

La nouvelle Loi Organique Relative à la Loi de Finances (LOF) et la gouvernance financière publique au Maroc : une analyse critique

Rachid Amirou, Amirou Rachid

► To cite this version:

Rachid Amirou, Amirou Rachid. La nouvelle Loi Organique Relative à la Loi de Finances (LOF) et la gouvernance financière publique au Maroc : une analyse critique. Revue Marocaine d’Audit et de Développement “REMA”, REMA (éditeur) sous la direction de Mohammed Harakat, 2016. hal-01929779

HAL Id: hal-01929779

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01929779>

Submitted on 21 Nov 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La nouvelle Loi Organique Relative à la Loi de Finances (LOF) et la gouvernance financière publique au Maroc : une analyse critique

AMIROU Rachid¹

Résumé

Cet article vise à éclaircir les principaux apports de la nouvelle loi organique relative à la loi de finances marocaine (LOF), en matière de cristallisation et de consolidation des principes de la bonne gouvernance financière publique et de modernisation de la sphère de l'État, à la lumière de la réforme budgétaire au Royaume.

Tout en présentant quelques faiblesses et insuffisances de cette nouvelle LOF qui empêchent de mettre nos finances publiques au service d'un développement humain viable et durable.

Mots - clefs : Nouvelle LOF - Bonne gouvernance financière publique - Réforme budgétaire - Finances publiques.

Abstract

This article aims to clarify the main contributions of the new Organic Law relating to the Moroccan Finance Act (OLFA), in terms of crystallization and consolidation of the principles of good public financial governance and the modernization of the State's sphere, in light of the budget reform in the Kingdom.

By presenting the shortcomings and inadequacies of this new OLFA that prevent our public finance to support and serve a viable and sustainable human development.

Key words : New OLFA - Good public financial governance - Budget reform - Public finance.

¹Doctorant-Chercheur en Finances Publiques et Politique Economique à la FSJES - FES- Laboratoire de Coordination des Études et des Recherches en Analyse et Prévisions Économiques (CERAPE) et Cadre à la TGR (Trésorerie Générale du Royaume). Gmail : amirou90rachid@gmail.com.

Introduction

De nos jours, dans un double contexte de mondialisation et d'accumulation des déficits budgétaires, tous les pays sont confrontés à la nécessité de réformer leurs finances publiques pour faire face à la complexité de la gestion publique actuelle.

A ce niveau, la réforme budgétaire constitue aujourd’hui un défi à relever pour améliorer la gouvernance financière et répondre aux nouvelles exigences de l’environnement du secteur public. Elle est considérée comme un levier de modernisation de l’État. C’est pourquoi on assiste à la mise en œuvre de réformes financières un peu partout dans le monde. Ces réformes sont loin d’être de simples aménagements, c’est bien une forme tout à fait nouvelle de gouvernance, conduisant à réévaluer en profondeur le fonctionnement de l’État, animée par la volonté de rendre plus transparente l’action des administrations et de renforcer le contrôle démocratique sur la gestion publique².

Dans ce cadre, et en absence d’un modèle unique de réforme des systèmes budgétaires au niveau international, on peut dire que les modèles mondiaux en la matière ont pour trait commun de partager les principaux objectifs suivants :

- Renforcer l’utilité et l’efficacité des dépenses publiques avec l’amélioration de la qualité des services publics ;
- Améliorer les principes : de la performance, de la responsabilisation et de la reddition des comptes au sein du système budgétaire ;
- Promouvoir la place du parlement dans le débat budgétaire et dans le contrôle et l’évaluation des finances et des politiques publiques ;
- Renforcer la transparence de l’action publique et promouvoir la qualité de l’information budgétaire offerte au parlement et aux citoyens.

Il s’agit là d’une nouvelle forme de l’État qui se fonde sur un nouveau modèle de gestion des finances publiques axé sur les principes de la bonne gouvernance. Celle-ci se présente aujourd’hui comme une « *règle d’or* » pour la réussite de toute politique publique.

De ce fait, et à l’instar de quelques pays en voie de développement, le Maroc a commencé dès 2001 un processus de réforme et de modernisation de son système financier public, afin de le concilier avec les principes de la bonne gouvernance et de le rendre capable de satisfaire les impératifs actuels et futurs de la globalisation.

Cette orientation en matière budgétaire a été couronnée et consolidée récemment par la mise en place de la nouvelle loi organique relative à la loi de finances « LOF » (promulguée le 2 juin 2015).

Dans ce cadre, la nouvelle LOF a été établie en vue de traduire le rapprochement vers les nouveaux dispositifs de la Constitution de juillet de 2011 en matière de renforcement des principes de la bonne gouvernance.

En effet, le contexte marocain actuel nécessite une réflexion sur les opportunités offertes par cette nouvelle LOF en matière de renforcement des principes de bonne gouvernance et de modernisation de la gestion publique.

²A. LARHILD, « *L’apport de la programmation budgétaire pluriannuelle dans la modernisation de l’État* », in *Assadissa (Revue de l’Institut Des Finances Basil Fuleihan)*, n° 3, p. 86.

Ainsi, la problématique dont traite la présente étude est la suivante : quels sont les principaux apports et limites de la nouvelle LOF en matière de bonne gouvernance budgétaire et de rénovation de la sphère publique marocaine ?

Pour apporter des éléments de réponse à cette problématique et aborder ses divers aspects, il nous semble intéressant de scinder notre plan en deux grands points : le premier point présentera la situation et l'état des lieux de la bonne gouvernance des finances publiques au Maroc à la lumière de la réforme budgétaire (I). Quant au second point (dernier point), il traitera les enjeux, les perspectives et les insuffisances de la nouvelle LOF marocaine (II).

I. Généralités sur la gouvernance financière publique à la lumière de la réforme budgétaire au Maroc

Ces dernières années, la question de la bonne gouvernance revêt une importance cruciale auprès tous les acteurs intéressés par la gestion publique dans le monde.

Dans cette perspective, cette partie consiste à aborder les fondements et les jalons de la problématique de la gouvernance financière publique (A), ses enjeux et ses défis (B), tout en s'intéressant à la situation marocaine en la matière à la lumière de la réforme budgétaire (C).

A. Définition et piliers de la gouvernance financière publique

D'après le vocabulaire des Nations Unies on peut retenir la définition suivante : « *la bonne gouvernance est une approche participative de gouvernement et de gestion des affaires publiques, basée sur la mobilisation des acteurs politiques, économiques et sociaux, du secteur public ou privé ainsi que la société civile, dans le but de garantir le bien-être durable de tous les citoyens* »³.

Il est à signaler que la bonne gouvernance est basée sur quatre piliers⁴ essentiels, à savoir : l'intégrité ; la transparence ; la responsabilisation et la reddition des comptes ainsi que la participation de la collectivité, et en particulier de la société civile, au processus budgétaire. Concernant la bonne gouvernance financière publique, elle signifie que les fonds sont utilisés : 1. aux seules fins prévues, et axés sur les résultats ; 2. dans le respect des bonnes pratiques administratives, techniques, financières, environnementales et de développement, ainsi que de la bonne gouvernance ; 3. avec un bon rapport qualité-prix ; 4. avec le souci de l'efficience et de l'efficacité.

Aussi elle doit se baser sur les cinq principes suivants : 1. la légitimation démocratique des décisions de politique financière ; 2. l'obligation des instances étatiques de rendre compte aux citoyens ; 3. le respect d'un cadre légal valable pour tous, équitable et impartial ; 4. la capacité des organes et institutions publics d'accomplir leurs tâches ; 5. l'action de l'État axée sur le développement⁵.

Ainsi, cette bonne gouvernance des finances publiques présente des enjeux divers.

³Instance Centrale de Prévention de la Corruption, « *Bonne gouvernance : entre la situation actuelle et les dispositions de la nouvelle Constitution de 2011* », Juin 2011, p. 6.

⁴ Ibidem.

⁵A. Aboudrar, « *Gouvernance financière au Maroc : État des lieux et perspectives* », in Programme « Agora de la gouvernance », Institut supérieur de l'administration, Rabat, 22 mars 2012.

Nous signalons ici que M. A. Aboudrar a intervenu comme étant le Président de l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption.

B. Bonne gouvernance budgétaire : enjeux et défis

La bonne gouvernance financière publique représente aujourd’hui un défi important pour tous les pays, afin de faire face aux contraintes de développement économique et humain.

Le débat concernant ce phénomène c'est d'abord un débat au sujet de la démocratie, à cet égard, la bonne gouvernance budgétaire s'assure que les priorités politiques, économiques et sociales ont été retenues sur la base d'un large consensus et que la voix des plus démunis (classe défavorisée) a été prise en considération dans le processus de prise de décision⁶ ;

Ensuite, elle vise à assurer l'équité et améliorer l'efficacité et la cohérence des politiques publiques à travers une allocation optimale des dépenses budgétaires ;

Enfin, elle permet une amélioration de la culture de : la transparence, la reddition des comptes, l'évaluation, la visibilité, etc. Ce qui entraîne une promotion du bien-être durable à tous les citoyens.

Dans ce cadre, les études opérées par Kaufmann (2005) suggèrent que la transparence des finances publiques est associée à des faibles niveaux de corruption, à des meilleurs indicateurs socioéconomiques et de développement humain et à une compétitivité économique⁷.

Partant de ce constat, la réforme budgétaire initiée par le Maroc ces dernières années a été animée par le souci de se conformer aux normes de la bonne gouvernance.

C. La gouvernance budgétaire marocaine : une évolution certaine, mais un projet toujours inachevé

Au cours de ces dernières années (exactement à partir de 2001), le Maroc a lancé un vaste programme de réforme de son système budgétaire afin de renforcer la coordination et l'intégration des différentes politiques publiques adoptées en vue de créer les conditions d'une croissance forte, durable et créatrice d'emplois décents.

Les chantiers de réforme budgétaire initiés par les gouvernements successifs sont multiples et généralement liés. Ils concernent principalement :

- La globalisation des crédits qui consiste à adapter le processus budgétaire au cadre de la déconcentration en octroyant aux ordonnateurs et sous-ordonnateurs une plus grande liberté, flexibilité et responsabilité dans la gestion des crédits mis à leur disposition ; en contrepartie, ils sont directement responsables de la réalisation des objectifs prédefinis⁸ ;
- Le partenariat qui vise à accroître les capacités d'action de l'État à travers la mobilisation et la mutualisation des ressources disponibles pour la réalisation de projets sociaux de proximité (l'INDH en est un bon exemple)⁹ ;
- La budgétisation sensible au genre qui vise la prise en compte des besoins spécifiques des femmes et des hommes, des filles et des garçons dans les politiques, les stratégies et l'élaboration du budget¹⁰ ;

⁶M. HARAKAT, *Les finances publiques et les impératifs de la performance : le cas du Maroc*, L'HARMATTAN, Paris, 2011, p. 54.

⁷Ibid., p. 53.

⁸Ibid., p. 188.

⁹M. HARAKAT et A. EL OUALI, « *Le contrôle de la gestion publique axée sur les résultats : cas des services extérieurs de l'Oriental* », in *REMA (Revue Marocaine d'Audit et de Développement)* n° 37, 2014, p. 178.

- La mise en place de l'informatisation de la gestion des recettes et des dépenses (à travers notamment les projets de la gestion intégrée de la dépense « GID » et de la gestion intégrée des recettes « GIR ») ;
- Le renforcement de la contractualisation : qui représente un nouveau mode de gestion fixant les responsabilités entre l'Administration Centrale (AC) et ses Services Déconcentrés (SD)¹¹ ;
- La mise en place d'un cadre de dépense à moyen terme (CDMT) ;
- etc.

Néanmoins, malgré ces réformes initiées par les autorités publiques ces dernières années, le système budgétaire marocain se heurte aujourd'hui à plusieurs difficultés dues notamment : à la faiblesse de transparence budgétaire, à la faiblesse voire le manque de responsabilisation et de reddition des comptes, à la défaillance du système d'évaluation et de contrôle budgétaire, aux retards constatés dans l'élaboration des projets de lois de règlement, à la privatisation de plusieurs entreprises publiques productives et rentables, au report annuel quasi-structurel des dépenses d'investissement, etc.

Ces obstacles et d'autres représentent des maux et des symptômes qui influencent négativement l'économie marocaine. Donc, il est nécessaire de les écarter.

Dans cette perspective, une nouvelle LOF marocaine a été promulguée récemment en vue de poursuivre la série des réformes budgétaires engagées ces dernières années et pour faire face aux contraintes citées ci-dessus.

II. La nouvelle Loi Organique Relative à la Loi de Finances (LOF) marocaine : enjeux, perspectives et insuffisances

On entend par LOF l'ensemble des dispositions législatives régissant aussi bien la présentation, le vote, l'exécution et le contrôle de la loi de finances. Dans certains pays, la LOF l'emporte sur les autres lois à caractère financier, par exemple celles qui portent sur la comptabilité, le Trésor, la gestion de la dette, le contrôle interne, les finances des collectivités territoriales, etc.¹²

À cet égard, cette loi constitue une véritable « *Constitution financière* »¹³ permettant d'encadrer la gestion budgétaire du pays.

Dans ce cadre, la nouvelle LOF marocaine, qui a entré en vigueur dès le 1^{er} janvier 2016, vise à réaliser plusieurs objectifs stratégiques et apporte plusieurs nouveautés en matière de bonne gouvernance et de modernisation budgétaires (A). Toutefois, elle présente plusieurs limites (B) qui ouvrent des voies de réflexion susceptibles d'améliorer une gouvernance cognitive démocratique et humaniste (C).

A. Les apports de la nouvelle LOF en matière de bonne gouvernance budgétaire et de modernisation de la sphère publique au Maroc

À ce niveau, la réforme de la LOF s'est fixée comme objectifs principaux :

¹⁰ Ibid., p. 179.

¹¹ M. HARAKAT, *Les finances publiques et les impératifs de la performance : le cas du Maroc*, op. cit., p. 189.

¹² M. KARIM, *Viabilité des finances publiques marocaines*, L'HARMATTAN, Paris, 2010, p. 181.

¹³ Ibid., p. 17.

- L'adaptation de son contenu aux grands principes dictés par la nouvelle Constitution du Royaume ;
- Le renforcement du rôle de la loi de finances comme principal outil de mise en œuvre des politiques publiques et des stratégies sectorielles¹⁴ ;
- L'amélioration de l'efficacité, de l'efficience, de la performance et de la cohérence des politiques publiques et la responsabilisation des gestionnaires ;
- Le renforcement des principes financiers et la promotion de la transparence et de la lisibilité budgétaires ;
- L'accroissement du rôle du parlement dans le débat budgétaire, dans le contrôle et dans l'évaluation des politiques publiques.

Ainsi, la conformité de la nouvelle LOF au Maroc par rapport aux standards internationaux de bonne gouvernance budgétaire et aux meilleures pratiques internationales en matière de modernisation de la gestion publique apparaît à travers trois axes principaux, à savoir :

Primo : le renforcement de la performance de la gestion publique¹⁵, à travers : l'institutionnalisation de la programmation budgétaire pluriannuelle (triennale) glissante actualisée annuellement ; la mise en place de la gestion budgétaire axée sur les résultats en passant d'une logique de moyens à une logique de résultats dans la gestion publique ; la réforme de la nomenclature budgétaire pour passer d'une approche normative des dépenses à une présentation par programme¹⁶ et projet/action, tout en évoquant la dimension régionale¹⁷ ; la mise en œuvre des audits de performance par l'Inspection Générale des Finances ; l'établissement d'un Rapport Annuel de Performance par le Ministère de l'Économie et des Finances et sa présentation au parlement à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement ; etc.

Secundo : l'amélioration des principes financiers et de la transparence budgétaire, via : l'interdiction de l'inscription des dépenses de fonctionnement dans le budget d'investissement, en vue de réaliser une plus grande lisibilité budgétaire ; la rationalisation de la création et de l'utilisation des Comptes Spéciaux du Trésor et des Services de l'État Gérés de Manière Autonome ; la maîtrise des crédits d'investissement reportés ; l'institution et la création de la comptabilité d'exercice et de la comptabilité d'analyse des coûts en vue d'avoir une image fidèle sur le patrimoine de l'État et en même temps de suivre le coût global des services publics (grâce à une comptabilité de cette nature, il devient possible de connaître ce que l'État possède, ce qu'il doit et ce qu'il peut être amené à payer dans le futur)¹⁸ ; etc.

Tertio : l'accroissement du rôle du parlement dans le débat budgétaire, à travers la mise en place de plusieurs propositions, à savoir : l'enrichissement des informations communiquées par le gouvernement au parlement ; le réaménagement du calendrier de préparation des lois de

¹⁴ Ministère de l'Économie et des Finances, *Note de présentation de loi organique relative à la loi de finances n° 130-13*, 2015, p. 2, [En ligne]. www.finances.gov.ma/Docs/DB/2015/loi_organique_130-30_fr.pdf, (Page consultée le 10 Février 2016).

¹⁵ Ibid., p. 3.

¹⁶ On entend par programme un ensemble cohérent de projets ou actions relevant d'un même département ministériel ou d'une même institution et auquel sont associés des objectifs définis en fonction des finalités d'intérêt général ainsi que des indicateurs chiffrés permettant de mesurer les résultats escomptés et faisant l'objet d'une évaluation qui vise à s'assurer des conditions d'efficacité, d'efficience et de qualité liées aux réalisations.

¹⁷ Ministère de l'Économie et des Finances, *Note de présentation de loi organique relative à la loi de finances n° 130-13*, op. cit., p. 3.

¹⁸ A. BERRADA, « *La loi organique de finances du 26 novembre 1998 est-elle réellement l'aboutissement d'une réforme en profondeur du texte du 18 septembre 1972 ?* », in *REMA (Revue Marocaine d'Audit et de Développement)* n° 25 (n° Spécial), 2008, p. 28.

finances ; la révision des modalités de vote de la loi de finances¹⁹ ; la réduction des délais de préparation et de présentation de la loi de règlement²⁰; etc.

Certes, cette nouvelle LOF apporte plusieurs nouveautés pertinentes visant à améliorer le management public via la consolidation des principes de bonne gouvernance des finances publiques. Mais, elle présente aussi quelques insuffisances.

B. Les insuffisances de la nouvelle LOF marocaine

À cet égard, cette nouvelle LOF contient et présente, à notre avis, cinq grandes faiblesses et insuffisances qui font face à la modernisation de la sphère publique au Maroc. Ces failles sont synthétisées comme suit :

Primo, « *le mimétisme français* » caractérisant cette nouvelle loi. Ce constat est illustré par deux indicateurs : d'une part l'élaboration de cette LOF et de ses nouveaux référentiels (décrets d'application, guides pratiques...) ainsi que la mise en œuvre progressive de ses différentes dimensions sont accompagnées par des institutions et agences internationales, en l'occurrence l'Agence Française d'Expertise Technique Internationale « *Expertise France* » et la Banque Mondiale, tout au long de la période juillet 2014-décembre 2017, sans prise en considération des vues et des potentialités des spécialistes marocains. À cet égard, les responsables publics ont encore du mal à admettre que le Maroc dispose des chercheurs et d'universitaires compétents en matière de finances publiques; d'autre part, la nouvelle LOF marocaine de 2 juin 2015 s'inspire largement de la LOF française du 1er août 2001. A ce niveau, on peut constater que plusieurs dispositions et articles de cette LOF sont empruntées de la LOF française, par exemple : l'article 58 de notre LOF qui correspond quasiment à l'article 9 de la LOF française suivant lesquels les crédits ouverts sont devenus limitatifs (sauf quelques dépenses), l'article 31 de notre LOF qui est presque une copie de l'article 27 de la LOF française, etc.

De notre côté, nous pensons qu'il eut été judicieux de prendre un benchmarking des pays en voie de développement précurseurs en la matière (dont leurs spécificités ressemblent à celles de notre Royaume. Comme les pays de l'Amérique Latine et de l'Asie) afin de s'en inspirer et d'en tirer le meilleur et de construire un modèle spécifique de réforme (LOF spécifique et nouvelle) respectant la culture administrative et les caractéristiques de notre pays ;

Secundo, à la lecture des dispositions de cette nouvelle LOF, il se dégage qu'il s'agit d'une sorte de réglementation et d'autorisation dans les mains des gouvernements pour mettre en place des politiques d'austérité et d'assainissements des finances publiques dans l'avenir, étant donné que plusieurs articles de cette loi visent principalement à maîtriser et à serrer la masse des dépenses publiques et le déficit budgétaire par tous les moyens, en l'occurrence :

- l'article 20 qui fixe une modalité pour préserver et maîtriser l'équilibre budgétaire et financier de l'État, sans prise en compte des exigences socio-économiques du citoyen ;
- le 3^{ème} alinéa et le dernier alinéa de l'article 21 qui conditionnent la création et la continuité d'un Service de l'État Géré de Manière Autonome par l'existence permanente des ressources propres provenant de la rémunération de biens ou de services rendus. Cette disposition représente, à nos yeux, une tentative gouvernementale visant à privatiser prochainement les secteurs sociaux (comme la

¹⁹ Ministère de l'Économie et des Finances, *Note de présentation de loi organique relative à la loi de finances n° 130-13*, op, cit., p. 4.

²⁰ On entend par loi de règlement de la loi de finances une sorte de loi qui constate et arrête le montant définitif des recettes encaissées, des dépenses dont les ordonnances sont visées, se rapportant à une même année budgétaire, et arrête le compte de résultat de l'année.

- santé et l'enseignement²¹ dont leur qualité est en détérioration continue) et partant à affaiblir le pouvoir d'achat de toutes les couches sociales, notamment les plus vulnérables à travers une augmentation de leurs charges ;
- l'alinéa 1 de l'article 56²² qui exclue toutes les propositions parlementaires qu'elles ont pour but soit l'aggravation de la masse des dépenses publiques soit la réduction des recettes de l'État, c'est-à-dire toutes les suggestions qui visent à augmenter le déficit budgétaire prévisionnel de l'année ;
 - l'article 58 qui stipule que les crédits ouverts sont limitatifs²³. C'est-à-dire, les dépenses ne peuvent être engagées, ordonnancées, et payées que dans la limite des crédits ouverts. Donc, il n'y a pas une possibilité d'augmenter ni les dépenses de fonctionnement ni les dépenses d'investissement en cours de l'année budgétaire ;
 - l'article 62 qui donne la possibilité au gouvernement, en cours d'année budgétaire, de stopper l'exécution de certaines dépenses d'investissement. Cette disposition s'avère dramatique dans la mesure où la performance du tissu productif marocain est liée principalement à l'investissement (public et privé).

En bref, on peut dire que cette LOF est une réglementation promulguée et créée au profit des gouvernements futurs qui va leurs permettre d'appliquer facilement des politiques budgétaires néolibérales agressives créatrices de chômage et de stagnation et partant de pauvreté, dans un pays en voie de développement dont l'État doit normalement jouer son rôle principal de catalyseur de développement économique et humain ; à travers l'accompagnement du secteur privé et la promotion des secteurs sociaux ;

Tertio, la prépondérance du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif au niveau du processus budgétaire et de gestion des politiques publiques. Cette prépondérance et prédominance du gouvernement sur le parlement en la matière apparaît souvent de manière évidente dans la nouvelle LOF du Royaume et principalement dans ses dispositions suivantes :

- le dernier alinéa de l'article 26 qui donne la possibilité au gouvernement de créer des comptes spéciaux de Trésor, en cours d'année budgétaire, par décrets et sans recours à l'autorisation parlementaire ;
- l'article 50 qui stipule que le gouvernement peut dépasser et négliger l'autorisation parlementaire et exécute la loi de finances sans vote préalable ;
- le 1^{er} alinéa de l'article 56, cité ci-dessus, qui permet au gouvernement de rejeter à sa guise toute proposition parlementaire qui ne lui conviendrait pas ;
- l'article 60 qui stipule que « *En cas de nécessité impérieuse et imprévue d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décret en cours d'année conformément à l'article 70 de la Constitution. Les commissions parlementaires chargées des finances en sont préalablement informées* ». Cette article

²¹ Il faut signaler qu'en 2015, le nombre des SEGMA est passé à 205 Services. Dont 90 opérant dans le **domaine de la santé** (soit 44 % de l'ensemble des SEGMA existants) et 55 opérant dans le **Domaine de l'enseignement, de la formation professionnelle et de la formation des cadres** (soit 27 % des SEGMA prescrits par la Loi de Finances 2015).

Pour plus d'informations Cf. Le Rapport sur Les SEGMA (accompagnant le Projet de Loi de Finances 2016) sur le site web de Ministère de l'Économie et des Finances (<http://www.finances.gov.ma>).

²² L'article 56 de la nouvelle LOF énonce, dans son premier alinéa, que « *Conformément au 2^{ème} alinéa de l'article 77 de la Constitution, le Gouvernement peut opposer, de manière motivée, l'irrecevabilité à des articles additionnels ou amendements ayant pour objet soit une diminution de ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ».

²³ Cette disposition s'applique aux dépenses de personnel à compter du 1^{er} janvier 2017. Toutefois, les crédits relatifs aux dépenses se rapportant à la dette publique et à la dette viagère et aux remboursements, dégrèvements et restitutions fiscaux ont un caractère évaluatif.

confirme le constat selon lequel le gouvernement marocain conduit, d'une manière presque parfaite, le processus d'élaboration, d'adoption et d'exécution des lois de finances ;

- l'article 62 qui énonce que le gouvernement peut, en cours d'année budgétaire surseoir à l'exécution de certaines dépenses d'investissement. Donc, à travers cet article le gouvernement peut compromettre facilement ce qui est convenu avec le pouvoir législatif (c'est-à-dire les dispositions de la loi de finances votée par ce dernier).

Sans oublier que dans l'institution même (le parlement), il y a un déséquilibre des attributions confiées aux ses deux chambres en matière des finances publiques, étant donné que la chambre des représentants prédomine l'agenda parlementaire à ce niveau. Cet état de fait est illustré par un rôle négligeable de la chambre des conseillers par rapport à la chambre des représentants dans la phase de vote des lois de finances.

En définitive, on peut dire que cette nouvelle LOF est une sorte de mécanisme qui verrouille le processus décisionnel en matière des finances publiques au profit du gouvernement, laissant peu de marge de manœuvre aux parlementaires pour influencer le débat budgétaire et la gestion publique dans son ensemble. Ce constat est choquant lorsqu'on entend que l'un des objectifs principaux de cette LOF est l'accroissement du rôle du parlement dans le débat budgétaire, dans le contrôle et dans l'évaluation des politiques publiques.

Quarto, c'est une loi organique marquée par un manque de rigueur, de sincérité²⁴ et de transparence budgétaires. Ce défaut de rigueur apparaît clairement dans l'article 11 et le dernier alinéa de l'article 34 de cette nouvelle LOF. Vu que, d'une part, l'article 11 de cette nouvelle « *Constitution financière du Royaume* » se contente seulement de dresser la liste des ressources de l'État sans prise en compte des normes en vigueur ailleurs qu'au Maroc, suivant lesquelles les ressources de l'État présentent la particularité d'être PERMANENTES, c'est-à-dire définitives ou ordinaires. Il s'en suit que « *le produit de cession de biens meubles et immeubles* » (recettes de privatisation) et les « *fonds de concours, dons et legs* », des ressources qui ne sont pas faites pour durer et revêtent en tout cas un caractère exceptionnel, n'ont pas de place à ce niveau²⁵. Dans ce cadre, cet article est exploité par le ministère de l'économie et des finances pour réduire artificiellement et fictivement le déficit budgétaire prévisionnel rapporté au PIB, celui-ci ne doit pas dépasser un certain seuil (en général 3%) sur la base des recommandations des institutions financières internationales (le FMI, la Banque Mondiale...). Pour y parvenir, et sans que cela soit rendu public, la tendance ici est de gonfler les recettes ordinaires par des ressources provisoires, ce qui représente une infraction et une violation aux principes de sincérité et de transparence des finances publiques.

D'autre part, en principe, les fonds de concours versés par des personnes morales autres que l'État ou physiques pour concourir avec ceux de l'État à des dépenses d'intérêt public doivent

²⁴Le principe de sincérité budgétaire est l'une des règles techniques fondamentales régissant le fonctionnement du budget de l'État. Il se définit comme le souci éthique de garantir l'exactitude des informations dans la loi de finances et la fiabilité de l'équilibre budgétaire annoncé.

Le principe de sincérité porte à la fois sur :

- les lois de finances : « *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* » (art. 10 LOF) ;
- les comptes de l'État : « *les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* » (art. 31 LOF).

²⁵ A. BERRADA, « *La loi organique de finances du 26 novembre 1998 est-elle réellement l'aboutissement d'une réforme en profondeur du texte du 18 septembre 1972 ?* », op, cit., p. 30.

être dépensés conformément à ce qui est convenu avec la partie versante (le donateur). Donc, ces fonds doivent normalement alimenter un compte spécial spécifique pour les séparer des recettes du budget général et l'utiliser suivant l'intention du donateur. Toutefois, à la lecture du dernier alinéa de l'article 34 de la LOF, on constate que le législateur marocain oblige le gouvernement à transférer le reliquat des fonds de concours au budget général, ce qui n'est pas conforme à la philosophie de donation et aux principes de sincérité et de transparence budgétaires.

Quinto, l'absence de programme interministériel intégré fusionnant tous les départements ministériels et visant à réaliser des objectifs communs. Ce point d'insatisfaction de la nouvelle LOF va conduire donc à parcelliser la stratégie de l'État dans son ensemble ;

Ces insuffisances inédites et inavouées de la nouvelle LOF traduisent l'incapacité de l'État à garantir une gestion optimale des finances publiques. Pour y parvenir nous présenterons quelques pistes de réflexions alternatives, visant à promouvoir la gouvernance financière publique dans notre pays.

C. Axes de réforme et orientations pour améliorer la gouvernance financière publique au Maroc

La nouvelle gouvernance financière publique suppose l'accomplissement de diverses conditions stratégiques, techniques, institutionnelles et humaines. À ce propos, voici quelques propositions concrètes pour l'améliorer dans le cas marocain :

- Adopter une vision globale et intégrée dans le processus de réforme budgétaire ;
- Mettre en place un système efficace de contrôle et d'évaluation continue des finances publiques et de performance ;
- Passer du parlement contrôleur au parlement évaluateur, par le biais d'institutionnalisation de nouvelles et fiables structures d'évaluation des politiques publiques visant la transition d'un parlement traditionnel à un parlement innovateur et efficace ;
- Renforcer plus de transparence passive (laissez voir) et active (faire voir) dans le processus de gestion des finances publiques marocaines ;
- Mettre en place une administration citoyenne qui assure le respect des droits fondamentaux du citoyen-usager et conditionne l'efficience des services publics, et ce conformément aux dispositions des articles 154, 155, 156 et 157 de la nouvelle Constitution du Royaume ;
- Renforcer la gestion budgétaire axée sur la performance et les résultats ;
- Améliorer la gouvernance fiscale, à travers le déploiement d'un effort considérable en matière de recouvrement des créances publiques et de modernisation du système fiscal marocain ;
- Orienter les dépenses fiscales²⁶ vers le secteur industriel, en vue d'accompagner la stratégie d'accélération industrielle 2014-2020, déjà lancée par notre pays, (il faut signaler que les dépenses fiscales bénéficient principalement aux secteurs rentiers, en l'occurrence l'immobilier et l'agriculture) ;
- Encourager la société civile à la participation dans la gestion publique, à travers l'ouverture des autorités publiques sur : les universités, les think tanks, les citoyennes et les citoyens ;

²⁶ La dépense fiscale est définie comme « une moindre recette découlant d'encouragements fiscaux provenant d'une dérogation au système général d'un impôt déterminé en faveur de certains contribuables ou de certaines activités économiques, sociales, culturelles et qui pourrait être remplacée par une subvention directe ».

- Poursuivre la réforme du décret royal du 21 avril 1967 se rapportant à la réglementation de la comptabilité publique qui demeure inadaptée à la logique de la gestion fondée sur les résultats, via l'introduction des normes IPSAS²⁷ (*International Public Sector Accounting Standards*) en la matière ;
- Consacrer davantage de fonds pour les programmes socio-économiques (particulièrement pour les secteurs qui impactent positivement la valorisation des ressources humaines, comme : l'enseignement et la santé) et pour l'investissement ;
- Maîtriser les dépenses de défense (dépenses moins productives par rapport aux dépenses sociales) et pourquoi pas créer une institution spécifique ou prolonger les attributions de la Cour des comptes en vue de contrôler ce type de dépenses qui pèse lourdement sur les déficits budgétaire et commercial du pays ;
- Promouvoir une culture de performance axée sur la création de la richesse et les valeurs de mérite et de compétence dans la société ;
- Etc.

Ces propositions et d'autres sont la pierre angulaire de reconstruction des systèmes modernes de gestion axée sur la performance et de développement des principes de la bonne gouvernance financière publique dans notre Royaume. Qui sont des projets sociétaux de longue haleine.

Conclusion

En guise de conclusion générale et au terme de cette analyse, on peut dire que, malgré les réformes engagées au niveau de la gestion publique marocaine ces dernières années, la qualité de la gouvernance financière publique reste encore modeste pour relever les défis de développement et de démocratie.

Puisque la réforme réelle des finances publiques doit être fondée sur les principes suivants : l'esprit civique du citoyen, la performance, la transparence, la responsabilisation et la reddition des comptes, l'utilisation productive des fonds publics, etc.

Pour consolider ces principes, l'État marocain, à l'instar de son inspirateur français, a modifié de nouveau sa « *Constitution financière* », en vue de la rendre conforme aux normes de la bonne gouvernance des finances publiques.

À cet égard, la nouvelle LOF marocaine apporte plusieurs nouveautés positives, visant à cristalliser les standards internationaux de modernisation de la gestion publique et de bonne gouvernance, en l'occurrence : l'institutionnalisation de la programmation budgétaire pluriannuelle, l'institution de la comptabilité d'exercice et de la comptabilité d'analyse des coûts, la maîtrise des crédits d'investissement reportés, etc. Sans oublier que cette LOF vise, du moins en théorie, l'efficience et la responsabilisation des gestionnaires en incitant à une grande rationalisation des dépenses publiques et à des comptes rendus de gestion réguliers en fonction des indicateurs chiffrés.

Toutefois, cette nouvelle LOF du Royaume ne répond pas aux attentes (administratives, politiques, économiques et sociales) du citoyen à trois niveaux. Tout d'abord, elle concrétise de nouveau la supériorité du gouvernement par rapport au parlement dans le processus

²⁷ Les IPSAS sont des normes comptables internationales pour le secteur public (gouvernements, collectivités locales, établissements publics et parapublics, institutions internationales, etc.). Elles ont pour but d'améliorer la qualité de l'information financière des entités du secteur public, pour permettre des décisions d'allocation de ressources fondées sur une information plus fiable, et ainsi améliorer la transparence financière et la responsabilité dans ce domaine.

budgétaire, en aggravant le déséquilibre des pouvoirs au profit de l'exécutif (il faut souligner ici que l'institution parlementaire marocaine est l'objet de critiques énormes, telles que : l'absentéisme des députés, le déficit d'image et de compétence, le manque d'innovation, etc. On parle ici de la mauvaise gouvernance parlementaire). Ensuite, c'est qu'elle permettra aux gouvernements futurs de concrétiser des politiques de rigueur et d'austérité. Enfin, c'est qu'elle viole les principes de sincérité et de transparence budgétaires.

Ces défaillances et ces remarques critiques, qui réduisent les chances d'un réel développement économique et humain du pays, mettent en question le contenu de l'allocution de Monsieur le Ministre de l'Économie et des Finances²⁸. Dans laquelle Monsieur M. BOUSSAID a dit « *à mon avis, c'est un rêve qui se réalise avec l'aboutissement de cette nouvelle LOF. Il s'agit d'une véritable révolution dans le processus du management public* ».

En définitive, nous disons qu'une réforme de cette ampleur ne peut atteindre les objectifs qui lui sont assignés sans implication du capital humain, qui est le socle sur lequel repose la réussite de tout projet de développement.

Il s'agit, à cet égard, de suivre une stratégie de formation continue dans l'administration marocaine visant à : développer les compétences et les qualités de ses agents, changer les mentalités et contribuer à la diffusion d'une culture des résultats et de performance au sein de la sphère publique en général.

En effet, la réussite de cette réforme, c'est-à-dire la réalisation du rêve réel, est tributaire à la concrétisation de ses dispositifs et ses axes positifs suivant une culture gestionnaire fondée sur les principes directeurs de la gouvernance démocratique.

Si la gouvernance démocratique n'est pas un terme vide, elle signifie que les gouvernements, les élus et les citoyens assument et participent ensemble à l'élaboration des politiques publiques rationnelles et savantes. C'est sans aucun doute facile à dire qu'à faire²⁹.

انتهى بعون الله في يوم عيد ميلادي السادس والعشرون

في 12/05/2016

²⁸ Ladite allocution qui a été prononcée dans le séminaire d'appropriation de la nouvelle LOF (le mercredi 21 octobre 2015). Pour plus de détails voir l'allocution complète, en arabe, sur le site web suivant : <https://www.youtube.com/watch?v=rsDkx6aDjZg>

²⁹ M. HARAKAT, « *Vers un parlement évaluateur* », in *REMA (Revue Marocaine d'Audit et de Développement)* n° 36, 2013, p. 9.