvernance public*, guide of the Istitut of Internal Audit(IIA), novembre 2006.

Dans ce nouveau contexte, les contrôles financiers publics sont inévitablement appelés à connaître une transformation profonde de leur logique habituelle et partant une transformation des procédures et des institutions³²². Le contrôle doit désormais porter sur l'efficacité dans la mise en œuvre des politiques publiques (éviter le gaspillage, produire le service à moindre coût) ainsi que sur l'efficacité de la dépense par rapport à ses objectifs socioéconomiques.

Il s'agit essentiellement de substituer une approche fondée sur la confiance à une approche fondée sur la méfiance, de passer de la culture de la règle à la culture du résultat ; le système de contrôle marocain ne peut rester à l'écart de cette tendance. Les contrôles *a posteriori* connaissent aujourd'hui certaines transformations. C'est ainsi que nous assistons au passage d'une logique ancienne, dans laquelle le contrôle de régularité était premier et exclusif, à une logique nouvelle dans laquelle l'objectif prédominant est l'efficacité de la gestion.

§3. L'émergence de nouveaux modes de contrôle issus du privé

Les réformes en cours ont mis au jour des faiblesses organisationnelles et de procédures, avec une répercussion sur les contrôles³²³. Afin que la culture de responsabilité et de performance puisse s'ancrer dans l'administration, il apparaît nécessaire de réformer l'organisation des contrôles en l'étendant à de nouveaux aspects.

Il est nécessaire de mettre en place des contrôles permettant de s'assurer si les résultats ont été atteints tels que le contrôle de gestion, le contrôle interne ou encore l'audit. Dans ce sens, Ils constituent des outils indispensables pour permettre au gestionnaire de disposer d'éléments d'information fiables et

³²² Marie Christine Esclassan , Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers publics à la nouvelle gestion publique, *RFFP*, n°101, 2008.

³²³ IFACI, *L'audit et le contrôle internes, levier de la performance publique*, Colloque secteur public , Synthèse des actes. 22 septembre 2009.

complets sur la situation de son budget et les performances de son administration.

A. De nouveaux modes de contrôle qui peinent à émerger

Dans une logique de gestion fondée sur les résultats, il est nécessaire de mettre en place des contrôles permettant de s'assurer si les résultats ont été atteints. De nouveaux modes de contrôles qui sont déjà en vigueur dans les entreprises connaissent une progression récente dans la sphère publique suite à l'introduction dans le secteur public d'une logique de gestion faisant appel à des méthodes utilisées dans le cadre du management des entreprises. Leur objectif étant la mesure de l'efficacité de la gestion et sa performance³²⁴.

Ils sont aujourd'hui reconnus comme un des constituants essentiels d'une gestion efficace dans les organismes de toutes tailles, relevant du secteur public comme du secteur privé, dans le monde entier³²⁵. Ces contrôles spécifiques ont un rôle central dans la consolidation de la transparence puisque celle-ci est fondée principalement sur l'idée de rendre des comptes. Il s'agit des contrôles ci-après :

- Le contrôle de gestion est un instrument de mesure des écarts entre les résultats obtenus et les résultats attendus. Il apprécie les opérations de gestion effectuées pour atteindre les objectifs. Le contrôle de gestion a pour finalité la réorientation stratégique, si nécessaire, de l'action administrative³²⁶.

L'orientation de la budgétisation vers les résultats rend indispensable l'existence au sein des administrations d'un système de contrôle de gestion permettant le pilotage des services et la restitution des éléments d'appréciation des résultats des politiques publiques. L'existence de contrôle de gestion efficace est essentielle à la réussite et au bon

³²⁴ Marie Christine Esclassan, Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers publics à la nouvelle gestion publique, *RFFP*, n°101, Mars 2008.

³²⁵ Richard Allen, *Le contrôle de gestion dans les administrations publiques modernes : étude comparative des pratiques*, éditions OCDE, 1996, p.11.

³²⁶ Jacques Chevallier, *Science administrative*, Paris, Presses universitaires de France, 1994, p.514.

fonctionnement des administrations publiques. Ils constituent à la fois un garde-fou contre le gaspillage, les abus et la fraude et un moyen de faire en sorte que les règles fixées par les responsables soient correctement appliquées à tous les niveaux de l'organisme³²⁷.

Selon l'OCDE, le contrôle de gestion peut être défini comme étant l'organisation, les règles et les procédures utilisées pour aider à s'assurer que les programmes publics parviennent aux résultats visés, que les ressources utilisées pour réaliser ces programmes coïncident avec les buts et objectifs déclarés des organismes concernés, que ces programmes soient protégés contre le gaspillage, la fraude et la mauvaise gestion, et que la prise de décision repose sur la collecte, l'archivage, le compte-rendu et l'utilisation d'informations fiables. Le contrôle de gestion est un système de pilotage mis en œuvre par le responsable d'une unité ou d'un programme en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés, l'activité développée et les résultats obtenus, notamment par le biais d'outils comptables ou statistiques³²⁸.

- Le contrôle interne constitue la clef de voûte de la politique de maîtrise des risques d'une organisation. Il se définit comme « un dispositif de la société, défini et mis en œuvre sous sa responsabilité, qui vise à assurer : la conformité aux lois et règlements ; l'application des instructions et des orientations fixées par la direction générale ou le directoire ; le bon fonctionnement des processus internes de la société, notamment ceux concourant à la sauvegarde de ses actifs ; la fiabilité des informations financières ; et d'une façon générale, contribue à la maîtrise de ses activités, à l'efficacité de ses opérations et à l'utilisation efficiente de ses ressources »³²⁹.
- Quant à l'audit interne, il est défini comme « une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer, et contribue à créer de la valeur ajoutée. Il aide cette organisation à atteindre

³²⁷ *Ibid.*

³²⁸ Henri Guillaume, Guillaume Dureau, Franck Silvent, *op. cit.*

³²⁹ IFACI, Le dispositif de contrôle interne : cadre de référence, janvier 2007. www.ifaci.com.

ses objectifs en évaluant par une approche systématique et méthodique , ses processus de management des risques, de contrôle et de gouvernement de l'entreprise, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité »³³⁰. L'audit interne est complémentaire du dispositif de contrôle interne.

L'audit est un dispositif qui évalue la qualité du contrôle interne et propose les corrections nécessaires à son amélioration et à son renforcement. L'audit est donc intimement lié au contrôle interne et l'audit financier en constitue un sous ensemble. Il s'en distingue par sa périodicité, ainsi que par ses acteurs, ses domaines d'intervention et ses conséquences. L'audit interne se décompose en deux catégories d'activité: d'une part, l'assurance et, d'autre part, le conseil. La première relève exclusivement du programme de travail de l'auditeur et est encadrée par de strictes garanties d'indépendance.

Une seconde distinction doit être opérée entre les audits de conformité et les audits de performance. Dans les premiers, notamment les audits comptables et financiers, les auditeurs évaluent le respect d'une instruction, d'une règle ou d'une norme, que celle-ci soit interne à l'entité ou qu'elle lui soit imposée par son environnement³³¹.

- La certification, connue surtout à travers la certification des comptes de l'Etat, est un contrôle de qualité.

Divers standards internationaux régissent ces contrôles. On peut citer les standards suivants :

- Le COSO (Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission) est un groupe associatif formé en 1985 auprès de la commission nationale de lutte contre la fraude financière aux Etats –unis qui formule des recommandations ainsi que des standards d'organisation et de contrôle interne. En 1992, le COSO (Committee of Sponsoring

³³⁰ Définition approuvée le 21 mars 2000 par le Conseil d'Administration de l'IFACI (traduction de la définition internationale approuvée par l'IAA le 29 juin 1999).

³³¹ Henri Guillaume, Nicolas Colin, Stephan Roudil, Emmanuel Skoulios, rapport relatif à la structuration de la politique de contrôle et d'audit interne de l'Etat, Octobre 2009 www.ladocumentationfrancaise.fr.

Organizations of the Treadway Commission) a publié un document devenu la référence en matière de contrôle interne et intitulé Internal Control – Integrated Framework (Contrôle interne – Cadre de référence).

- L'adoption de la loi Sarbanes Oxley aux États-Unis en 2002 a favorisé la diffusion de ce cadre de référence en rendant obligatoire l'élaboration d'un rapport sur l'efficacité du contrôle interne en matière de reporting financier. Cependant, pour mieux tenir compte de l'évolution de l'environnement économique et réglementaire dans lequel évoluent les organisations (nouveaux risques, attentes accrues en matière de gouvernance, rôle toujours plus important de la technologie, recours intensifié à l'externalisation, exigences du reporting au-delà de la communication financière), une mise à jour du référentiel a été élaboré en 2013³³². Ainsi, depuis plus de 20 ans, le COSO est devenu une référence incontournable dans le domaine du contrôle interne à travers le monde.
- Normes de contrôle internes de l'INTOSAI : L'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques a publié un ensemble de normes générales et détaillées qui définissent les conditions minimum à remplir pour qu'un système de contrôle interne soit acceptable. L'INTOSAI rassemble 185 ISC de pays membres de l'Organisation des Nations Unies ou de ses institutions spécialisées. Les ISC jouent un rôle majeur en matière de vérification des comptes publics et de contrôle des opérations du secteur public, et contribuent à promouvoir une saine gestion des fonds publics et la responsabilisation financière dans leurs pays respectifs.

L'INTOSAI a adopté la Déclaration de Lima ³³³ sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques, qui énonce les principes selon lesquels les institutions supérieures de contrôle doivent fonctionner. En 2001, les lignes directrices de l'INTOSAI de 1992 sur le contrôle interne ont été actualisées afin d'y intégrer l'ensemble des dernières évolutions pertinentes intervenues et d'y incorporer les conceptions développées par

³³² IFACI, Une opportunité d'optimiser le contrôle interne dans un environnement en mutation, Actes du colloque , 21 mai 2013, France.

³³³ Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques adoptée lors de la IXe Conférence de l'INCOSAI en octobre 1977 à Lima (Pérou).

le COSO dans son rapport intitulé Internal Control – Integrated Framework (système intégré de contrôle interne).

- L'institut des auditeurs internes : L'Institut des auditeurs internes (IIA) est la principale association professionnelle internationale ayant pour vocation de promouvoir et développer la pratique de l'audit interne. Le cadre de référence des pratiques professionnelles qu'il a publié (Professional Practices Framework) comprend des normes obligatoires et un code de déontologie³³⁴ ainsi que des lignes directrices et des aides.

Ces éléments s'appliquent aux membres du secteur public mais aussi du secteur privé, bien qu'ils ne couvrent pas toutes les questions intéressant particulièrement le secteur public. Les normes de l'IIA pour la pratique professionnelle de l'audit interne (Internal Auditing Standards) et les documents connexes sont développés dans le présent document³³⁵.

Mais ces contrôles sont d'autant plus difficiles à cerner que ces notions sont nouvelles, étrangères à l'Etat. Ainsi, malgré les tentatives effectuées depuis quelques années, de mettre l'accent sur le développement d'un contrôle de l'efficacité de la dépense qui relèguerait au second plan celui exercé sur la régularité des opérations budgétaires, les différents contrôles, restent principalement axés sur la régularité juridique et ne permettent pas de juger de l'efficacité et de la pertinence de l'action publique.

Sous réserve des nouvelles attributions que les lois, règlements et circulaires confient aux juridictions financières et aux corps d'inspection, Il est évident que ces dimensions sont loin de constituer des éléments fondamentaux de nos systèmes de contrôle.

Ces nouvelles formes de contrôle restent très peu développées dans les périmètres opérationnels de l'administration marocaine. La culture

³³⁴ Le code de déontologie de l'IIA est un ensemble de principes et de règles de conduite s'appliquant aux auditeurs internes, portant sur les questions d'intégrité, d'objectivité, de confidentialité et de compétence.

³³⁵ Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière (PEFA), Aperçu des normes internationales en matière de comptabilité, d'audit et de contrôle interne dans le secteur public, 2003, accessible sur www.mf-dgc.gov.dz/fr/fichier/ipsas.

administrative et le cadre de gestion ont jusqu'à un passé récent privilégié les démarches de contrôle externe. Or l'administration ne peut rester à l'écart de cette tendance. La nécessité accrue de maîtriser les risques dans tous les secteurs de l'action publique rend inévitable la mise en œuvre de dispositifs de contrôle et d'audit internes performants au sein de l'administration marocaine. L'orientation majeure qui s'imposerait est l'internalisation du contrôle et le renforcement du dispositif de l'audit de performance en vue d'évaluer l'atteinte des objectifs.

Pour cela, Il convient d'adapter les textes législatifs et réglementaires aux transformations des métiers relatives au contrôle des dépenses, de manière cohérente et synchronisée afin de disposer d'un référentiel juridique cohérent et fiable³³⁶. De même que ces dispositifs doivent être formalisés, normés, par le biais de référentiels pour chaque activité et processus.

Le déploiement progressif de ces modes de contrôle dans les administrations prendra du temps car les changements que connaîtront les administrations en matière d'organisation et de fonctionnement, exigent que les membres de leur personnel aient de nouvelles compétences et que les connaissances nécessaires à l'exercice de la profession soient actualisées régulièrement. Ainsi, la formation et le recrutement d'un personnel compétent devient de plus en plus une priorité.

Comme toutes les réformes de la gestion publique, l'institutionnalisation de ces nouveaux types de contrôle nécessite du temps et un changement de culture administrative. Pour assurer sa réussite, elle doit être intégrée dans la stratégie globale de réforme de l'administration. Il est essentiel d'avoir en vue l'idée que l'efficacité de la modernisation du contrôle provient d'un processus évolutif qui doit s'accompagner de nombreux efforts internes des organes qui en sont chargés mais également d'une volonté politique d'aller de l'avant et de s'y soumettre. En effet, les efforts entrepris ne donneraient les résultats escomptés que s'il existait un engagement politique fort à soumettre tous les acteurs et actes budgétaires au contrôle requis.

³³⁶ *Almaliya*, spécial n°3, *op, cit.*

B. L'évaluation des politiques publiques: un nouvel enjeu de la transparence

Évaluer une politique consiste à établir une corrélation entre des objectifs, leur mise en œuvre et leurs résultats. Elle s'attache à mieux connaître le coût réel des actions publiques d'une part et devrait permettre une meilleure allocation des moyens, d'autre part³³⁷.

Elle répond à une exigence démocratique en ce qu'elle permet de donner aux citoyens des informations et des appréciations objectives qui leur permettent de mieux fonder leur jugement sur les politiques publiques. Elle constitue aussi un élément de modernisation de l'action publique car elle permet une meilleure connaissance de l'efficacité réelle de l'action de l'administration.

L'évaluation est devenue un moyen de régulation de l'action publique qui permet aux pouvoirs publics d'améliorer leur performance et de renforcer l'obligation de rendre des comptes³³⁸.

Mais la «culture de l'évaluation des politiques publiques», implantée de longue date en occident³³⁹, a mis beaucoup plus de temps à émerger au Maroc. Cet état de fait vient d'être redressé partiellement par la nouvelle Constitution qui consacre les politiques publiques dans plusieurs de ses passages³⁴⁰ notamment le titre XII qui consacre un ensemble de principes à l'évaluation des

³³⁷ Danièle Lamarque, Evaluation et budget, *politiques et management public*, vol 17, n°2, juin 1999, p.175.

³³⁸ OCDE, *La gestion axée sur les résultats en matière de développement*, avril 2009.

³³⁹ L'évaluation a d'abord diffusé ses concepts et ses pratiques dans la partie du monde sous influence anglo saxonne et particulièrement au Canada. Le Canada constitue en effet un pays pionnier de l'évaluation, avec un réseau canadien et un réseau québécois très structurés et disposant déjà d'un grand degré de maturité et d'une longue expérience. Dans ce pays, la place de l'évaluation est déjà ancienne avec la présence et l'influence du Bureau du Vérificateur Général et celle de la Canadian Comprehensive Audit Foundation qui ont contribué à diffuser dans les secteurs privé et public une culture favorable au développement des pratiques d'évaluation. Ce processus ancien est aussi lié à une volonté forte de la communauté des évaluateurs canadiens de s'organiser et de se structurer pour renforcer leur profession, mieux capitaliser leurs actions et pérenniser l'évaluation dans l'élaboration des politiques publiques.

³⁴⁰ Il s'agit des articles 13,70, 92,101,163, 168.

politiques publiques et à la bonne gouvernance. Cependant, l'évaluation des politiques publiques reste confrontée à de multiples obstacles d'ordre culturel, institutionnel et juridique.

Tout d'abord la définition des politiques est un processus complexe qui revêt un enjeu particulier en démocratie puisqu'elle traduit la stratégie du gouvernement et la volonté de la collectivité de prendre en compte et de traiter telle ou telle problématique. Son élaboration peut en effet être influencée par divers facteurs : mouvements sociaux, tendances culturelles, conjoncture socioéconomique. De fait, les contours des politiques publiques sont par définition évolutifs et susceptibles d'être remis en question par les décideurs publics.

Néanmoins, ces politiques reposent sur des éléments récurrents, en particulier l'identification d'objectifs de moyen et long termes, la mise en œuvre de leviers juridiques et l'affectation de ressources humaines et financières permettant de mettre en œuvre les actions retenues pour atteindre ces objectifs³⁴¹.

Ces dernières années, les pouvoirs publics marocains ont adopté une nouvelle approche de développement à travers la conception et la mise en œuvre de stratégies sectorielles et de programmes publics dans divers domaines de développement économique et social.

Ces stratégies visent essentiellement la promotion de l'investissement dans différents secteurs productifs afin de créer de la richesse et de nouveaux postes d'emploi, et l'amélioration des conditions de vie des populations démunies à travers l'amélioration de leur accès aux services sociaux de base. C'est ainsi que l'article 13 de la Constitution stipule que « Les pouvoirs publics œuvrent à la création d'instances de concertation, en vue d'associer les différents acteurs sociaux à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques. »

Les dépenses d'investissement de l'Etat engagées dans la mise en œuvre des grands chantiers et des politiques sectorielles ont connu une trajectoire ascendante depuis 2008 pour s'établir à 48,5 MMDH en 2012 contre 28,2

³⁴¹ OCDE, La gestion axée sur les résultats en matière de développement, *op. cit.*

MMDH en 2007³⁴². Globalement, tenant compte des entreprises et des établissements publics et des collectivités territoriales, l'engagement en matière d'effort d'investissement public s'est intensifié pour atteindre 275,3 MMDH en 2012 contre près de 74 MMDH en 2007 et ce, en dépit des effets de la crise.

Toutefois, malgré tous ces chantiers ouverts, ces stratégies n'ont pas eu les résultats escomptés. Pire, elles ont plombé les budgets en générant des immobilisations souvent inutiles des moyens publics pour parvenir à des résultats mitigés. Il est d'ailleurs difficile d'évaluer leurs résultats puisqu'elles ne sont pas déclinées en objectifs chiffrés. Au Maroc, l'univers des politiques publiques demeure opaque, inintelligible, compliqué³⁴³.

Or l'engagement public du gouvernement sur les objectifs et les résultats, que ce soit devant le Parlement ou les citoyens, est un principe de base pour pouvoir évaluer ces politiques. L'absence de sources d'information sur les résultats et les coûts des activités administratives vide de sa substance la volonté de transparence.

Les retards aussi dans leurs mises en œuvre à un impact négatif sur la confiance des investisseurs dans notre pays. Il convient de noter aussi que ces stratégies sectorielles sont très nombreuses et fragmentées tant du côté de l'Etat que des autres acteurs publics ce qui génère plus de difficultés que de convergence³⁴⁴.

En plus, le manque de coordination, de convergence et d'intégration de ces stratégies a limité leur efficacité et leur impact effectif sur le citoyen. Ce manque d'articulation pose également un problème de légitimité démocratique. Ce sont en effet des grands cabinets internationaux qui ont élaboré ces plans en dehors de tout débat au Parlement. L'évaluation des performances de la dépense publique peut être un moyen de remettre en cause l'orientation de certaines

³⁴² Afin d'inciter les départements ministériels à accélérer leur rythme d'exécution des projets d'investissement déjà programmés et réduire les reports, le Gouvernement a procédé en 2013 au gel d'une enveloppe de 15 MM DH.

³⁴³ Ali Sedjari , « Importance de l'évaluation de la décision publique et rôle de l'Etat » in Ali Sedjari (dir), *Administration, gouvernance et décision publique*, L'harmattan, p. 295-316, 2004.

³⁴⁴ *Ibid.*

politiques publiques, de mesurer leur efficacité réelle et d'envisager les moyens de les rendre plus pertinentes.

Si l'évaluation des politiques publiques connaît un essor remarquable grâce à sa constitutionnalisation et au renforcement du rôle de ses acteurs, on est encore loin d'une démarche cohérente et continue d'évaluation. Cette pratique se heurte à de nombreux freins d'ordre juridique, culturel, institutionnel qui en réduisent fortement la portée³⁴⁵.

Il n'existe à ce jour aucun cadre législatif et/ou réglementaire qui fixe les principes juridiques de l'évaluation. Il n'y a pas encore de définition de l'évaluation de politiques publiques ni des politiques publiques elles-mêmes. Cela est d'autant plus regrettable que l'évaluation des politiques publiques apparaît en effet comme une réponse adéquate à un ensemble de défis qui appellent de nouvelles formes de légitimation des décisions et de mobilisation des énergies face au souci de transparence et d'exigence accrue des citoyens. Ainsi, s'il doit y avoir transparence dans l'action de l'Etat, l'évaluation doit constituer, à ce titre, un outil incontournable ou même la clef de la gouvernance.

Le développement de la demande d'évaluation émane essentiellement de certaines associations qui exigent plus de transparence dans l'utilisation des fonds publics, et qui demandent à être informées sur les résultats de ces politiques. Le désintérêt des citoyens à l'égard de l'action administrative et plus particulièrement à la politique comme le montre significativement le taux d'abstention aux élections législatives anticipées de 2011, qui s'élève à près de 45% constitue un obstacle à l'instauration et au développement de l'action administrative³⁴⁶. Or dans le système d'évaluation des pays avancés, le regard des citoyens constitue une clé de voute de l'évaluation.

Cette absence de culture d'évaluation a laissé se développer outre mesure l'impunité dans la gestion publique. Le fait que le système de la fonction

³⁴⁵ *L'évaluation de l'action publique : piste pour un débat*, Fondation Abderrahim Bouabid Frederic Ebet –2004.

³⁴⁶ Ce taux était de 37% en 2007.

publique n'impose pas aux responsables de rendre compte de leur gestion a laissé la porte ouverte aux laxismes et aux dérives multiples³⁴⁷.

Il est vrai qu'on assiste récemment à certaines tentatives de démarches évaluatives effectuées par les organismes de contrôle - cour des comptes, Inspection générale des finances- mais les pratiques évaluatives ne sont pas encore systémiques. On remarque par ailleurs aussi la faible présence dans le débat public d'idées et de modèles qui alimenteraient ce débat et éclaireraient la conception et l'évaluation des politiques et des décisions publiques³⁴⁸. Bien que des assises nationales aient été organisées sur la convergence des politiques publiques³⁴⁹ et que des recommandations ont été émises, aucune véritable décision n'en a émergé.

Aussi, l'évaluation s'intègre mal dans le cadre budgétaire actuel qui constitue un blocage à l'instauration et au bon développement de l'évaluation administrative. Le cadre budgétaire comme on l'a vu, en effet, reste enfermé dans une logique de moyens. Il est par conséquent inadaptée à un examen des moyens alloués à l'Etat au regard de leur efficacité. L'efficacité de la dépense

³⁴⁷ Ali Sedjari, De l'adaptation de la gestion privée au secteur public marocain. partenariat public privé et gouvernance future, *op,cit.*.

³⁴⁸ Mohamad Harakat, Les finances publiques et les impératifs de la performance : Le cas du Maroc, *op, cit.*

³⁴⁹ Le Ministère Délégué auprès du Chef du Gouvernement chargé des Affaires Générales et de la Gouvernance en partenariat avec le PNUD, a organisé, les 12 et 13 février 2013 à skhirat, les premières assises nationales de la gouvernance sous le thème «convergence des stratégies et programmes sectoriels». Les objectifs visés à travers cette manifestation sont : prendre connaissance de bonnes pratiques internationales en matière de gouvernance des politiques publique, identifier et analyser les facteurs clés de leur succès ;analyser les stratégies et des programmes sectoriels à l'œuvre, évaluer leur degré de complémentarité et de convergence ; ³⁴⁹ Mohamad Harakat, Les finances publiques et les impératifs de la performance : Le cas du Maroc, *op, cit.*

³⁴⁹ Le Ministère Délégué auprès du Chef du Gouvernement chargé des Affaires Générales et de la Gouvernance en partenariat avec le PNUD, a organisé, les 12 et 13 février 2013 à skhirat, les premières assises nationales de la gouvernance sous le thème «convergence des stratégies et programmes sectoriels». Les objectifs visés à travers cette manifestation sont : prendre connaissance de bonnes pratiques internationales en matière de gouvernance des politiques publique, identifier et analyser les facteurs clés de leur succès ;analyser les stratégies et des programmes sectoriels à l'œuvre, évaluer leur degré de complémentarité et de convergence identifier les actions, les mesures et les mécanismes à même de renforcer la convergence des politiques publiques, qui serviront de base pour un plan d'action concerté.

publique suppose en effet que des objectifs soient fixés et que les résultats atteints soient mesurables afin de déterminer dans quelle mesure ces objectifs sont remplis et à quel coût. Elle suppose enfin une évaluation permanente de la dépense publique.

Mais encore faut-il que l'évaluation des politiques publiques soit confiée à des organes qui jouissent de l'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif. Dans les pays où elle est mise en œuvre, elle est « de plus en plus confiée à des organismes experts indépendants, mandatés par d'autres instances que l'administration à évaluer, à savoir les instances élues et la justice, notamment.

Au vu de l'ampleur des obstacles et des faiblesses de fond qui entravent le développement de l'évaluation, son encadrement apparaît aujourd'hui essentiel pour lui permettre de remplir les objectifs qui lui sont assignés : favoriser une administration efficace et efficiente mais aussi contribuer au développement d'une démocratie plus participative.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

La mise sur pied des procédures rigoureuses de gestion financière accompagnée d'un système de reddition des comptes régulier ainsi que des contrôles ponctuels par des institutions indépendantes constituent un élément clé de la transparence des finances publiques. Le contrôle des dépenses publiques est un impératif démocratique.

Ainsi, Les droits de consentir à l'impôt, d'en suivre l'emploi, de " demander compte à tout agent public de son administration " sont hissés au rang de " droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme ". Il ne s'agit plus seulement de vérifier si la régularité des règles de la comptabilité publique a été respectée, mais aussi d'évaluer la pertinence d'une politique publique afin d'éclairer les choix du législateur.

C'est pourquoi, le Maroc a réalisé certains efforts en matière de contrôle de la dépense publique. La réforme du système de contrôle de la dépense publique s'inscrit dans le cadre des réformes entreprises en matière de bonne gouvernance de la chose publique. Elle vise essentiellement à améliorer la performance et l'efficacité de la gestion des dépenses de l'Etat tout en réduisant les coûts globaux, simplifiant et fluidifiant les circuits et les procédures de dépenses et en responsabilisant davantage les gestionnaires.

Les principaux objectifs de cette réforme spécifique sont, d'une part, de tendre vers l'internalisation du contrôle de régularité chez l'ordonnateur et, d'autre part, de responsabiliser l'ordonnateur sur la performance de ses dépenses. La réforme du contrôle s'est ainsi déployée à travers le rapprochement des organes de contrôle de la dépense publique, l'augmentation de la capacité de gestion des ordonnateurs, la généralisation de la réforme budgétaire, l'évolution des métiers d'audit et d'inspection et la constitutionnalisation de la démarche d'évaluation.

Mais malgré ces mesures, et la panoplie de système de contrôle, les gaspillages et la mauvaise gestion des deniers publics demeurent malheureusement importants. Force est de constater que les aménagements introduits par à coup successifs ont fini par le rendre plus lourds, plus complexes et générateur de contraintes objectives et de rigidités structurelles.

Les efforts entrepris ne donneraient les résultats escomptés que si les structures de contrôle sont dotés de moyens humains et matériels leur permettant de mener à bien leurs missions et que s'il existe un engagement politique fort car il est impérieux dans un contexte démocratique d'avoir des règles de gestion saines et une volonté politique réelle. Or la faiblesse des contrôles qui s'exercent sur la dépense publique s'observe tant au stade de la décision que de l'exécution. Il est essentiel d'avoir en vue l'idée que l'efficacité de la modernisation du contrôle provient d'un processus évolutif qui doit s'accompagner de nombreux efforts internes des organes qui en sont chargés mais également d'une volonté politique de s'y soumettre.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

Les déséquilibres économiques, le poids de la dette accompagné d'une faible croissance ont été à l'origine d'un ensemble de réformes dans les pays avancés mais aussi dans les pays en voie de développement. Toute une série de mesures a été mise en place. Les réformes budgétaires, la gestion à la performance et la mesure des résultats ont été les réponses généralement mises en œuvre : il s'agit de centrer l'administration sur les résultats obtenus, et non sur les modalités de prestation des services. Les budgets sont alors établis sur la performance et par la vérification des résultats, et non pas seulement par l'affectation des crédits. Le Maroc n'a pas non plus échappé à cette tendance puisqu'il a engagé une réforme budgétaire axée sur les résultats.

Cette réforme qui a consisté en premier lieu en l'introduction d'outils tels que les CDMT ou la globalisation des crédits s'est limitée à une approche technique au lieu d'une approche globale et intégrée. La réforme budgétaire axée sur les résultats suppose l'affichage d'une stratégie qui doit traduire les finalités d'intérêt général. Elle suppose également la réforme de la loi organique des finances socle du droit financier.

Cette réforme qui n'entrera en vigueur qu'à compter du 1^{er} janvier 2016 constitue un bouleversement indéniable du cadre budgétaire. Elle suppose pour sa réussite des mesures d'accompagnement qui permettront une adhésion et une appropriation de cette réforme à l'ensemble des acteurs concernés.

Cette nouvelle exigence imposée par la refonte de la LOF compilée avec l'exigence constitutionnelle de reddition des comptes suppose qu'il faut se donner les moyens de contrôler le maniement des fonds publics et de donner plus d'impulsion au mécanisme d'évaluation des politiques publiques.

CONCLUSION GENERALE

Poser la problématique de la transparence dans la gestion de la dépense publique est une tâche qui est loin d'être simple. D'une manière générale, dans tous les pays du monde, la question de la gestion de la dépense publique est considérée comme une question difficile. Le sujet est généralement appréhendé y compris par les experts comme ardu, austère, compliqué³⁵⁰.

Ceci est encore plus difficile dans des pays comme le Maroc qui doivent faire face à des contraintes socioéconomiques et politiques importantes. Ces contraintes sont aussi d'ordre culturel et relèvent du fait que la transparence se heurte à des pratiques et à des conceptions locales qui en sont souvent très éloignées. S'ajoute à cela l'absence de moyens matériels et humains suffisants pour gérer ainsi que pour contrôler efficacement et de manière transparente les deniers publics.

Cependant on assiste aujourd'hui à l'émergence de nouvelles approches de gestion des dépenses publiques et de réformes budgétaires, qui semble aujourd'hui un thème fort au Maroc comme ailleurs. En effet, la réforme de la GDP semble devenir un impératif de modernisation de la gouvernance des Etats en développement et développés. Ce processus de réforme a connu un fort développement au cours des quelques vingt dernières années, objet d'une littérature internationale importante qui a tenté tout à la fois d'en tirer les leçons et de systématiser les éléments stratégiques et de fond qui contribuent à leur succès. Ainsi, quelles que soient les expériences analysées sur l'ensemble des continents, ce sont les mêmes facteurs qui se retrouvent considérés comme essentiels.

³⁵⁰ Michel Bouvier, Nouvelle gouvernance financière publique durable et conduite de la réforme budgétaire dans les pays en développement, op, cit. p.159.

Au Maroc, cette démarche s'inscrit dans la continuité de réformes engagées ces dernières années qui ont cherché à initier un environnement favorable à la diffusion d'une culture de la transparence. La nouvelle Constitution, la refonte de la loi organique des finances, socle de la réforme budgétaire, constituent les orientations les plus récentes de l'action menée pour améliorer la transparence dans la gestion publique.

Toutefois, la réforme budgétaire ayant un soubassement politique et des conséquences managériales, son déploiement nécessite par conséquent des prérequis : meilleure gouvernance de l'espace politique, lisibilité des politiques publiques, transformation et renforcement du travail parlementaire, réforme administrative, responsabilisation des acteurs...

Par ailleurs, la mise en œuvre des principes de transparence, d'information et de reddition des comptes ne saurait produire ses pleins effets sans le déploiement des différents instruments d'opérationnalisation de la transparence de l'exécution du budget de l'Etat : systèmes d'information intégrés, valorisation et fiabilité de l'information financière et comptable, réforme de la comptabilité de l'Etat, consolidation des comptes...

Or avec un système miné par des pesanteurs politiques, juridiques, institutionnelles et sociologiques et un environnement mal préparé à une mutation d'ampleur, l'environnement actuel peine à être réceptif aux exigences de la transparence et par conséquent à la bonne gouvernance. En effet, l'examen du cadre budgétaire actuel n'est pas encore suffisamment mature pour intégrer les exigences de la nouvelle gestion publique bien que la nouvelle Constitution consacre désormais les principes de la bonne gouvernance et que la nouvelle loi organique vient d'être publiée au bulletin officiel.

De plus le contrôle des opérations budgétaires demeure inefficace en raison de l'insuffisance de dispositifs. Des reproches sont également faits en ce qui concerne la décentralisation et son corollaire la déconcentration toujours considéré comme limitées. Sur le plan institutionnel, les administrations restent mal préparées alors que le Parlement est encore en panne d'initiative en matière budgétaire. Au surplus, la culture de transparence éprouve des difficultés à s'implanter en raison des avatars d'une administration déployée dans un environnement et qui reste sujet à des pesanteurs sociologiques difficiles à surmonter. Malgré plusieurs rapports d'organismes internationaux sur le sujet

ainsi que des recommandations proposés pour y remédier, aucun résultat véritablement probant ne semble atteint.

Le système de gestion de la dépense publique marocain s'avère incapable de permettre une bonne utilisation des fonds publics. En outre, en l'absence d'une vision d'ensemble, la réforme avance à petit pas³⁵¹. En effet, la réforme budgétaire envisagée d'un point de vue d'ensemble et sur la base d'un projet global, n'a pas constitué jusqu'ici un thème de réflexion privilégié.

Dans la pratique, et si l'on y regarde de près, ce sont le pragmatisme et l'urgence qui prédominent le plus souvent. Il s'ensuit des réformes qui concernent des aspects particuliers dont la vision générale n'apparaît pas immédiatement du fait qu'elles satisfont à l'accomplissement de logiques parfois aventureuses. La réforme de la LOF qui vise à renouveler le système des dépenses publiques au Maroc, pour le fonder sur davantage de performance, transparence et démocratie budgétaire a tardé à aboutir alors qu'il s'agit d'une réforme centrale, prioritaire, pour améliorer l'efficacité de l'action publique et promouvoir la reddition des comptes.

il serait hasardeux de vouloir réformer sans une approche globale et sans esprit d'intégration, de coordination et de cohérence entre les réformes³⁵². Aussi, la réussite d'une réforme aussi importante que celle de la gestion des dépenses publiques, qui suppose par ailleurs un profond changement des mentalités, exige qu'elle soit acceptée et coproduite par ceux qui sont concernés. En d'autres termes, la condition pour repenser les dépenses publiques sur de nouvelles bases passe par l'adhésion des acteurs à une culture nouvelle pour eux ; et ici il s'agit d'une culture qui rompt profondément avec les valeurs traditionnelles de la fonction publique³⁵³.

Aucune méthode de gestion, quelle qu'en soit la performance, ne peut donner de résultat satisfaisant dans le cadre de la mauvaise gouvernance. Le

³⁵¹ Ali Sedjari, *Dynamiques et enjeux multiples de la réforme*, *op. cit.*, p.20.

³⁵² Nouredine Bensouda, *La réforme des finances publiques au Maroc, quels constats et quelle stratégie ?*, in journées du Maroc à Paris, 19 février 2014.

³⁵³ Michel bouvier, *Réformes des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, LGDJ, 2004.

Maroc a besoin d'une gouvernance renouvelée et d'une détermination forte pour gérer le changement³⁵⁴. Celle-ci doit passer nécessairement par la modernisation de l'action publique. En effet, au-delà de l'objectif de modernisation des procédures budgétaires et de la réorganisation des dispositifs financiers publics, c'est la réforme des Etats qui se trouve en toile de fond des réflexions et des pratiques en ce domaine.

L'histoire a en effet montré à plusieurs reprises que les finances publiques pouvaient jouer un rôle majeur dans le déclenchement des transformations en profondeur, voire même des révolutions, qu'ont pu connaître les sociétés³⁵⁵.

Dans le champs des dépenses publiques, et peut-être plus que dans les autres composantes des finances publiques, on a affaire à des processus particulièrement enchevêtrés au sein desquels interagit une très grande variété de facteurs nationaux et internationaux. Autrement dit, on est en face d'un ensemble complexe et donc d'un système difficile à piloter. Par conséquent, il est urgent et même crucial de réfléchir à une doctrine de la gouvernance globale qui touche l'ensemble des composantes de la sphère publique.

Cette question est particulièrement importante aujourd'hui, dans le contexte de la mondialisation et de la dégradation des finances publiques qui rend nécessaire la réalisation d'économies structurelles. Il y va, d'un point de vue économique comme d'un point de vue politique et sociale, de la qualité de vie des générations futures³⁵⁶.

³⁵⁴ Ali Sedjari, De l'adaptation de la gestion privée au secteur public marocain, Partenariat public privé et gouvernance future, *op,cit.*,

³⁵⁵ Michel Bouvier, Marie Christine Esclassan, Jean Pierre Lassale, *op, cit.*, p.32.

³⁵⁶ Michel Bouvier, Marie Christine Esclassan, Jean Pierre Lassale, *op, cit*

Bibliographie

Ouvrages généraux

- Albert Jean Luc et Saidj Luc, *Finances publiques*, Paris, Dalloz, 7ème édition, 2011.
- Allen Richard, *Le contrôle de gestion dans les administrations publiques modernes : étude comparative des pratiques*, éditions OCDE, 1996.
- Ameller Michel, *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, LGDJ, 1964.
- Amselek Paul, *Le budget de l'Etat sous la Vème république*, paris, LGDJ, 4ème édition, 1998.
- Bensalah Zemrani Anas, *Les finances de l'Etat au Maroc (Tome1), politique financière et droit budgétaire*, 2 ème édition, L'harmattan, 2003.
- Bouvier Michel, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, *Finances publiques*, 9ème édition, LGDJ, 2008.
- Camby Jean Pierre, *La réforme du budget de l'Etat, la loi organique relative aux lois de finances*, LGDJ, 2011.
- Chabih Jilali, *Les finances de l'Etat au Maroc*, L'Harmattan, 2008.
- Jacques Chevallier, *Science administrative*, Paris, Presses universitaires de France, 1994.
- Duhamel Olivier et Meny Yves, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992
- Jean-Pierre Duprat, Marc Simmony, Maurice Tubul, *Les fonds structurels européens en région*, Paris, LGDJ, 2003.
- Hassane Elarafi, *Gestion des finances de l'Etat*, REJES, 2006,
- Fikri Abdelkadir , *Le Parlement marocain et les finances de l'Etat*, éd. Afrique Orient, 1988.
- Guillaume Henri, Dureau Guillaume, Silvent Franck, *Gestion publique, l'Etat et la performance*, Paris , Presses de sciences po, Dalloz, 2002.
- Harakat Mohamed, *Finances publiques et droit budgétaire au Maroc*, éd. Al Maârif Al jadida, Rabat, 3^{ème} éd., 2006.
- Harakat Mohamed, *Les finances publiques à l'épreuve de la transparence et de la performance*, Imprimerie El Maarif Al Jadida, Rabat, 2010.
- Harakat Mohamed, *Les finances publiques et les impératifs de la performance : le cas du Maroc*, l'Harmattan, 2011.
- Jèze Gaston, *Cours de finances publiques*, Giard, 1928-1929.

- Khoudry Driss, *Le contrôle des finances de l'Etat au Maroc*, éditions Ediprem, 1992.
- Kopits Georges and Craig John, *Transparency in Government operations*, FMI, Washington, 1998.
- Legendre Pierre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, PUF, 1968.
- Leroy-Beaulieu Paul, *Traité de la science des finances*, Paris, 6ème édition, Tome 2, 1906.
- Meny Yves, Thoenig Jean Claude, *Politiques publiques*, Paris, PUF, Collection Thémis, 1989.
- Muzellec Raymond, *Finances publiques*, 4^{ème} édition Sirey, 1984.
- Orsoni Gilbert, *Principes et techniques budgétaires*, Paris, la documentation française, 1982.
- Pancrazi Laurent, *Sincérité et transparence dans le droit budgétaire*, Paris, l'harmattan, 2012.
- Paysant André, *Finances publiques*, Paris, Masson, 1979.
- Pollitt Christopher, Bouckaert Geert, *Public Management Reform: a comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Querol Francis, *L'élaboration de la loi de finances*, Economica, 1998.
- Schick Allen, *Capacity to budget*, Rowman & Littlefield, 1990.
- Shah Anwar, *Budgeting and budgetary institutions, public sector, governance and accountability series*, Banque Mondiale, Washington 2007.
- Troabas Louis, Cotteret Jean Marie, *Droit budgétaire, comptabilité publique*, 5ème édition, Dalloz, 1995.
- Walines Charles, Des Rousseaux Pascal, Godefroy Stanislas, *Le budget de l'Etat : nouvelles règles, nouvelles pratiques*, La documentation française, 2006.

Articles dans ouvrages collectifs

- Adhemar Philippe, « Les normes comptables internationales », in Michel Bouvier, *La bonne gouvernance des finances publiques dans le Monde*, LGDJ, 2009.
- Bouhadana Irène, « Le rôle des commissions des finances des Assemblées parlementaires : approche comparée », in Michel Bouvier (dir), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le Monde*, LGDJ, 2009.

- Bouvier Michel, « Repenser et reconstruire les finances publiques de demain » in *Réformes des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, LGDJ, 2004
- Bouvier Michel, « Experts et politiques face à la gouvernance des sociétés complexes », in Louis Favoreu, Robert Hertzog, André Roux, *Constitution et finances publiques, Etudes en l'honneur de Loïc Philippe*, Economica, 2005.
- Bouvier Michel, « Réflexions sur le besoin de cohérence du système financier public », in *La cohérence des finances publiques au Maroc et en France*, LGDJ, 2012.
- Bouvier Michel, « Nouvelle culture de gestion publique, gouvernance des sociétés complexes et réforme de l'Etat » in Ali Sedjari (dir), *Gouvernance et conduite de l'action publique au 21 ère siècle*, l'Harmattan, 2003.
- Cazala François Roger, « Renforcement de la discipline et responsabilité financière », in *La bonne gouvernance des finances publiques dans le Monde*, LGDJ, 2009.
- Ecole nationale d'Administration, rapports de séminaires établis par les élèves de la promotion Valmy (1996-1998) ; sous la dir. de Silicani Jean-Ludovic. "La réforme de l'État", L'ENA, Tome 1, La documentation française, 1999.
- Hertzog Robert, « L'avenir du pouvoir financier du Parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du 'gouvernement général' », in Philippe Loïc (dir), *L'exercice du pouvoir financier du Parlement. Théorie, pratique et évolution*, Paris, Aix en province, Economica, Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1996.
- Kott Sébastien, « Le contrôle de la dépense publique à la fin du 19ème Siècle : contrôle administratif ou contrôle politique », in Feller Laurent (dir), *Contrôler les agents du pouvoir*, éd. Pulim, 2002.
- Leiderer Stefan, Wolff Peter, « Gestion des finances publiques : une contribution à la bonne gouvernance des finances publiques », in *Financer le développement par la mobilisation des ressources locales*, Institut universitaire d'études du développement, Vol 26, n°2, 2011.
- Pollit Christopher, « Comment parvenons-nous à évaluer la qualité des services publics ? » In Peters Guy, Savoie Donald J. (dir), *La gouvernance au XXIème siècle : revitaliser la fonction publique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2001.

Articles

- Andréani E., Budget de programme et rationalité de la décision publique, *Revue économique*, vol 19, n°4, 1968.
- Bassères Jean, La comptabilité publique et la réforme, *RFFP*, n°76, novembre 2001.
- Belheiri Omar, Gouvernance et économie : une lecture du concept, Du gouvernement à la gouvernance, Rabat, *REMA*, n° 5, 2004.
- Bensouda Noureddine, Entretien sur la réforme de la comptabilité de l'Etat, *Almaliya* n°49 janvier-avril 2011.
- Bensouda Noureddine, Editorial, *Alkhazina*, n°8 août 2011.
- Bensouda Nourredine, La réforme des finances publiques au Maroc : quel constat et quelle stratégie, *L'économiste* n°4218 du 21 février 2014.
- Bouinot Jean, Comptabilité privée, comptabilité publique et comptabilité nationale : comparaison des principes et des concepts, *Revue Economie et statistique*, n°29, décembre 1971.
- Bouvier Michel, Éditorial, *RFFP*, n° 59, 1997.
- Bouvier Michel, Robert Hertzog, Réforme des finances publiques, réforme de l'Etat, *RFFP*, n°73, 2001.
- Bouvier Michel, Mutations des finances publiques et crise du pouvoir politique, Editorial, *RFFP*, n°79, 2002.
- Bouvier Michel, Les décideurs politiques au cœur de la nouvelle gouvernance financière publique, *RFFP*, n°94, 2006.
- Bouvier Michel, Nouvelle gouvernance financière publique durable et conduite de la réforme budgétaire dans les pays en voie de développement, *RFFP*, n°98, juin 2007
- Bouvier Michel, La réforme des finances publiques au Maroc : performance, responsabilisation, transparence, *RFFP*, n°102, juin 2008.
- Burdeau Georges, L'évolution de la notion d'opposition, *Revue Internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1954.
- Burrows Don, A programm approach to federal budgeting, *Harvard Business Review*, mai 1949.
- Carcelle Paul, Mas Georges, Les pouvoirs du Parlement en matière financière, *La Revue administrative* n° 68, 1959.
- Chevalier Jacques, Rouban Luc, La réforme de l'Etat et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités, *Revue Française d'Administration Publique*, n°105/106, 2003.
- Chevauchez Benoît, La crise et les règles françaises de finances publiques, *Revue de l'OFCE*, janvier 2011.
- Chol Céline, Waintrop Françoise, Gestion publique et mondialisation : contraintes et opportunités, *Revue politiques et management public*, vol 21, n°21-2, 2003.

- Centre d'Etudes Internationales, Le pouvoir financier du Parlement, *Albayane*, le 13 août 2012.
- Cordier Marie-Pierre, Les enjeux démocratiques et financiers du débat sur les normes comptables des comptes publics, *RFFP* n°122, avril 2013.
- Degron Robin, Les finances publiques, témoins de l'inertie des institutions européennes et françaises, *RFFP* n°122, LGDJ, avril 2013.
- Duprat Jean Pierre, Les nouveaux enjeux du contrôle exercé par la cour des comptes, *RFFP*, n°77, mars 2002.
- Entreprises publiques : un contrôle accru, *Aujourd'hui le Maroc*, le 3 novembre 2003
- Etude portant sur le dispositif de gouvernance et de contrôle financier, *Le matin*, le 18 août 2013.
- Esclassan Marie Christine, Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers publics à la nouvelle gestion publique, *RFFP*, n°101, 2008.
- Fikri Abdelkadir, La dimension du temps dans la vie parlementaire, *R.M.D.E*, n° 04, Casablanca, 1983.
- Hertzog Robert, La mutation des finances publiques : manifeste pour une discipline rajeunie, *RFFP*, n°79, 2002.
- Hertzog Robert, « Les pouvoirs financiers du Parlement », in La VIe République, *Revue du droit public*, n° 1-2, numéro spécial 2002.
- « IGF, ce qui va changer », *Le matin*, le 9 octobre 2013.
- Kabelma Mohammed, Le bilan d'ouverture : prélude d'une évolution majeure dans le dispositif comptable de l'Etat, *Alkhazina*, n°8, août 2011.
- Lamarque Daniel, Evaluation et budget, *Politiques et management public*, vol 17, n°2, juin 1999.
- Lamarque Daniel, Les nouvelles missions du juge financier dans un contexte de budgétisation par programme, *Revue de sciences juridiques et administratives* n° 24, 2011.
- Leiderer Stefan et Wolff Peter, Gestion des finances publiques : une contribution à la bonne gouvernance financière, *Revue.org*. vol n°26, n°2, 2007.
- Les echos, statistiques, *la guerre des chiffres*, Lundi 18 mars 2013.
- Lmimouni Mimoun, Guiri Abdelkrim, Nejjar Mohammed, Réforme du contrôle de la dépense publique, *Alkhazina* n°6, octobre 2006.
- Lmimouni Mimoun, Le contrôle des finances publiques au Maroc, *Revue de finances et de fiscalité*, N°3, 2003.
- Lmimouni Mimoun, La réforme du contrôle administratif des dépenses de l'Etat, *Repères* n°19, juillet, septembre 2008.
- Ministère de l'Economie et des Finances, La réforme du contrôle de la dépense publique, *Revue Almaliya*, spécial n°3, février 2007.

- Ministère de l'Economie et des Finances, La transparence des finances publiques, exigence du contexte national et international, *Revue Al-maliya* n°6-mai 2008.
- Ministère de l'Economie et des Finances, *Almaliya* n°49 janvier avril 2011.
- Molinier Joël, L'apport de Gaston JEZE à la théorie des finances publiques, *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science politique*, n°12, 1991.
- Mordacq Franck, LOLF 2006 : la gestion publique sera-t-elle plus efficace ?, *Les Notes bleues de Bercy*, n° 305, 16 au 31 mars 2006.
- Oualalou Fathallah, Stratégie et axes de la réforme budgétaire au Maroc, *REMAD* n° 25, 2008.
- Philip Loïc, Panorama du contrôle des finances publiques dans le Monde, *RFFP* n°101, 2008.
- Poincard Robert, Les budgets de programme, quinze ans après, in *Revue économie et prévision*, n°5, 1985.
- Raffinot Marc, Samuel Boris, Les cadres de dépenses à moyen terme : un instrument utile pour les pays à faible revenu, *Stateco* n°100, 2006.
- Rousset Michel, « La déconcentration : mythe ou réalité », *REMALD*, n°9, 1994.
- Sallard Odile, L'influence de l'environnement international, *RFFP* n°87, septembre 2004.
- Ali Sedjari, L'état n'a rien lâché, in *finances news*, du 12 février 2015
- Sterck Miekatrien et al. , réformes budgétaires dans le secteur public : tendances et défis, *Revue internationale de politique comparée*, 2004.
- Transparence budgétaire, le Maroc assure le minimum, *L'économiste* n°3957 du 30 janvier 2013.
- Vandendriessche Xavier, Le Parlement entre déclin et modernité, *Revue Française d'études constitutionnelles et politiques*, n°99, 2001.
- White Richard, More than an Analytical Tool, Examining the Ideological Role of Efficiency, *Public Productivity & Management Review* 23 (1), 1999.
- Yatta François Paul, La gouvernance financière locale, *Le partenariat pour le développement municipal*, 2009.

Rapports

- Assemblée nationale, France, Rapport du groupe de travail, *L'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire*, Tome II, 1999

- Banque Mondiale, *Rapport sur l'Administration et l'Education au Maroc*, 1995.
- Braun Gérard, *Etude comparative portant sur la réforme de l'Etat à l'étranger*, Rapport d'information n°348 fait au nom de la commission des finances, 2001.
- Centre Marocain de conjoncture, *FMI : le Maroc et la croissance économique*, juin-juillet 2003.
- Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI), Rapport d'activité, *La bonne gouvernance financière en Afrique*, Avant-projet préparé pour la conférence des parties prenantes, Tunis, 3 novembre 2010.
- Colloque sénat-OCDE des 24 et 25 janvier 2001, *Processus budgétaire : vers un nouveau rôle du Parlement*, imprimerie du sénat, juin 2002.
- Cour des comptes, *Rapport annuel 2012*,
- Direction Générale des Finances Publiques, *Cadre de référence du contrôle interne comptable de l'Etat*, France, 2012.
- Ebet Frederic, *L'évaluation de l'action publique : piste pour un débat* Fondation Abderrahim Bouabid, 2004.
- Ecole nationale d'Administration, rapports de séminaires établis par les élèves de la promotion Valmy (1996-1998) ; sous la dir. de Jean-Ludovic Silicani, *La réforme de l'Etat*, L'ENA, Tome 1, La documentation française, 1999.
- Enquête réalisée par IBP, *Ouvrir les budgets, changer des vies : enquête sur le budget ouvert*, 2008.
- Alta Folscher, Gay Emilie, *Transparence des finances publiques et participation en Afrique*, Rapport d'activité, Collaborative Africa Budget Reform Initiative, Octobre 2012.
- Fondation internationale des finances publiques (FONDAFIP), *Pour une conceptualisation du contrôle interne et de l'audit interne dans la gestion financière de l'Etat*, 2010.
- Fondation internationale des finances publiques (FONDAFIP), *La consolidation des comptes publics au Maroc : un levier de cohérence des finances publiques et d'optimisation des politiques publique*, 2012.
- guide of the Institut of Internal Audit(IIA), *Le rôle de l'audit dans la gouvernance public*, novembre 2006.
- Gerald Collange, Pierre Demangel, Robert Poinard, "Guide méthodologique du suivi de la performance", Banque Internationale pour la reconstruction et le Développement, 2006.
- Migaud Didier, Rapport à l'Assemblée Nationale du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, janvier 1999.

- Ministère des Affaires étrangères et européenne, *La gouvernance démocratique : un nouveau paradigme pour le développement*, éditions Karthala, 2011.
- MEF, IGF, *Etude sur les circuits de la dépense publique*, présentée lors du séminaire interministériel de présentation des résultats, 23 décembre 1996.
- MEF, direction du budget, *Guide méthodologique du CDMT*, 2006.
- MEF, *Rapport sur le budget genre*, 2009.
- MEF, Direction du budget, *Rapport d'activité*, 2011.
- MEF, *Note de présentation accompagnant le projet de la loi de finances*, 2012.
- MEF, *Note de présentation accompagnant le projet de la loi de finances*, 2014.
- MEF, *Rapport économique et social accompagnant le PLF*, 2014.
- MEF, *Rapport sur le secteur des EEP accompagnant le projet de loi de finances*, 2014.
- Sapin Michel, Préface, *Guide méthodologique sur la contractualisation dans le cadre du contrôle de gestion*, France, 2012.
- Tommasi Daniel, *La gestion des dépenses publiques dans les pays en voie de développement, Un outil au service du financement des politiques publiques, Quelques exemples dérivés du modèle français*, Agence Française de développement, 2010.

Thèses / Mémoires

- Boudiab Thami, *Le pouvoir financier du Parlement à la lumière de la nouvelle Constitution*, Mémoire de fin d'étude, FSJES Rabat-Agdal 2012.
- Gueye Thiamba , *L'incidence de l'union économique et monétaire ouest africaine sur les finances publiques et ses Etats membres*, Thèse de doctorat en droit public, Université Panthéon Assas, 2011.
- Molinier Joël, *La procédure budgétaire en Grande Bretagne*, Thèse de droit, Paris 1969.
- Van Dooren Wouter, *Performance Measurement in the flemish public sector: a supply and demand approach*, Thèse de doctorat en science de gestion, université catholique de louvain 2006.

Colloques / séminaires

- Association des membres de l'Inspection Générale des Finances, *Pour une nouvelle vision du contrôle des finances publiques dans la dynamique du changement et de la rationalisation de la gestion du service public*, Actes des travaux de la journée de réflexion et d'étude organisée à l'occasion de la célébration du 40ème anniversaire de la création de l'IGF, Rabat, 28 avril 2000.
- Ben Abdellah Mohammed, *Le contrôle des finances publiques au Maroc, quelle pertinence ?*, in Colloque organisé par l'Université Sidi Mohamed Ben Abdellah de Fès en collaboration avec la Fondation Hanns Seidel, Fès, Les 24 et 25 mai 2013.
- Bouvier Michel, « Le pilotage des réformes financières publiques face aux crises », 7ème Colloque Fondafip-Ministère des Finances du Maroc : *Quel pilotage des réformes en finances publiques au Maroc et en France ?*, Discours introductif et conclusif, Rabat les 13 et 14 septembre 2013.
- Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement, *L'opérationnalisation de la gestion axée sur la performance et les résultats dans l'administration publique et les institutions de l'Etat*, Séminaire Rabat, 2009.
- Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement (CAFRAD), *Budget citoyen*, Communication présentée par la direction du budget du MEF lors de la 9ème édition du colloque international, La modernisation de l'Administration publique et la gouvernance, Rabat du 10 au 11 juin 2013.
- Chol Céline, Waintrop Françoise, *Une vision systémique de la performance : quelques leçons tirées des expériences étrangères*, contribution pour le 13ème colloque international de la Revue Politiques et management public, Strasbourg, novembre 2003.
- Collaborative Africa Budget Reform Initiative, *La bonne gouvernance financière : vers une budgétisation moderne*, 6ème séminaire annuel de Cabri, 2010.
- Colloque secteur public, *l'audit et le contrôle internes, levier de la performance publique*, Synthèse des actes. 22 septembre 2009.
- Harsi Abdallah, « Le droit d'accès à l'information: état des lieux et perspectives à la lumière de la nouvelle Constitution » in *La mise en œuvre du gouvernement ouvert*, Colloque international organisé par le Ministère de la Fonction publique et de la Modernisation de l'Administration et l'OCDE, Rabat, 2013.
- Guiri Abdelkrim, « La consolidation budgétaire et comptable au service d'une nouvelle stratégie de pilotage des réformes en finances publiques » in *Quel pilotage des réformes en finances publiques au Maroc et en France*, colloque internationale des finances publiques, Rabat, 2013.

- Johnston Donald, *Processus budgétaire, vers un nouveau rôle du Parlement*, réunion internationale des Présidents et Hauts responsables des commissions budgétaires des pays membres de l'OCDE, 24/25 janvier 2001.
- Kers Lahcen, « Le contrôle supérieur des finances publiques au Maroc, quel nouveau rôle de la cour des comptes », in *La réforme des finances publiques au Maroc*, colloque Fondafip, Paris, 19 février 2014.
- IFACI, *Une opportunité d'optimiser le contrôle interne dans un environnement en mutation*, Colloque organisé le 21 mai 2013, France
- *Le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes*, Séminaire régional pour les Parlements francophone d'Afrique, Bamako, 1er au 3 novembre 2001.
- Mezouar Sallaheddine, Discours d'ouverture, *La cohérence des finances publiques au Maroc et en France* actes du 5 ème colloque international, Rabat, 2012.
- Rencontre nationale, « La démocratie participative », organisée à Rabat, le 10 mai 2012.

Jurisprudence

- décisions du Conseil constitutionnel français n° 97-395 DC du 30 décembre 1997 et n°98-405 DC du 29 décembre 1998 pour le principe de sincérité ;
- décisions du Conseil constitutionnel français n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 pour le principe de bonne gestion financière
- décisions du conseil constitutionnel français n° 2005--530 DC du 29 décembre 2005 pour le principe de transparence

Documents issus des organisations internationales

- FMI, transparence, système de responsabilité et risque budgétaire, 2012.
- Guide sur la transparence de recettes des ressources naturelles juin 20052006.
- Georges Kopits Jon Graig, Transparency in Government Operations, Occasional Paper, N° 158, 1998.
- Manuel sur la transparence des finances publiques, 1998 (révisé en mai 2007).
- « Par quels moyens le FMI encourage-t-il la transparence accrue des finances publiques », 2008, disponible sur <https://www.imf.org>
- Rapport n°5/298 sur l'observation des normes et codes-transparence des finances publiques, Maroc 2005.

- **Banque Mondiale**

- Country Financial accountability assessment, (CFAA) Rapport sur le Maroc ,2007.
- Dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA), Etude des mesures utilisées pour remédier aux lacunes des systèmes de gestion des finances publiques dans le contexte d'un programme d'appui de réformes, Washington, DC, Banque mondiale, 2003.
- Dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA), Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques, Washington, DC, Banque mondiale, 2005 et 2009.
- Fozzard Adrain et al, Dépenses publiques, Banques Mondiale, 2002.
- Manuel de gestion des dépenses publiques, 1998.

- **OCDE**

- Blöndal Jon R., Questions soulevées par la budgétisation sur la base des droits constatés, *Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire*, Vol. 4, n°1, 2004.
- Guide des bonnes pratiques pour la transparence budgétaire, 2000.
- Kibblewhite Andrew, Ussher Chris, Outcome-focused Management in New Zealand, *OECD Journal on Budgeting*, n°4, 2002.
- OCDE, *La gestion axée sur les résultats en matière de développement*, avril 2009.
- OCDE, *La modernisation du secteur public : moderniser la responsabilité et le contrôle*, 2005.
- *Revue sur la gestion budgétaire*, vol. 4, Numéro 3, OCDE ,2004.
- *Transparence budgétaire-Les meilleures pratiques de l'OCDE*, 2002.

Articles en ligne

- Assemblée nationale, L'examen parlementaire des lois de finances, juillet 2009, www.assembleenationale.fr
- Bacache-Bauvallet Maya, Incitations et désincitations : les effets pervers des indicateurs, 2008 www.laviedesidees.fr
- Canavaggio Perrine, Balafrej Alexandra, Vers un droit d'accès à l'information publique au Maroc : Etude comparative avec les normes et les meilleures pratiques dans le monde, UNESCO, 2011, www.unesco.org

- CESE, « Régionalisation et gouvernance des territoires : Quelle prise en charge institutionnelle? »(En ligne), accessible sur www.ces.ma/ma
- Chemlay-Lafay Annie, Chol Céline, Vingt-cinq ans de réforme dans la gestion publique dans les pays de l'OCDE : Convergence et Systémique , Institut de la gestion Publique et du Développement Économique, Département Recherche, études, veille, mai 2006, www.administrationmoderne.com
- Direction de l'information légale et administrative, France, Quelle modernisation de l'action publique après la RGPP, www.vie-publique.fr
- Dovonon Valentin K., Méthode de la nouvelle gestion publique : responsabilité, accessibilité, productivité, résultats et clients..., Cafrad, 2001, www.cafrad.org
- Fondation terra nova, l'action publique et sa modernisation : la réforme de l'Etat, mère de toutes les réformes, 2013, www.tnova.fr
- Gurstein Penny, Murray Stuart, From public servants to corporate employees : the BC government's alternative service delivery plan in practice, Canadian center for policy alternatives, www.policyalternatives.ca
- La consécration constitutionnelle de l'opposition parlementaire, Centre d'étude international, <http://leprintempsmarocain.blog.lemonde.fr,2012>
- Laghlid Amal, L'apport de la programmation budgétaire pluriannuelle dans la modernisation de l'Etat, Institut des Finances Basil Fuleihan, www.institutdesfinances.gov.lb
- « La modernisation de l'action publique, nouvelle étape de la longue histoire de la réforme de l'Etat », www.demos.fr
- « Le dispositif de contrôle interne : cadre de référence », IFACI, janvier 2007.www.ifaci.com
- Maresca Bruno, Ranvier Martial, Dujin Anne, Valoriser l'action publique, le consentement à payer. Un outil au service de la LOLF, novembre 2006. www.credoc.fr
- Sandrine Mesple-Somps Sandrine, Raffinot Marc, Réforme budgétaire et gestion par objectif dans les pays à faible revenu, Document de travail DIAL / Unité de Recherche CIPRÉ, 2003, www.dial.ird.fr
- Mesmoudi Mohamed, La gouvernance financière publique au Maroc, du contrôle des finances publiques à l'évaluation des politiques publiques, www.Tgr.gov.ma
- Ministère de la fonction publique et de la réforme administrative, La réforme administrative au Maroc, accessible sur unpan1.un.org

- Ministère de l'Economie et des Finances, France, La dynamique des Financespubliques, www.performancepublique.budget.gouv.fr/les-enjeux-des-finances-publiques/la-situation-de-nos-finances-publiques
- Planel Sabine, Transformations de l'Etat et politiques territoriales dans le Maroc contemporain, l'espace politique 2009, <http://espacepolitique.revues.org>
- Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière (PEFA), Aperçu des normes internationales en matière de comptabilité, d'audit et de contrôle interne dans le secteur public, 2003, www.mf-dgc.gov.dz/fr/fichier/ipsas.
- Secrétariat Général pour la modernisation de l'action publique, L'action publique se transforme , 2013, www.modernisation.gouv.fr
- Service for the Citizen - The Agenda Improvement, Report of the London ,Conference, 8-9 December 1994, <http://www.ccta.gov.uk/charter/conf1.htm>
- Transparency Maroc, Priorités et idées directrices pour une loi sur l'accès à l'information au Maroc, <http://transparencymaroc.ma>
- Transparency Maroc, Remarques concernant le projet de loi n°31.13 relatif au Droit à l'Accès à l'Information, <http://transparencymaroc.ma>
- Verger Gérard, La nouvelle gestion publique au Royaume Uni, in Budget annuel, reddition des comptes, 2010, <http://spid.com>
- Veyssiere Laurent, Juillet 2000-juillet 2004 : Quatre ans de compétence de la Commission d'accès aux documents administratifs française (CADA) en matière d'archives publiques. 15ème Congrès international des Archives www.wien2004.ica.org

Table des matières

INTRODUCTION GENERALE	9
PREMIERE PARTIE	21
LA TRANSPARENCE DE LA DEPENSE PUBLIQUE ENTRE LE FAIT ET LE PRINCIPE	21
CHAPITRE I	22
LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE ET BUDGETAIRE DE LA DEPENSE PUBLIQUE.....	22
SECTION 1 : PRINCIPE DE FIABILITE	22
§1. La crédibilité du budget	23
A. <i>Le cadrage macroéconomique financier et budgétaire.....</i>	23
B. <i>Les écarts entre prévisions et réalisations.....</i>	28
§2. La visibilité des choix budgétaires.....	31
A. <i>Les limites de la programmation budgétaire</i>	31
B. <i>La non corrélation entre le budget et les politiques publiques</i>	35
SECTION 2 : PARAMETRE DE LISIBILITE	37
§1 : L'exhaustivité de la dépense publique	38
A. <i>L'éclatement du paysage financier public.....</i>	38
B. <i>L'absence de consolidation des comptes du secteur public.....</i>	47
§2 l'inintelligibilité du cadre de la dépense de l'Etat	51
A <i>.La multiplicité des supports budgétaires</i>	52
B. <i>L'obsolescence de la nomenclature budgétaire.....</i>	62
CONCLUSION DU CHAPITRE I	68
CHAPITRE II	69
LA GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE DE LA DEPENSE PUBLIQUE	69

SECTION 1 : DEFICIT DE LA DEMOCRATIE REPRESENTATIVE DANS LE PARTAGE DU POUVOIR FINANCIER.....	69
§1. La prédominance du pouvoir exécutif.....	70
A. <i>Au niveau du processus budgétaire</i>	70
B. <i>Au niveau de la compétence technique</i>	72
§2. Les limites du pouvoir financier du parlement	73
A. <i>Les contraintes dans le processus de l'élaboration du budget</i>	73
B. <i>Les limites du contrôle parlementaire</i>	81
SECTION 2 : ESQUISSE D'OUVERTURE A LA PRISE DE DECISION BUDGETAIRE.....	89
§1 : L'accès à l'information	89
A. <i>La consécration constitutionnelle du droit à l'information</i>	89
B. <i>Une information plus quantitative que qualitative</i>	94
§2. La participation des acteurs politiques et civils.....	99
A. <i>L'institutionnalisation du rôle de l'opposition</i>	99
B. <i>Le rôle de la société civile dans l'équilibre des pouvoirs</i>	101
CONCLUSION DU CHAPITRE 2	106
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	108
DEUXIEME PARTIE	109
LA CONSECRATION DE LA TRANSPARENCE DE LA DEPENSE PUBLIQUE FACE AUX NOUVELLES EXIGENCES INTERNATIONALES ET NATIONALES.....	109
CHAPITRE I.....	112
EXIGENCES D'APPLICATION DE PRINCIPES ET DE NORMES INTERNATIONALES	112
SECTION 1 : UNE DEPENSE DE L'ETAT AXEE SUR LES RESULTATS	113
§1. Le cadre conceptuel	114
A. <i>L'amélioration de la transparence par les indicateurs de résultats</i>	115
§ 2 : <i>Le cadre pratique</i>	123
A. <i>Les premiers piliers de la réforme budgétaire au Maroc</i>	123

1.	<i>Le cadre de dépense à moyen terme</i>	124
2.	<i>La responsabilisation des gestionnaires de crédits</i>	127
1.	<i>Une réforme de la LOF qui à tardé à aboutir</i>	132
2.	<i>L'introduction par la nouvelle loi organique du principe de sincérité</i>	140
SECTION 2 : UNE DEPENSE INFLUENCEE PAR LES NORMES INTERNATIONALES		142
A.	<i>La prolifération des normes internationales</i>	143
B.	<i>Des normes sans effet juridique</i>	150
§2.Le positionnement international du Maroc		153
A.	<i>La perception du Maroc par les instances internationales</i>	153
B.	<i>Le positionnement du Maroc dans les classements internationaux</i>	158
CONCLUSION DU CHAPITRE I		161
CHAPITRE 2		162
EXIGENCES DE LA REDDITION DES COMPTES		162
SECTION 1: LA FIABILITE DU SYSTÈME D'INFORMATION DE LA DEPENSE PUBLIQUE		162
§1 : Les limites du cadre comptable de l'Etat		163
A.	<i>Les lacunes de la comptabilité budgétaire</i>	163
B.	<i>L'incompatibilité du référentiel comptable</i>	167
§2. L'exécution du budget		171
A.	<i>Le retard dans l'exécution de la loi de finances</i>	171
B.	<i>Les écarts entre prévision et exécution des dépenses : cas de certaines dépenses</i>	176
1.	<i>Les dépenses de la masse salariale</i>	177
2.	<i>Les dépenses de la compensation</i>	179
SECTION 2 : L'EFFICACITE DU SYSTEME DE CONTRÔLE		182
§1 : L'implémentation d'une nouvelle logique de contrôle a priori		183
A.	<i>La réforme du contrôle modulé de la dépense</i>	184
B.	<i>La réforme de la gestion intégrée de la dépense</i>	190
§ 2 : l'évolution mitigée du contrôle a postérieur		191
A.	<i>La multiplicité des acteurs</i>	191
1.	<i>Le contrôle juridictionnel</i>	192

2.	<i>Le contrôle administratif</i>	195
B.	Les faiblesses du contrôle a posteriori	198
1.	<i>L'incohérence du contrôle</i>	199
2.	<i>L'inefficacité du contrôle</i>	201
§3.	L'émergence de nouveaux modes de contrôle issus du privé	205
A.	<i>De nouveau modes de contrôle qui peine à émerger</i>	206
B.	<i>L'évaluation des politiques publiques: un nouvel enjeu de la transparence</i>	212
	CONCLUSION DU CHAPITRE 2	218
	CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE	220
	CONCLUSION GENERALE	221
	Bibliographie	225