

Sept ans de mise en vigueur de La programmation budgétaire pluriannuelle au Maroc depuis 2019 : Réflexion sur les mesures proactives, enjeux de viabilité, évaluation et contraintes

Seven Years of Multi-Year Budget Programming Implementation in Morocco Since 2019: An Analytical Assessment of Proactive Measures, Sustainability Issues, Evaluation Frameworks, and Operational Constraints.

AMAR AHMED

Doctorant à l'université Mohammed V Rabat – Souissi

Equipe de recherche sur la performance administrative et financière

-Option : Droit public

Mohammed Boulghalegh

ahmed_amar@um5.ac.ma

Résumé :

La programmation budgétaire pluriannuelle est entrée en vigueur le **1^{er} janvier 2019** pour objectif de définir, en fonction d'hypothèses économiques et financières réalistes et justifiées, l'évolution sur trois ans de l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat., Elle impose ainsi une nouvelle organisation dans le cadre de l'amélioration de la gouvernance financière du pays. Autant dire que 2019 est l'année test pour cette nouvelle mesure, un maillon parmi d'autres qui entrent dans le cadre de la Loi organique des Finances. La nouvelle Constitution Financière du Royaume étant entrée en vigueur en juin 2015.

Autant dire que la transition budgétaire d'une logique de moyens à une autre axée sur les résultats est en marche et reste tributaire bien évidemment de la performance des acteurs publics.

Cette programmation pluriannuelle s'inscrit dans le cadre de la loi Organique des finances n°130-13 qui dans son article 5 annonce que la Loi de Finances de l'année est élaborée par référence à une programmation budgétaire triennale actualisée chaque année en vue de l'adapter à l'évolution de la conjoncture financière, économique et sociale du pays. Cette programmation vise notamment à définir, en fonction d'hypothèses économiques et financières réalistes et justifiées, l'évolution sur trois années de l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Le contenu et les modalités d'élaboration de cette programmation étant fixés par voie réglementaire

Cet article s'inscrit clairement dans notre réflexion envers la réforme budgétaire au Maroc, la programmation budgétaire pluriannuelle constitue la partie importante dans les dispositions de la loi organique 130-13 et qui marque d'une autre manière son pilier majeur du changement et de rationalisation de l'action publique.

En Revanche la programmation pluriannuelle au Maroc sera pas exclus d'un ensemble d'obstacles principalement représentés par le non respect de l'engagement réel de l'Etat envers les allocations convenues et la faiblesse des excédents préventives et réelles, Faiblesse au niveau de l'estimation des excédents, fragilité des collectivités territoriales et autres au niveau central.

Mots-clés: Programmation budgétaire pluriannuelle ; Loi Organique des Finances n°130-13 ; Réforme budgétaire ; Gouvernance financière; Gestion axée sur les résultats ; Finances publiques; Collectivités territoriales.

Abstract :

The multi-annual budgetary programming entered into force in January 1, 2019 with the evolution over three years of all of the state's resources and expenses , it therefore requires a new organization in the context of improving the country's financial governance . suffice to say that 2019 is the test year for this new measure , one link among others that fall within the framework of the organic finance law , the new financial constitution of the kingdom having entered into force in June 2015.

Suffice to say that the budgetary transition from logic of means to another focused on results is underway and obviously depends on the performance of public actors.

This multiannual programming is part of the organic finance law 130-13 which in its article 5 announces that the finance law for the year is drawn up by reference to a three year budgetary programming updated each year with a view to adapt it to changes in the country's financial , economic and social conditions.

This programming aims in particular to define, based on realistic and justified economic and financial assumptions, the evolution over three years of all of the resources and expenses of the state . the content and the modalities of development of this programming being fixed by regulatory means.

This article is clearly in line with our reflection on budget reform in Morocco, multi-year budget programming constitutes the important part in the provisions of organic law 130-13 and which marks in another way its major pillar of change and rationalization of public action.

On the other hand , multi-year programming in Morocco will not be excluded from a set of obstacles mainly represented by the no respect of the real commitment of the state towards to agreed allocations and the low preventive and real surpluses , weakness at the level of the estimation of surpluses , fragility of local authorities and others at the central level.

Keywords: Multi-Year Budget Programming ; Organic Finance Law No. 130-13 ; Budget Reform ; Financial Governance ; Results-Based Management ; Public Finance ; Local Governments .

Introduction:

La programmation budgétaire pluriannuelle est une composante fondamentale à terme de la politique économique et budgétaire du Maroc. Elle s'inscrit dans une démarche qui vise au développement durable en accord avec les capacités de financement public de la politique économique. Afin de s'assurer de la soutenabilité des politiques publiques au regard des contraintes du cadre macro-économique, il devient nécessaire pour le Maroc de placer la programmation budgétaire des actions correspondantes dans une perspective pluriannuelle glissante facilitant ainsi leur déclinaison dans la loi de finances et l'affectation des ressources indispensables à leur exécution. Le gouvernement marocain s'est engagé à améliorer la programmation budgétaire par la mise en œuvre d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) triennal et glissant permettant de placer la gestion budgétaire dans une perspective pluriannuelle de trois ans, tendant à renforcer la cohérence des politiques sectorielles avec les objectifs de soutenabilité du cadre macro-économique, favoriser les arbitrages intersectoriels et partant assurer l'efficacité et l'efficience de l'allocation des ressources budgétaires. Les CDMT sectoriels préparés par les différents départements ministériels sur la base de la situation prévisionnelle des charges et ressources du Trésor donnée par le Tableau des opérations Financières du Trésor (TOFT) élaboré par le ministère chargé des finances, sont consolidés en un CDMT global et qui établit des projections des différentes dépenses du budget de l'Etat sur une période de trois ans. Le CDMT vise plusieurs objectifs :

- Renforcer la discipline budgétaire globale, notamment la pérennité des politiques budgétaires et sectorielles, en s'assurant que l'impact budgétaire futur des politiques budgétaires est compatible avec les possibilités financières de l'Etat et le cadre macroéconomique.
- Accroître l'efficacité de l'allocation intersectorielle des ressources, par le développement d'outils et méthodes assurant le lien entre les stratégies et le budget.
- Placer ainsi le budget dans une perspective pluriannuelle permet de définir le sentier de réalisation progressive d'objectifs demandant souvent un effort continu de plusieurs années pour être réalisés.
- Améliorer la performance opérationnelle, c'est-à-dire l'efficience et l'efficacité dans la fourniture de services publics, en donnant aux gestionnaires une meilleure prévisibilité pour gérer leurs programmes et en fournissant un cadre pour le suivi de la performance. Le CDMT ne doit pas se substituer ni au plans de développement économique et social, ni au budget annuel, il établit un lien entre les objectifs stratégiques et le budget de l'année ; en définissant le cheminement pour l'atteinte de ces objectifs et en encadrant les adaptations du budget requises pour la mise en œuvre des actions retenues.⁽¹⁾

Théoriquement, L'inscription du budget de l'Etat dans une perspective pluriannuelle constitue une étape fondamentale dans l'approfondissement de la logique de Modernisation de la gestion publique, l'approche de programmation préconisée est celle qui s'élabore en deux temps (dite aussi approche stratégique ou approche descendante) cette approche vise à assurer

¹Dr. Kissi Farida, La modernisation de la gestion budgétaire au Maroc, Revue Des économies nord Africaines ISSN : 1112-6132 Vol 14 / N ° (19) 2018.

la discipline budgétaire et macroéconomique et à mieux garantir la conformité des décisions d'allocation intersectorielle des ressources aux objectifs des stratégies(2), elle vise aussi à responsabiliser les départements ministériels et les collectivités territoriales vis-à-vis de la programmation et de l'exécution des dépenses , dans le respect des contraintes financières définies par la politique macroéconomique et en conformité avec les stratégies sectorielles, cette approche en deux temps se présente comme suit :

-Approche Top-Down : implique un cadrage budgétaire pluriannuel en amont afin de permettre au gouvernement d'apprécier et de prévoir l'état des finances à moyen terme, cette approche vise ainsi à Formuler les choix stratégiques (objectifs budgétaires globaux, allocation intersectorielle des ressources) et à assurer le lien entre les politiques publiques et le budget , cette phase débouche généralement sur la préparation d'un tableau prévisionnel des opérations financières de l'Etat qui retrace les Recettes totales et les dépenses , ainsi que sur les plafonds de dépenses, ces plafonds encadrent la préparation des projets de budget et des programmes de dépenses pluriannuels des départements ministériels et collectivités territoriales .

- Approche Bottom-up :correspond à la préparation des prévisions budgétaires finales comportant des arbitrages intra-sectoriels dans le respect des plafonds de dépenses , s'agissant d'une Méthode interactive, elle permet d'alimenter et d'ajuster les propositions sectorielles à partir des discussions budgétaires entamées après la soumission des projets de budgets sectoriels au ministère chargé des Finances jusqu'au moment de l'organisation des commissions budgétaires .(2)

Dans la gestion budgétaire classique, une somme d'argent est donnée en échange du travail ou de la production d'une unité dépensière ; dans la budgétisation basée sur les performances, les produits sont éclatés en unités et des facteurs de coûts sont attachés à chaque unité ; enfin le montant total donné en échange dépend du volume d'unités et des montants payés à ce titre. La mise en œuvre de cette version stricte de la budgétisation basée sur les performances suppose que les gouvernements disposent de systèmes de comptabilité analytique qui distinguent les coûts fixes des coûts variables des services fournis par l'État et mesurent le coût marginal des variations affectant le volume ou la qualité des services. Si à l'heure actuelle cette prouesse technique est hors de portée de la plupart des gouvernements, les principaux obstacles à la budgétisation basée sur les performances sont d'ordre bureaucratique. Les agences dépensières ne sont pas à l'aise lorsqu'il s'agit de décomposer leur travail en unités types ; elles ne sont pas non plus à l'aise avec la notion selon laquelle le montant des crédits qu'elles obtiennent dépend expressément du montant qu'elles produisent. C'est cette raison, bien plus que des problèmes techniques, qui explique que la budgétisation basée sur les performances n'aït guère fait son chemin alors qu'il y a 50 ans elle représentait une réforme de premier plan, **Néanmoins**, l'heure de la budgétisation basée sur les performances viendra. Les progrès de la mesure et du chiffrage des produits et les exigences d'efficacité et de qualité de l'offre de services forceront les gouvernements à affecter les

crédits budgétaires sur cette base.¹ Bien entendu, dès lors que les budgets relieront expressément les accroissements de ressources à des accroissements de services, il sera simple d'externaliser le travail des administrations publiques et d'échanger les ressources. Ainsi, la budgétisation basée sur les performances, qui cherche à implanter le managérialisme dans l'État.²

Les finances publiques proviennent des pays anglo-saxons, en particulier de la grande-Bretagne. Dans le passé, y'avait des indications financières, comme le sac d'argent et l'argent qu'il contenait, la plupart des législations Financières jusqu'au xxème siècle Restait suffisante dans la Notion de budget uniquement sans référence à la loi de Finances ou des Finances publiques. Mais le législateur savait le budget étant un document de prévision des Revenus et des couts de l'Etat dans un délai d'un an, mais ce concept a été sacrifié en Raison du développement socio-économique ce qui est inacceptable, car il est soumis à une gestion comptable et numérique, mais il vaut mieux travailler à la réalisation des objectifs socio-économiques et la durée du budget est dépassée le concept des Finances publiques comme un concept plus large que le Budget.

L'approche de management des Finances publiques est principalement due à ce que le système international, en particulier les institutions Financières anglo-saxonnes et internationales à défini la reddition des comptes et en contrôlant et évaluant le travail des responsables des affaires Financières au Maroc.

La constitution de 2011 est venue en Réponse à ce contexte international et d'établir de nouvelles règles financières comme une nouvelle étape dans le processus de promotion de la démocratie, et depuis cette Réforme est issue d'une série de Réformes que le Maroc a appelé à partir du 1^{er} message directif du 1^{er} ministre en 2001 dans lequel il a appelé à une Réforme par la loi organique de 1998 et sa modification de la loi en 2002 jusqu'à l'adoption de plusieurs nouvelles approches et mesures dans la loi De Finances 130-13 qui visent l'efficacité, la Réforme et le contrôle, l'évaluation, la Rationalisation des couts, la programmation pluriannuelle à moyen terme.

La réforme de l'État a pris une place croissante dans le débat politique, dans un double contexte de mondialisation et d'accumulation des déficits publics.³

La réforme de l'État englobe également les aspirations des citoyens à une meilleure qualité des services publics, celles des contribuables à une réduction des prélèvements fiscaux, et l'assurance de limiter le report de charges sur les générations futures en se rapprochant de l'équilibre budgétaire. Les finances publiques constituent donc l'une des meilleures voies pour pénétrer les arcanes de l'État⁴. Elles fondent la subsistance des pouvoirs

¹ Mohamed Karim, Viabilité des Finances publiques Marocaines, Economie Sciences politiques MAGHREB MOYEN ORIENT Maroc Novembre 2010.

² Dr. Kissi Farida, OP, cite.

³ S. GODEFROY, H. ZELLER, "La LOLF et la réforme de l'État", in La réforme de l'État, cahier français n° 346, septembre-octobre 2008.

⁴ P. GAUDEMET, "Finances publiques : budget/trésor", P. GAUDEMET, Tome 1, 7ème edition.

politiques et constituent ainsi un instrument privilégié d'analyse et de création des institutions. Elles ont à plusieurs reprises dans l'histoire jouée un rôle majeur dans le processus de formation et de transformation de l'État, se situant ainsi l'origine de la démocratie.¹

La réforme budgétaire n'est pas toute la réforme de l'État, mais elle en constitue un levier. La rénovation des procédures budgétaires constitue un véritable levier de la réforme de l'État, surtout dans un contexte marqué par la rareté des ressources, où la simplification des procédures budgétaires, la déconcentration des crédits et l'octroi de plus de flexibilité et d'autonomie aux gestionnaires budgétaires s'impose.²

Réfléchir en termes de performance et de bonne gestion des finances publiques, implique de partir d'une hypothèse simple : l'importance de la réalisation des projets et des programmes publics pousse les acteurs de contribuer à produire des marges nouvelles de manœuvres. Pour s'ouvrir à la rationalisation de l'action publique, le budget de l'Etat dans ce sens est considéré comme la pierre angulaire de la réalisation et de consécration des politiques et programmes publics, dans ce cadre l'Etat fait recours à la Programmation budgétaire pluriannuelle afin de rendre son action efficace.

Selon La loi organique 130-13 relative aux finances publiques (articles 5 et 69) (9) la Programmation budgétaire Triennale détermine l'évolution sur trois ans l'ensemble des ressources et des charges du budget général, des budgets des services de l'Etat gérés de manière autonome et des comptes spéciaux du trésor. Les ressources et charges prévues au titre du projet de loi de finances doivent correspondre à celle de la 1^{ère} année de cette programmation. Les prévisions des ressources et charges pour les deux années suivantes sont actualisées annuellement.

Cependant, la performance de l'action publique, implique Notamment de placer l'élaboration de la loi de finances dans une perspective pluriannuelle, de ce fait la L.O.F prévoit au niveau de son article (05) que la loi de finances de l'année est élaborée par référence à une programmation triennale actualisée chaque année en vue de l'adapter à l'évolution de la conjoncture financière, économique et sociale du pays. Cette programmation vise Notamment à définir en fonction d'hypothèses économiques et financières réalistes et justifiées l'évolution sur trois ans de l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Les dispositions relatives à la programmation budgétaire pluriannuelle sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2019, et il est rappelé que le Maroc a entrepris dans le cadre de la réforme budgétaire lancée à partir de 2002 à législation constante, une expérimentation de mise en place des cadres de dépenses à Moyen Terme (CDMT).

A travers la circulaire du chef du gouvernement N° 2007 du 8 février 2007, des (CDMT) ont été ainsi établis par une vingtaine de départements ministériels, Néanmoins en l'absence d'une démarche formalisée reposant sur un processus macro-budgétaire défini les résultats de cette expérimentation n'ont pas pu être atteints et sa pérennité a été compromise.

¹ M. BOUVIER, "Réforme des finances publiques : réforme de l'État", Revue française des Finances Publiques, n° 73, janvier 2001.

² "La nouvelle approche budgétaire", in Revue Al Maliya, n° 33, juin 2004.

La deuxième voie empruntée par la réforme de l'affectation budgétaire a été de rendre le budget plus sensible aux priorités du gouvernement. Il peut paraître évident que le gouvernement ne peut établir le budget sur la base de ses priorités s'il n'a pas de priorités. Mais, en matière de budgétisation, la tendance établie de longue date consiste pour le gouvernement à ne pas être explicite sur ses priorités et à faire que les priorités soient déduites des crédits effectivement alloués plutôt qu'à les énoncer à l'avance. Selon ce mode de raisonnement, le fait d'expliquer les priorités génère des conflits indus et complique l'élaboration du budget. Il est donc préférable pour le gouvernement de préparer le budget sans faire aucune déclaration explicite quant à ses objectifs ou ses priorités. Si des sommes plus importantes sont allouées à un programme particulier plutôt qu'à un autre, on pourra en déduire qu'il est jugé plus prioritaire. L'argument contraire est que si le gouvernement ne connaît pas ses priorités le budget ne le reflétera pas. Au vu des prétentions bien établies des décisions passées et du rôle actif des groupes d'intérêts et des ministères dépensiers, le budget n'aura guère d'argent pour les nouvelles priorités à moins que le gouvernement ne fasse un effort délibéré pour leur réserver des Fonds.

La planification stratégique est apparue récemment comme la principale innovation en ce sens qu'elle permet au gouvernement de structurer son budget sur la base de missions et d'objectifs. Contrairement aux réformes antérieures, comme l'établissement des budgets par programmes et la rationalisation des choix budgétaires, qui cherchaient à intégrer la planification des politiques dans le processus budgétaire, la planification stratégique est distincte de la budgétisation. Elle n'a pas de contrainte de temps et n'est pas soumise aux pressions du financement comme la budgétisation mais elle n'a pas non plus l'assurance d'être un facteur direct de production des décisions budgétaires. Contrairement aux efforts passés de planification, la planification stratégique se focalise sur les organisations gouvernementales plutôt que sur les programmes ou les activités. La question clé n'est pas de savoir ce que doit faire le gouvernement mais ce que doivent être ses ministères et agences.

En conformité avec les dispositions générales de la loi organique des Finances (L.O.F) 130-13 et précisément dans ses articles (5-47-48 -2 et 3) ; la loi de finances de l'année est élaborée par référence à une programmation budgétaire triennale actualisée chaque année afin de l'adapter avec l'évolution de la conjoncture financière, économique et social du pays, cette dernière conjoncture économique et financière joue un Rôle important dans l'élargissement de l'architecture de gestion publique.

D'autre part, l'impact de la conjoncture économique et financière dans la vision et l'animation budgétaire, la croissance facilite l'action mais demande une gestion efficiente et efficace afin de réaliser l'ensemble d'attentes et besoins et de s'ouvrir à la politique de déploiement et d'émergence en matière financière.¹

En règle générale, la croissance nous amène à une amélioration du niveau de performance. À l'inverse, en période de concession de récession les Etats voient leurs

¹ Dahir nO 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique nO 130-13 relative à la loi de finances. BULLETIN OFFICIEL W 6370 - 1 ramadan 1436 (18-6-2015).

bénéficient se diminuent, cela a pour conséquence de réduire l'intérêt des actions et la valeur de ses emplacements.

L'article 5 de la L.O. stipule que cette programmation vise notamment à définir en fonction d'hypothèses économiques et financières réalistes et justifiées l'évolution sur trois ans de l'ensemble des Ressources et des charges de l'Etat, ces hypothèses se divisent en 3 hypothèses spécifiques, l'une s'ouvre à l'importance de la programmation budgétaire triennale dans l'action publique et de son impact sur la gestion financière, et la deuxième hypothèse s'intéresse à l'insuffisance de la matière et de l'impact négatif sur la programmation glissante ou d'une autre manière est un facteur de blocage en matière de prévision et d'animation budgétaire, comme troisième hypothèse la programmation triennale est une source de recherche de nouvelles ressources financières en tant que nouvelle approche d'une gestion financière rationnelle, l'ouverture à la programmation triennale et la restructuration des visions ne sont que des impulsions pour faire évoluer les principes de la gouvernance financière.

Selon l'article 47, le ministre chargé des Finances expose aux commissions des finances du parlement avant le 31 juillet, le cadre général de préparation du projet de loi de finances de l'année suivante, cet exposé comporte quatre aspects et parmi eux la programmation budgétaire triennale globale de la programmation glissante dans sa globalité, c'est-à-dire une vision qui englobe l'ensemble des ministères et institutions de l'Etat et leurs situations financières et la conjoncture économique, l'article 48 précise également le Rôle des commissions parlementaires dans la programmation triennale notamment pour les établissements et entreprises publics, ministères et institutions.

L'article 2 de la loi 130.13 précise que le chef du gouvernement invite chaque année au plus tard le 15 mars par circulaire, les ordonnateurs à établir leurs propositions de programmations budgétaires triennales assorties des objectifs et des indicateurs de performance. Les départements ministériels et institutions transmettent avant le 15 avril de chaque année au ministre chargé des finances les propositions de programmations budgétaires triennales se rapportant à leurs budgets, aux budgets des services de l'Etat gérés de manière autonome qui leur sont rattachés aux comptes d'affectation spéciale dont ils sont ordonnateurs. Lesdites propositions sont examinées avant le 15 Mai en commissions de programmation et de performance. L'article 2 bis précise que la programmation pluriannuelle des établissements et entreprises publics bénéficiant de ressources affectées de subventions de l'Etat et sont fixées par arrêté du ministre chargé des finances expose avant le 15 juillet de chaque année en conseil du gouvernement l'état d'avancement et présente la programmation triennale des ressources et des charges de l'Etat.

La dimension de notre sujet est extrêmement importante car elle essaie d'entourer la planification stratégique et les mesures proactives pour dépenser les dépenses budgétaires ainsi que la transition définie par la finance des principes classiques qui l'encadrent aux finances publiques qui répondent aux exigences de la gouvernance et de la gestion axée sur les résultats et d'un mécanisme de contrôle des fluctuations économiques. Y'a-t-il des difficultés au niveau de ce nouveau type de gestion ? Quel est l'intérêt de l'adoption de cette

nouvelle approche? Comment nous pouvons intégrer ces principes dans une approche modérée de gestion axée sur les résultats ?

Le développement socio-économique national et international a Rendu les principes traditionnels déficients et incompetents et de pousser à la nécessité d'adopter des principes et des fondements pour une mesure viable du budget général

Dans quelle mesure la programmation budgétaire pluriannuelle peut-elle contribuer à la consécration des jalons de la performance et l'efficacité de l'action publique ?

Partie 1 : cadrage conceptuel de la programmation budgétaire triennale

Section 1 : la programmation budgétaire triennale au Maroc : entre exigences du texte de loi et mesures proactives d'activation sur terrain.

L'adoption d'une approche de programmation budgétaire pluriannuelle qu'elle s'applique au budget général de l'Etat dans lequel la loi organique des finances (130-13)¹ est entrée en vigueur au niveau territorial décentralisé selon les lois organiques (111-14 ; 112-14 ; 113-14) n'annulent pas le caractère annuel du budget que ce soit dans sa phase de préparation ou de mise en œuvre.²

La programmation étendue est activée à travers la mise en œuvre de la 1ère année qui est identique au budget, tandis que les deux prochaines années sont sujettes à révision au cours de l'année correspondante, en tenant compte de la situation économique et sociale des départements ministériels et des collectivités territoriales.

1ère année : sa programmation correspond aux prévisions budgétaires pour l'année au cours de laquelle elle est préparée (Année N) En d'autres termes 2019 par exemple ou ces estimations sont incluses directement dans le budget et les couts estimés d'approvisionnement sont estimés après l'approbation des dépenses et les revenus de la 1ère et de la partie réelle après l'exécution du budget de l'année (N-1)

2ème année : les chiffres donnés dans la 2ème année de programmation sont utilisés comme guide pour la préparation d'un budget pour une année (N+1) tenant compte de l'évolution des conditions économiques et sociales.

¹ Dahir no 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015), OP, Cite.

² Loi organique n° 111-14 relative aux régions promulguée par le dahir n° 1-15- 83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) (BULLETIN OFFICIEL n° 6440-3 du 18 Février 2016).

Dahir n° 1-15-84 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et provinces Bulletin Officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016).

Dahir n° 1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 113-14 relative aux communes BULLETIN OFFICIEL, N° 6440 - 9 Joumada I 1437 (18-2-2016).

3ème année : les chiffres mentionnés dans le troisième programme sont utilisées comme guide pour la préparation du budget annuel N+2 avec des améliorations pour suivre le rythme du développement.¹

Certes , la programmation étendue reste en substance ,juste des projections peu importe ce qu'elles envisagent ses estimateurs , compte tenu des évolutions en cours d'année comme appel de la région à la participation pour acquisition d'autobus de transport en commun sur ordre du Wali de la région , Ainsi l'organisation peut recevoir des dépenses éventuelles .cela peut se produire au cours de la même année .

Donc si les deux et trois années y sont liées, il est certain qu'elle est toujours régie par la conjoncture socio-économique, la programmation reste donc spéciale au cours des dernières années en tant que guide qui aide les gestionnaires des collectivités territoriales à se forger une vision prédictive de la gestion des collectivités territoriales en fonction d'une stratégie efficace réalisée.

Section 2 : objectifs envisagés et intérêts d'adoption de programmation budgétaire pluriannuelle au Maroc.

La programmation budgétaire pluriannuelle est un outil qui permet de renforcer l'efficacité et l'efficience de la dépense publique, assurant une bonne visibilité des politiques publiques, une meilleure articulation entre les programmes sectoriels à travers une programmation appropriés des crédits .si le renforcement de l'efficacité et l'efficience de la dépense publique est l'un des soucis majeurs des gestionnaires, ces derniers ne peuvent plus se limiter à un horizon budgétaire annuel même si les autorisations budgétaires données par le pouvoir politique ne peuvent l'être que dans le cadre annuel. tous les programmes sectoriels pris en charge par les budgets publics revêtent une dimension pluriannuelle dès lors qu'elle traduisent une vision ministérielle sur plusieurs années. La pluri annualité apparaît donc comme un élément de modernisation des administrations publiques et de conduite concrète des réformes structurelles qu'appelle un redressement pérenne des comptes publics .cette pluri annualité s'opère à travers les 'Cadres de dépenses à Moyens Terme' (CDMT).La mise en place d'un CDMT s'inscrit souvent dans un cadre plus général de réforme de gestion de dépense .selon une étude de l'OCDE, la maîtrise effective des dépenses publiques nécessite de réunir sept caractéristiques institutionnelles indépendantes, à savoir la mise en place d'un cadre de dépense à moyen terme, la formulation d'hypothèses économique prudentes, l'utilisation des techniques de budgétisation descendantes, l'assouplissement du contrôle financier, la concentration sur les résultats, la transparence budgétaire et l'utilisation de méthodes modernes de gestion financière. Plusieurs définitions ont tenté de définir le Cadre de Dépenses à Moyen Terme CDMT. L'une d'entre elles dispose que c'est "un cadre comprenant une enveloppe financière globale fixée au sommet par les services centraux, des discussions à la base pour l'estimation des coûts présents et à moyen terme des options de politique publique et, enfin, un processus d'ajustement des coûts et des ressources disponibles". Une deuxième définition réfère au CDMT comme "un ensemble cohérent

¹ Guide de la programmation budgétaire triennale, ministère de l'économie et des finances, Royaume du Maroc.

d'objectifs stratégiques et de programmes de dépenses publiques qui définit le cadre dans lequel les ministères opérationnels peuvent prendre des décisions pour la répartition et l'emploi de leurs ressources. La programmation pluriannuelle vise à établir ce lien indispensable entre les stratégies à moyen ou long terme et le budget annuel en définissant le cheminement pour atteindre les objectifs des plans ou stratégies, et en encadrant les adaptations du budget, nécessaires à leur mise en œuvre. Il ambitionne d'atteindre trois objectifs majeurs. Le premier objectif consiste à renforcer la discipline budgétaire dans sa globalité, incluant la pérennité des politiques budgétaires et sectorielles, tout en s'assurant de la compatibilité de l'impact des politiques budgétaires avec les ressources financières de l'État et le cadre macroéconomique.¹ Le deuxième objectif est de consolider l'efficacité de la répartition intersectorielle des ressources par le développement de méthodes et d'outils qui assurent la relation entre les stratégies des politiques publiques et leur traduction concrète à travers le budget. Le périmètre de réalisation progressive des objectifs impliquant différents secteurs et nécessitant souvent un effort continu sur plusieurs années devient ainsi possible en plaçant le budget dans une perspective pluriannuelle.² Le troisième objectif est d'améliorer la performance opérationnelle, en renforçant l'efficacité et l'efficience dans les prestations de services publics, en donnant aux gestionnaires une plus longue perspective pour gérer leurs projets et en leur offrant un cadre de suivi de performance³. La programmation pluriannuelle constitue le cadre de liaison qui permet aux dépenses d'être pilotées par les priorités des politiques publiques et encadrées par les réalités budgétaires. Le défi réside dans le fait de gérer avec efficacité la pression entre les besoins et les ressources disponibles.⁴

Section3 : le CDMT et la programmation budgétaire pluriannuelle : dualité indispensable en matière de management des finances publiques moderne

Il existe deux cadres de dépenses à moyen terme, le CDMT global, établi au niveau central, et les CDMT Sectoriels établis par chaque ministère (ou institution). Le CDMT préparé annuellement met en place des Projections concernant les dépenses de l'État s'étalant sur une durée trois ans. Les dépenses relatives à la première année doivent être conformes à celles du budget. Les priorités du gouvernement ainsi que l'estimation des besoins de financement des programmes d'action qui en découlent sont inscrites à travers les données des deux années suivantes.⁵

¹ J. BLONDAL, "La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE: tendances communes" Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire. Vol. 2, No. 4. OCDE. 2003.

² G. COLLANGE, P. DEMANGEL, R. POINSARD, "Guide méthodologique du suivi de la performance", Banque Internationale pour la reconstruction et le Développement, 2006.

³ "Rapport d'activité 2010 de la Direction du Budget"(Article) , Direction du Budget, Maroc, 2011

⁴ "Cadre de Dépense à Moyen Terme (guide méthodologique)", Ministère des Finances, Maroc, 2008.

⁵ M. BOUVIER, "La réforme des finances publiques au Maroc: performance, responsabilisation, transparence", in Revue Française des Finances Publiques, n° 102, Juin 2008.

La complémentarité entre ces deux instruments apparaît clairement dans leur finalité commune. Alors que le CDMT fixe les orientations stratégiques et les plafonds de dépenses à moyen terme, la programmation budgétaire pluriannuelle assure leur traduction opérationnelle dans les budgets des différents départements ministériels et organismes publics. Le CDMT constitue ainsi le cadre de référence stratégique, tandis que la programmation budgétaire pluriannuelle représente l'outil de mise en œuvre concrète des objectifs fixés.

Cette dualité joue un rôle essentiel dans l'amélioration de la gouvernance financière publique. En effet, l'association du CDMT et de la programmation pluriannuelle favorise une meilleure prévisibilité budgétaire en permettant aux administrations d'anticiper leurs besoins financiers futurs et de planifier leurs actions dans une perspective de moyen terme. Cette visibilité contribue à améliorer la qualité des décisions publiques et à renforcer la cohérence entre les politiques sectorielles et les ressources budgétaires disponibles.

Le CDMT et la programmation budgétaire pluriannuelle constituent des outils privilégiés de la gestion axée sur les résultats. Ils permettent de relier les ressources financières mobilisées aux objectifs de performance poursuivis par les administrations publiques. Grâce à cette approche, les gestionnaires sont davantage responsabilisés quant à l'utilisation des fonds publics et à l'atteinte des résultats attendus. Le budget ne se limite plus à une simple autorisation de dépenses, mais devient un véritable instrument de pilotage stratégique de l'action publique.

Cette complémentarité a été renforcée par la réforme introduite par la Loi organique relative à la loi de finances, qui a consacré la programmation budgétaire triennale comme l'un des piliers de la modernisation des finances publiques. Dans ce cadre, le CDMT permet aux ministères d'élaborer leurs stratégies sectorielles dans le respect des contraintes budgétaires globales définies par l'État, tandis que la programmation pluriannuelle assure la déclinaison de ces stratégies en programmes et projets financés sur plusieurs années.

Partie 2 : la programmation budgétaire pluriannuelle : entre difficultés d'application et défis d'amélioration

Dans le contexte marocain, la programmation budgétaire pluriannuelle répond à plusieurs impératifs. Elle vise notamment à améliorer la visibilité financière des administrations publiques, à renforcer la prévisibilité des dépenses et à favoriser une gestion plus rationnelle des ressources de l'État. Elle constitue également un outil essentiel pour accompagner les grands chantiers de développement engagés par le Royaume dans des secteurs tels que l'éducation, la santé, la protection sociale, les infrastructures et la transition numérique. Toutefois, malgré les avancées réalisées depuis l'entrée en vigueur de la réforme budgétaire, la mise en œuvre effective de la programmation pluriannuelle demeure confrontée à plusieurs difficultés qui limitent parfois son efficacité et soulèvent d'importants défis d'amélioration.

L'une des principales difficultés réside dans la fiabilité des prévisions macroéconomiques qui servent de fondement à la programmation budgétaire. L'économie marocaine demeure fortement exposée à plusieurs facteurs externes tels que les fluctuations

des marchés internationaux, l'évolution des prix de l'énergie, les crises géopolitiques ou encore les perturbations climatiques. À cela s'ajoute la dépendance de certains secteurs économiques aux conditions météorologiques, notamment l'agriculture. Ces éléments rendent parfois difficile l'élaboration de prévisions précises concernant la croissance économique, les recettes fiscales ou les dépenses publiques. Lorsque les hypothèses retenues s'écartent significativement de la réalité économique, les objectifs budgétaires initialement fixés peuvent devenir difficiles à atteindre, nécessitant des ajustements qui affectent la crédibilité de la programmation pluriannuelle.

Section 1 : les difficultés relatives à l'application de la programmation budgétaire pluriannuelle au niveau des collectivités territoriales et au niveau central :

La première difficulté concerne la faiblesse des capacités techniques et administratives de certaines collectivités territoriales. L'élaboration d'une programmation budgétaire pluriannuelle nécessite des compétences spécialisées en matière de prévision financière, de planification stratégique, d'analyse économique et de gestion des projets. Or, plusieurs collectivités, notamment les petites et moyennes communes, souffrent d'un manque de ressources humaines qualifiées capables d'assurer une programmation rigoureuse et réaliste des dépenses et des recettes sur plusieurs années.

Une deuxième difficulté réside dans l'insuffisance des ressources financières propres. De nombreuses collectivités territoriales demeurent fortement dépendantes des transferts financiers de l'État. Cette dépendance réduit leur autonomie budgétaire et complique l'élaboration de prévisions fiables à moyen terme. Les variations des dotations de l'État ou les retards dans leur versement peuvent perturber les programmes d'investissement prévus et affecter la réalisation des projets inscrits dans la programmation pluriannuelle.

Par ailleurs, la faiblesse du recouvrement des recettes locales constitue un obstacle important. Certaines taxes et redevances locales connaissent des taux de recouvrement insuffisants, ce qui entraîne un écart entre les recettes prévisionnelles et les recettes effectivement perçues. Cette situation compromet la fiabilité des programmations budgétaires et limite la capacité des collectivités à financer leurs projets de développement.

La qualité des données financières et statistiques représente également un défi majeur. Une programmation budgétaire efficace suppose l'existence d'informations précises sur les dépenses, les recettes, les besoins de la population et l'état d'avancement des projets. Cependant, certaines collectivités disposent encore de systèmes d'information insuffisamment développés, ce qui rend difficile la production d'indicateurs fiables nécessaires à la planification pluriannuelle.

La coordination entre les différents acteurs territoriaux constitue une autre difficulté. Les collectivités territoriales doivent collaborer avec les services déconcentrés de l'État, les établissements publics, les agences de développement et les différents partenaires institutionnels. L'absence d'une coordination efficace peut entraîner des chevauchements de compétences, des retards dans la réalisation des projets ou une mauvaise articulation entre les plans de développement territoriaux et les ressources budgétaires disponibles.

En Revanche, au niveau central La première difficulté réside dans la fiabilité des prévisions macroéconomiques. La programmation budgétaire pluriannuelle repose sur des

hypothèses relatives à la croissance économique, à l'inflation, au déficit budgétaire, à l'endettement public et aux recettes fiscales. Cependant, ces prévisions sont souvent exposées à des facteurs externes difficilement maîtrisables tels que les crises économiques internationales, les tensions géopolitiques, les fluctuations des prix de l'énergie ou encore les changements climatiques. Dans le cas du Maroc, la dépendance de certains secteurs stratégiques, notamment l'agriculture, aux conditions climatiques accentue davantage l'incertitude entourant les projections budgétaires à moyen terme.

Une autre difficulté concerne la rigidité d'une partie importante des dépenses publiques. Le budget de l'État est largement composé de dépenses obligatoires telles que les salaires des fonctionnaires, le service de la dette publique, les dépenses de compensation lorsqu'elles existent, ainsi que les engagements sociaux. Cette situation réduit les marges de manœuvre budgétaires disponibles pour financer de nouvelles priorités ou adapter rapidement les allocations budgétaires aux évolutions du contexte économique et social.

L'insuffisante articulation entre la planification stratégique et la programmation budgétaire constitue également une difficulté récurrente. Les ministères élaborent souvent des stratégies sectorielles ambitieuses dans des domaines tels que l'éducation, la santé, la transition numérique ou la protection sociale. Toutefois, les ressources budgétaires nécessaires à la réalisation de ces stratégies ne sont pas toujours garanties sur l'ensemble de la période de programmation. Il en résulte parfois un décalage entre les objectifs affichés et les moyens effectivement mobilisés.

La coordination interministérielle représente également un défi majeur. La programmation budgétaire pluriannuelle nécessite une forte concertation entre le ministère chargé des finances et les différents départements ministériels. Or, chaque ministère dispose de ses propres priorités, contraintes et programmes d'action. Les divergences dans l'évaluation des besoins financiers ou dans la hiérarchisation des priorités peuvent compliquer l'élaboration d'une programmation budgétaire cohérente à l'échelle gouvernementale.

Par ailleurs, la qualité des systèmes d'information et des données budgétaires demeure un enjeu important. Bien que l'administration marocaine ait réalisé des avancées significatives en matière de digitalisation, certaines difficultés persistent concernant la disponibilité de données fiables, harmonisées et actualisées. Une programmation budgétaire efficace exige pourtant des informations précises permettant d'évaluer les coûts des politiques publiques et d'anticiper leur évolution sur plusieurs années.

Cela nous permet de décortiquer les contraintes selon un ordre d'enchaînement comme suit :

A) Faiblesse au niveau de l'estimation des excédents :

Au Maroc, malgré les progrès réalisés dans le domaine de la gestion budgétaire et de la prévision financière, l'estimation des excédents budgétaires demeure confrontée à plusieurs difficultés qui affectent la qualité de la programmation budgétaire et la crédibilité des prévisions à moyen terme.

l'incertitude entourant l'évolution des recettes publiques. Les recettes fiscales représentent la principale source de financement du budget de l'État. Or, leur rendement dépend largement de la conjoncture économique nationale et internationale. Une croissance

économique plus faible que prévu, un ralentissement de l'activité de certains secteurs ou des chocs externes peuvent entraîner une diminution des recettes fiscales et remettre en cause les estimations initiales des excédents budgétaires. Cette dépendance à des facteurs économiques parfois imprévisibles rend l'exercice de prévision particulièrement complexe.

B) La fragilité financière des collectivités territoriales :

L'une des principales manifestations de cette fragilité réside dans la forte dépendance financière des collectivités territoriales à l'égard des transferts de l'État. Malgré les ressources propres dont elles disposent, une part importante de leurs recettes provient des dotations et des parts de taxes transférées par l'administration centrale. Cette dépendance réduit leur marge d'autonomie financière et les expose aux variations des politiques budgétaires nationales. Ainsi, toute modification des transferts financiers ou tout retard dans leur versement peut avoir des répercussions directes sur l'équilibre budgétaire local et sur la réalisation des projets programmés.

La faiblesse des ressources fiscales locales constitue également une source importante de vulnérabilité financière. Plusieurs collectivités territoriales disposent d'une assiette fiscale limitée en raison de la faiblesse de l'activité économique sur leur territoire ou des difficultés liées au recouvrement des taxes locales. Cette situation est particulièrement marquée dans les communes rurales et les petites collectivités, où les recettes propres restent insuffisantes pour couvrir les dépenses de fonctionnement et financer les investissements nécessaires au développement local.

À cette contrainte s'ajoute l'insuffisance du rendement de certaines taxes territoriales. Les difficultés liées à l'identification des contribuables, à la mise à jour des bases fiscales et aux procédures de recouvrement réduisent souvent le niveau des recettes effectivement perçues. Il en résulte un écart entre les recettes prévisionnelles inscrites dans les budgets et les recettes réellement encaissées, ce qui fragilise la gestion financière locale et limite les capacités de planification à moyen terme.

C) Le contrôle administratif comme facteur de blocage face à l'exécution de programmation budgétaire pluriannuelle

Bien-que les lois organiques des collectivités territoriales ne parlent pas de tutelle dans son sens traditionnel, mais incluent plutôt le contrôle administratif sur les collectivités territoriales, ou l'utilisation du terme 'autorité de tutelle est abandonnée et remplacée par autorité de contrôle administratif et l'utilisation du terme certification, il est indemnisé par le visa, mais la domination de l'autorité de contrôle sur les décisions des élus est encore largement présente, ces décisions étant soumises à l'approbation et à l'indication de représentant de l'autorité centrale

Ce contrôle apparaît dans la pratique lorsque les autorités contrôlent les décisions des collectivités territoriales, en particulier celles relatives aux programmes et budgets des collectivités et chaque décision est signée sur les dépenses et les recettes.

Cela signifie que le contrôle administratif a un arrière-plan tuteur et cela est devenu selon l'un des chercheurs pour contrôler le mouvement et l'initiative des conseils élus ce qui affecté leur efficacité et entravé leurs programmes de développement, et une véritable

violation du principe de l'indépendance des conseils élus, d'autant plus qu'il se concentre sur les spécialités les plus importantes.

D'un point de vu général, Si la programmation pluriannuelle peut être considérée comme une étape finale dans le rapprochement des systèmes fonctionnels de planification macroéconomique, de planification stratégique de budgétisation annuelle robuste, elle n'est pas sans poser un certain nombre de difficultés.

L'instauration de la programmation à moyen terme vise au Maroc à améliorer, d'une part, la maîtrise du budget, et, d'autre part, à assurer la pérennité des politiques publiques et leur compatibilité avec les possibilités financières de l'État. Mais la mise en place des cadres à moyen terme, l'utilisation des techniques de budgétisation descendante, la concentration sur les résultats et l'emploi des méthodes modernes de gestion financière demeurent largement inachevées dans le pays. Il en résulte que l'approche graduelle retenue pour le passage aux cadres à moyen terme n'a pas créé les conditions de la véritable utilisation de ceux-ci. De plus, la rédaction actuelle du projet de nouvelle loi organique du budget ne favorise pas suffisamment l'introduction des cadres de dépense à moyen terme (CDMT).

Les stratégies sectorielles, préparées par les ministères coexistent au Maroc avec le plan national de développement économique et social, et le cadre macroéconomique. Ces instruments, de première importance, se heurtent cependant à de difficultés significatives. Ainsi les stratégies thématiques ne considèrent pas la totalité des coûts. De son côté, si le plan de développement économique et social continue à représenter une part importante des investissements publics, ses données financières ne sont, toutefois, pas actualisées et le taux de réalisation de ses projets apparaît depuis quelques années insuffisant.

De même, la mise en place du cadre macroéconomique paraît gênée par l'absence de certaines données importantes et la nécessité de mettre en place un modèle de prévision infra-annuel. Volontairement, les prévisions de recettes du projet de loi de finances (PLF) semblent surévaluées et les ressources sous-évaluées, limitant les possibilités des ministères sectoriels d'engager de nouveaux projets. De manière générale, les procédures de cadrage à moyen terme et d'élaboration du PLF font intervenir un grand nombre d'intervenants, s'avèrent complexes, peu formalisées et leurs prévisions économiques insuffisantes.

Soumis à de fortes interactions, les instruments de programmation budgétaire sont le tableau des opérations financières (TOFE) prévisionnel, le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) et les CDMT. Ils connaissent des insuffisances, tant dans leur contenu que dans leur procédure d'élaboration, qui vont jusqu'à l'absence de réalisation du CBMT. En particulier, les CBMT et CDMT étatiques ne prennent qu'imparfaitement en compte les recettes et les dépenses des collectivités territoriales, appelées à croître avec l'application de la décentralisation.

De ces constatations, la nécessité ressort de faire évoluer la maquette du CBMT et de l'appliquer pleinement. Pareillement, le TOFE demeure incomplet. De manière générale, la procédure de production de ces outils ne semble pas toujours claire, d'autant plus que les acteurs sont nombreux et leurs rôles pas toujours précisés. La comparaison de la démarche de programmation et de budgétisation Marocaine avec celle descendante privilégiée dans les

pays de l'OCDE montre les limites de la première. Enfin, la comparaison des calendriers budgétaires et de programmation met en lumière que celui du Maroc gagnerait à évoluer.

Section 2 : conditions et champs d'amélioration de la programmation budgétaire pluriannuelle :

Au Maroc « l'élaboration du CBMT revient au Ministère des Finances et de la Privatisation, à travers la consolidation des CDMT. Ce dernier est accompagné de deux notes explicatives. La première présente les hypothèses ayant présidé à l'élaboration du TOFT et des différentes politiques et mesures soutenant le cadre macroéconomique. La deuxième présente les écarts éventuels entre les projections consolidées proposées par les différents départements ministériels et les possibilités financières dégagées du TOFT, ainsi que les mesures de rationalisation et d'arbitrage assurant la compatibilité des CDMT avec les objectifs de soutenabilité du cadre macroéconomique.

Les pays qui ont « réussi » les CBMT décident le(s) plafond(s) très tôt dans le cycle budgétaire. Les liens entre les allocations budgétaires (annuelles) et la performance ne sont pas bien établis, sauf pour quelques secteurs précis »⁽³⁵⁾, il apparaît donc souhaitable de Publier les projets et les versions définitives des CBMT et CDMT, tout en mettant à la disposition du public une version abrégée et aisément compréhensible par tous. En effet, les cadres à moyen terme fixent le contexte d'analyse de l'impact budgétaire à trois ans des politiques publiques actuelles, tant au niveau national que sectoriel. Ils ont vocation à informer les membres de l'ARP et seraient utiles aux citoyens et aux acteurs économiques. Il s'avèrerait, dès lors, souhaitable de les rendre accessibles au public, dans leurs versions préliminaires, et surtout finales. En même temps, en vue de garantir une information compréhensible par tous les citoyens, des versions agrégées seraient à produire, Établir la nouvelle maquette des CBMT et concentrer son contenu sur les analyses et informations essentielles. Aussi, conviendrait-il de limiter son contenu aux parties suivantes :A) le contexte macroéconomique, figurant en détail dans la note de présentation du projet de la loi de finances de l'année T+1, s'en tiendrait au rappel de ses principaux éléments

B) les politiques fiscales et budgétaires, décrites dans d'autres documents, se concentreraient sur la présentation et l'explication du TOFE et du tableau des équilibres emplois-ressources ;

C) la gestion de la dette, ferait l'objet d'un document indépendant, décrivant la stratégie d'endettement, les analyses sur la viabilité et la soutenabilité de la dette.

Mais, naturellement, il reviendrait aux ministres sectoriels de s'approprier pleinement le sujet et donner les instructions dans ce sens, Mettre à jour le guide méthodologique sur le CDMT de sorte à en faire un guide de programmation et de budgétisation, réellement suivi, et d'incorporer le processus de préparation des CDMT dans celui de préparation du budget, Améliorer l'organisation de la préparation des CDMT.¹

¹ UNE MEILLEURE PLANIFICATION POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE BUDGÉTAIRE EN TUNISIE: LE CADRE DE DÉPENSES À MOYEN TERME © OECD 2016.

FRANK MORDACQ, la réforme budgétaire au Maroc ,séminaire du 12 juin 2013 Rabat.

Section3 : évaluation des difficultés et rendre l'approche encore cohérente et efficace :

Réfléchir en termes d'efficacité et de cohérence en matière de programmation budgétaire pluriannuelle (long terme) implique de partir d'une simple hypothèse : l'aide budgétaire contribue à produire des marges nouvelles de manœuvres.

Même si l'objectif poursuivi, à savoir contribué à éviter une crise de la balance des paiements, était atteint à court terme, ce type d'appui ne s'avérait guère soutenable dans la durée et n'offrait pas de réel soutien à la mise en œuvre d'une politique de développement social et économique à moyen terme.

Avec l'émergence des stratégies de réduction de la pauvreté et d'une réflexion plus globale sur les politiques de développement au cours des années 1990 est apparu le besoin de développer des instruments de nature programmatique,¹ c'est-à-dire visant à une plus grande cohérence entre l'action décentralisée, voire parfois isolée, des projets et les appuis macroéconomiques.²

Même si l'objectif de stabilité macroéconomique demeure aujourd'hui absolument central, l'aide budgétaire générale a marqué une rupture avec l'aide à la balance des paiements et avec le « tout macroéconomique », dans la mesure où elle s'inscrit dans une perspective plus longue et place un accent particulier sur la stratégie de réduction de la pauvreté et de promotion de la croissance des pays bénéficiaires. Par l'aide budgétaire, on cible des pays partenaires qui ont fait leurs premières preuves en matière de réformes économiques et sociales et démontré un engagement crédible pour poursuivre, voire accélérer ces réformes.

L'aide budgétaire est souvent perçue comme un instrument particulièrement vulnérable aux risques de mauvaise gouvernance économique et politique, la « traçabilité » des fonds étant *a priori* moins facile qu'elle ne l'est pour le financement de projets cloisonnés. En fait, les risques de mauvaise gouvernance économique liés à l'aide budgétaire s'appliquent à toutes les ressources alimentant le budget (revenus fiscaux, etc.). C'est donc dans les faiblesses des systèmes de gestion des finances publiques que résident ces *risques*, dits « *fiduciaires* ». L'appréciation des risques fiduciaires courus par l'ensemble des ressources budgétaires se justifie d'autant plus que les « victimes » potentielles ne sont pas seulement les contribuables des pays donateurs, mais avant tout les citoyens des pays partenaires. Le risque fiduciaire lié à l'aide budgétaire comporte quatre dimensions :

1. *Risque de transfert* : ce risque est proprement lié au transfert de fonds de l'aide budgétaire. Il décrit la possibilité que ces fonds soient détournés avant d'atteindre les comptes du trésor. Des audits extérieurs sont entrepris par les bailleurs pour contrôler ce risque, qui ne s'est jamais concrétisé dans les pays d'intervention du SECO.

¹ Revue de L'OCDE sur la gestion budgétaire Volume 2 Numéro 02, Allen schick.

² Michel lascombek , xavier vandenriessche 'les Finances publiques' édition 2013 , collection connaissance du droit , édition Dalloz paris.

2. *Risque d'exécution non planifiée* : ce risque décrit la possibilité que le budget ne soit pas exécuté conformément au budget voté par le parlement.

3. *Risque de non-enregistrement* : ce risque inclut une comptabilisation inadéquate des flux financiers, ou encore le fait que les vérifications (contrôles internes, audit externes) soient inexistantes ou ne répondent pas à des exigences de qualité et de délais nécessaires, **Jean-Luc BERNASCONI**, Le financement du développement par l'aide budgétaire générale : premier bilan et perspectives à moyen terme

Conclusion :

Certes, le mouvement qu'a connu le champ de gestion des Finances publiques Notamment en matière du Budget, dans ce cadre on pose un ensemble de questions. Les lois organiques de 1998-2002-2015 sont irrémédiablement des Motifs juridiques ou des pré-requis et Non des sources de développement.

La prise en considération de l'exactitude des mesures proactives et des planifications stratégiques et l'impératif de l'efficacité internationale en matière de management des Finances publiques place le Maroc dans un ensemble de mutations, ce qui nécessite une configuration au niveau d'études des priorités des dépenses du gouvernement.

L'obéissance aux principes et règles des institutions internationales est le Fruit de l'impact de la conscience des autorités gouvernementales, ce qui marque l'obligation de préparation des Motifs structurelles et organisationnelles ainsi que managériale afin de répondre à l'ensemble de ces exigences.

L'enjeu majeur actuel est de reconfigurer les mécanismes de management budgétaire afin de Rendre l'action gouvernementale adéquate avec les mutations relatives à la planification internationale et l'impératif des mesures proactives en conformité même avec les objectifs de la réforme budgétaire marocaine qui nécessite la clarté aux choix stratégiques en renforçant la programmation budgétaire triennale , Accroître la performance en orientant le budget vers les résultats et de renforcer la déconcentration budgétaire pour favoriser une gestion de proximité répondant aux attentes des citoyens .

Bibliographie :

ouvrages :

- Mohamed Karim, Viabilité des Finances publiques Marocaines, Economie Sciences politiques MAGHREB MOYEN ORIENT Maroc Novembre 2010
- S. GODEFROY, H. ZELLER, “La LOLF et la réforme de l’État”, in La réforme de l’État, cahier français n° 346, septembre-octobre 2008
- P. GAUDEMET, “Finances publiques : budget/trésor”, P. GAUDEMET, Tome 1, 7ème édition
- M. BOUVIER, “Réforme des finances publiques : réforme de l’État”, Revue française des Finances Publiques, 2001.
- FRANK MORDACQ, la réforme budgétaire au Maroc, séminaire du 12 juin 2013 Rabat.
- Michel lascombek , xavier vandenriessche ‘les Finances publiques’ édition 2013 , collection connaissance du droit , édition Dalloz paris

Etudes et Articles et Rapports:

- Dr. Kissi Farida , La modernisation de la gestion budgétaire au Maroc , Revue Des économies nordAfricaines ISSN : 1112-6132 Vol 14 / N ° (19) 2018
- “La nouvelle approche budgétaire”, in Revue Al Maliya, n° 33, juin 2004
- Guide de la programmation budgétaire triennale, ministère de l’économie et des finances, Royaume du Maroc
- J. BLONDAL, “La réforme budgétaire dans les pays membres de l’OCDE: tendances communes” Revue de l’OCDE sur la gestion budgétaire. Vol. 2, No. 4. OCDE. 2003
- G. COLLANGE, P. DEMANGEL, R. POINSARD, “Guide méthodologique du suivi de la performance”, Banque Internationale pour la reconstruction et le Développement, 2006
- Rapport d’activité 2010 de la Direction du Budget”(Article) , Direction du Budget, Maroc, 2011
- M. BOUVIER, “La réforme des finances publiques au Maroc: performance, responsabilisation, transparence”, in Revue Française des Finances Publiques, n° 102, Juin 2008
- UNE MEILLEURE PLANIFICATION POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE BUDGÉTAIRE EN TUNISIE: LE CADRE DE DÉPENSES À MOYEN TERME © OECD 2016
- FRANK MORDACQ, la réforme budgétaire au Maroc, séminaire du 12 juin 2013 Rabat.
- Revue de L’OCDE sur la gestion budgétaire Volume 2 Numéro 02, Allen schick
- Lienert I. (2009), Les CDMT dans les pays de l’OCDE, blog-pfm.imf.org/files/les-cdm-t-dans-les-pays-de-locde---1---dmsdr1s.ppt
- Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT) en Tunisie: guide méthodologique”, Union Européenne et Ministère des Finances de Tunisie, 2009

- Ministère des Finances et des Comptes publics : Programmation pluriannuelle des finances publiques et budget triennal de l'État, Maroc: Ministère des Finances et de la Privatisation du Maroc, Cadre de Dépense à Moyen Terme : guide méthodologique »
- L. KASEK, D. WEBBER, "Performance-Based Budgeting and Medium-Term Expenditure Frameworks in Emerging Europe", World Bank, 2009
- Rapport de la commission budgétaire et des affaires financières et de programmation, Région Rabat -salé -kenitra, session d'octobre 2018
- exposé sur le Contrôle hiérarchique sur les dépenses de l'Etat, Master gestion des ressources humaines et finances des administrations de l'Etat et collectivités territoriales, université Ibn Tofail Kenitra 2012-2013
- AMAL LARHILD l'apport de la programmation budgétaire pluriannuelle dans la modernisation de l'état

Textes de lois :

- Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances. BULLETIN OFFICIEL W 6370 - 1 ramadan 1436 (18-6-2015)
- Loi organique n° 111-14 relative aux régions promulguée par le dahir n° 1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) (BULLETIN OFFICIEL n° 6440-3 du 18 Février 2016)
- Dahir n° 1-15-84 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et provinces Bulletin Officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016)
- décret n° 2-16-308 du 23 Ramadan 1437 (29 juin 2016) fixant le contenu de la programmation triennale du budget de la commune et les modalités de son élaboration, BULLETIN OFFICIELLE N 6562-22 rjeb 1438 (20-4-2017)
- décret n° 2-16-308 du 23 Ramadan 1437 (29 juin 2016) fixant les conditions et les modalités de virement des crédits ouverts au budget de la région, BULLETIN OFFICIELLE N° 6562-22 rejb 1438 (20-4-2017)
- Dahir n° 1-07-195 du 19 kaada 1428 (30 novembre 2007) portant sur la LOI N° 47-06 RELATIVE A LA FISCALITE DES COLLECTIVITES LOCALES, BULLETIN OFFICIEL n° 5584 du 25 kaada 1428 (6 décembre 2007)
- Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances. BULLETIN OFFICIEL W 6370 - 1 ramadan 1436 (18-6-2015)

Webographie :

- <https://epargne.ooreka.fr/astuce/voir/598485/top-down-et-bottom-up>
- Lienert I. (2009), Les CDMT dans les pays de l'OCDE, blog-pfm.imf.org/files/les-cdmt-dans-les-pays-de-l'ocde---1---dmsdr1s.ppt