INTERNATIONAL JOURNAL OF RESEARCH IN ECONOMICS AND FINANCE, 2024, Vol. 1, No. 2, 35-49.

Gouvernance budgétaire au Maroc : État des lieux et bilan d'une réforme

Fiscal governance in Morocco: Current state and assessment of a reform

Atman DKHISSI
Laboratoire d'Économie et de Management des Organisations (LEMO), Faculté d'Économie et Gestion de Kenitra, Université Ibn Tofail, Maroc.

Mounia HDA
Laboratoire d'Économie et de Management des Organisations (LEMO), Faculté d'Économie et Gestion de Kenitra, Université Ibn Tofail, Maroc.

Zineb EL-AISSAOUI
Laboratoire d'Économie et de Management des Organisations (LEMO), Faculté d'Économie et Gestion de Kenitra, Université Ibn Tofail, Maroc.

Résumé : L'article examine les enjeux de l'amélioration de la gouvernance budgétaire au Maroc. Il avance plusieurs recommandations qui pourraient faire de cette gouvernance, un levier essentiel pour consolider le développement économique et social. En améliorant la transparence budgétaire et en favorisant la participation citoyenne, le Maroc peut renforcer durablement sa position économique. Ce travail insiste également sur la modernisation de la politique fiscale et l'amélioration de l'environnement des affaires. **L**e Projet Budgétaire International (IBP)[1] offre un cadre idéal d'évaluation des forces et des faiblesses de la gouvernance budgétaire publique.
Mots-clés : Gouvernance des dépenses publiques ; Politique budgétaire ; Croissance économique ; Transparence budgétaire.
Abstract: The article examines the challenges of improving the fiscal governance in Morocco and proposes several recommendations to make this governance crucial for strengthening economic and social development. By enhancing budget transparency and encouraging citizen participation, Morocco can strengthen its economic development in a sustainable manner. This work also emphasizes the need for modernizing fiscal policy and improving the business environment. The International Budget Partnership (IBP) provides an ideal framework for assessing the strengths and weaknesses of public fiscal governance.
Keywords: Public Expenditure Governance; Fiscal Policy, Economic Growth; Fiscal Transparency.

1. Introduction

Selon une étude réalisée par le Haut-Commissariat au Plan, intitulée « Prospective Maroc 2030»[2], la poursuite d'un scénario basé sur un meilleur redéploiement des ressources et leur orientation vers les dépenses les plus productives peut avoir un impact positif sur la croissance économique. En effet, l'investissement public peut permettre à l'économie

[1] Institut de recherche indépendant travaillant sur la question de la gouvernance financière publique.
[2] Prospective « MAROC 2030 » : Finances publiques, Rapport préparé par Mr Saïd TOUNSI Professeur à l'Université Mohamed V pour le compte du Haut-Commissariat au Plan, 30 avril 2006.

marocaine de réaliser un taux de croissance économique oscillant entre 6% et 7%, nécessaire à la réalisation du plein emploi et à la résorption des différents déséquilibres sociaux. Ce résultat s'inscrit dans la continuité des recherches menées par les théoriciens de la croissance endogène [Lucas, R. E., (1988), Romer, P., (1986)]…etc. Barro, R. J., (1990) en particulier, envisage le capital public comme un élément crucial pour atteindre une croissance économique durable et auto-entretenue. Pour ce dernier, la réhabilitation de l'État, est justifiée par sa capacité à générer à travers ses actions des externalités positives qui profitent à l'ensemble de l'économie.

À côté d'une augmentation des dépenses publiques d'investissement, le Maroc doit aussi redéfinir sa politique agricole, améliorer l'environnement de l'entreprise, mettre en place une réforme d'envergure de sa politique fiscale, et tolérer un faible déficit pour aller vers l'équilibre budgétaire, d'où un éventuel effet positif sur la situation des finances publiques. Concrètement, la simulation permet de constater la réalisation d'un solde global positif à partir de 2022/2023. Toutefois, la réalisation d'un tel résultat reste conditionnée par l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique et celle de l'investissement public plus précisément. Si aujourd'hui l'objectif d'excédent budgétaire ou du moins, d'équilibre budgétaire semble être difficile à réaliser ; la concrétisation de toutes ces recommandations sera sans doute capable de ramener le déficit budgétaire à des niveaux que l'on pourrait juger acceptables, dans un contexte économique difficile aussi bien à l'échelle nationale qu'internationale.

Sans prétendre à l'exhaustivité, le constat de l'inefficacité des dépenses publiques peut facilement s'observer à travers une études des dépenses publiques d'investissement. Certes, pour ces investissements, le trend est haussier depuis plusieurs années. Cependant, le retour en termes de croissance économique demeure insuffisant (Dkhissi, A., 2019). En effet, la part des dépenses d'investissement dans la dépense totale de l'Etat a nettement augmenté, passant de presque 13,4% pour la période 2010-2014 à presque 23,5% pour la période 2015-2022. En 2022, l'investissement public a enregistré une augmentation de plus de 29 % par rapport à 2017, passant de 190 milliards de dirhams à approximativement 245 milliards de dirhams à la fin de 2022. Selon la présentation du Projet de loi de finances pour 2024, l'effort public d'investissement atteint 335 milliards de dirhams. Cette augmentation s'avère nécessaire pour mettre en œuvre diverses réformes structurelles, telles que le plan Maroc vert, qui a nécessité une enveloppe budgétaire de 31 milliards de dirhams, représentant 4 % du PIB, ainsi que pour soutenir les initiatives publiques liées aux infrastructures, telles que le lancement de la première ligne à grande vitesse (TGV) et l'extension du réseau autoroutier, entre autres.

L'effort public d'investissement englobe également les Entreprises et Établissements Publics (EEP) avec un montant de 152 milliards de dirhams, les collectivités territoriales avec 20 milliards de dirhams, et le Fonds Spécial pour la gestion des effets du tremblement de terre avec 15 milliards de dirhams.

Au sein de la dépense globale d'investissement public, on peut distinguer celle qui est censée engendrer un « retour sur investissement » de celle destinée à produire immédiatement des services collectifs. Par le biais de la dernière catégorie, l'Etat poursuit le plus souvent une logique sociale qui ne se soucie pas des considérations de rentabilité économique que prônent les entreprises privées (but lucratif). De fait, la logique purement économique axée sur la rentabilité est difficilement transposable au secteur public.

En outre, la dépense d'investissement public n'accroît pas toujours directement et tangiblement l'offre globale de l'économie. Autrement dit, beaucoup d'investissements ne rentrent pas directement dans la fonction de production du secteur privé et ne favorisent pas

l'accumulation du capital productif. Il s'agit à titre d'exemple, des dépenses publiques dans le domaine culturel (mise en œuvre d'ouvrages culturels ou sportifs… etc.).

De même, certaines dépenses publiques d'investissement ne peuvent donner naissance à leurs effets positifs sur la dynamique de croissance économique qu'à long terme, voire à très long terme. Il s'agit principalement de la dépense d'investissement dans le domaine de l'éducation, la formation, la recherche et développement… etc. *A priori*, le creusement du déficit budgétaire à court terme ne peut être compensé qu'à long terme par des taux de croissance économique plus élevés.

Pareillement, en distinguant le déficit budgétaire global du déficit budgétaire ordinaire , on dégage une conclusion fortement intéressante. En effet, depuis les années 1980, le solde budgétaire ordinaire gravite autour de l'équilibre (Dkhissi, A., 2019). Le solde ordinaire moyen (hors dépenses d'investissement) est excédentaire pour les deux dernières décennies. L'ajout de la dépense d'investissement rend le solde budgétaire global déficitaire (Graphique A1). Cette situation s'explique par une faible contribution des dépenses d'investissement à la croissance économique et par voie de conséquence à l'augmentation des recettes du trésor.

L'article offre une analyse approfondie de l'état actuel de la gouvernance budgétaire au Maroc, mettant en lumière les défis et les insuffisances du système en place. En apportant des recommandations concrètes pour améliorer cette gouvernance, il enrichit la connaissance existante en mobilisant une analyse multidimensionnelle couvrant les aspects économiques, juridiques, sociologiques, et autres. L'originalité de cet article réside dans le fait qu'il s'inscrive dans une perspective de comparaisons internationales, en utilisant une pléthore d'indicateurs tels que l'Open Budget Index. Cette approche positionne le Maroc dans un contexte global, facilitant ainsi l'évaluation des progrès et des défis par rapport à d'autres pays.

Commenté [AD1]: es auteurs devraient présenter l'originalité du papier ainsi que sa valeur ajoutée en Introduction;

Réponse : Remarque prise en considération. Merci

Lors de l'analyse de ce sujet, plusieurs questions nous interpellent : Dans quelle mesure l'accumulation du capital physique public contribue-t-elle à la réalisation de la croissance économique ? L'insuffisance de la croissance économique s'explique-t-elle par le fait que l'on dépense moins ou par ce que l'on a besoin de mieux dépenser? Qu'est ce qui freine un rendement meilleur de la dépense publique au Maroc ? Comment améliorer l'efficacité de la dépense publique au Maroc ? Quel bilan pour toutes les réformes mises en place jusqu'à présent ?.

Pour répondre à l'ensemble de ces interrogations, le plan suivant est proposé. Dans un premier temps, nous mènerons une réflexion sur les mesures à mettre en œuvre pour améliorer la gouvernance budgétaire dans le contexte marocain, en examinant de près la transparence budgétaire et en mettant en relief les initiatives prises par le Maroc dans la production et la publication d'informations budgétaires. Ensuite, nous explorerons d'autres aspects fondamentaux de la gouvernance budgétaire, notamment l'instauration d'une culture d'efficience, la simplification des procédures, l'écoute des usagers et la participation du public au processus budgétaire.

2. Améliorer la gouvernance budgétaire : Vers un management public plus efficace

La réflexion autour du management public nous pousse à nous poser le questionnement suivant : Quelles sont les limites du management public ? La transposition des méthodes et des règles de management privé au secteur public est-elle facile ? Face à la rigidité des mentalités et l'existence d'une culture bureaucratique fortement enracinée, les résultats escomptés feront-ils garantis après un simple changement des méthodes de gestion ?

a. Du management public au nouveau management public (NMP)

L'économie du bien-être s'est toujours interrogée sur la manière de trouver des interfaces entre la sphère privée et la sphère publique (Etat central, Etat local, Entreprises publiques… etc.). Toutefois, un tel effort se heurte à plusieurs difficultés d'ordres culturel et comportemental. Crozier, M., et Freiberg, E., (1977) faisaient dans le cadre de leurs théories sur l'acteur stratégique au cours des années 1970 référence aux difficultés inhérentes à tout processus de changement au sein des organisations quel que soit sa nature. L'analyse stratégique, développée par Crozier, M., et Freiberg, E., (1977) étudie les relations de pouvoir au sein des organisations. Elle se concentre sur les dynamiques entre acteurs interdépendants, souvent aux intérêts divergents, qui, en interagissant, cherchent à optimiser leur position pour mieux servir leurs propres intérêts. Cette approche permet d'identifier les stratégies basées sur les ressources et compétences des acteurs. En conséquence, chaque organisation établit un réseau complexe d'interactions qui requiert une action collective pour fonctionner efficacement.

Quant à lui, Chris, A., (1995) considère que les individus développent des « routines défensives » qui leur permettent d'éviter le changement et d'échapper par voie de conséquence à de nouvelles situations jugées moins confortables que les situations passées. De de fait, dans le secteur public, « les positions particulières dont bénéficient les fonctionnaires- moins contrôlés que ne le sont les producteurs soumis à la discipline de marché- les conduisent à produire dans de mauvaises conditions et à bénéficier de rentes de situation au détriment des citoyens» (Greffe, X., 1999). Autrement dit, l'existence d'un statut juridique fortement protecteur du fonctionnaire et l'inefficacité des systèmes de contrôle au sein de la sphère publique font du personnel de l'Etat un facteur de blocage devant l'efficacité de l'action publique. Cette même idée a animé les théoriciens de l'école des choix publics, avec Buchannan, J., M., et Tullock, G., (1965), Nordhaus, W., (1975), McRae, C., (1977) …etc. Pour ces théoriciens, il faut arrêter de considérer l'Etat comme étant l'incarnation de l'intérêt général et un palliatif aux défaillances du marché. En effet, l'Etat est également défaillant dans la mesure où les décideurs publics ne prennent pas toujours des décisions qui servent l'intérêt général. L'action publique est souvent motivée par la réalisation d'intérêts particuliers et corporatistes. En conséquence, chaque élu prend la décision qui maximise les chances de sa réélection (Dkhissi, A., 2024).

Pour Anter et al., (2010) l'idéal bureaucratique dit wébérien, semble être inadapté au contexte actuel marqué par ses changements rapides. L'environnement dans le cadre d'une économie de plus en plus mondialisée et ouverte devient davantage incertain. Ainsi le management privé se présente largement supérieur au management dans une administration wébérienne. La lenteur des procédures, la rigidité des mentalités, l'absence d'autonomie, la focalisation sur les moyens et non sur les résultats et le règne d'une logique statutaire, sont tous des facteurs qui rendent le management public traditionnel sous optimal par rapport au nouveau management public (NMP). Le Tableau 1 ci-dessous nous permet de revenir sur les différents points de divergence entre les deux managements.

b. De l'administration wébérienne au NMP

De nos jours, l'introduction d'une nouvelle logique de management public dans la gestion de la sphère publique est largement associée à la réduction du poids de l'Etat. Selon Braun, G., (2001, p. 7), « la quasi-totalité des exemples étrangers montre l'existence d'une nette corrélation entre la réduction du format et des missions de l'Etat et une réforme de celui-ci susceptible d'obtenir quelques succès significatifs ». En effet, la réduction du budget de fonctionnement de l'Etat marocain et la baisse des créations nettes d'emploi dans le secteur public, s'inscrivent dans cette même logique.

Tableau 1 : Comparaison des administrations de types wébérienne et NMP

	Administration Wébérienne	Administration NMP
Objectifs	Respecter les règles et les procédures	Atteindre les résultats, satisfaire le client
Organisation	Centralisée (hiérarchie fonctionnelle, structure pyramidale)	Décentralisée (délégation de compétences, structuration en réseau, gouvernance)
Partage des responsabilités politiciens/administrateurs	Confus	Clair
Exécution des tâches	Division, parcellisation, spécialisation	Autonomie
Recrutement	Concours	Contrats
Promotion	Avancement à l'ancienneté	Avancement au mérite, à la responsabilité et à la performance
Contrôle	Indicateurs de suivi	Indicateurs de performance
Type de budget	Axé sur les moyens	Axé sur les objectifs

Source: Amar (2007)

3. Une nouvelle approche de la gestion du budget axée sur les résultats

Le Maroc a introduit de multiples réformes en matière budgétaire. Ces dernières commencent par la programmation, passent par l'exécution et finissent par le contrôle des dépenses. Nous pouvons résumer cette réforme en trois objectifs essentiels, à savoir :

- L'augmentation de l'efficacité de la dépense publique ;
- La déconcentration budgétaire et autonomie des gestionnaires budgétaires ;
- Le renforcement du contrôle, des capacités d'évaluation et d'audit en mobilisant une batterie d'indicateurs de performance et de résultats (Approche Budgétaire Axée sur les Résultats et Cadre de Dépense à Moyen Terme)[3].

Selon le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'approche axée sur les résultats est « une stratégie ou méthode de gestion appliquée par une organisation pour veiller à ce que ses procédures, produits et services contribuent à la réalisation de résultats clairement définis ». [4]

Selon l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE), l'approche axée sur les résultats est « un mode de gestion centré sur les résultats à obtenir, une stratégie générale de gestion visant à modifier la façon dont fonctionnent les institutions, en mettant l'accent sur les moyens d'améliorer leur efficacité, c'est-à-dire d'obtenir des résultats ».[5]

[3] La Nouvelle Approche Budgétaire Axée sur les Résultats (NABAR) et un Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDTM) ont vu le jour respectivement en 2001 et en 2004.
[4] Programme des nations unies pour le développement, « Guide du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats », Bureau de l'évaluation du PNUD 2002, p. 9.
[5] Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), RBM in the development cooperation agencies : a review of experience, document du Comité d'aide au développement (CAD), Février 2000, version adaptée.

Le Maroc a initié depuis les années 2000, la réforme de sa gestion budgétaire à travers la mise en place de plusieurs mesures concrètes :

a. La programmation budgétaire tri-annuelle et renforcement de la déconcentration budgétaire

Ces deux mesures ont pour objectif d'imposer aux différents départements ministériels d'adopter des instruments de programmation tri-annuels,[6] adaptés en permanence à la conjoncture économique et sociale. Ainsi, la programmation budgétaire s'inscrit dans un cadre de moyen terme qui permet d'avoir plus de visibilité sur l'évolution de l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat et d'allouer d'une manière optimale les ressources budgétaires. **L'article 5 de la loi organique n° 130-13** relative à la loi de finances dispose que « 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 ». Cet instrument de programmation est appelé « Le Cadre de Dépense à Moyen Terme » (CDMT). En effet, grâce à cet outil, la pérennité des politiques publiques est assurée et les stratégies sectorielles du gouvernement sont déclinées en objectifs annuels précis et clairs. Le CDMT, permet aussi d'assurer le lien entre les choix stratégiques gouvernementaux, les politiques sectorielles et la loi de finance annuelle.

Quant à lui, le renforcement de la déconcentration budgétaire se base sur la contractualisation des relations entre les services centraux de l'Etat et ses services déconcentrés à l'échelle locale. Elle a pour objectif de responsabiliser davantage les gestionnaires et de les inciter à gérer efficacement les crédits alloués. En effet, la gestion des différentes dotations budgétaires (les moyens) de l'Etat se fait par rapport à des objectifs triennaux glissants. Les différents contrats programmes obligent les différents gestionnaires à rendre compte des résultats et performances réalisés.

La logique contractuelle des relations ne se limite pas aux services déconcentrés de l'Etat, elle s'étend aux différents établissements et entreprises publiques (EEP). Selon la note de présentation[7] accompagnant le projet de loi de finance 2017, l'effort de généralisation des contrats programmes avec les différents EEP est censé se poursuivre pour plus de transparence et de bonne gouvernance au sein du portefeuille public de l'Etat. La solution contractuelle permet de discipliner le mangement des différentes entités publiques à l'instar des entreprises du secteur privé. A titre d'exemple nous pouvons citer : L'Etat et l'Office National d'Électricité et de l'Eau potable (2014-2017), L'Agence Nationale d'Aménagement de la Vallée de Bouregrag (2014-2018), et le Groupe Barid Al Maghrib (2013-2017). Les contrats échus sont ceux conclus avec l'Office National des Chemins de Fer (2010-2015), la Régie Autonome de Distribution d'Eau et d'Électricité de Marrakech (2013-2016) et la Société Nationale des Autoroutes du Maroc (2008-2015). En raison de leur importance dans la vie économique et sociale, les contrats programmes, Etat-ONEE et Etat-RAM sont assujettis à un suivi trimestriel à l'aide de cabinets externes indépendants. Concernant les récents Contrats-Programmes (2022)[8], plusieurs initiatives de planification ou de lancement sont actuellement en cours, notamment avec la RADEEMA, le Groupe Barid Al-Maghrib,

[6]La loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances
[7] Note de présentation du projet de loi de finance 2017-Ministère de l'Économie et des Finances.
[8] Direction des entreprises publiques et de la privatisation, Rapport d'activité 2022.

l'Office National des Chemins de Fer (ONCF), l'Office National d'Électricité et de l'Eau potable (ONEE) et la Société Nationale des Transports et de la Logistique (SNTL).

Commenté [AD2]: •les auteurs ont utilisé plusieurs abréviations ONCF, ONEE, SNTL qui nécessitent d'être définis;

Réponse : la remarque est prise en considération. Les abréviations précédemment mentionnées ne sont définies qu'une seule fois, et ce pour alléger le texte.

En parallèle avec la logique de contractualisation, la réforme budgétaire introduit aussi le principe de **globalisation des crédits** afin d'accorder aux gestionnaires plus de marge de manœuvre en termes de leur gestion budgétaire. La globalisation des crédits est énoncée par l'article 45 de la loi organique relative à la loi de finance : *« Les virements de crédits entre chapitres sont interdits. Des virements de crédits peuvent être effectués à l'intérieur d'un programme et entre les programmes d'un même chapitre dans les conditions et selon les modalités fixées par voie réglementaire ».*

b. La simplification des procédures de contrôle

Selon l'article 2 du **Décret n° 2-07-1235 du 5 kaada 1429 (4 novembre 2008) relatif au contrôle des dépenses de l'Etat** (Bulletin Officiel n° 5684 du Jeudi 20 Novembre 2008)[9] :« Les dépenses de l'Etat sont soumises à un contrôle préalable d'engagement et à un contrôle de paiement (…).Toutefois, à compter du premier janvier 2012, ces contrôles feront l'objet d'un allégement dit **" contrôle modulé "** (…) ».En effet, selon le décret sur le contrôle de la dépense publique, deux formes essentielles de contrôles sont à respecter : le premier contrôle est exercé *ex ante* et dit d'engagement. Le deuxième est *ex post* et appelé de paiement.

Selon les articles 3 et 5 du décret sur le contrôle des dépenses publiques, le contrôle d'engagement se fait selon les modalités suivantes : « Le contrôle des engagements de dépenses intervient préalablement à tout engagement. Le comptable public exerce un contrôle de régularité qui consiste à vérifier que les propositions d'engagement de dépenses sont régulières au regard des dispositions législatives et réglementaires d'ordre financier » (Article 3).« Le contrôle des engagements de dépenses s'exerce : soit par un visa donné sur la proposition d'engagement de dépenses ;soit par une suspension du visa de la proposition d'engagement de dépenses avec renvoi au service ordonnateur des dossiers d'engagement non visés, aux fins de régularisation ;soit par un refus de visa motivé (…) » (Article 5).

Au Maroc, le contrôle ex post est souligné par **l'article 8** du même décret. Selon ce dernier, le comptable public est tenu de contrôler la validité de la dépense avant tout visa pour paiement (vérifier l'existence du visa d'engagement, s'assurer de l'authenticité de la signature de l'ordonnateur ou de son délégué, vérifier la disponibilité des crédits de paiement… etc.). Dans le cadre de sa nouvelle approche axée sur les résultats, « (…) Le comptable public élabore chaque semestre une situation de suivi des dépenses par service ordonnateur, sur la base des indicateurs de suivi de la qualité d'exécution desdites dépenses qu'il transmet au trésorier général du Royaume ».« Le trésorier général du Royaume adresse au ministre chargé des finances les conclusions issues du processus de suivi, sous forme d'un rapport synthétique semestriel, en vertu duquel un nouvel audit peut, le cas échéant, être demandé. Le ministre chargé des finances communique ledit rapport au ministre concerné » (art 25).

Dans une logique de simplification des procédures de contrôle, le Maroc a introduit un contrôle modulé (art 12) depuis 2012, qui permet aux services ordonnateurs disposant d'un système de contrôle interne de bénéficier d'un contrôle allégé aux stades d'engagement, d'ordonnancement et de paiement des dépenses. Un service ordonnateur, ne peut bénéficier d'un contrôle allégé que par arrêté du ministère des finances suite à une évaluation des

[9] Les dispositions dans cette section sont issues du : Décret n° 2-07-1235 du 5 kaada 1429 (4 novembre 2008) relatif au contrôle des dépenses de l'Etat (Bulletin Officiel n° 5684 du Jeudi 20 Novembre 2008).

capacités de gestion du service ordonnateur concerné, ses capacités d'exécution de la dépense, ses capacités de contrôle interne et ses capacités de gestion de l'information, par l'inspection générale des finances, la Trésorerie générale du Royaume, tout autre organe d'inspection ou de contrôle ou tout organisme de contrôle ou d'audit accrédité à cet effet par arrêté du ministre chargé des finances (art 27). Le service ordonnateur peut bénéficier d'un contrôle allégé supplémentaire à condition de disposer d'un système d'audit renforçant ses capacités de gestion (art 14).

c. Le développement des systèmes d'information de gestion budgétaire

Le Maroc a entamé son processus de dématérialisation budgétaire depuis les années 2000. Trois systèmes principaux ont été mis en place, à savoir : le « e-budget », le Système de Gestion Intégrée de la Dépense (GID) et le Système de Gestion Intégrée du Personnel de l'Etat (GIPE).

D'abord, le système e-budget permet de mettre en ligne les prestations de la Direction du Budget du ministère de l'économie et des finances au profit des différents ministères. Ainsi, les différentes parties prenantes qui prennent part dans la réalisation et l'exécution du budget auront une base de données commune à exploiter et à partager entre elles. Une banque de données commune permet une meilleure visibilité des finances publiques, une utilisation d'une seule et même information et une réduction des délais de réalisation et d'élaboration des budgets.

Ensuite, le système « GID » mis en place en 2004 est un progiciel de gestion informatique, qui permet aux ordonnateurs centraux et déconcentrés de suivre et de contrôler la réalisation de la dépense publique. Les différents crédits budgétaires débloqués peuvent être suivis et contrôlés à distance.

Finalement, le système « GIPE » permet un meilleur échange de l'information relative au personnel de l'Etat (situation administrative, situation familiale, identifiants, l'historique des mouvements…etc.) et un contrôle optimal de leur rémunération. L'introduction des Nouvelles Techniques de l'Information et de la Communication (NTIC) est un levier d'amélioration des processus de mise en œuvre des décisions (réduction du délai de prise des décisions et plus de transparence dans la gestion des ressources humaines).

Nous concluons que l'introduction des NTIC dans la gestion de l'information budgétaire permet de réaliser des gains sensibles en termes de prise de décision et des acquis en matière de transparence. Toutefois, l'Etat est invité à déployer plus d'efforts afin de rendre l'information budgétaire plus disponible aux parties externes aux ministères (citoyens, entreprises… etc.). En outre, beaucoup d'efforts doivent être aussi mis en place afin de renforcer la participation citoyenne dans les différents processus de budgétisation.

4. Les axes d'amélioration pour une meilleure gouvernance financière publique

Le Maroc est invité à multiplier ses efforts, afin d'améliorer sa gouvernance financière publique et contribuer par voie de conséquence à la réalisation d'une plus grande efficacité pour sa dépense publique. La gouvernance financière publique peut être définie comme étant « l'utilisation du pouvoir et de l'autorité dans la gestion des ressources financières d'un pays avec intégrité, transparence, obligation de rendre compte, équité »[10].

[10] M. Abdesselam ABOUDRAR, Rapport publié par L'Instance Centrale de Prévention de la Corruption, intitulé : Gouvernance financière au Maroc : état des lieux et perspectives., 22 Mars 2012, p. 3.

a. L'amélioration de la transparence budgétaire

Le Maroc a déployé plusieurs efforts ces dernières années en matière de production de l'information budgétaire. Plusieurs documents sont publiés régulièrement par le ministère de l'économie et des finances (Note de présentation relative au projet de la loi de finance, le projet de la loi de finance, la loi de finance définitive, des rapports d'audit… etc.) pour mettre le public à jour par rapport à sa gestion budgétaire. Toutefois, l'Etat est invité à multiplier ses efforts en termes de production de l'information budgétaire, pour s'aligner sur les standards internationaux.

Chaque année, le Projet Budgétaire International (IBP)[11] publie régulièrement l'Indice Open Budget[12] qui consiste à comparer les pays sur la base des différentes informations budgétaires collectées. Cet indice permet d'avoir une idée sur le niveau de transparence des pays concernant leur gouvernance budgétaire. Ainsi, l'indice évalue la quantité et le type d'informations que les gouvernements mettent à la disposition du public par rapport à huit documents budgétaires clés qui doivent être publiés durant l'année budgétaire : Rapport préalable au budget, Projet de budget de l'exécutif, Budget adopté, Rapports en cours d'année, Revue de milieu d'année, Rapport de fin d'année, Rapport d'audit, Budget des citoyens).

[11] Institut de recherche indépendant travaillant sur la question de la gouvernance financière publique.
[12] L'indice est élaboré par le Projet Budgétaire International (IBP) en 2002 dans le but de collecter des informations comparatives entre les pays sur la disponibilité des informations budgétaires et sur d'autres pratiques de budgétisation responsable.

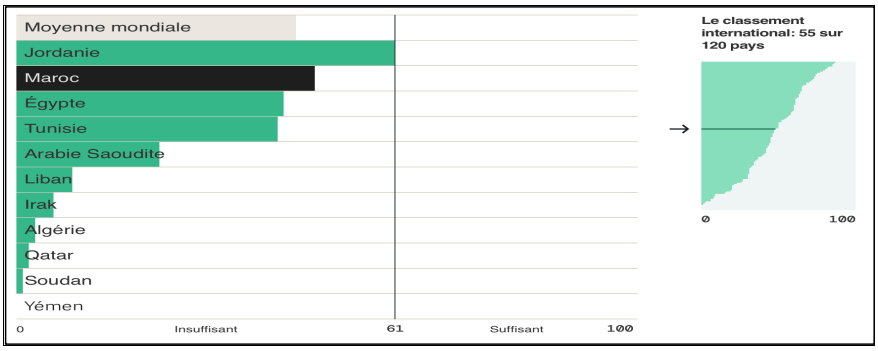
Tableau 2 : Transparence budgétaire au Maroc en 2015 et 2021 (Open Budget)

	Statut de la publication en 2015	Statut de la publication en 2017	Statut de la publication en 2019	Statut de la publication en 2021
Déclaration pré-budgétaire	Non produit	Non produit	Publié en retard, ou non publié en ligne, ou produit pour usage interne uniquement	Publié en retard, ou non publié en ligne, ou produit pour usage interne uniquement
Proposition budgétaire de l'exécutif	Publié	Publié	Publié	Publié
Budget annuel approuvé	Publié	Publié	Publié	Publié
Budget des citoyens	Publié	Publié	Publié	Publié
Rapport en cours d'année	Publié	Publié	Publié	Publié
Rapport de milieu d'année	Non produit	Non produit	Non produit	Publié
Rapport de fin d'année	Non produit	Non produit	Publié en retard, ou non publié en ligne, ou produit pour usage interne uniquement	Publié en retard, ou non publié en ligne, ou produit pour usage interne uniquement
Rapport d'audit	Publié	Publié	Publié	Publié

Source : Enquête sur le Budget ouvert (IBP-2021)

Pour servir une comparaison régionale, le Projet budgétaire international (IBP), calcul un Score pour chaque pays afin de déterminer son niveau de transparence. L'étude se base sur une batterie d'indicateurs qui permettent d'une part, de savoir dans quelle mesure le gouvernement publie-t-il les documents budgétaires susvisés et d'autre part, d'évaluer la pertinence de l'information qu'ils contiennent.

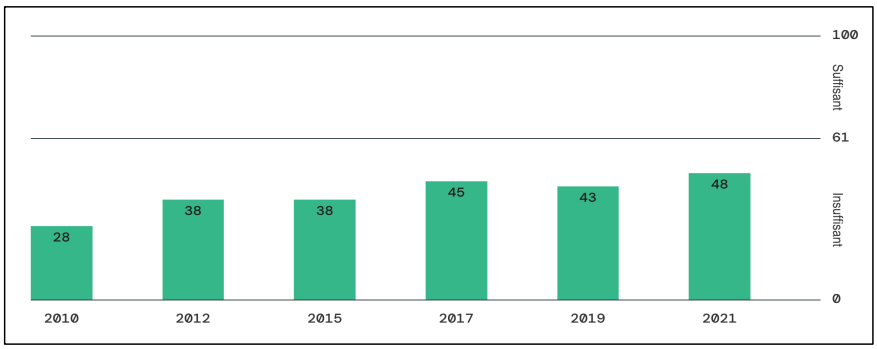
Graphique 1 : Niveau de transparence budgétaire (Comparaison régionale)



Source : Enquête sur le Budget ouvert (IBP-2021)

Comparativement aux pays de sa région, la situation du Maroc demeure satisfaisante. Or, malgré le fait que le Maroc réalise un résultat légèrement supérieur à la moyenne mondiale avec un Scor de 48 sur 100, ses efforts demeurent insuffisants pour atteindre le niveau de transparence requis qui est de 61 sur 100. Un score de transparence de 61 ou plus indique qu'un pays est susceptible de publier suffisamment de documents pour favoriser un débat public informé sur le budget. Nous concluons que le gouvernement marocain est invité à consolider les acquis (un score croissant entre 2010 et 2021) en matière de transparence budgétaire, en mettant à la disposition du public davantage d'informations budgétaires.

Graphique 2 : Évolution du niveau de transparence budgétaire



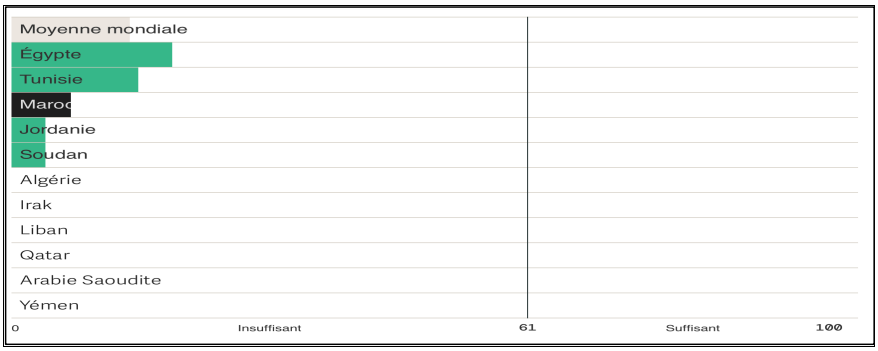
Source : Enquête sur le Budget ouvert (IBP-2021)

1.1. Participation du public et contrôle budgétaire

L'enquête sur le budget ouvert est complétée par une évaluation du niveau de participation du public dans le processus budgétaire. En 2021, le Maroc a un score de 7 sur 100, largement inférieur à la moyenne globale qui est aux alentours de 25. Selon l'enquête, malgré tous les efforts fournis afin de renforcer le contrôle budgétaire, ces derniers demeurent faibles. Le

Parlement assure un contrôle très faible (score de 0 sur 100) pendant les phases de planification et d'exécution du cycle budgétaire. De même, la cour des comptes [13] (institution supérieure de contrôle), n'exerce pas pleinement ses missions de contrôle (un score de 0 sur 100). Cette situation s'explique par le manque de moyens financiers, humains et techniques nécessaires à la réalisation de tout contrôle efficace. En outre, les différents rapports et comptes rendus réalisés par la cour ne trouvent pas de suites judiciaires. En fait, peu d'enquêtes judiciaires sont ouvertes pour sanctionner les anomalies soulevées par la cour. Seul l'exécutif arrive à décrocher une note positive en 2021 (score de 25 sur 100).

Graphique 3 : Participation du public au processus budgétaire



Source : Enquête sur le Budget ouvert (IBP-2021)

b. Les autres piliers de la gouvernance budgétaire

Sans prétendre à l'exhaustivité, les autres mesures suivantes peuvent améliorer peu ou prou notre gouvernance budgétaire :

- Instaurer une culture d'efficience, quant à l'utilisation des ressources de l'Etat, simplifier les procédures et assurer le recours contre tout abus de l'administration. Selon une étude[14] menée par le Conseil Économique, Social et Environnemental sur la gouvernance des services publics, **96% des citoyens, 96% des entreprises et 98% des résidents à l'étranger jugent cette réforme importante voire très importante.** Dans la même lignée d'idées, la dématérialisation des procédures peut aussi améliorer sensiblement ladite gouvernance publique.
- Être à l'écoute des usagers et identifier leurs besoins par rapport à l'offre de l'administration. À travers les différentes études de satisfaction, l'administration peut allouer les moyens en fonction des exigences des utilisateurs du service public. En effet **l'article 156 de la nouvelle constitution marocaine[15]** insiste sur ce point en ces

[13] Les principes généraux concernant le fonctionnement de la cour des comptes sont avancés par les articles 147, 148, 149 et150 de la nouvelle constitution marocaine (Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la constitution).
[14]Avis du Conseil Economique, Social et Environnemental sur la gouvernance des services publics. Auto-saisine AS n° 13 / 2013, p. 10.
[15] Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la constitution.

termes : « Les services publics sont à l'écoute de leurs usagers et assurent le suivi de leurs observations, propositions et doléances (...)».

La réforme du service public marocain doit s'inscrire dans une stratégie globale trouvant ses principes généraux dans la *charte des services publics* dont insiste **l'article 157 de la constitution**. Ladite charte, jettera les jalons d'une bonne gouvernance relative au fonctionnement des administrations publiques, des régions et des autres collectivités territoriales et des organismes publics. Dans son rapport[16] publié en 2013, le Conseil Économique, Social et Environnemental considère la publication de cette charte des services publics comme étant une étape importante pour toute avancée possible dans le domaine de la gouvernance publique.

- Une culture managériale participative qui encourage l'appropriation des projets et des solutions opérationnelles que l'administration mette en place. De même, le fait d'accroître la coopération et les partenariats avec le secteur privé permettra de renouveler et d'améliorer les modes de fonctionnement des différentes entités de la sphère publique.

5. Conclusion

La gouvernance des dépenses publiques au Maroc est un élément crucial pour assurer le développement économique et social du pays. L'efficacité de cette gouvernance repose sur la capacité à allouer les ressources de manière efficiente et transparente, en les orientant vers des secteurs prioritaires qui favorisent la croissance et le bien-être de la population. L'investissement public joue un rôle essentiel dans ce processus, en stimulant l'activité économique, en créant des emplois et en améliorant les infrastructures.

L'étude menée par le Haut-Commissariat au Plan en 2006 sur les perspectives de développement économique à l'horizon 2030 met en évidence l'importance de redéployer les ressources vers des dépenses productives pour soutenir une croissance économique durable. Les recommandations issues de cette étude soulignent la nécessité de moderniser la politique fiscale, d'améliorer l'environnement des affaires et de promouvoir l'investissement privé pour renforcer l'efficacité des dépenses publiques.

Pour améliorer la gouvernance des dépenses publiques au Maroc, il est impératif de s'engager dans une réforme profonde de son service public. Cette réforme doit s'inscrire dans une stratégie globale, en accord avec les principes de la charte des services publics énoncée dans la constitution. La mise en place d'une culture managériale participative, favorisant la coopération avec le secteur privé, est essentielle pour améliorer le fonctionnement des administrations publiques et des organismes gouvernementaux.

La transparence budgétaire et la participation citoyenne sont des éléments clés de la gouvernance des dépenses publiques. En favorisant la reddition de comptes et en impliquant les citoyens dans le processus décisionnel, le gouvernement peut renforcer la légitimité de ses actions et garantir une utilisation efficiente des ressources publiques.

Dans la même perspective d'amélioration de la gouvernance budgétaire, plusieurs mesures complémentaires peuvent être envisagées. Tout d'abord, l'instauration d'une culture d'efficience dans l'utilisation des ressources de l'État est cruciale. Simplifier les procédures administratives et garantir des recours en cas d'abus sont des aspects essentiels de cette démarche. Parallèlement, la dématérialisation des procédures administratives peut

[16] Avis du Conseil Économique, Social et Environnemental sur la gouvernance des services publics. réf.cit.

significativement contribuer à l'amélioration de la gouvernance publique et à une meilleure rationalisation du denier public.

De plus, il est impératif d'adopter une approche proactive en étant à l'écoute des usagers et en identifiant leurs besoins par rapport à l'offre de l'administration. Les études de satisfaction des usagers peuvent orienter l'allocation des ressources publiques en fonction des exigences spécifiques de la population. La nouvelle constitution marocaine souligne cette démarche en stipulant que les services publics doivent être attentifs aux usagers et prendre en considération leurs observations, propositions et doléances.

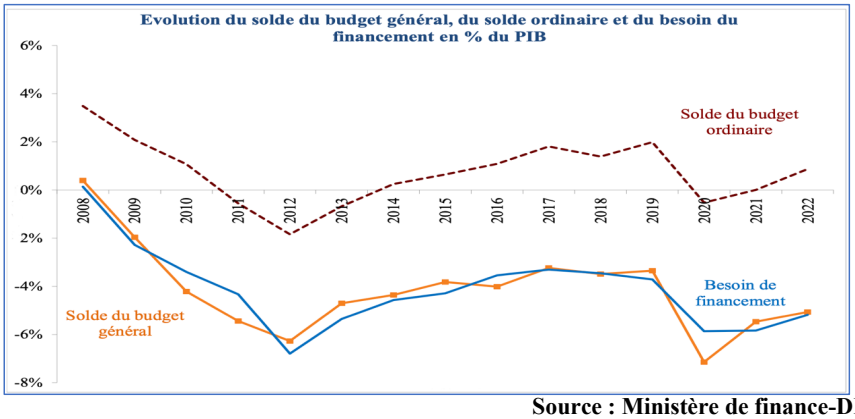
6. Références

- Aboudrar A., (2012). "Rapport publié par L'Instance Centrale de Prévention de la Corruption, intitulé: Gouvernance financière au Maroc : état des lieux et perspectives." 22 Mars, p. 3.
- Amar, A., & Berthier, L. (2007). Le nouveau management public: avantages et limites. *Gestion et management publics*, *5*(1), 1-14.
- Anter, A., Bruhns, H., & Duran, P. (2010). Introduction/Max Weber et la bureaucratie. *Trivium*, *7*.
- Argyris, C., Moingeon, B., & Loudière, G. (1995). *Savoir pour agir: surmonter les obstacles à l'apprentissage organisationnel*. Paris: InterEditions.
- Barro, R. J. (1990). Government spending in a simple model of endogeneous growth. *Journal of political economy*, *98*(5, Part 2), S103-S125.
- Braun, G. (2001). Rapport d'information n 348 au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur une étude comparative sur la réforme de l'État à l'étranger, Sénat. *Paris, France, Sénat*.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1965). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy* (Vol. 100). University of Michigan press.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). L'acteur et le système.
- Dkhissi, A. (2019). Les effets de seuil de la politique budgétaire et croissance économique-Cas du Maroc. *Revue Marocaine d'Economie*, (1), 1-35.
- Dkhissi, A. (2024). Efficacité de la politique budgétaire: Revue de littérature. *International Journal of Economics and Management Sciences*, *3*(1), 44-68.
- Greffe, X. (1999). Gestion publique. Éd. Dalloz, p. 24.
- Lucas Jr, R. E. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of monetary economics*, *22*(1), 3-42.
- MacRae, C. D. (1977). A political model of the business cycle. *Journal of political economy*, *85*(2), 239-263.
- Nordhaus, W. D. (1975). The political business cycle. *The review of economic studies*, *42*(2), 169-190.
- Romer, P. M. (1986). Increasing returns and long-run growth. *Journal of political economy*, *94*(5), 1002-1037.

- Tounsi S., (2006) Prospective "MAROC 2030": Finances publiques, Rapport pour le compte du Haut-Commissariat au Plan.

Annexe

Graphique A1 : Évolution du solde budgétaire global, du solde ordinaire et du besoin du financement en % du PIB



Source : Ministère de finance-DEPF