



Colloque International sur les Finances Publiques sous le thème :

« **Pouvoirs politiques et finances publiques :**  
**Quels enjeux au Maroc et en France ?** »

**Rapport introductif**

Noureddine BENSOUDA

Trésorier Général du Royaume

Rabat, le 16 septembre 2016

## Peut-il y avoir un État sans finances ?

Cette question<sup>1</sup> trouve sa légitimité dans le fait que depuis l'antiquité et jusqu'à aujourd'hui, « les finances publiques fondent la substance des pouvoirs politiques et elles constituent en cela un instrument privilégié **d'analyse et de création des institutions** »<sup>2</sup>. En effet, les finances publiques et les pouvoirs politiques constituent le socle de l'Etat.

L'Etat puise ses fondements de l'existence d'un droit public financier qui organise le fonctionnement des **trois pouvoirs** : le pouvoir législatif (Parlement), le pouvoir exécutif (Gouvernement) et le pouvoir judiciaire.

Le droit public financier comprend **trois branches** : le droit fiscal, le droit budgétaire et **le droit de la comptabilité publique** notamment, à travers lesquels les démocraties représentatives se sont construites.

On s'appuie de plus en plus sur la réforme des finances publiques pour réformer l'Etat. C'est peut-être ce qui explique ici et ailleurs les débats intenses entre la majorité et l'opposition notamment sur la situation économique et financière.

Pour nombre de sociologues et de politistes, « les finances publiques constituent un lieu de cristallisation et d'expression **des luttes politiques et sociales** dont elles sont le produit autant que l'enjeu : le choix d'un impôt, la fixation d'un taux d'imposition, l'allocation de ressources à certaines catégories sociales, les distributions forcément inégales de financement **reflètent des choix politiques**, eux-mêmes résultats de mobilisations, de conflits, de luttes de pouvoir et d'arbitrages entre groupes sociaux et acteurs économiques et entre gouvernants »<sup>3</sup>.

De par **leur poids prépondérant dans l'économie** et leur rôle majeur dans le processus de développement d'un pays, les finances publiques « ... façonnent les existences humaines et sociales, instaurent des disparités et des distinctions, diffusent des catégories et affectent les trajectoires sociales et économiques d'individus ou de groupes ou entreprises par leur influence dans des domaines aussi variés que les retraites, le logement, la santé, l'éducation, la formation professionnelle, etc... »<sup>4</sup>.

Le partage du pouvoir dans le domaine des finances publiques entre le Parlement, le Gouvernement et le pouvoir judiciaire est le résultat de **l'évolution de l'histoire politique et institutionnelle** propre à chaque pays. En conséquence, le système financier d'un Etat est le **reflet de son organisation politique**.

---

<sup>1</sup> Paul Amselek, « Peut-il y avoir un Etat sans finances ? », Revue de droit public et de science politique, n° 2, 1983, pages 267-285.

<sup>2</sup> Michel Bouvier et Robert Hertzog, « Réforme des finances publiques : réforme de l'Etat », Revue française de finances publiques (RFFP) n° 73, 2001, p.3.

<sup>3</sup> Phillipe Bezes et Alexandre Siné, « Gouverner (par) les finances publiques », Presses de Sciences Po, Paris, 2011, 523p, p.21.

<sup>4</sup> Idem, p.21.

A titre d'exemple, « le système financier d'un régime parlementaire devra se caractériser par **la suprématie financière des représentants de la nation** tempérée par le principe de séparation des pouvoirs ; il devra réaliser la liberté de l'exécutif sous le contrôle du Parlement »<sup>5</sup>.

En général, dans les démocraties, le Gouvernement prépare et exécute les lois de finances, le Parlement autorise les recettes et les dépenses et en contrôle la réalisation, et la Cour des comptes vérifie la conformité de ces réalisations à la réglementation en vigueur.

**Le Parlement est un acteur essentiel** dans le processus budgétaire et dans la définition des politiques publiques, car les parlementaires remontent les préférences des citoyens, adoptent les lois qui régissent la société et procèdent au contrôle de l'action du Gouvernement.

Quant à la Cour des comptes, elle a pour mission d'assurer le contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances, de veiller à la transparence et à la reddition des comptes de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements et entreprises publics et d'assister le Parlement.

Par ailleurs, dans le cadre du processus budgétaire, **les institutions financières internationales** invitent les pouvoirs politiques à s'aligner sur les normes internationales de bonne gouvernance des finances publiques, afin de soutenir la croissance économique et permettre la réalisation des objectifs de développement durable.

Pour leur part, **les médias** jouent un rôle déterminant, en tant que source d'information des citoyens sur les enjeux et les débats qui entourent souvent la préparation, l'adoption et l'exécution des lois de finances. L'objectif est d'impliquer davantage les citoyens dans les choix des politiques publiques.

De son côté, **la société civile**, qui s'est vu accorder un rôle essentiel dans la constitution marocaine de 2011, constitue dans beaucoup de pays une **des « nouvelles formes de participation politique directe « par le bas »**, rendues [...] d'autant plus nécessaires par la crise de la démocratie »<sup>6</sup> et la libéralisation de l'économie.

S'il est clair que l'Etat ne peut exister sans finances publiques, à l'ère de la mondialisation et du numérique, une bonne gouvernance et **un meilleur équilibre** entre les pouvoirs représentent des conditions nécessaires pour faire des finances publiques un levier pour le développement économique et social.

---

<sup>5</sup> Eric Oliva, « Les finances publiques vues par les constitutionnalistes », RFFP n° 133, Février 2016, pages 97-109, p.100.

<sup>6</sup> Raffaele Laudani, Aux origines de la société civile, le monde diplomatique 2012, p. VI et VII.

Afin d'examiner les enjeux liés aux relations qui existent entre les pouvoirs politiques et les finances publiques de manière générale et particulièrement au Maroc, le présent rapport introductif s'articulera autour de trois axes :

- I- Une apparente prééminence du pouvoir législatif dans le domaine des finances publiques
- II- Une réelle prédominance du pouvoir exécutif en matière de finances publiques
- III- Une nécessité de renforcement du droit de la comptabilité publique et du rôle de la Cour des comptes

## **I- Une apparente prééminence du pouvoir législatif dans le domaine des finances publiques**

Le budget de l'Etat constitue « une véritable déclaration des objectifs en matière budgétaire, financière et économique. Il opère la meilleure synthèse entre les besoins de la nation et les ressources disponibles »<sup>7</sup>.

C'est ce qui explique que les normes internationales en matière de gouvernance des finances publiques consacrent une part importante à la mise en place d'un système efficace de gestion des finances publiques et plus particulièrement, **à l'implication des parlementaires** dans le processus d'élaboration et de contrôle de l'exécution du budget.

Il en est ainsi notamment du manuel sur la transparence des finances publiques du FMI, de l'initiative Public Expenditures and Financial Accountability (PEFA<sup>8</sup>), des meilleures pratiques pour la transparence budgétaire de l'OCDE et de l'Enquête sur le Budget Ouvert<sup>9</sup> de l'International Budget Partnership<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Anders B. Johnsson, Avant-propos des actes du séminaire régional pour les Parlements francophones d'Afrique sur « Le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes », BAMAKO, 1-3 novembre 2001, p.3.

<sup>8</sup> Le programme PEFA (Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière) est un partenariat établi entre la Banque Mondiale, la Commission européenne, le FMI, etc... Il constitue un cadre de mesure de la performance des systèmes de gestion des finances publiques et d'évaluation des responsabilités financières.

<sup>9</sup> L'Enquête sur le Budget Ouvert est une initiative qui évalue avec les organisations de la société civile si les gouvernements procurent au public un accès aux informations concernant leur budget ainsi que la possibilité de participer au processus budgétaire.

<sup>10</sup> Le Partenariat Budgétaire International a été constitué en 1997 au sein du Centre sur le budget et les priorités politiques basé à Washington, organisation pour la recherche, sans but lucratif qui a pour objectif de soutenir les organisations intéressées de la société civile, partout dans le monde, à renforcer les processus et les résultats budgétaires publics.

**1- Le Fonds Monétaire International (FMI) a mis en place un Manuel sur la transparence des finances publiques**<sup>11</sup> dont « les normes visent l'évaluation du **degré d'implication du Parlement** dans le processus budgétaire, en termes de la définition des prérogatives du Parlement, de l'établissement d'un calendrier budgétaire avec **un délai suffisant** permettant au Parlement d'examiner et d'approuver le projet de loi de finances, de la présentation **au Parlement des comptes définitifs audités et des rapports d'audits dans un délai maximum d'un an** »<sup>12</sup>.

Il s'agit pour le Parlement de s'assurer que l'exécution de la loi de finances a été conforme aux dispositions législatives et réglementaires, que **les comptes et les états financiers sont sincères et reflètent l'image fidèle de la situation financière de l'Etat** et que les dépenses ont servi à satisfaire **les besoins des citoyens** de manière efficace et efficiente, à savoir l'utilisation rationnelle des ressources mobilisées selon les priorités de la nation et la réalisation optimisée des objectifs escomptés.

**2- L'initiative PEFA** se fonde sur six dimensions pour mesurer la performance de la gestion des finances publiques, à savoir la crédibilité, la transparence du budget, la budgétisation fondée sur des politiques, la prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget, la comptabilité, l'enregistrement et les rapports ainsi que l'examen et l'audit par des partenaires externes.

Cette initiative consacre deux indicateurs pour mesurer le **degré d'implication du Parlement** dans le processus budgétaire :

- l'évaluation des procédures d'examen du projet de budget par le Parlement et les règles de modification du budget voté par l'exécutif en cours d'exécution ;
- l'évaluation du contrôle qu'exerce le Parlement sur la conformité de l'exécution du budget par le Gouvernement par rapport au budget voté.

A ce titre, il est à noter que le contrôle peut être défini comme étant « le fait de s'assurer qu'une chose est bien telle qu'on l'a déclarée ou telle qu'elle doit être par rapport à une norme donnée »<sup>13</sup>, ce qui permet d'établir des analyses objectives.

---

<sup>11</sup> Fonds Monétaire International, « Manuel sur la transparence des finances publiques (2007) », 179p.

<sup>12</sup> Mohamed Moindze, « Le Parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement », juillet 2011, 49p, p.12.

<sup>13</sup> Jean-Francis Fabre, « le contrôle des finances publiques », PUF, 1968, 199p, p.8.

**3- L'OCDE a mis en place les meilleures pratiques en matière de transparence budgétaire**, parce que « le budget est le document opérationnel le plus important dont disposent les Gouvernements, car c'est là que les objectifs politiques sont rendus compatibles et traduits dans la réalité » et que « la relation entre la bonne gouvernance et de meilleurs résultats économiques et sociaux est de plus en plus reconnue »<sup>14</sup>.

Afin d'apprécier à sa juste valeur **l'influence du Parlement** sur le processus budgétaire, les meilleures pratiques de l'OCDE insistent sur les axes suivants :

- le projet de budget doit être soumis **suffisamment à l'avance au Parlement**. Il ne faut en aucun cas qu'il soit présenté moins de trois mois avant le début de l'année budgétaire ;
- toutes les modifications introduites en cours d'année au budget initial doivent être portées **à la connaissance des parlementaires**, dans le cadre du rapport de fin d'année qui est soumis à la vérification de la Cour des comptes et rendu public dans les six mois qui suivent la fin de l'année budgétaire ;
- les rapports d'audit élaborés par la Cour des comptes doivent être soumis à **l'examen du Parlement** ;
- **le Parlement** doit avoir la possibilité et les moyens d'examiner de près les rapports budgétaires lorsqu'il le juge nécessaire.

**4- L'Enquête sur le budget ouvert** s'intéresse également au **degré d'implication du Parlement** dans le processus budgétaire durant les différentes phases de préparation et d'exécution de la loi de finances :

- la date de dépôt du projet de budget au **Parlement**, la qualité des réponses apportées par le Gouvernement aux questions des députés, le pouvoir d'amendement du budget et les rapports d'accompagnement du projet de budget, permettent d'apprécier le pouvoir budgétaire du Parlement ;
- l'examen de l'exécution de la loi de finances doit se faire eu égard à la capacité du Gouvernement à apporter des modifications au budget initial et aux rapports de contrôle soumis au Parlement par l'institution supérieure de contrôle ;
- **le Parlement** doit être consulté de manière formelle lors de l'élaboration du budget pour recueillir les points de vue des parlementaires.

---

<sup>14</sup> OCDE, « Transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE », Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, Volume 1, n° 3, 2002, 185p, p.7.

Toutes ces institutions recommandent la publication en temps utile, de huit documents fondamentaux<sup>15</sup> qui couvrent les différentes étapes du cycle budgétaire en fournissant des informations pertinentes sur les programmes et résultats budgétaires :

- le rapport préalable au budget
- le projet de budget
- le budget adopté
- les rapports mensuels (ou trimestriels)
- le rapport en milieu d'année
- le rapport en fin d'année
- le rapport préalable à des élections<sup>16</sup>
- le rapport sur le long terme<sup>17</sup>
- le budget des citoyens.

Il est donc clair qu'un **consensus** se dégage parmi les institutions internationales qui s'intéressent à la bonne gouvernance des finances publiques sur le fait que **le Parlement détient un pouvoir budgétaire important matérialisé par l'autorisation donnée au Gouvernement de lever l'impôt et d'effectuer les dépenses.**

Cependant, durant l'exécution du budget, il est admis que le Gouvernement peut, par dispositions réglementaires, modifier les montants et la répartition des crédits votés.

Les principales modifications apportées en cours d'année à la loi de finances votée découlent des éléments suivants :

- le caractère évaluatif des crédits ;
- les crédits provisionnels et les dépenses imprévues ;
- les virements de crédits ;
- les crédits supplémentaires ;
- les annulations et les sursis à exécution ;
- les reports de crédits d'investissement qui constituent une dérogation au principe de l'annualité budgétaire.

A la lumière des normes internationales, qu'en est-il de l'organisation et du partage des pouvoirs budgétaires au Maroc ?

---

<sup>15</sup> OCDE (Transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE) et International Budget Partnership (Enquête sur le budget ouvert 2015).

<sup>16</sup> Le rapport préalable à des élections sert à mettre en lumière l'état général des finances publiques à la veille d'une élection. L'électorat bénéficie d'une meilleure information, et le débat public s'en trouve stimulé. Le rapport doit contenir les mêmes informations que le rapport en milieu d'année.

<sup>17</sup> Le rapport sur le long terme évalue la possibilité de mener durablement les politiques actuelles du Gouvernement. Il doit être rendu public au moins tous les cinq ans, ou chaque fois que d'importants changements sont introduits dans des programmes essentiels de recettes ou de dépenses.

De prime abord, il convient de rappeler que « les finances publiques sont perçues différemment par les constitutionnalistes du monde entier selon leur place dans l'ordonnement juridique »<sup>18</sup>.

Ainsi, « dans la majorité des Etats, la constitution renvoie à un texte spécial le soin de traiter particulièrement des finances publiques »<sup>19</sup>.

Tel est le cas par exemple des Etats-Unis, de la Fédération de Russie, de la France, de l'Espagne, de l'Italie, du Maroc... « Dans ce cas, les constitutionnalistes s'intéressent moins aux questions financières réservées aux spécialistes des dispositions organiques ou législatives relatives aux finances publiques »<sup>20</sup>.

Par contre, dans d'autres pays, les finances publiques sont régies par la constitution. Il s'agit par exemple de l'Allemagne où « la constitution comporte un titre entier consacré aux finances publiques [...] Il en va de même pour la Belgique, la Pologne, la Roumanie ou la Suisse, dont les constitutions comportent des dispositions financières précises »<sup>21</sup>.

**Au Maroc**, la gestion des finances publiques et la délimitation des pouvoirs budgétaires du législatif, de l'exécutif et du judiciaire sont fixées par la constitution de 2011 et la loi organique relative à la loi de finances de 2015.

Ainsi, la constitution dispose que **le Parlement vote la loi de finances**, contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques.

Le Gouvernement prépare et exécute la loi de finances de l'année. Il soumet annuellement au Parlement une loi de règlement de la loi de finances, au plus tard, à la fin du premier trimestre du deuxième exercice qui suit celui de l'exécution de la loi de finances concernée.

La Cour des comptes est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques. Elle assiste le Parlement dans les domaines de contrôle des finances publiques.

Le Parlement joue un rôle majeur dans le système de gestion des finances publiques, puisqu'aucune recette ne peut être mobilisée et aucune dépense publique ne peut être réalisée sans l'autorisation du Parlement. Il se prononce sur le projet de loi de finances et en contrôle l'exécution en cours d'année.

Le pouvoir du Parlement s'est vu renforcer par la constitution de 2011 à travers :

✓ **le droit d'information** dont la loi organique des finances détermine la nature des informations, documents et données nécessaires pour enrichir les débats parlementaires sur le projet de loi de finances.

---

<sup>18</sup> Eric Oliva, op. cit, p.105.

<sup>19</sup> Idem, p.106.

<sup>20</sup> Idem, p.106.

<sup>21</sup> Idem, p.105.



✓ le **droit d'amendement** du projet de loi de finances qui est mieux encadré. Même si le Gouvernement garde une prééminence sur le Parlement, qui peut se comprendre par la volonté de ne pas bloquer la gestion de l'Etat, l'article 77 exige dorénavant du Gouvernement **de motiver** son « irrecevabilité à toute proposition ou amendement formulés par les membres du Parlement lorsque leur adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

✓ **la responsabilisation** de manière explicite aussi bien du Parlement que du Gouvernement sur la nécessité de veiller à la **préservation de l'équilibre des finances de l'Etat** (article 77).

✓ **le contrôle de l'action du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques** en application des dispositions de l'article 70. Dans cette optique et conformément aux dispositions de l'article 101, **le Chef du Gouvernement présente devant le Parlement un bilan d'étape de l'action Gouvernementale**, à son initiative ou à la demande du tiers des membres de la chambre des représentants ou de la majorité des membres de la chambre des conseillers.

La prééminence du Parlement est-elle reflétée dans la réalité ?

Un examen approfondi et minutieux **de la pratique** d'exécution des lois de finances, laisse apparaître plutôt une **prédominance du pouvoir exécutif**.

## **II- Une réelle prédominance du pouvoir exécutif en matière des finances publiques**

Les principaux éléments qui montrent **la prédominance du Gouvernement en matière de préparation et d'exécution du budget**, peuvent être présentés comme suit :

1- **le fait majoritaire**, étant donné que le Gouvernement dispose de sa majorité au Parlement, les parlementaires ne peuvent remettre en cause substantiellement les projets de loi de finances ou de loi de règlement, préparés et présentés par le Gouvernement.

Cette situation n'est pas propre au Maroc. Elle a été relevée depuis longtemps dans plusieurs pays et notamment au niveau du système politique britannique, où « le Gouvernement possède au sein du Parlement **une majorité** qui enlève aux chambres toute indépendance et, de ce fait, toute efficacité dans son rôle de surveillance à l'endroit des dépenses de l'exécutif. Tout au plus le pouvoir financier du Parlement permet-il à l'opposition de critiquer les dépenses proposées. La censure financière demeure une possibilité très exceptionnelle »<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> André Dufour, « L'importance de l'autorisation budgétaire en matière de contrats administratifs », Les Cahiers de droit, vol. 7, n° 1, 1965, p. 11-29.

De même, en France, Christian Poncelet, président du sénat, avait posé en 2001 cette problématique dans les termes suivants : « Peut-on vraiment bien contrôler quelqu'un que l'on soutient ? »<sup>23</sup>.

2- le **droit d'amendement** du Parlement demeure très limité même si le Gouvernement doit **motiver** son irrecevabilité à toute proposition ou amendement comme on l'a vu précédemment. En réalité, les parlementaires disposent de peu de marge de manœuvre pour fixer par exemple les taux d'imposition ou changer ceux déjà appliqués même si l'article 71 de la constitution marocaine dispose que « sont du domaine de la loi, le régime fiscal et l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts ».

Cela est également le cas en France où il a été constaté que « les textes ôtent au Parlement toute maîtrise du processus budgétaire qui revient principalement au Gouvernement, dont l'ensemble de la préparation du budget. De manière plus spécifique, la constitution limite le pouvoir du Parlement de deux points de vue : d'une part, elle impose des contraintes de délais très strictes ; d'autre part, le droit d'amendement des parlementaires au projet de loi de finances est encadré »<sup>24</sup>.

3- **la nomenclature budgétaire des dépenses** ne permet pas souvent au Parlement de connaître dans le détail la nature de la dépense ou l'organisme destinataire de certains transferts budgétaires. Il s'agit notamment :

- de la rubrique « **dépenses diverses et exceptionnelles** » **des charges communes de fonctionnement**
- et de la rubrique « **autres transferts** » **des charges communes d'investissement.**

Les crédits disponibles<sup>25</sup> au titre de ces rubriques ont pris de **l'importance** à partir de 2009.

4- **le caractère évaluatif** de certaines catégories de crédits qui d'un côté, limite la portée de l'autorisation du Parlement et de l'autre, rend aisée l'action du Gouvernement en matière de prévision et d'exécution de la loi de finances.

Il s'agit des dépenses de personnel et des charges en principal et intérêts de la dette, dont les crédits ont représenté 54,8% du total des crédits ouverts en 2015 au titre du budget général<sup>26</sup>, soit 173,5 MMDH par rapport à un total de 316,9 MMDH.

---

<sup>23</sup> Christian Poncelet, « Peut-on vraiment bien contrôler quelqu'un que l'on soutient ? », Actes du colloque du sénat sur « Processus budgétaire : vers un nouveau rôle du Parlement », Paris, 24 et 25 janvier 2001, 202p, p.10.

<sup>24</sup> Katia Blairon, « Pouvoirs et contre-pouvoirs en matière budgétaire et financière », 20p, p.9.

<sup>25</sup> Les crédits disponibles sont constitués des crédits ouverts par la loi de finances, des mouvements de crédits et des prélèvements sur le chapitre « dépenses imprévues et dotations provisionnelles ».

C'est pour remédier à cette situation que, dans le cadre de la loi organique relative à la loi de finances, le législateur a rendu limitatif les crédits relatifs aux dépenses de personnel à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017. Par contre, les crédits de la dette demeurent évaluatifs. Si ce choix peut être justifié pour la dette à court terme, il l'est moins pour la dette à moyen et long termes dès lors que les échéanciers y afférents sont connus et prévisibles.

**5- la subordination de certaines dépenses des ministères au visa, accord ou autorisation préalable**, bien que les crédits correspondants aient déjà fait l'objet de l'autorisation budgétaire du Parlement.

Il s'agit des autorisations du Chef du Gouvernement<sup>27</sup> et des Premiers ministres, instituées depuis 2003 pour l'utilisation par les ministères des postes budgétaires qui leur sont ouverts par la loi de finances, depuis 1998 pour les achats de véhicules<sup>28</sup>, depuis 1976 pour l'acquisition de terrains<sup>29</sup>, depuis 1973 pour les locations immobilières à usage administratif ou d'habitation<sup>30</sup>, pour les subventions, etc...

**6- La position de faiblesse des parlementaires par rapport à l'expertise technique et financière** du Gouvernement lors des discussions des projets de loi de finances ou de loi de règlement.

Les parlementaires ne peuvent que se contenter des données et informations communiquées par le Gouvernement et des rapports produits par la Cour des comptes qui ne peuvent satisfaire leurs attentes au-delà du fait de statuer sur la conformité de l'exécution du budget par rapport à l'autorisation parlementaire.

Cela laisse sans réponses les questions se rapportant à l'évaluation des politiques publiques et ne permet pas de savoir si les dépenses programmées ont produit les résultats escomptés sur le plan économique, social et environnemental.

A ce propos, lors de l'examen des prévisions de la loi de finances, les parlementaires ne peuvent pas savoir si les crédits budgétaires répondent à une rationalité économique et financière ou s'ils sont simplement le résultat, comme l'a dit Aaron Wildavsky, « **d'un incrémentalisme budgétaire** »<sup>31</sup>, c'est-à-dire qu'ils sont déterminés en fonction des montants alloués l'année précédente, augmentés d'un coefficient tributaire de la croissance prévue et de la répartition des crédits entre les ministères.

---

<sup>26</sup> Hors crédits des comptes spéciaux du Trésor et des Services de l'Etat gérés de manière autonome.

<sup>27</sup> Circulaire du Premier ministre n° 13/2003 du 26 septembre 2003 relative à l'utilisation des postes budgétaires vacants.

<sup>28</sup> Circulaire du Premier ministre n° 4.98 du 20 février 1998 relative à la gestion et au fonctionnement du parc automobile des administrations publiques.

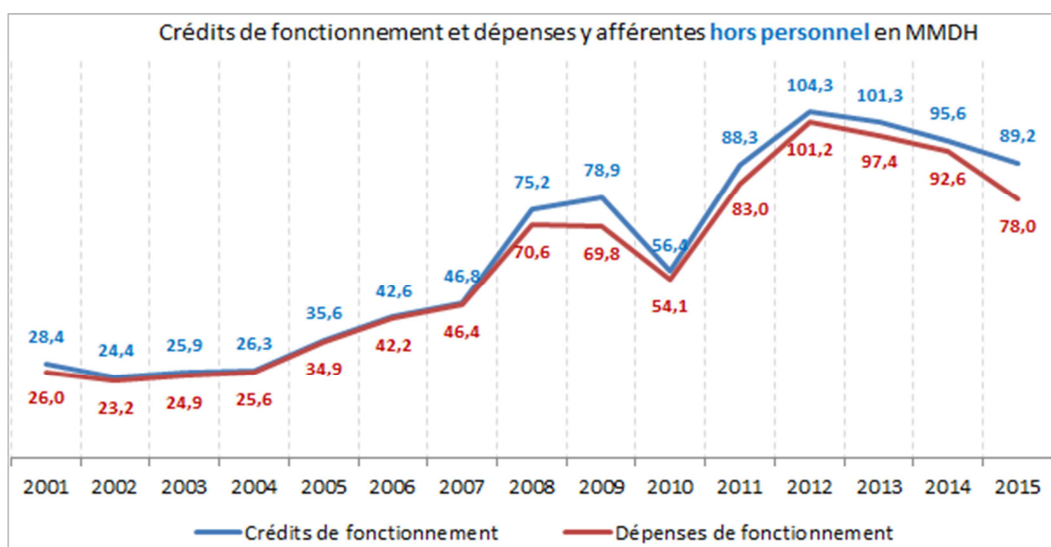
<sup>29</sup> Circulaire du Premier ministre n° 209.cab du 26 mai 1976 relative aux acquisitions immobilières intéressant le domaine privé de l'Etat.

<sup>30</sup> Circulaire du Ministre des finances n° 143206.B.1 du 26 avril 1973 relative aux locations immobilières à usage administratif.

<sup>31</sup> P. Bezes et A. Siné, op. cit. p.45.

Cette situation a été d'ailleurs longtemps observée en France, où il a été relevé que « la loi organique relative aux lois de finances de 2001 a constitué une révolution dans la comptabilité publique par rapport à l'ordonnance de 1959 qui a longtemps régi notre droit budgétaire, et qui avait débouché sur **une très grande rigidité de 90% des dépenses de l'État**, les fameux «services votés», reconduits d'année en année de manière automatique, sans inventaire de la part du Parlement »<sup>32</sup>.

Au Maroc, l'incrémentalisme budgétaire peut être appréhendé à travers l'augmentation continue des crédits disponibles de fonctionnement hors personnel, comparativement aux dépenses réellement exécutées. L'écart qui en résulte est la conséquence des annulations de crédits, comme le montre le graphique ci-après.



La lecture de ce graphique permet de relever qu'entre 2001 et 2008, période de forte augmentation des recettes fiscales, il y avait moins d'annulations de crédits des dépenses de fonctionnement hors personnel.

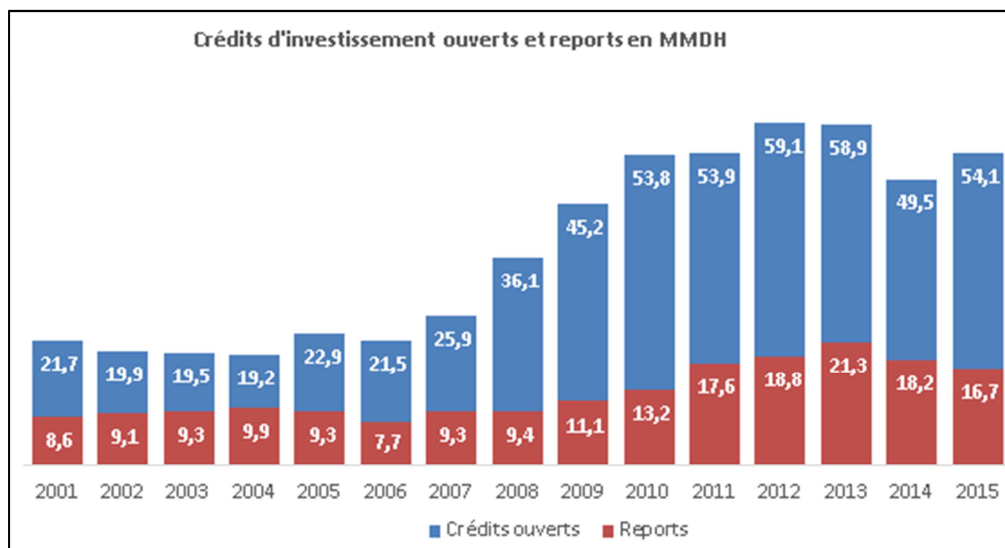
Par contre, à partir de 2009 et sous l'effet de la crise économique et financière et de la baisse des recettes ordinaires<sup>33</sup>, il a été relevé qu'outre l'ajustement habituel par le biais de la réduction des dépenses d'investissement, **les dépenses de fonctionnement hors personnel deviennent une nouvelle variable d'ajustement** du niveau des dépenses de l'Etat en fonction de l'objectif de déficit projeté.

Si l'effort de rationalisation est louable en soi, force est de constater que l'ajustement devait intervenir à l'amont, lors de la programmation budgétaire.

<sup>32</sup> Edward Arkwright, Christian de Boissieu, Jean-Hervé Lorenzi et Julien Samson, « Economie politique de la LOLF », rapport, La Documentation française. Paris, 2007, 371p, p.8.

<sup>33</sup> Les recettes ordinaires ne tiennent pas compte de la part des collectivités territoriales dans le produit de la TVA (30%) et de la part des régions dans le produit de l'IS (1%) et de l'IR (1%).

L'incrémentalisme budgétaire apparaît également au niveau de l'investissement, dans la mesure où, étant conscient des limites de la capacité d'utilisation des crédits par les ordonnateurs, on continue à augmenter les crédits d'investissement dans la loi de finances, pour in fine les reporter d'année en année, comme cela apparaît à travers le graphique suivant.



L'examen des données qui ont abouti à ce graphique permet de relever que :

- le niveau des reports de 2013 est équivalent à la moyenne annuelle des crédits ouverts par les lois de finances durant la période 2001 à 2007 ;
- en 2015, les crédits reportés au niveau de 11 ministères ont dépassé les crédits qui leur étaient ouverts par la loi de finances.

L'ampleur des crédits d'investissement reportés est tellement prégnante que la loi organique relative à la loi de finances a prévu qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018, « les crédits de paiement ouverts au titre des dépenses d'investissement du budget général et les reliquats d'engagement, visés et non ordonnancés, sont reportés [...] dans la limite d'un plafond de 30% des crédits de paiement ouverts au titre du budget d'investissement pour chaque département ministériel ».

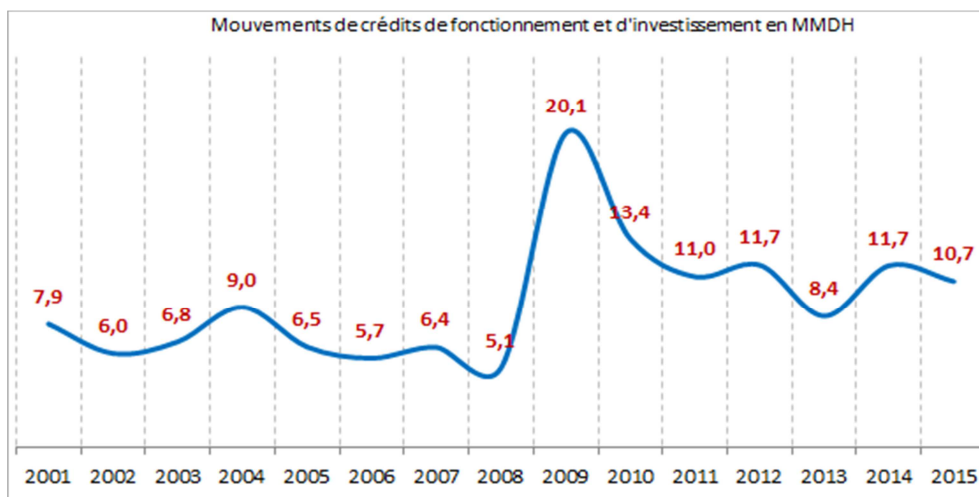
7- La **transformation** plus ou moins profonde des crédits budgétaires autorisés par le Parlement.

L'exécutif a tendance à recourir en cours d'année à tout l'arsenal réglementaire pour modifier l'autorisation parlementaire. Ainsi par exemple, au Sénégal la modification des crédits en cours d'année « dénie aux pouvoirs budgétaires du Parlement une portée juridique précise car la loi de finances n'est plus qu'un état de prévisions globales qui peut être sans cesse remanié selon les besoins de l'exécutif »<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Ibrahima Diallo, chargé d'enseignement à l'université de Bordeaux, « Pour une appréciation concrète des pouvoirs du Parlement sénégalais en matière budgétaire », 32p, p.1.

Cette modification s'opère à travers notamment les mouvements de crédits de fonctionnement et d'investissement (crédits supplémentaires, sursis à exécution, annulations, virements, etc...).

Au Maroc, durant la période 2001-2015, les mouvements de crédits ont pris de l'importance, avec une forte accentuation à partir de 2009, où ils ont atteint un pic de 20,1 MMDH, comme cela apparaît à travers le graphique ci-après.



La lecture de ce graphique permet de relever l'importance des mouvements de crédits à partir de l'année 2009 (12,4 MMDH en moyenne) comparativement à la période 2001 à 2008 (6,7 MMDH en moyenne).

Afin de limiter **l'ampleur** de ces mouvements de crédits, il s'avère nécessaire d'adopter plus de rigueur en amont lors de la programmation budgétaire et en aval lors de l'exécution du budget. L'objectif est de réduire à sa juste valeur le recours aux mouvements de crédits en cours d'année, en déterminant des normes et des plafonds à ne pas dépasser.

**8- la fréquence du recours aux dérogations** pour satisfaire le plus souvent des intérêts particuliers. Ce phénomène est souvent constaté dans le domaine des finances publiques.

A ce propos, Mohamed Cherkaoui, à travers la théorie de Durkheim de la nature double de l'homme qui est à la fois **sociale et individuelle**, souligne que « nous sommes entraînés dans le sens social et nous tendons à suivre la pente de notre nature »<sup>35</sup>. Même si parfois les acteurs sociaux et économiques donnent l'impression de rechercher l'intérêt général, leur priorité est de façonner la norme en fonction de leurs propres intérêts en réclamant des dérogations qu'ils arrivent parfois à obtenir.

<sup>35</sup> Mohamed Cherkaoui, « Le paradoxe des conséquences, essai sur une théorie wébérienne des effets inattendus et non voulus des actions », librairie Droz S.A., Genève, 2006, 225p, p42.

Le recours aux dérogations<sup>36</sup> est manifeste notamment dans les domaines de la commande publique et de la gestion du personnel de l'Etat.

Il s'agit du **recours fréquent** au mécanisme du « passer outre » pour exécuter une dépense qui ne remplit pas toutes les conditions requises en matière de régularité et aux autorisations du Chef du Gouvernement et des Premiers ministres accordées aux départements ministériels pour passer des marchés négociés.

Il s'agit également de certains actes à caractère individuel pris par l'exécutif en matière de recrutement au sein de la fonction publique qui dérogent à des conditions fondamentales instituées par des textes législatifs ou réglementaires (conditions d'âge, maintien des retraités par contrat, conditions du concours, recrutement des jeunes diplômés, ...).

Il ressort de la conjonction de ces huit facteurs une prédominance du pouvoir exécutif en matière de préparation et d'exécution des lois de finances et un décalage entre les annonces budgétaires faites devant le Parlement et la réalité de leur exécution.

Ce constat n'est pas propre au Maroc, mais concerne la majorité des pays de par le monde.

Cette situation peut se comprendre du fait que, comme c'est le cas en France, « le Gouvernement ressent beaucoup plus directement la contrainte financière que les assemblées »<sup>37</sup>.

A ce propos, Michel Bouvier avait bien illustré cette prédominance de l'exécutif : « Cette défaillance du contrôle parlementaire sur le terrain du contrôle budgétaire n'est **ni conjoncturelle, ni sectorielle en ce sens qu'elle ne se rencontre pas seulement dans le domaine financier**. Elle est l'une des illustrations de la faiblesse générale qui est celle du Parlement dans la pratique, et, pour ce qui concerne le domaine budgétaire et financier, le résultat d'un processus d'ensemble dans lequel le système de décision est totalement centralisé sans que généralement le Parlement soit à un moment ou un autre associé aux choix »<sup>38</sup>.

Au Canada<sup>39</sup> également, l'expérience en matière de contrôle parlementaire permet de relever que « la capacité du Parlement d'exercer ce rôle présente des difficultés :

---

<sup>36</sup> Nouredine Bensouda, « Norms and derogation in Morocco's public finances : a durkheimian explanation », in « Theories and social mechanisms : essays in honour of Mohamed Cherkaoui », Novembre 2015, Oxford, The Bardwell, 858pp, pages 223 à 235.

<sup>37</sup> Katia Blairon, op.cit., p.5.

<sup>38</sup> Ministère des Affaires étrangères français, étude sous la direction de Michel Bouvier, « La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne », Avril 2004, 398p, p.231.

<sup>39</sup> Alex Smith, « Le cycle financier parlementaire », Bibliothèque du Parlement, publication n° 2015-41-F du 21 juillet 2015, 27p, p.22.

- les documents et informations utiles sont assez complexes et parfois difficiles à comprendre ;
- il est difficile de suivre les dépenses depuis leur annonce dans le budget et leur approbation dans le budget des dépenses jusqu'au décaissement attesté dans les comptes publics ;
- l'information sur les dépenses est largement présentée en bloc plutôt que dans le détail ;
- il n'y a pas de processus systématique d'examen des dépenses fiscales [...] ;
- l'information sur le rendement ne présente pas toujours un portrait équilibré de la situation et ne permet pas toujours d'attribuer clairement des résultats donnés à des programmes gouvernementaux particuliers ;
- les parlementaires ont peu de raisons de procéder à un examen rigoureux des dépenses ».

La situation se retrouve donc aussi bien dans les démocraties naissantes que dans celles plus établies, d'où la nécessité de renforcer le droit de la comptabilité publique et le rôle de la Cour des comptes en vue d'un rééquilibrage des pouvoirs budgétaires entre le législatif et l'exécutif.

### **III- Une nécessité de renforcement du droit de la comptabilité publique et du rôle de la Cour des comptes**

Dans son rapport de l'exercice 2014 et en abordant les causes de la faiblesse de la croissance et la contribution des stratégies sectorielles, Bank Al-Maghrib précise que « l'ensemble de ces constats rappelle encore une fois **la nécessité d'instituer l'évaluation** des politiques publiques, une pratique peu ancrée dans les modes de gestion et de gouvernance dans notre pays »<sup>40</sup>.

De même, dans son rapport annuel de 2015, Bank Al-Maghrib réitère la « **nécessité d'évaluer le rendement des plans sectoriels**, leur phasage et leur cohérence d'ensemble. Cette évaluation devrait être systématique et revêtir un caractère institutionnel à travers la mise en place de dispositifs ou d'entités dédiées, permettant une analyse ex-ante, un suivi régulier et rapproché pour opérer les ajustements éventuels dans des délais appropriés »<sup>41</sup>.

En effet, l'absence d'évaluation périodique et régulière des politiques publiques fait que le citoyen ne dispose pas d'éléments d'éclairages sur « ce que les Gouvernements font, pourquoi ils le font et ce que ça change »<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Bank Al-Maghrib, rapport annuel de l'exercice 2014, 282p, page vi.

<sup>41</sup> Bank Al-Maghrib, rapport annuel de l'exercice 2015, 288p, page vi.

<sup>42</sup> Daniel Kübler et Jacques de Maillard, « Analyser les politiques publiques », Presses universitaires de Grenoble, septembre 2015, 221p,p.8.



L'évaluation des politiques publiques exige en conséquence que les pouvoirs politiques accordent un intérêt particulier aux données générées par les comptes publics.

Or, il semble que face aux trois branches du droit public financier, les pouvoirs politiques sont enthousiastes lorsqu'il s'agit du **droit fiscal** notamment pour l'octroi d'incitations fiscales et douanières.

Ils le sont également quand il s'agit du **droit budgétaire** puisqu'ils autorisent l'affectation d'enveloppes budgétaires qui ont un impact considérable sur les secteurs d'activité et les citoyens au niveau national, régional ou local, pour des raisons économiques et sociales, mais aussi pour des considérations électorales.

Par contre, les pouvoirs politiques s'accommodent moins avec le troisième pilier du droit public financier, à savoir le **droit de la comptabilité publique** et son corollaire **la loi de règlement**, auxquels ils ne s'intéressent pas suffisamment.

Il est vrai que dans la plupart des pays, la comptabilité publique a été caractérisée en général par **la lente évolution** de sa législation et par **le peu d'intérêt** qu'elle suscite au niveau du Parlement, du Gouvernement et de l'opinion publique.

Pour ce qui est de la lente évolution de la législation comptable, en France, le premier règlement général sur la comptabilité publique remonte au décret du 31 mai 1862. Il est resté en vigueur pendant cent ans et quelques mois, avant d'être remplacé par le décret du 29 décembre 1962, qui a été lui-même abrogé par celui en date du 7 novembre 2012, soit 50 ans plus tard.

S'agissant du Maroc et contrairement aux droits fiscal et budgétaire qui connaissent annuellement des modifications en profondeur, la comptabilité publique a été instituée par le dahir du 9 juin 1917. Il a fallu attendre l'année 1958, pour l'adoption d'un nouveau règlement de la comptabilité publique, remplacé par le décret Royal du 21 avril 1967, toujours en vigueur.

Il en est de même de l'ossature globale de la nomenclature des comptes de la comptabilité générale de l'Etat, adoptée durant les années trente, avec une relative refondation en 1960, sans aucune remise en ordre de son architecture de fond et de la logique de sa conception initiale.

**En ce qui concerne l'intérêt accordé au droit de la comptabilité publique, la tendance à l'international est que les pouvoirs politiques sont plutôt satisfaits des statistiques lorsqu'elles les arrangent<sup>43</sup>.**

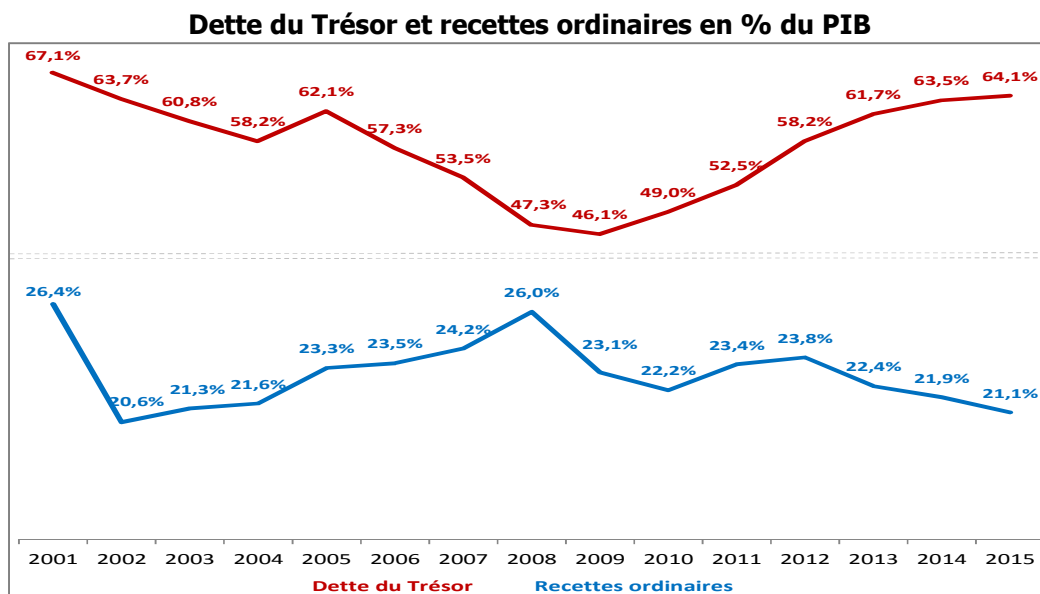
---

<sup>43</sup> Samuel Langhorne Clemens, dit Mark Twain « Les faits sont têtus. Il est plus facile de s'arranger avec les statistiques ».

Au Maroc, les pouvoirs politiques demeurent beaucoup plus intéressés par la communication fondée sur les statistiques et les annonces de la loi de finances que par la réalité de son exécution retracée par les comptes publics et la loi de règlement.

A titre d'exemple, on communique souvent sur la maîtrise de l'endettement et sur l'augmentation<sup>44</sup> des recettes fiscales globales<sup>45</sup> en se limitant à la comparaison de leur évolution d'une année à l'autre<sup>46</sup>.

Or, lorsqu'on examine les données issues des comptes publics sur une période plus longue, on constate tout à fait l'inverse avec une tendance à la baisse comme le montre le graphique suivant.



La lecture de ce graphique permet de relever que :

- les six dernières années ont été caractérisées par **une diminution générale des recettes par rapport au PIB**, malgré la mise en œuvre de mesures en vue d'augmenter les recettes fiscales et la réalisation de recettes exceptionnelles<sup>47</sup>. C'est ce qui explique le recours à l'endettement qui a atteint 63,5% du PIB en 2014 et 64,1% en 2015 ;

<sup>44</sup> Driss El Azami El Idrissi, Ministre délégué auprès du Ministre de l'économie et des finances chargé du budget, « Gouvernement Benkirane : quel bilan ?, Acte II : fiscalité, dette, déficit et retraites », débat organisé à Rabat le 23 juin 2016.

<sup>45</sup> Les recettes fiscales globales s'entendent des recettes fiscales gérées par la Direction Générale des Impôts et des recettes fiscales gérées par l'Administration des Douanes et Impôts Indirects.

<sup>46</sup> Présentation du ministre de l'économie et des finances le 21/7/2016 devant les deux commissions des finances du Parlement sur l'exécution de la loi de finances à fin juin 2016 et le cadre général de la préparation du projet de loi de finances pour l'année 2017, en application de l'article 47 de la loi organique relative à la loi de finances.

<sup>47</sup> Noureddine Bensouda, « Three rules at least to abide by for a better sustainability of public finance », février 2016, 20p, non publié.

- l'écart entre la dette du Trésor et les recettes ordinaires a presque doublé, passant de 20,3% du PIB en 2008 et 23,5% en 2009 à 42,1% en 2014 et à 43% en 2015 ;
- la forte augmentation des recettes fiscales globales<sup>48</sup> entre 2006 et 2009 explique, entre autres facteurs déterminants, la diminution de l'encours de la dette du Trésor durant cette période.

Le trend baissier des recettes ordinaires s'est poursuivi en 2015, notamment pour les recettes fiscales globales, dont le ratio par rapport au PIB ne représente plus que 18,7%, soit un ratio légèrement inférieur à celui de 2005 qui était de 19,1%.

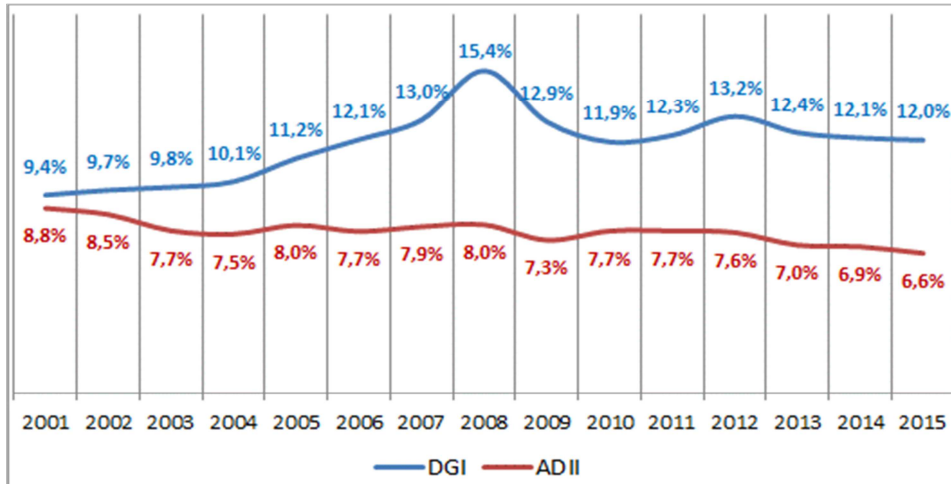
Ainsi et comme le montre le graphique ci-après, en 2015 les recettes gérées par la DGI sont restées presque au même niveau<sup>49</sup> que celui de 2006, soit 12% du PIB ; celles gérées par l'Administration des Douanes et Impôts Indirects ont enregistré une baisse, passant de 7,7% du PIB à 6,6% durant la même période.

---

<sup>48</sup> Les recettes fiscales globales représentent en moyenne 84% des recettes ordinaires durant la période 2001-2015 avec un pic de 90% en 2008.

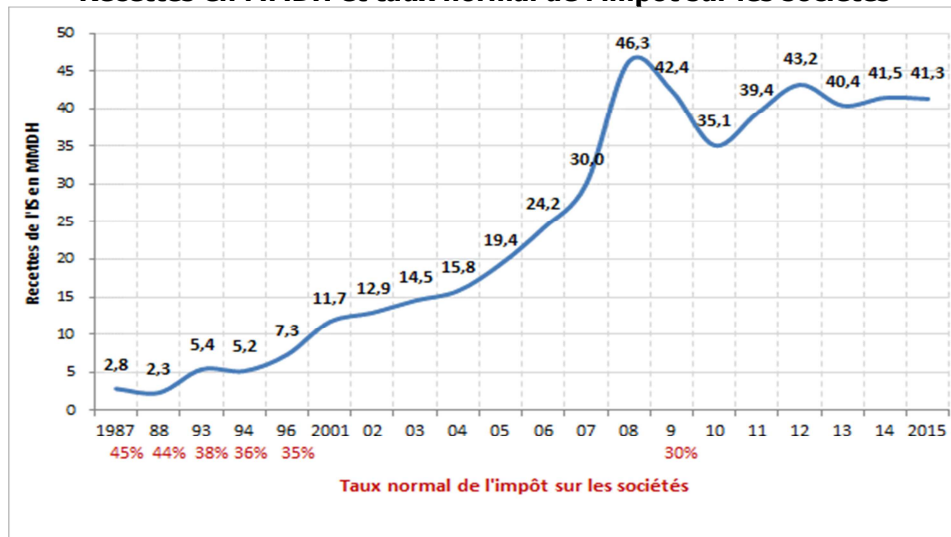
<sup>49</sup> L'augmentation en 2012 des recettes de la DGI de 12,3% à 13,2% par rapport au PIB s'explique par l'augmentation de l'impôt sur les sociétés de 39,4 MMDH à 43,2 MMDH soit 9,7% du notamment par le versement par l'OCP d'environ 5,7 MMDH en 2012 contre 3,1 MMDH un an auparavant. La hausse des recettes de l'impôt sur le revenu qui s'explique en partie par la revalorisation des salaires de 600 DH servie en 2012 à partir de janvier, alors qu'en 2011, elle n'est intervenue qu'à partir de mai. L'augmentation des droits d'enregistrement et de timbre s'explique notamment par le relèvement du taux réduit du droit d'enregistrement pour l'acquisition de locaux construits et de terrains à lotir ou à construire de 3% à 4%, le réaménagement du droit de timbre sur la première immatriculation des véhicules automobiles et la rentrée de 1 MMDH au titre de la fusion ONE-ONEP ; suite à l'application, à partir de la loi de finances 2010, des droits d'enregistrement aux opérations de cession d'actions des sociétés non cotées en Bourse ; montant pris en charge au niveau du chapitre des charges communes de fonctionnement du budget général.

### Recettes fiscales<sup>50</sup> en % du PIB



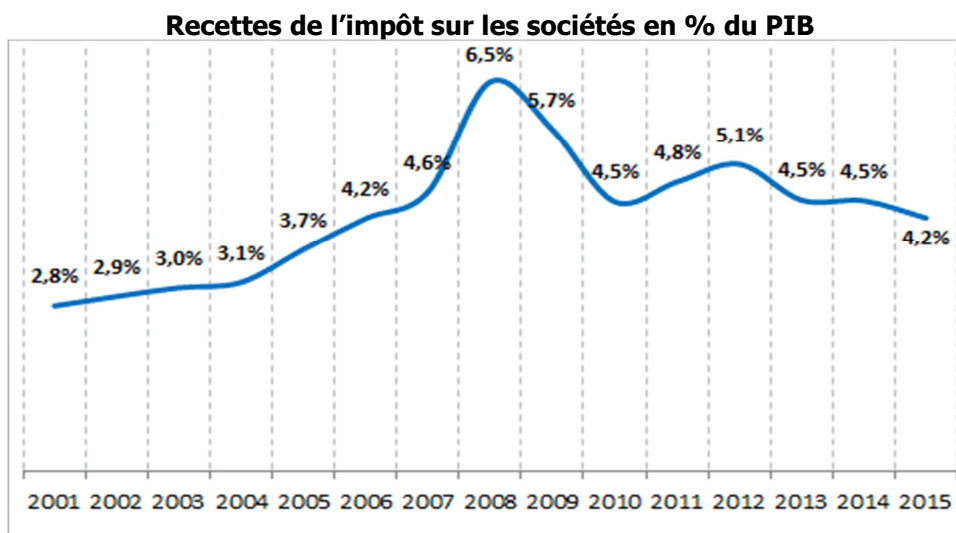
En zoomant un peu plus, on constate que les recettes de l'impôt sur les sociétés ont évolué comme le montre le graphique suivant :

### Recettes en MMDH et taux normal de l'impôt sur les sociétés



Rapportées au PIB, les recettes de l'IS se sont établies à 4,2% en 2015 contre 6,5% en 2008 et 5,7% en 2009, comme le montre le graphique suivant. Les recettes de l'IS ont diminué de 1,5% du PIB en 2015 par rapport à 2009, soit une moins-value de 14,7 MMDH.

<sup>50</sup> Les recettes fiscales ne tiennent pas compte de la part des collectivités territoriales dans le produit de la TVA (30%) et de la part des régions dans le produit de l'IS (1%) et de l'IR (1%).



Par ailleurs, le peu d'intérêt des pouvoirs politiques vis-à-vis des comptes publics se retrouve également au niveau de **l'examen des projets de lois de règlement**.

En effet, le temps de discussion et de vote consacré au projet de loi de règlement au Maroc est très réduit. Son examen par le Parlement ne suscite pas non plus le même intérêt que celui accordé au projet de loi de finances.

L'impression qui se dégage est que l'approbation de la loi de finances reflétant la vision du Gouvernement est plus importante que l'exécution des politiques publiques et la recherche de leur performance.

Ainsi, si les débats et le vote du projet de loi de finances durent du 20 octobre au 31 décembre, ceux relatifs au projet de loi de règlement durent infiniment moins.

A titre d'exemple, le projet de loi de règlement de l'année 2012 a été discuté et voté au niveau de la commission du contrôle des finances publiques de la Chambre des Représentants durant l'année 2015, en **deux séances de 5 heures et 30 minutes**.

De même, les anciens projets de loi de règlement ont été discutés par le Parlement avec beaucoup de retard : celui de l'année 2002 n'a été discuté par la commission des finances qu'en janvier 2007, ceux de 2003 à 2006 n'ont été débattus qu'en décembre 2009 et celui de l'année 2009 n'a été discuté qu'en juin 2012, ce qui réduit d'autant l'intérêt de la loi de règlement en tant qu'outil d'évaluation de l'action du Gouvernement.

En définitive, le constat à l'international est qu'en dépit de son importance et de son utilité en termes de meilleure connaissance de la situation financière et patrimoniale de l'Etat, d'un pilotage optimisé des finances publiques, de contribution à l'évaluation des politiques publiques et de concours au développement de la démocratie financière, **la comptabilité de l'Etat demeure faiblement utilisée et appréciée**.

Ce constat a été relevé par la Cour des comptes française dans son rapport de février 2016 où elle précise que « l'image qu'elle (la comptabilité) donne de la situation financière de l'État n'est ni systématiquement valorisée par le Gouvernement, ni suffisamment analysée par le Parlement, pas plus qu'elle n'est utilisée par les créanciers de l'État ou les agences de notation qui évaluent son risque de crédit »<sup>51</sup>.

Elle préconise à cet égard que « l'administration [...] doit désormais se doter d'une stratégie pour développer la comptabilité générale à des fins de modernisation de la gestion publique. La mise en œuvre de cette stratégie, qui exige une impulsion politique, [...] devrait faire l'objet d'une présentation annuelle aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ».

Quand bien même, les pouvoirs politiques recourent à la comptabilité publique, certains privilégient davantage une comptabilité à partie simple, où seul l'actif est mis en exergue comme l'a signalé Alan Greenspan<sup>52</sup>, ancien président de la Réserve Fédérale des Etats-Unis.

D'ailleurs, toute évaluation objective qui se fonde sur les principes de comptabilité générale, une comptabilité à partie double, actif et passif, crée souvent des tensions entre les politiques eux-mêmes (majorité et opposition) et entre les politiques et les institutions en charge de la production et de l'analyse de l'information financière (Bank Al-Maghrib, Haut-Commissariat au Plan, Conseil Economique, Social et Environnemental, ...etc).

Ces tensions atteignent parfois un degré tel que certains seraient tentés « de casser le thermomètre pour ne pas voir la hausse de la température »<sup>53</sup>.

Conscient de la nécessité et de l'utilité de la comptabilité publique en tant que levier majeur d'opérationnalisation des principes de responsabilité, de transparence et de reddition des comptes, édictés par la Constitution, le législateur marocain a introduit **au niveau de la loi organique relative à la loi de finances un dispositif rénové de la comptabilité de l'Etat**, fondé sur les droits constatés et la logique patrimoniale, comme pilier complémentaire de la réforme budgétaire.

Dans le même sillage, la loi organique relative à la loi de finances a mis en évidence la dimension de la comptabilité publique, en prévoyant dans le cadre des documents accompagnant le projet de la loi de règlement, la présentation du compte général de l'Etat, du bilan, des autres états financiers et d'une évaluation des engagements hors bilan ainsi que le rapport annuel de performance et le rapport d'audit de performance.

---

<sup>51</sup> Cour des comptes française, rapport sur « La comptabilité générale de l'Etat, dix ans après : une nouvelle étape à engager », février 2016, 145p, p.69.

<sup>52</sup> Alan Greenspan, « Le Temps des turbulences », éditions Jean-Claude Lattès, Paris, 207, 677p, p.435.

<sup>53</sup> P. Bezes et A. Siné, op. cit, p.34.

Toutefois, le renforcement du droit de la comptabilité publique, à lui seul, n'est pas suffisant. Il devrait être accompagné par **un renforcement du rôle de la Cour des comptes** dont le pouvoir de contrôle et d'évaluation diffère selon que l'on soit en France ou au Maroc.

**En France**, la Cour des comptes a des prérogatives plus larges que celle de la Cour des comptes au Maroc, puisque la constitution française lui confère expressément l'assistance du Parlement et du Gouvernement dans **l'évaluation des politiques publiques**.

**Au Maroc**, le statut de la Cour des comptes et son rôle majeur en matière de contrôle des finances publiques ont été renforcés par la constitution de 1996 qui l'a érigée au rang d'institution constitutionnelle et par la constitution de 2011 qui lui a assuré **son indépendance et élargi ses prérogatives**.

On remarque ainsi un apport louable de la Cour des comptes à l'analyse des finances publiques à travers notamment, la production de rapports thématiques développée ces dernières années, eu égard à leurs richesses et à leurs utilités pour le Parlement, le Gouvernement et les citoyens.

Il s'agit notamment des rapports sur le système de retraite au Maroc (juillet 2013), le système de compensation au Maroc (janvier 2014), l'évaluation de la stratégie Maroc Numéric 2013 (septembre 2014), l'audit des comptes des partis politiques (décembre 2014), l'évaluation de la fiscalité locale (mai 2015), l'évaluation de la gestion du contentieux judiciaire de l'Etat (décembre 2015), le secteur des établissements et entreprises publics au Maroc (juillet 2016).

Ces rapports constituent une avancée qualitative vers l'évaluation des politiques publiques, à l'instar de la Cour des comptes en France et qui ne peut être que bénéfique pour les finances publiques.

Le renforcement des prérogatives de la Cour des comptes est d'ailleurs un sujet d'actualité, qui promet des débats passionnants et passionnés. L'avenir nous dira quel choix le Maroc aura pris pour un meilleur contrôle des finances publiques.

Le renforcement du droit de la comptabilité publique et de la loi de règlement ainsi que la consolidation du rôle de la Cour des comptes ne constituent pas une fin en soi. Ils représentent surtout les leviers majeurs permettant de contribuer à **un rééquilibrage réel des pouvoirs budgétaires entre le Parlement et le Gouvernement**.

**En conclusion**, si l'on admet que les finances publiques procurent un excellent point de départ pour l'analyse de la politique<sup>54</sup>, elles permettent en particulier d'étudier les mécanismes sociaux.

---

<sup>54</sup> Joseph Schumpeter in P. Bezes et A. Siné, op.cit, p.56.

En effet avec la mondialisation et le développement accéléré du numérique dans notre société, les rapports sociaux ont profondément changé. Les modes de pensée ont évolué principalement chez les jeunes que les pouvoirs politiques doivent mieux comprendre pour répondre intelligemment à leurs attentes.

De ce fait, le système classique de gestion des finances publiques devient dépassé. Une refondation de la gouvernance dans ce domaine s'impose. Si les finances publiques constituent, « à l'image du flux sanguin dans le corps humain »<sup>55</sup>, un fluide qui circule dans l'Etat et dans la société, il faudrait tout faire pour ne pas les soumettre à haute tension afin d'éviter un accident vasculaire cérébral.

En finances publiques plus qu'ailleurs, en reprenant les recommandations du maestro japonais de la musique, le chef d'orchestre Seiji OZAWA : il n'y a pas de place à l'égo dans un orchestre symphonique. Avant d'entrer en scène, les musiciens doivent laisser leur ego à la porte.

Le succès des politiques publiques provient de la coopération constructive permanente et non de divergences destructives et stériles. L'histoire l'a prouvé.

En analysant ce qu'il appelle « les conséquences morales de la croissance économique »<sup>56</sup>, Benjamin M. Friedman a démontré que les grands progrès de la vie politique américaine et européenne sont toujours concomitants à une croissance forte. A contrario, les crises économiques provoquent le développement de mouvements extrémistes.

Au final, peu importe les réalisations des uns et des autres. Ce qui est fondamental, c'est la soutenabilité des finances publiques et l'amélioration de la situation économique et sociale pour un meilleur service rendu aux citoyens comme l'a clairement souligné SA MAJESTE LE ROI MOHAMMED VI lors de son discours du trône du 30 juillet 2016 :

**« Notre travail ne se focalise pas trop sur le bilan et les réalisations, mais plutôt sur l'impact qu'il laisse sur les conditions de vie des citoyens en vue de leur amélioration ».**

---

<sup>55</sup> P. Bezes et A. Siné, op.cit. p.21

<sup>56</sup> Daniel Cohen, « Le monde est clos et le désir infini », éditions Albin Michel, 2015, 219P, p.175.