



Colloque International sur les Finances Publiques sous le thème :

« **Vers une meilleure restructuration du modèle
de la gouvernance financière publique
au Maroc et en France** »

Rapport introductif

Noureddine BENSOUDA

Trésorier Général du Royaume

Rabat, le 1^{er} novembre 2024

La réflexion commune de FONDAFIP, l'Association pour la Fondation Internationale de Finances Publiques, et de la Trésorerie Générale du Royaume du Maroc nous a mené à choisir le thème : « vers une meilleure restructuration du modèle de la gouvernance financière publique au Maroc et en France ».

Nous sommes en effet convaincus, qu'il y a un besoin de poursuivre l'amélioration de la gouvernance actuelle des finances publiques, afin de faire face aux défis du 21^{ème} siècle et de répondre efficacement aux demandes de la société.

Il y a lieu de rappeler au préalable une évidence, c'est que toutes les décisions en finances publiques, quand bien même elles peuvent paraître techniques, sont éminemment politiques en ce qu'elles portent sur le **vivre ensemble**¹, le **pactum societatis ou contrat social** qui est le fondement même de l'Etat.

Il est vrai que les décisions en finances publiques sont également politiques, au sens partisan du terme, du fait qu'elles déclinent les programmes des gouvernements.

Le défi demeure toutefois, de concilier entre ce sens partisan des finances publiques, qui est d'ailleurs légitime, et l'impératif du vivre ensemble, qui est plus structurel, visant le long terme et répondant aux aspirations de nos concitoyens.

C'est en ces termes que se pose la question de la gouvernance financière publique qui, en s'améliorant, permettrait de garantir la soutenabilité des finances publiques.

En fait, il s'agit, pour tout un chacun, « **d'ouvrir lucidement les yeux sur nos actions** »² au quotidien, qui pourraient altérer cette soutenabilité et entraver la convergence des politiques publiques.

Tout d'abord, en nous référant, à titre d'illustration, au contrat social tel qu'il ressort de la constitution marocaine de 2011, **la vision est très claire et ambitieuse.**

Dans son préambule, **une dynamique** est énoncée, celle d'un **Etat de droit** démocratique qui « ...**poursuit résolument** le processus de consolidation et de renforcement des institutions d'un Etat moderne, ayant pour fondements **les principes de participation, de pluralisme et de bonne gouvernance**. Il développe **une société solidaire** où tous jouissent de la sécurité, de la liberté, de **l'égalité des chances**, du respect de leur dignité et de **la justice sociale**, dans le cadre du principe de corrélation entre les droits et les devoirs de la citoyenneté ».

D'ailleurs, Sa Majesté le Roi que Dieu L'assiste a insisté, dans son Discours du Trône de 2024 sur l'importance qui s'attache à la bonne gouvernance :

¹ Dominique Schnapper, Une sociologue au Conseil constitutionnel, Gallimard, 2010, 452p., p.207.

² Aurelio Peccei (premier président du Club de Rome) et Daisaku Ikeda « Cri d'alarme pour le XXI^e siècle », PUF, 203p., Paris 1986.

« Certes, ce que Nous avons d'ores et déjà réalisé nous donne de l'assurance pour aborder l'avenir avec optimisme. Mais les défis auxquels est confronté notre pays nous commandent de redoubler d'efforts et de vigilance, de concevoir des solutions innovantes, de subordonner les modèles de gestion aux règles de bonne gouvernance ».

Ces fondements étant posés, dans le domaine de **la gouvernance financière publique** au Maroc, on observe que des efforts louables ont été consentis d'abord, à travers la réforme de la loi organique des finances en 2015, ensuite dans sa mise en œuvre notamment en termes de programmation et d'exécution budgétaire, qu'il s'agisse des recettes ou des dépenses publiques.

Toutefois, l'analyse des finances publiques sur une longue période permet de constater trois grandes tendances.

La première tendance concerne la hausse **des dépenses** et plus particulièrement l'investissement et la masse salariale, en vue de fournir aux citoyens un service public de qualité et d'assurer l'égalité des chances sur tout le territoire.

Les dépenses d'investissement du budget général de l'Etat ont connu une augmentation substantielle. Elles ont été multipliées par **5,2** entre 2001³ et 2023, passant respectivement de 21,3 MMDH à 110,8 MMDH.

Nous avons volontairement choisi cette période homogène sans revenir aux années 1996 à 2000 dont les budgets sont à cheval sur deux années civiles.

Hors charges communes, les secteurs qui ont le plus bénéficié de la hausse des dépenses d'investissement entre 2001 et 2023 sont l'agriculture dont les dépenses ont été multipliées par **7,4** (+12,4 MMDH), l'équipement par **5,7** (+11,4 MMDH), l'éducation nationale par **4,5** (+5 MMDH), la santé par **7,2** (+4,5 MMDH), la jeunesse par **42,4** (+1,8 MMDH), l'industrie et le commerce par **9,3** (+1,1 MDH), ...

Pour leur part, les charges communes d'investissement ont été multipliées par **4,1** (+39,9 MMDH). Ces dépenses se rapportent essentiellement aux versements aux comptes spéciaux du Trésor et aux dotations en capital des entreprises publiques.

De manière consolidée et tous supports budgétaires confondus, entendons l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements et entreprises publics, l'effort en matière d'investissement se voit clairement au niveau économique et social : les centres hospitaliers, les établissements d'enseignement primaire, secondaire et universitaire, le port Tanger-Med, le réseau ferroviaire, le réseau autoroutier, les tramways de Rabat et de Casablanca, les zones industrielles, le complexe solaire Noor Ouarazazate,...

³ Entre le 1^{er} janvier 1996 et le 31 décembre 2000, et pour tenir compte de la production agricole dans les prévisions du projet de loi de finances, l'année budgétaire commençait le 1^e juillet de l'année N et se terminait le 30 juin de l'année N+1, avec deux périodes transitoires de 6 mois : du 1^{er} janvier au 30 juin 1996 et du 1^{er} juillet au 31 décembre 2000.

C'est le cas également, des chantiers en cours, tels que la ligne ferroviaire à grande vitesse reliant Kénitra à Marrakech, le port Dakhla Atlantique, les infrastructures sportives, la transition numérique, les énergies renouvelables, le dessalement de l'eau de mer,...

Il est à noter que les projets relatifs aux énergies renouvelables et au dessalement de l'eau de mer permettront au Maroc d'atteindre une partie des objectifs de développement durable adoptés en 2015 par l'ensemble des Etats membres de l'Organisation des Nations Unies, à savoir l'objectif 6 (eau propre et assainissement) et l'objectif 7 (énergie propre et d'un coût abordable).

A ce sujet, il importe de souligner que souvent l'investissement public est nécessaire pour attirer et accompagner l'investissement privé.

Pour ce qui est des **salaires de la fonction publique de l'Etat (masse salariale)**, qui représentent en moyenne 50% des dépenses de fonctionnement, ils ont été multipliés par **2,9** entre les années 2001 et 2023, passant respectivement de 52,7⁴ MMDH à environ 152 MMDH.

Il faut admettre qu'à travers la masse salariale, l'Etat employeur assure, en plus de sa mission de service public, une fonction économique et sociale, via la résorption d'une partie du chômage et la distribution de revenus pour maintenir la cohésion sociale et soutenir la consommation.

Depuis l'année 2000, plusieurs mesures visant l'amélioration de la situation des fonctionnaires ont été prises en application des accords issus des six dialogues sociaux intervenus durant la période comprise entre les années 2000 et 2024, à travers essentiellement :

- la revalorisation généralisée des rémunérations, moyennant des augmentations directes des salaires (600 DH en 2011⁵, de 400 à 500 DH en 2019⁶, 1.000 DH en 2024⁷) ;
- la réalisation de deux opérations de promotion exceptionnelle (2000⁸ et 2004⁹) indépendamment des conditions liées aux quotas ;
- la réforme du régime d'avancement de grade en 2005, à travers l'abandon d'un système de quota basé sur les effectifs budgétaires et son remplacement par un système de quota lié au nombre de fonctionnaires qui satisfont les conditions statutaires requises ;
- l'amélioration des conditions d'avancement, notamment à travers le relèvement progressif des quotas de 22% en 2005 à 36% en 2023 ;

⁴ Pour les besoins de comparaison, il a été tenu compte au niveau de la masse salariale de 2001 des charges patronales qui figuraient parmi les charges communes jusqu'au 31 décembre 2019.

⁵ Gouvernement Abbas El Fassi, 7 octobre 2007 - 3 janvier 2012.

⁶ Gouvernement Saad Dine El Otmani (I), 6 avril 2017 – 9 octobre 2019.

⁷ Gouvernement Aziz Akhannouch, 7 octobre 2021.

⁸ Gouvernement Abderrahmane Youssoufi, 14 mars 1998 - 7 novembre 2002.

⁹ Gouvernement Driss Jettou, 7 novembre 2002 – 15 octobre 2007.

- l'interdiction de recrutement dans les échelles 1 à 4 en 2005, suivie du reclassement de tous les fonctionnaires concernés à l'échelle 5 en 2010, puis suppression de l'échelle 5 en 2014 ;
- la révision à la baisse du taux marginal de l'impôt sur le revenu (de 52% en l'an 2000 à 42% en 2007, 40% en 2009 et 38% actuellement).
Le seuil de la tranche exonérée de l'impôt sur le revenu a été également relevé (de 20.000 DH en l'an 2000 à 30.000 DH depuis 2010) ;
- la revalorisation des montants des allocations familiales, qui passent de 100 à 300 DH par enfant.

Cette période a connu la réduction du nombre de statuts particuliers moyennant notamment, le regroupement de certains d'entre eux.

L'opération la plus importante dans ce cadre est celle intervenue en l'an 2010. Elle consistait en le regroupement des statuts dont les cadres obéissaient aux mêmes conditions d'accès et d'évolution de carrière. Ainsi, sur 60 statuts en vigueur, une vingtaine a été supprimée.

Toutefois, et en dépit de la volonté de réduire le nombre de statuts particuliers du personnel, de nouveaux statuts ont été créés, que ce soit dans le giron de l'Etat ou au niveau d'autres institutions ou personnes morales de droit public.

Il s'agit notamment, de :

- la mise en place de statuts particuliers du personnel des établissements publics suite à la transformation de services relevant de l'administration en établissements publics, adoptés par leur conseil d'administration ;
- la mise en place de statuts du personnel d'autres institutions qui prennent des formes variées (lois organiques, lois, décrets ou arrêtés).

Il n'est pas sans intérêt de rappeler à ce titre que, dans l'attente de la création des statuts du personnel des collectivités territoriales prévus par les lois organiques y afférentes, ledit personnel est soumis aux mêmes dispositions qui régissent le personnel de l'Etat, et par voie de conséquence, toute mesure prise en faveur du personnel de l'Etat se répercute de facto sur le personnel territorial.

Sur un autre registre, le nombre de postes budgétaires créés par les lois de finances pour les besoins de recrutement connaît des fluctuations d'une année à l'autre. La tendance générale observée ces dernières années est à la hausse, puisque les postes budgétaires sont passés de 16.973 en 2001 à 29.534 en 2024.

La deuxième tendance qui ressort de l'examen des finances publiques, **est la volonté d'intégration** des métiers et des systèmes d'information, devenue, depuis les années 1990, une constante chez les décideurs. Ils ont pris conscience de la nécessité de raisonner de manière globale et ont agi sur le décroisement des structures et sur l'interopérabilité des systèmes d'information.

Ainsi, en 1993, la **Division de l'Ordonnancement et du Traitement Informatique** (DOTI, ex SOM : Service d'Ordonnancement Mécanographique) a été érigée en tant que Direction de la Rémunération et du Paiement des Pensions (DRPP) et a été intégrée à la Trésorerie Générale du Royaume.

Cette intégration a eu pour conséquences notamment, la normalisation de la gestion du personnel de l'Etat autour des principes d'application d'un système commun de codification, d'unification des concepts relatifs aux données et aux procédures, d'échange des informations, de leur saisie unique à la source et de l'instauration des contrôles automatiques de cohérence des données par tous les intervenants.

Un système d'information INDIMAJ, qui veut dire intégration, est mis à la disposition des services ordonnateurs, pour leur permettre d'assurer les fonctionnalités de base de gestion administrative et budgétaire des ressources humaines à savoir, le recrutement, les évolutions de carrières, les positions administratives, les sorties de service, les services liés à la délivrance d'attestations et de documents administratifs.

Ce système a nettement réduit les délais de traitement et de prise en charge des révisions des statuts et des revalorisations des salaires et des cotisations.

Plus tard et dans la même lignée, en 2006, **le contrôle des engagements de dépenses de l'Etat a été intégré avec la Trésorerie Générale du Royaume.**

Cette intégration s'est traduite par la création d'un seul pôle de contrôle de l'exécution des dépenses de l'Etat, alors qu'auparavant le contrôle de l'engagement de ces dépenses était assuré séparément par les contrôleurs relevant du Contrôle Général des Engagements de Dépenses (CGED) et le contrôle de leur paiement était effectué par les comptables publics relevant de la TGR.

Cela a abouti à l'allégement et à la simplification du processus de contrôle des dépenses publiques, dès lors qu'il n'y a plus, depuis cette date, une superposition et une duplication des contrôles entre la phase d'engagement et celle de paiement des dépenses.

Depuis, les comptables publics relevant de la TGR sont devenus les interlocuteurs uniques des services ordonnateurs, aussi bien pour ce qui concerne le contrôle de la régularité que pour le contrôle de la validité de la dépense.

Cette action a permis, non seulement l'apurement de dix années de retard dans la production des lois de règlement, mais surtout, la réduction significative des délais de production des situations définitives servant à l'établissement des lois de règlement, dans la mesure où les travaux d'ajustement sont depuis lors effectués par un seul interlocuteur, à savoir la Trésorerie Générale du Royaume.

Ainsi, s'est opéré un rapprochement des deux systèmes d'information relatifs au contrôle de régularité des engagements et de celui de validité des dépenses, qui ont été repris au niveau du système de gestion intégrée des dépenses (GID).

L'exécution des dépenses publiques a ainsi connu une nette amélioration, ce qui a accéléré la mise en œuvre des politiques publiques.

S'agissant des **ressources publiques**, en vue d'une gestion dynamique des impôts et taxes, **l'intégration** des services d'assiette et de recouvrement au sein d'une même administration a contribué largement à une augmentation substantielle des ressources, aussi bien au niveau de l'Etat que des collectivités territoriales.

Ces réformes fiscales s'inscrivent dans la continuité des réformes précédentes menées par le Maroc, avec pour principaux objectifs :

- une répartition plus juste de la charge fiscale en fonction des facultés contributives des citoyens ;
- la réduction des taux d'imposition ;
- l'élargissement de l'assiette ;
- l'amélioration du rendement de la fiscalité.

Ainsi, **l'intégration progressive des services d'assiette et de recouvrement à partir de 2004**, au niveau de la Direction Générale des Impôts, a concerné la TVA à l'intérieur (2004), l'impôt sur les sociétés (2005) et l'impôt sur le revenu (2006).

Elle s'est traduite par une importante hausse des recettes et un changement de la structure des impôts et taxes.

Cette réforme a été conduite concomitamment avec la finalisation en 2007 du code général des impôts qui **intègre le livre des procédures fiscales (2005) et le livre d'assiette et de recouvrement (2006)**.

Ce code regroupe l'ensemble des procédures et des règles d'assiette et de recouvrement relatives à l'impôt sur les sociétés, à l'impôt sur le revenu, à la taxe sur la valeur ajoutée et aux droits d'enregistrement et de timbre.

Le résultat de cette intégration est qu'en 2008, les recettes de l'IS ont connu un accroissement de 54,3% par rapport à 2007, celles de la TVA à l'intérieur ont augmenté de 24,7% et celles de l'IR ont enregistré une hausse de 18,9%.

En termes de structure, il y a lieu de rappeler qu'en 2001, les recettes fiscales se caractérisaient par la prédominance des impôts indirects par rapport aux impôts directs (63,5% contre 36,5%) et par un impôt sur le revenu qui dépasse l'impôt sur les sociétés (15,3 MMDH contre 11,7 MMDH).

En 2008, la part des impôts directs (48,1%) est devenue presque égale à celle des impôts indirects (51,1%).

Une analyse plus fine montre que :

- déjà en 2007, les recettes de l'impôt sur les bénéfices des entreprises (IS) ont dépassé celles de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IR) ;

- en 2008 et 2009, les recettes de l'IS ont dépassé les recettes de la TVA à l'intérieur et à l'importation.

Il faut préciser à ce sujet que la progression des impôts directs par rapport à celle des impôts indirects est un signe annonciateur **d'une société de plus en plus solidaire** à travers notamment la mise en œuvre effective d'**une justice fiscale** qui, faut-il le rappeler, est l'essence même du **vivre ensemble**, où tout un chacun participe à l'effort collectif en fonction de sa faculté contributive et bénéficie du fruit de la création de la richesse.

D'ailleurs, le milliardaire américain Warren Buffet a exprimé cette idée de manière élégante : « La société est responsable d'une part significative de tout ce que j'ai gagné »¹⁰.

Presque 20 années plus tard, a été effectuée une **intégration progressive au niveau de la Trésorerie Générale du Royaume des services d'assiette et de recouvrement** des deux taxes gérées par l'Etat pour le compte des collectivités territoriales (taxe de services communaux et taxe d'habitation) et ce, **depuis octobre 2021**.

L'intégration complète de ces deux taxes **en juillet 2024**¹¹, ainsi qu'une vigilance accrue au niveau du recouvrement de la taxe sur les terrains urbains non bâtis se sont traduites par **une forte augmentation** des ressources des collectivités territoriales.

En effet, ces trois taxes connaissent depuis 2023 une progression à deux chiffres.

Ainsi, au 30 octobre 2024, les recettes globales y afférentes ont progressé de 32%.

De manière plus détaillée :

- les recettes de la taxe de services communaux ont enregistré une augmentation de 36% ;
- les recettes de la taxe d'habitation ont connu une hausse de 26% ;
- celles de la taxe sur les terrains urbains non bâtis, un accroissement de 23%.

Pour leur part, les annulations au titre de ces trois taxes ont diminué de 44,7%, suite à la baisse de 46% des annulations relatives à la taxe sur les terrains urbains bâtis, qui sont passées de 939 MDH en 2023 à 507 MDH en 2024.

¹⁰ Mariana Mazzucato, Mission économie : un guide pour changer le capitalisme, Fayard 2022, 248p., p.73.

¹¹ La gestion de l'assiette de la taxe de services communaux et de la taxe d'habitation par la Trésorerie Générale du Royaume a été mise en œuvre manière progressive :

- octobre 2021 : site pilote de Mohammédia (3.000 articles transférés) ;
- janvier 2022 : commune de Mohammédia (40.000 articles transférés) ;
- octobre 2022 : 20% des articles transférés et création de 28 entités d'assiette ;
- octobre 2023 : 60% des articles transférés et création de 22 autres entités d'assiette ;
- juillet 2024 : gestion de 100% des articles.

Si nous avons réussi une gestion dynamique de nos métiers, y compris la fiscalité locale, c'est parce que nous avons depuis 2010 une vision prévisionnelle de nos ressources humaines, fondée sur une politique volontariste de recrutement, de formation et de développement des compétences, avec comme résultat, le recrutement de 2.385 cadres durant la période 2010 à 2023, ayant permis le relèvement du taux d'encadrement global de 40 à 74% et l'augmentation du taux de féminisation de 35 à 45%.

En parallèle, l'interopérabilité des systèmes d'information pour le recouvrement des créances publiques a contribué à cette réussite, grâce à l'échange entre notre système Aujourd'hui pour la paie du personnel de l'Etat et des collectivités territoriales et notre système de gestion intégrée des recettes (GIR), permettant ainsi à la Trésorerie Générale du Royaume de prélever directement les montants des impôts et taxes dus.

Il en est de même de l'échange entre le système GID et le système GIR, qui permet de prélever les montants d'impôts et taxes dus par les entreprises bénéficiant de subventions et/ou des paiements au titre de la commande publique.

Il ressort de ce qui précède qu'il existe bel et bien un potentiel fiscal et qu'il faut uniquement de la volonté et de l'organisation pour le mobiliser là où il se trouve.

Parallèlement aux politiques budgétaire et fiscale, il est nécessaire d'avoir une administration financière efficace et volontariste, dotée d'une bonne gouvernance, d'un pilotage au plus près de la réalité du terrain et de systèmes d'information fiables.

Il demeure entendu que l'avenir est à l'intelligence artificielle qui offre une opportunité d'amélioration substantielle de la gestion des finances publiques, en termes d'optimisation de l'effort de mobilisation des ressources et d'amélioration de l'efficacité des dépenses.

Tous les développements qui précèdent sur l'intégration mettent en évidence l'intérêt de l'élimination des doublons en vue de maîtriser, de l'amont à l'aval, toute la chaîne de production des biens et services publics, de manière à ce que la convergence des politiques publiques soit assurée.

La troisième tendance qui ressort de l'examen des finances publiques est que, malgré ces efforts de bonne gouvernance des dépenses et des recettes publiques et exception faite des années 2007 et 2008, **les recettes ordinaires de l'Etat demeurent toujours insuffisantes pour couvrir les dépenses de fonctionnement et d'investissement.**

Ainsi, entre 2001 et 2023, le taux de couverture des dépenses globales (fonctionnement et investissement) par les recettes fiscales est passé de 67,3% en 2001, à 85,9% en 2008 et à 65,2% en 2023.

Le déficit budgétaire a, quant à lui, oscillé entre 6,8% du PIB en 2012, 3,2% en 2017, 7,1% en 2020 et a été réduit à 4,4% en 2023.

Pour sa part, l'endettement du Trésor est passé de 67,1% du PIB en 2001 à 47,3% en 2008 et à 69,5% en 2023¹².

Il est évident que la dette alourdit les charges de l'Etat et réduit les marges de manœuvre budgétaires.

A ce sujet, William E. Simon, secrétaire au Trésor américain entre mai 1974 et janvier 1977, précise que : « on ne peut dépenser plus qu'on ne gagne pendant très longtemps. Ceci est valable pour les particuliers, pour les entreprises, mais aussi pour l'Etat »¹³.

Afin d'améliorer la gouvernance des finances publiques, il a été constaté, ici et là, après la tendance de privatisation pendant une période donnée, un courant de pensée qui prône le recours au secteur privé à travers **les partenariats public privé, la consultation des bureaux d'études et la création d'agences** au sens anglo-saxon du terme.

En parallèle, au lieu d'exploiter pleinement le potentiel des ressources fiscales, il y a eu une tendance à recourir à des modes non courants de financement, qui sont par essence exceptionnels.

Pour me limiter à la création d'agences, il est à souligner que **la multiplication d'intervenants** aussi bien au niveau de l'Etat que des collectivités territoriales, si elle n'est pas bien encadrée, pourrait avoir pour résultat l'émiettement des finances publiques, en raison de l'existence de temporalités, de comportements et d'intérêts différents qui impactent négativement la mise en œuvre cohérente des politiques publiques.

Comme l'a précisé Michel Bouvier, « si une variété d'acteurs est source d'efficacité elle peut aussi s'avérer complètement stérile lorsqu'il n'existe pas une unité d'action »¹⁴.

Il s'agit d'une superposition d'acteurs pour une même politique publique, chacun travaillant à sa manière, **dans une organisation traditionnelle en silos**¹⁵, d'où un besoin d'ordre qui permettra une meilleure allocation des ressources dans un contexte marqué par de fortes contraintes budgétaires.

¹² Rapport sur la dette publique accompagnant le projet de loi de finances pour l'année budgétaire 2025.

¹³ William E. Simon, L'heure de la vérité. Halte aux dépenses publiques ! Economica, 1981, 211p., p.10.

¹⁴ Michel Bouvier, Quel nouveau modèle financier public pour quel nouvel Etat ?, in Crises et finances publiques, Revue Française de Finances Publiques n° 159 septembre 2022, LGDJ-lextenso éditions, pp. 123-135, p.131.

¹⁵ Mariana Mazzucato, op. cit., p.58.

Or, comme le souligne Mariana Mazzucato, économiste de tendance keynésienne à l'origine du concept de politique publique orientée mission (mission oriented policy), « il est impératif de travailler en dehors des silos habituels, de coordonner les différents domaines politiques concernés et de détecter les synergies qui feront des diverses composantes de la coopération un ensemble plus grand que la somme de ses parties »¹⁶.

En fait, le travail en commun, hors des silos, permet d'éviter les incompréhensions entre acteurs politiques et administratifs et de donner la priorité au vivre ensemble.

Face aux besoins croissants de financement du modèle social du Maroc, à la rigidité à la baisse des dépenses et à l'accumulation des déficits budgétaires, il était devenu nécessaire de **revoir le modèle de gouvernance des finances publiques**, en poursuivant le travail sur l'amélioration du recouvrement des impôts et taxes et l'unification du cadre juridique régissant les finances du secteur public.

C'est le cas, à titre d'illustration, de la réforme du décret sur les marchés publics initiée par le Gouvernement en 2023.

En effet, la Trésorerie Générale du Royaume a constamment œuvré pour ancrer davantage le principe **constitutionnel de l'égalité des chances** et de la concurrence, harmoniser les procédures d'achat public et mettre à jour la réglementation des marchés publics compte tenu de l'évolution des réalités économiques et sociales et des normes internationales en la matière.

Cette réforme a constitué une avancée certaine en termes d'unification du cadre juridique, de modernisation et de rationalisation du processus d'achat public et de promotion des dimensions économique, sociale et environnementale de la commande publique.

Cette avancée n'aurait pas pu être réalisée sans une forte participation de l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine des marchés publics notamment, les fédérations professionnelles, les acheteurs publics, les organes de contrôle et de régulation et les organismes internationaux.

Si ce chantier a réussi, c'est parce que toutes les parties prenantes (stakeholders) ont été associées tout au long du projet, de manière à ce que la réforme soit faite pour les partenaires et avec les partenaires, rompant avec la démarche consistant à mener les projets par l'administration et pour l'administration.

C'est d'ailleurs la même démarche qui a présidé à la mise en place du portail des marchés publics depuis 2007.

¹⁶ Idem, p.75.

En effet, dans le cadre de l'unification et de l'intégration des canaux d'information des concurrents en matière de recherche d'opportunités d'affaires, le portail des marchés publics a été conçu pour constituer une plate-forme unique, fédératrice et intégrée d'échange entre les acheteurs publics et les fournisseurs.

Ce portail met à la disposition des différents intervenants dans le domaine des marchés publics une panoplie d'instruments et de fonctionnalités modernes notamment, la plateforme de publication des appels d'offre, la base de données des fournisseurs, la soumission électronique, les enchères électroniques inversées, les achats groupés électroniques.

Il est à rappeler à ce sujet, que les marchés publics constituent un domaine à forts enjeux politiques, économiques et sociaux, où s'expriment des attentes et des positions assez souvent divergentes, qu'il convient de réguler et de faire converger vers l'intérêt de tous.

D'ailleurs, la mise en œuvre de la réforme a suscité quelques résistances de la part de certaines parties prenantes, concernant principalement des aspects pour lesquels la réforme n'a fait que renforcer la transparence et le libre jeu de la concurrence.

C'est le cas, de l'unification du cadre juridique en vue d'éviter le recours par certains organismes publics à des règlements intérieurs propres qui ne respectent pas les mêmes règles concurrentielles que celles édictées par la réglementation de l'Etat.

C'est le cas également, de la situation de la maîtrise d'ouvrage déléguée pour laquelle la réforme a imposé l'application des règles concurrentielles par le maître d'ouvrage délégué alors qu'auparavant il pouvait appliquer soit son règlement intérieur ou encore recourir assez souvent au gré à gré.

A ce titre, Alain Lambert, ministre délégué au budget en France de mai 2002 à mars 2004, disait, à juste titre, que « Notre longue expérience de la vie publique, notre observation attentive des comportements, nous avaient enseigné que rien n'est plus difficile que modifier les habitudes, surtout quand elles sont anciennes et mauvaises »¹⁷.

La résistance à la réforme des marchés publics a été toutefois dépassée grâce au soutien du Chef du gouvernement, de la ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué chargé du budget.

Pour rappel, l'OCDE considère, dans son rapport de 2024, que le « système marocain de passation des marchés publics (est) le plus avancé de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord »¹⁸.

¹⁷ Alain Lambert, Quel bilan 10 ans après, in « La comptabilité générale de l'Etat, 10 ans après », actes du colloque organisé par le Sénat et la Cour des comptes le 30 juin 2016 au Palais du Luxembourg, Revue Française de Finances Publiques n° 136 novembre 2016, pp. 19-23, p.20.

¹⁸ OCDE (2024), Etudes économiques de l'OCDE : Maroc 2024, Éditions OCDE, Paris, 161p., p.46. <https://doi.org/10.1787/1aad09d0-fr>.

Dans le même ordre d'idées, il importe de souligner que pour plus de cohérence, **le projet de réforme de la loi organique des finances** prévoit l'intégration des charges et des ressources des établissements publics au niveau de la loi de finances et l'application par lesdits établissements de la réglementation de l'Etat en matière financière.

En conclusion, il importe de souligner que le modèle actuel de gouvernance financière publique au Maroc a permis à l'Etat de faire face aux différentes crises et de financer le développement économique et social du pays.

Il est toutefois observé, un peu partout dans le monde, que la situation des finances publiques demeure caractérisée par un déficit budgétaire structurel qui vient d'une tendance durable à ce que les recettes soient inférieures aux dépenses et ce, quelle que soit la conjoncture économique et qui aboutit à une hausse de la dette.

Face à cette situation et pour que les finances publiques soient au service de la croissance, de la création d'emplois et de la cohésion sociale, il est indispensable de poursuivre l'amélioration du modèle de gouvernance financière publique, dans le sens d'une meilleure restructuration.

Pour ce faire, l'action publique doit s'inscrire dans une logique de cohérence, de coordination, de coopération et de conciliation entre l'intérêt général et les intérêts particuliers.

Les pouvoirs publics devraient continuer à veiller sur la trajectoire tracée pour la soutenabilité des finances publiques, à travers l'ajustement des dépenses aux recettes et l'amélioration de leur efficacité, de manière à limiter le recours à l'emprunt et à le réserver au financement de l'investissement.

Cela passe nécessairement, par une meilleure allocation des ressources entre les différents acteurs du secteur public en fonction des contraintes budgétaires, des considérations politiques, économiques et sociales et des chantiers prioritaires.

Cela passe également, par une amélioration de la gestion du recouvrement des ressources publiques et plus particulièrement les recettes fiscales dont le potentiel est toujours prometteur.

Dans ce sens, il est fort utile d'accorder autant d'importance aux actions effectives de recouvrement des recettes et d'exécution des dépenses qu'à celles liées à leur prévision au niveau de la loi de finances.

C'est ce qu'avait dit Didier Migaud lorsqu'il était Premier président de la Cour des comptes française de février 2010 à janvier 2020 : « L'exécution est en fait bien plus importante que la loi de finances initiale, puisque la réalité de la politique s'apprécie en fonction de l'exécution et non pas des annonces »¹⁹.

¹⁹ Didier Migaud, Allocution d'ouverture du colloque organisé par le Sénat et la Cour des comptes le 30 juin 2016 au Palais du Luxembourg sur « La comptabilité générale de l'Etat, 10 ans après », Revue Française de Finances Publiques n° 136 novembre 2016, pp. 9-15, p.15.