



**« La dépense publique
et son impact économique et social »**

Noureddine BENSOUDA
Trésorier Général du Royaume

Université Sidi Mohamed Ben Abdellah

Fès, le mardi 5 décembre 2023

Le budget de l'Etat et plus particulièrement la dépense, constitue un levier majeur d'intervention dans les domaines économique et social quel que soit le système politique.

En fait, le budget reflète de manière chiffrée **la vision politique de la société**.

Il est régi par des **principes et des règles de droit**, il obéit à **une programmation** et il doit être **bien géré** afin d'atteindre **les résultats** escomptés.

Ce sont ces quatre axes que nous allons présenter afin d'appréhender le sujet de la dépense publique et son impact économique et social.

Par rapport à **la vision politique**, si l'intervention de l'Etat est devenue évidente, le débat entre les libéraux et les keynésiens porte surtout, sur **le degré et les modalités** de son intervention.

Pour les libéraux, l'Etat doit limiter son intervention aux fonctions régaliennes, à savoir assurer la sécurité extérieure, la sécurité intérieure et maintenir l'ordre public, définir le droit, rendre la justice et émettre la monnaie.

La théorie libérale est fondée sur l'idée que la régulation de l'économie doit se faire par **le marché** et non pas par l'Etat.

Toutefois, la **survenance des crises et des événements imprévus** a amené les keynésiens à prôner l'élargissement des compétences de l'Etat, afin de corriger les imperfections du marché et de garantir l'intérêt général et le bien-être de tous les citoyens, à travers la relance économique et la mise en place de la protection sociale.

Il demeure entendu que Keynes ne préconise pas l'intervention de l'Etat dans l'économie en toutes circonstances. Il soutient que le budget doit être équilibré sur le long terme, que l'intervention de l'Etat soit conjoncturelle pour maintenir le niveau de la demande et encourager l'investissement, et qu'il faut respecter l'initiative privée.

Lors de la crise de 1929, de la crise pétrolière de 1970, de la crise financière de 2008, de la crise de la Covid-19, ..., les Etats ont pris la décision d'intervenir.

Car lors des crises, le rôle des Etats¹ ne peut pas être pensé comme en temps normal, dès lors que ces crises ne correspondent ni à un choc de demande, ni à un choc d'offre.

¹ Gilles Dufrénot, Que signifie le retour en force des Etats à l'aune d'une crise sanitaire ? https://www.melchior.fr/sites/melchior/files/fichiers/DUFRENOT%20Gilles_R%C3%B4le%20des%20Etats.pdf

A titre de rappel, durant la crise financière de 2008, certains Etats et leurs banques centrales ont été obligés de soutenir le secteur bancaire, les entreprises et les ménages afin d'éviter les faillites en cascade ..., ce qui s'est traduit par une accélération des dépenses et par voie de conséquence, des déficits budgétaires et de l'endettement.

Pendant la pandémie de la Covid-19, l'Etat est intervenu de manière massive en vue de sauvegarder les biens et les services vitaux nécessaires aux individus tels que l'alimentation, « la continuité de l'éducation, des missions de sécurité publique et nationale, des services de la justice »².

Il a dû apporter son appui à l'appareil productif afin que son arrêt partiel ne conduise pas à des pertes irréversibles de productivité du travail et du capital.

Il en est de même pour le Maroc où l'Etat a été contraint dernièrement, d'intervenir pour faire face aux conséquences du tremblement de terre d'Al Haouz.

Ainsi, il est apparu urgent de:

- procéder à la réhabilitation et l'aide à la reconstruction des logements détruits dans les zones sinistrées ;
- prendre en charge les personnes en détresse, particulièrement les orphelins et les personnes vulnérables et l'ensemble des personnes qui se retrouvent sans abri à cause du tremblement de terre, notamment en ce qui concerne l'hébergement, l'alimentation et tout autre besoin de base ;
- soutenir des opérateurs économiques en vue d'une reprise immédiate des activités au niveau des zones concernées ;
- constituer des réserves et des stocks de première nécessité au niveau de chaque région du Royaume pour parer à tout type de catastrophe.

En fait, l'intervention de l'Etat s'entend de l'utilisation, par celui-ci, de **la politique budgétaire comme véritable instrument de politique économique**.

La dépense, qui représente un outil important de la politique budgétaire, permet à l'Etat de satisfaire les besoins publics des citoyens, en matière d'éducation, de soins de santé, de logement, de transport, ...

Elle permet aussi, de répondre aux besoins des entreprises en mettant en place un environnement adéquat pour les inciter à investir, à créer de l'emploi et à produire des biens et des services.

² Idem.

L'Etat met ainsi à la disposition du secteur privé les infrastructures de base, à savoir des zones industrielles, un réseau routier et ferroviaire, des ports, des aéroports, un réseau de télécommunications, ...

De plus et afin de soutenir la croissance et orienter l'investissement pour couvrir l'ensemble du territoire national, l'Etat en tant qu'agent économique, ouvre grâce à la commande publique des opportunités de création de richesse par les entreprises au niveau régional et local.

En somme, partout dans le monde, l'intervention de l'Etat dans la sphère économique et sociale s'est traduite par une augmentation substantielle des dépenses publiques, une aggravation du déficit budgétaire et un accroissement sans précédent de l'encours de la dette.

Par conséquent, il est indispensable que les finances publiques en général et les dépenses en particulier soient **encadrées juridiquement**. C'est l'objet du second axe de mon exposé.

Au Maroc, le cadre normatif des dépenses publiques est composé notamment, de la Constitution, de la loi organique relative à la loi de finances (LOLF), des lois de finances, des décrets et arrêtés d'application et des principes directeurs édictés par les normes et standards internationaux.

La Constitution consacre plusieurs articles relatifs aux recettes, aux charges publiques et à la loi de finances en général.

Elle rappelle dans son préambule, que le Maroc a fait le choix irréversible de construire un Etat de droit démocratique et **moderne** ayant pour fondement les principes notamment, de **bonne gouvernance**. Il développe une **société solidaire** où les citoyens jouissent notamment, de **l'égalité des chances**.

Dans son article premier, la constitution dispose que le régime constitutionnel du Royaume est fondé sur « les principes de **bonne gouvernance** et de **la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes** ».

Au niveau du titre deux réservé aux libertés et droits fondamentaux, dans son article 31, le rôle de l'Etat et de ses démembrements est bien précisé de manière à montrer **le choix de société et la vision politique**.

Ainsi, « l'Etat, les établissements publics et les collectivités territoriales œuvrent à la mobilisation de tous les moyens disponibles pour faciliter l'égal accès des citoyennes et des citoyens » aux soins de **santé**, à la protection sociale, à la couverture médicale et à la solidarité mutualiste ou organisée par l'Etat, à une éducation moderne, accessible et de qualité, ...à la formation professionnelle et à l'éducation physique et artistique, à un logement décent, au travail,..., à l'accès aux fonctions publiques selon le mérite, à l'accès à l'eau et à un environnement sain et au développement durable.

L'article 33 est réservé à la **jeunesse** qui doit participer au développement social, économique, culturel et politique de notre pays. Constituant plus de 41% de la population en 2022, les jeunes de moins de 25 ans et les jeunes en général doivent être aidés à s'insérer dans la vie active et associative et prêter assistance à ceux qui sont en difficulté d'adaptation scolaire, sociale ou professionnelle...

Des politiques publiques doivent être destinées aux personnes et aux catégories à besoins spécifiques (article 33).

La constitution dans son article 36, dispose que les conflits d'intérêt doivent être sanctionnés ainsi que toute infraction relative à la passation et à la gestion des marchés publics.

Elle précise que tous les citoyens « supportent, en proportion de leurs facultés contributives, **les charges publiques** que seule la loi peut, dans les formes prévues par la présente Constitution, créer et répartir » (article 39).

De même, « Tous supportent solidairement et proportionnellement à leurs moyens, les charges que requiert le développement du pays, et celles résultant des calamités et des catastrophes naturelles » (article 40).

A travers ces deux articles, la constitution pose le socle devant prévaloir pour des finances publiques viables, dont les piliers sont l'équité fiscale et l'orientation des dépenses pour le développement du pays, ainsi que la solidarité face aux catastrophes naturelles, comme ce fût d'ailleurs le cas, pour les contributions aux deux comptes d'affectation spéciale dédiés respectivement, à la Covid-19 et au séisme d'Al Haouz.

Ce qu'il y a lieu de retenir est que la constitution de 2011 a introduit un titre XII consacré à la dimension managérielle.

Aussi, l'article 154 dispose : « les services publics sont organisés sur la base de **l'égal accès des citoyennes et des citoyens, de la couverture équitable du territoire national et de la continuité des prestations rendues**. Ils sont soumis aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité... ».

Vient ensuite l'article 157 qui annonce qu'une **charte des services publics** fixe l'ensemble des règles de bonne gouvernance relatives au fonctionnement des administrations publiques, des régions et des autres collectivités territoriales et des organismes publics ».

En effet, cette charte promulguée le 14 juillet 2021 insiste sur « la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes, en obligeant les responsables des services publics à rendre compte de leur gestion des deniers publics et de **leur performance** sur la base des résultats atteints par rapport aux objectifs définis et aux moyens mis à leur disposition ».

En fait, cette charte reprend en ce qui concerne les finances publiques, les principes édictés par **la loi organique des finances** de 2015. Cette dernière a fixé les règles et les principes fondamentaux relatifs au contenu, à la présentation, à l'élaboration, à l'adoption, à l'exécution et au contrôle de la loi de finances.

Elle cerne également le partage des pouvoirs en matière de finances publiques, en délimitant le rôle et les responsabilités impartis aux différents acteurs.

La loi organique des finances, qualifiée de constitution financière de l'Etat, a pour principal objectif d'améliorer l'intervention de l'Etat à travers l'efficacité de la dépense publique³, en termes de **performance et de qualité du service public rendu**.

Dans ce sens, la loi organique des finances a permis le passage d'une culture de moyens et de répartition des enveloppes budgétaires entre les départements ministériels⁴, à **une logique de résultats et de performance**.

Cette logique se retrouve au niveau de la réforme de la nomenclature budgétaire qui permet désormais, de décliner les politiques publiques sous forme de **programmes, subdivisés en régions et en projets ou actions**, auxquels sont associés des indicateurs chiffrés permettant de mesurer les résultats escomptés et faisant l'objet d'une évaluation qui vise à s'assurer des conditions d'efficacité, d'efficience et de qualité liées aux réalisations.

C'est d'ailleurs ce qu'a souligné André Barilari, spécialiste en finances publiques, pour le cas français, en précisant que « Le budget de l'Etat est structuré en programmes et chaque programme est une politique, avec une stratégie, des objectifs, des indicateurs pour mesurer le progrès sur ces objectifs »⁵.

Il convient de rappeler qu'auparavant, « le budget était complètement incompréhensible : on avait des dépenses par nature et non par destination et on ne savait donc pas ce que coûtaient les politiques publiques »⁶.

Par ailleurs et afin de rationaliser et d'optimiser les dépenses publiques, les crédits relatifs aux dépenses de personnel sont devenus limitatifs à partir du 1^{er} janvier 2020 (article 58), permettant ainsi une meilleure programmation des dépenses de personnel pour mieux maîtriser l'évolution de la masse salariale des fonctionnaires de l'Etat.

³ Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, présenté au nom de M. Dominique de Villepin, Premier ministre, par M. Thierry Breton, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et par M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, juin 2005, 142p., p.6.

⁴ Nouredine Bensouda, La réforme de la loi organique des finances : vers un nouveau modèle de gestion des finances publiques, rencontre organisée par l'Association des Membres de l'Inspection Générale des Finances, Rabat, le mercredi 2 mai 2012.

⁵ André Barilari, intervention dans le cadre du colloque sous le thème « Finances publiques et pérennité de l'Etat », Fondation Res Publica, Paris, lundi 24 avril 2006, 48p., p.8.

⁶ Idem.

La loi organique des finances interdit également, d'incorporer des dépenses de personnel ou de matériel afférentes au fonctionnement des services publics parmi les dépenses d'investissement (article 17), en vue de réserver les crédits d'investissement à la préservation, à la reconstitution ou à l'accroissement du patrimoine national.

Enfin, il a été procédé à la création d'un chapitre au niveau des dépenses de fonctionnement consacré aux remboursements, dégrèvements et restitutions fiscaux (article 42), de sorte que les recettes fiscales soient prises en considération de manière brute, alors qu'elles étaient jusqu'à fin 2015 présentées sur une base nette, après contraction entre les recettes et les dépenses.

L'abandon de la compensation entre les recettes et les dépenses en matière fiscale renforce la transparence, la traçabilité et les principes de sincérité budgétaire et de sincérité des comptes publics, consacrés par la loi organique des finances (articles 10 et 31).

En plus de la Constitution et de la Loi organique des finances, les dépenses publiques sont régies par différents textes législatifs et réglementaires notamment, le statut général de la fonction publique, le règlement général de comptabilité publique, la législation et la réglementation régissant la commande publique, ...

De leur côté, **les institutions internationales** (Banque mondiale, FMI, OCDE, ...) s'intéressent à la gestion des finances publiques et plus particulièrement aux dépenses publiques, convaincues que « seule une bonne gestion des finances publiques est à même de faire le lien entre les ressources disponibles, la prestation de services et la réalisation des objectifs de l'action publique »⁷.

Pour ce faire, ces institutions ont mis en place un certain nombre de normes, de principes et de standards internationaux pour encadrer la gestion des finances publiques et en évaluer l'efficacité.

A titre d'illustration, en 1998, la banque mondiale a mis à la disposition des gestionnaires publics un « **Manuel de gestion des dépenses publiques** », qui constitue « un cadre de réflexion sur les modalités d'une saine politique budgétaire et sur les bases d'un système de gestion des dépenses publiques efficace ».

En 2001, le programme PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability ou Dépenses Publiques et Responsabilité Financière) a été créé par sept partenaires internationaux du développement : la Commission européenne, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, et les gouvernements britannique, français, norvégien et suisse.

Le programme PEFA constitue un cadre d'évaluation de la gestion des finances publiques.

⁷ PEFA, cadre d'évaluation de la gestion des finances publiques, septembre 2016, 121p.

L'OCDE a, pour sa part, mis en place les « cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) »⁸ qui permettent aux administrations centrales de se placer dans une perspective budgétaire à moyen terme, et pas seulement annuelle.

Les CDMT peuvent constituer un instrument précieux pour mieux gérer les dépenses de l'ensemble des administrations centrales et assurer la discipline budgétaire.

Dans ce sens, et c'est l'objet du troisième axe de mon intervention, entendons la **programmation budgétaire**.

Au Maroc et après une expérimentation en 2007 du CDMT, la loi organique des finances prévoit 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 » (article 5).

En définitive, ce sont les dépenses qui déterminent le volume des ressources à mobiliser pour en assurer le financement.

C'est d'ailleurs ce qui a été énoncé, il y a longtemps déjà, par le professeur Gaston Jèze lorsqu'il affirmait : « il y a des dépenses, il faut les couvrir »⁹.

La programmation budgétaire est « au cœur de la production de la régulation intersectorielle et de la tentative de mise en cohérence de multiples politiques publiques »¹⁰. Elle traduit la mise en œuvre effective des principes constitutionnels de bonne gouvernance.

Elle consiste à décliner les politiques publiques sous forme de programmes et de projets, à répartir les crédits entre les différents ministères en fonction de la priorité des projets retenus et de leurs impacts sur le vécu quotidien des citoyens.

Une programmation budgétaire non optimisée génère une déperdition des crédits, leur annulation en fin d'exercice pour les dépenses de fonctionnement et leur report d'année en année pour les dépenses d'investissement, avec des conséquences en termes de rallongement des délais de réalisation des projets.

La consommation des crédits budgétaires dépend de la capacité de gestion des ministères, de la nature de la dépense (fonctionnement, investissement, charges communes, ...) et du support budgétaire de la dépense (budget général, services de l'Etat gérés de manière autonome (SEGMA) ou comptes spéciaux du Trésor).

⁸ OCDE (2015), « Les cadres de dépenses à moyen terme », dans *Government at a Glance 2013*, Editions OCDE, Paris.

⁹ Gaston Jèze, *Cours de science des finances et de législation financière française. Théorie générale du budget*. Sixième édition, Paris, Marcel Giard, libraire éditeur, 1922, 322p.

¹⁰ Bruno Théret, « Alexandre Siné, L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'Etat », *Sociologie du travail*, Vol. 50 - n° 1 | Janvier-Mars 2008, pp. 102-105.

Si globalement les taux d'engagement et d'émission des dépenses de fonctionnement sont satisfaisants, ceux relatifs aux dépenses d'investissement, aux comptes spéciaux du Trésor et aux SEGMA enregistrent des niveaux moyens et/ou faibles selon les ministères.

A titre d'illustration, l'exécution des dépenses d'investissement de l'année 2022 s'est traduite par des reports d'environ 13 MMDH, qui tout en étant engagés n'ont pas pu être ordonnancés, compte non tenu des crédits annulés faute d'engagement.

Afin de limiter le volume des reports de crédits, la loi organique des finances prévoit que 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 de l'année budgétaire pour chaque département ministériel ou institution (article 63).

L'écart entre les crédits ouverts et ceux réellement dépensés confirme ce que certains appellent **l'illusion budgétaire**, qui « désigne l'écart entre les crédits initiaux, les autorisations de dépenses affichées lors du vote de la loi de finances et les crédits exécutés, ceux réellement dépensés en loi de règlement »¹¹.

Pour mieux appréhender cette réalité, je ferais l'exercice d'analyse du budget de l'Etat où les dépenses « **dites incompressibles ou inéluctables** » représentent une part importante, laissant peu de marges en termes d'arbitrage et de répartition des crédits budgétaires

A titre d'exemple, les crédits ouverts pour le budget général de l'Etat par la loi de finances 2022 (fonctionnement, investissement et dette) ont été de 419,7 MMDH, répartis comme suit :

- les salaires de personnel : 147,5 MMDH ou 35,2% ;
- les charges de la dette (principal et intérêts) : 90,2 MMDH ou 21,5% ;
- les charges communes : 59,4 MMDH ou 14,2% (compensation, retraite et prévoyance sociale, subventions et transferts, versements aux comptes spéciaux du Trésor, ...) ;
- les subventions, versements, transferts et dotations en capital imputés sur les budgets des ministères : 64,3 MMDH ou 15,3% ;
- les remboursements, dégrèvements et restitutions fiscaux : 8,1 MMDH ou 1,9%.

Il en découle que 88% des crédits ouverts au titre de 2022 sont préalablement affectés et que seuls 51 MMDH ou 12% des crédits font l'objet de négociations budgétaires relatives aux dépenses de fonctionnement (matériel et dépenses diverses) et aux dépenses d'investissement des ministères.

Ce phénomène d'incompressibilité des charges de l'Etat se retrouve également, et dans les mêmes proportions, au niveau de l'exécution effective de la loi finances.

¹¹ Idem.

Il reste entendu toutefois, que les ministères disposent de marges de manœuvre de négociation avec le ministère de l'économie et des finances pour ce qui est des postes budgétaires destinés notamment, au recrutement du personnel.

Il ressort de ces données, que le niveau des dépenses de l'Etat dépend en partie de facteurs qui s'imposent aux pouvoirs publics et limitent leurs marges de manœuvre.

Il s'agit de dépenses qui sont inéluctables et dont la maîtrise est très difficile :

1- **Le poids de la masse salariale**, qui dépend du nombre de fonctionnaires, des régimes indemnitaires, des avancements d'échelons et d'échelles, des décisions prises lors des dialogues sociaux, ...

2- **L'Etat, en tant qu'assureur en dernier ressort**, doit intervenir pour garantir le paiement des **pensions de retraite** qui sont conditionnées par le nombre de pensionnés et la politique de revalorisation des pensions.

3- **L'impact des dépenses dont les crédits sont évaluatifs**, qui contribuent à la hausse des dépenses.

C'est le cas du **service de la dette** qui est tributaire du déficit budgétaire, de l'encours et de la structure de la dette, des taux d'intérêt, des cours de change et de la partie de la dette qui arrive à échéance.

C'est le cas également des **remboursements, dégrèvements et restitutions fiscaux** dont les crédits sont évaluatifs.

A titre d'illustration, les crédits ouverts par la loi de finances 2022 relatifs à ce chapitre, ont été de 8,1 MMDH tandis que les dépenses effectives imputées sur le budget général ont été de 12,9 MMDH.

4- **L'incidence des décisions passées prises antérieurement à l'année courante** qui peuvent produire des effets pluriannuels et exercer une pression sur la détermination de l'enveloppe globale des dépenses.

C'est le cas par exemple, des contrats-programme, des loyers, et de toutes les composantes des engagements hors bilan¹² (engagements de retraites, dettes garanties, ...).

C'est ce qui explique le fait que les dépenses de fonctionnement et d'investissement du budget général de l'Etat ont connu une augmentation ininterrompue durant les vingt dernières années, puisqu'elles ont plus que doublé, passant en terme nominal de 123 MMDH en 2004 à 330 MMDH en 2022, soit une hausse de plus de 168%.

¹² Les engagements hors bilan de l'Etat retracent les obligations qui, sans réunir les critères d'inscription à son bilan, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur la soutenabilité de sa situation financière.

A ce sujet, la viabilité des finances publiques requiert, comme cela a été proposé par Alain Lambert et François Baroin, deux ex-ministres du budget en France, d'instaurer « la règle de zéro valeur hors charge de la dette et pensions »¹³.

Cela signifie concrètement que d'une année sur l'autre, tous les postes du budget seront reconduits à l'identique, hormis la dette et les pensions, qui sont des dépenses héritées du passé, laisser l'inflation jouer son rôle.

La rationalisation **des finances publiques en général et des dépenses en particulier demeure une affaire de gestion et de gouvernance**. C'est l'objet de mon quatrième et dernier axe.

En plus de la programmation que je viens de développer, trois **leviers sont essentiels, à savoir une vision consolidée de la dépense, une meilleure politique d'achat de l'Etat et une évaluation périodique des politiques publiques**.

Les finances publiques s'entendent des finances de l'ensemble du secteur public, constitué de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements et entreprises publics et des régimes de retraite et de prévoyance sociale.

C'est dire le nombre important d'acteurs publics qui interviennent dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques.

Ces intervenants se caractérisent par la diversité de leurs supports budgétaires, de leur système comptable, des ressources financières dont ils disposent et des projets qu'ils comptent réaliser.

Ceci ne facilite pas la connaissance exacte de la situation financière du secteur public et ne permet pas de parvenir à la cohérence des politiques publiques.

A ce propos, Alain Lambert, ancien ministre du budget et l'un des pères fondateurs de la loi organique des lois de finances en France, disait que : « après trente années ininterrompues d'engagement au service des finances publiques, je ne parviens pas à élucider ce mystère : pourquoi continue-t-on à appréhender et à gérer séparément les comptes de l'Etat, de la sécurité sociale et des collectivités territoriales ? S'agit-il d'un refus ou d'une inconscience ? »¹⁴.

Cela confirme toute l'importance que revêt la consolidation budgétaire et comptable pour les besoins de cohérence et d'optimisation des politiques publiques et pour mesurer de manière précise l'impact de l'ensemble des composantes du secteur public sur l'économie nationale.

¹³ François Baroin, Journal de crise, éditions Jean-Claude Lattès, 2012, 358p., p.83

¹⁴ Alain Lambert, Déficit publics, la démocratie en danger, Armand Colin, 2013, 235p., p.77.

Les finances publiques et en particulier les dépenses publiques se réalisent à travers plusieurs supports budgétaires (budget général, comptes spéciaux du Trésor et SEGMA) et une pluralité de cadres juridiques, comme c'est le cas pour les dépenses de personnel, les subventions, les transferts, ..., ainsi que par le biais des marchés publics.

A ce sujet, le vrai enjeu c'est la politique de l'achat public. Une grande partie des dépenses de fonctionnement et d'investissement des différents départements ministériels est réalisée au moyen d'achats publics régis notamment, par le décret sur les marchés publics.

Pratiquement, la plupart des gouvernements ont essayé de le réformer en tenant compte des changements du contexte économique et social aussi bien au niveau national qu'international.

Le cadre juridique des marchés publics remonte à 1907. En effet, à cette époque plus exactement de **1907 à 1917**, et faute d'une réglementation particulière propre, les achats publics étaient effectués soit selon les usages de commerce en vogue à l'époque, soit selon la réglementation française sur les marchés publics qui faisait partie intégrante du règlement de la comptabilité publique institué par le **Dahir du 9 juin 1917**.

Le Dahir du 19 juin 1917 portant règlement sur la comptabilité publique sera abrogé et remplacé par le **Dahir du 6 août 1958** portant règlement sur la comptabilité publique du Royaume, consacrant la première réforme des règles régissant les marchés publics du Maroc indépendant.

Cette réforme avait pour principal objectif, la mise en phase des règles et des procédures des marchés publics à la nouvelle organisation institutionnelle, administrative et financière :

- Banque du Maroc (Dahir du 30 juin 1959) ;
- Caisse de Dépôts et de Gestion (Dahir du 10 février 1959) ;
- Contrôle financier de l'Etat (Dahir du 14 avril 1960) ;
- Commission Nationale des Comptes, actuelle Cour des Comptes (Dahir du 14 avril 1960) ;
- Constitution (14 décembre 1962) ;
- Loi organique des finances (9 novembre 1963).

Le **Décret du 29 mars 1965** consacre l'adoption d'une réglementation propre aux marchés publics.

Ainsi, les règles de gestion des marchés publics ont connu une double rupture, dans la mesure où elles seront individualisées dans un texte spécifique par rapport à celles régissant la comptabilité publique et elles sont édictées au même titre que le règlement général de comptabilité publique, par un texte d'ordre réglementaire et non législatif.

Politiquement, le Maroc vivait sous l'égide de la première constitution de 1962 et de l'état d'exception déclaré suite aux mouvements sociaux ayant marqué cette époque.

Economiquement, l'Etat avait mis en place des plans de stabilisation : le plan triennal 1965-1967 et le plan quinquennal 1968-1972.

Le Maroc avait procédé au lancement de travaux importants liés aux infrastructures hydrauliques, routières, portuaires et aéroportuaires et engagé des dépenses en vue de satisfaire les exigences liées aux besoins sociaux, d'éducation et de santé.

Pour accompagner cet effort d'investissement, la réforme des marchés publics de 1965 a instauré des règles plus rigoureuses de gestion, de contrôle et de suivi de la commande publique.

Le **Décret du 14 octobre 1976** constitue une réponse à l'accroissement du volume du budget d'investissement durant la décennie 1970, marquée par l'augmentation des prix des matières premières, notamment les phosphates.

Les dépenses d'investissement ont concerné notamment, les grands travaux d'infrastructure (barrages, routes, constructions scolaires et universitaires, ...).

La réforme des marchés publics de 1976 était sous-tendue par la volonté des pouvoirs publics d'encadrer le développement des dépenses publiques qui intéressaient tous les secteurs de l'économie nationale et portaient davantage sur des travaux ou des prestations d'une complexité et d'une technicité sans commune mesure avec les besoins des années 1960.

Le **Décret du 30 décembre 1998** répond à l'exigence de convergence avec les normes et standards internationaux :

- Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ;
- Commission des Nations Unies pour le Droit Commercial International (CNUDCI) ;
- Organisation pour le Commerce et le Développement Economique (OCDE).

Elles ont également pris en considération les engagements internationaux du Maroc, pris dans le cadre de l'accord d'association avec l'Union européenne de 1996 et de l'accord de libre-échange conclu en 2005 avec les Etats-Unis d'Amérique.

Le **Décret du 5 février 2007** procède de la volonté d'adaptation du domaine des marchés publics aux mutations que le rôle de l'Etat a connues, avec le désengagement progressif d'un certain nombre de secteurs et l'accélération du processus de privatisation et d'externalisation de certaines prestations.

Cette réforme vient compléter les réformes ayant affecté l'environnement des affaires notamment, le droit des sociétés, la réforme bancaire, la réforme fiscale et le code de commerce.

Le **Décret du 20 mars 2013** consacre l'unicité du cadre juridique organisant la commande des organismes publics, qui a été au cœur du nouveau dispositif réglementaire. Il s'applique désormais, aux marchés des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et aux prestations architecturales.

La refonte du décret relatif aux marchés publics de 2023 constitue une nouvelle génération de réformes. Elle vise l'atteinte de trois principaux objectifs¹⁵ :

Le premier objectif consiste à donner une plus grande visibilité et davantage de clarté aux acteurs économiques et d'enrayer l'inflation de textes régissant les marchés publics (règlements internes des achats), à travers **l'adoption d'un référentiel unique des marchés publics** applicable à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et aux autres personnes morales de droit public.

L'objectif de cette unicité étant de permettre à l'entreprise candidate à la commande publique de disposer d'un même référentiel et de mettre ainsi fin au « mille-feuilles juridique » où se superposent différents textes et règlements propres des achats de l'Etat, des collectivités territoriales et de chacun des établissements publics.

Le deuxième objectif concerne la consécration du choix des pouvoirs publics de jouer **la carte de la préférence nationale** dans le respect des engagements internationaux pris par notre pays dans le cadre des accords d'association et de libre-échange.

Il concerne également, le soutien de la valeur ajoutée locale, en valorisant les produits d'origine nationale notamment ceux de l'artisanat, la conformité aux normes marocaines et la revitalisation de l'emploi local et du recours à l'expertise technique nationale pour les marchés d'études et les marchés de conception et de mise en œuvre des systèmes d'information.

Le troisième objectif a trait au renforcement des mécanismes visant à faciliter l'accès **des petites et moyennes entreprises**, des coopératives, des unions de coopératives et des auto-entrepreneurs aux marchés publics, notamment les entreprises émergentes (start-up), qui opèrent dans le domaine de la transition numérique, de la digitalisation et de l'innovation.

En définitive, la dernière réforme du décret sur les marchés publics répond à une forte demande d'égalité des chances, de transparence, d'efficacité et de performance des achats publics, principes énoncés par la constitution et tout le corpus juridique. Elle ambitionne de lutter contre le phénomène de la casse des prix.

¹⁵ Interview accordée par Noureddine Bensouda, Trésorier Général du Royaume, à La lettre d'Artémis n° 28, 3^{ème} trimestre 2023.

A titre d'exemple, le nouveau décret dépasse la culture du moins-disant qui privilégiait l'offre financière, pour asseoir la logique du **mieux-disant** donnant la priorité à la qualité technique de l'offre.

Cette logique est fondée sur l'écartement des offres anormalement basses et des offres excessives par rapport au prix de référence, constitué de la moyenne des offres des concurrents retenus et de l'estimation du maître d'ouvrage.

En dernier lieu, **l'évaluation des politiques publiques et des programmes et projets correspondants est centrale. Sans elle, il ne peut y avoir de finances publiques viables.**

Sans évaluation des politiques publiques, on est dans l'incapacité de savoir si les crédits budgétaires répondent à une rationalité économique et financière ou s'ils sont simplement le résultat, comme l'affirme Aaron Wildavsky, « **d'un incrémentalisme budgétaire** »¹⁶, 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.

Aussi, c'est l'évaluation qui favorisera une gestion rationnelle, optimale et coordonnée des dépenses publiques. Elle contribuera à renforcer la rationalisation budgétaire nécessaire pour la production des biens communs de qualité, la réalisation à temps et dans les meilleures conditions des projets de développement, la soutenabilité et la viabilité des finances publiques et par conséquent, la réduction des déficits et du poids de l'endettement qui en découle.

Au final, tout cela est réalisable à deux conditions :

- d'abord, une compréhension commune et claire des grands enjeux des finances publiques contemporaines par les décideurs politiques, économiques et sociaux ;
- ensuite, l'amélioration de l'expertise et du professionnalisme de l'Administration centrale et territoriale devant être à l'écoute et proche des citoyens.

Néanmoins, il ne faut « jamais oublier les gens qui se trouvent derrière les chiffres »¹⁷, car les politiques publiques n'ont de sens que si elles servent au mieux les citoyens pour lesquels, elles ont été créées.

¹⁶ Philippe Bezes et Alexandre Siné, « Gouverner (par) les finances publiques », Presses de Sciences Po, Paris, 2011, 523p., p.45.

¹⁷ Ben S. Bernanke, Mémoires de crise, Editions du Seuil, Paris, octobre 2015, 631p., p.126