

**Gouvernance des finances publiques, réformes budgétaires  
et performances macroéconomiques. Cas du Maroc**

**EL HIRI Abderrazak**  
elhiriabderrazak@gmail.com

Université de Fés (Maroc)

**Résumé :** L'objet de cette modeste communication est, d'abord, de mettre en relief ces chantiers de modernisation de la gestion budgétaire, modernisation qui consiste à replacer le gestionnaire et le citoyen au cœur des préoccupations de l'action publique.

Il s'agit ensuite de montrer leur importance en matière de gouvernance et de soutenabilité des finances publiques au Maroc.

Il sera question enfin de vérifier que cette stratégie de modernisation de l'action publique privilégie la recherche de la performance macroéconomique dans la dépense publique : réalisation d'une croissance durable, renforcement du rôle redistributif du Budget de l'Etat, promotion de la compétitivité internationale de l'économie, amélioration de la qualité des prestations du service public et un meilleur impact des politiques publiques sur les populations bénéficiaires.

**Mots-clés :** Gouvernance des finances publiques – Finances publiques au Maroc - Réformes budgétaires – Performances macroéconomiques.

**Governance of public finances, fiscal reforms  
and macroeconomic performance. Case of Morocco**

**Abstract:** The purpose of this humble work is first, to highlight the modernization ongoing projects of budget management modernization which is to replace the manager and the citizen at the heart of the concerns of public policy. It is then, to show their importance in governance and sustainability of public finances in Morocco.

It will be finally, a matter to ensure that this strategy of modernization of public policy favors the pursuit of macroeconomic performance in public expenditure: achieving sustainable growth, strengthening the redistributive role of the State Budget, promoting competitiveness international economy, improving the quality of public service delivery and greater impact of public policies on the beneficiaries.

**Keywords:** Governance of Public Finances - Public Finances in Morocco - Macroeconomic Performance - fiscal reforms.

**Introduction**

Depuis la fin des années 1990, le Maroc a enclenché un processus de réforme de l'administration publique ainsi que des réformes institutionnelles et sectorielles tendant à moderniser et à améliorer la gouvernance de la gestion publique, à consolider les acquis en matière de discipline budgétaire mais aussi à combler les déficits enregistrés dans les secteurs sociaux<sup>1</sup>. Le processus de modernisation des modes de gestion et de contrôle des finances publiques s'inscrit dans le cadre de la stratégie de réforme de l'Action publique.

Etant donné que les marges de manœuvre budgétaires sont limitées en raison de plusieurs facteurs dont notamment le démantèlement tarifaire, la baisse des ressources issues de la privatisation, l'incompressibilité des dépenses de fonctionnement et du service de la dette, le processus budgétaire devait faire l'objet d'une profonde réforme dans le but d'atteindre une meilleure performance des dépenses publiques.

Dans ce cadre, une réforme budgétaire ambitieuse fut lancée à partir de 2001, réforme qui s'inscrit au cœur d'un vaste programme de modernisation de l'administration publique

---

<sup>1</sup> Notons que la Banque mondiale a approuvé le 30 octobre 2013 l'octroi d'un prêt de 200 millions de dollars au Maroc afin de soutenir un vaste programme de réformes en faveur d'une gouvernance inclusive appelée "Hakama". Ce financement vise à promouvoir une gouvernance "ouverte" ainsi que les politiques de développement pour la transparence et la responsabilité. Voir à ce sujet : La vie économique, 30 octobre 2013)

bénéficiant de l'appui technique et financier des bailleurs de fonds internationaux notamment l'Union Européenne, la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement. Ladite réforme vise essentiellement à moderniser les processus de gestion des ressources budgétaires en replaçant le gestionnaire et le citoyen au cœur des préoccupations de l'action publique et en privilégiant la recherche de la performance dans la dépense publique. L'accent étant mis davantage sur la recherche de l'efficacité de l'intervention de l'Etat, le renforcement du rôle redistributif du Budget de l'Etat et une meilleure allocation des ressources budgétaires afin d'assurer une amélioration de la qualité des prestations du service public et un meilleur impact des politiques publiques sur les populations bénéficiaires.

Cette réforme constitue un choix politique fondamental qui inscrit le Maroc dans le vaste mouvement international de modernisation des finances publiques et traduit la ferme volonté du Maroc de réussir sa transition démocratique et économique et de garantir les conditions d'un développement durable en phase avec les mutations de l'environnement international et les exigences de bonne gouvernance qu'elles interpellent.

La modernisation de la gestion budgétaire s'appuie sur quatre chantiers majeurs dont la réussite est tributaire de leur cohérence, progressivité et pragmatisme.

Le premier chantier est l'approfondissement de la réforme budgétaire via la généralisation de la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats, la programmation pluriannuelle des dépenses publiques, la globalisation des crédits et la contractualisation.

Le second chantier concerne la réforme du contrôle de la dépense publique et audit de performance à travers l'adaptation de ce contrôle avec la nouvelle approche budgétaire

Le troisième chantier consiste dans la réforme de la loi organique des finances. C'est un vaste chantier dans la mesure où non seulement il faut adapter la cette loi aux nouvelles dispositions constitutionnelles mais aussi se conformer à une règle d'or tout en prolongeant les principes de partage des pouvoirs et de responsabilité et d'imputabilité des décisions par la reddition des comptes.

Le quatrième chantier est la réforme de la caisse de compensation. Ce chantier de réforme, qui est sujet à réflexion, est devenu urgent du fait que le système de compensation est devenu coûteux et inefficace car l'effort budgétaire ne profite pas aux couches sociales ciblées.

L'objet de cette modeste communication est, d'abord, de mettre en relief ces chantiers de modernisation de la gestion budgétaire, modernisation qui consiste à replacer le gestionnaire et le citoyen au cœur des préoccupations de l'action publique.

Il s'agit ensuite de montrer leur importance en matière de gouvernance et de soutenabilité des finances publiques au Maroc.

Il sera question enfin de vérifier que cette stratégie de modernisation de l'action publique privilégie la recherche de la performance macroéconomique dans la dépense publique : réalisation d'une croissance durable, renforcement du rôle redistributif du Budget de l'Etat, promotion de la compétitivité internationale de l'économie, amélioration de la qualité des prestations du service public et un meilleur impact des politiques publiques sur les populations bénéficiaires.

## **I- La réforme budgétaire : démarche et contenu**

### **A-Démarche**

La réforme budgétaire au Maroc a été guidée selon une logique en « 3 P » : elle est à la fois Progressive, Participative et Pragmatique. Elle est Participative car il y a implication des départements concernés dans la conception et la mise en œuvre des dispositifs de la réforme. Elle est pragmatique car elle repose d'abord sur l'expérimentation au niveau de départements pilotes, ensuite sur l'apprentissage et enfin sur la généralisation aux autres départements (les dispositions de la réforme peuvent être réajustées tout au long de la démarche expérimentale

par les départements pilotes. Elle est progressive et volontaire car elle prend en compte les capacités des départements concernés.

#### **B- Contenu de la réforme budgétaire**

Les mesures prises par les pouvoirs publics pour entreprendre la réforme budgétaire<sup>1</sup> s'articulent autour des actions suivantes :

- La généralisation de la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats;
- La Réforme du contrôle de la dépense publique et audit de performance;
- La Réforme de la loi organique relative à la loi de finances ;
- La réforme de la caisse de compensation.

#### **1-Généralisation de la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats**

La nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats a été mise en place selon une vision globale et intégrée touchant l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus de la dépense publique. Il s'agit en particulier de la direction du budget, de l'Inspection Générale des Finances, des services de contrôle de la dépense et services centraux et déconcentrés des départements ministériels.

Cette nouvelle approche s'appuie sur les axes suivants à savoir la globalisation des crédits, la programmation pluriannuelle des dépenses publiques et la contractualisation.

#### **a- La globalisation des crédits**

La globalisation des crédits consiste à octroyer aux ordonnateurs et sous ordonnateurs une plus grande autonomie dans l'utilisation de leurs dotations budgétaires autrement dit plus de souplesse dans l'utilisation des crédits qui sont mis à leur disposition. En retour, ils sont responsables de la réalisation des objectifs préétablis (mesurés par des indicateurs) et qui leur sont fixés et ils doivent rendre compte de ces résultats en précisant les progrès réalisés au regard des moyens utilisés<sup>2</sup>.

La formulation d'un objectif doit obéir à cinq critères. Un objectif doit être en effet spécifique, mesurable, atteignable, pertinent et opportun. Spécifique car il doit préciser l'objet du changement ; mesurable c'est-à-dire qu'il est possible de le quantifier en utilisant un indicateur de performance ; atteignable car un objectif doit être atteint de manière réaliste selon un délai défini et des ressources disponibles ; pertinent puisque l'objectif est fixé en fonction d'un besoin précis ; opportun car il doit préciser l'horizon temporel pour sa réalisation.

La mesure de la réalisation des objectifs se fait à l'aide d'indicateurs de performance qui mesurent les résultats, portent un jugement sur les progrès et orientent la gestion interne.

Il est à noter que la chaîne des résultats d'une action publique intègre plusieurs dimensions à savoir : les intrants (les ressources humaines, financières et matérielles), les extrants (les biens ou services produits par le programme ou correspondent aux résultats attendus), les effets (résultats de fin c'est-à-dire les changements observables peu de temps après la fin de la mise en œuvre qu'on qualifie d'objectifs spécifiques) et les impacts (incidence à long terme consistant dans la modification des conditions de vie résultant d'un programme soit l'objectif global).

<sup>1</sup> C'est une réforme qui s'inscrit dans le cadre de la poursuite du Programme d'Appui à la Réforme de l'Administration Publique et qui bénéficie des financements de trois bailleurs de fonds (Banque Mondiale, Union Européenne et BAD).

<sup>2</sup> Selon l'article 17 bis du décret n° 2-01-2676 du 31 décembre 2001 modifiant et complétant le décret relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances du 26 avril 1999, les ordonnateurs et leurs sous-ordonnateurs peuvent procéder à des virements entre lignes d'un même paragraphe à l'intérieur des chapitres du budget général, des budgets des services de l'Etat gérés de manière autonome relatifs aux dépenses de matériel et dépenses diverses et aux dépenses d'investissement, et des comptes spéciaux du Trésor et ce, sans l'intervention préalable du Ministère chargé des Finances, en contrepartie de leur engagement à réaliser des objectifs prédéfinis mesurés par des indicateurs chiffrés.

## Exemples d'indicateurs<sup>1</sup>

OBJECTIFS	MOYENS "inputs"	PRODUITS "output"	RESULTATS "outcome"	
<b>But déterminé d'une action. L'atteinte d'un objectif est mesurée par un ou plusieurs indicateurs</b>	<b>Les ressources humaines, organisationnelles et physiques utilisées par le programme</b>	<b>Ensemble des productions d'un programme</b>	<b>Résultats intermédiaires directement imputables au programme.</b>	<b>Résultats finals (ou impacts) Non entièrement attribuable au programme</b>
Améliorer la qualité de l'enseignement secondaire	Aide à la formation des enseignants	Nombre de formations dispensées	Nombre d'enseignants formés	Taux de rétention dans l'enseignement secondaire
Améliorer l'offre des soins de santé de base	Réhabilitation des formations sanitaires de base	Nombre de formations réhabilitées	Taux de fréquentation des centres réhabilités	Taux de couverture sanitaire
Améliorer la sécurité routière	Campagne préventive sur les dangers de la vitesse	Nombre de messages diffusés dans les médias	Nombre de délits pour excès de vitesse	Nombre de morts sur la route
	Réhabilitation du réseau routier	Kilométrage de routes réhabilitées	Nombre d'accidents sur le réseau réhabilité	
Favoriser l'insertion des jeunes dans le monde du travail	Nombre de formations initiales dispensées	Nombre d'élèves diplômés	Taux d'insertion des diplômés	Taux d'emploi des jeunes
Favoriser la lutte contre l'habitat insalubre	Offre de terrains viabilisés à bas prix	Nombre de lots attribués	Degré de valorisation des lots par les ménages	Réduction du nombre de ménages résidant en bidonvilles
Améliorer le rendement du réseau d'irrigation	Subventions en faveur des ORMVA	Longueur du réseau réhabilité	Taux de rendement des réseaux d'irrigation	Taux de croissance de la production agricole

Il découle de la pratique de la globalisation des crédits cinq principaux avantages. Le premier est la clarification des stratégies sectorielles et leur déclinaison en objectifs et programmes. Le second est le réaménagement des documents budgétaires autour de programmes cohérents. Le troisième est l'élaboration d'indicateurs chiffrés: lien logique entre objectifs, crédits alloués et résultats attendus. Le quatrième est la fongibilité des crédits à l'intérieur des paragraphes: possibilité offerte aux ordonnateurs mais aussi aux sous ordonnateurs d'effectuer des virements de crédits entre lignes d'un même paragraphe dont ils assurent la gestion sans l'autorisation préalable du ministère des finances. Le cinquième est la reddition des comptes à travers l'élaboration par les ministères de situations de synthèse semestrielles des virements de crédits effectués par eux et par les sous ordonnateurs et de rapports d'évaluation annuels: mesure de la performance.

Selon la Direction du budget, le bilan de la globalisation des crédits a été comme suit :

- Elle a été déployée dans 37 départements ministériels éligibles et la masse des dépenses couvertes par cette approche a atteint 97% du Budget d'Investissement.
- Les indicateurs de performance relatifs aux actions engagées font l'objet de recueils qui sont communiqués annuellement au Parlement à l'appui des projets de budgets sectoriels.

### b-La programmation pluriannuelle des dépenses publiques

La réforme des finances publiques au Maroc ont enclin l'Etat à mettre en place ses actions dans le cadre d'une conception stratégique. Pour ce faire, la programmation pluriannuelle des dépenses publiques s'avère nécessaire à travers la mise en œuvre d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) triennal et glissant. Cette programmation est de nature à permettre la cohérence des politiques sectorielles avec les objectifs de soutenabilité du cadre macro-économique et l'allocation optimale des ressources budgétaires.

<sup>1</sup> Pour plus de détails, voir G.Collange, P.Demangel, R.Poinsard, Programme de réforme de l'administration Publique, guide méthodologique du suivi de la performance, novembre 2006.

Par ailleurs, le recours à la programmation pluriannuelle glissante facilite la mise en œuvre des choix budgétaires en fonction des réalisations passées et des possibilités pluriannuelles des finances publiques. Sa mise en place consolide le rôle de l'Etat stratège et renforce la performance de l'action publique tout en sauvegardant la soutenabilité des finances publiques et par conséquent une discipline budgétaire globale. Elle favorise également l'opération d'évaluation des politiques publiques et améliore les conditions de préparation de la loi de finances<sup>1</sup>.

Le CDMT repose sur un ensemble de principes à savoir l'exhaustivité, la participation, la cohérence et le réalisme.

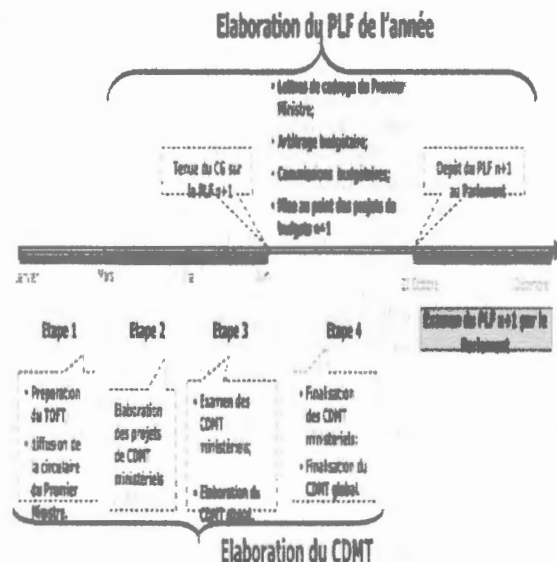
L'exhaustivité se réalise par l'identification de l'ensemble des besoins et des ressources mobilisables et par la prise en compte des dépenses de fonctionnement et d'investissement

La participation passe par la concertation sur les contraintes du cadre macro-économique et par le partage de l'information entre les ministères sur les politiques sectorielles.

La cohérence quant à elle est double : elle doit être vérifiée aussi bien entre le cadre macro-économique et les politiques sectorielles qu'entre la présentation du CDMT et le Budget de l'Etat.

Le réalisme, enfin est un principe qui garantit d'un côté la pérennité et la crédibilité du dispositif mis en œuvre et de l'autre un ajustement des politiques sectorielles dans un cadre réaliste de ressources disponibles à moyen terme.

Le schéma ci-dessous décrit le processus d'élaboration du CDMT en concordance avec l'élaboration du projet de loi de finances de l'année :



Source : M.Karim, *La mise en œuvre des réformes budgétaires orientées vers la performance : l'exemple du Maroc*, Première session de la réunion des hauts responsables du budget de la région MENA, « la budgétisation de performance », Le Caire, le 24 novembre 2008

<sup>1</sup> Direction du budget, Rapport d'activité pour l'exercice 2010. Dans ce cadre, un guide méthodologique pour la préparation du CDMT a été mis en place et diffusé à l'ensemble des départements ministériels (circulaire n°3/2007 en date du 8 février 2007).



**CDMT ministériel 2010-2012**

Unité: MDH			2007	2008	2009	2010	2011	2012
			<i>Réalisations</i>	<i>budget</i>	<i>Projections</i>			
<b>Total</b>	<b>Dépenses</b>	Dépenses courantes						
		- Personnel						
		- Biens et services						
		- Subventions et transferts						
		Dépenses d'investissement (1)						
	<b>Ressources</b>	Budget général (2)						
		Recettes propres des SEGMA						
Recettes propres des CST								
<b>Budget Général</b>	<b>Dépenses</b>	Dépenses courantes						
		- Personnel						
		- Biens et services						
		- Subventions et transferts (3)						
		Dépenses d'investissement (3)						
		Transfert aux CST						
		Transfert aux SEGMA						
<b>CST</b>	<b>Dépenses</b>	Dépenses courantes						
		- Personnel						
		- Biens et services						
		- Subventions et transferts (4)						
		Dépenses d'investissement						
	<b>Ressources</b>	Transfert du budget général						
		Recettes propres des CST						
<b>SEGMA</b>	<b>Dépenses</b>	Dépenses courantes						
		- Personnel						
		- Biens et services						
		- Subventions et transferts						
		Dépenses d'investissement						

(1) Hors transferts du budget général au profit des CST et des SEGMA ou des CST vers le budget général.

(2) Egal au total des dépenses du budget général y compris les transferts aux SEGMA et CST mais non compris les transferts provenant des CST.

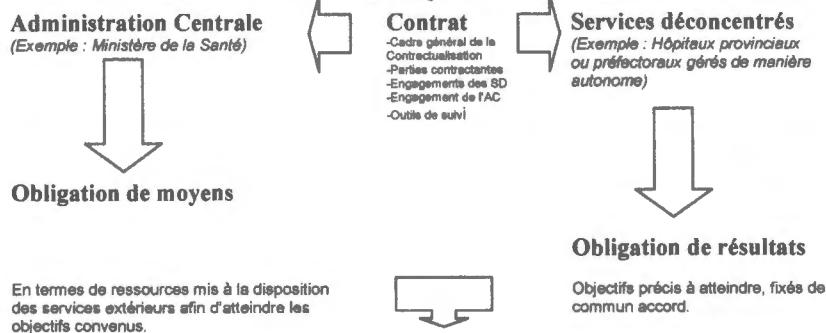
(3) Hors transferts du budget général au profit des CST et des SEGMA.

(4) Non compris les transferts au profit du budget général.

**c-Contractualisation**

Considérée comme instrument de modernisation de la programmation et de l'exécution de la dépense publique, la contractualisation des relations entre les administrations centrales (AC) et leurs services déconcentrés (SD) représente une nouvelle modalité de gestion entre l'administration centrale et ses services extérieurs. Elle s'appuie sur l'autonomie, la déconcentration budgétaire (délégation de pouvoir en matière de gestion) et l'amélioration des performances. Elle consiste à fixer les droits et obligations des administrations centrales et des services extérieurs dans le cadre d'un contrat s'étalant sur une durée de trois ans en moyenne.

Le schéma suivant décrit le processus de contractualisation<sup>1</sup> :



#### Intérêt commun

##### Bilan à fin 2010

- Signature par le Ministère de la santé de 6 contrats de performance avec ses services régionaux pour la période 2007-2009;
- Signature par le Ministère de l'éducation de 17 contrats de performance avec 15 universités et 2 établissements publics pour la période 2010-2013.

#### 2. Réforme du contrôle de la dépense publique et audit de performance

La nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats a requis un nouveau mode de contrôle de la dépense publique marqué par une plus grande fluidité et flexibilité, une simplification des procédures, la réduction de ses coûts et son orientation vers l'évaluation de la performance.

Le but principal a été de substituer progressivement le contrôle d'accompagnement et a posteriori basé sur l'appréciation des performances au contrôle a priori.

A ce titre, il y a lieu de citer notamment :

-La création d'un seul pôle de contrôle a priori et la mise en place d'un contrôle modulé de la dépense par le décret n°2-07- 1235 relatif au contrôle des dépenses de l'Etat publié au bulletin officiel n°5684 du 20 novembre 2008 ;

-L'introduction de l'audit de performance réalisé conjointement par l'Inspection Générale des Finances et les Inspections Générales des Ministères. A cet effet, un manuel conforme aux normes et à la pratique internationale en la matière a été établi avec l'aide du bureau d'études GIP- ADETEF et a fait l'objet de sessions de formation au profit des inspecteurs desdits organismes de contrôle.

##### Bilan à fin 2010

Réalisation, par des équipes conjointes de l'Inspection Générale des Finances et des Inspections Générales des Ministères des départements concernés, de 22 missions d'audit de performance relatives aux exercices 2007 et 2008, lesquelles missions ont fait l'objet d'un rapport d'audit de performance consolidé rendu public

#### 3. Réforme de la loi organique relative à la loi de finances

La réforme de la loi organique relative à la loi de finances constitue une opportunité pour donner une nouvelle impulsion à la modernisation de l'Etat.

La réforme de la loi organique des lois de finances doit tenir compte des nouvelles dispositions Constitutionnelles<sup>1</sup>. En effet, la nouvelle constitution de 2011 consacre la

<sup>1</sup> Voir à ce sujet : Ministère de l'économie et des finances, Guide de la réforme budgétaire.

coresponsabilité du Parlement et du Gouvernement en matière de préservation de l'équilibre des finances de l'Etat. C'est une responsabilité partagée qui devrait déboucher sur la fixation d'une règle d'or au niveau du projet de loi organique des finances consistant à limiter le niveau du déficit budgétaire et le taux d'endettement par rapport au PIB.

Ce projet de loi organique doit également souligner que :

- le contrôle parlementaire touche à la fois l'action du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques (article 70).

- la loi de règlement a été constitutionnalisée (article 76) dans le cadre du respect du principe de la reddition des comptes qui s'inscrit dans la logique du partage des pouvoirs, de la responsabilité et de l'imputabilité des décisions.

D'une manière globale, le projet de réforme de loi organique des lois de finances, qui est éclairé par les meilleurs pratiques internationales de bonne gouvernance financière, vise à modifier l'ensemble du processus budgétaire pour plus d'efficacité et de responsabilisation des gestionnaires. Les finances publiques doivent œuvrer au bien être des citoyens au lieu d'être guidées par la logique comptable et juridique.

Les objectifs que cette réforme s'assigne sont les suivants :

- renforcer la transparence et la performance de la dépense publique pour maîtriser les coûts, améliorer la qualité des services publics et responsabiliser davantage les gestionnaires.

- assigner à la loi de finances un rôle d'accompagnement et de facilitation de la mise en œuvre à la fois des réformes structurelles et des stratégies sectorielles dans un cadre macroéconomique soutenable.

- appuyer le Parlement dans sa mission de contrôle du gouvernement via la production d'informations suffisantes sur la loi de finances.

#### 4-La réforme de la caisse de compensation

Les dépenses de compensation, qui font partie des charges communes<sup>2</sup>, représentent un facteur de fragilité des finances publiques marocaines. Depuis 2006, les crédits ouverts pour couvrir l'envolée des charges de la compensation ont connu un accroissement considérable.

La crise économique et financière internationale a entraîné, entre autres, « l'explosion des charges de la compensation et l'amenuisement des marges de manœuvre de l'Etat.»<sup>3</sup>

L'évolution des charges de compensation est retracée dans le tableau suivant :

Evolution des dépenses de subvention (1980-2013)

Années	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dépenses de subvention (en millions de dhs)	1 427	2 102	2 000	1 632	2 155	2 693	1 533	632	1 277	1 696
Dépenses de subvention (en % du PIB)	1,93	2,66	2,15	1,6	1,9	2,1	1,0	0,4	0,7	0,9

Années	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Dépenses de subvention (en millions de dhs)	1021	1192	1580	1918	3195	2745	4256	2636	4203	1190	3706
Dépenses de subvention (en % P.I.B.)	0,5	0,5	0,7	0,8	1,1	1,0	1,3	0,8	1,2	0,3	1,0

Années	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dépenses de subvention (en millions de dhs)	4892	2352	2896	5687	9145	13143	16350	31450
Dépenses de subvention (en % P.I.B.)	1,3	0,6	0,7	1,1	1,7	2,3	2,7	4,6

Années	2009	2010	2011	2012	2013
Dépenses de subvention (en millions de dhs)	13276	27 195	48 830	54 870	51000
Dépenses de subvention (en % P.I.B.)	1,8	3,6	6,1	6,6	5,6

Source : Rapports annuels de BAM et du Ministère de l'Economie et des Finances

<sup>1</sup> La Constitution du 1<sup>er</sup> juillet 2011.

<sup>2</sup> Les charges communes, dont l'ordonnateur est le ministère de l'économie et des finances, comprennent aussi les subventions aux divers établissements et entreprises publics, les cotisations de l'Etat aux régimes de retraite et de prévoyance sociale et les versements à certains comptes spéciaux du Trésor.

<sup>3</sup> N.Bensouda, *Soutenabilité des finances publiques : quelle stratégie ?* Colloque International sur les Finances Publiques sous le thème : « La nouvelle gouvernance des Finances Publiques au Maroc et en France : quelles perspectives ? Table ronde : Quelle mobilisation des ressources financières publiques ?, Rabat, les 18 et 19 septembre 2010



En analysant les données contenues dans le tableau ci-dessus, il ressort que les dépenses de compensation<sup>1</sup> ont représenté 1,9% en moyenne du PIB durant toute la période. Si ces dépenses ont subi le poids de l'ajustement structurel initié en 1983, elles vont connaître un accroissement exponentiel à partir de 2006 pour atteindre leur paroxysme en 2011, année durant laquelle elles vont représenter 6,6% du PIB et 110,8% du besoin de financement du Trésor. Leur part dans les dépenses totales avoisine les 20%.

Avec des dépenses de compensation qui connaissent un dépassement par rapport aux crédits initialement ouverts, les autorités budgétaires se voient dans l'obligation d'ouvrir des crédits supplémentaires pour assurer un approvisionnement normal en produits subventionnés. « Ce dépassement des crédits autorisés constitue un facteur de vulnérabilité et un risque important pour le respect des indicateurs budgétaires initialement arrêtés par la loi de finances.»<sup>2</sup> La vulnérabilité qui émane de la dégradation des indicateurs des finances publiques affecte négativement les conditions de croissance économique et de création d'emplois ainsi que la confiance des investisseurs et des instances internationales à l'égard de l'économie marocaine. Il s'agit de se conformer à la charge de compensation prévue par la loi de finances et de « répercuter partiellement à la hausse et à la baisse l'écart par rapport au marché international<sup>3</sup>.»

L'aggravation du déficit budgétaire, comme conséquence directe de l'alourdissement de la charge de compensation, a enclin les pouvoirs publics à procéder d'urgence à la réforme de la caisse de compensation. Celle-ci, qui est perçue comme étant un processus qui s'inscrit dans le long terme, regroupe une batterie de mesures ayant pour objectif central la réduction de la charge de compensation mais aussi le soutien du pouvoir d'achat des revenus et le renforcement de la compétitivité du tissu productif marocain. L'un des aspects de cette réforme a été l'application de l'indexation partielle concernant trois produits pétroliers (le supercarburant, le gasoil et le fuel industriel).

Rappelons que la charge globale de compensation afférente aux produits pétroliers liquides et au gaz butane est passée d'un milliard de dirhams environ en 2003 à plus de 48 milliards de dirhams en 2012, soit 84% du montant total des subventions pour la période 2002-2011.

---

<sup>1</sup> Notons que la plus grande part des dépenses de compensation durant la période 2002-2011 a été allouée aux hydrocarbures qui ont absorbé 84% du montant total des subventions. Voir à ce sujet :

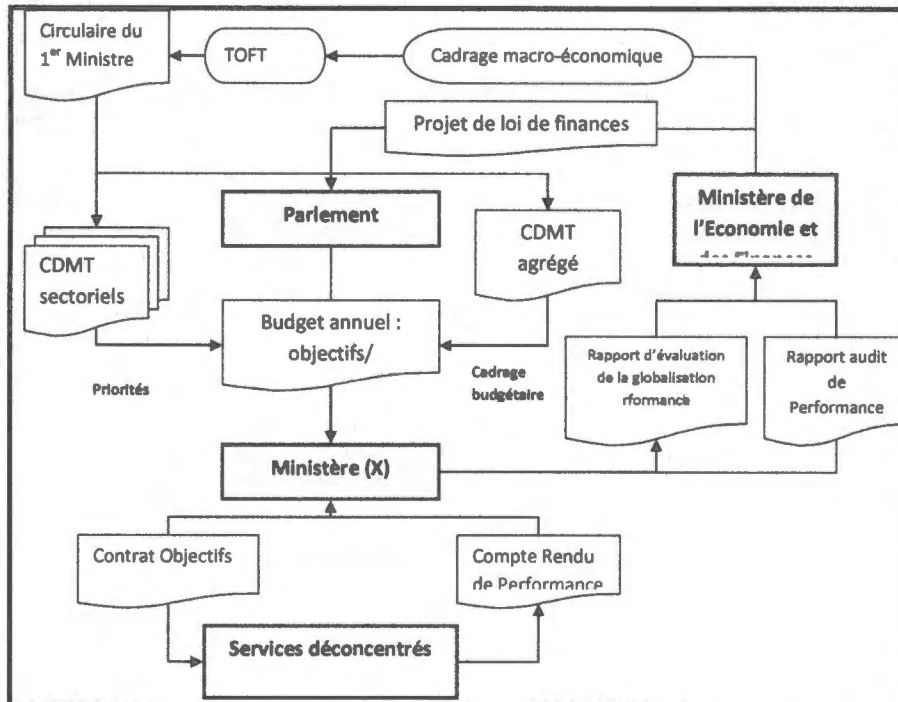
-Rapport sur la compensation, Ministère de l'Economie et des Finances, 2013

-Etude sur les produits Subventionnés dans le cadre du système de compensation, Conseil de la concurrence, juin 2012.

<sup>2</sup> Royaume du Maroc, Chef du Gouvernement, L'indexation pour faire face aux effets négatifs de la volatilité des prix des produits pétroliers, dossier argumentaire, septembre 2013, p.4.

<sup>3</sup> Ibid, p.5.

Le schéma suivant illustre l'articulation entre les différents dispositifs de la réforme :



Source : Brahim Arjdal, Sustaining Budgetary Reforms: Experiences of the PUIC Member Countries, 23-25 September 2010.

## II-Réalisations et enseignements tirés

La pratique de la gestion budgétaire axée sur les résultats a permis d'impliquer près de 97% du budget d'investissement de l'Etat (contre 1 seul département en 2002). Un rapport sur les indicateurs de performance est établi annuellement et accompagne les projets de budgets sectoriels transmis au Parlement.

Pour ce qui est de la programmation pluriannuelle des dépenses, le chef du Gouvernement a exigé l'élaboration de Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) par l'ensemble des départements ministériels.

La mise en pratique du dispositif de contractualisation s'est soldée par la signature de contrats de performance par le ministère de la santé, de l'éducation et de l'agriculture.

Pour ce qui est de la réforme du contrôle, on estime que l'ensemble des ordonnateurs ont adhéré au contrôle modulé vers la fin 2012.

Les services ayant adhéré à la globalisation des crédits publient des rapports d'évaluation favorisant l'appréciation des performances enregistrées.

Sur le plan macroéconomique, les résultats ont certes été satisfaisants sur le plan des indicateurs économiques et sociaux pour la période antérieure à 2008 mais depuis 2009, les finances publiques marocaines connaissent des difficultés dues principalement à l'accroissement des dépenses de compensation.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Taux de croissance économique	1,6	7,6	3,3	6,3	4,8	3,0	7,8	2,7	5,6	4,8	3,6	5,0	3,1
Taux de chômage	13,4	12,3	11,3	11,4	10,8	11,1	9,7	9,8	9,6	9,1	9,1	8,9	9,0
Déficit budgétaire en % du PIB	-5,79	-2,84	-4,57	-3,50	0,41	-3,93	-1,96	0,16	0,45	-2,17	-4,69	-6,72	-7,65

Il est à noter que le taux de scolarisation spécifique a enregistré une nette amélioration entre 1999-2000 et 2012-2013 en passant de 79.1% à 99.6%. De même le taux de pauvreté a chuté de 21% en 1985 à 8.8 en 2008. Ce qui témoigne de l'impact positif des dépenses publiques dans le cadre des réformes budgétaires guidées par la recherche de la performance.

Cependant, il ressort du tableau ci-dessus que le déficit budgétaire au Maroc a atteint un niveau inquiétant en 2011 et 2012 en raison principalement de l'alourdissement des dépenses de compensation. La réforme de celle-ci à travers la technique de l'indexation risque de détériorer les indicateurs macroéconomiques.

Cette mesure d'indexation ne sera pas sans effets sur l'économie marocaine. Selon le Haut-commissariat au Plan, « la réduction de la compensation des prix des produits pétroliers améliorerait le solde budgétaire de l'Etat et se traduirait, à l'exclusion de toutes éventuelles mesures d'accompagnement, par une hausse des prix intérieurs, une baisse de la demande intérieure, et par conséquent une baisse du produit intérieur brut<sup>1</sup>.»

Les impacts de la baisse de la compensation des prix du gasoil de 0,69 dirhams par litre, de l'essence de 0,59 dirhams par litre et du fuel industriel de 663 DH la tonne, sur les principales grandeurs macroéconomiques tels que estimés par le Haut-commissariat au plan durant la période 2013-2018 sont retracés dans le tableau ci-dessous :

#### Les effets de la réduction de la compensation des produits pétroliers

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>En taux de croissance</b>						
Consommation	-0,29	-0,92	-0,85	-0,76	-0,73	-0,70
Investissement	-0,26	-0,91	-1,11	-1,15	-1,07	-1,02
<b>PIB</b>	-0,15	-0,48	-0,47	-0,43	-0,40	-0,38
Exportations	-0,11	-0,40	-0,46	-0,46	-0,43	-0,39
Importations	-0,34	-1,13	-1,14	-1,10	-1,05	-1,00
Prix	0,37	1,10	0,78	0,70	0,64	0,59
Revenu disponible réel des ménages	-0,26	-0,84	-0,80	-0,78	-0,76	-0,73
<b>En différence</b>						
Emploi	-4810	-15790	-14910	-12600	-11550	-10670
Population en chômage	2058	6890	6822	5848	5327	4900
<b>Ecart en % du PIB</b>						
Solde budgétaire	0,18	0,58	0,55	0,51	0,50	0,48
Solde commercial	0,11	0,38	0,42	0,36	0,33	0,31

Source : Haut-Commissariat au Plan, *Simulation de l'impact de la hausse des prix des produits pétroliers sur l'économie nationale*, septembre 2013, p.2.

Il ressort des données prévisionnelles contenues dans le tableau ci-dessus que la révision à la baisse de la compensation des prix des produits pétroliers se traduirait par une amélioration du solde budgétaire et du solde commercial mais par une chute de la demande domestique et de la croissance économique une, hausse des prix intérieurs et une aggravation du chômage.

<sup>1</sup> Haut-Commissariat au Plan, *Simulation de l'impact de la hausse des prix des produits pétroliers sur l'économie nationale*, septembre 2013, p.1.

La réforme des finances publiques s'inscrit dans le cadre de la modernisation de l'Etat pour donner une nouvelle impulsion au renforcement de la performance de la gestion publique pour plus d'efficacité et de responsabilisation des gestionnaires.

La réussite de cette réforme est tributaire d'un ensemble d'actions accompagnatrices dont notamment la formation et l'assistance des gestionnaires, la sensibilisation sur ses apports, l'amélioration de la qualité du management interne et la mise à niveau des systèmes d'information fiables.

A la lumière des expériences internationales, on a relevé que la réforme des finances publiques ne doit pas être considérée comme une opération technique relative au processus budgétaire mais un dispositif requérant l'implication de tous les acteurs concernés.

### **Bibliographie**

1. **Arjdal B.**, Sustaining Budgetary Reforms: Experiences of the PUIC Member Countries, 23-25 September 2010
2. **Bensouda N.**, Soutenabilité des finances publiques : quelle stratégie ? Colloque International sur les Finances Publiques sous le thème : « La nouvelle gouvernance des Finances Publiques au Maroc et en France : quelles perspectives ? Table ronde : Quelle mobilisation des ressources financières publiques ? Rabat, les 18 et 19 septembre 2010
3. **Circulaire n°3/2007** en date du 8 février 2007).
4. **Collange G., P. Demangel, R. Poinsard**, Programme de réforme de l'administration Publique, guide méthodologique du suivi de la performance, novembre 2006.
5. **Conseil de la concurrence**, Etude sur les produits Subventionnés dans le cadre du système de compensation, juin 2012.
6. **Décret n° 2-01-2676 du 31 décembre 2001** modifiant et complétant le décret relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances du 26 avril 1999.
7. **Direction du budget**, Rapport d'activité pour l'exercice 2010.
8. **Haut-Commissariat au Plan**, Simulation de l'impact de la hausse des prix des produits pétroliers sur l'économie nationale, septembre 2013
9. **La Constitution du 1<sup>er</sup> juillet 2011.**
10. **La vie économique, 30 octobre 2013**
11. **Ministère de l'économie et des finances**, Guide de la réforme budgétaire.
12. **Ministère de l'Economie et des Finances, 2013**, Rapport sur la compensation,
13. Royaume du Maroc, Chef du Gouvernement, L'indexation pour faire face aux effets négatifs de la volatilité des prix des produits pétroliers, dossier argumentaire, septembre 2013.