



*L'Ecole Supérieure de Technologie  
de Meknès*

*L'Equipe de Recherche  
« Economie, Gestion et Société »*

*En collaboration avec*

*Le Centre Manara des Etudes et des Recherches*

*Organisent*

*Une Journée d'Etude sur :*

**« Les Finances Publiques  
au Maroc  
Réformes et Contraintes »**

***Le 10 mars 2017***

*Argumentaire*

Au Maroc, le déficit budgétaire est excessif et le solde budgétaire demeure aussi important que celui des années 1980.

En 2014, le déficit budgétaire courant garde presque le même niveau que celui de 2012-2013, soit 1,95% du PIB base 2007.

Cela traduit l'incapacité des recettes ordinaires à financer totalement les dépenses ordinaires.

Ainsi, L'État a eu recours à d'autres sources de financement comme l'emprunt pour financer plus de 8% des dépenses courantes et l'intégralité des dépenses d'investissement.

Cet état de faits a nécessité des réformes structurelles telles que la réforme de l'administration, la réforme de la Caisse marocaine de retraite, l'amélioration de l'équité du système fiscal, la mise en œuvre de la réforme de la comptabilité de l'État et sans écarter le processus de la renégociation de l'accord de libre-échange Maroc-Union Européenne.

**-Quel bilan peut-on établir au sujet des résultats de ces réformes ?**

**-Quelle est la portée et quelles sont les limites de la gestion des finances publiques au Maroc?**

**La journée d'étude a donné lieu à l'élaboration du présent numéro spécial à partir des captivantes communications des professionnels et des professeurs académiciens spécialistes.**

**SOMMAIRE :**

المقاربة الموازناتية الجديدة: الأهداف والصعوبات **رشيد قاعدة**

الاختصاصات المالية للحكومة والبرلمان على ضوء القانون التنظيمي للمالية رقم 130.1 **محمد الغواطي**

القانون التنظيمي للمالية وإصلاح المالية العمومية بالمغرب **عثمان مودن**

**LA GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES DANS LA CONSTITUTION DE 2011**  
**Mohammed Fahd BERRADA & Redouane ELANBI**

**LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ET LA PROBLEMATIQUE DU CONTENTIEUX FISCAL : QUELLE CORRELATION ?**  
**Rafik NAIMI**

**PERFORMANCE DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE ET SA CONGRUENCE AVEC LA POLITIQUE MONETAIRE**  
**Abdelhadi BOUSSAS & Mohamed SABER HASSAINATE**

**ANALYSE DE LA DETTE MAROCAINE AVEC R MAGHNOUJ**  
**Latifa BENZAZZI & Sellam**

المالية العمومية والتنمية الاجتماعية بالمغرب/ منظومة التربية والتكوين نموذجا **محمد أعراب**

**LA PRESSION FISCALE AU MAROC**  
**Khalid ABOU AHMED**

**COURTE ANALYSE DE LA CRISE FINANCIERE PUBLIQUE MAROCAINE PAR REFERENCE A L'IMPOT**  
**Nour-eddine QACH**

**LA DETTE PUBLIQUE AU MAROC : LA PIERRE ANGULAIRE DU SYSTEME DE GESTION DU BUDGET PUBLIC**  
**Fatiha REGRAGUI**

## المقاربة الموازناتية الجديدة: الأهداف والصعوبات

رشيد قاعدة

أستاذ زائر بجامعة محمد الخامس – الرباط -

إطار عالي بالمجلس الأعلى للحسابات

### ملخص

إن الغرض من هذه الدراسة هو تقديم التطور الذي عرفه المغرب في مجال تدبير الميزانية العامة، بحيث انتقلت من ميزانية استهلاك الموارد إلى ميزانية النتائج، وذلك عبر تبسيط المساطر و الاعتماد على مبدأ شمولية الاعتمادات و منح اختصاصات هامة في تدبير الميزانية للمصالح اللامركزية ، وبالتالي جعلها ميزانية أهداف تساهم في تحقيق الفعالية و النجاعة و الاقتصاد، و هو ما يعبر عنه بالمقاربة الموازناتية الجديدة التي دعمها المرسوم رقم 13.130 الصادر سنة 2015، إلا أنه مع ذلك لازالت تعترضها عدة صعوبات مما يتطلب القيام بعدة حلول.

### الكلمات المفاتيح

الميزانية العامة، ميزانية النتائج، الفعالية النجاعة و الاقتصاد، المقاربة الموازناتية الجديدة

### Abstract

The purpose of this study is to present the development of Morocco in the field of managing the general budget, so that it moved from the budget of resource consumption to the results budget, by simplifying the rules and comprehensiveness of the appropriations, and granting important competencies in managing the budget for the decentralized interests, and thus making it budget goals that and economy. This is reflected in the new approach to the budget which was supported by decree No.13.130 of 2015;but this new approach still face several difficulties, which require several solutions.

### Keywords

General budget, Results budget, Efficiency efficiency and economy, New Budget Approach.

## مقدمة:

لقد كان لعامل التطورات التي عرفها المغرب خلال العقدین الأخيرین على المستويات السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، دورا هاما في ضرورة البحث عن آليات متطورة لمواكبة هذه التحولات، وذلك عبر إرساء دعائم بنیات مؤسسية تساعد على تحقيق بنية اقتصادية وتشريعية وأمنية صلبة وملائمة مع إدارة مالية تستلهم مقوماتها من مبدأ الحكامة المالية الجيدة، وكذا تخليق الحياة العامة باعتبارهما مطلبين تملیهما الضرورة لتحقيق ما يعرف بتحديث التدبير العمومي، والرفع من جودة الأداء العام وصيرورة التنمية وذلك وفق خطة إستراتيجية تكفل حماية المال العام والالتزام بالانضباط في تدبيره حتى يعود بالنفع على المواطن، وبالتالي المساهمة في تثبيت أساسيات التنمية على المستويين الوطني والترابي.

إلا أنه و أمام الضغوطات الداخلية، وكذا الخارجية للمؤسسات الدولية أصبح المغرب مدعو أكثر من أي وقت مضى إلى ضرورة البحث عن بدائل جديّة وواقعية لتحسين التدبير العمومي، بهدف خلق الازدهار وتحقيق نوع من التقدم والذي لن يتحقق إلا من خلال القيام بإصلاحات جوهرية على بعض القوانين المتقدمة التي لم تعد تسير التطورات التي عرفها العالم، خاصة على مستوى التشريع المالي باعتباره قطب الرحي في كل تقدم إذ أن المال هو عصب الحياة، والأداة الحقيقية التي يمكن بواسطتها للدولة تحقيق برامجها الاقتصادية والاجتماعية التنموية<sup>1</sup>.

وبما أن توفير المال العام يتطلب التوفر على ميزانية عامة يصوت عليها البرلمان وتنفذها الحكومة، فإن ذلك يتطلب ضرورة القيام بإصلاحات في الميزانية العامة وذلك حتى تستجيب للتطورات التي عرفتها الدول المتقدمة في هذا الإطار، وهو ما عبر عنه بالمقاربة الميزانية الجديدة التي لها عدة مرتكزات وأسس تقوم عليها، حيث جاءت لتدليل العديد من الصعوبات التي يعرفها التدبير الميزانياتي بالمغرب، خاصة وأن الميزانية العامة بالمغرب ولا شك تتأثر بعدة مؤثرات داخلية وخارجية مرتبطة أساسا بالمتغيرات الاقتصادية والمالية الدولية؛ التي تعمل على توجيه السياسة العامة للدولة؛ وتقلل من سيادتها في الميزانية مما يؤثر على الموارد والتكاليف العمومية ويكلف الدولة نفقات إضافية. إضافة إلى وجود ترسانة قانونية هشة ومعقدة في مجال التدبير المالي، بحيث لا تستطيع التكيف مع التطورات المتلاحقة التي تقر بها الأنظمة المتطورة، في هذا المجال.

كل هذه العوامل ساهمت في ضرورة البحث عن إعطاء دينامية للتدبير المالي بالمغرب خاصة بعد صدور الدستور الجديد للمملكة سنة 2011<sup>2</sup>، الذي تضمن عدة مستجدات تهدف إلى تكريس ما يعرف بالحكامة المالية، مما مهد الطريق نحو صدور القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13<sup>3</sup> سنة 2015، الذي جاء لتجاوز الصعوبات التي اعترت سابقه، وبالتالي البحث عن تكثيف نجاعة النفقات العمومية لتحديث تدبير الميزانية باعتبارها أداة أساسية لبلورة وتنفيذ السياسات الاقتصادية والاجتماعية للدولة بشكل واضح و محدد المعالم، وهو ما يشكل إحدى أهم مداخل تحديث التدبير العمومي لبلوغ الأهداف

<sup>1</sup> - حركات محمد: "مظاهر الفساد و تدعياته"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 11، يونيو 2000، ص 14.

<sup>2</sup> - ظهير شريف رقم 1-11-91 الصادر في 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) للمصادقة على النص الدستوري، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة في 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011).

<sup>3</sup> - القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.62 الصادر في 14 شعبان 1436 (2 يونيو 2015)، الجريدة الرسمية عدد 6370، بتاريخ فاتح رمضان 1436 (18 يونيو 2015)، ص 5811.

بأقل تكلفة وربح رهان الجودة، وهي مبادئ ظلت غائبة في تدبير المال العام وفق المقاربة التقليدية للميزانية، الشيء الذي ترتب عنه الهذر المتكرر في ميزان الأداءات للميزانية العامة للدولة.

إذن ومن خلال ما سبق يمكن طرح الإشكالية المحورية لموضوعنا قيد الدرس كالتالي: "إلى أي حد يمكن الحديث عن المقاربة الميزانية الجديدة كآلية أساسية وذات دور محوري في ربح رهانات تحديث التدبير العمومية في ظل المعوقات الموازناتية؟".

هذه الإشكالية الرئيسة تتفرع عنها الأسئلة الفرعية التالية:

ما هي المقاربة الجديدة للميزانية؟ وما هي أسسها ومبادئها؟ وما هو إطارها النظري والجغرافي والنوعي؟ وما هي ميزاتها وحسناتها على التدبير المالي بالمغرب؟ وما هي أهم صعوباتها؟ وما هي السبل والبدائل الكفيلة بتجاوزها؟.

ذلك ما سوف نحاول الإجابة عنه من خلال تحليل جوانب مختلف هذا الموضوع معتمدين في ذلك على التقسيم

التالي:

**القسم الأول: أسس ومبادئ المقاربة الموازناتية الجديدة.**

**القسم الثاني: الصعوبات التي تعترض المقاربة الموازناتية الجديدة والبدائل الكفيلة بتجاوزها.**

**القسم الأول: أسس المقاربة الموازناتية الجديدة**

لقد كان لهدف تحسين التدبير المالي بالمغرب ضرورة نهج تصور جديد في مجال التدبير الميزانياتي، وذلك بعدما أبانت المقاربة الكلاسيكية عن فشلها الدريع في مواجهة تحديات العولمة وكذا الاستجابة لمتطلبات التدبير المالي الحديث. و عليه تم تبني مقاربة جديدة لتدبير الميزانية، بدأت أولى خطواتها سنة 2002.

و قد ارتكزت على خطة إصلاحية تهدف بالأساس لحسن تدبير ومراقبة الميزانية العامة، من خلال الارتكاز على مبدأ هام في الإصلاح وتحديث التدبير ألا وهو مبدأ ترشيد الإنفاق العمومي.

وفي هذا الإطار فإن عناصر المقاربة الجديدة في تدبير الميزانية ترتكز على ثلاثة مستويات:

- **الأول:** هو عبارة عن وعاء تقني ومعلوماتي، يمكن من التدبير المحكم والسريع في إطار نظام مندمج للتدبير بين جميع المتدخلين في عملية صرف الميزانية ويعرف ببرنامج - GID.
- **الثاني:** وهو وعاء قانوني، يتعلق بإعادة النظر في القواعد الموضوعية والإجرائية المؤطرة للشأن العام العمومي، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر والتي من شأنها أن تساعد على تعبيد الطريق أمام المقاربة الجديدة للميزانية.
- **الثالث:** فهو وعاء رقابي، يعيد النظر في منظومة المراقبة وهيكلتها، بتصور حديث لمفهوم المسؤولية من حيث ربطها بالمؤشرات والنتائج لا بالإجراءات والوسائل.

وللتوسع في استعراض مختلف هذه المبادئ التي حملتها في طياتها المقاربة الميزانية الجديدة، فإن الأمر يتطلب منا تقسيم هذا القسم الأول إلى مطلبين أساسيين: حيث سنتناول في (المطلب الأول) الإطار النظري للمقاربة الميزانية الجديدة بينما سنتناول في (المطلب الثاني) البعد الجغرافي والزمني والنوعي للمقاربة الميزانية الجديدة.

**المطلب الأول: الإطار النظري للمقاربة الميزانية الجديدة.**

إن من أهم خصائص المقاربة الميزانية الجديدة هو انتقالها من المنهجية التقليدية التي تنبني على منطوق الوسائل والإجراءات، والتي تهدف إلى صرف الاعتمادات المتوفرة، في حدود الوسائل المتاحة، إلى منهجية حديثة تهتم بالنتائج ومؤشرات النجاح في التسيير المالي، حيث أن إصلاح الميزانية يتم عبر الانتقال من واقع التسيير القائم على منطوق

استنفاد الاعتمادات حسب الأبواب والفصول مع احترام الغطاء القانوني للإنفاق، دون وجود أي هدف محدد لإدماج الأشكال المختلفة للإنفاق وتوجيهها، إلى منطوق جديد ترتكز فيه الميزانية على البرامج كإطار لترخيص الموارد وتنفيذ النفقات العمومية، بغية تسهيل قراءة ميزانية الدولة، حيث أصبح المدبرون مطالبين بتبرير الأوجه المختلفة للإنفاق، انطلاقاً من طبيعة وحجم النتائج المحققة، مقارنة بالأهداف المرسومة سلفاً، و الهدف الأساسي من هذه العملية، هو تقييم درجة صرف الاعتمادات، والتأكد من احترام المساطر المتعلقة بصرفها.

وعموماً يمكن القول أن المقاربة الميزانية الجديدة ترتكز على ثلاثة مبادئ أساسية تتمثل في جعل الميزانية مرنة من خلال إقرار ما يسمى بشمولية الاعتمادات (الفرع الأول)، ثم توسيع مجالات التركيز داخل الإدارات العمومية من خلال الارتكاز على علاقات تعاقدية بين الإدارات المركزية للوزارات ومصالحها الخارجية التابعة لها (الفرع الثاني)، إضافة إلى تشجيع علاقات التعاقد والشراكة بين المصالح الخارجية للوزارات والفاعلين المدنيين والتدقيق وتقييم الأداء والمخاطر (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: شمولية الاعتمادات

إن التطبيق الفعلي لمبدأ شمولية الاعتمادات بدأ منذ سنة 2002 فيما يخص الميزانية العامة للدولة، وقد تم تفعيله بشكل تدريجي وذلك بداية بخمس وزارات (المالية، الصحة، الفلاحة، الصيد البحري وقطاع التخطيط). ليصل العدد إلى 13 قطاعاً وزارياً خلال سنة 2008، ليتطور هذا العدد إلى يومنا هذا إذ يكاد يشمل جميع القطاعات الوزارية بدون استثناء، حيث أن تعميم هذا المبدأ ستكون له انعكاسات جد إيجابية على التدبير المالي ما بين المصالح المركزية واللامركزية التابعة لها بالنظر للفعالية التي أبان عنها منذ تطبيقه ببعض القطاعات الحكومية.

وعموماً فإن مبدأ شمولية الاعتمادات ينطلق من فكرة أساسية مفادها منح الأمرين بالصرف والأمرين بالصرف المساعدين مرونة في تحويل الاعتمادات المتوفرة لديهم من سطر لآخر داخل نفس الفقرة الموازناتية دون الحاجة لتأشيرة مسبقة لوزير المالية، هذا مع الإشارة إلى أن الاقتطاعات المرخص بها يجب ألا تمس بعض البنود الحساسة كنفقات الماء والكهرباء، والهاتف، وأجور الأعوان العرضيين نقادياً لإعادة تشكيل متأخرات الأداء في هذا المجال وتستلزم الاستفادة من هذه المرونة استقاء شرطين:

- إعادة هيكلة الكراسة الموازناتية المتعلقة بكل من ميزانية الاستثمار بشكل يجعل من الشرط الأساسي لإنجاز برنامج أو مشروع أو عمل معين.
  - تحديد مؤشرات مرقمة بالنسبة للأهداف المتوخاة للتمكن من مقارنتها مع النتائج المنجزة فعلياً.<sup>4</sup>
- لكن هذه المرونة الممنوحة وفق المقاربة الميزانية المتعلقة بشمولية الاعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف والأمرين بالصرف المساعدين تقابلها من جهة أخرى مسألة الالتزام بتحقيق الأهداف المتفق عليها.

ويشكل القانون التنظيمي للمالية رقم 57.98 لسنة 1998، الذي تم تغييره وتتميمه بموجب القانون التنظيمي للمالية رقم 14.00 سنة 2001 ليطمأنى مع التعديلات الدستورية التي يضمنها دستور المملكة لسنة 1996<sup>7</sup>، الإطار القانوني المؤسس لمبدأ شمولية الاعتمادات، والتي تم تعزيز مبادئها مع صدور القانون التنظيمي للمالية رقم 13.130 الصادر سنة 2015، انسجاماً مع مقتضيات الدستور الجديد لسنة 2011، حيث أن إدراج مبدأ شمولية الاعتمادات كإحدى مرتكزات المقاربة الجديدة للميزانية بالقانون التنظيمي للمالية، شكل تحولاً هاماً في تدبير الميزانية على مستوى المساطر المعمول بها في هذا الإطار. كما مكن من إحداث فروق كثيرة بين التدبير التقليدي للميزانية والتدبير الحديث المرتكز على النتائج.

<sup>4</sup> "المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية"، مقال منشور على الموقع الإلكتروني لمجلة البرلمان الإلكتروني [www.barlamane.com](http://www.barlamane.com) 2 مايو 2014 16:38.

<sup>5</sup> القانون التنظيمي للمالية رقم 98.7، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-98-138 بتاريخ 7 شعبان 1419 (26 نونبر 1998)، جريدة الرسمية عدد 4644، بتاريخ 14 شعبان 1419، (3 دجنبر 1998)، ص 3297.

<sup>6</sup> القانون التنظيمي للمالية رقم 14.00، القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.00.95 بتاريخ 14 محرم 1421 (19 أبريل 2000)، الجريدة الرسمية عدد 4788، بتاريخ 20 أبريل 2000، ص: 903.

<sup>7</sup> ظهير الشريف رقم 1-96-157 بتاريخ 23 جمادى الأولى 1417 (7 أكتوبر 1996) المتعلق بالمصادقة على النص الدستوري المراجع، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 4420 مكرر الصادرة بتاريخ 26 جمادى الأولى 1417 (10 أكتوبر 1996) الصفحة 643.

ومن خلال ما سبق يمكن القول أن مبدأ شمولية الإعتمادات قد منح هامش من الحرية للأمرين بالصرف لتدبير الإعتمادات وربط المسؤولية بالمحاسبة، هذه الأخيرة التي أصبحت بمثابة مقتضى دستوري تضمنها الدستور الجديد لسنة 2011<sup>8</sup>.

إن مبدأ شمولية قد منح هامش من الحرية للأمرين بالصرف لتدبير الإعتمادات وربط المسؤولية بالمحاسبة، هذه الأخيرة التي أصبحت بمثابة مقتضى دستوري تضمنها الدستور الجديد لسنة 2011<sup>9</sup>. إذ يعتبر هذا المبدأ بحق إحدى أهم الإصلاحات الهادفة لتحديث تدبير الميزانية، وتوفير المناخ القانوني والإداري الكفيل بإنعاش الاستثمار وتوسيع مساهمة الإدارات غير ممرزة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية وخلق التكامل بين مختلف الفاعلين والشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين.

### الفرع الثاني: التعاقد والشراكة.

يعتبر التعاقد إحدى أهم الآليات التي اتخذت طابع كوني خلال العقود الثلاثة الأخيرة، وذلك بالنظر لأهميته خاصة في مجال التدبير المالي، وقد أخذت به معظم الدول المتقدمة وهو ما سهل انتقاله للدول السائرة في طريق النمو، الباحثة عن التطور والإقلاع الاقتصادي والاجتماعي، والذي لا يمكن أن يتم إلا من خلال إدخال آليات حديثة في مجال التدبير المالي القائمة أساسا على الشفافية والنجاعة وحسن الأداء، التي يشكل التعاقد والشراكة أرضية خصبة لتفعيلها وتجسيدها على أرض الواقع.

والمغرب كبلد نامي فإنه يسعى إلى الرفع من وثيرة إقلاعه الاقتصادي في مجال تدبير الميزانية العامة للدولة من خلال تبني إطار التدبير الميزانياتي المبني على النتائج، والذي يتخذ من التعاقد والشراكة و الشفافية إحدى المرتكزات الأساسية لهذه المقاربة الجديدة.

ويمكن القول أن المغرب يتجه في سياساته العامة نحو تكريس مبدأ الشفافية وذلك بهدف ديمقراطية الدولة، وقد عمل الدستور المغربي الجديد لسنة 2011 على توفير الضمانات الأساسية والآليات المؤسساتية لمحاربة الفساد وحماية المال العام في تبني الشفافية<sup>10</sup>.

### الفقرة الأولى: تعزيز العلاقات التعاقدية بين الإدارات المركزية والإدارات الغير المركزية.

لقد كان رهان المقاربة الموازناتية الجديدة يتمثل في الارتكاز على سياسة التعاقد بين الإدارات المركزية والإدارات الغير المركزية، وذلك بهدف تعميق عملية اللاتركيز الإداري، عبر إدخال ميكانيزمات تدبيرية تركز على تحسين الأداء والنتائج و اللاتركيز، وتوسيع مجال مبادرات المدبرين، من خلال إبرام عقد بين طرفين، هما: الإدارة المركزية من جهة، والإدارات غير الممرزة التابعة لها من جهة أخرى.

وبالتالي، فالتعاقد يمكن اعتباره الآلية التي من خلالها يمكن تكييف مسلسل الميزانية مع اللاتركيز، من خلال النهوض بوضعية الإدارات غير الممرزة، عبر إشراكها في إعداد البرامج والمشاريع التابعة لمناطق نفوذها، ونقل اختصاصات واسعة لفائدتها، وتعزيز الوسائل الموضوعية رهن إشارتها، من أجل تمكينها من أداء مهامها الجديدة على أكمل وجه<sup>11</sup>.

فهذا الأسلوب التدبيري يقوم على مجموعة من القواعد والإجراءات يهدف إلى تحديد المسؤوليات المتبادلة بين الإدارة المركزية التي تمتلك سلطة القرار في تدبير أحد الوزارات، وبين المصالح اللامركزية والتي تستفيد من تفويض للسلطة بهدف تحقيق مجموعة من الأهداف المحددة مسبقا بتوافق بين الطرفين، وذلك من خلال كل سنة في إطار برنامج يمتد على

<sup>8</sup> - دستور المملكة المغربية لسنة 2011، مرجع سابق.

<sup>9</sup> - نفس المرجع السابق .

<sup>10</sup> - رشيد قاعدة: "المحاكم المالية وتحديث التدبير العمومي" أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس - الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - السويبي- الموسم الجامعي 2015-2016، ص 235.

<sup>11</sup> - طارق اللبخ: "إصلاح الميزانية العامة". أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس - الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - سلا-الموسم الجامعي 2014-2015 ص 64 .



ثلاث سنوات.<sup>12</sup> وتمتد مدة هذه الالتزامات المتبادلة بين الإدارة المركزية ومصالحها اللامركزية ثلاث سنوات، غير أن الالتزام يخص الموارد، مع عدم أخذ المدة السنوية الأولى التي تناسب الإعتمادات المفتوحة بواسطة القانون المالي<sup>13</sup>.

ويمكن القول أن هذه التقنية المتعلقة بالتعاقد التي تعتبر إحدى أهم مستلزمات المقاربة الميزانية الجديدة، تقوم على ثلاثة ركائز أساسية: تفويض الاختصاصات الضرورية للقيمين على تنفيذ الميزانية، ومنحهم صلاحيات واسعة للتصرف في الوسائل الموضوعة رهن إشارتهم، وإخضاعهم للمسألة على أساس ما حققوه من نتائج فعلية.

كما أن طبيعة الالتزامات المتبادلة بين الإدارة المركزية و اللامركزية تتميز بخصائص مهمة من خلال تبني التدبير الميزانياتي المرتكز على النتائج حيث تتطلب أن تكون هناك<sup>14</sup>.

- تأسيس آلية تتجه نحو ترجمة الشؤون والسياسات الحكومية إلى أهداف إستراتيجية وعملية تضبط للزمان والمكان.
- هذه الالتزامات المتبادلة تسمح بإنشاء اعتمادات في الموارد بناء على قواعد ملموسة، وذلك قصد توضيح العلاقات المتبادلة بين الوسائل والأهداف.

وتمتد مدة هذه الالتزامات المتبادلة بين الإدارة المركزية ومصالحها اللامركزية ثلاث سنوات، غير أن الالتزام يخص الموارد، مع عدم أخذ المدة السنوية الأولى التي تناسب الإعتمادات المفتوحة بواسطة القانون المالي<sup>15</sup>.

و خلاصة القول يمكن الإقرار بأن التعاقد وتقنية شمولية الإعتمادات، ساهما بشكل كبير في تعزيز لا تركز الميزانية، من خلال دعم مسؤولية المسيرين اللامركزيين في تحقيق الأهداف/النتائج، وذلك عبر منح استقلالية أكبر للمسيرين المحليين وتفويض الوسائل وتقييم النتائج، كما استند في ذلك على مجموعة من الوسائل، أهمها إدخال البعد الجهوي في تقديم الميزانية، وإقرار المخطط التوجيهي للامركز، وتوطيد تعاقدية العلاقات بين الإدارات المركزية والإدارات غير الممركزة<sup>16</sup>.

إضافة لذلك فإن هذه التقنية، سمحت أيضا للإدارات غير الممركزة بأن تصبح شريكا فعالا في تحقيق الأهداف الملقاة على عاتقها، وتوفير الوسائل الضرورية لتنفيذ الأهداف والنتائج المنتظرة من تنفيذ تدخلاتها<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> AIDEN (EL), « la reforme budgétaire au Maroc : cadre juridique et institutionnel », Revue marocaine d'audit et développement, N21, décembre 2005 ;p44.

<sup>13</sup> نصير بنعلو: تدبير النفقات العمومية على ضوء مستجدات القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، والعلوم الإنسانية جامعة محمد الخامس –الرباط- كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية –أكادال- الموسم الجامعي 2015-2016 ص235.

<sup>14</sup> محمد الشطون: "التدبير المالي بالمغرب، سؤال الحكامة ووظيفة الرقابة"، مجلة مسالك في الفكر والسياسة و الاقتصاد، عدد مزدوج 15-16، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2001، ص 7.

<sup>15</sup> نفس المرجع السابق، ص 7.

<sup>16</sup> - Abdessalam ben Abou, « La Réforme budgétaire axée sur les résultats intégrant de performance dans la gestion budgétaire », Ministère des Finances et de la Privatisation, Direction du budget, 28 mai 2007 ;p:8.

<sup>17</sup> -Benani,(A), « La Réforme budgétaire au Maroc : levier et accélérateur de la Réforme de l'Etat ». www.abhato.net.ma le 12/12/2016 a 15 :30.

<sup>18</sup> -El hassania Aiden, « La Réforme budgétaire au Maroc : cadre juridique et institutionnel ». REMALD ,n°21 ; p :44.



ومن هذا المنطلق يمكن الإقرار أن التعاقد بين الإدارة المركزية والإدارات غير الممركزة، يروم تحقيق خلق نوع من الالتزامات المتبادلة بين الطرفين، وتوفير هامش من الحرية للمصالح الخارجية لتنفيذ الأهداف والمهام المنوطة بها، وتفعيل سياسة القرب، ومراقبة الإدارة المركزية لمصالحها اللاممركزة، عن طريق تقارير تنجزها هذه الأخيرة حول أنشطتها<sup>18</sup>

### الفقرة الثانية : إشراك المجتمع المدني في تدبير ميزانية الدولة.

تتميز المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية بالارتكاز على قاعدة الشراكة بين الدولة ومختلف الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، وذلك بهدف التشارك والمساهمة في التنمية البشرية والمادية والمالية، لتقديم خدمات تبقى في غالب الأحيان اجتماعية، وإنجاز مشاريع تنموية، فالشراكة تتجسد من خلال العلاقات الجيدة مع مختلف الفاعلين المحليين، بناء على حوار مباشر، وموجه نحو التعاون والتنافس في تدبير مشكلات تنموية<sup>19</sup>، فهي إحدى النتائج الطبيعية لسياسة القرب، وتهدف بالأساس إلى ضمان مشاركة جميع الفاعلين المحليين في مسلسل التنمية المحلية<sup>20</sup>، وتمكن الفاعلين المحليين من إشراك الفاعلين العموميين أو الخواص في أنشطتهم، ضمانا لجودة المرفق العام<sup>21</sup>.

هذه المقاربة تنبني على إشراك مختلف الفاعلين إلى جانب الدولة في إنجاز مشاريع تنموية، ضمن إطار الشراكة يراعي مبادئ الحكامة، وينهض بالديمقراطية المحلية كمارسة، وتفعيل سياسة للقرب تستجيب لحاجيات السكان<sup>22</sup>. ويتم ذلك من خلال وضع إطار جديد للشراكة أكثر ليونة ومطابق لمبادئ الحكامة الجيدة، وتحسين التنسيق والمراقبة، من خلال إطار توافقي محكوم بمنطق النتائج، وتحريك ترابية الشراكات كمسار لتوطيد اللامركزية واللاتمركز، وإرساء نموذج جديد للشراكة قائم على التشاور والتنسيق والثقة المتبادلة، مع توضيح مهام الشركاء المحليين، ورصد الخبرات في مجال تدبير المشاريع، والرفع من مستوى نجاعة تدخل الدولة وشركائها، من أجل تعبئة أفضل لكل الموارد المتاحة، وتدبير أنجح للمشاريع وترسيخ مقاربة النتائج، وجعل الشراكات مرتبطة بانشغالات واحتياجات

المواطنين والمواطنات، بإرساء أنشطة تشاركية عبر التراب الوطني في إطار تعزيز اللامركزية واللاتمركز<sup>23</sup>.

إن المقاربة التشاركية في تدبير الميزانية أصبحت تركز أيضا على مشاركة المجتمع المدني في إعدادها خاصة فيما يتعلق بالتشريعات والقرارات المرتبطة بالسياسات العامة العمومية، وهو ما أكد عليه جلالة الملك محمد السادس حيث قال: "..... وبصفة عامة ندعو الحكومة إلى اعتماد مقاربة تعتمد على الإصغاء والتشاور مع كل القوى الحية للأمة من أحزاب سياسية ومنظمات نقابية وجماعات محلية وهيئات المجتمع المدني...."<sup>24</sup>.

وهو ما تم تكريسه دستوريا بموجب دستور 2011، فقد جعل هذا الأخير من "المشاركة" المرتكز الأول (للدولة الحديثة) المتواصلة (مسيرة توطيد وتقوية مؤسساتها)<sup>25</sup>.

<sup>19</sup>- Pierre Teisserence, « Les politiques de développement local », collection des collectivités territoriales, Economica, Paris, 2<sup>ème</sup> édition 2002, p :163.

<sup>20</sup>- Abdellali Gour, « La décentralisation et développement local, expérience Marocaine », Atelier international, Décentralisation de développement local en zones arides, Marrakech, 13-16 avril 2006, p : 18.

<sup>21</sup>- Mohamed EL Yaagoubi, « Réflexions sur la démocratie locale au Maroc », Ed El Maarif Al Jadida, Rabat, 2007, p 401.

<sup>22</sup> - El Hassania Aiden, op.cit, p :45

<sup>23</sup> - منشور الوزير الأول رقم 2003/07، بتاريخ 27 يونيو 2003، حول الشراكة بين الدولة والجمعيات.

<sup>24</sup> - الخطاب الملكي ل18 ماي 2005 المعلن عن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

هكذا إذن أصبح المجتمع المدني شريكا أساسيا للدولة في تخطيط وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية، وتعبير عن ذلك ميزانية الدولة وذلك من خلال عدة مستويات منها:

- أن مشاركة المجتمع المدني وتدخله خلال مختلف مراحل دورة الميزانية يشكل فرصا لتقديم المقترحات، وتشخيص طريقة تدبير الشأن العام من طرف ممثلي المواطنين، ومساءلة الفاعلين العموميين عن أي قصور قد يلاحظ بهذا الصدد<sup>26</sup>.
- مد عملية صنع القرار في شأن الموازنة بمعلومات جديدة: حيث غالبا ما تتمكن هيئات الموازنة المنبثقة من المجتمع المدني من إقامة اتصالات وثيقة ومنتظمة مع المواطنين والمجموعة الضاغطة، حيث تمكن عملية التواصل هاته من إتاحة الفرصة
- لجمع مختلف المعلومات عن أولويات المواطنين، وعن منظمات غير حكومية في شأن الموازنة، وتتبع مسارات الإنفاق، وتحليل مفاعيل المشاريع،
- بروز جمعيات تطالب بإصلاح القوانين،
- ازدياد دور المجتمع المدني لاسيما بالنسبة لبعض القطاعات المهيكلة والمنظمة في شكل جمعيات وروابط مهنية، كما هو الحال بالنسبة للصيادلة والأطباء، والموثقين العصريين...، والتي يمكن القول أنها مصنفة ضمن الجمعيات المتخصصة في مجال إعداد قوانين المالية والتأثير في السياسة المالية عموما<sup>27</sup>.

وقد حث منشور الوزير الأول رقم 2003/07 السالف ذكره حث المصالح الإدارية المركزية واللامركزية على إبرام شراكات مع الجمعيات، وينظم طرق إبرام هذه الشراكات، ويهدف هذا الإجراء رسم معالم طريق نحو تحديد سياسات شراكة حديثة، هي بمثابة مجموعة من العلاقات التشاركية، تهدف لتوحيد الموارد البشرية والمادية والمالية، بغية تنفيذ مشاريع اجتماعية وتحقيق سياسات تنموية، وخدمات ذات منفعة جماعية<sup>28</sup>.

### الفرع الثالث: سلسلة النتائج وتقييم

يلعب نظام التتبع والتقييم المرتكز على النتائج دورا مهما في تحسين مستوى التدبير العمومي، حيث أن أنظمة التتبع والتقييم المرتكزة على النتائج تختلف عن الأنظمة التقليدية، ذلك أن هذه الأخيرة تعتمد على الإنجاز فقط، والاهتمام بالمداخيل والنفقات، على عكس الأولى التي تعتمد على النتائج فألية نظام التقييم تمكن أصحاب القرار من الاستجابة لمطالب المجتمع المدني والشركاء الوطنيين والدوليين. وينبغي مشروع التدبير أليمة النظام التقييم تمكن أصحاب القرار من الاستجابة لمطالب إدماج مجموع الإجراءات المشتركة والموزعة من طرف مختلف الفاعلين المتدخلين في النفقة، داخل نظام معلوماتي وحيد، يسمح بتبادل المعلومة في الوقت المناسب<sup>29</sup>. إذ يهدف هذا التدبير إلى تعزيز التواصل بين مختلف الأنظمة المعلوماتية للمتدخلين في مسلسل تنفيذ النفقات العامة، (الأمر بالصرف والأميرين بالصرف بالمساعدين وأجهزة البرمجة والرقابة)، وضمان معالجة أوتوماتيكية لتتبع وإنجاز الاعتمادات والاستغلال الأمثل للمعطيات<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> حسن طارق، "السياسات العمومية في الدستور المغربي الجديد"، منشورات المجلة للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة (مؤلفات وأعمال جامعية) ص 52.

<sup>26</sup> عبد الرحيم أضاوي: "مبدأ الحكامة في تدبير ميزانية الدولة، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة مولاي اسماعيل - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مكناس. الموسم الجامعي 2012/ 2013 : مرجع سابق ص 86.

<sup>27</sup> عبد الرحيم أضاوي: "مبدأ الحكامة في تدبير ميزانية الدولة"، مرجع سابق ص 86.

<sup>28</sup> منشور الوزير الأول رقم 2003/07، مرجع سابق.

<sup>29</sup> منشور الوزير الأول رقم 2003/07 مرجع سابق.

<sup>30</sup> عائشة رحيم، "التدبير الجديد للميزانية المرتكز على النتائج بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال-الرباط، الموسم الجامعي 2007-2008، ص: 40.

إن الغايات الأساسية من تطوير منظومة التدبير المندمج للنفقات العمومية، هو إصلاح نظام مراقبة النفقات العمومية بالمغرب، وذلك في إطار حركية إصلاحية واسعة في ميدان حكمة التدبير العمومي<sup>31</sup>، عبر الاستبدال التدريجي للمراقبة الفعلية الجاري بها العمل، بمراقبة بعدية تعتمد على تقييم الأداء وتبسيط مسلسل المراقبة، وتقليص آجالها وكلفتها، وتطوير مراقبة حسن الأداء على مستوى الإدارات، بشراكة مع كافة المتدخلين في مسلسل النفقة العمومية، من أجل القيام بافتحاص فعالية ونجاعة النفقات العمومية، وفي هذا الإطار، تم توكيل المفتشيات العامة للمالية، بافتحاص تنفيذ ميزانيات الإدارات، اعتمادا على مؤشرات حسن الأداء<sup>32</sup>. وفي نفس السياق، صدر منشور رئيس الحكومة رقم 14/2005<sup>33</sup>، الذي حدد الإطار المؤسسي المكلف بإنجاز وتنفيذ نظام التدبير المندمج للنفقات.

إن وضع منظومة التدبير المندمج للنفقات، مكنت من وضع نظام معلوماتي مالي ومحاسبي موحد ومشترك بين جميع الفاعلين المختصين المكلفين بشؤون النفقات العمومية، ومكنت أيضا من تقليص آجال معالجة العمليات المتعلقة بهذه الأخيرة، وتخفيض كلفة معالجة العمليات المتعلقة بها، وتوفير آني للمعلومات المالية والمحاسبية وقت وضعها، وتقديم خدمات ذات جودة لكافة المتدخلين في مجال النفقات العمومية<sup>34</sup>.

### المطلب الثاني: إدماج البعد الجغرافي والزمني والنوعي في تدبير الميزانية

#### الفرع الأول: البعد الجغرافي للمقاربة الميزانية الجديدة

لملائمة هيكل الميزانية العامة للدولة مع المقاربة الجديدة التي يتبناها المغرب في التدبير المالي المرتكز على الأهداف والنتائج، فقد عمل المشرع على تبني نظام موازي لتفعيل هذه المقاربة الجديدة يتمثل في الارتكاز على البعد الجهوي كخيار استراتيجي، ومنطلقا أساسيا لتحقيق الأهداف والبرامج والمشاريع ومختلف أنشطة الدولة المزمع تنفيذها على المستوى الجهوي، وذلك وفق هيكل متكامل للبرامج يستجيب للمتطلبات الخاصة بكل جهة على حدة، بغية الوصول للغايات المرجو تحقيقها. وذلك على اعتبار أن الجهوية ركيزة أساسية للديمقراطية الترابية، ودعامة أساسية للامركزية والوسيلة الناجعة لمواجهة متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتخفيف العبء على الجهاز المركزي. إنها اختيار سياسي يرمي لتحقيق تنمية متوازنة والقضاء على الفوارق بين مختلف الجهات.

ولقد نص الدستور الجديد الصادر في 1 يوليوز 2011 في الفقرة الرابعة من الفصل الأول على أن "التنظيم الترابي للمملكة" تنظيم اللامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة. ومن أهم أهداف المقاربة الموازناتية الجديدة التي تم تدعيم أسسها من خلال القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 لسنة 2015، هي ملائمتها مع مقتضيات القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14<sup>35</sup>، وذلك من خلال إعادة النظر في المنظومة المالية عبر تعزيز الاستقلال المالي للجماعات الترابية خاصة الجهات وتقوية بنيات ميزانياتها، إذ تعتبر هذه الأخيرة الوثيقة التي يقرر ويؤذن بموجبها، بالنسبة لكل سنة مالية، في مجموع موارد وتحملات الجماعة الترابية و هيئاتها. وهي كذلك وثيقة للبرمجة ومخطط عمل قصير المدى يعرف بالتدخل المالي للجماعات، تعمل على تقييد الأنشطة المالية الآتية للجماعة باستحضار الأهداف المسطرة والوسائل المتوفرة في إطار تخطيط متوسط المدى كما أنها وثيقة للتدبير، يقرر بموجبها الترخيص المسبق للالتزام بالنفقات و صرفها في حدود التقديرات المقبولة برسم السنة المالية المعنية.

كما تمكن الجماعات الترابية وعلى رأسها الجهات في تدبير شؤونها الترابية في إطار استقلال ذاتي ومالي يراعي الخصوصية المحلية المغربية، باعتبارها أهم الرهانات التي يسعى المغرب إلى تحقيقها من أجل الدفع بعجلة التنمية الترابية، وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والتي تكمن من إحداث هيكل جهوية وتشريعية وتنفيذية ومالية.

<sup>31</sup> - Abdellatif Loudiyi, « Eclairage sur la réforme du contrôle de la dépense publique », Revue Al Maliya ; n spécial n°3, février 2007, p :10

<sup>32</sup> - طارق اللباخ: مرجع سابق ص 76.

<sup>33</sup> - circulaire N°14/2005 du 8 Septembre 2005 relative à la création de cadre .

<sup>34</sup> - طارق اللباخ: مرجع سابق ص 76.

<sup>35</sup> - القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015)، ص 6585.

وهي المبادئ التي تضمنتها القوانين المتعلقة بالجماعات الترابية خاصة القانوني التنظيمي للجهات رقم 111.14، الذي هدف إلى تخصيص الموارد المالية للجهات، وذلك وفق الأولويات مع ضمان انضباط ميزانياتي إجمالي يراعي التوفيق بين التخطيط الإستراتيجي والتخطيط المالي الثلاثي والمتحرك. ومطابقة حاجيات التمويل مع الإطار الماكر اقتصادية. وتلك أهم أهداف المقاربة الميزانية الجديدة حيث تجعل من الجهوية الموسعة الأساس لرؤية جديدة لدور الجماعات الترابية عموماً، والجهات على الخصوص، في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، مما يتطلب تزويد الجهات بالموارد والإمكانات اللازمة لضمان مستوى معين من الجودة في الخدمات العمومية المقدمة، وتنمية المؤهلات الاقتصادية الخاصة بكل جهة، ومواكبة كافة الفاعلين الآخرين الذين قد يساهموا في تحقيق التنمية الجهوية من خلال إعادة توزيع الموارد بين الدولة والجماعات الترابية وتبسيط المساطر وإصلاح الرقابة المالية.

وذلك عبر تحديث الإطار المنظم للميزانية من خلال برمجة كافة المداخل فيما يسمى بإطار النفقات على المدى المتوسط، حيث يتم إخراج شامل للنفقات يجمع أداة الحاجيات المعبر عنها على المستوى الجهوي مع تنسيق إمكانيات التمويل، إذ أن هذه السياسة الجهوية المتقدمة كخيار استراتيجي للدولة ستكون له انعكاسات هامة على ميزانية الجهات بالمملكة. خاصة وأن هذه الإصلاحات التي عرضتها على مستوى إعداد وتنفيذ الميزانية الجهوية وفق المقاربة الجديدة للميزانية ستعمل ولا شك على تطوير مؤهلاتها الاستثمارية من خلال المرونة في التدبير الموازناتي كتنظيم موارد النفقات التجهيز بشكل دائم ومستتر عبر:

- اعتماد تبويب اقتصادي للميزانيات مع وضع معايير بسيطة تمكن من تحديد مجالات التدخل بشكل واضح وتسهيل تنفيذ المشاريع.
- إرساء آلية للتدبير الحديث اعتماداً على قواعد بيانات شاملة تمكن من تتبع تنفيذ الميزانية والبرمجة المتعددة السنوات.

و يمكن القول أن المقاربة الجديدة للميزانية جاءت من أجل تدعيم الإصلاح المعمق لمراقبة نفقات الجهات وإعادة توجيهها، من منطلق الشرعية القانونية نحو منطق مساءلة المكلفين بالتدبير، مما سيؤدي حتماً إلى إلغاء المراقبة المسبقة وتعزيز عمليات المراقبة البعدية ومراقبة الإفتحاص وتقييم الأداء. إلى جانب تبسيط المساطر يمر عبر إعادة التنظيم الإداري لتحديد سلسلة المسؤوليات وتدعيم القيادة عن طريق الأداء، إذ أن تعزيز شفافية الأنشطة العمومية للجهات يمكن من مساءلة المكلفين بالتدبير بشأن النتائج المحققة، خاصة وأن أهم أهداف المقاربة الجديدة للميزانية تحقيق مبدأ النتائج بدل الوسائل.

### الفرع الثاني: البرمجة المتوسطة للنفقات

تشكل البرمجة المتوسطة للنفقات وفقاً للمقاربة الميزانية الجديدة إطاراً للنفقات متوسط المدى، الهدف منه تحويل الميزانية من مسار يركز حول سنة مالية واحدة، إلى مسار يأخذ بعين الاعتبار التأثيرات ذات الأمد الطويل لقرارات الاعتماد<sup>36</sup>. وتتجلى أهمية هذه المقاربة في ضمان استقرار تنفيذ الميزانية، من خلال آلية البرمجة ذات الأمد المتوسط، وضمان احترام الأهداف العامة المسطرة من طرف الحكومة. ومن جهة أخرى، فإن تمديد أجل تنفيذ الميزانية العامة يعتبر بمثابة شرط ضروري لتحديث المرفق العام.

وقد كرس القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، البرمجة المتعددة السنوات<sup>37</sup>. حيث نص في المادة الخامسة منه على أنه: "يتم إعداد قانون المالية للسنة استناداً إلى برمجة ميزانية لثلاث سنوات، وتحين هذه البرمجة كل سنة لملائمتها مع تطور الظرفية المالية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد".

و في هذا الإطار، فإنه لا ينبغي النظر إلى هذه الآلية على أنها مجرد تحول تقني، بل لابد من تمتعها بالشرعية الكاملة كأساس لتحديث الميزانية العامة والقطاعية<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> .Salem Ibaiz, « La contractualisation es les perspectives de modernisation de service public », mémoire de fin d'études du cycle supérieur en gestion administrative de l'école nationale d'administration, 2003-2004, p:179.

<sup>37</sup> - القانون التنظيمي رقم 130.13 مرجع سابق.

يمكن القول بأن "إطار النفقات المتوسطة المدى"، هي وسيلة لبرمجة تغطي عموماً ثلاث سنوات، بغية تقوية صيرورة السياسات العمومية، مع تأمين محاسبة تأثيراتها المالية المستقبلية مع الإمكانيات المالية للدولة، و الأخذ بعين الاعتبار إكراهات الإطار الماكرو اقتصادي، وتعزيز فعالية مخصصات الموارد المشتركة بين القطاعات، في تنمية الآليات التي تسمح بالانحراف عن تلك السياسات التي تتدخل في إطار الميزانية السنوية، وتحسين النجاعة العملية للمرافق العامة، بمنح المسيرين رؤية أفضل لتدبير برامج عمل، ومنح إطار متابعة نجاعة النفقات العمومية بشكل من الفعالية والكفاءة<sup>39</sup>.

### الفرع الثالث: مقارنة النوع الاجتماعي

رغبة من الدولة المغربية في تحسين الفعالية الإدارية وتكييفها مع متطلبات النجاعة و المردودية، وذلك من خلال وضع برمجة دقيقة تقوم على دراسة الحاجيات التي تريد الإدارة أن تصل إليها؛ وكذا البحث عن ملائمة الحاجيات والموارد وتحسين الأداء بنفس المورد<sup>40</sup>، فإنها عملت على وضع سياسة عامة لإصلاح الميزانية قائمة على النتائج من منظور النوع، وذلك على اعتبار أن إصلاح المالية العامة بالمغرب جاء في سياق تاريخي، سياسي واجتماعي خاص، فمع بداية سنة 2011، عرف المغرب على غرار دول عربية أخرى، حراكاً اجتماعياً، رفعت خلاله شعارات تطالب بالتنشغيل وتحسين القدرة الشرائية والولوج إلى الخدمات الاجتماعية والتوزيع العادل للثروة، والمطالبة كذلك بالحكمة الجيدة ومحاربة الفساد ونهب المال العام... الخ. فجاء الخطاب الملكي التاريخي ل 9 مارس 2011، بمثابة خارطة طريق، والذي دعا من خلاله الملك إلى إجراء تعديل دستوري شامل، وفق مرتكزات توجيهية أساسية، من قبيل فصل السلط وترسيخ دولة القانون واستقلالية المؤسسات وتكريس مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة... ليبقى في النهاية على كل من الحكومة والبرلمان مسؤولية تنزيل هذه المبادئ وهذه المرتكزات، وذلك من خلال العمل على إخراج القوانين المختلفة، التنظيمية منها والعادية، التي جاءت بها الوثيقة الدستورية، والتي نجد من بينها، بل ومن أهمها، القانون التنظيمي للمالية، هذا الأخير الذي عند صدوره عكس المكانة التي أصبح يحظى بها البرلمان، والاختصاصات الواسعة التي أضحت يتوفر عليها، للقيام بمهامه التشريعية والرقابية، وخاصة مجلس النواب الذي أصبح يتبوأ في دستور 2011<sup>41</sup> مكان الصدارة، كونه نابع من انتخابات مباشرة، خاصة إذا كانت هذه الانتخابات حرة ونزيهة. كما عزز دستور 2011 مكانة المرأة في تدبير الشأن العام في إعمالاً بمبدأ المناصفة.

و تستمد الميزانية حسب النوع الاجتماعي أهميتها من كونها تنصهر ضمن مبادئ الحكامة المحلية على اعتبار أنها تحفظ حقوق الفئات الأقل حظاً، وتسعى إلى الأخذ بعين الاعتبار لوضعياتهم الخاصة، بشكل يحقق تكافؤ الفرص والعدالة بين مختلف فئات المجتمع وأفراد رجالاً ونساءً وأولاداً وبنات، ويكون ذلك من خلال إعادة ترتيب الأولويات على صعيد النفقات ومصادر الإيرادات من أجل دفع هذه العدالة الاجتماعية إلى الأمام.

ولا تختلف مراحل إعداد الميزانية المبنية على النوع الاجتماعي عن المراحل المتبعة في الميزانية التقليدية، غير أنها تستند إلى منطق وفلسفة مغايرة يعبر عنها عادة بمنطق التحليل المبني على النوع الاجتماعي أو التحليلي المجنبر.

<sup>38</sup> - طارق اللباخ: مرجع سابق ص 79.

<sup>39</sup> - طارق اللباخ: مرجع سابق ص 80.

<sup>40</sup> - محمد سكلي : "التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام؛ جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط - أكدال، السنة الجامعية 2012/2013. ص 309.

<sup>41</sup> - دستور المملكة المغربية لسنة 2011، مرجع سابق.

حيث أن التحليل المبني على النوع الاجتماعي هو منطق وفلسفة نجدها في كافة مراحل دورة حياة الميزانية من حيث الإعداد والتنفيذ والمتابعة والتقييم

و تظهر أهمية ميزانية النوع الاجتماعي في الخطاب الملكي الذي وجهه صاحب الجلالة الملك محمد السادس إلى المشاركين في المنتدى العالمي الثاني لحقوق الإنسان المنعقد شهر نونبر 2014 بمراكش. "وفي هذا الصدد، نوه باختيار منتدى مراكش لموضوع المساواة أو المناصفة، كأحد المحاور الرئيسية المطروحة للنقاش، وإنما على يقين بأن النقاش وتبادل الرؤى فيما بينكم، خلال هذا الملتقى، سيشكل إسهاما نوعيا وهاما في المسار التقييمي الجاري على الصعيد الدولي.

إن المغرب يعتبر هذه المسألة من المحاور الرئيسية لسياساته العمومية، لاسيما من خلال اعتماد ميزانيات تأخذ بعين الاعتبار بعد الخاص بالنوع، وهي نفس المقاربة التي أقرتها الأمم المتحدة كآلية رائدة، كما أننا نعرف أن أمامنا الكثير مما ينبغي القيام به<sup>42</sup>.

وفي هذا الإطار ووفق المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية فإن مرتكز النوع الاجتماعي أصبح يحتل مكانة أساسية في إعداد الميزانية وذلك بالنظر لأهميتها العملية، وتوجها مؤسس للسياسات العمومية نحو تحقيق التمتع الفعلي بمختلف أجيال حقوق الإنسان بدون تمييز في إطار ديمقراطية تشاركية محترمة للكرامة الإنسانية.

وعلى ضوء هذه التطورات، تم تخصيص الجزء الأول من تقرير ميزانية النوع الاجتماعي لسنة 2016، لرصد الجهود المبذولة لإثراء الترسانة القانونية والتشريعية والتنظيمية والمؤسسية انسجاما مع التزامات المغرب تجاه آليات أمم المتحدة المتعلقة بحماية حقوق الإنسان، خاصة من منظور مبدأ المساواة بين الجنسين المتصلين في دستور البلاد.

و يسلط الجزء الثاني من هذه النسخة الضوء على الوضعية الراهنة والتحديات التي يجب مواجهتها والسبل الكفيلة بتحسين البرمجة والتخطيط لضمان التمتع الفعلي للنساء والرجال بأجيال الثالثة من الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية.

وقد أعطى اهتمام خاص بمسلسل تفعيل القانون التنظيمي الجديد لقانون المالية الهادف للتكريس العملي لمتطلبات النجاعة، والمساءلة، وجعل السياسات العمومية أكثر اهتماما بقضايا القرب وإدماج وإنصاف والمساواة وخاصة بين الجنسين.

لقد تبين مما سبق أن المجال رحب لتطبيق منهجية النوع الاجتماعي، بما يمكن من اعتماد مقاربة تشاركية تضم الجميع بشكل يضمن الأخذ بعين الاعتبار للحاجيات الخصوصية لمختلف فئات المجتمع ونبذ الإقصاء والتهميش لأي طرف من الأطراف وذلك في تناسق مع المبادئ التي كرسها الدستور الجديد لسنة 2011.

كما أنها المجال الخصب للقيام بإصلاحات رامية إلى تحديث الإدارة وشفافية الشأن العام، وتعزيز الكفاءة والفعالية في التسيير الإداري.

**القسم الثاني: الصعوبات التي تواجه المقاربة الميزانية الجديدة والحلول الكفيلة بتجاوزها.**

<sup>42</sup> - نفس المرجع السابق ص 4.

لقد أصبح للمقاربة الميزانية الجديدة هوية خاصة تحكمها فلسفة جديدة يرد لها أن تكون بين التقاليدانية والعقلنة من جهة، والانفتاح والتحديث وتوسيع الاختصاصات ورفض القيود التي تفرضها جمود المساطر، وتعهدها في مجال تدبير الميزانية العامة من جهة أخرى، خاصة بعد صدور دستور 2011، الذي كان له دور حاسم في تكريس العديد من المبادئ والقواعد الدستورية التي لها علاقة بهذه المقاربة الجديدة، كربط المسؤولية بالمحاسبة، إضافة إلى توسيع صلاحيات البرلمان في مجال الرقابة على المال العام.

و بالإضافة إلى الحكامة المالية التي أسس لها دستور 2011 وانسجاما مع المقاربة الجديدة، للميزانية فإن القانون التنظيمي للمالية الجديد رقم 130.13 الصادر سنة 2015<sup>43</sup>، قد أخذ بعين الاعتبار التطورات التي عرفها التدبير المالي الحديث من خلال تضمنه لعناصر جد أساسية كضرورة الحفاظ على التوازن المالي، والذي هو من مسؤولية الحكومة والبرلمان، وتنزيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، ووضع آليات لتقييم السياسات العمومية والتنسيق والتكامل بين مجلسي البرلمان، وضع مسطرة جديدة لتقديم ودراسة والتصويت على قانون المالية وعلى قانون التصفية، والتنصيب على الإدماج الحقيقي لبعد النوع الاجتماعي، في إعداد الميزانيات الفرعية والميزانية العامة، وذلك حسب احتياجات النساء، كذلك توسيع مجال قانون المالية، ليشمل جميع الأحكام الضريبية والجمركية، وأخيرا إلزام الحكومة بالتعليل عند رفض التعديلات، واعتماد البرمجة متعددة السنوات، وإلزامها بوضع تقارير منتظمة تبين حصيلة ما تنفذه، وخاصة ما يتعلق بتدبير المديونية وصفقات الدولة وممتلكاتها، وحالة التوازنات المالية والاقتصادية الأساسية والإعانات الممنوحة للمؤسسات العمومية وللجماعات الترابية ومختلف المرافق العمومية.

إلا أنه وبالرغم من الإيجابيات والميزات التي تضمنتها المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية فإن ذلك لم يمنع من وجود عدة عراقيل وصعوبات للأهداف المعلن عنها (المطلب الأول)، مما يستوجب القيام بعدة إصلاحات لتجاوز هذه العراقيل (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: صعوبات المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية

إن إصلاح الميزانية العامة بالمغرب لم يرتبط فقط بضرورة تجاوز الصعوبات الاقتصادية والمالية، بل كان إستراتيجية تهدف إلى مواكبة الأوراش الإصلاحية الكبرى التي انفتحت عليها المغرب في أواخر القرن الماضي وبداية القرن الواحد والعشرون، والمتمثلة أساسا في تحديث المناخ العام للدولة، عبر توطيد الحكامة الجيدة، وتخليق الحياة العامة، والرقى بالمرأة، وتحرير الاقتصاد، وانفتاح القطاع العام على قنوات التواصل والمجال السمعي البصري<sup>44</sup>. وقد حاول المشرع اعتماد مقاربة إصلاحية جديدة، تروم بالأساس تدبير ومراقبة الميزانية العامة، من خلال الارتكاز على حلقة جوهرية في الإصلاح، ألا وهي ترشيد الإنفاق العمومي<sup>45</sup>. إلا أن ذلك لم يمنح من ظهور عدة عراقيل أثرت ولا شك على تفعيل المقاربة الجديدة للميزانية فكيف ذلك؟

### الفرع الأول: الصعوبات المرتبطة بشمولية الاعتمادات

<sup>43</sup> - القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13، مرجع سابق.

<sup>44</sup> - Samir Tazi, « Réforme budgétaire, renforcement de la performance de la dépense publique », Rapport de Séminaire sur la nouvelle approche budgétaire axé sur les résultats, Tunis, le 26 juin 2006, Source : Ministère de finances et de l'Économie.

<sup>45</sup> - طارق اللباخ: مرجع سابق ص 35.



بالرغم من تبني مبدأ شمولية الاعتمادات ضمن المقاربة الموازناتية الجديدة انطلاقاً من سنة 2001، والتي تعززت مع صدور القانونين التنظيميين للمالية لسنتي 2001 و 2015، إلا أن ذلك لم يمنع من ظهور عدة صعوبات في هذا الإطار، حيث لوحظ أن العديد من الأمرين بالصرف و الأمرين بالصرف بالمساعدين لا يستطيعون التحكم في توقعاتهم، مما يفرض عليهم عند كفاية الاعتمادات المبرمجة إلى تحويلات، في الكثير من الحالات تتعدى المرونة التي تتوخاها هذه الآلية، إذ لوحظ استعمال اعتمادات لا تحتاجه المصالح منذ البداية، ولكن التخوف من إلغائها يجبرهم على تحويلها نحو تيوبيات، تهم بالأساس نفقات التسيير غير ضرورية و هو ما يؤثر على جدوى هذه التحويلات.

إضافة إلى ذلك فإنه بالرغم من تعميم هذا المبدأ المتعلق بشمولية الاعتمادات على جميع الإدارات العمومية، فإنه لم يشمل جميع أنماط الميزانيات و الفصول، و بالتالي فإن أغلبية السطور داخل الميزانية العامة و الحسابات الخصوصية، و مرافق الدولة المسيرة بطريقة مستقلة، لم تستفيد من هذه المرونة<sup>46</sup>، و هو ما يحد من فعالية هذا المبدأ في التبسيط الإداري و تحديث التدبير العمومي، و تسريع النفقات العمومية، كأهم المداخل لربح رهان الحكامة المالية المنشودة.

### الفرع الثاني: الصعوبات المرتبطة بالبرمجة المتعددة السنوات للميزانية

لقد نهج المغرب كغيره من الدول الأخرى (كأستراليا مثلاً...)، مقاربة مختلفة للإنفاق تتعلق بوضع "إطار للنفقات متوسط المدى، الهدف منه تحويل الميزانية من مسار يركز حول سنة مالية واحدة، إلى مسار يأخذ بعين الاعتبار التأثيرات ذات الأمد الطويل للقرارات الاعتماد<sup>47</sup>، وتتجلى أهمية هذه المقاربة في ضمان استقرار تنفيذ الميزانية، من خلال آلية البرمجة ذات الأمد المتوسط، و ضمان احترام الأهداف العامة المسطرة من طرف الحكومة.

إذ أن هذه الإستراتيجية في تدبير اعتمادات الميزانية العامة على المدى المتوسط، تمكن من رسم أهداف واضحة، و تتجاوز النظرة الضيقة لسنوية الميزانية، و تجعلنا أمام سياسات عمومية حقيقية، الهدف منها الحصول على الجودة و الفعالية، بدل السياسات السنوية التي تبقى في الغالب استراتيجيات ترفيحية موسمية و تفتقد إلى الرؤية المستقبلية و الاستمرارية<sup>48</sup>.

إلا أنه بالرغم من تبني منظومة التدبير المندمج للنفقات العمومية، و مؤسستها عبر وضع لجان لتنزيلها على أرض الواقع، إلا أن هذا التنزيل لم تواكبه الضمانات المصاحبة للمنظومة في الحفاظ على الاختصاصات الموكولة لكافة المتدخلين في تدبير و مراقبة النفقات العمومية من جهة، و الحفاظ عن الأموال العمومية من جهة أخرى، مما قد تنجم عنه مخاطر القرصنة و التحويلات غير المؤشر عليها، و بالتالي كان من الأنسب إيجاد السبل الكفيلة و الإجراءات العملية لتوفير تغطية الإنترنت لارتباط المنظومة بها.

إضافة لذلك فإن برمجة الميزانية العامة لثلاث سنوات، تعد استثناء على مبدأ سنوية الميزانية، و هذا الاستثناء قد يصعب عملية تقدير الموارد و النفقات، و هي عملية تقنية معقدة، و نتيجة لذلك، ستضعف مراقبة البرلمان على العمل الحكومي، خاصة في ظل التقلبات المالية و الاقتصادية التي يعرفها الإطار الماكرو اقتصادي، كما أن المشرع لم يقيم بإعطاء تفسير

<sup>46</sup> - التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2011، الجريدة الرسمية عدد 6116 مكرر، بتاريخ، 27 صفر 1434 (10 يناير 2013)، ص: 566.

<sup>47</sup> - Salem Ibaiz, « La contractualisation et les perspectives de modernisation ... », op cite p : 179.

<sup>48</sup> - طارق اللباخ: مرجع سابق، ص 81.

دقيق لمعالم هذه البرمجة، والفرق بينها وبين الترخيص في البرامج، بالرغم من إضفاء نوع من الليونة على هذه البرمجة، من خلال العمل على تحيينها كل سنة لملائمتها مع تطور الظرفية المالية والاقتصادية والاجتماعية.

### الفرع الثالث: صعوبات مقارنة النوع الاجتماعي

تعتبر مقارنة النوع الاجتماعي إحدى أهم ما جاءت به المقارنة الموازناتية الجديدة فيما يتعلق بتدبير الميزانية العامة، وذلك بهدف إقرار العدالة و المساواة عن طرق البحث عن التنسيق بين السياسات العمومية والبرامج الميزانية. و إذ كانت هذه الخطوات بمثابة لبنة أساسية لتبني الرسالة الدورية لرئيس الحكومة بتاريخ 8 مارس 2007، والتي طالب من خلالها مجموع القطاعات الوزارية بإدماج بعد النوع ضمن جميع السياسات التنموية<sup>49</sup>. إلا أنه ما يمكن ملاحظته هو أنه بالرغم من كل هذه التغييرات الحاصلة في مجال إقرار المساواة بين الجنسين، من خلال ميزانية النوع الاجتماعي، فإنها ما تزال لا تراعي الروابط التي تجمع بين الميزانية العامة وبين ميزانية الوقت، باعتبار هذا الأخير مورد أساسي لا يتم احتسابه وغالبا ما يتم تجاهله، وهنا لا بد من الوقوف عند الأهمية الاقتصادية التي يكتسبها العمل غير مدفوع الأجر "اقتصاد الرعاية"، أي الوقت المستعمل لرعاية جميع أفراد الأسرة (الطهي، والغسيل، والحصول على الماء، والوقود، وتعليم الأطفال، ورعاية المرضى وكبار السن...)، والذي غالبا ما يعتبر ضمن الانشغالات الأساسية العديمة الفائدة بالنسبة لميزانية الدولة، على اعتبار أنها أعمال غير مدردة للدخل، لكنها في الواقع توفر إمكانية هامة للرقى لكل أفراد الأسرة، وإن كان على حساب المرأة، هذا ما يحيل بدوره إلى إشكالية التوفيق بين الأعمال المنزلية وباقي الوظائف، وضرورة اعتبار إدخالها ضمن ميزانياتها<sup>50</sup>.

و إذا كان الخطاب الرسمي يقدم صورة وردية عن هذه الإستراتيجية، فالواقع العملي أثبت العكس، فالدراسة التي أنجزتها الجمعية الديمقراطية لنساء المغرب، أكدت أن التطور في مؤسسة مقارنة النوع الاجتماعي يبقى بطيئا، ولم يصل بعد مرحلة الأجرأة المبرمجة والقابلة للتقييم، كما أكدت الدراسة أيضا، فشل التجارب المتعلقة بالميزانية المراعية للنوع الاجتماعي في تحقيق ولو ميزانية قطاعية واحدة في هذا الشأن، بالإضافة إلى وجود تأخر في الأعمال الحقيقي لهذه المقارنة في السياسات العمومية، عازية هذا التأخر إلى كون المقارنة المعتمدة غير مهيكلة، بسبب عدم المؤسسة، وضعف التنسيق، وغياب تمويل وطني حكومي، مخصص بشكل واضح لتفعيل الأوراش الخاصة بها<sup>51</sup>.

و بخصوص الحكامة في مجال مساواة النوع الاجتماعي، توقفت الدراسة عند أربعة نواقص تتمثل في ضعف تجدر مرجعية النوع الاجتماعي في التصور الحكومي، وتعثُر مؤسسة المساواة المبنية على النوع الاجتماعي، والتطبيق المتردد للميزانية المراعية للنوع الاجتماعي، والتبعية للتمويل الدولي. كما أشارت الدراسة إلى أن المعطيات التي اعتمدها، تبين أنه في مجموع ثماني وزارات معنية، ومن حيث التموقع في التراتبية الإدارية، 71 في المائة من البيانات التي تشرف على ملفات النوع الاجتماعي عبارة عن مصالح، مقابل 14 في المائة منها فقط أقسام ومديريات، وأبرزت أن ذلك يؤدي على

<sup>49</sup> - Mohamed Chafiki , « le budget de genre au Maroc », une perspective stratégique pour l'égalité de sexe et l'habitation des femmes, Ministère de l'Economie et de finances direction des études et des prévisions financière 2009, p8.

<sup>50</sup> - وزارة الاقتصاد والمالية، تقرير ميزانية النوع الاجتماعي لسنة 2009، ص 36.

<sup>51</sup> - تعثر مؤسسة مقارنة النوع الاجتماعي في السياسات العمومية بالمغرب"، ملخص الدراسة التي أنجزتها الجمعية الديمقراطية لنساء المغرب، منشور بالموقع الإلكتروني لمجلة منارة [www.manara.ma](http://www.manara.ma)

مستوى وزارتين، إلى استقرار 43 في المائة من ملفات النوع الاجتماعي في بنيات إدارية مكلفة، و 14 في المائة لها مبدئياً صلاحيات تقنية، مقابل 29 في المائة، لها صلاحية اتخاذ القرار السياسي.

كما أبرزت الدراسة أنه لم تنجح أي وزارة من الوزارات التي شملتها الدراسة في طرح ميزانية قطاعية قائمة على المساواة المبنية على النوع الاجتماعي، كما تطرقت الدراسة إلى تعثر صيرورة تطبيق الميزانية المراعية للنوع الاجتماعي، والتي أخذت حيزاً زمنياً طويلاً جداً (2003-2013)، دون أن تحقق نتائجها المرجوة، عازية ذلك إلى عوامل، منها ضعف استيعاب المرجعية النظرية والعملية لإعداد ميزانية قائمة على مقارنة النوع، وعدم توفير فرص لتطبيقها على مستوى تجربة قطاعية نموذجية، وغياب أداة تتبع وتقييم حول كيفية تجميع المعطيات الخاصة بالنوع<sup>52</sup>.

عموماً، بالرغم من كل التدابير التي قامت بها الحكومات المتعاقبة فيها يخصص تفعيل معيار النوع في إعداد وتنفيذ الميزانية العامة، إلا أن عدم الفهم الجيد لهذا المفهوم، أدى على فشل هذه الأخير في العديد من السياسات العمومية التي اعتمدها مجموعة من القطاعات الحكومية.

### الفرع الثالث: الصعوبات المرتبطة بعدم استجابة النظام المحاسبي لمتطلبات الإصلاح

إن من أهم مميزات نظام المحاسبة العمومية بالمغرب هو توفره على عدة ثغرات، تحول دون مواكبة المقاربة الموزانية الجديدة المرتكزة على النتائج ومؤشرات النجاحة للتطورات السريعة لإصلاح المالية العمومية بالمغرب، إذ أن ربط المحاسبة بالحكمة، عبر نظام متكامل من المحاسبة سواء الإدارية والسياسية والقضائية والمجتمعية، يطرح تحد أمام نظام المحاسبة العمومية المعمول به حالياً، والذي يفترق للوضوح والشمولية والانسجام ويمكن إجمال الثغرات التي يعاني منها هذا النظام العام للمحاسبة العمومية في تعدد النصوص التنظيمية التي ترد على نظام المحاسبة العمومية كتكملة له، أو استثناء لبعض أحكامه، واقتصار المحاسبة العمومية على منطوق الصندوق دون أية مقارنة حقيقية للتسيير المالي، وتفكيك المنظومة المحاسبية للعمليات المالية وتعدد مساطر الرقابية، وعلى رأسها قواعد أداء النفقة العمومية، وغموض وتداخل في صلاحيات مختلف الأطراف المتدخلة في العمليات المالية والمحاسبية بفعل غياب تعريفات دقيقة للصلاحيات والمهام المتعلقة بكل متدخل في هذه العمليات، واستجابة المخطط المحاسبي لحاجيات وزارة المالية أكثر من حاجيات القطاعات الوزارية الأخرى، وارتكازه على مصنفة للميزانية العامة من إعداد نفس الوزارة بشكل لا يسمح بتطوير الآليات الضرورية لتسيير عملياتي من طرف الأمرين بالصرف، وغياب الاهتمام بالمعلومات المتعلقة بالأصول المادية، وانعدام الاهتمام بتحليل التكلفة<sup>53</sup>، وعموماً يمكن القول بأن تقادم قواعد نظام المحاسبة العمومية، بالإضافة إلى الثغرات والنواقص التي يتسم بها، كانت أهم الأسباب في عدم مسايرة واستجابة هذا النظام لمتطلبات الإصلاح.

### الفرع الرابع: الصعوبات المتعلقة ضعف النظام الجبائي المغربي.

إن النظام الجبائي المعمول به حالياً يرتكز على الإصلاح المطبق منذ سنة 1984، ولم يرقى إلى مستوى الاستجابة للأبعاد الاقتصادية والاجتماعية لأي نظام جبائي حديث، رغم بعض التدابير التي اتخذت في هذا الإطار، حيث لم يسمح بتحقيق عدالة ضريبية حقيقية وتوزيع متكافئ للعبء الجبائي، وحسب القدرات الإسهامية والفعلية للمكلفين بالضرائب،

<sup>52</sup> - نفس المرجع السابق.

<sup>53</sup> - المرجع السابق، ص 211.

وحتى التعديلات التي عرفها النظام الجبائي المغربي اقتصر فقط على نقل النصوص المتعلقة بهذه الضرائب وإدراجها ضمن مدونة واحدة، بحيث احتفظت بخصوصيتها سواء بالنسبة للأسعار أو بالنسبة للالتزامات المترتبة عنها، كما أن تزايد الضغط الجبائي على الملتزم، جعل هذا الأخير يحاول اللجوء إلى التهرب أو الغش، خاصة بالنسبة للضرائب التي تقوم على أساس التصريح، ومن جهة ثانية، أدى تعدد الإعفاءات التي تتضمنها بعض الضرائب إلى ضياع مجموعة من الفرص لتحصيل مداخيل مهمة لخزينة الدول، مما أدى على ضعف مردودية الضريبة<sup>54</sup>

### المطلب الثاني: الحلول والبدائل الكفيلة بتجاوز صعوبات المقاربة الموازناتية الجديدة.

#### الفرع الأول: شمولية الاعتمادات

إن من أهم مميزات هذه التقنية تتجلى في توسيع مسؤولية المشرفين على الإدارات غير المركزية في اتخاذ القرارات الإدارية أو المالية، حيث يصبح بإمكانهم من جهة، القيام بالتعديلات الضرورية في استعمال الإمكانيات الإجمالية الموضوعة رهن إشارتهم، وذلك لملائمة برامجهم ومشاريعهم مع الأهداف المحددة لتحقيق التنمية، دون الرجوع إلى مديرية الميزانية قصد الترخيص بتحويل الاعتمادات، ومن جهة ثانية، إعادة برمجة الاعتمادات المالية التي تم تفويضها لاستعمالات أخرى<sup>55</sup>.

إذ أن مبدأ الاعتمادات المفوضة مكنت الإدارات غير المركزية من اعتماد مقاربة أفقية فعلية لتدبير النفقات العمومية، لأنها سمحت بتفويض سلطة تدبير الاعتمادات الموضوعة رهن إشارة هذه الإدارات للمسؤول الترابي عنها، بالإضافة إلى كونها الآلية الحقيقية التي يمكن من خلالها تحقيق الأهداف التالية:<sup>56</sup>

- تحسين فعالية و نجاعة الإدارة
- عقلية النفقات العمومية
- تحسين برمجة و تنفيذ و مراقبة النفقات العمومية كما يتعين على القطاعات الوزارية وضع أهداف واضحة حتى يتسنى تقييمها فيما بعد.

إضافة إلى ضرورة مواكبة المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية لسياسات تدبير النفقات بالنتائج وكذا ضرورة تضافر جهود جميع المتدخلين في تنفيذ النفقات، وضرورة تفعيل مقتضيات منشور الوزير الأول، رقم 7/2005 الصادر في 20 أبريل 2005 حول أهداف نظام التدبير المندمج للنفقات ومبادئ تطبيقية، خاصة فيما يتعلق بالإسراع في معالجة الإجراءات المسطرية داخل الآجال الفعلية المعقولة.

#### الفرع الثاني: تفعيل البرمجة المتعددة السنوات للميزانية

إن تمديد أجل تنفيذ الميزانية العامة يعتبر بمثابة عامل مشجع على تفعيل آلية المتعددة السنوات، والتي بمثابة شرط ضروري لتحديث المرفق العام.

وفي هذا الإطار، فإنه لا ينبغي النظر إلى هذه الآلية على أنها مجرد تحول تقني، بل لابد من تمتعها بالشرعية الكاملة كأساس لتحديث الميزانية العامة والقطاعية.

<sup>54</sup> - نفس المرجع السابق، ص 46.

<sup>55</sup> - طارق اللباخ: مرجع سابق، ص 57 -

<sup>56</sup> - نفس المرجع السابق، ص 57.

ويمكن القول بأن "إطار النفقات المتوسطة المدى"، هي وسيلة لبرمجة تغطي عموماً ثلاث سنوات، بغية تقوية صيرورة السياسات العمومية، مع تأمين محاسبة تأثيراتها المالية المستقبلية مع الإمكانيات المالية للدولة، والأخذ بعين الاعتبار إكراهات الإطار الماكرو - اقتصادي، وتعزيز فعالية مخصصات الموارد المشتركة بين القطاعات، في تنمية الآليات التي تسمح بالانحراف عن تلك السياسات التي تدخل في إطار الميزانية السنوية، وتحسين النجاعة العملية للمرافق العامة، ومنح إطار لمتابعة نجاعة النفقات العمومية بشكل من الفعالية والكفاءة<sup>57</sup>.

بالإضافة إلى ذلك هناك مجموعة من الشروط الأخرى يجب توفرها لتحسين البرمجة المتعددة السنوات، أهمها توزيع المعلومة بين الوزارات حول السياسات القطاعية، والتحقق من الأولويات وتحديداتها بدقة، وتطابق مجموع الاحتياجات مع الموارد المتاحة، والمحاسبة بين نفقات التسيير والاستثمار، عقلنة الإنفاق العمومي، وتوفير الدراسات المسبقة<sup>58</sup>.

إذ أن القيام بهذه الإصلاحات ستمكن إطار النفقات على المدى المتوسط من منح رؤية أفضل وتغطية شاملة للاستراتيجيات القطاعية، من خلال وضع مجموعة من الأهداف، والعمل على تعبئة الوسائل اللازمة لتحقيقها، مع احترام مؤشرات النجاعة في العمل، وربط المسؤولية بالمحاسبة.

حيث أن من شأن هذه الإصلاحات أن تساهم في ترسيخ المقاربة الموازناتية الجديدة من خلال تحسين نجاعة الأداء، وذلك بتوسيع مجال شمولية الاعتمادات وتحسين جودة مؤشرات النجاعة، مع العمل على توطيد إلزامية إرجاع الاعتمادات من طرف الوزارات.

### الفرع الثالث: الإصلاحات المتعلقة بمقاربة النوع الاجتماعي

كما سبق وأن شرفنا فإن مقاربة النوع الاجتماعي في تدبير الميزانية العامة، جزء لا يتجزأ من مجموعة متماسكة، لإدماج مقاربة تهدف إلى تحقيق العدالة والمساواة، بواسطة التنسيق بين السياسات العمومية والبرامج والميزانية، ولتفعيل هذه المقاربة فإن المغرب عليه القيام بعدة إصلاحات، حيث أن تدعيم بعد النوع الاجتماعي في المغرب يستوجب انخراطاً أوسع للقطاعات الوزارية، وكذا البرلمانين والفاعلين في المجتمع المدني، وتظل القدرة على الاستجابة لتطلعات الساكنة خاصة الأكثر هشاشة رهينة بذلك، ومنسجمة مع توجهات السياسة العامة للدولة، وتعهدات الحكومة خصوصاً في مجال التنمية البشرية المستدامة.

إضافة إلى ضرورة ملائمة هذه المقاربة مع المعايير الدولية وذلك حتى تستطيع أن تتماشى مع إكراهات المحيط الدولي، وتكريس المساواة ودسترة الحقوق والواجبات كما هي متعارف عليها دولياً، باعتبارها إحدى أهم المؤشرات التي تعتمدها المنظمات الدولية لقياس تطور مؤشرات التنمية بمختلف البلدان، كما أن قياس مؤشرات النجاعة ترتبط أيضاً بمدى مراعاة النوع الاجتماعي كهدف لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وحتى يتسنى للقطاعات الوزارية أن تكون في مستوى مقتضيات إصلاح القانوني التنظيمي الجديد لقانون المالية لسنة 2015، فهي مطالبة بتطوير وإغناء وتزويد أنظمتها المعلوماتية بانتظام بمعطيات تراعي بعد النوع الاجتماعي، مما سيمكنها من تطوير مؤشرات أداء ملائمة وقادرة على ضمان التتبع والتقييم لتأثيرات النوع الاجتماعي للبرامج التي تم وضعها، وكذلك القدرة على تحليل وتقييم التكاليف التي تمت تعبئتها.

<sup>57</sup> - طارق اللباخ مرجع سابق ص 83.

<sup>58</sup> - Samir Tazi, « Réforme budgétaire... », Op. Cit, P : 15.

**الفرع الرابع: الإصلاحات المتعلقة بإدماج البعد الجهوي في تدبير الميزانية**

يعتبر الخطاب الملكي السامي بتاريخ 5 يناير 2010<sup>59</sup> منعطفا تاريخيا هاما في مسلسل تطور اللامركزية، حيث أسس لإنشاء لجنة استشارية للجهوية، وحث على ضرورة تبني المغرب لجهوية متقدمة، ديمقراطية الجوهر، مكرسة للتنمية المستدامة والمندمجة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وبيئيا، ومدخلا لإصلاح عميق لهياكل الدولة،<sup>60</sup> إضافة إلى منح الجهة مكانة دستورية متميز حيث نص دستور 2011 في الفقرة الأخيرة من فصله الأول، على أن: "التنظيم الترابي للملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة"، كما نصت الفقرة الثانية من الفصل 143 على أنه: "تنبوأ الجهة، تحت إشراف رئيسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى...". و هنا لابد من تبيين المقصود التي جاء بها القانوني التنظيمي للجهات رقم 111.14<sup>61</sup> السالف ذكره، خاصة فيما يتعلق بتنمية الموارد لتمويل المهام الجديدة للجهات في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، و هنا لابد من القيام بتفعيل الإصلاحات المتعلقة بإدماج البعد الجهوي في المقاربة الموازناتية الجديدة كالتالي:

- قراءة أفضل للمعلومات ذات الصلة بالتوزيع الترابي للاعتمادات المخصصة لكل برنامج،
- إبراز الجهود المبذولة على صعيد الميزانية بالنسبة لكل جهة من الجهات،
- تقديم الميزانية بشكل ملائم من أجل تسهيل التعاقد والشراكة مع الفاعلين المحليين وتعزيز اللاتمركز الإداري خدمة للتنمية الترابية،
- ترجمة الأهداف ومؤشرات الأداء على الصعيد الجهوي،
- ضمان تدبير أفضل للجبايات المحلية،
- تنويع الجبايات المحلية وتعبئة الرسول شبه الضريبية.

**الفرع الخامس: الحلول المتعلقة بسياسة التعاقد**

إن من أهم مستجدات المقاربة الموازناتية الجديدة التي تم تزيكيتها بموجب القانوني التنظيمي للمالية لسنة 2015، نجد تكريس مسؤولية الأجهزة المسيرة لهذا النوع من المسؤولية يسمح بتطوير علاقات التعاقد. خاصة وأن توفر هذه العناصر السالفة الذكر سيمكن من تقوية الطابع المرن لتقنية التعاقد، والتي تهدف إلى تحقيق التكيف مع مختلف التحولات الاقتصادية والاجتماعية والخصوصيات المحلية.

إلا أن هذه المقاربة تحتاج إلى بعض الإجراءات المواكبة لضمان نجاحها، كتفعيل مقاربة المساءلة التي تشكل مفتاح أي بناء تعاقدية باحتوائها مجمل العناصر المؤسسة لأي عملية تعاقدية وذلك عبر تحديد النتائج المفترض تحقيقها، وإن يترك للمديرين وصناع القرار الأمر في اختيار الوسائل والاستراتيجيات التي تحقق هذه النتائج التي تتعلق بالخدمات المقدمة للمستعمل أو أن يكون لها أثر مباشر على هذا الأخير.

<sup>59</sup> - الخطاب الملكي السامي حول الجهوية الجهوية وتنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية، بتاريخ 5 يناير 2010.

<sup>60</sup> - اللجنة الاستشارية للجهوية، "تقرير حول الجهوية المتقدمة"، الكتاب الأول: التصور العام، ص 7.

<sup>61</sup> - القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

إضافة إلى وضع آليات فعالة تمكن من توضيح الأهداف وتلزم الإدارات بتقديم خدمات ذات جودة عالية للمستعملين، وتطوير رؤيا على المدى البعيد، وذلك بتطوير القيادة أكثر من التخطيط الجامد، إذ تستهدف هذه الرؤية التدييرية المعتمدة على النتائج إشباع حاجيات و انتظارات المستعملين، خاصة و أن هذا التدبير الجديد يقتضي مشاركة جميع الفاعلين في المسلسل التعاقدية<sup>62</sup>.

### الفرع السادس: الإصلاحات المتعلقة بتدخل المجتمع المدني في التدبير المالي

إن نجاح المقاربة الموازناتية الجديدة رهين بالقيام بالعديد من الإصلاحات التي تعتبر من أهمها إشراك المجتمع المدني في مسارات الحكامة الرشيدة خاصة فيما يتعلق بإعداد الميزانية، باعتبارها إحدى المعايير الأساسية المتعارف عليها دوليا، إذ أن المؤسسات المالية الدولية تولي المجتمع المدني أهمها متزايدة كالبانك الدولي وصندوق النقد الدولي و وكالة التنمية الأمريكية... الخ، وفي هذا الإطار وحتى يتم تجاوز الإكراهات التي تحد من دور المجتمع المدني في مجال حكامه ميزانية الدولة في المستقبل، فإنه يتوجب توضيح الصلاحيات الواجب إسنادها لمنظمات وجمعيات المجتمع المدني ليكون لها دور فعال في مجال إعداد الميزانية، و التواصل مع رؤساء الفرق البرلمانية واللجان لتحسيسهم بالمسائل التي ترفع الجمعيات بشأنها وتقديم مقترحات الجمعية لهم لتبنيها، وكذلك التواصل مع النواب والمستشرين باستمرار<sup>63</sup>.

إن وجود مجتمع مدني حي وحيوي وحقيقي، من شأنه أن يخلق "رأيا عاما هو بمثابة رقيب قوي على تصرفات الحاكمين والقائمين على الإدارة الحكومية، ليس فقط بالنقد والاحتجاج ولكن من خلال المشاركة والتحسيس والتوعية وتشكيل قوة اقتراحية، من خلال الجمعيات والاتحادات والنقابات والمنديات والحركات الثقافية وغيرها، كلها تلعب دورا هاما ومتزايدا في ترسيخ قيم الحكامة الرشيدة ومراقبة ومتابعة أوجه التلاعبات بالمال العام والفساد الإداري<sup>64</sup>. وذلك بهدف التأثير على السياسات العمومية (ولعل السياسة المالية أهمها)، من خلال تعبئة جهود قطاعات من السكان وحملها على المشاركة في تدبير الشأن العام. وكذا من خلال تعميق المسائلة والشفافية عبر نشر المعلومات والسماح بتداولها على نطاق واسع

### لائحة المراجع

- محمد سلكي : "التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط - أكدال، السنة الجامعية 2012/2013.
- طارق اللباخ: "إصلاح الميزانية العامة". أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس - الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - سلا-الموسم الجامعي 2014-2015 .
- رشيد قاعدة: "المحاكم المالية وتحديث التدبير العمومي" أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس - الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - السويبي- الموسم الجامعي 2015-2016.
- عائشة رحيم: "التدبير الجديد للميزانية المرتكز على النتائج بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، أكدال-الرباط،الموسم الجاكعي 2007-2008.
- مولاي هشام الإدريسي: أثر التدبير التعاقدية للميزانية على القطاع الصحي بالمغرب، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط - أكدال، السنة الجامعية 2010/2011.

<sup>62</sup> - مولاي هشام الإدريسي: أثر التدبير التعاقدية للميزانية على القطاع الصحي بالمغرب، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط - أكدال، السنة الجامعية 2010/2011، ص 23.

<sup>63</sup> - عبد الرحيم أضواي: مرجع سابق ص 90.

<sup>64</sup> - نفس المرجع السابق ص 90.



- عبد الرحيم أضواي: "مبدأ الحكامة في تدبير ميزانية الدولة، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة مولاي اسماعيل – كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مكناس. الموسم الجامعي 2012/2013.
- نصير بنعلو: تدبير النفقات العمومية على ضوء مستجدات القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13 رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، والعلوم الإنسانية جامعة محمد الخامس – الرباط- كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية –أكادال- الموسم الجامعي 2015-2016.
- حركات محمد: "مظاهر الفساد و تدعياته"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 11 ، يونيو 2000.
- محمد الشطون: "التدبير المالي بالمغرب، سؤال الحكامة ووظيفة الرقابة"، مجلة مسالك في الفكر والسياسة و الاقتصاد، عدد مزدوج 15-16، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2001.
- منشور الوزير الأول رقم 2003/07، بتاريخ 27 يونيو 2003، حول الشراكة بين الدولة والجمعيات.
- الخطاب الملكي ل18 مايو 2005 المعلن عن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.
- ظهر شريف رقم 1-96-157 بتاريخ 23 جمادى الأولى 1417 (7 أكتوبر 1996) المتعلق بالمصادقة على النص الدستوري المراجع، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 4420 مكرر الصادرة بتاريخ 26 جمادى الأولى 1417 (10 أكتوبر 1996) الصفحة 643.
- القانون التنظيمي للمالية رقم 98.7، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-98-138 بتاريخ 7 شعبان 1419 (26 نونبر 1998)، جريدة الرسمية عدد 4644، بتاريخ 14 شعبان 1419، (3 دجنبر 1998)، ص 3297.
- القانون التنظيمي للمالية رقم 14.00، القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.00.95 بتاريخ 14 محرم 1421 (19 أبريل 2000)، الجريدة الرسمية عدد 4788، بتاريخ 20 أبريل 2000، ص: 903.
- ظهر شريف رقم 1-11-91 الصادر في 27 شعبان 1432 (29 يوليو 2011) للمصادقة على النص الدستوري، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة في 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011).
- القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.62 الصادر في 14 شعبان 1436 (2 يونيو 2015)، الجريدة الرسمية عدد 6370، بتاريخ فاتح رمضان 1436 (18 يونيو 2015)، ص 5811.
- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص 6585.
- الخطاب الملكي السامي حول الجهوية الجهوية وتنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية، بتاريخ 5 يناير 2010.
- مقاربة النوع الاجتماعي في السياسات العمومية بالمغرب"، ملخص الدراسة التي أنجزتها الجمعية الديمقراطية لنساء المغرب، منشور بالموقع الإلكتروني لمجلة منارة [WWW.manara.ma](http://WWW.manara.ma)
- "المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية"، مقال منشور على الموقع الإلكتروني لمجلة البرلمان الإلكترونية [www.bar.lamane.com](http://www.bar.lamane.com) 2 مايو 2014.
- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2011، الجريدة الرسمية عدد 6116 مكرر، بتاريخ، 27 صفر 1434 (10 يناير 2013).
- وزارة الاقتصاد والمالية، تقرير ميزانية النوع الاجتماعي لسنة 2009.
- اللجنة الاستشارية للجهوية، "تقرير حول الجهوية المتقدمة"، الكتاب الأول: التصور العام.
- AIDEN (EL), « la Reforme budgétaire au Maroc : cadre juridique et institutionnel », Revue marocaine d'audit et développement, N21, décembre 2005.
- Abdessalam ben Abou, « La Réforme budgétaire axée sur les résultats intégrant de performance dans la gestion budgétaire », Ministère des Finances et de la Privatisation, Direction du budget, 28 mai 2007.
- .Bennani,(A),« La Réforme budgétaire au Maroc : levier et accélérateur de la Réforme de l'Etat ». [www.abhatoo.net.ma](http://www.abhatoo.net.ma) le 12/12/2016 .
- El hassania Aiden, « La Réforme budgétaire au Maroc : cadre juridique et institutionnel ». REMALD , n°21 .

Pierre Teisserence, « Les politiques de développement local », collection des collectivités territoriales, Economica, Paris, 2<sup>ème</sup> édition 2002.

Abdellali Gour, « La décentralisation et développement local, expérience Marocaine », Atelier international, Décentralisation de développement local en zones arides, Marrakech, 13-16 avril 2006.

Mohamed EL Yaagoubi, « Réflexions sur la démocratie locale au Maroc », Ed El Maarif Al Jadida, Rabat, 2007.

Abdellatif Loudiyi, « Eclairage sur la réforme du contrôle de la dépense publique », Revue Al Maliya ;n spécial n°3, février 2007.  
circulaire N°14/2005 du 8 Septembre 2005 relative à la création de cadre .

Salem Ibaiz, « La contractualisation es les perspectives de modernisation de service public », Mémoire de fin d'études du cycle supérieur en gestion administrative de l'école nationale d'administration, 2003-2004.

Samir Tazi, « Réforme budgétaire, renforcement de la performance de la dépense publique », Rapport de Séminaire sur la nouvelle approche budgétaire axé sur les résultats, Tunis, le 26 juin 2006, Source : Ministère de finances et de l'Economie.

Mohamed Chafiki, « le budget de genre au Maroc », une perspective stratégique pour l'égalité de sexe et l'habitation des femmes, Ministère de l'Economie et de finances direction des études et des prévisions financière 2009.

## الاختصاصات المالية للحكومة والبرلمان على ضوء القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13

Par

محمد الغواطي

باحث في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية

### الملخص

يتناول الموضوع الاختصاصات المالية للحكومة والبرلمان على ضوء القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13، دور الملك في إعطاء تصوره أثناء مرحلة إعداد مشروع قانون مالية السنة من خلال رئاسته للمجلس الوزاري وكذا الخطب الملكية الموجهة إلى البرلمان بمناسبة افتتاح الدورة التشريعية الأولى للبرلمان، وكذا تلك الموجهة إلى الأمة الحكومة في إعداد قانون مالية السنة وما تمتلكه هذه الأخيرة من آليات فعلية لبلورة تصورها في مشروع قانون مالية السنة الذي ليس باقي مشاريع ومقترحات القوانين الأخرى بالنظر لكون إعداده يتعين أن يتم في آجال معقولة، كذلك أن إحالته يتعين أن تتم في ظرف زمني محدود بموجب القانون التنظيمي للمالية. كما يتناول صلاحيات ودور البرلمان في المصادقة على مشروع قانون مالية السنة والقيود الدستورية التي تحد من تفعيل دوره الكامل في المصادقة على المشروع، وكيف يمكن للبرلمان أن يقوم بأدواره الدستورية الكاملة في المصادقة وتعديل المشروع.

### ABSTRACT

The subject deals with the financial competencies of the government and the parliament in light of the Financial Regulation Law No. 130.13, the role of the King in giving his vision during the preparation of the draft financial law of the year through his presidency of the Ministerial Council as well as the royal speeches addressed to Parliament on the occasion of the opening of the first legislative session of the Parliament, In the preparation of the financial law of the year and the actual mechanisms of the latter to crystallize its conception in the draft financial law of the year, which is not the rest of the projects and proposals of other laws in view of the fact that its preparation must be in a reasonable time, J. A limited time-limit under the Financial Regulatory Act.

It also deals with the powers and role of parliament in approving the draft fiscal law of the year and the constitutionnel restrictions that limit the activation of its full role in the ratification of the project, and how the parliament can play its full constitutional roles in the ratification and amendment of the project.

### الكلمات المفتاحية

المسطرة التشريعية- مشاريع ومقترحات القوانين- القانون المالي- الميزانية العامة-

### Key words

Legislative Rule- Project and proposals laws -General budget Financial Law.

إن الاختصاصات المالية للبرلمان تعتبر أساس ظهوره، حيث كان البدء بامتلاكه سلطة الموافقة على فرض الضرائب، ومع التطورات التاريخية بالحد من سلطات الملوك في الإنفاق والجباية، فإن النفقات والإيرادات العامة قبل ظهور الميزانية ومفاهيمها كانت تعتبر من الأموال الخاصة للحاكم أي الملك، وبالتالي لم يكن هناك فصل واضح بين الأموال العامة التي تستخدم لأغراض الدولة (نفقات عامة) والأموال الخاصة للحاكم (النفقات الخاصة)، ونفس الأمر بالنسبة للموارد التي كانت تجبى وتجمع من أفراد الشعب على اختلاف مستوياتهم وطبيعة أعمالهم<sup>65</sup>، ففي بريطانيا التي تعتبر مهد ظهور المؤسسة البرلمانية، كان الملك إلى حدود القرون الوسطى حراً في الإنفاق كيفما شاء، مادام أن جميع النفقات كانت تمول من ممتلكات التاج الخاصة، إلا أنه ومع ظهور المؤسسة التشريعية، أصبحت سلطته في فرض الضرائب محدودة جداً وتقتصر على فرض بعض الضرائب الاستثنائية، التي تتطلبها بعض الظروف الخاصة مثل الحروب، وذلك بعد أخذ موافقة ممثلي الشعب، حسب ما نص عليه (الميثاق الكبير) الذي كان ينص على أنه: "لا تفرض أية ضريبة إلا بالموافقة العامة للمملكة، عن طريق مجلس عموم أعلى للدولة يظم كل من يدهم أرض التاج"، بيد أن هذا المجلس لم يشكل، وقد جرى العرف على أخذ موافقة المجلس الكبير، لأنه يضم نفس العناصر التي نصت المادة 14 من العهد على تشكيله منها<sup>66</sup>، وفي المقابل فإنه عندما اتجهت نفقات الدولة في الازدياد، واضطر الملك إلى فرض ضرائب جديدة، محاولاً في عديد المرات أن يتجاهل ممثلي الأمة، رد عليه البرلمان سنة 1628، بتقريره عدم قانونية كل ضريبة تجبى دون موافقته، وهكذا اضطر الملك شارل الأول، إلى أن يصدر في نفس السنة وثيقة إعلان الحقوق والذي تقرر بموجبه ضرورة موافقة النواب على ما يفرض من ضرائب، ومنذ ذلك الوقت، تولت البرلمانات المتعاقبة الزيادة من ضغوطها كي تحدد وتقيّد سلطات الملوك في الإنفاق والجباية، بحيث لا يمكنه أن يتعدى هذه الحدود إلا بإذن من البرلمان، مما اضطر بالملك وأليم الثالث<sup>67</sup> إلى إصدار ما سمي "بدستور الحقوق" في سنة 1688، والذي جاء من بين ما جاء به، عدم قانونية أية جباية تجبى من أجل التاج دون موافقة البرلمان، وإثر ذلك امتنع الملك عن جباية أي مورد كان قبل الحصول على موافقة البرلمان، وبعد قرن ونصف تقريباً أي سنة 1837، أصبح للبرلمان سلطة مطلقة على جميع النفقات، فكانت له الحرية التامة في مناقشتها قبل أن يأذن بها أو يرفضها، حيث أنه بالإضافة إلى اختصاصه بالإذن بالجباية، وهو اختصاص له وحده دون سواه، أصبح له اختصاص آخر، وهو أن هذا الترخيص يجب أن يجدد من حين لآخر، وفق آجال محددة<sup>68</sup>، وامتد هذا الحق كذلك إلى مناقشة النفقات العامة بكل صورها، من هنا أخذ البرلمان يناقش أعمال الحكومة، من خلال نفقاتها ومواردها العامة، وبشكل دوري وسنوي، وأصبح له كذلك حق اعتماد نفقات أعمال الحكومة ومواردها قبل بداية كل عام، ومناقشة تنفيذ هذه النفقات والموارد بعد نهاية ذلك العام، ومنذ ذلك الوقت ظهر مفهوم تنظيم الميزانية في إنجلترا.

أما في فرنسا فقد عرف اختصاص البرلمان في اعتماد القانون المالي، تطوراً تاريخياً بعد قيام الثورة الفرنسية، حيث أدى اندلاعها إلى انهيار اقتصادي، عانت منه الدولة بعد سنوات من قيامها، إذ تراكمت الديون وعجز الحكم عن أدائه، نتيجة تورط

<sup>65</sup> - فهمي محمد شكري، "الموازنة العامة، ماضيها وحاضرها ومستقبلها"، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1990، ص:13.

<sup>66</sup> - Voir Mahmoud Atef Ali Elbanna, "Le Particularisme Du Pouvoir D'autorisation Budgétaire", Librairie Générale De Droit Et De Jurisprudence, paris, 1968 p: 2-16

<sup>67</sup> - حيث أنه وبمجيئ وليم الثالث إلى العرش الإنجليزي زالت ملكية أسرة ستيوارت نهائياً من إنجلترا، وحيث أكدت الثورة دعائم الحكم الدستوري، ونظر الإنجليز إليها بوصفها ثورة تمثل نجاحاً سياسياً، جعلت الشعب مصدر السلطات، لكونه أصبح ممثلاً في البرلمان.  
للمزيد أنظر:

ميلاد المقرحي: تاريخ أوروبا الحديث 1453-1848، دار الكتب الوطنية، بنغازي ليبيا، الطبعة 1996، ص:170.  
<sup>68</sup> - حسن عواضة، "المالية العامة، دراسة مقارنة"، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، بيروت لبنان 1978، ص:29-30.

فرنسا في الحروب، والإسراف المبالغ في النفقات، حيث وجد لويس الرابع عشر، نفسه في حاجة إلى العودة إلى المجالس التمثيلية<sup>69</sup>، نظرا لحاجته الماسة إلى الموارد، والتي لم يكن بالإمكان توفرها عن طريق فرض ضرائب ورسوم جديدة، وبالتالي كانت دعوتها لها إلى الانعقاد في شهر ماي 1789، أطلق عليها فيما بعد إسم "الجمعية الوطنية"<sup>70</sup>، حيث قررت هذه الأخيرة عدم قانونية كل ضريبة لم تأذن هي بجبايتها، حيث أعلنت في المادة 14 من تصريح حقوق الإنسان على أنه: "من حق الشعب أن يتأكد مباشرة أو بواسطة ممثلين من ضرورة الضرائب، وأن يوافق عليها بملء الحرية ويراقب استعمالها ويقرر أساسها ونسبتها وطريقة جبايتها ومدتها"، وقد منحت الدساتير اللاحقة للبرلمان حق تحديد النفقات العمومية.

إلا أنه في ظل الجمهورية الثالثة، كان البرلمان يلعب دورا كبيرا في المجال المالي، حيث كان مشروع الميزانية، يتم إعداده في مجلس الوزراء، قبل أن يرسل إلى مجلس النواب الذي يحيله إلى لجنة المالية، وغالبا ما كانت هذه الأخيرة تدخل عليه تعديلات جوهرية تختلف عن المشروع المقدم من قبل الحكومة، إلا أنه ونظرا لعيوب هذا النظام تم الحد من حق التعديل الذي يملكه البرلمان في مجال النفقات، ولكن فقط أثناء مناقشة الميزانية، وهكذا احتفظ البرلمان بحرية كاملة فيما يخص اقتراح القوانين بينما قلص دستور 1958، من اختصاص البرلمان في اعتماد مشروع القانون المالي.

كان ذلك عموما التطور التاريخي الذي كرس أحقية المجالس التمثيلية أي البرلمان في اعتماد مشروع القانون المالي<sup>71</sup>، حيث بدأ الأمر بإقرار حقه في عدم فرض أية ضريبة إلا بموافقه، تم أصبح له سلطة مطلقة على جميع النفقات، من خلال الحرية التامة في مناقشة الميزانية، قبل التصويت عليها بالرفض أو القبول، وإقرار المبدأ العام، يكون هذا الترخيص يجب أن يجدد سنويا، مما أدى إلى رسوخ ممارسات وقيود على حق البرلمان في المصادقة واعتماد مشروع قانون مالية السنة، هذا الأخير الذي يتضمن تدابير ومعطيات رقمية تتعلق أساسا بتنزيل سياسة الدولة في كل المجالات، ورؤية الحكومة وبرنامجه الحكومي الذي بموجبه نالت بموجبه ثقة مجلسي البرلمان وتصويت مجلس النواب، تقوم بإعداده السلطة التنفيذية وترخص به السلطة التشريعية، وفي المقابل تطورت أساليب وتقنيات ومنهجية إعداد مشروع قانون مالية السنة، الذي تتولى السلطة التنفيذية إعداده في أغلب الدول الديمقراطية.

إن دور الدولة في النشاط الاقتصادي انحسر لعقود كثيرة في الحصول على الإيرادات لتغطية النفقات، حيث كانت الدولة حارسة ومحايدة<sup>72</sup> غير أن تطور مفهوم الدولة وخرجها عن إطار الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة في الحياة الاقتصادية

<sup>69</sup> - المجالس التمثيلية هي البرلمان الذي يعتبر عصب النظام النيابي في كل الأنظمة الديمقراطية، ومستودع الفكر والخبرة، ومصدر قوة الدفع بها، سواء نحو التقدم أو العكس باعتباره سلطة سياسية قائمة، وهي أيضا نظام شامل ينطبق على جميع المؤسسات السياسية ذات الطبيعة الاستشارية، للمزي أنظر: د داود الباز: "الشورى والديمقراطية النيابية"، دار النهضة العربية، القاهرة مصر 1997، ص: 82

<sup>70</sup> - الجمعية الوطنية الفرنسية (ASSEMBLEE NATIONALE) هي إلى جانب مجلس الشيوخ الفرنسي، تعتبر البرلمان الحالي للجمهورية الفرنسية الخامسة، دوره الرئيسي هو مناقشة وتعديل والتصويت على القوانين والتشريعات، هذه المؤسسة وبعكس مجلس الشيوخ لديها صلاحية إسقاط وتغيير الحكومة، وهو ما يعني أن لها صلاحيات تفوق صلاحيات مجلس الشيوخ.

<sup>71</sup> - آدمون رباط.: "الوسيط في القانون الدستوري"، دار العلم للملايين، بيروت، الجزء الثاني، 1971 ص: 706

<sup>72</sup> - عبد المطلب عبد الحميد، "محاضرات في اقتصاديات المالية العامة"، الدار الجامعية، الإسكندرية مصر، السنة الدراسية

والاجتماعية والثقافية، أدى إلى تعدد أدوارها، لتحقيق أهداف وغايات جديدة مما أدى معه إلى تعدد أوجه الإنفاق العام، تبعا لانتظارات المجتمع<sup>73</sup>، هذا الأخير الذي تمثله مؤسسات دستورية، تعمل على إيصال مطالبه إلى القائمين على تدبير شؤونه. وإذا كانت مسألة الاختصاص المالي للبرلمان، تعتبر أساسا وسبب ظهوره كمؤسسة تشريعية، تضم في عضويتها ممثلين عن مختلف الشرائح الاجتماعية، فإن الواقع أثبت أن هذا الاختصاص تشترك فيه المؤسسة التنفيذية، عبر آليات وضوابط محددة بمقتضى النصوص القانونية، التي تتيح للفاعلين المؤسساتيين الوطنيين والدوليين الفرصة لاستخدام الأموال العامة، باعتبارها الركيزة الأساسية لتحقيق التنمية بمختلف أبعادها<sup>74</sup>.

أما في المغرب فإنه وبالنظر لاعتبارات عديدة تتعلق أساسا بكون ممارسة الاختصاصات المالية ارتبط بجهاز السلطان، ولم يتمكن البرلمان من إقرار اختصاصه في المصادقة على قوانين المالية، إلا بعد وضع أول دستور للمملكة بتاريخ 18 نونبر 1962، ليستمر في مد وجزر عبر الدساتير اللاحقة، خاصة مع تكريس نظام الغرفتين بموجب الوثيقة الدستورية لسنة 2011، مع إعادة هندسة المؤسسة التشريعية على مستوى التركيبية، وهو ما مهد لتحقيق ازدواج برلماني فعلي عبر وجود غرفتين متباينتي التركيبية والاختصاصات بخلاف ما كان عليه الأمر سنة 1996<sup>75</sup>، مع العلم أن المؤسسة التشريعية تعتبر أكبر مستفيد من مقتضيات التي جاءت بها الوثيقة الدستورية لسنة 2011، خاصة مع التغييرات الجوهرية التي مست صلاحياته، فتغيير وضعية البرلمان وإعادة هيكلة بنيته التنظيمية إلى جانب الرفع من فعاليته مع المحافظة على الطابع التقريري لاختصاصاتها معا، تعتبر من الأهداف الأساسية التي سعى إليها المشرع الدستوري، إذ أن الغرفة الثانية لم تتحول إلى غرفة صورية بل بقيت غرفة تقريرية، حيث أعطى المشرع الدستوري لكلا الغرفتين حق المبادرة بعرض مقترحات القوانين والمصادقة على مشاريع القوانين، حيث أن جل القوانين تتداول بشأنها الغرفتان بكيفية متتالية قصد التوصل لاتفاق مشترك حول نص موحد، مع إعطاء الكلمة الفاصلة في حال تعذر تحقيق ذلك لمجلس النواب<sup>76</sup>.

إن الحديث عن مشروع القانون المالي، هو حديث عن مشروع متعدد المرامي والأهداف، تقوم بإعداده الجهة التي أوكل لها الإطار القانوني المنظم مهمة تحضيره، وأصبح في صيغته النهائية لإحالاته إلى الجهة التي أوكل لها الدستور مهمة المصادقة عليه، وهذه الجهة هي البرلمان في كل الأنظمة الديمقراطية، باعتباره الجهاز الذي يمثل الشعب، وهي مرحلة أساسية وضرورية، بدونها لا يمكن الحديث عن قانون مالي.

جاء في المادة الثانية من القانون التنظيمي للمالية، على أنه "يراد في مدلول هذا القانون التنظيمي بقانون مالية السنة، وقانون المالية المعدل له، وقانون التصفية"، حيث أن الأول هو القانون الذي تبلور من خلاله الحكومة سياستها في مختلف المجالات، وتقدمه إلى البرلمان قبل نهاية السنة المالية بسبعين يوما، بغية الموافقة عليه قبل نهاية السنة المالية الجارية، ودخوله حيز التنفيذ في بداية السنة المالية الجديدة، أما الثاني فهو الذي يعدل قانون مالية السنة الذي دخل حيز النفاذ، حيث لا يمكن تعديل هذا الأخير، إلا بقوانين المالية تسمى قوانين المالية المعدلة، أما الشكل الثالث من القوانين فهو الذي يبرز الحصيللة والنتائج التي وصل إليها

<sup>73</sup> – Alain.J. Auerbach And Martin Fldstein "Hand Book Of Public Economics" Volume 1, Elsevier, 5<sup>eme</sup> Edition, 2005, P3

<sup>74</sup> – روش رحمة، "الميزانية العامة للدولة في الجزائر" رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص: القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق الجزائر 2011، ص: 1

<sup>75</sup> – محمد زين الدين: " الدستور ونظام الحكم في المغرب" مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2015، ص:

قانون مالية السنة بعد تنفيذه، ويتضح من خلال عنوان البحث، أن التركيز سيتم على الشكل الأول من القوانين، أي قانون مالية السنة، وبالضبط المرحلة السابقة لإصداره، أي مرحلة المصادقة البرلمانية، وهي مرحلة تتميز بكثافة استعمال فصول الدستور، ومواد القانون التنظيمي للمالية، والأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان، التي تُوَطر تدخل الفاعلين الرئيسيين في هذه المرحلة، أي الحكومة والبرلمان، حيث أن الحكومة تحرص أشد الحرص على حماية تصورها ووجهة نضرها، المبلورة عبر مشروعها الحكومي، وذلك باستنادها إلى مجموعة من الفصول في إطار الدستور، ومجموعة من المواد في إطار القانون التنظيمي للمالية، وكذا النظام الداخلي لمجلسي البرلمان، أما البرلمان فإنه يحرص بدوره على إعطاء وجهة نضره حول المشروع، ويستفيد في مناقشته ويطلب بتعديل مجموعة من مواده، وبالتالي فإنه يمكن القول أن مشروع قانون المالية هو تقدير وتوقع لنفقات الدولة ومواردها، ويعبر عن أهدافها في مختلف المجالات لفترة زمنية هي السنة، تقوم بإحالتها بعد تمام التصور إلى البرلمان، بغية الحصول على موافقته، ولذلك فإن هذه المرحلة تعتبر ذات أهمية بالغة، وتحظى باهتمام كبير سواء من قبل الحكومة أو البرلمان، وأيضا المجتمع، هذا الأخير الذي يعتبر المخاطب المباشر به<sup>77</sup>.

إن الحديث عن المرحلة البرلمانية التي يمر عبرها مشروع القانون المالي، يعني اشتغال مختلف أجهزة البرلمان، سواء تعلق الأمر بالمكتب أو اللجان الدائمة أو الجلسات العامة، وهو حديث أيضا عن تقاسم الأدوار بين الحكومة والبرلمان في إطار زمني محدد، تحت المراقبة المحتملة للمجلس الدستوري، مما يؤكد أن هذه المرحلة تشكل مرحلة اشتغال ماراطوني. إذا كان البرلمان ذي الغرفة الواحدة لا يثير أي إشكال في المصادقة على مشروع القانون المالي، فإن البرلمان ذي الغرفتين يتطلب احترام ميكانيزمات واضحة، ومسطرة تشريعية نص عليها الدستور، وبدونها يتعذر إصداره في الأجل المحددة، ومن هذا المنطلق فإنه يمكن القول أن مرحلة المصادقة البرلمانية تعتبر ذات أهمية بالغة، تؤكد أن الأهمية التي أعطاهها له الدستور، ليست عتبا وإنما هي مسألة تؤكد أنه، لا يعتبر مثل باقي المشاريع ومقترحات القوانين وهو ما سأبرزه من خلال هذا الموضوع. وبالتالي كيف يمكن التوفيق بين أهمية المشروع بالنسبة للحكومة في تنزيل سياستها المالية في مختلف المجالات، واحترام المقتضيات الدستورية والقانونية والتنظيمية المنظمة لتدخل الحكومة في هذا المجال؟ وكيف يمكن للبرلمان تنزيل اختصاصه في المصادقة على المشروع بعيدا عن أي عامل للضغط من الحكومة؟.

#### أولا: صلاحيات الملك في المجال المالي:

يمارس الملك إلى جانب رئاسته للمجلس الوزاري سلطة توجيهية في مجال مراقبة القائمين على تدبير الشأن العام بخصوص تدبير الميزانية العامة للدولة، سواء تعلق الأمر بالحكومة أو البرلمان، وهو اختصاص دأبت على إسناده جل الدساتير الغربية إلى رؤساء الدول، لذلك فإن المشرع الدستوري المغربي أقر هذا الحق في كل الدساتير التي عرفها المغرب بدءا بدستور 1962 وانتهاء بدستور 2011، حيث جاء في الفقرة الأولى من الفصل 52 منه على أنه " للملك أن يخاطب الأمة والبرلمان، ويتلى خطابه أمام كلا المجلسين، ولا يمكن أن يكون مضمونه موضوع أي نقاش داخليا" كما أنه في المقابل أقر آلية لتحسينه قانونيا وذلك من أجل الحفاظ على مكانة الخطاب الملكي الملزم للسلطات العمومية، وذلك من خلال جعله غير قابل لأن يكون موضوع أي نقاش، وبالتالي فإن الملك قد يستعمل الخطاب الملكي، كوسيلة لتوجيه رسائل للحكومة، والتواصل مباشرة مع الشعب، وإصدار

<sup>77</sup> - لقانون مالية السنة تأثيرات على أفراد المجتمع، سواء بالسلب أو الإيجاب، فمقتضياته المتعلقة بالتخفيض أو الزيادة في الضريبة على الدخل مثلا، قد تكون لها تبعات على القدرة الشرائية للمواطنين، كما أن الزيادة في الضريبة على بعض المواد الاستهلاكية، قد تكون لها أيضا تبعات على الاستقرار الأسري.



تعليماته السامية للسلطات العمومية، بشأن أي إجراء اقتصادي أو مالي أو اجتماعي، يتعين تضمينه في مشروع قانون مالية السنة، حيث أنه يعتبر سلطة توجيهية في مجال إعداد القوانين وسنها<sup>78</sup>.

ويعتبر الملك من خلال الخطاب الملكي بكيفية مباشرة وغير مباشرة تأثير واضح على العمل التشريعي، حيث يعلن عن قرارات ومبادرات كثيرة هي في أصلها من اختصاص السلطة التشريعية حيث أن التصويت عليها صلاحية برلمانية<sup>79</sup>، ويطلب من الحكومة العمل على إيلاءها الأهمية المطلوبة<sup>80</sup>، وهنا الحكومة تكون مطالبة بتنزيل هذه المقترحات عبر مشروع قانون مالية السنة، فعلى سبيل المثال أنه في خطاب العرش ليوم 30 يوليوز 2015، كان هناك تشخيص ودعوة صريحة للحكومة، للانكباب على تخصيص غلاف مالي مهم لدعم جهود التنمية بالبلاد، حيث قال "رغم التطور الذي حققته بلادنا، فإن ما يحز في نفسي تلك الأوضاع الصعبة التي يعيشها بعض المواطنين في المناطق البعيدة والمعزولة، وخاصة بقم الأطلس والريف، والمناطق الصحراوية والجافة والواحات و ببعض القرى في السهول والسواحل"<sup>81</sup>.

### ثانياً: صلاحيات رئيس الحكومة في المجال المالي:

كما أشرنا إلى ذلك سابقاً فإن الدستور مكن رئيس الحكومة من اختصاصات جديدة لم تكن موجودة في ظل الدساتير السابقة عليه، وهو أمر إيجابي بالنظر إلى الإيجابيات التي من شأنها أن تعطي مسؤولية مباشرة لهذه المؤسسة، أمام المؤسسة التشريعية، وعلاقة ذلك بتحقيق إرادة الناخبين، ووجود إشراف حقيقي على إعداد مشروع قانون مالية السنة، وذلك اعتباراً لكون الملك ملزم حسب مقتضيات الوثيقة الدستورية بتعيين رئيس الحكومة من الحزب الفائز في الانتخابات الخاصة بمجلس النواب وعلى أساس نتائجها، فما هي سياقات توسيع الصلاحيات المالية لرئيس الحكومة.

لقد خص الدستور السلطة التنفيذية بالباب الخامس بعد أبواب الأحكام العامة وباب الحقوق والحريات والملكية والسلطة التشريعية، وذلك على الرغم من أن اختصاصات الملك التنفيذية في الدستور، أهم من اختصاصات رئيس الحكومة الذي أسندت له السلطة التنفيذية<sup>82</sup>، ومعلوم أن مؤسسة رئيس الحكومة تعد مدخلا أساسياً لتقوية الطابع البرلماني للنظام السياسي المغربي<sup>83</sup>، وتكريسا لصلاحيات واسعة تستند على مسؤولية أمام الملك والبرلمان والرأي العام، حيث يمارس اختصاصات في مجال التعيين<sup>84</sup>، ويرأس رئيس الحكومة مجلس الحكومة، الذي يتداول في القضايا والنصوص التالية:

<sup>78</sup> - عبد الإله فوننير "العمل التشريعي بالمغرب: أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية دراسة تأصيلية وتطبيقية تطبيقات العمل التشريعي وقواعد المسطرة التشريعية"، الجزء الثالث مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2002، ص: 63.

<sup>79</sup> - المرجع نفسه، ص: 63-64.

<sup>80</sup> - «-Politiques LES DISCOURS D'UN ROI » ; TEL QUEL N° 645 du 28 novembre au 4 décembre 2014 ; p 23-27.

<sup>81</sup> - خطاب العرش ليوم 30 يوليوز 2015، منقول عن الموقع الإلكتروني لوكالة المغرب العربي للأنباء:

<https://www.map.ma/ar/> تاريخ الدخول للموقع 15 غشت 2015

<sup>82</sup> - عبد الرحيم العلام: "صلاحيات الملك في الدستور المغربي"، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية- العدد الثاني - 2014 ص:30.

<sup>83</sup> -Mustapha Sehim: Le Changement, c'est Maintenant et Demain, op P18-19.

<sup>84</sup> - جاء في الفصل 91 من دستور 2011 مرجع سابق، "يعين رئيس الحكومة في الوظائف المدنية وفي الإدارات العمومية، وفي الوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية، دون إخلال بأحكام الفصل 49 من الدستور ويمكن لرئيس الحكومة تفويض هذه السلطة". كما جاء في الفصل 49 منه "المجلس الوزاري يتداول من بين ما يتداوله:

- السياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري
- السياسات العمومية
- السياسات القطاعية
- طلب الثقة من مجلس النواب، قصد مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها
- القضايا الراهنة المرتبطة بحقوق الإنسان وبالنظام العام.
- مشاريع القوانين، ومن بينها مشروع قانون المالية، قبل إيداعه بمكتب مجلس النواب، دون إخلال بالأحكام الواردة في الفصل 49 من الدستور
- مراسيم القوانين
- مشاريع المراسيم التنظيمية
- مشاريع المراسيم المشار إليها في الفصول 65 ( الفقرة الثانية) و66 و70 (الفقرة الثالثة) من الدستور.
- المعاهدات والاتفاقيات الدولية قبل عرضها على المجلس الوزاري
- تعيين الكتاب العامين، ومديري الإدارات المركزية بالإدارات العمومية، ورؤساء الجامعات والعمداء، ومديري المدارس والمؤسسات العليا، وللقانون التنظيمي المشار إليه في الفصل 49 من الدستور، أن يتم لائحة الوظائف التي يتم التعيين فيها في مجلس الحكومة، ويحدد هذا القانون التنظيمي، على الخصوص، مبادئ ومعايير التعيين في هذه الوظائف، لاسيما منها مبادئ تكافؤ الفرص والاستحقاق والكفاءة والشفافية.
- يطلع رئيس الحكومة الملك على خلاصات مداوات مجلس الحكومة.
- وقد حدد القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها<sup>85</sup>، اختصاصات رئيس الحكومة بدقة، حيث أن رئيس الحكومة يرأس المجالس الإدارية للمؤسسات العمومية، إلا إذا قضى نص تشريعي بخلاف ذلك، وله أن يفوض رئاسة اجتماعات المجالس التي يعود إليه اختصاص رئاستها لأي سلطة حكومية أخرى يعينها لهذا الغرض، ويمارس أعضاء الحكومة اختصاصاتهم في القطاعات الوزارية المكلفين بها، في حدود الصلاحيات المخولة لهم بموجب المراسيم المحددة لاختصاصاتهم، وهم بهذه الصفة، مسؤولون طبقاً لأحكام الفصل 93 من الدستور، عن تنفيذ السياسة الحكومية في القطاعات المكلفين بها في إطار التضامن الحكومي، ويقومون بإطلاع مجلس الحكومة على أداء المهام المسندة إليهم من قبل رئيس الحكومة.<sup>86</sup>

- التعيين باقتراح من رئيس الحكومة وبمبادرة من الوزير المعني، في الوظائف المدنية التالية: والي بنك المغرب، والسفراء والولاية والعمال، والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي، والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الإستراتيجية، وتحدد بقانون تنظيمي لائحة هذه المؤسسات والمقاولات الإستراتيجية.

<sup>85</sup>-الظهير الشريف رقم 1.15.33 صادر في 28 من جمادى الأولى 1436 ( 19 مارس 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها، والصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6348 بتاريخ 12 جمادى الثانية الموافق 2 أبريل 2015.

<sup>86</sup>- المادة 4 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها مرجع سابق.

ويطلع رئيس الحكومة الملك على خلاصات مداولات مجلس الحكومة، كما أنه وبمقتضى الوثيقة الدستورية يمكن أن يفوض له رئاسة المجلس الوزاري<sup>87</sup>.

إن توسيع اختصاصات رئيس الحكومة وممارسته لسلطة تنظيمية فعلية، يعني بالتبعية توسيع اختصاصاته في المجال المالي، وممارسته لهذه الاختصاصات نابع بالأساس من العلاقة الجديدة التي كرسها دستور 2011، من كون الحكومة مسؤولة سياسيا أمام البرلمان، هذه الأخيرة التي مرت عبر ثلاث حقبات أساسية:<sup>88</sup>

- لحظة المسؤولية شبه الأحادية للحكومة، تجاه الملك، وذلك انطلاقا من دساتير 1962-1970-1972.
- لحظة المسؤولية المزدوجة أمام الملك والبرلمان، وذلك انطلاقا من دستوري 1992-1996.
- لحظة التنصيب البرلماني مع دستور 2011.<sup>89</sup>

ومسؤولية الحكومة هذه أمام الملك والبرلمان تجعل منه أكثر ديناميكية وأكثر تفاعلا مع القضايا التي تحضي باهتمام وتتبع الرأي العام، خاصة منها الإجراءات التي تتخذها الحكومة، والتي تمس بالقرارات المالية للدولة فالحديث عن الإصلاح التي يشكل أهم برامج الأحزاب السياسية المشكلة للائتلاف الحكومي، يقتضي الاعتراف بأن هناك خلل ما يفرز عجزا ماليا، ينتج سلوكيات لا تتماشى ومقتضيات الدستور الذي يربط المسؤولية بالمساءلة والمحاسبة<sup>90</sup>.

إن الدور التوجيهي لرئيس الحكومة في مجال إعداد مشروع قانون مالية السنة في ضل التجارب المقارنة، نجد أنه يتباين في مجال إعداد مشروع قانون مالية السنة، وفي هذا الإطار، نجد أن المشرع الدستوري الفرنسي أقر بموجب دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 في المادة الثامنة منه، على أن رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية، وهنا نجد أن قرار اختيار الوزير الأول يتخذه رئيس الجمهورية اعتبارا لسلطته التقديرية<sup>91</sup>، والذي قلص من مجال تدخله وضبطه للمسطرة التشريعية، في مقابل توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية في هذا المجال وهو التقييد الذي ورد في المواد 20 و49<sup>92</sup>.

<sup>87</sup> - جاء في الفصل 48 من دستور 2011، مرجع سابق: " يرأس الملك المجلس الوزاري، الذي يتألف من رئيس الحكومة والوزراء.

ينعقد المجلس الوزاري بمبادرة من الملك، أو بطلب من رئيس الحكومة للملك أن يفوض لرئيس الحكومة، بناء على جدول أعمال محدد، رئاسة مجلس وزاري".<sup>88</sup> - أنظر:

- حسن طارق " السياسات العمومية في الدستور المغربي الجديد" مرجع سابق، ص: 120 إلى 122.<sup>89</sup> - أنظر:

د. حسن طارق "قراءة في التوترات الهيكلية لوثيقة 2011"، مرجع سابق ص: 49.

<sup>90</sup> - الفقرة الثانية من الفصل الأول من دستور 30 يوليوز 2011، مرجع سابق التي جاء فيها "يقوم النظام الدستوري للملكة على أساس فصل السلط ، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة".

<sup>91</sup> - L'article 8 de constitution française « le Président de la république nome le premier ministre »

<sup>92</sup> - l'article 20 de constitution française Op « Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation- il est responsable devant le parlement dans les conditions et suivant les procédures prévus aux article 49 et 50 » et L'article 49 « le premier ministre après délibération

أما المشرع الدستوري الإسباني الذي أقر نظاما ملكيا كلاسيكيا فإن دور الملك في تعيين رئيس الحكومة يعتبر دورا شكليا ورمزيا، حيث جاء في المادة 62 منه على أن الملك يقترح مرشحا لرئاسة الحكومة ويعينه، ويضع حدا لوظائفه طبقا للمقتضيات المنصوص عليها في الدستور<sup>93</sup>، وتبين المادة 99 منه كذلك كيفية تعيين رئيس الحكومة، حيث تنص على أن الملك يستشير مسبقا إثر كل تجديد لمجلس النواب مع الممثلين المعيّنين من الفرق النيابية ذات التمثيل البرلماني، ومن ثم يقترح الملك بواسطة رئيس مجلس النواب مرشحا لرئاسة الحكومة<sup>94</sup>، كما أن أعمال الملك يصادق عليها رئيس الحكومة، وإذا اقتضى الحال الوزراء المختصون، ويتحمل مسؤولية أعمال الملك الأشخاص الذين صادقوا عليها<sup>95</sup>.

أما دستور السويد لسنة 1972، فقد سحب من الملك اختصاص تعيين رئيس الحكومة، ومنح هذه السلطة لرئيس المؤسسة البرلمانية، الذي يختار رئيس الحكومة بعد استشارة نائبه وممثلي الأحزاب داخل البرلمان<sup>96</sup>.

أما في بريطانيا التي تعتبر مهد النظام البرلماني، والذي أقر مبدأ تابوتا يتعلق بعدم تنفيذ قانون مالية السنة دون المرور عبر مسطرة الترخيص البريطاني<sup>97</sup> والتي نشأ وتطور فيها، والتي تعتبر النموذج الأمثل لنمط الثنائية الحزبية فإن نظام الأغلبية البرلمانية يمكن الحزب الفائز من الحصول على الأغلبية اللازمة، التي تؤهله لتشكيل الحكومة دون الحاجة إلى تحالفات، بل الأكثر من ذلك رئيس الحكومة لا يجد صعوبة في قيادة الحكومة، التي تكون متجانسة وثابتة كونها تستند على أغلبية برلمانية<sup>98</sup>.

أما في الجزائر فإنه وبالرغم من تكريسه لنظام الثنائية الحزبية منذ سنة 1989 وإقرار إصلاحات دستورية سنة 2008، و2016 إلا أن المادة 77 من الدستور الجزائري تفرغ هذه الإصلاحات من مضمونها ومحتواها، حيث تنص المادة 77 من الدستور الجزائري على أن رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول وينهي مهامه، ما يستخلص من منطوق وروح هذه المادة أن الرئيس من الناحية الدستورية والفعلية يتوفر على كامل الحرية، فيما يخص تعيين الوزير الأول<sup>99</sup>.

du conseil des ministres engage devant l'assemblée nationale la responsabilité du gouvernement sur son programme au éventuellement sur une déclaration de politique générale »

<sup>93</sup> - أمين السعيد " مؤسسة رئيس الحكومة في الدستور المغربي لسنة 2011"، سلسلة البحث الأكاديمي التي تصدر عن مجلة العلوم القانونية، مطبعة الأمنية الرباط، الطبعة 2014 ص: 106

<sup>94</sup> - أمين السعيد " مؤسسة رئيس الحكومة في الدستور المغربي لسنة 2011"، مرجع سابق ص: 107

<sup>95</sup> - la constitution espanola 2<sup>eme</sup> edición (incluye la reforma de septiembre de 2011 Artículo 64

1. Los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno, y la disolución prevista en el art. 99 serán refrendados por el Presidente del Congreso.

2. De los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden.

<sup>96</sup> - Lauvaux Philippe: *Parlementarisme Rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*. brylant, Bruxelles, 1988. p:18-54

<sup>97</sup> Campion (Lord G. C. B.), *An introduction To The Procedure Of The House Of Commons*, Londres, MacMillan And Co, 1958, p. 38 à 40.

<sup>98</sup> - أمين السعيد " مؤسسة رئيس الحكومة في الدستور المغربي لسنة 2011"، مرجع سابق ص: 110

<sup>99</sup> - المرجع نفسه ص: 112

وعموما يتضح إذن أن دستور 30 يوليوز 2011 جاء بمقتضيات مهمة تخص إجراءات تعيين رئيس الحكومة، وأيضا اختصاصاته التي تقوت، مما يعني معه إشرافا حقيقيا لمؤسسة رئيس الحكومة في مجال توجيه أعضاء الحكومة، بشأن ضوابط ومركزات تحضير وإعداد مشروع قانون مالية السنة، وهو ما سأتطرق إليه بتفصيل في الفقرة الموالية.

### ثالثا: صلاحيات البرلمان في المجال المالي

وعموما وكيفا كان الحال فإنه لا يمكن إنكار تأثير دستور 2011 على غرار الدساتير السابقة عليه بمظاهر العقلنة البرلمانية، التي كرسها دستور الجمهورية الخامسة، فبالرغم من كون الدستور الفرنسي نص في المادة 39 على إعطاء الحكومة الحق في الاختيار بين مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية، إلا أنه ألزم بضرورة إيداع مشاريع قوانين المالية، وتمويل الضمان الاجتماعي لدى هذه الأخيرة وهو ما كرسه المشرع الدستوري بموجب الوثيقة الدستورية الحالية، حيث ألزم بإحالة مشروع قانون المالية لدى مكتب مجلس النواب أولا، خاصة وأن هذا النقاش كان يطغى أثناء كل مناسبة لمناقشة مشروع قانون مالية السنة خلال السنوات الأخيرة، أمام مجلس المستشارين، في الممارسة البرلمانية السابقة الخاضعة للدستور السابق كما وقع أثناء مناقشة مشروع القانون المالي للسنة المالية 2010 بمجلس المستشارين، حيث نجد أن العديد من الانتقادات وجهت للحكومة حول دواعي تكريس هذا الاختيار دون الاستناد على مقتضى صريح<sup>100</sup>.

إن القراءة المعمقة لمقتضيات الفصل 75 من الدستور تفيد أن المشرع الدستوري لم يحدد بالضبط الجهاز داخل مجلس النواب الذي يتولى استقبال مشروع قانون المالية، وترك أمر تحديده إلى القانون التنظيمي للمالية، وهو أمر طبيعي في اعتقادنا لكون القانون التنظيمي يستمد قوته الوجودية من الدستور نفسه كونه يوضح مقتضياته، وهو نفس ما سار عليه المشرع الدستوري الفرنسي، حيث لم يشر إليه سوى في مقتضيات عابرة<sup>101</sup>، على عكس المشرع الدستوري المغربي الذي أشار إليه وحدد طريقة تشكيله<sup>102</sup> وهو اختصاص يمارسه، لكون مكتب أي من مجلسي البرلمان يعتبر هو هيئته المسيرة، والذي ينتخب بناء على التمثيل النسبي للفرق البرلمانية الممثلة في مجلس النواب مع اختلاف بسيط في ما يتعلق بالتمثيلية مع مجلس المستشارين<sup>103</sup>. إن مراعاة تمثيلية مكتب المجلس واختصاصاته التنظيمية تجعل منه الجهاز المؤهل بحكم الواقع لتلقي مشروع قانون المالية، وتسجيله بجدول أعماله وتحديد كل المواعيد المتعلقة بدراسته ومناقشته والتصويت عليه، حيث أن المكتب هو المؤهل لاستقبال

<sup>100</sup> - انتقادات موجهة من قبل فرق المعارضة للوزير المكلف بالمالية، أثناء دراسة مشروع قانون المالي بمجلس المستشارين أمام اللجنة المكلفة بالمالية بمجلس النواب أثناء دراسة مشروع قانون مالية السنة رقم 48.09 للسنة المالية 2010.  
<sup>101</sup> - أشار المشرع الدستوري الفرنسي لسنة 1958 مرجع سابق، لجهاز المكتب في مقتضيات عابرة في كل من الفقرة الثانية من المادة 26 والمتعلقة بطلب الإذن برفع الحصانة والفقرة الثالثة من المادة 89 المتعلقة بمراجعة الدستور.  
<sup>102</sup> - أنظر الفقرة الأخيرة من الفصل 32 من دستور 2011، مرجع سابق والتي جاء فيها "ينتخب أعضاء المكتب على أساس التمثيل النسبي لكل فريق".  
<sup>103</sup> - أنظر:

- المادة 19 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013، مرجع سابق "ينتخب أعضاء مكتب مجلس النواب في مستهل الفترة النيابية، تم في سنتها الثالثة عند دورة أبريل لما تبقى من الفترة المذكورة، على أساس التمثيل النسبي لكل فريق".  
- المادة 21 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014، مرجع سابق التي جاء فيها "يمكن أن يتم انتخاب أعضاء المكتب دفعة واحدة، بالتصويت على لائحة موحدة تتضمن أسماء جميع المرشحين للمناصب المقررة طبقا للمادتين 13 و20.

هذا المشروع، حيث أنه هو الذي يتولى وضع جدول الأعمال، كما ينص على ذلك الدستور<sup>104</sup> والنظامين الداخليين لمجلسي البرلمان<sup>105</sup>، ونظرا لخصوصية مشروع قانون مالية السنة وآنيته وأهميته بالنسبة للحكومة في تنزيل سياساتها في مختلف المجالات، فإنها ومن خلال فرقها البرلمانية الممثلة في مكتب مجلس النواب<sup>106</sup> تطلب إعطاء الأسبقية لهذا المشروع وتسجيله في جدول الأعمال، قصد تركيز جهود المكتب لبرمجته في جدول أعمال لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بمجلس النواب واللجان البرلمانية الدائمة فيما بعد<sup>107</sup>.

<sup>104</sup> - جاء في الفقرة الأولى من الفصل 82 من دستور 2011 مرجع سابق ما يلي: "يضع مكتب كل من مجلسي البرلمان جدول أعماله ويتضمن هذا الجدول مشاريع القوانين ومقترحات القوانين بالأسبقية ووفق الترتيب الذي تقترحه الحكومة".  
<sup>105</sup> - جاء في المادة 26 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013، مرجع سابق "يضع المكتب جدول المجلس ويتضمن هذا الجدول مشاريع القوانين ومقترحات القوانين، بالأسبقية ووفق الترتيب التي تحدده الحكومة، وفقا لأحكام الفصل الثاني والثمانين من الدستور، ويبلغه بمجرد وضعه إلى رئيس الحكومة ورئيس مجلس المستشارين ورؤساء اللجان ورؤساء الفرق والمجموعات النيابية وإلى النواب غير المنتسبين لأي فريق في المكان المخصص لمراسلاتهم".  
 أما المادة 32 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014 مرجع سابق، فقد جاء فيها "يضع مكتب المجلس جدول أعماله طبقا لمقتضيات الفصل الثاني والثمانين من الدستور".  
 يعلن المكتب عن جدول الأعمال بمجرد وضعه، ويبلغه إلى رئيس الحكومة، ورؤساء اللجان، ورؤساء الفرق ومجموعات المجلس، وإلى المستشارين غير المنتسبين لأي فريق في المكان المخصص لإيداع مراسلاتهم".  
<sup>106</sup> - طبقا لمقتضيات المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013 مرجع سابق، فإن مكتب هذا الأخير يتألف من:

- الرئيس.

- ثمانية نواب للرئيس: النائب الأول، والنائب الثاني، والنائب الثالث، والنائب الرابع، والنائب الخامس، والنائب السادس، والنائب السابع، والنائب الثامن.

- محاسبان اثنان.

- ثلاثة أمناء.

<sup>107</sup> - حسب مقتضيات المادة 55 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013 مرجع سابق، فإن اللجان الدائمة لمجلس النواب تسعة وهي:

1- لجنة الخارجية والدفاع الوطني والشؤون الإسلامية والمغاربة المقيمين في الخارج عدد أعضائها 44 وتختص بما يلي: الشؤون الخارجية - التعاون - شؤون المغاربة المقيمين بالخارج - الدفاع الوطني والمناطق المحتلة والحدود - قضايا قداماء المقاومين - الأوقاف والشؤون الإسلامية.

2- لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة عدد أعضائها 44 وتختص بما يلي: الداخلية - الجهوية والجماعات الترابية - التعمير والسكنى وسياسة المدينة.

3- لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان عدد أعضائها 44 وتختص بما يلي: العدل - حقوق الإنسان - الأمانة العامة للحكومة - الشؤون الإدارية - العلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني - المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات.

4- لجنة المالية والتنمية الاقتصادية: عدد أعضائها 43 وتختص بما يلي: المالية - الاستثمار - تأهيل الاقتصاد - الخوصصة - المؤسسات العمومية - الشؤون العامة والاقتصاد الاجتماعي.

إن إيداع مشروع القانون المالي بمكتب المجلس البرلماني، يمكن اعتباره إيذانا بانطلاق العلاقة التشريعية بين الحكومة والبرلمان، وتفعيل المساطر التي حددها الدستور والقانون التنظيمي للمالية والنظامان الداخليان لمجلسي البرلمان<sup>108</sup>. إن الطبيعة المؤقتة للقانون المالي تعطي لعملية الأجل أهمية قصوى، خاصة وأن أي تأخير في إيداع المشروع، قد يحرم البرلمان من حق نص عليه الدستور في التوفر على مدة كافية للدراسة والتدقيق، دون ضغط لعامل الوقت الذي قد يدخل البرلمانين في سباق ضد الزمن.

وإذا كانت مسألة تقديم مشروع القانون المالي جديدة نسبيا، في التجربة المغربية، فإن ذلك لم يمنع من اعتماد نظام للأجل، مستوحى من النظام الفرنسي، خاصة وأن المشرع الدستوري المغربي لدستور لسنة 2011، عاد لتكريس مقتضى دستوري نص عليه في الوثيقة الدستورية الأولى لسنة 1962 وغاب في دساتير 1992، 1972، 1970، و1996<sup>109</sup> وهو إحالة مشروع قانون المالية لدى مجلس النواب أولا، حيث كان بإمكانها أن تختار في أي من المجلسين تقوم بالإيداع الأول، وهو ما أكدته ونصت عليه الفقرة الأولى من المادة 33 من القانون التنظيمي للمالية السابق، رقم 98\_7 والمعدل والمتمم بمقتضى القانون التنظيمي للمالية رقم 14\_00 " يودع مشروع قانون المالية للسنة بمكتب أحد مجلسي البرلمان..." إلا أنه جرت العادة، أن قامت الحكومة بالإيداع لدى مكتب مجلس النواب مشروع قانون مالية السنة، مشفوعا بتقرير تعرض فيه الخطوط العريضة للتوازن الاقتصادي والمالي وتلحق بالتقرير المذكور وثائق تتعلق بنفقات الميزانية العامة، وعمليات الحسابات الخصوصية للخزينة، وبمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة وبالمؤسسات العمومية، والمنشآت العامة، والتقرير الاقتصادي والمالي<sup>110</sup>، وبالتالي فإن المشرع الدستوري في اعتقادنا لم يأت بجديد في هذا الشأن وإنما كرس عرفا دأبت الحكومة على تنزيله بمناسبة كل سنة مالية.

#### رابعا: كيف وزع القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 الصلاحيات

- 5- لجنة القطاعات الاجتماعية: عدد أعضائها 44 وتختص بما يلي: الصحة - الشباب والرياضة - التشغيل - الشؤون الاجتماعية - التكوين المهني - المرأة والأسرة والطفل والتضامن - قضايا الإعاقة.
- 6- لجنة القطاعات الإنتاجية وعدد أعضائها 44 وتختص بما يلي: الفلاحة - التنمية القروية - الصناعة - الصيد البحري - السياحة - الصناعة التقليدية التجارية الداخلية والخارجية والتكنولوجيات الحديثة.
- 7- لجنة البنيات الأساسية والطاقة والمعادن والبيئة وعدد أعضائها 44 وتختص بما يلي: التجهيز - النقل - الماء - البيئة - المواصلات - الطاقة والمعادن - المياه والغابات - التنمية المستدامة.
- 8- لجنة التعليم والثقافة والاتصال وعدد أعضائها 44 وتختص بما يلي: التعليم - الثقافة - الاتصال والإعلام.
- 9- لجنة مراقبة المالية العامة عدد أعضائها 43 ودون الإخلال بالدور الرقابي المكفول لباقي اللجان الدائمة تختص لجنة مراقبة المالية العامة بما يلي: مراقبة وتتبع الإنفاق العمومي للحكومة - دراسة التقارير الموضوعاتية للمجلس الأعلى للحسابات والتقارير التي يعدها وفقا للفصل 012 من الدستور - النصوص التشريعية المتعلقة بمراقبة المالية العامة.

<sup>108</sup> - محمد بوعزيز " القانون البرلماني المغربي مسطرة التشريع دراسة نظرية وتطبيقية "، مرجع سابق، ص: 69-70.

<sup>109</sup> - Mahmoud Atef Ali Elbanna, "Le Particularisme Du Pouvoir D'autorisation Budgétaire", Op paris, 1986 P:143.

<sup>110</sup> - الفقرة الثانية من المادة 33 من القانون التنظيمي رقم 7.98 لقانون المالية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.98.138 صادر في 7 شعبان 1419 ( 26 نوفمبر 1998)، بتنفيذ، الجريدة الرسمية عدد 4644 بتاريخ 3 دجنبر 1998 ص: 3297.



يعود اختصاص إعداد مشروع القانون المالي أساسا إلى الوزير المكلف بالمالية، أي أن الدور الأساسي في الإعداد يعود إليه<sup>111</sup>، وهو أمر يقوم به استنادا إلى مقتضيات القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13، والذي جاء حديثا وبعد مرور ما يقرب على خمس سنوات من دخول دستور 2011 حيز التنفيذ، الذي أقر ما يلي " يتولى الوزير المكلف بالمالية تحت سلطة رئيس الحكومة إعداد مشاريع قوانين المالية، طبقا للتوجهات العامة المتداول بشأنها في المجلس الوزاري طبقا للفصل 49 من الدستور.

وفيما يتعلق بالوضع القانوني للوزير المكلف بالمالية، والتساؤل حول ما إذا كان يتمتع بامتياز على غيره من الوزراء، فإن الفصل 47 من دستور 2011 واضح في هذا الخصوص، حيث ينص على ما يلي "يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها، ويعين أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها" مما يوحي أن لا فرق فيما يبدو فيما يتعلق بإجراءات ومسطرة التعيين، وقد أكد القانون التنظيمي رقم 065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها<sup>112</sup> هذا الأمر، عندما أقر بموجب الفقرة الأولى من المادة 3 على أنه "تطبيقا لأحكام الفصل 89 من الدستور، تمارس الحكومة تحت سلطة رئيسها السلطة التنفيذية، وفق مبادئ المسؤولية والتفويض والتنسيق والتتبع والمواكبة والتقييم والتضامن الحكومي والتكامل في المبادرة" مما يفيد أنه يخضع كغيره من أعضاء الحكومة لإشراف رئيسها وأنه يعتبر كغيره من باقي الوزراء، إلا أنه عمليا وواقعا فإن الوزير المكلف بالمالية يحتل وضعًا متميزًا في الحكومة، حيث ينسق ويوجه عمل المصالح الوزارية التابعة لوزارته، وينفذ وينزل إجراءات ورؤية رئيس الحكومة وتكون له جميع أدوات الإقناع وحتى الرضا، وبالتالي فإنه يمارس سلطات مالية مهمة ومتنوعة، ويعتبر بالتالي بمثابة أمين بنك الدولة<sup>113</sup>، لكونه يجري رقابة شاملة على مجموع نفقات وموارد الدولة، مما يجعل دوره أساسيا في تنزيل السياسة المالية للدولة، وهو ما تؤكد المادة 6 من مرسوم 15 يوليو 2015، المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية<sup>114</sup>، والتي تنص " كل مشروع قانون أو نظام قد يكون له انعكاس مالي مباشر أو غير مباشر يجب أن يبدل سلفا بتأشيرة الوزير المكلف بالمالية"، مما يدل على دوره الكبير والواسع في اتخاذ القرار المناسب بشأن المقترحات والتعديلات، التي قد يكون لها أثر مالي على ميزانية الدولة، وبالتالي فإن

<sup>111</sup> - أنظر :

- د. عبد القادر تيعلاتي، " المالية العامة المغربية والمقارنة" قانون الميزانية، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، دار النشر الجسور، الطبعة 2002 وجدة، ص: 28.

- نجيب جبري، "الوظيفة الرقابية للبرلمان المغربي في دستور 2011 من رقابة الحكومة إلى رقابة الحكامة"، مجلة مسالك، الطبعة الأولى، عدد 25-26، 2014 ص: 54.

<sup>112</sup> - الظهير الشريف رقم 1.15.33 الصادر في 28 جمادى الأولى 1436 الموافق ل 19 مارس 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6348 بتاريخ 12 جمادى الثانية 1436 الموافق ل 2 أبريل 2015  
<sup>113</sup> - أنظر :

- المصطفى منار، " واقع الأموال العمومية بين ضعف البرلمان وهيمنة الحكومة"، مرجع سابق، ص: 30.

- نجيب جبري، "الوظيفة الرقابية للبرلمان المغربي في دستور 2011 من رقابة الحكومة إلى رقابة الحكامة"، مرجع سابق، ص: 54.

<sup>114</sup> - للإشارة فإن هذه المادة كانت موجودة في القانون التنظيمي للمالية الصادر بتاريخ 1972 في المادة 13، وتم إعادة صياغتها بمقتضى مرسوم بدل تأكيدها بالقانون التنظيمي للمالية السابق لسنة 1998.

الوزير المكلف بالمالية يسمح بالنفقة ويرد النفقة بواسطة تأشيرة، وذلك بحكم توفر إدارته على اختصاصات يخولها له الإطار القانوني المنظم لهذه العملية، سواء تعلق الأمر بالدستور أو القانون التنظيمي للمالية، وكذا المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، وكذا لكونه يضطلع بحكم الأمر الواقع على كل أسرار الدولة المالية وذلك قبل أي مسؤول حكومي آخر<sup>115</sup>.

كما أن الوزير المكلف بالمالية عمليا يتولى تحضير مشروع ميزانية الوزارة، ومطالب في نفس الآن بإعداد مشروع قانون مالية السنة، ومواكبته والدفاع عنه بكل الوسائل القانونية، المنصوص عليها في الدستور والقانون التنظيمي للمالية وكذا الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان، سواء أثناء عرضه أمام مجلسي البرلمان أو أمام الرأي العام، حيث يقوم بمهمة الدفع بعدم قبول المالي<sup>116</sup>، وتبرير المقترحات التي يأتي بها المشروع وللتأكيد على هذه المسألة، فإن الوزير المكلف بالمالية يواكبه فريق عمل مؤهل تقنيا وسياسيا ويمده بالأرقام، وهو أمر يؤهله في غالب الأحيان لكسب رهانه، خاصة وأنه بغض النظر عن الطبيعة القانونية للوثيقة المالية<sup>117</sup>، فإنها تاريخيا وحتى في ظل الدساتير السابقة على الدستور الحالي، كرست توجه المشرع الدستوري المغربي والقانون التنظيمي للمالية، لترسيخ فعلي لاحتكار التشريع المالي من قبل السلطة التنفيذية، بطريقة منفردة ودون حاجة إلى إشراك أي جهة كيفما كان نوعها في مرحلة الإعداد.

وإذا كانت عملية تدبير الميزانية العامة بالمغرب تتميز بتعدد المتدخلين سواء على مستوى الإعداد أو التنفيذ أو في عملية المراقبة، فإن ذلك يؤدي إلى مشاكل ترتبط بتعدد مساطر تنفيذ الميزانية، وتكريسها لهيمنة الوزارة الوصية أي وزارة المالية في أغلب مراحل التنفيذ<sup>118</sup>، فإن المالية العمومية لم تعد تقتصر في الوقت الحاضر على قواعد ومساطر تحصيل الإيرادات وأنواعها، وطرق تنفيذ هذه النفقات وكيفية إعداد الميزانية ومناقشتها والمصادقة عليها، بل تعدته إلى طرق وضع السياسة المالية الملائمة<sup>119</sup>، إلا أن ما يمكن الإشارة إليه في هذا الخصوص هو أنه سواء تعلق الأمر بنفقات التسيير أو نفقات الاستثمار، فإنها توجه إلى مديرية الميزانية التابعة للوزارة المكلفة بالمالية، لتتولى بعد ذلك القيام بتفحص ما تتضمنه المقترحات ومدى استجابتها

<sup>115</sup> - نجيب جبري، "الوظيفة الرقابية للبرلمان المغربي في دستور 2011 من رقابة الحكومة إلى رقابة الحكامة"، مرجع سابق ص: 55.

<sup>116</sup> - جاء في الفقرة الثانية من الفصل 77 من دستور 2011 مرجع سابق "للحكومة أن ترفض، بعد بيان الأسباب، المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة لقانون المالية إلى تخفيض الموارد العمومية، أو إلى إحداث تكليف عمومي، أو الزيادة في تكليف موجود.

<sup>117</sup> - أنظر:

- الحبيب الدقاق: "العمل التشريعي للبرلمان أية حكمة مقارنة نقدية للقانون البرلماني والممارسة التشريعية بالمغرب" مطبوعة الأمنية، الرباط، دجنبر 2009، ص: 360-361.

- يوسف الزوجال، "قراءة نقدية في محاور مشروع إصلاح القانون التنظيمي للمالية بالمغرب على ضوء المستجدات التشريعية"، مرجع سابق، ص: 57.

<sup>118</sup> - محمد الساهل: التدبير العمومي الجديد" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، الرباط أكادال، السنة الجامعية: 2008-2009، ص: 145.

<sup>119</sup> أنظر:

- مصطفى الكثيري: تأملات في التغيير والإصلاح بالمغرب" مطبوعة دار النشر المغربية، عين السبع، الدار البيضاء، 2002، ص: 265.

للمعايير المضبوطة والمحددة سلفاً، وللمعايير الشكلية التي تحدد معايير الاقتراح من تبريرات ووثائق وملحقات، تم تحديد موعد لمناقشة اقتراحات كل وزارة على حدة، وفي إطار لجنة مختصة تضم مدير الميزانية، والمسؤول الذي أسندت له مهمة تقييم وتقديم ميزانية الوزارة المعينة، ويتم مناقشته فرع بفرع.

وفي حال عدم التوصل إلى اتفاق بشأن موضوع النفقات يرفع الأمر إلى مستوى أعلى، حيث يقوم أعضاء اللجنة بإعداد تقرير يرفع إلى وزير المالية يركز عليه في مناقشته مع الوزير المعني بالخلاف، وفي حال لم يتم التوصل إلى اتفاق على هذا المستوى، ترفع المسألة إلى رئيس الحكومة الذي يسعى إلى التوفيق بين الموقعين.

وفي اعتقادنا أنه إذا كان من الضروري إقرار إسناد مهمة إعداد مشروع قانون المالية كحق مكتسب للسلطة التنفيذية<sup>120</sup>، فإنه لا بأس من اعتماد المقاربة التشاركية والانفتاح على تصورات ممثلي الأمة، ومنظمات المجتمع المدني وعدم الاكتفاء بنقل تصور أرباب العمل لوحدهم كما كان يجري سابقاً<sup>121</sup>، خاصة وأن الدستور كرس المقاربة التشاركية، وأقرها في الفقرة الثانية من الفصل الأول من دستور 2011، وهو نفس الفصل المحدد لنظام الحكم بالمغرب، حيث جاء فيه: "يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة"

وبالتالي وجب على الحكومة أن تكرر المقاربة التشاركية أثناء إعداد مشروع قانون المالية خاصة وأن هناك مؤسسات دستورية تضطلع بهاته المهمة، التي يمكن للحكومة أن تستشيرها نذكر من بينها:

- المجلس الإقتصادي والاجتماعي والبيئي حيث أقر المشرع الدستوري أن: " للحكومة وللمجلس النواب وللمجلس المستشارين أن يستشيروا المجلس في جميع القضايا التي لها طابع اقتصادي واجتماعي وبيئي"<sup>122</sup>.
- بنك المغرب باعتباره مؤسسة مستقلة عن السلطة التنفيذية وبحكم اختصاصاته، فإن الحكومة مطالبة باستشارته أثناء الإعداد لفرضيات مشروع القانون المالي، بالنظر للإمكانيات التي يحضها بها في تتبع الظرفية الاقتصادية الإقليمية والدولية، واضطلاحه على مجموع المؤشرات الاقتصادية الدولية، فيما يخص السياسة النقدية واحتياطي العملة وتقلبات أسعار البترول والغاز والتضخم والعجز التجاري والمالي...
- المندوبية السامية للتخطيط عبر تبادل المؤشرات الرقمية المالية، حول نسبة النمو الاقتصادي والاجتماعي بالمغرب.
- منظمات المجتمع المدني حيث أعطى المشرع الدستوري وضعا مهما لها وأقر ما يلي " تساهم الجمعيات المهمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى

<sup>120</sup> - الفقرة الأولى من الفصل 75 من دستور 2011 والتي جاء فيها: " يصدر قانون المالية، الذي يودع بالأسبقية لدى مجلس النواب، بالتصويت من قبل البرلمان، وذلك طبق الشروط المنصوص عليها في قانون تنظيمي؛ ويحدد هذا القانون التنظيمي طبيعة المعلومات والوثائق والمعطيات الضرورية لتعزيز المناقشة البرلمانية حول مشروع قانون المالية".

<sup>121</sup> - تعتبر مسألة إشراك الاتحاد العام لمقاولات المغرب مسألة لا تغفلها الوزارة المكلفة بالمالية أثناء كل مناسبة لإعداد لمشروع قانون مالية سنة، معلومات حصلت عليها شفها بمقر الوزارة المكلفة بالمالية بتاريخ 14 دجنبر 2014.

<sup>122</sup> - الفصل 152 من دستور 2011، مرجع سابق.

المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا تفعيلها وتقييمها، وعلى هذه المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة طبق شروط وكيفيات يحددها القانون.<sup>123</sup>

وإذا كان هذا الانفتاح ضروري فإنه يتعين ألا يلغى إشراف الوزارة المكلفة بالمالية على إعداد مشروع قانون مالية السنة، لأنه في اعتقادنا الحكومة مسؤولة عن تدبير الشأن العام، ومسؤولة سياسياً على تنزيل البرنامج الحكومي، الذي حضت بموجبه على ثقة مجلس النواب، وبالتالي هي الأقدر على توقع حاجياتها، والأعرف بقدراتها ومشاكلها الاقتصادية والمالية. وعلى سبيل المقارنة نجد في فرنسا أن عملية الإعداد التي تسبق مرحلة الإيداع تكون عملية طويلة، تتخللها مشاورات عديدة من قبل السلطة التي أوكل لها الدستور مهمة الإعداد أي الحكومة، بمقتضى المادة 38 منه التي جاء فيها يتولى الوزير المكلف بالمالية إعداد مشاريع قوانين المالية تحت سلطة رئيس الوزراء، وذلك وفق الخطوط التي تم مناقشتها أمام أنظار مجلس الوزراء<sup>124</sup>

وبعد قيام كل الوزراء بإعداد مقترحاتهم وتقديرات الإيرادات والنفقات المتعلقة بوزارتهم، يأتي دور الوزير المكلف بالمالية للقيام بعملية تنسيق كل المقترحات، كما أن القانون التنظيمي للمالية الصادر سنة 2001، عمل على الانتقال من الميزانية حسب الوسائل إلى ميزانية الأهداف والنتائج وفعالية الاستثمارات العمومية<sup>125</sup>، مع توسيع صلاحيات التصرف لمختلف الفاعلين العموميين وخاصة المسؤولين عن البرامج العمومية الخاصة والعامّة، وتمنح الاعتمادات بصفة إجمالية مقابل تحديد الأهداف. وبالرغم من عدم نص المشرع الدستوري على مكانة متفوقة للوزير المكلف بالمالية بروتوكولياً، على غيره من الوزراء فإن الأعراف كرست بدورها عدم تفوقه، إلا أن اختصاصاته تمنحه مكانة متميزة لكونه الوحيد الذي يحق له القيام بأوجه التحصيل للإيرادات، وتأمين تحقيق التوازن المالي كما أنه أصبح يسمى الوزير المكلف بالتوازن *Minister d'équilibre*. ولتحقيق ذلك فإن مقتضيات المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية خولت له امتيازات قانونية أفرزت تعاضم اختصاصاته السياسية، كوجود مراقبين ماليين، وهم مندوبو وزير المالية تسند لهم مهمة مراقبة الإدارة بأكملها. ومختلف المصالح التابعة لها، الأمر الذي يؤدي إلى تفوقه، ومن هذه الامتيازات أيضاً هناك التمتع بحق الإطلاع والتصديق على كل القرارات المتعلقة بالنفقات، ومختلف الوثائق والمستندات ذات الطابع المالي، مما يؤدي به إلى الإطلاع والإحاطة بمجمل القرارات المتخذة من قبل غيره من الوزراء، في حين لا يتمتع هؤلاء الوزراء بنفس الامتيازات، بجانب كونه الوحيد الذي تسند له مهمة تنفيذ قانون المالية بصفة دائمة.

#### المراجع:

- فهمي محمد شكري، "الموازنة العامة، ماضيها وحاضرها ومستقبلها"، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1990.
- Voir Mahmoud Atef Ali Elbanna, "Le Particularisme Du Pouvoir D'autorisation Budgétaire", Librairie Générale De Droit Et De Jurisprudence, paris, 1968
- ميلاد المقرحي: "تاريخ أوروبا الحديث 1848-1453"، دار الكتب الوطنية، بنغازي ليبيا، الطبعة 1996.

<sup>123</sup> – الفقرة الثالثة من الفصل 12 من دستور 30 يوليوز 2011.

<sup>124</sup> – الفقرة الثالثة من الفصل 12 من دستور 30 يوليوز 2011.

<sup>125</sup> –Arwright Edward, La reforme Budgétaire, Quels Changement Pour La Gestion Des Dépenses Publiques, Cahiers Français ,N°329,2003,P:19

- حسن عواضة ، "المالية العامة ، دراسة مقارنة"، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، بيروت لبنان 1978.
- داود الباز: "الشورى والديمقراطية النيابية"، دار النهضة العربية، القاهرة مصر 1997.
- آدمون رباط: "الوسيط في القانون الدستوري"، دار العلم للملايين ، بيروت، الجزء الثاني، 1971.
- عبد المطلب عبد الحميد: "محاضرات في اقتصاديات المالية العامة"، الدار الجامعية، الإسكندرية مصر، السنة الدراسية 2004-2005
- Alain.J. Auerbach And Martin Fldstein "Hand Book Of Public Economics" Volume 1, Elsevier, 5<sup>eme</sup>Edition, 2005.
- روش رحمة، "الميزانية العامة للدولة في الجزائر" رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص: القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق الجزائر 2011.
- محمد زين الدين: " الدستور ونظام الحكم في المغرب" مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2015
- عبد الإله فونتير "العمل التشريعي بالمغرب: أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية دراسة تأصيلية وتطبيقية تطبيقات العمل التشريعي وقواعد المسطرة التشريعية" ، الجزء الثالث مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2002،
- Politiques LES DISCOURS D'UN ROI » ;TEL QUEL N° 645 du 28 novembre au 4 décembre 2014
- عبد الرحيم العلام: "صلاحيات الملك في الدستور المغربي"، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية- العدد الثاني- 2014
- حسن طارق "قراءة في التوترات الهيكلية لوثيقة 2011"، منشورات سلسلة الحوار العمومي/4، مطبعة طوب بريس الرباط، الطبعة الأولى 2013.
- أمين السعيد "مؤسسة رئيس الحكومة في الدستور المغربي لسنة 2011"، سلسلة البحث الأكاديمي التي تصدر عن مجلة العلوم القانونية، مطبعة الأمنية الرباط، الطبعة 2014.
- Lauvaux Philippe: Parleментарisme Rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif. brylant, Bruxelles, 1988.
- Campion (Lord G. C. B.), An introduction To The Procedure Of The House Of Commons, Londres, MacMillan And Co, 1958.
- محمد بوعزيز: "القانون البرلماني المغربي مسطرة التشريع : دراسة نظرية وتطبيقية"، مطبعة فضالة الرباط، الطبعة الأولى 2006
- Mahmoud Atef Ali Elbanna, "Le Particularisme Du Pouvoir D'autorisation Budgétaire", Op paris, 1986.
- عبد القادر تيعلاتي، "المالية العامة المغربية والمقارنة" قانون الميزانية، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، دار النشر الجسور، الطبعة 2002 وجدة.

- نجيب جيري، "الوظيفة الرقابية للبرلمان المغربي في دستور 2011 من رقابة الحكومة إلى رقابة الحكامة"، مجلة مسالك، الطبعة الأولى، عدد 25-26، 2014.
- المصطفى منار، "واقع الأموال العمومية بين ضعف البرلمان وهيمنة الحكومة"، مرجع سابق، ص:30
- الحبيب الدقاق: "العمل التشريعي للبرلمان أية حكمة مقارنة نقدية للقانون البرلماني والممارسة التشريعية بالمغرب" مطبعة الأمنية، الرباط، دجنبر 2009.
- يوسف الزوجال، "قراءة نقدية في محاور مشروع إصلاح القانون التنظيمي للمالية بالمغرب على ضوء المستجدات التشريعية"، مجلة الحقوق سلسلة الأعداد الخاصة العدد السادس، مارس 2013
- محمد الساهل: "التدبير العمومي الجديد" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق الرباط أكادال، السنة الجامعية: 2008-2009.
- مصطفى الكثيري: "تأملات في التغيير والإصلاح بالمغرب"، مطبعة دار النشر المغربية، عين السبع، الدار البيضاء، 2002.
- Arwright Edward, La reforme Budgétaire, Quels Changement Pour La Gestion Des Dépenses Publiques, Cahiers Français ,N°329,2003.

## القانون التنظيمي للمالية وإصلاح المالية العمومية بالمغرب

عثمان مودن

رئيس منتدى الباحثين بوزارة الإقتصاد والمالية

باحث في المالية بجامعة محمد الخامس بالرباط

### ملخص الدراسة:

تتطرق هذه الدراسة التي تأتي تحت عنوان " القانون التنظيمي للمالية وإصلاح المالية العمومية بالمغرب " إلى العلاقة ما بين إصلاح المالية العمومية بالمغرب والقانون التنظيمي للمالية، باعتبار هذا الأخير دستورا للمالية العمومية، لا يستقيم أي إصلاح بدونه.

كما تقوم الدراسة من جهة، بمحاولة رصد للسياق العام للإصلاح المالي بالمغرب، بالخوض في سياقاته الدولية والوطنية، ومن جهة أخرى تستعرض المرتكزات الرئيسية التي جاء بها القانون التنظيمي الجديد للمالية بالمغرب، وهو القانون الذي يحمل رقم 13-130 والذي استهدف تحديث التدبير المالي العمومي، من خلال تكريس مقاربة جديدة لتدبير المالية تنتوخي عقلنة الموارد العمومية، وترشيد الإنفاق العمومي، وإقرار مساطر مراقبة مالية تقوم على الفعالية والجودة، وذلك من خلال مرتكزات رئيسية وهي، تعزيز نجاعة التدبير العمومي عبر تعزيز نجاعة المالية العمومية، وتقوية شفافية المالية العمومية، وتدعيم دور البرلمان في مجال مراقبة المالية العمومية.

### الكلمات الدالة

القانون- المالية - المالية العمومية-إصلاح المالية العمومية بالمغرب.

### Abstract

This study, which comes under the title of "The Law of Organization of Finance and Reform of Public Finance in Morocco" the relationship between the reform of the public finances in Morocco and the law of regulation of finance, considering the latter as a constitution.

On the one hand, the study attempts to monitor the general context of financial reform in Morocco by going into its international contexts and on the other hand reviews the main pillars of the new financial regulation morocco, the law that carries the number 13-130, which aimed to modernize the public financial measure, through to dedicate a new approach to financial management that seeks to rationalize public resources, rationalize public expenditure, and approve decisions Financial control based on efficiency and quality, through key pillars, namely, enhancing the efficiency of public administration by enhancing the efficiency of public finances, strengthening fiscal transparency, and strengthening the role of Parliament in the area of public finances.

### Keywords

Law - Finance - Public Finance - Public Finance Reform in Morocco.

<http://revues.imist.ma/?journal=FFI>

ISSN: 2489-1290



**تقديم:**

منذ أوجد الله الإنسان على هذه البسيطة وهو في بحث دائم عن تلبية حاجياته وإشباعها ، وبتنظيم الأفراد داخل المجتمع أصبحنا نميز بين حاجيات فردية (خاصة) يتم إشباعها عن طريق النشاط الخاص، وحاجيات عامة (جماعية) يتم إشباعها عن طريق الهيئة العمومية.

وهذه الحاجيات تختلف من بلد إلى آخر، بل وتختلف داخل نفس البلد تبعا لإختلاف الفلسفة والسياسة الاقتصادية والإجتماعية للدولة، وتمثل هذه الحاجيات محور النشاط الاقتصادي والمالي للدولة .

ويتمثل هذا النشاط في قيام الدولة بالنفقات وهذا مرتبط بحصولها على إيرادات عامة بالقدر الكافي واللازم لتغطية هذه النفقات.

وعلم المالية العامة في مفهومه التقليدي ينصرف إلى دراسة النفقات العامة والإيرادات العامة التي تلزم لتغطية هذه النفقات.

أما المفهوم الحديث لهذا العلم فينصرف لكونه ذلك العلم الذي يهتم بدراسة القواعد المنظمة للنشاط المالي للهيئات العمومية وهي بصدد الحصول على الموارد اللازمة، وإنفاقها من أجل إشباع الحاجيات العامة تحقيقا لأغراض الدولة الاقتصادية والإجتماعية والسياسية.

ولما كانت المداخل والنفقات من ابرز وسائل تدخل الدولة وقيامها بمختلف انشطتها المالية، ولما كان الحقل المالي ذو أهمية قصوى، كان لزاما أن ينطلق الإصلاح منه، مادام أن إصلاح المالية العمومية يعتبر في حد ذاته إصلاحا للدولة ذاتها، في سبيل تحديث وسائل تدبير المالية العمومية بهدف الوصول إلى حكمة مالية عمومية.

وإصلاح المالية العمومية لا يقف عند الجانب الضيق للمالية ، بل يتسع ليشمل عدة أوجه، كإصلاح الميزانية، وإصلاح منظومة مراقبة نفقات الدولة، وإصلاح الصفقات العمومية، وإصلاح المحاسبة العمومية، وإصلاح النظام الجبائي، وإصلاح منظومة لا مادية مساطر الولوج للطلبات العمومية.

ونحن في دراستنا هاته سنقارب موضوع الإصلاح المالي بالمغرب في ارتباط مع القانون التنظيمي للمالية، على أساس أن هذا الأخير يعد دستورا للمالية العمومية وان اي إصلاح مالي إلا وينبغي ان يمر عبره وينطلق منه، لنوضح كيف يمكن للقانون التنظيمي للمالية رقم 130-13 أن يكرس الطابع الديمقراطي في التدبير المالي خاصة والتدبير العمومي عامة، وتحميل المسؤولية والمحاسبة، وتمكين المتتبع للحقل المالي من قراءة واضحة وسهلة لميزانية الدولة ومحاسبتها.

ومن هذا المنطلق ستعالج هذه الدراسة بإقتضاب في محورين رئيسيين السياقات العامة لإصلاح القانون التنظيمي للمالية بالمغرب، (محور اول) ومرتكزات الإصلاح على ضوء مستجدات القانون التنظيمي للمالية (محور ثاني).

**المحور الأول: السياق العام للإصلاح**

في إطار الحديث عن السياق العام للإصلاح المالي بالمغرب لا بد أن نميز بين سياقين متكاملين يتأثر أحدهما بالآخر، نقصد هنا السياق الدولي (أولا) والسياق الوطني (ثانيا).

**أولا: السياق الدولي**

بعد العجز الذي اظهرته المنظومة التقليدية للتدبير العمومي على المستوى الدولي ، تنامت الدعوات إلى ضرورة تبني أنماط تدبيرية جديدة على مستوى القطاع العمومي، تساهل تلك المعتمدة في القطاع الخاص، ومستمدة منها، وسيتم تعويم هذه المبادئ دوليا بفعل تنامي ظاهرة العولة الاقتصادية وتزايد الأدوار التأطيرية والتوجيهية التي تقوم بها المؤسسات المالية الدولية (البنك الدولي وصندوق النقد الدولي....).

هكذا ستطوف في الأفق الدولي مقاربة التدبير المرتكز على النتائج ابتداء من سنة 1990، وبعدها سيستحدث صندوق النقد الدولي في سنة 1997 "ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العمومية" الذي ارتكز على أربع مبادئ رئيسية وهي:

- وضوح الأدوار والمسؤوليات
- علانية عمليات الميزانية على مستويات الإعداد والتنفيذ والمراقبة.
- إتاحة المعلومات للإطلاع العام
- ضمانات الموضوعية

ليصدر في نفس السنة الطبعة الأولى من "دليل شفافية المالية العامة" قبل أن يتم تعديل هذا الدليل سنة 2007 مع الحفاظ على المرتكزات الثلاثة الرئيسية وهي :

- شفافية المالية العمومية تقتضي توفير معلومات شاملة وموثوقة بشأن أنشطة الحكومة في الماضي والحاضر والمستقبل.
- الشفافية تفيد المواطنين بإعطائهم المعلومات التي يحتاجون إليها لمسائلة حكوماتهم عن اختياراتها المتعلقة بالسياسات العمومية.
- الشفافية تمكن الحكومات من زيادة قدرتها على الوصول إلى أسواق الرأسمال الدولية.

وقد ازداد الإهتمام بالمالية العمومية على الصعيد الدولي منذ إحداث الميثاق، حيث إتخذت عدة مبادرات صادرة عن منظمات دولية متخصصة، منها " مبادرة أفضل الممارسات المتعلقة بشفافية الميزانية" الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، مبادرة " شفافية الصناعات الاستخراجية" والتي تعالج قضايا شفافية إيرادات الموارد الطبيعية في البلدان الغنية بالموارد، ومبادرة " الميزانية المفتوحة سنة 2005" لتقييم المعلومات المتاحة للمواطنين في أهم وثائق الميزانية، برنامج " مراجعة إدارة الإنفاق العام والمسائلة المالية" وهو برنامج خاص بالبلدان التي تتلقى المساعدات الإنمائية من الجهات المانحة.

في نفس السياق ومن اجل مواجهة المشاكل التي الفريدة التي تعرفها البلدان التي تحصل على جانب كبير من إيراداتها من الموارد الطبيعية، أصدر صندوق النقد الدولي سنة 2005 كتاب " المرشد إلى شفافية إيرادات الموارد" وتضمن نظرة عامة موجزة على الممارسات السليمة المتعارف عليها بشأن الشفافية في إدارة إيرادات الموارد والمتسقة مع مبادئ الميثاق، كما صدر إعلان " أروشا" عن منظمة الجمارك العالمية والذي تضمن إرشادات بشأن العناصر الرئيسية الواجب توفرها لدعم البرامج المطبقة لتحقيق النزاهة في الجمارك الوطنية.

مجمل هذه التحولات أكدت أن الحقل المالي لم يعد حكرا وشأننا داخليا للدولة وإنما أصبح يتأثر بالعوامل الخارجية بل ويساير التوجهات العالمية، خاصة توجهات البلدان التي تترابط فيما بينها سواء بحكم العوامل التاريخية/الإستعمارية أو بحكم العوامل الجغرافية.

وبالنظر إلى أن القانون التنظيمي للمالية يعد الركيزة الأساسية للمالية العمومية، فقد بادرت العديد من الدول إلى تغييره ليساير متطلبات المرحلة ويدمج مبادئ جديدة في مجال تدبير المالية العمومية.

ففي فرنسا صدر القانون التنظيمي للمالية بتاريخ 1 غشت 2001 والذي حل مكان قانون 02 يناير 1959

وبتونس صدر القانون التنظيمي للمالية عدد 42\_2004 بتاريخ 13 ماي 2004 وحل محل القانون الأساسي للميزانية عدد 53\_67 المعمول به منذ دجنبر 1967.

### ثانيا: السياق الوطني

في خضم التحولات التي عرفها حقل المالية العمومية على الصعيد الدولي كان من البديهي أن ينعكس ذلك على التدبير المالي بالمغرب، وهو ما برز من خلال حقبتين زمنيتين.

**أ - قبل صدور دستور يوليو 2011**

كان التدبير المالي بالمغرب يخضع للقانون التنظيمي للمالية رقم 98\_7 بتاريخ 26 نونبر 1998 والمرسوم رقم 401\_98\_2 المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية في 26 أبريل 1999 127 ومن غرائب الصدف آنذاك أن الحكومة المغربية دافعت عن إقرار هذين النصين القانونيين باعتبارهما يؤسسان لمبادئ جديدة في تدبير المالية العمومية، مستوحاة مما هو مقرر بفرنسا، هاته الأخيرة التي ستغير بنيتها القانونية المالية سنتين بعد ذلك.

وسيستمر العمل بهذه النصوص القانونية بالمغرب زهاء 15 سنة غير أنه خلال هاته الفترة تم الشروع في إطلاق المراحل التجريبية للإصلاح الميزانياتي المرتكز على النتائج بالمغرب منذ سنة 2001، من خلال إقرار شمولية الإعتمادات وإصلاح النظم المعلوماتية، والبدء في إفتحاص نجاعة الأداء، وذلك عبر منشورات ومذكرات وزارية ودلائل منهجية، نذكر منها المنشور رقم 2007/3 الخاص بالنفقات على المدى المتوسط، والدليل المنهجي لإعداد إطار النفقات على المدى المتوسط، والذي " يهدف إلى توفير أداة تمكن من تقوية البرمجة الميزانية على المدى المتوسط والتي تفوق التقدير السنوي 128" من خلال تعزيز الإنضباط المالي الكلي، عن طريق التوفيق بين أهداف التنمية القطاعية، والإصلاحات الحكومية، وكذا أخذ البرامج القطاعية على مستوى المدى المتوسط في المنظور السليم للقطاعات الوزارية وباقي الفاعلين، وتحسين شروط إعداد قانون المالية السنوي، من خلال تجميع تصورات الشمولية لمدة 3 سنوات 129.

في هذا الصدد صدر في مارس 2007 تقرير عن فريق العمل الوطني لوزارة المالية والخصوصية بالمغرب والبنك الدولي بعنوان " دراسة تقييم تدبير أنظمة المالية العمومية" هذا التقرير جاء في إحدى عشر جزءا، ومن أهم ما دعى إليه هو ضرورة مراجعة القانون التنظيمي للمالية لكونه مسألة لا محيدة عنها في أفق قريب إذا ما رغب المشرع المالي المغربي في مواصلة حركية إصلاح تدبير الميزانية.

**ب - صدور دستور فاتح يوليو 2011**

نظرا للمبادئ الجديدة التي جاء بها دستور 2011 والتي توطر الفعل العمومي وخاصة تلك المرتبطة بحقل المالية العمومية، من قبيل، الشفافية (الفصل 14) المشاركة (الفصل 12) الحكامة الجيدة (الباب 12) المراقبة البرلمانية على العمل الحكومي وتقييم السياسات العمومية (الفصل 148) أصبح إصلاح المالية العمومية ضرورة ملحة وليس إختيارا، وأكد أن اي إصلاح يجب أن ينطلق من القانون التنظيمي للمالية إعتباره دستورا للمالية العمومية 130.

وقد إنطلقت مراحل إعداد مشروع القانون التنظيمي الجديد بتحضير مشروع أولي للقانون سنة 2011 وإطلاق مشاورات موسعة حوله، وخلال سنة 2012 تم تحيين المشروع مع المبادئ الكبرى للدستور والإنتفاخ على مؤسسة البرلمان لإشراكها في مرحلة الإعداد، قبل أن يتم تقديم المشروع الذي تم إغناؤه أمام اللجنتين المشتركتين بالبرلمان.

ونظرا لكون الإصلاح المالي الذي يستهدفه مشروع القانون التنظيمي للمالية يمس مختلف المديرين العموميين، فقد تم تنظيم لقاء دراسي لفائدة الكتاب العموميين لجميع القطاعات الوزارية سنة 2013.

<sup>126</sup> كما تم تعديله بالقانون التنظيمي رقم 00\_14 بتاريخ 19 أبريل 2000

<sup>127</sup> تم تعديله بموجب المرسوم 00\_182\_2 بتاريخ 20 يونيو 2000

<sup>128</sup> أنظر مداخلة السيد فتح الله ولعلو وزير المالية آنذاك في ندوة نظمها وزارة المالية حول إطار النفقات على المدى المتوسط يوم 19 ابريل 2007.

<sup>129</sup> عادل الخصاصي، التشريع المالي المغربي بين متطلبات التنمية وتحديات العولمة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس اكدال، الرباط، السنة الجامعية 2010/2011 ص 194 و 195،

<sup>130</sup> هناك علاقة تطابق بين دساتير المملكة المغربية والقوانين التنظيمية للمالية، فكل إصلاح دستوري إلا ويعقبه تغيير للقانون التنظيمي للمالية.

وفي 5 فبراير 2014 سيتم إيداع نص المشروع بالبرلمان وبعد المداولة بالمجلسين سيتم المصادقة عليه في 24 نونبر من نفس السنة، قبل أن يتم إحالته طبقا لمقتضيات الدستور على المجلس الدستوري<sup>131</sup>، الذي سيصدر قراره رقم 14/950 في 23 دجنبر 2014 قضى بعدم دستورية القانون التنظيمي للمالية<sup>132</sup>.

وبالرجوع إلى حيثيات قرار المجلس الدستوري نجد أنه قد أقر بعدم دستورية القانون سواء على مستوى المسطرة المتبعة أو على مستوى المضمون.

فمن حيث المسطرة المتبعة في التصويت على القانون بمجلسي البرلمان، سجل المجلس الدستوري أنه خلال القراءة الثانية للقانون من طرف مجلس النواب قام هذا الأخير بإدخال بعض التعديلات عليه مست المواد 21 و 27 و 69 و 70 المتعلقة بدخول هذا القانون حيز النفاذ وتم التصويت عليه نهائيا دون إحالته من جديد على مجلس المستشارين، مما يتنافى مع قاعدة التداول بين مجلسي البرلمان المقررة دستوريا.

ومن حيث المضمون ركز المجلس الدستوري خصوصا على مضمون المادتين 6 و 52 (الفقرة الأخيرة).

فالمادة 6 كانت الأكثر جدلا لكونها تضمنت تقييدا لسلطات البرلمان في مجال التشريع المتعلق بالمقتضيات الضريبية والجمركية، وحصر صلاحيات تعديل هذه المقتضيات عبر قانون المالية فقط من خلال التنصيص على ما يلي " لا يمكن تعديل المقتضيات الضريبية والجمركية إلا بموجب قانون المالية" وهو ما يتعارض مع الفصلين 71 و 78 من الدستور.

أما المادة 52 في فقرتها الأخيرة، فقد كانت تنص على " أنه إذا وقع رفض المشروع (المقصود مشروع قانون المالية) من قبل مجلس المستشارين، تحيل الحكومة على مجلس النواب المشروع الذي صادق عليه في القراءة الأولى مدخلة عليه التعديلات التي قدمتها الحكومة أو التي قبلتها بمجلس المستشارين" حيث إعتبر المجلس الدستوري أن هذه الفقرة مخالفة للقاعدة الدستورية المقررة في الفصل 84 من الدستور، من أن التداول بين مجلسي البرلمان يتم على أساس " النص الذي صوت عليه المجلس الآخر في الصيغة التي احيل بها إليه" وحيث تبعا لذلك فإن الصيغة التي صوت عليها مجلس المستشارين هي التي تحال إلى مجلس النواب في إطار القراءة الثانية دون أن تدخل عليها الحكومة في هذا المستوى أي تعديلات.

وبعد ترتيب الآثار القانونية لقرار المجلس الدستوري سيتم إعادة صياغة جديدة لمشروع القانون التنظيمي للمالية وسيتم المصادقة على الصيغة الجديدة في مجلس الحكومة بتاريخ 12 يناير 2015 وفي مجلس الوزراء بتاريخ 29 يناير من نفس السنة، ليتم بعد ذلك التصويت عليه بالبرلمان بتاريخ 28 أبريل 2015، وإحالته على المجلس الدستوري ليصدر قراره رقم 15/961 بتاريخ 18 ماي 2015 قضى بدستورية القانون التنظيمي للمالية، ليصدر بذلك الظهير الشريف رقم 62\_52\_1 بتاريخ 14 شعبان 1436 الموافق ل 2 يونيو 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 13\_130 لقانون المالية<sup>133</sup> وبعده سيصدر مباشرة المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية بتاريخ 15 يوليوز 2015.

### المحور الثاني: المرتكزات الرئيسية للإصلاح

تعديل القانون التنظيمي للمالية ليس غاية في حد ذاتها، بل يتوخى من وراء هذا التعديل إقرار مقاربة جديدة لتدبير المالية تستهدف عقلنة الموارد العمومية، وترشيد الإنفاق العمومي، وإقرار مساطر مراقبة مالية تتوخى الفعالية والجودة، وذلك من

<sup>131</sup> أنظر الفقرة الثانية من الفصل 132 من الدستور المغربي لفتح يوليوز 2011.

<sup>132</sup> قرار المجلس الدستوري عدد 2014/950 الصادر بتاريخ 2 دجنبر 2014 في الملف عدد 14/1406

منشور بالجريدة الرسمية عدد 6370 بتاريخ فاتح رمضان 1436 الموافق ل 18 يونيو 2015<sup>133</sup>

<sup>134</sup> يتعلق الأمر بالمرسوم رقم 426\_15\_2 صادر في 28 رمضان 1436 الموافق ل 15 يوليوز 2015 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6378 بتاريخ 29 رمضان 1436 الموافق ل 16 يوليوز 2015.

خلال مرتكزات رئيسية وهي، تعزيز نجاعة التدبير العمومي عبر تعزيز نجاعة المالية العمومية (أولا) وتقوية شفافية المالية العمومية (ثانيا) وتدعيم دور البرلمان في مجال مراقبة المالية العمومية (ثالثا).

### أولا: تعزيز نجاعة التدبير العمومي:

إن من بين المحاور الرئيسية التي استند إليها القانون التنظيمي للمالية 13\_130 هو تعزيز نجاعة التدبير العمومي، عبر إدماج مقارنة البرمجة المتعددة السنوات (1) وإعتماد مبدأ التدبير المرتكز على النتائج (2)، وتكريس مبادئ التقييم والمحاسبة (3).

#### 1\_ البرمجة المتعددة السنوات

إن الانتقال من طريقة التدبير المبينة على برمجة سنوية إلى برمجة متعددة السنوات يقتضي إعادة تعريف قوانين المالية والانتقال من مقارنة تدييرية سنوية إلى مقارنة متعددة السنوات في قانون المالية.

وهذا الأمر سيمكن من تحقيق الأهداف التالية:

- توضيح الرؤية الاستراتيجية للحكومة على المدى المتوسط
- تحديد أولويات السياسة العمومية والسهر على انسجامها
- تحسين ظروف اعداد قانون المالية
- تقديم رؤية أفضل للمدبرين لتدبير برامجهم عبر تمكنهم من آليات تتبع نجاعة النفقات العمومية .

#### 2\_ التدبير المرتكز على النتائج

يقوم هذا المحور على توجيهين أساسيين أولهما الانتقال من المقارنة المعيارية للنفقات، التي كانت تركز على صرف النفقات كغاية دون مراعاة النتائج، إلى مقارنة تستهدف تحقيق النتائج من خلال تبويب ميزانياتي جديد مهيكّل حول برامج ومشاريع تراعي البعد الجهوي.

بمعنى آخر فالمقارنة التقليدية في تدبير المالية (تدبير الإعتمادات المالية) كانت مقارنة تركز على منطلق الوسائل الذي يقوم على أساس ضرورة صرف الإعتمادات الممنوحة للقطاعات الوزارية دون التفكير في آثارها ومردوديتها، على عكس مقارنة النتائج التي تركز على الأهداف.

أما التوجه الثاني الذي يقوم عليه التدبير المرتكز على النتائج فهو القيادة القائمة على الأهداف والمؤشرات، بالانتقال من حكامه المساطر إلى حكامه قائمة على الأهداف.

فالبرنامج يمثل تنزيل لإستراتيجية القطاع وفق برمجة متعددة السنوات أما الأهداف فهي تمثل الجوانب الرئيسية للبرنامج. ويجب أن تكون قابلة للقياس في حين تشكل المؤشرات أدوات تمكن من قياس و تقييم نجاعة الأداء

وتفعيلا لهذه المقاربة كان لا بد من أن يتم وضع آليات لذلك، في هذا الصدد أصبح لزاما على كل قطاع وزاري أن يعد مشروع نجاعة الأداء بالموازاة مع إعداد ميزانيته القطاعية، يتضمن استراتيجية القطاع مع تنزيل الاستراتيجية في برامج، والإعتمادات المخصصة للبرامج، والأهداف المقترنة بها وتحديد المسؤولين عنها، ومؤشرات القياس وطريقة إحتسابها، كذلك بعد التنفيذ يتم إعداد تقرير نجاعة الأداء من طرف كل قطاع وزاري، ويتم تجميعها في تقرير سنوي تعده وزارة الإقتصاد والمالية، ويودع لدى البرلمان رفقة مشروع قانون التصفية، بينما تولى المفتشية العامة للمالية إعداد التقرير السنوي حول إفتحاص نجاعة الأداء الذي يهدف إلى تقييم آليات المراقبة الداخلية وتحليل البرامج ومؤشرات القياس وتتبع النتائج المحققة.

#### 3\_ تكريس مبادئ التقييم والمحاسبة

إن تعزيز نجاعة التدبير العمومي يمر عبر تكريس مبادئ التقييم والمحاسبة، وهذه المبادئ قبل أن يتم إدراجها في القانون التنظيمي للمالية نجدها منصوص عليها في الفقرة الثانية من الفصل 154 من الدستور المغربي لفتاح يوليوز 2011" تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية...".

في هذا الإطار عمل القانون التنظيمي للمالية، على توسيع حرية ومجال التصرف في تدبير الإعتمادات المالية من طرف الأمرين بالصرف، من خلال منحهم إما:

- حرية تامة لإعادة توزيع الإعتمادات بين :
  - ✓ المشاريع(العمليات) داخل نفس البرنامج ونفس الجهة
  - ✓ السطور الميزانية لنفس المشروع (العملية)
- إعادة توزيع غير محدود للإعتمادات بين جهات نفس البرنامج بمقرر لوزير الإقتصاد والمالية.
- إعادة توزيع الإعتمادات في حدود سقف 10% بين البرامج بمقرر لوزير الإقتصاد والمالية.

ولعل المنطق الذي إعتده القانون التنظيمي للمالية على هذا المستوى هو منح الأمرين بالصرف مزيدا من الحرية للتصرف في اعتماداتهم المالية مقابل تحميلهم مزيدا من المسؤولية، وذلك تحقيقا لنجاعة الأداء من خلال الآليات السالف الإشارة إليها، عبر مشروع نجاعة الأداء، تقرير نجاعة الأداء، التقرير السنوي حول افتحاص نجاعة الأداء.

### ثانيا: تعزيز شفافية المالية العمومية

إن تعزيز شفافية المالية العمومية يمر عبر التحكم في التوازن الميزانياتي(1) وعقلنة إحدات واستعمال مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، والحسابات المرصدة لأمر خصوصية(2)، وتعزيز الصدقية الميزانية والمحاسبية(3) وهو ما استهدف تحقيقه القانون التنظيمي للمالية عبر مجموعة من المقترحات.

#### 1\_ التحكم في التوازن الميزانياتي

تعد إشكالية العجز الميزانياتي إحدى الإختلالات الهيكلية التي تعرفها الميزانية والتي ترهق السلطات العمومية، خاصة في ظل إنحصار الموارد العمومية مقابل تزايد الإنفاق العمومي، لهذا كان لا بد أن يتضمن القانون التنظيمي للمالية مقترحات تستهدف التحكم في التوازن الميزانياتي وذلك من خلال ما يلي:

- منع إدراج نفقات التسيير في ميزانية الاستثمار عبر الفصل النهائي بين إعتمادات التسيير وإعتمادات الإستثمار، بغية التحكم بشكل أفضل في نفقات التسيير و تكريس الطابع الشفاف للميزانية<sup>135</sup>.
- التحكم في ترحيل إعتمادات الإستثمار عبر تحديد سقف الاعتمادات المرحلة في 30% من اعتمادات الأداء المفتوحة برسم نفقات الاستثمار مع امكانية تخفيض هذا السقف بموجب قانون المالية<sup>136</sup>.
- إدراج مقترحات لتحكم أفضل في نفقات الموظفين من خلال تكريس الطابع المحدود للاعتمادات المفتوحة<sup>137</sup>، وإدراج مساهمة الدولة في إطار أنظمة الإحتياط الإجتماعي والتقاعد ضمن نفقات الموظفين<sup>138</sup>، و اشتراط تفعيل تدابير مراجعة الاجور خلال السنة أن تكون موضوع توقع وترخيص في إطار قانون المالية للسنة المعنية، إمكانية إعادة انتشار المناصب بين الوزارات<sup>139</sup>، وفي هذا الإطار صدر قرار لرئيس الحكومة تحت رقم 3.221.16 بتاريخ 27 دجنبر 2016 يتعلق بتحديد قواعد التسيير الميزانياتي والمحاسبية اللازمة لاحترام طابع محدودية الاعتمادات المفتوحة برسم فصل الموظفين والأعوان<sup>140</sup>.
- تكريس الطابع الخام لبرمجة الموارد الجبائية
- تحديد طبيعة النفقات المتعلقة بالتكاليف المشتركة

<sup>135</sup> أنظر المادة 17 من القانون التنظيمي للمالية.

<sup>136</sup> أنظر المادة 63 من القانون التنظيمي للمالية.

انظر المادة 58 و 59 من القانون التنظيمي للمالية والمادة 21 من المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية.

<sup>137</sup> أنظر المادة 15 من القانون التنظيمي للمالية.

<sup>138</sup> أنظر المادة 61 من القانون التنظيمي للمالية.

<sup>139</sup> انظر قرار السيد رئيس الحكومة منشور بالجريدة الرسمية عدد 6530 مكرر بتاريخ فاتح ربيع الآخر 1438 الموافق ل 31 دجنبر 2016

<sup>140</sup> <http://revues.imist.ma/?journal=FFI>

إن ضرورة التحكم في التوازن الميزانياتي فرضته جدلية تزايد النفقات العمومية اللازمة لتغطية حاجيات المواطنين على أفضل وجه، مقابل إنحصار ونذرة الموارد العمومية، بسبب تراجع المداخل التقليدية التي تغذي ميزانية الدولة.

كما أن التحكم في التوازن الميزانياتي يمر عبر ترشيد الإنفاق العمومي وذلك بأن تحقق النفقات العامة الأهداف المحددة مسبقاً للدولة واستخدام هذه النفقات على أحسن وجه ممكن والحيلولة دون إساءة استعمالها أو تبذيرها في غير أغراض المنفعة العامة<sup>141</sup>.

## 2\_ عقلنة إحدات و استعمال مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة والحسابات المرصدة لأموال خصوصية

تضمن القانون التنظيمي للمالية خصوصاً في مواده 21 إلى 27 مقتضيات تكرس شفافية المالية العمومية ذات الصلة بمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة والحسابات المرصدة لأموال خصوصية، وذلك بإعتماد الإجراءات التالية:

- تحديد شروط لإحدات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة (ضرورة توفرها على 30% من الموارد الذاتية)<sup>142</sup> والحسابات المرصدة لأموال خصوصية (يجب أن تشكل الموارد المتأتية من حصيللة رسوم أو موارد مخصصة أو هما معاً على الأقل 40%) وذلك ابتداء من السنة الثالثة المالية لإحداثها<sup>143</sup>.
- منع دفع مبالغ من حساب مرصد لأموال خصوصية أو مرفق مسير بصورة مستقلة لفائدة حساب خصوصي للخزينة أو مرفق م ص م<sup>144</sup>.
- منع إدراج نفقات الموظفين في ميزانية مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة<sup>145</sup> ابتداء من سنة 2016، وفي هذا الإطار صدرت دورية عن وزير الإقتصاد والمالية بتاريخ 01 نونبر 2016 تتعلق بتطبيق مقتضيات المادة 22 من القانون التنظيمي للمالية، والتي رخصت بصفة استثنائية للأمرين بالصرف بأداء تعويضات بعض الأطر من ميزانية مرافق د م ص م خلال سنة 2016 على أن تدرج بصفة نهائية ضمن بنود الميزانية العامة لقانون المالية 2017.<sup>146</sup>
- إعتاد التوبيخ الميزانياتي المهيكول حول البرامج، والذي تبرز علاقته في تعزيز شفافية المالية العمومية من خلال تحديد البرامج والمسؤولين عنها والاهداف المتوخاة منها والمؤشرات التي تمكن من معرفة مدى تحقيقها.

## 3\_ تعزيز الصدقية الميزانياتية والمحاسبية

تقتضي الصدقية الميزانياتية اعتماد فرضيات اقتصادية واقعية ومبررة كأساس لإعداد مشروع قانون مالية السنة وأن يقدم هذا القانون بشكل صادق مجموع موارد وتكاليف الدولة وكذا الالتزام بتقديم قانون المالية المعدل حين حدوث تغييرات مهمة في أولويات وفرضيات قانون مالية السنة<sup>147</sup>.

في حين أن الصدقية المحاسبية تقتضي أن تكون حسابات الدولة قانونية وصادقة وتعطي صورة واضحة عن مجموع ممتلكات الدولة ووضعيتها المالية<sup>148</sup>، وهو ما تم تكريس من خلال :

- مسك المحاسبة العامة واعتماد محاسبة تحليل الكلفة
- تصديق المجلس الأعلى للحسابات على مطابقة حسابات الدولة للقانون وعلى صدقيتها.

<sup>141</sup> منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، الطبعة الأولى 1991 ص 191.

<sup>142</sup> أنظر المادة 21 من القانون التنظيمي للمالية.

<sup>143</sup> أنظر المادة 27 من القانون التنظيمي للمالية.

<sup>144</sup> أنظر المادة 22 و 27 من القانون التنظيمي للمالية.

<sup>145</sup> المادة 22 من القانون التنظيمي للمالية.

<sup>146</sup> يتعلق الأمر بصعوبة التنزيل المالي للتعويضات المدرجة في ميزانية مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة وخاصة التعويضات عن الحراسة والخدمة الإلزامية بالمستشفيات والتعويض عن إزالة الثلوج بالنسبة لمصالح السوقيات والمعدات، والتعويض عن أتعاب التدريس والحراسة والتأطير وتصحيح الإمتحانات بالنسبة لمرافق الدولة م ص م التي تقوم بمهام التكوين، وبالتالي رخصت دورية السيد وزير الإقتصاد والمالية للأمرين بالصرف بصفة استثنائية بصرف التعويضات من ميزانية د م ص م لسنة 2016 على أن تدرج بصفة نهائية ضمن بنود الميزانية العامة لقانون مالية سنة 2017.

<sup>147</sup> أنظر المادة 10 من القانون التنظيمي للمالية.

<sup>148</sup> أنظر المواد من 31 إلى 33 من القانون التنظيمي للمالية.



### ■ ثالثا: تدعيم دور البرلمان في مناقشة ومراقبة المالية العمومية

يقوم المحور الثالث من محاور إصلاح المالية العمومية، الذي جاء به القانون التنظيمي للمالية على اساس إعادة الإعتبار للمؤسسة التشريعية في مجال مناقشة ومراقبة المالية العمومية، من خلال إغناء وتنويع المعطيات المقدمة للبرلمان (1) تعديل الجدول الزمني لإعداد قانون المالية ودراسته والتصويت عليه (2) وضبط الجدول الزمني للدراسة والتصويت على قانون المالية التعديلي وقانون التصفية (3)

#### 1\_ إغناء وتنويع المعطيات المقدمة للبرلمان

فعلى مستوى الوثائق المرافقة لمشروع قانون المالية وإضافة إلى مذكرة تقديم مشروع قانون المالية والتي تتضمن معطيات حول استثمارات الميزانية العامة وحول الآثار المالية والاقتصادية للمقتضيات الضريبية والجمركية المقترحة يتم إرفاق القانون ب 12 تقريرا آخر<sup>149</sup>.

وعلى مستوى التقارير المرافقة لمشروع قانون التصفية فهي الحساب العام للدولة مدعم بالحصيلة المحاسبية والبيانات المالية الأخرى وبتقييم الإلتزامات الخارجة عن الحصيلة المحاسبية، و ملحق يتعلق بالاعتمادات الاضافية المفتوحة مرفقا بكل الإثباتات الضرورية، و التقرير السنوي حول نجاعة الاداء المعد من طرف الوزارة المكلفة بالمالية<sup>150</sup>، و تقرير افتتاح نجاعة الأداء و تقرير حول الموارد المرصدة للجماعات الترابية<sup>151</sup>.

في حين أن التقارير المرافقة لميزانية الوزارات تتشكل من مشاريع نجاعة الاداء المعدة على اساس البرمجة المتعددة السنوات و البرمجة المتعددة السنوات للمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية المستفيدة من موارد مرصدة واعانات الدولة<sup>152</sup>.

#### 2\_ تعديل الجدول الزمني لإعداد قانون المالية ودراسته والتصويت عليه

على مستوى إعداد قوانين المالية تمت إضافة مرحلتين جديتين هما مرحلتى الإعداد والتأطير، والتشاور وإخبار البرلمان.

##### ■ مرحلة الإعداد و التأطير

فقبل 15 مارس من كل سنة يتم إعداد إطار مرجعي للبرمجة المتعددة السنوات الذي يعتمد لإعداد مشروع قانون المالية استنادا الى منشور السيد رئيس الحكومة الموجه للأمرين بالصرف لإعداد مقترحاتهم المتعلقة بالبرمجة الميزانية لثلاث سنوات<sup>153</sup>، و قبل 15 ماي يتم تجميع و دراسة المقترحات السابقة داخل لجان البرمجة ونجاعة الأداء التي تضم ممثلين عن مصالح الوزارة المكلفة بالمالية وممثلين عن مصالح القطاعات الوزارية أو المؤسسات المعنية<sup>154</sup>.

##### ■ مرحلة التشاور وإخبار البرلمان

قبل 31 يوليوز يتم تقديم التوجهات الكبرى والإطار العام الذي يتم فيه إعداد مشروع قانون المالية وكذا تقدم تنفيذ قانون المالية للسنة الجارية من طرف وزير الإقتصاد والمالية أمام اللجنتين المكلفتين بالمالية بالبرلمان<sup>155</sup>.

أما على مستوى مسطرة دراسة والتصويت على مشروع قانون المالية من طرف البرلمان، فقد تم تعديل آجالها وتحديدتها في أجل إجمالي 58 يوما من تاريخ إيداعه بمكتب مجلس النواب<sup>156</sup>، وتم منح هذا الأخير مدة 30 يوما للدراسة والتصويت

<sup>149</sup> انظر المادة 48 من القانون التنظيمي للمالية.

<sup>150</sup> يقوم هذا التقرير بتلخيص وتجميع تقارير نجاعة الاداء المعدة من طرف القطاعات الوزارية أو المؤسسات.

<sup>151</sup> أنظر المادة 66 من القانون التنظيمي للمالية.

<sup>152</sup> انظر الفقرة الاخيرة من المادة 48 من القانون التنظيمي للمالية.

<sup>153</sup> أنظر الفقرة الثانية من المادة 2 من المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية.

<sup>154</sup> أنظر الفقرة الثالثة من المادة 2 من المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية.

<sup>155</sup> أنظر المادة 47 من القانون التنظيمي للمالية.

<sup>156</sup> انظر المادة 49 من القانون التنظيمي للمالية.

على المشروع فيما منح مجلس المستشارين أجل 22 يوما، إضافة لأجل 6 أيام المخصص للقراءة الثانية من طرف مجلس النواب.

### 3\_ ضبط الجدول الزمني للدراسة والتصويت على قانون المالية التعديلي وقانون التصفية

بالموازاة مع تعديل آجال الدراسة والتصويت على مشروع قانون المالية تم كذلك تعديل و تأطير الجدول الزمني للدراسة والتصويت على قانون المالية التعديلي وتم حصر آجاله الإجمالية في 15 يوما<sup>157</sup>، موزعة بين 8 أيام للدراسة والتصويت من طرف مجلس النواب و 4 أيام للدراسة والتصويت من طرف مجلس المستشارين و 3 أيام للقراءة الثانية بمجلس النواب.

كما تمت ملائمة الجدول الزمني للدراسة والتصويت على قانون التصفية مع المقترحات الدستورية، بالتصديق على ايداع مشروع هذا القانون بمجلس النواب قبل نهاية الربع الأول من السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية المعني<sup>158</sup>.

### خاتمة:

إن إصلاح المالية العمومية الذي كرسه مجمل المقترحات التي جاء بها القانون التنظيمي للمالية 13-13 سيتم بشكل تدريجي بحيث أن أحكام هذا الأخير لن تصير سارية المفعول كاملة إلا في مطلع سنة 2020 ، كما أن مواكبة تقدم ورش بدعم من Expertise France تنفيذ مقترحات هذا القانون سيتم من خلال توأمة مؤسساتية بين وزارة الاقتصاد والمالية و البنك الدولي حيث عقدت أولى ورشات تتبع تنفيذ مقترحات القانون التنظيمي للمالية رقم 13-13 بتاريخ 27 شتنبر 2016 بمقر وزارة الاقتصاد والمالية وضمت 195 من المسؤولين المكلفين بالشؤون المالية بمختلف القطاعات الوزارية

كما سبق لمنتدى الباحثين بوزارة الاقتصاد والمالية<sup>159</sup> أن نظم قافلة تواصلية حول قانون المالية سنة 2016 استهدفت التعريف بمستجدات قانون مالية 2016 والمقترحات الجديدة للقانون التنظيمي للمالية، وبعدها في سنة 2017 نظمت وزارة المالية عبر مديرية الميزانية قافلة خاصة بتتبع تنفيذ القانون التنظيمي للمالية، لفائدة الأمرين بالصرف والامرير بالصرف المساعدين، عبر مختلف جهات المملكة.

### المراجع

#### القانون التنظيمي للمالية.

قرار السيد رئيس الحكومة منشور بالجريدة الرسمية عدد 6530 مكرر بتاريخ فاتح ربيع الآخر 1438 الموافق ل 31 دجنبر 2016 منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، الطبعة الأولى 1991 ص 191.

مداخلة السيد فتح الله ولعلو وزير المالية آنذاك في ندوة نظمتها وزارة المالية حول اطار النفقات على المدى المتوسط يوم 19 ابريل 2007.

عادل الخصاصي، التشريع المالي المغربي بين متطلبات التنمية وتحديات العولمة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس اكدال، الرباط، السنة الجامعية 2010/2011 ص 194 و 195.

<sup>157</sup> أنظر المادة 51 من القانون التنظيمي للمالية.

<sup>158</sup> أنظر المادة 65 من القانون التنظيمي للمالية.

<sup>159</sup> منتدى الباحثين بوزارة الاقتصاد والمالية هو عبارة عن جمعية تعنى بالبحث العلمي من داخل وزارة الاقتصاد والمالية، نظمت النسخة الثانية من القافلة التواصلية حول قانون المالية لسنة 2016 ما بين فاتح يناير و 28 مارس 2016 زارت حوالي 20 مدينة بغية التعريف بمستجدات قانون المالية السنوي ومستجدات القانون التنظيمي للمالية.

## **LA GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES DANS LA CONSTITUTION DE 2011**

**Par**

**Mohammed Fahd BERRADA**

**Chercheur à la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et  
Sociales Ain chock de Casablanca-Université Hassan II.**

**&**

**Redouane ELANBI**

**Professeur de Droit à la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et  
Sociales Ain Chock de Casablanca- Université Hassan II.**

### **Résumé**

En démocratie, les pouvoirs publics sont au service du citoyen et veillent à la réalisation du bien-être social. Le gouvernement définit sa politique et la met en œuvre sous le contrôle des mandataires de la représentation populaire ou nationale.

Nous sommes en droit de nous interroger, citoyens du 21<sup>ème</sup> siècle, est-ce que les vertus que reconnaissait Montesquieu à la séparation des pouvoirs ont surmonté les évolutions et les complexifications connues des sociétés depuis le 18<sup>ème</sup> siècle et suffisent-elles toujours à rassurer le citoyen quant à la préservation de ses intérêts et quant à la pertinence et à l'utilité des politiques publiques ?

Il est vrai que les systèmes constitutionnels sont divers et que les applications qu'ils donnent au principe de séparation des pouvoirs prennent des formes très variées<sup>160</sup> qui

---

<sup>160</sup> « Pour la Banque mondiale, la gouvernance recouvre les normes, traditions et institutions à travers lesquelles un pays exerce son autorité sur le bien commun, dans une optique de développement. Le niveau de capital social d'un pays peut aider à la réussite des plans de développement économique comme au développement de la démocratie. La bonne gouvernance recouvre aussi bien la capacité du gouvernement à gérer efficacement ses ressources, à mettre en œuvre des politiques pertinentes, que le respect des citoyens et <http://revues.imist.ma/?journal=FFI> *ISSN: 2489-1290*

intègrent les spécificités historiques et culturelles caractérisant les différentes sociétés et leurs régimes politiques. Mais nous ne voulons retenir ici que les vertus générales du principe que sont l'équilibre, la collaboration et l'interdépendance des autorités supérieures de l'Etat et d'après lesquelles « serait réalisé au niveau de l'action parlementaire et gouvernementale, un système de freins et de contrepoids qui est le propre du constitutionnalisme libéral<sup>161</sup> ».

La constitution marocaine dote le parlement des outils de contrôle que l'on retrouve dans les lois fondamentales des pays les plus démocratiques, et qui vont des questions orales jusqu'aux commissions d'enquête. Mais l'action gouvernementale n'est jamais évaluée a posteriori par rapport à son efficacité, à sa pertinence et à son utilité. A ce titre, la nouvelle attribution introduite par l'article 70 de la constitution de 2011 en faveur du Parlement qui désormais « évalue les politiques publiques », représente le franchissement d'une étape importante sur le chemin de la construction démocratique.

Cependant, quels que puissent être leurs pouvoirs, force est de constater que, dans des domaines tels que celui des finances publiques qui se caractérisent par un degré de technicité élevé, les parlements, même ceux des pays aux traditions démocratiques anciennes, sont condamnés d'avance à ne jouer qu'un rôle forcément limité.

Il devient désormais impératif de mettre à la disposition des autorités qui assurent la représentation des citoyens, des moyens de contrôle et de suivi de l'action du gouvernement suffisamment élaborés pour que soient préservées les vertus présumées de la séparation des pouvoirs.

Par ailleurs, l'administration qui est en principe un outil aux mains de l'exécutif, s'érige elle-même en un pouvoir autonome qui finit par constituer un écran qui nuit à la transparence de l'action politique<sup>162</sup>.

Au bout du compte, le citoyen est loin de pouvoir se faire une idée précise sur la conformité des actions de l'exécutif avec le projet de société qui est censé fédérer et mobiliser les efforts de tous.

---

de l'État pour les institutions, ainsi que l'existence d'un contrôle démocratique sur les agents chargés de l'autorité » in : <http://fr.wikipedia.org/wiki/Gouvernance>.

<sup>161</sup> MENOUNI Abdelatif : « constitution et séparation des pouvoirs » in trente années de vie constitutionnelle au Maroc, L-G-D-J, 1993, p. 176.

<sup>162</sup> « Le pouvoir administratif est le prolongement du pouvoir politique... Mais cela ne signifie pas qu'en assurant la participation du citoyen à l'exercice du pouvoir politique on lui assure du même coup la possibilité de participer à l'exercice du pouvoir administratif. En effet, dans tous les pays, le pouvoir administratif parvient à acquérir une autonomie qui tend à le couper de la société » ROUSSET Michel : « pouvoir administratif et participation » in représentation, médiation, participation dans le système politique Marocain, Mélange Abderrahmane KADIRI, publications de la faculté de droit, Rabat Agdal, université Mohamed V, 1997, p : 123.

Il faut donc que l'administration devienne transparente et qu'elle rende compte de ses actions pour solliciter l'adhésion des citoyens. Ce n'est qu'à ce prix que la représentation politique qui s'égarait à l'amont dans les dédales administratifs pourra être rétablie à l'aval, par le biais de l'évaluation des réalisations.

### **Mot clés**

*Constitution, Parlement, Gouvernance financière, Réforme budgétaire, Politique publique, Contrôle des finances publiques, Management public.*

### **Abstract**

In a democracy, the public authorities are at the service of the citizen and ensure the realization of social welfare. The government defines its policy and implements it under the supervision of the representatives of the popular or national representation.

We are entitled to ask ourselves, citizens of the 21st century, did the virtues that Montesquieu recognized to the separation of powers overcome the evolutions and the complexifications known to the societies since the 18th century and are always enough to reassure the citizen The preservation of its interests and the relevance and usefulness of public policies ?

It is true that the constitutional systems are diverse and that the applications they give to the principle of separation of powers take very varied forms which integrate the historical and cultural specificities characterizing the different societies and their political regimes. But here we wish to retain only the general virtues of the principle of equilibrium, collaboration and interdependence of the higher authorities of the State, according to which "at the level of parliamentary and governmental action, System of checks and balances which is characteristic of liberal constitutionalism".

The Moroccan constitution provides parliament with the tools of control that are found in the fundamental laws of the most democratic countries, ranging from oral questions to commissions of inquiry. But government action is never evaluated a posteriori in relation to its effectiveness, its relevance and its usefulness. As such, the new allocation introduced by Article 70 of the 2011 Constitution in favor of Parliament, which now "evaluates public policies", represents the passing of an important step along the path of democratic construction.

However, whatever their powers may be, it is clear that in areas such as public finance, which are characterized by a high level of technicality, parliaments, even those of countries with old democratic traditions, To play only a limited role.

It is now imperative to put at the disposal of the authorities that represent the citizens, means of control and monitoring of the government's action sufficiently elaborated to preserve the presumed virtues of the separation of powers.

On the other hand, administration, which is in principle a tool in the hands of the executive, is itself an autonomous power which ends up constituting a screen that undermines the transparency of political action.

At the end of the day, the citizen is far from being able to form a precise idea of the conformity of the actions of the executive with the project of society which is supposed to federate and mobilize the efforts of all.

The administration must therefore become transparent and accountable for its actions to solicit citizens' support. It is only at this price that the political representation that goes astray upstream in the administrative labyrinths can be re-established downstream, through the evaluation of achievements.

**Keywords**

*Constitution, Parliament, Financial Governance, Budgetary Reform, Public Policy, Public Financial Control, Public Management.*

« Les finances publiques sont le nerf de l'Etat »

Jean BODIN<sup>163</sup>

## INTRODUCTION

Les relations entre l'Etat et les finances publiques ne sont pas que celles d'acteur et de moyens. Le premier étant le faiseur des stratégies, les secondes étant l'outil matériel de concrétisation de ces dernières. Les finances publiques ne sont pas que la caisse neutre de l'Etat. La matière ne saurait être réduite à une question de courbe, de taux, de flux, d'entrée et des sorties de deniers. Au-delà de cet aspect purement technique, les finances publiques renvoient à une dimension politique majeure. Elles sont à l'origine de la démocratie représentative. Ne dit-on pas que le parlement est fils de l'impôt ? En effet, c'est du principe de consentement à l'impôt que sont nées les institutions politiques modernes.

Michel Bouvier et Robert Hertzog soulignent à juste titre que les « les finances publiques fondent la substance des pouvoirs politiques et elles constituent en cela un instrument privilégié d'analyse et de création des institutions ». <sup>164</sup>

La constitution marocaine de 2011 ne saurait s'empêcher de faire écho de ces évolutions. En effet, son adoption est intervenue dans un climat marqué par au moins trois données substantielles de nature à donner une forte impulsion à la dynamique de la réforme, à savoir :

- D'un côté, il était clair, d'après les discours royaux et les positions annoncées par les divers partenaires politiques, que l'un des principes fondateurs de la nouvelle ère constitutionnelle devrait être la révision des rapports entre les différentes sphères d'exercice du pouvoir dans le sens de leur rééquilibrage.
- D'un autre côté, il était question de revaloriser la norme de la légalité dans le comportement des responsables soit à l'occasion de la gestion des services publics soit dans leurs relations avec les citoyens. Il ne faut pas oublier que l'une des revendications majeures des jeunes descendus dans la rue était de mettre fin à toutes les formes d'inégalité et de rente et de moraliser la vie publique.
- Enfin, la troisième donnée trouve sa raison d'être dans le contexte de crise qui met les Etats d'aujourd'hui face au défi de revoir leur gouvernance financière. Dans une conjoncture économique marquée par la crise, de soi ou de ses partenaires, l'Etat est appelé à optimiser ses méthodes de gestion budgétaire dans le sens de la rationalisation et de la performance.

<sup>163</sup> Cité par Jacques BUISSON, Finances publiques, Dalloz, 15e éd., 2012, p.3.

<sup>164</sup> Michel bouvier et robert hertzog, « réforme des finances publiques : réforme de l'Etat », revue française des finances publiques, n°73, janvier 2001, p.3.



A vrai dire, la constitution, si elle est claire au niveau de la consécration des principes, n'est pas très explicite sur les détails opérationnels et sur les mesures concrètes qui sont de nature à donner corps au nouvel esprit du constituant.

D'où la problématique qui nous interpelle :

- Comment donc la constitution de 2011, à travers ses différentes dispositions. Reflète-t-elle ce débat ?
- De quelle manière et dans quelle mesure pourrait-on évaluer sa refonte des rapports entre les pouvoirs en matière budgétaire ?
- Comment pourrait-elle prétendre à rationaliser celle-ci ?

## **I. Le rééquilibrage des pouvoirs :**

Un des paradigmes fondamentaux introduits par le nouveau texte constitutionnel est l'association du parlement à la vie budgétaire. Dans une déclaration solennelle, mais qui nécessite d'être explicitée, il est stipulé que le parlement et le gouvernement sont tous deux responsables de la préservation de l'équilibre des finances de l'Etat<sup>165</sup>.

Paradoxe ou ironie de l'histoire ? La matière qui était derrière la naissance de l'instance parlementaire est celle-là même qui était à l'origine de son affaiblissement, voire son dépassement. Grâce à son pouvoir historique de consentement à l'impôt, le parlement jouissait d'une souveraineté étendue. En 1215, à l'issue d'une crise entre le roi, d'un côté, et les barons et les bourgeois, d'un autre, Jean-sans-Terre s'était vu obligé de concéder la Grande Charte (Magna Carta) dont une disposition essentielle prévoyait qu'aucune aide financière ne pouvait être levée sans le consentement du grand conseil du Royaume. En 1640, Charles 1<sup>er</sup> et de l'exécuter le 30 janvier 1649<sup>166</sup>. On disait d'ailleurs du parlement de Westminster qu'il pouvait tout faire, sauf changer un homme en femme ! Dans son deuxième traité du gouvernement civil, publié en 1690, John Locke écrivait que « dans une société politique organisée, il ne peut exister qu'un seul pouvoir suprême, le pouvoir législatif, auquel tous les autres sont subordonnés et doivent l'être ».

Mais les temps ont changé. L'Etat de l'époque qui assurait en priorité les fonctions de sécurité, se confinant dans le rôle de gendarme, a laissé la place à un Etat-providence qui assure en plus de ses fonctions régaliennes traditionnelles des fonctions productives et des activités marchandes. Le renforcement de la mission de l'Etat dans la société a déclenché un recul manifeste de l'assemblée parlementaire, devenue incapable de maîtriser et

---

<sup>165</sup> Article 77 de la constitution.

<sup>166</sup> Philippe Laundy, *les parlements dans le monde contemporain, mode d'élection, fonctionnement, structures*, éd. Payot, Lausanne, 1989.

d'appréhender la technicité et la complexité de la chose publique<sup>167</sup>. Ce qui a déplacé le centre de la décision des instances démocratiques vers les administrations économiques et financières où domine une technocratie non élue, mais bardée de savoir et de compétence. La dégradation du parlement est le résultat logique de l'inadaptation profonde de son mode de fonctionnement aux réalités politiques, économiques et sociales modernes<sup>168</sup>.

Cette situation s'est traduite par deux défaites de taille :

- Le parlement a perdu d'abord son pouvoir de préparer le budget. Le congrès américain est la dernière assemblée à avoir lâché, non sans peine, cette compétence en 1921 avec l'adoption du budget and Accounting Act.
- En outre, les députés ont vu leur pouvoir de modifier les propositions budgétaires limité.

Sans connaître les mêmes circonstances historiques, le Maroc a toutefois vécu les mêmes conséquences. Les constitutions marocaines de 1962 à 1996 regorgent d'indices d'un parlementarisme rationalisé. Or, un des objectifs majeurs du constituant en 2011 était de revaloriser l'institution parlementaire en repensant la configuration des pouvoirs sur l'échiquier politique national. Le parlement en est sorti à première vue plus ou moins renforcé.

Venu remplacer l'article 51 de la constitution de 1996, l'article 77 de la nouvelle constitution entend être d'un apport quand bien même différent. Alors que le premier se contentait de consacrer le droit du gouvernement d'opposer l'irrecevabilité à tout amendement parlementaire qui aurait pour conséquence une réduction des ressources ou une création ou une aggravation des charges, le second article, tout en rappelant cette disposition, commence par mettre la responsabilité des équilibres financiers à la charge, non seulement du gouvernement, mais aussi du parlement. Une telle disposition de coresponsabilité faisait défaut dans les textes constitutionnels précédents. Elle nous permet de faire deux remarques :

- Premièrement, l'article 77, rédigé de la sorte, est censé instituer une sorte d'association de l'institution législative à la compétence budgétaire. De par sa rédaction, il laisse entendre une possible participation du parlement même à la phase de préparation du budget. Il mettrait fin de la sorte à la classique dichotomie projet/proposition de loi qui ne garderait qu'une valeur de pure forme, alors que le document préparé ainsi serait plutôt le produit de la

---

<sup>167</sup> On cite souvent, au sujet de cette technicité légendaire du budget, la déclaration du président de l'Assemblée nationale française à la séance du 29 octobre 1959 : « nous allons aborder une discussion budgétaire qui va être difficile. 400 ou 500 députés se trouvent en séance parmi lesquels 30, 40 ou 50 spécialistes. Je demande donc instamment aux 200 ou 300 autres collègues de garder le plus grand silence. » cité par Abdelkbir Fikri in *Le Parlement marocain et les finances de l'Etat*, éd. Afrique-Orient, Casablanca, 1989, p.13.

<sup>168</sup> Centre international de documentation parlementaire, problèmes actuels du parlement. Symposium international, Genève, 4-6 novembre 1965.

coopération des deux institutions constitutionnelles. Une démocratie budgétaire est à l'horizon<sup>169</sup>.

- Deuxièmement, la reformulation de l'article 77 appelle à réinterpréter l'interdiction faite aux parlementaires d'avancer des amendements de nature à bouleverser les équilibre établis initialement par le gouvernement dans son projet de loi de finances de l'année

Un deuxième secteur de renforcement du parlement est relatif à l'amélioration des conditions du débat budgétaire. Une telle entreprise est supposée être le résultat de la réunion de deux éléments : des acteurs et des documents.

- Les acteurs d'abord. Au Maroc, l'absentéisme des parlementaires est monnaie courante. Les chambres sont souvent à moitié vides, ce qui jette du discrédit sur le bien-fondé de leur existence. Même au moment du vote, la loi de finances, qui est la loi la plus importante de l'année, est souvent votée par une minorité<sup>170</sup>, ce qui met en cause non seulement sa légitimité mais aussi celle de la fonction existentialiste du parlement en tant qu'institution née du consentement à l'impôt.
- S'agissant des documents, le défi est le renforcer la lisibilité du support budgétaire. Il est alors question de l'accompagner de documents annexes permettant de clarifier les choix économiques et financiers opérés. La question en fin de compte est celle de la transparence. C'est en quelque sorte une revanche et un enrichissement du principe de l'universalité budgétaire. Celui-ci exige que toutes les recettes et toutes les dépenses soient retracées dans le budget, sans compensation ni gestion occulte. Désormais, il ne suffit plus de présenter toutes les ressources et charges mais aussi de produire à leur appui des documents explicatifs et des références d'argumentation.

Sur cette dernière exigence, l'article 75 de la constitution laisse à la loi organique le soin d'améliorer les conditions du débat budgétaire à travers l'enrichissement du projet de loi de finances par des documents annexes servant de justification des choix budgétaires effectués.

De surcroit, s'il est un domaine où il est possible de renforcer davantage le parlement, c'est bien celui du contrôle. La constitution a d'ailleurs redynamisé le contrôle parlementaire a posteriori en réduisant les délais de présentation de la loi de règlement au vote parlementaire. Dans l'ancien régime, le projet de cette loi devait être déposé sur le bureau de l'une des deux chambres du parlement, au plus tard à la fin de la deuxième année budgétaire qui suit l'année d'exécution de la loi de finances. Toutefois, et depuis l'adoption de la nouvelle constitution, le gouvernement est appelé à soumettre annuellement au parlement une

---

<sup>169</sup> La constitution continue de reconnaître l'initiative législative en matière budgétaire au seul gouvernement.

<sup>170</sup> A titre d'exemple, le projet de loi de finances 2010 fut voté en plénière par 58 voix pour, 35 contre et 22 abstentions au sein de la première chambre !

loi de règlement de la loi de finances portant sur l'exercice précédent. Cette loi inclut le bilan des budgets d'investissement dont la durée est arrivée à échéance.<sup>171</sup>

L'article 147 innove également dans ce sillage. Il institue une procédure qui faisait défaut dans les constitutions précédentes. Il prévoit la présentation d'un exposé des activités de la Cour des comptes devant le parlement. Cet exposé serait présenté par le premier président de la Cour. Ce qui est plus constructif est qu'un tel exposé est suivi d'un débat.

## II. Modernisation de la gestion

Dés le premier article de la constitution, il est stipulé que le régime constitutionnel marocain est fondé sur deux piliers fondamentaux : la séparation des pouvoirs avec ses corollaires en termes de démocratie et de respect des droits et libertés d'un côté, et, d'un autre, les principes de bonne gouvernance et de corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes. Ceci a été dit, certes, dans le même article, mais bien avant le paragraphe qui rappelle les constantes du royaume : l'Islam, l'unité nationale, la monarchie et le choix démocratique<sup>172</sup>.

Le caractère direct d'une telle affirmation nous renvoie vers l'autre enjeu de la réforme constitutionnelle, celui de la mise de la gestion publique au diapason des normes d'excellence et de qualité. L'enjeu est d'importance, car dans un contexte marqué par la crise économique, la montée des besoins et des attentes des citoyens et l'étroitesse des marges d'évolution des recettes, la rationalisation de la gestion s'impose. A cela s'ajoute le fait que le Maroc s'est engagé sur la voie des partenariats étrangers qui, eux, font de l'assainissement des finances publiques une priorité et une condition de coopération.

Le fonctionnement du secteur public est de plus en plus convoité par les méthodes de gestion des entreprises privées nonobstant le fait qu'il s'agit d'un organisme public à but non lucratif et non marchand. Les administrateurs sont appelés à « changer de peau » et à se transformer en gestionnaires. On les incite à adopter pour leurs nouvelles missions des outils de décision et d'exécution qui ont fait leur preuve dans le secteur privé. Une exigence de management est en train de naître. Elle suggère l'adoption des outils d'aide à la décision, de la planification stratégique, du calcul des prix de revient, du contrôle de gestion et, bien évidemment, de l'informatique. Une nouvelle culture de la gestion publique est en train d'effleurer<sup>173</sup>.

Il est d'ailleurs significatif que la constitution ait réservé tout un titre à la bonne gouvernance<sup>174</sup>. Dans son article 154, elle énonce la feuille de route désormais applicable à la gestion des services publics et qui met en avant les normes de qualité et la symétrie entre

<sup>171</sup> Article 76 de la constitution.

<sup>172</sup> Le premier article de la constitution 2011 (Dispositions générales)

<sup>173</sup> Abderrahmane Haddad, « les procédures budgétaires des collectivités locales », thèse de doctorat, université Sidi Mohamed Ben Abdellah, Fés, 2000, p.245.

<sup>174</sup> Titre XII.

responsabilité et reddition des comptes. A la lecture de certaines de ses dispositions, il ressort que la constitution entend ancrer une nouvelle culture de gestion.

Dans le contexte politique national et régional qui a entouré l'opération de révision constitutionnelle, il était normal que le constituant mette l'accent davantage sur la notion de contrôle et de responsabilité. Une des revendications majeures des manifestants était la moralisation de la gestion publique. Dans ce cadre, une rénovation du contrôle budgétaire était nécessaire. Néanmoins, celle-ci nécessite une rénovation du budget et de la gestion budgétaire.

### **III. Rénovation du contrôle :**

Le système de contrôle supérieur des finances publiques au Maroc a connu une évolution importante, passant d'un simple mécanisme administratif de contrôle des comptes des comptables publics à un vrai dispositif de contrôle, porté par la Cour des comptes et orienté de plus en plus vers la performance et la bonne gouvernance publique<sup>175</sup>.

Ce contrôle revêt un caractère important puisque les deniers publics forment une partie très importante et essentielle de la chose publique. La performance et la confiance dans la gestion des finances publiques se trouvent parfois entachées par les erreurs, les fraudes, les gaspillages qui sont imputables non seulement aux comportements des gestionnaires publics, mais également aux choix politiques de ceux qui agissent au nom de l'Etat.

La constitution a consacré la Cour des comptes dans son statut d'organe juridictionnel chargé du contrôle supérieur des finances publiques. Toutefois, l'article 147 y afférent commence par énoncer le rôle de la Cour en matière de préservation des valeurs et des normes de bonne gouvernance avant de rappeler sa mission naturelle de contrôle de régularité. La rédaction ainsi formulée de l'article 147 pourrait laisser entendre que la constitution privilégie désormais l'évaluation des politiques publiques comme instrument d'efficacité de celles-ci au détriment de l'étroitesse de la logique de régularité qui a longtemps dominé sans pour autant empêcher les détournements et les malversations. L'article 156 confirme cette option en stipulant que les services publics rendent compte de leur gestion des deniers publics et sont soumis aux obligations de contrôle et d'évaluation.

L'existence d'un dispositif efficace de contrôle des finances publiques est à même de permettre de rétablir la confiance des citoyens dans l'Etat et les autres entités publiques (collectivités territoriales, établissements publics).

Le rôle de la Cour des comptes à ce niveau n'est plus à démontrer. La Constitution de 2011 a renforcé son rang d'institution supérieure de contrôle des finances publiques du Royaume, qui garantit son indépendance. Elle est davantage impliquée dans la protection des

---

<sup>175</sup> Le contrôle supérieur des finances publiques au Maroc : Quel nouveau rôle de la Cour des comptes ?

principes et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes de l'Etat et des organismes publics.

Selon M.EL KTIRI, une redéfinition du contrôle des finances publiques doit être menée dans le sens d'un « contrôle de performances et de résultats qui vise davantage l'appréciation et l'évaluation globale d'une gestion et de ses résultats que la simple tentative d'appréhension d'actes ou d'opération individualisés »<sup>176</sup>. Le contrôle est appelé à se transformer en un facteur d'amélioration de la gestion des affaires publiques. Sans pour autant abandonner sa tâche traditionnelle de gardien de la régularité. Il devrait désormais acquérir deux nouvelles fonctions qui se succèdent. La première consiste à évaluer les performances de la gestion. La seconde se base sur les constats de la première. Son objectif serait alors d'aider les responsables publics à surmonter les obstacles et à exercer une gestion meilleure.

Les pays anglo-saxons sont les pionniers en matière d'évaluation des politiques publiques. Cette notion est plus large que celle du contrôle de gestion et qu'elle est strictement appliquée dans les entreprises privées<sup>177</sup>. Son objet est d'apprécier, selon B. Gournay, l'ensemble des dispositions qui ont été prises pour atteindre dans les faits les choix initialement arrêtés, de juger les résultats qui ont été effectivement atteints et de proposer, le cas échéant, de nouvelles orientations<sup>178</sup>. Le contrôle se base sur l'organisation et le fonctionnement des services afin de pouvoir juger l'emploi qui a été fait des deniers publics. Il porte principalement sur trois éléments étroitement liés<sup>179</sup> :

- l'économie des moyens
- l'efficacité de la gestion
- la valeur des résultats

En somme, il faut reconnaître qu'une méthodologie d'évaluation n'est pas encore définitive. Divers travaux sont engagés dans ce sens. Mais quoi qu'il en soit, il reste que l'évaluation en elle-même n'est pas une solution. « Une radiographie n'a jamais guéri un malade<sup>180</sup> » c'est plutôt un outil indispensable d'aide à la décision. Mais encore faut-il passer de la constatation à l'action, c'est-à-dire de l'évaluation au redressement.

La constitution reprend à plusieurs reprises la notion de reddition des comptes, érigée en norme corollaire de l'exercice des responsabilités. Cette notion ne doit pas être confondue avec une simple tenue de comptabilité et la production d'un compte final au terme de l'année

---

<sup>176</sup> Mostapha El Ktiri, « le contrôle administratif des finances publiques : un système en crise », Revue marocaine de droit et d'économie du développement, n°19, 1989, p.56-357.

<sup>177</sup> Généralement, on peut définir le contrôle de gestion comme « le processus mis en œuvre au sein d'une entité économique pour s'assurer d'une mobilisation effective et permanente des énergies et des ressources en vue d'atteindre l'objectif que vise cette entité », Mohamed Harakat, le droit du contrôle des finances publiques au Maroc, tome 1, Rabat, 1992, p. 46.

<sup>178</sup> Bernard Gournay, « tendances actuelles du contrôle des finances publiques », Revue française d'administration publique, n°27, 1983.

<sup>179</sup> Mohamed Harakat, le droit du contrôle des finances publiques au Maroc, op. cit, p.46

<sup>180</sup> MICHEL POISSON, Audit et collectivités territoriales, QSJ ? PUF, PARIS, 1989, p. 125.



budgétaire. Loin de là, la reddition des comptes consiste en une relation entre les intrants et les extrants. Elle consiste à évaluer le rendement et les résultats obtenus en tenant compte des objectifs cosignés et des moyens employés. Elle constitue de ce point de vue à la fois une obligation pour les responsables et un droit pour les citoyens considérés à titre individuel ou collectif.

La reddition des comptes est une forme de la transparence de la gestion des deniers publics certes, mais elle est aussi une condition qui favorise l'autonomie des décideurs publics et encourage de cette manière le processus de déconcentration et de décentralisation à l'intérieur du corps administratif. Elle nécessite en outre d'élaborer un cadre de contractualisation entre les administrations centrales et leurs services extérieurs, comportant des objectifs à atteindre et des moyens à mettre en œuvre, assorti d'indicateurs de mesure de la performance.

Mais ceci nécessite évidemment de repenser le cadre de la gestion budgétaire actuelle. La reddition des comptes et l'évaluation sont le dernier maillon de la chaîne. Le premier étant le budget lui-même.

#### **IV. Rénovation du cadre budgétaire**

La porte d'entrée à ces différents horizons est certainement la reconfiguration du document budgétaire afin qu'il puisse jouer pleinement son rôle d'outil en faveur des stratégies de développement économique et social. L'idée de performance, d'efficacité et d'évaluation suppose que des objectifs aient été définis et des programmes arrêtés. C'est dans ce cadre que la notion de programmation pluriannuelle fut introduite au débat sur la réforme budgétaire au Maroc. L'amélioration du pilotage des finances publiques passe par la mise en place de stratégies sectorielles cohérentes permettant de maîtriser la dépense publique à moyen terme. Elles constitueraient en même temps la base de la justification des demandes de crédits et de la répartition des ressources entre les différents départements et secteurs de l'Etat.

Cette manière de voir remet en cause la nomenclature budgétaire basée sur l'allocation des moyens en faveur d'une nouvelle nomenclature penchée sur les programmes à réaliser et les résultats à atteindre. Le budget-programme peut se définir comme « un mode de présentation des crédits budgétaires consistant à regrouper les actions (...) par programme, en rapprochant pour chacun d'eux les crédits de toutes natures et les résultats physiques ou financiers attendus, le tout étant complété par une projection indicative portant sur plusieurs années <sup>181</sup> ».

L'adoption de la technique du budget-programme est d'un apport fondamental et est de nature à changer les cadres de gestion, mais aussi les conditions mêmes dans lesquelles s'exerce l'action administrative. Dans l'état actuel des choses, la demande budgétaire se résume en une demande de moyens.

---

<sup>181</sup> Lexique des termes juridiques, Dalloz, 1988, p.62.



Les responsables des services ont généralement tendance à réviser à la hausse les moyens qui leur sont annuellement alloués. Or, il se peut que ni l'activité du service ni sa contribution à la réalisation effective des objectifs de la collectivité ne justifient de telles augmentations. Avec le budget-programme, les responsables seraient tenus de justifier à l'occasion de chaque exercice budgétaire le bien-fondé des ressources revendiquées. Cette conception serait de nature à développer, au niveau de la discussion budgétaire, un véritable dialogue entre les différentes parties concernées. La discussion serait axée sur des programmes.

Dans ces conditions, l'autorisation budgétaire, elle aussi, changerait de contenu. Elle ne se limiterait plus à une autorisation de dépenser. Bien au contraire, elle se définirait davantage comme une « obligation de réaliser<sup>182</sup> ». L'autorisation devient ainsi un véritable engagement et un vecteur de responsabilisation.

Dans cette perspective, la comptabilité publique est également appelée à s'adapter en reflétant ce nouvel esprit de la gestion publique. Le système comptable en vigueur est dominé par une étroite conception de caisse qui ne reflète pas l'état réel du patrimoine de l'Etat, de ses créances, de ses dettes et de ses engagements vis-à-vis des tiers<sup>183</sup>.

L'objectif recherché est de dispenser une information aussi exhaustive que possible sur la gestion financière. La comptabilité publique est appelée à devenir plus claire et plus transparente. Pour ce faire, il est indispensable d'enrichir la conception actuelle par deux approches fondamentales : une approche consolidée et une approche patrimoniale.

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS :**

La réforme constitutionnelle de 2011, dans sa partie consacrée à la gestion publique, a constitué le point d'orgue de l'évolution de la Cour des comptes en la réconfortant dans son positionnement d'institution supérieure de contrôle des finances publiques, garante des principes et valeurs de la bonne gouvernance, de la transparence et de reddition des comptes. Elle a été consacrée également comme l'expert en matière d'assistance à tous les pouvoirs de l'Etat.

Enfin, ses attributions en matière de d'audit des comptes des partis politiques et de suivi des déclarations de patrimoines, qui étaient du domaine législatif, ont été élevées au rang constitutionnel, témoignant ainsi du rôle que l'institution devrait jouer dans le domaine de la moralisation de la vie publique.

Malgré toutes les réformes entreprises, tout le monde s'accorde aujourd'hui de dire que nombreuses, sont les actions qui sont en souffrance et que des fragilités pèsent encore sur notre système de finances publiques (dette publique, équilibre budgétaire, maîtrise des

---

<sup>182</sup> P. KESSLER et F. TIXIER, le budget de programme : un instrument de management pour les administrations publiques, éditions Berger-Levrault, Paris, 1973, p. 88.

<sup>183</sup> Nouredine bensouda, trésorerie général du Royaume, cité par Ahmed Salaheddine in : « le projet de loi organique implique une nouvelle réforme de l'Etat », Aujourd'hui le Maroc, 3 mai 2012, p.10.

dépenses, gestion des recettes,...) et la gestion publique de manière générale (performance, gouvernance, impact...).

Aujourd'hui, il est nécessaire d'accélérer la mise en œuvre des réformes touchant la gestion et le contrôle des finances publiques, une étape cruciale et plus complexe, où chaque acteur institutionnel aura un rôle précis de pilotage à assurer selon un plan de travail conçu autour d'un engagement collégial privilégiant la logique de l'Etat.

Cette évolution impose à la Cour des comptes des modifications multiples dans son approche de contrôle pour renforcer son positionnement en tant que force de proposition au service de l'Etat dans les meilleures conditions de coût, de qualité et d'optimisation des systèmes institutionnels existants.

Il ne faut toutefois pas perdre de vue l'échelle de temps. En droit comparé, des expériences d'adaptation et de réforme ont été engagées au cours des années 70 ou 80 du siècle dernier et se sont poursuivies pendant vingt ans. Elles ont nécessité des réformes d'envergure qui ont permis enfin la concrétisation de la culture de la performance. Mais quoi qu'il en soit, il est encore une fois démontré que la réforme des finances publiques est, en fin de compte, une réforme de l'Etat.

#### **Extrait du Discours Royal du 31 juillet 2012 :**

« En nous investissant résolument dans ces réformes, et en empruntant une démarche participative, Nous avons pu ouvrir le chantier de la révision constitutionnelle. Pour autant, le lancement de ce processus ambitieux n'était nullement une fin en soi. C'était plutôt le moyen de parachever la construction de l'Etat de droit et des institutions et de réaliser les objectifs de développement global, à charge pour chacun d'assumer sa part de cet engagement responsable. Gouvernement, représentants de la nation, élus locaux, partis politiques, syndicats, opérateurs économiques et société civile, sont tous interpellés à cet égard, au nom du pacte scellé par la nation entière à travers l'adoption de la nouvelle Constitution ».

#### **BIBLIOGRAPHIE**

##### **Ouvrage :**

1. Abderrahmane Haddad, « les procédures budgétaires des collectivités locales », thèse de doctorat, université Sidi Mohamed Ben Abdellah, Fés, 2000.
2. Jacques BUISSON, Finances publiques, Dalloz, 15e éd., 2012.
3. MENOUNI Abdelatif : « constitution et séparation des pouvoirs » in trente années de vie constitutionnelle au Maroc, L-G-D-J, 1993.
4. Michel bouvier et robert hertzog, « réforme des finances publiques : réforme de l'Etat », revue française des finances publiques, n°73, janvier 2001.
5. MICHEL POISSON, Audit et collectivités territoriales, QSJ ? PUF, PARIS, 1989.

6. Mohamed Harakat, « le droit du contrôle des finances publiques au Maroc », tome 1, Rabat, 1992.
7. Philippe Laundry, les parlements dans le monde contemporain, mode d'élection, fonctionnement, structures, éd. Payot, Lausanne, 1989.
8. P. KESSLER et F. TIXIER, le budget de programme : un instrument de management pour les administrations publiques, éditions Berger-Levrault, Paris, 1973.

**Articles, contributions, thèses et rapports :**

9. Abdelkbir Fikri in le Parlement marocain et les finances de l'Etat, éd. Afrique-Orient, Casablanca, 1989, p.13.
10. Bernard Gournay, « tendances actuelles du contrôle des finances publiques », Revue française d'administration publique, n°27.
11. Lexique des termes juridiques, Dalloz, 1988.
12. Mr. Lahcen KERS, Magistrat Président de section à la Cour des comptes ; Le contrôle supérieur des finances publiques au Maroc : Quel nouveau rôle de la Cour des comptes ?
13. Mostapha El Ktiri, « le contrôle administratif des finances publiques : un système en crise », Revue marocaine de droit et d'économie du développement, n°19, 1989.
14. Noureddine bensouda, trésorerie général du Royaume, in : « le projet de loi organique implique une nouvelle réforme de l'Etat », Aujourd'hui le Maroc, 3 mai 2012.
15. ROUSSET Michel : « pouvoir administratif et participation » in représentation, médiation, participation dans le système politique Marocain, Mélanges Abderrahmane KADIRI, publications de la faculté de droit, Rabat Agdal, université Mohamed V, 1997

**Divers :**

16. Dahir n 1-11-91 du 27 Chaâbane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la constitution.
17. Dahir n I.02.124 au 1er rabiû II 1423 (13 juin 2002) portant promulgation de la loi n 62-99 formant code des juridictions financières (Code des juridictions financières).
18. <http://fr.wikipedia.org/wiki/Gouvernance>.
19. [http://www.courdescomptes.ma/index.php?id=52&no\\_cache=1](http://www.courdescomptes.ma/index.php?id=52&no_cache=1).

## **LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ET LA PROBLEMATIQUE DU CONTENTIEUX FISCAL : QUELLE CORRELATION ?**

**Par**

**Rafik NAIMI**

**Professeur en Sciences Juridiques, Administratives et Politiques à l'EST de  
Meknès, Université Moulay Ismail.**

### **Résumé**

La thématique choisie : « les tribunaux administratifs et la problématique du contentieux fiscal : quelle corrélation » présente un intérêt particulier pour plusieurs raisons. D'abord, sur le plan de l'état de l'art. Dans cette perspective, il existe très peu d'études consacrées à la corrélation entre le contentieux fiscal et les tribunaux administratifs. Ensuite, ce modeste papier se veut, avant tout, un outil simple et pratique, à la disposition respectivement du praticien et du théoricien assoiffés d'informations sur les questions traitées, et les problématiques développées.

**Mots clés :** le contentieux fiscal, l'organisation judiciaire marocaine, les tribunaux administratifs, recours administratifs, instances d'arbitrage.

### **Abstract :**

The chosen theme: "Administrative tribunals and the problem of litigation fiscal: what correlation "is of particular interest for several reasons. First, on the state-of-the-art plan. In this perspective, there are very few studies devoted to Correlation between tax litigation and administrative tribunals. Then, this modest Above all, a simple and practical tool, at the disposal of the Practitioner and theoretician hungry for information on the issues being addressed, and the issues developed.

**Keywords:** Tax litigation, Moroccan judicial organization, administrative tribunals, administrative appeals, arbitration proceedings.

## Introduction

Les finances publiques sont fréquemment définies comme étant l'étude des ressources, l'étude des charges des collectivités publiques, c'est-à-dire, principalement de l'Etat et des collectivités locales. La fiscalité, comme étant l'ensemble des impôts<sup>184</sup>, alimente le budget de l'Etat et des collectivités locales (la partie ou la rubrique ressources), et constituent corrélativement, un levier irréversible de développement local.

Le sujet intitulé « les tribunaux administratifs et la problématique du contentieux fiscal : quelle corrélation » présente un intérêt particulier pour plusieurs raisons. D'abord, sur le plan de l'état de l'art, c'est-à-dire la littérature existante en lien avec notre sujet. Dans cette perspective, il faut avouer qu'il existe très peu d'études consacrées à la corrélation entre le contentieux fiscal et les tribunaux administratifs. Ensuite, ce modeste papier se veut, avant tout, un outil simple, à la disposition du praticien, et du théoricien assoiffés d'informations sur les questions traitées, et les problématiques développées.

Quelle est l'articulation entre les tribunaux administratifs et le contentieux fiscal ?

Telle est la problématique principale soulevée dans le cadre de cet article. Pour tenter d'y répondre, nous adoptons une approche respectivement analytique et descriptive où l'on traite dans un premier point, l'organisation judiciaire marocaine, pour voir ensuite, dans un deuxième point, la corrélation qui puisse exister entre les tribunaux administratifs et le contentieux fiscal proprement dit.

### 1- L'organisation judiciaire marocaine

L'organisation judiciaire marocaine jusqu'en 1957 a été caractérisée par l'absence totale d'organe juridictionnel de cassation ou de contrôle. Le Maroc avant la prééminence des puissances occidentales, connaissait une organisation judiciaire traditionnelle qui puisait ses origines dans le grand Empire Musulman, la tradition berbère et la culture arabe<sup>185</sup>.

L'organisation judiciaire du Royaume est régie par les dispositions du DAHIR portant loi n° 1-74-338 du 24 Joumada II 1394 (15 juillet 1974)<sup>186</sup>. L'article 1 du DAHIR portant loi n° 1-74-

---

<sup>184</sup> Selon Gaston Geze, l'impôt est une prestation pécuniaire, requise des particuliers par voie d'autorité à titre définitif et sans contrepartie, en vue de la couverture des charges publiques.

<sup>185</sup> Najib Wakkach, les compétences de la Cour suprême du Maroc, thèse de doctorat 3<sup>ème</sup> cycle, université de Lorraine, 1997.

<sup>186</sup> Dahir n° 1.11.170 du 27 Kaada 1432 (25 octobre 2011) portant promulgation de la loi n° 58.11 relative à la Cour de cassation modifiant dahir n° 1.57.223 du 2 rebia I 1377 (27 septembre 1957) relatif au Cour suprême; Edition Générale du Bulletin Officiel n° 5989 bis du 28 kaada 1432 (26 octobre 2011), p. 5228;

Dahir n° 1-11-148 portant promulgation de la loi n° 34-10 du 16 ramadan 1432 (17 août 2011); Bulletin Officiel n° 5978 du 16 Chaoual 1432 (15 Septembre 2011), p. 2074;

Dahir n° 1-07-04 du 28 rabii I 1428 (17 avril 2007) portant promulgation de la loi n° 16-06; Bulletin officiel n° 5522 du 15 rabii II 1428 (3 mai 2007), p. 581;

338 stipule que l'organisation judiciaire comprend les juridictions de droit commun suivantes : les tribunaux de première instance, les tribunaux administratifs, les tribunaux de commerce, les Cours d'appels<sup>187</sup>, les cours d'appel administratives, les cours d'appel de commerce, et la Cour de cassation.

### **A- Les tribunaux de première instance**

Alors que l'article 2 du DAHIR portant loi n : 1-74-338 parle de la composition des tribunaux de première instance<sup>188</sup>, l'article 5 évoque la question des compétences dévolues aux tribunaux de première instance. Ils interviennent dans la plupart des affaires<sup>189</sup>, sauf lorsqu'une loi accorde expressément des compétences à une juridiction, autre que les tribunaux de première instance.

En termes plus clairs, les tribunaux de première instance sont compétents dans les conditions fixées par les dispositions du code de procédure civile, du code de procédure pénale<sup>190</sup>, et des textes particuliers.

### **B- Les Cours d'appel**

L'article 6 du DAHIR portant loi n 1-74-338 parle de la composition des Cours d'appel. Placées sous l'autorité du premier président, les cours d'appel comprennent un certain nombre

---

Dahir n° 1-04-24 du 12 hija 1424 (3 février 2004) portant promulgation la loi n° 73-03; Bulletin Officiel n° 5358 du 2 ramadan 1426 (6 octobre 2005), p. 709 ;

Dahir n° 1-00-328 du 27 chaabane 1421 (24 novembre 2000) portant promulgation de la loi n° 16-00; Bulletin Officiel n° 4858 du 24 ramadan 1421( 21 décembre 2000), p. 1142 ;

Dahir n° 1-03-177 du 16 ramadan 1424 (11 novembre 2003) portant promulgation la loi n° 15-03; Bulletin Officiel n° 5170 du 23 chaoual 1424 (18 décembre 2003), p. 1448 ;

Dahir n° 1-98-118 du 30 Joumada I 1419 (22 Septembre 1998) portant promulgation de la loi n° 6-98; Bulletin Officiel n° 4626 du 9 joumada II 1419 (1er octobre 1998), p. 516 ;

Dahir n° 1-97-65 du 4 chaoual 1417 (12 février 1997) portant promulgation de la loi n° 53-95; Bulletin Officiel n° 4482 du 8 moharem 1418 (15 mai 1997), p. 520 ;

Dahir n° 1-91-226 du 22 rebia I 1414 (10 septembre 1993) portant promulgation de la loi n° 42-90; Bulletin Officiel n° 4227 du 18 joumada I 1414 (3 novembre 1993), p. 600 ;

Dahir portant loi n° 1-93-205 du 22 rebia I 1414 (10 septembre 1993); Bulletin Officiel n° 4220 du 27 rebia I 1414 (15 septembre 1993), p. 475.

<sup>187</sup> Le rôle des Cours d'appel est d'examiner les décisions rendues par les tribunaux de première instance. Elle contrôle l'application de la règle juridique, et réexamine les faits.

<sup>188</sup> Ces tribunaux sont composés par un président, des juges et des juges suppléants, un ministre public composé d'un procureur du Roi et d'un ou plusieurs substitués, un greffe, un secrétariat du parquet.

<sup>189</sup> On les appelle les juridictions de droit commun.

<sup>190</sup> L'article 373 du code de Procédure pénale délimite les compétences dévolues aux tribunaux de première instance.



de Chambres spécialisées. Il s'agit en l'occurrence, de la Chambre d'appel de statut personnel et successoral, une Chambre criminelle, un ministère public composé d'un procureur général du Roi et de substituts généraux, un ou plusieurs magistrats chargés de l'instruction, un ou plusieurs magistrats chargés des mineurs, un greffe et un secrétariat du parquet général<sup>191</sup>.

Les compétences des Cours d'appel sont fixées par l'article 9 du DAHIR précédemment cité. Elles réexaminent les décisions des tribunaux de première instance et demeurent compétentes dans les domaines arrêtés par le Code de Procédure Civile, le Code de Procédure Pénale et des textes particuliers.

## **B- La Cour de Cassation**

La Cour de Cassation introduite dans le système judiciaire marocain est calquée sur le système judiciaire français. Depuis les lois des 16 et 24 août 1790 complétées par l'œuvre de Napoléon Bonaparte, l'ordre juridictionnel français est segmenté en deux ordres : un ordre judiciaire dont l'instance suprême est la Cour de cassation, un ordre administratif dominé par le Conseil d'Etat<sup>192</sup>.

En effet, en France, la Cour de Cassation constitue la plus haute juridiction de l'ordre judiciaire français. Elle a pour mission de contrôler l'application du droit par les tribunaux et les Cours d'appel. Elle rend des arrêts<sup>193</sup>.

La Cour de cassation<sup>194</sup> est présidée par un premier président. L'article 10 du DAHIR n : 1-74.338 traite de la composition de la Cour de Cassation. Elle comprend un ministère public (procureur général du Roi) assisté par des avocats généraux, des présidents de chambres, des Conseillers, un greffe et un secrétariat général du parquet.

La Cour de Cassation est divisée en six Chambres. Une Chambre civile, une Chambre du statut personnel et successoral, une Chambre commerciale, une Chambre administrative, une Chambre sociale et une Chambre pénale. Chaque Chambre est pilotée par un président et peut être divisée en section.

---

<sup>191</sup> On parle de parquet général ou procureur général du Roi. C'est une institution fondamentale dans le fonctionnement de la justice et de la protection des droits des justiciables. C'est le ministère public qui conduit les actions publiques. Les articles 36, 37, 38, 39 du Code de Procédure Pénale arrêtent les attributions du ministère public. L'article 19 du Code de Procédure Pénale considère le ministère public (procureur du Roi, substituts du procureur, juge d'instruction) comme étant des hauts officiers de la police judiciaire. Ils pilotent toutes les actions menées par la police Judiciaire (PJ), et ce, conformément aux articles 45 et 49 du Code de Procédure Pénale.

<sup>192</sup> Christophe Colera, « Tribunaux administratifs et Cours administratives d'appel : évolution sociologique et effet sur la jurisprudence », Droit et société 2001, N : 49, P.873-894.

<sup>193</sup> Les derniers arrêts rendus par la Cour de Cassation française sont :

arrêt n : 760 du 29 juin 2017- Cour de Cassation-troisième chambre civile ECLI : CCASS : 2017 : C 300 760. Arrêt n : 1182 du 2 juin 2017 Cour de Cassation-chambre sociale ECLI : FR : CCASS : 2017 : SO 01182. Arrêt n : 1183 du 29 juin 2017 Cour de Cassation Chambre sociale ECLI : FR : CCASS : 2017 : SO 01183.

<sup>194</sup> Dahir n° 1.11.170 du 27 Kaada 1432 (25 octobre 2011) portant promulgation de la loi n° 58.11 relative à la Cour de cassation modifiant dahir n° 1.57.223 du 2 rebia I 1377 (27 septembre 1957) relatif au Cour suprême; Edition Générale du Bulletin Officiel n° 5989 bis du 28 kaada 1432 (26 octobre 2011), p. 5228.

L'article 12 du même DAHIR délimite les compétences dévolues à la Cour de Cassation qui demeure fixées par le Code de Procédure Civile, le Code de Procédure Pénale, le code de justice militaire<sup>195</sup> et des textes particuliers.

### **C- Les tribunaux administratifs**

Les tribunaux administratifs sont régis par les dispositions du Dahir n° 1-91-225 du 22 rebia I 1414 (10 septembre 1993) portant promulgation de la loi n° 41-90 instituant des tribunaux administratifs<sup>196</sup>.

Les magistrats des tribunaux administratifs sont régis par les dispositions du dahir portant loi n° 1-74-467 du 26 chaoual 1394 (11 novembre 1974) formant statut de la magistrature, sous réserve des dispositions particulières qui y sont édictées pour tenir compte de la spécificité de leurs fonctions.

Le tribunal administratif comprend<sup>197</sup> :

- un président et plusieurs magistrats ;
- un greffe. Le tribunal administratif peut être divisé en sections suivant la nature des affaires.

Le président du tribunal administratif désigne pour une période de 2 ans parmi les magistrats et sur proposition de l'assemblée générale un ou plusieurs commissaires royaux de la loi et du droit.

Le tribunal administratif est saisi par une requête écrite signée par un avocat<sup>198</sup> inscrit au tableau de l'un des barreaux du Maroc et contenant, sauf disposition contraire, les indications et énonciations prévues par l'article 32 du code de procédure civile.

Il est délivré par le greffier du tribunal administratif un récépissé du dépôt de la requête. Ce récépissé est constitué par une copie de la requête sur laquelle sont apposés le timbre du greffe et la date du dépôt et les pièces justificatives.

Le président du tribunal administratif peut accorder l'assistance judiciaire conformément à la procédure en vigueur en la matière. Après enregistrement de la requête, le président du tribunal administratif transmet le dossier à un juge rapporteur qu'il désigne et au commissaire royal de la loi et du droit. Les articles 329 et 333 à 336 du code de procédure civile sont applicables aux actes de procédure effectués par le juge rapporteur.

Les audiences des tribunaux administratifs sont tenues et leurs jugements rendus publiquement par trois magistrats assistés d'un greffier. La présidence de l'audience est

---

<sup>195</sup>Dahir n° 1-56-270 du 6 rebia II 1376 (10 novembre 1956) formant code de justice militaire a été abrogé en vertu de l'article 223 du dahir n° 1.14.187 du 17 safar 1436 (10 décembre 2014) portant promulgation de la loi n° 108.13 relative à la justice militaire; Ce texte a été publié uniquement en langue arabe dans l'édition générale du Bulletin Officiel n° 6333 du 9 rabia I 1436 (1er janvier 2015), p. 5.

<sup>196</sup> Bulletin Officiel (BO) n : 4227 du 18 jourmada I 1414 (3 novembre 1993) p. 595.

<sup>197</sup> Voir article 2 de la loi n : 41-90.

<sup>198</sup> Il est obligatoire d'avoir un avocat lorsqu'on saisi le tribunal administratif.

assurée par le président du tribunal administratif ou par un magistrat désigné à cette fonction par l'assemblée générale annuelle des magistrats du tribunal administratif. La présence du commissaire royal de la loi et du droit à l'audience est obligatoire.

Le commissaire royal de la loi et du droit expose à la formation de jugement, et en toute indépendance, ses conclusions écrites et orales sur les circonstances de fait et les règles de droit applicables. Ses conclusions sont développées sur chaque affaire en audience publique. Les parties peuvent se faire communiquer, à titre d'information, copie des conclusions du commissaire royal de la loi et du droit. Le commissaire royal de la loi et du droit ne prend pas part au jugement.

Les tribunaux administratifs sont compétents, sous réserve des dispositions des articles 9 et 11 de la présente loi, pour juger, en premier ressort, les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions des autorités administratives, les litiges relatifs aux contrats administratifs et les actions en réparation des dommages causés par les actes ou les activités des personnes publiques, à l'exclusion toutefois de ceux causés sur la voie publique par un véhicule quelconque appartenant à une personne publique.

Les tribunaux administratifs sont également compétents pour connaître des litiges nés à l'occasion de l'application de la législation et de la réglementation des pensions et du capital-décès des agents de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics et du personnel de l'administration de la Chambre des représentants et la chambre des conseillers, de la législation et de la réglementation en matière électorale et fiscale, du droit de l'expropriation pour cause d'utilité publique, des actions contentieuses relatives aux recouvrements des créances du Trésor public, des litiges relatifs à la situation individuelle des fonctionnaires et agents de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics, des fonctionnaires de l'administration de la Chambre des représentants et des fonctionnaires de l'administration de la Chambre des conseillers, le tout dans les conditions prévues par la présente loi. Ils sont, en outre, compétents pour l'appréciation de la légalité des actes administratifs dans les conditions prévues par l'article 44 de la présente loi.

#### **D- les juridictions de commerce**

Les juridictions de commerce sont régies par les dispositions du DAHIR N 1-97-65 du 4 Chaoual 1417 (12 février 1974) portant promulgation de la loi n° 53-95 instituant des tribunaux de commerce<sup>199</sup>.

---

<sup>199</sup> Tel qu'elle a été complétée par les textes suivants :

- Dahir n° 1-11-14 du 14 rabii I 1432 (18 février 2011) portant promulgation de la loi n° 16-10 complétant la loi n° 53-95 instituant des juridictions de commerce; Bulletin Officiel n° 5926 du 12 rabii II 1432 (17 mars 2011), p. 289;

- Dahir n° 1-07-169 du 19 kaada 1428 (15 novembre 2007) portant promulgation de la loi n° 08-05 abrogeant et remplaçant le chapitre VIII du titre V du code de procédure civile ; Bulletin Officiel n° 5584 du 25 kaada 1428 (6 décembre 2007), p.1369;

L'article 2 de la loi N : 53-95 s'attarde particulièrement sur la question de la composition du tribunal de commerce. Il stipule que le tribunal de commerce est composé par un président, des vice-présidents et des magistrats, un ministère public (procureur du Roi et un ou plusieurs substituts), un greffe et un secrétariat du ministère public. Le président du tribunal de commerce désigne, sur proposition de l'assemblée générale<sup>200</sup>, un magistrat chargé du suivi des procédures d'exécution.

En revanche, l'article 5 de la loi N : 53-95 évoque les compétences qui sont attribuées aux juridictions de commerce. Les tribunaux de commerce sont compétents pour connaître :

- 1 - des actions relatives aux contrats commerciaux;
- 2 - des actions entre commerçants à l'occasion de l'exercice leurs activités commerciales;
- 3 - des actions relatives aux effets de commerce;
- 4 - des différends entre associés d'une société commerciale;
- 5 - des différends en lien avec le fonds de commerce.

Sont exclues de la compétence des tribunaux de commerce les procès relatifs aux accidents de la circulation. Le commerçant peut convenir avec le non commerçant d'attribuer compétence au tribunal de commerce pour connaître des litiges pouvant les opposer à l'occasion de l'exercice de l'une des activités du commerçant. Aussi, les parties ont la possibilité de soumettre les litiges prévus ci-dessus à la procédure d'arbitrage et de médiation conformément aux dispositions des articles 306 à 327 du code de procédure civile.

Selon l'Indice de Perception de la Corruption (IPC), le Royaume aurait même rétrogradé au niveau du baromètre mondial de la corruption à cause du secteur judiciaire considéré comme le plus touché par le fléau, ce qui explique son basculement de la 72<sup>ème</sup> vers la 80<sup>ème</sup> place en 2008 parmi les 180 pays répertoriés par Transparency international<sup>201</sup>.

Dans la perspective de garantir un bon fonctionnement de la justice marocaine, le législateur a prévu un certain nombre de dispositifs, entre autre l'inspection des juridictions. Cette inspection vise principalement l'appréciation des modalités de fonctionnement des juridictions marocaines ainsi que celui des services qui en dépendent.

A cet effet, le ministre de la justice désigne un ou plusieurs magistrats appartenant à la Cour de cassation ou en fonction à l'administration centrale de son département<sup>202</sup>, pour procéder à l'inspection des juridictions autres que la Cour de cassation, ou pour enquêter sur des faits déterminés.

Les inspecteurs disposent d'un pouvoir d'investigation, de vérification et de contrôle. Ils peuvent notamment convoquer et entendre les magistrats et fonctionnaires des juridictions et se faire communiquer tous documents utiles. Toutefois, lorsque les investigations portent sur

---

- Dahir n° 1-02-108 du 1er rabii II 1423 (13 juin 2002) portant promulgation de la loi n° 18-02 complétant la loi n° 53-95 instituant des juridictions de commerce; Bulletin Officiel n° 5030 du 6 jourmada II 1423 (15 août 2002), p. 815.

<sup>200</sup> Articles 2,3,4 du décret n : 2-97-771.

<sup>201</sup> Bernoussi Nadia, el Maslouhi Abderrahim, « Les chantiers de la « bonne justice ». Contraintes et renouveau de la politique judiciaire au Maroc », revue française de droit constitutionnel, 2012, N : 91, P.479-510.

<sup>202</sup> Ministère de la justice, l'autorité de tutelle.

un magistrat, l'inspecteur qui en est chargé doit être d'un grade égal ou supérieur à celui du magistrat inspecté. Les rapports d'inspection sont transmis sans délai au Ministre de la justice assortis des conclusions des inspecteurs.

## 2)-Le contentieux fiscal et les tribunaux administratifs

Les contribuables disposent désormais de la possibilité de contester l'impôt. L'on parle alors de contentieux fiscal<sup>203</sup>, ou litige avec l'administration fiscale ou le fisc.

En termes plus claires, en matière de contestation de l'impôt, il s'avère que nous sommes en présence de trois dispositifs : un dispositif administratif, un dispositif para juridictionnel, et un dispositif judiciaire proprement dit.

### 2-1 Le dispositif administratif

Le contribuable qui s'estime lésé doit adresser une réclamation au directeur de l'administration fiscale, soit pour obtenir une exonération fiscale s'il remplit les conditions requises par la loi, soit pour obtenir un abattement. Les décisions sont prises par l'administration fiscale sur la base des négociations engagée avec le contribuable lésé, c'est – dire la partie demanderesse<sup>204</sup>.

Or, pour faire ce recours administratif, des conditions de fonds et de formes sont exigées. La réclamation doit être écrite<sup>205</sup>, et **ne devrait pas dépasser six mois à compter de la date d'exigibilité de l'acte de recouvrement.**

La réclamation doit mentionner la nature de l'impôt objet de la contestation, et doit être assortie de l'avis d'imposition, ou l'avis de recouvrement.

L'instruction de la réclamation est assurée par l'inspecteur qui a évalué l'assiette. Il peut accepter la réclamation, comme il peut la rejeter. L'inspecteur procède alors aux rectifications qui s'imposent, en essayant de résoudre le contentieux à l'amiable. Toutefois, si l'administration fiscale observe un silence après 6 mois de réclamation, le contribuable peut saisir le tribunal administratif.

### 2-2 Le dispositif para juridictionnel

Le dispositif para juridictionnel est cristallisé par le recours à des instances d'arbitrage, à savoir, les commissions locales de Taxation, et la commission nationale de recours fiscal.

Les commissions locales de taxation sont compétentes pour statuer sur les questions de fait, c'est-à-dire sur la délimitation de l'assiette fiscale (base d'imposition).

La commission nationale de recours fiscale est compétente pour traiter aussi bien les questions de faits que de droit.

---

<sup>203</sup> Il existe plusieurs types de contentieux : le contentieux de l'assiette fiscale, le contentieux du recouvrement.

<sup>204</sup> C'est la partie qui intente le recours contre l'administration fiscale (le demandeur).

<sup>205</sup> Les contribuables font le plus souvent une réclamation orale. Donc, il y a une absence d'un écrit, d'une trace.

La présentation d'une réclamation auprès des commissions précédemment citées est soumise à des formalités qui restent très ambiguës. C'est-à-dire que le contribuable devrait saisir la commission en répondant à la deuxième lettre de notification qui lui est envoyé par l'administration fiscale. Or, beaucoup sont les contribuables qui forment oralement leurs réclamations, et tardent à présenter des réclamations écrites, ce qui est de nature à affecter leurs droits<sup>206</sup>.

### **2-3 Le dispositif judiciaire proprement dit**

Le contribuable est en droit de saisir le tribunal administratif<sup>207</sup> lorsque la décision de la commission nationale de recours fiscal ne lui a pas donné satisfaction<sup>208</sup>, et ce, dans un délai ne dépassant pas 60 jours, à compter de la date de notification de la dite-commission.

Le juge administratif vérifie la conformité de l'imposition, objet du litige, avec les textes et lois en vigueur. Le juge est en droit d'annuler la décision de l'administration fiscale, s'il en constate une erreur, ou abus.

Pour saisir le tribunal administratif, des conditions de fonds et de formes sont exigées. La demande doit être écrite, et présentée par un avocat. En outre, elle doit préciser, sous peine d'irrecevabilité, l'objet de la demande, les faits appuyés par des pièces justificatives.

### **Conclusion**

En guise de conclusion, nous pouvons dire qu'il existe une forte articulation entre les tribunaux administratifs et le contentieux fiscal. Il relève de la compétence exclusive des tribunaux administratifs de statuer dans le contentieux fiscal, de par les dispositions de l'article 34 de la loi n 41-90 instituant les tribunaux administratifs. Or, la question qui nous interpelle est de savoir si l'administration fiscale serait-elle en mesure d'appliquer une décision de justice prise à son encontre ? Nous estimons que cette problématique devrait faire l'objet d'un autre travail de recherche dans la perspective de chercher les outils, voire les dispositifs juridiques susceptibles de contraindre l'administration fiscale à s'assujettir aux décisions judiciaires.

### **BIBLIOGRAPHIE**

ANTARI (M), Entre l'unité et la dualité de juridiction, -contentieux administratif marocain- Thèse Paris 1980.

-ARAZON (J.P.), Les institutions judiciaires et la procédure civile, 1988, I ère Editon.

---

<sup>206</sup> Pour saisir la commission locale de taxation, le contribuable ne devrait pas dépasser 6 mois.

<sup>207</sup> La loi n 41-90 a institué les tribunaux administratifs. Cette loi est promulguée par le Dahir n 1-91-225 du 22 rebia I 1414 (10 septembre 1993).

<sup>208</sup> Conformément à l'article 34 de la loi n 41-90 instituant les tribunaux administratifs.

- BASSRI( D), ROUSSET(M ), BEL HAJ (A), GARAGAN( J),Droit administratif marocain, 4 ème Edition 1984, Rabat.
- BAYNA (A), La pratique de la justice administrative au Maroc. Edition Dar Toubkal 1988.
- BEL BACHIR (H), Recours pour excès de pouvoir et le contrôle de la légalité au Maroc, Thèse Bordeaux 1984.
- BELMIR (S), Le caractère législatif ou réglementaire des Dahir et des Décrets Royaux en droit marocain, Thèse paris 1987.
- BEN BRAHIM (F), Khalifat, Sultan et monarchie au Maroc, Thèse paris 1966.
- BENABDALAH (A), Les prérogatives de l'Etat dans le recours pour excès de pouvoir, Librairie du Littoral 1981 Maroc.
- BERGE (S), La justice française au Maroc, Maison Ernest Leroux, paris 1917.
- BONJEAN (J), justice à Tanger, Edition Maghrebine, fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris 1967.
- BANIYAHYA (A), La séparation des pouvoirs dans le droit marocain, Thèse Paris 1984.



**PERFORMANCE DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE ET SA CONGRUENCE AVEC LA  
POLITIQUE MONETAIRE**

**PAR**

**Abdelhadi BOUSSAS**

**Chercheur à la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques & Sociales,  
Agdal, Université Mohammed V.**

**&**

**Mohamed SABER HASSAINATE**

**Professeur à la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques & Sociales,  
Agdal, Université Mohammed V.**

**RESUME**

La voie la plus brièvement tenable pour analyser succinctement une économie dans son ensemble est de partir de l'analyse de ses agrégats macroéconomiques notamment la croissance, l'inflation, l'emploi, le commerce extérieur et la dette publique. Une bonne santé de tels agrégats à la fois n'est pas à espérer étant donné ceux-ci représentent des objectifs contradictoires. Si cette contradiction existe en raison de la difficulté de conciliation d'objectifs à la fois, le défaut de congruence des politiques monétaire et budgétaire au Maroc font que même des objectifs qui ne semblent pas, tant théoriquement qu'opératoirement, contradictoires soient incapable d'enregistrer de bons points. En dehors de cette question d'alignement de ces deux politiques, la politique budgétaire que poursuit l'Etat a mis fin à la performance du modèle de croissance qu'il a adopté au début des années 2000, d'où le besoin en un nouveau modèle, le présent ayant atteint ses limites.

**MOTS CLES**

Politique budgétaire - Programme d'Ajustement Structurel - Politique monétaire - convergence - divergence - croissance - inflation - crise des crédits - pouvoir d'achat - emploi - modèle de croissance - demande interne - investissement public - politique austère - austérité - taux directeur.

**ABSTRACT**

Starting with an analysis of macroeconomic aggregates, particularly growth, inflation, employment, foreign trade and public debt, we examine succinctly an economy as a whole. A good health of such aggregates at the same time is not to be expected given they represent conflicting objectives. National economic difficulties are beyond what economic policy can

do. Public decision-makers, while being well-versed in this matter, still can't act accordingly. Indeed, monetary and budgetary policies have been proven wrong. They both are doomed to failure because of each other.

**KEYWORDS**

Budgetary policy - Structural Adjustment Program - Monetary policy - convergence - divergence - growth - inflation - credit crisis - purchasing power - employment - growth model - domestic demand - public investment - austere policy - austerity - policy rate.

## **Introduction**

Le Maroc a parcouru plusieurs modèles de croissance depuis son indépendance. Nous en distinguons principalement trois : une période des années 1960 et 1970 qui a connu deux plans de développement économique et social. L'objectif en était l'accompagnement des transformations sociales et le renforcement du tissu économique. Il s'agissait de développer l'agriculture, de mettre en place une industrie de base et de préconiser l'interventionnisme de l'Etat. Les résultats de tels plans étaient moyennement bons à l'exception des exportations dont la part de contribution dans le produit intérieur brut (PIB) n'a pas changé entre les années 1960 et les années 1970.

La décélération de la croissance au cours des années 1970 favorisée par le contexte international défavorable (baisse des cours des phosphates, hausses des taux d'intérêts, choc pétrolier) ont conduit à la détérioration des équilibres tant internes qu'externes. Le gouvernement a alors poursuivi, les années 1980 et 1990, un programme d'ajustement structurel (PAS) que le Fonds Monétaire International (FMI) a soutenu et que la Banque Mondiale a appuyé par des prêts d'ajustement sectoriel. Les réformes du programme ont été engagées sur cinq volets à savoir : Finances publiques, Politique monétaire, Commerce Extérieur, Politique des prix et Restructuration des instruments d'intervention de l'Etat dans l'économie. Le PAS a ralenti à ses débuts la croissance en consacrant le chômage et en contractant la demande intérieure. La deuxième phase du programme s'est prononcée sur un effet positif sur la situation des finances publiques et sur les comptes externes. Toutefois, la croissance était fort volatile notamment en raison de la fréquence des périodes de sécheresse.

Le déficit des premiers modèles à relancer la croissance par la demande externe et la forte dépendance du PIB par l'agriculture, elle-même dépendante des aléas climatiques, ont conduit à l'adoption d'un modèle promouvant le soutien des facteurs internes de la demande. Tel était le modèle des années 2000. Ainsi, l'économie marocaine était résiliente face à la crise financière de 2008. La demande interne représente, même à nos jours, une contribution qui aille aux alentours de 60% du PIB. Il y allait d'une politique de soutien qui avait pour mesure la hausse des salaires du secteur public, l'engagement accru dans l'investissement public et un régime de subventions aux produits de base connu sous le nom "Caisse de compensation".

Aujourd'hui, la politique budgétaire que poursuit l'Etat a mis fin à la performance de ce dernier modèle, d'où le besoin en un nouveau modèle, le présent ayant atteint ses limites. Dans cette communication, nous abordons deux points essentiels :

- **La performance de la politique budgétaire**
- **La congruence de cette politique avec la politique monétaire**

Très nombreuses sont les contraintes conjoncturelles qui entravent la tenue d'une croissance soutenue. Le gouvernement, à l'instar des gouvernements du monde, ne peut plus influencer les variations de la conjoncture économique en recourant à la politique monétaire

devenue de la compétence de la banque centrale depuis un certain temps<sup>209</sup>. En ce qui concerne la politique budgétaire, elle demeure le principal instrument d'action sur les chocs économiques conjoncturels. Jusqu'à la troisième décennie du dernier siècle, cette politique n'avait pour rôle que de financer les services publics. C'est John Maynard Keynes qui en a profondément changé la conception en la préconisant comme un outil principal pour agir sur le niveau de l'activité économique.

Le Maroc mène aujourd'hui une politique budgétaire restrictive à travers la maîtrise des dépenses publiques à des fins de consommation suite à la réduction de la charge de la compensation et l'indexation partielle des prix de quelques produits énergétiques depuis 2013. Cette politique a également mis l'accent sur le contrôle et la rationalisation des dépenses publiques et l'augmentation des recettes fiscales.

---

<sup>209</sup> Cependant, une bonne partie des décisions émanent du gouvernement en la personne du ministre de l'économie et des finances. La banque centrale ne fait qu'accompagner ces décisions, les suivre et s'assurer de leur bonne mise en place (par exemple la libéralisation prévue du régime de change).

## La performance de la politique budgétaire

Dans ses meilleures conditions comme dans les pires, le Maroc n'est pas à même de soutenir de niveaux de croissance élevés sur une longue période de temps, condition nécessaire, mais non suffisante à elle seule, pour le propulser sur la trajectoire de l'émergence. Non seulement la dépendance du modèle de facteurs exogènes, notamment l'agriculture, qui fait que la soutenabilité de la croissance n'est pas tenable, mais aussi les politiques préconisées pour faire face aux chocs ponctuels. La politique budgétaire vient en tête de celles-ci.

En théorie, la politique budgétaire, en tant que politique conjoncturelle, se veut avant tout contracyclique. Son caractère restrictif dans le cas de notre patrie laisse parler d'une politique procyclique. La volatilité n'a fait qu'empirer ces sept dernières années à un rythme qui va en gradation croissante. Ainsi la croissance est moyennement en récession comparativement à la décennie passée. Mis à part la chute des prix pétroliers, le contexte ces dernières années a connu un renchérissement de matières premières, la chute de cours de quelques autres matières qui constituent une part importante des exportations du Royaume (le phosphate<sup>210</sup>), la fréquence excessive des périodes de sécheresse (une fois par deux ans). Devant ce même contexte, l'Etat marocain opte pour des mesures budgétaires ne favorisant pas la relance de l'économie nationale.

Faisons simple et posons quelques questions sur l'impact de la politique budgétaire sur la demande interne.

### **1. Pourquoi se focaliser sur l'impact de la politique budgétaire sur la demande intérieure ?**

Car le PIB marocain dépend de la demande intérieure à hauteur de 60%. La demande des ménages, à elle seule, représente 70% de cette demande. Or, les mesures restrictives poursuivies n'auraient pas été sans impact sur la croissance en raison de la pression qu'elles exercent sur le pouvoir d'achat des ménages, et par-là la demande intérieure. Les 30% de la demande relèvent de la demande des administrations publiques et de la demande d'investissement.

### **2. De quelles mesures parlons-nous ?**

Les mesures caractérisant la politique budgétaire pèsent sur la demande. A cet égard, il faut noter que :

- les récentes lois de finances ont prévu des augmentations dans l'imposition notamment de la TVA (+6% dans la TVA de l'autoroute, de train, de thé...etc). Peu importe si cette augmentation est justifiée, mais importe qu'elle ne manque pas d'impact sur le pouvoir d'achat.

---

<sup>210</sup> A titre indicatif, les exportations de phosphates ont enregistré un repli suite à la chute de leurs prix dans les marchés internationaux. Leur valeur durant le premier semestre de 2016 n'était que de 3,6 milliards de DH comparativement à une année auparavant où elle avait été de 10 milliards de DH.

- Ces augmentations donnent lieu à un surplus dans les prix dans la mesure à ces augmentations modifient les prix TTV et les fixes sur des virgules, que les fournisseurs de services et/ou de biens ajuste à un ou quelques dirhams. Le tableau suivant révèle quelques exemples de surplus de prix qu'a impliqués l'augmentation de TVA au delà des nouvelles augmentations représentant la nouvelle TVA.

	Tarifs actuels des billets			valeur de 6%	Nouveaux tarifs au titre de 2016 (TVA 20%)	Le surplus qu'aura payé le citoyen après TTC	
	Prix billet HT	TVA (14%)	Plein tarif			Si ajustement à 50 centimes	Si ajustement à 100 centimes
Casa-Mohammedia	13,16	1,84	15,00	0,79	15,79	0,21	0,21
Mohammedia-Rabat	22,81	3,19	26,00	1,37	27,37	0,13	0,63
Rabat - Casa	30,70	4,30	35,00	1,84	36,84	0,16	0,16
Casa-Marrakech	78,95	11,05	90,00	4,74	94,74	0,26	0,26
Rabat-Tanger	83,33	11,67	95,00	5,00	100,00	0,00	0,00
Casa-Tanger	109,65	15,35	125,00	6,58	131,58	0,42	0,42

(Boussas, 2015<sup>211</sup>)

- A cela s'ajoute le défaut d'indexation des salaires à l'inflation dégagée par de telles augmentations et par d'autres sources. Voire es salaires ont connu une certaine stagnation.
- La réduction du budget des secteurs sociaux dans les récentes lois de finances doit être assimilée à une réduction du pouvoir d'achat car cela se traduirait par des dépenses pour compenser ladite réduction.
- En revenant sur l'inflation, et compte tenu que les salaires ne s'y indexent pas, les ménages doivent faire face à un coût de vie évoluant à un rythme plus rapide et plus grand que celui de leurs salaires. En effet, cette inflation ne préjuge pas d'une façon transparente la situation des ménages<sup>212</sup>. Tout dépend d'abord du comportement d'achat d'un ménage. Prenons le taux d'inflation de 1,6% par exemple de 2015 et considérons le cas des ménages de classe moyenne (qui représente déjà 53% de la population et qui est le réel sauveur de l'économie marocaine tant que la consommation interne représente 60% du PIB et que la consommation des ménages à elle seule représente 70% de la demande interne) ou même d'une classe défavorisée ou majoritairement, peu importe, d'une classe aisée. Les rubriques auxquels s'y intéressent en premier lieu ces ménages sont 1) Alimentation, 2) Enseignement et 3) eau, électricité et autres combustibles, rubriques dont l'inflation affiche respectivement des taux de +2,7% et +2,9% et +3,3% : la moyenne est alors de 3% (plus exactement 2,97%). C'est ça la réelle inflation qui sera

<sup>211</sup> Abdelhadi BOUSSAS, "Vision marxiste du projet de loi des finances 2016 du Maroc", Revue Economie, Gestion & Société. N° 3 décembre 2015.

<sup>212</sup> Abdelhadi BOUSSAS & Fatiha REGRAGUI, "Croissance, inflation, emploi, commerce extérieur et dette publique : Quels rapports entretenus au maroc ?", Revue Finance & Finance Internationale. N° 3 juillet 2016.

sentie le plus auprès d'une large partie des ménages dont ces rubriques représentent la part de lion dans leurs paniers. Les autres rubriques affichent des taux tantôt nuls tantôt négatifs, et ce réduit la moyenne de l'inflation à 1,6%. Autrement dit, 1,6% sera le taux perçu par un ménage qui consacre une bonne partie de son budget à la santé (-0,3%), aux loisirs et à la culture (+0,3%), à la communication (+0,2%), aux meubles et articles de ménages (+0,3%), au transport (-3,2%)...tant que le taux perçu pour les autres (exemple que nous venons de citer) est de 2,97%.

- Sans vouloir se prétendre à l'exhaustivité, beaucoup sont les autres mesures qui restent à citer (augmentation de l'âge de départ à la retraite, la baisse du montant des retraites, la suppression d'emplois publics, la privatisation des services publics...etc.)

### 3. Quels impacts doivent avoir de telles mesures ?

Les ménages doivent ainsi se retrouver devant une vie dont le coût évolue à un rythme plus grand et plus rapide que celui de leurs salaires. Les notes de conjoncture que publie le Haut Commissariat au Plan (HCP) établissent pourtant que la demande intérieure continue à représenter une grande part de contribution dans le PIB (entre 59% et 61%) avec une dominance de la demande des ménages.

La loi de finances de 2015 était la plus dure en termes d'impact direct à prévoir sur la demande du moment qu'elle stipulait une vague d'augmentation de TVA toute d'une traite. Au terme de l'année, HCP révèle que la demande n'a pas reculé d'une semelle. Pour le comprendre, il suffit de consulter les travaux de cette même institution (HCP). 32,3% des ménages ont eu recours aux crédits pour couvrir leurs dépenses. C'est dire qu'il y va de la résolution d'une crise demande par les crédits. Cette crise ne tardera pas, si l'on continue à poursuivre cette politique, à se transformer en crise de crédits dont les prémices déjà se sont révélées.

### 4. Quel impact sur l'investissement et les finances publiques ?

L'investissement public au Maroc représente environ 31% du PIB. Les pays émergents déploient le même effort mais obtiennent en retour de taux de croissance beaucoup plus élevés que le Maroc. Les efforts d'investissement<sup>213</sup> sont surtout le fruit de la sphère publique et cela tend à peser naturellement sur les équilibres budgétaires et l'endettement. La question alors à se demander est de savoir si l'Etat aura les moyens de continuer à soutenir son économie à ce rythme. L'idéal, si tant est qu'il puisse exister, serait que l'économie du Maroc puisse fonctionner par elle-même sans avoir recours à un effort d'investissement très important de la part des pouvoirs publics et que les relais soient repris par les acteurs privés.

Revenons sur la question de l'impact de la politique budgétaire austère menée sur l'investissement et les finances publiques. Les finances publiques se sont justement dégradées par le fait que l'Etat déploie cet énorme effort d'investissement sans que les acteurs privés

<sup>213</sup> COFACE, étude Panorama de l'organisme dressant un portrait de l'économie marocaine, Usine Nouvelle, août 2015.



puissent reprendre ses relais, et d'autres part parce qu'il octroie plus ou moins aveuglement des exonérations fiscales énormes aux patrons tandis que les impôts représentent sa source principale des recettes. La cour supérieure des comptes a réalisé un rapport où il critique ces exonérations dont la somme la plus importante est non justifiée selon elle. Elle reproche l'absence d'un cadre légal propice aux exonérations connues sous le nom "Dépenses fiscales" dans l'absence d'une définition précise de ce qu'est une exonération. Elle qualifie la situation d'inquiétante ; des exonérations à avoir dû supprimer, des exonérations n'ayant pas abouti aux objectifs pour lesquels elles étaient octroyées, des exonérations dont il n'y a aucune précision de durée de validité et qui deviennent ainsi permanentes.

Une politique austère vis-à-vis des ménages et des exonérations chaque année au profit d'entreprises. Si l'Etat croit encourager les entreprises par ces exonérations, il est à savoir qu'au premier plan, une entreprise cherche un marché. Dans l'absence d'un marché, ni les exonérations fiscales ni les autres mesures d'incitations ne l'encouragerait pas à investir et, en l'occurrence, à prendre les relais de l'Etat dans l'investissement. L'austérité poursuivie à l'égard des ménages rend ces derniers réticents à consommer. Elle a pour effet la contraction du marché. En est témoin l'augmentation de la faillite de quelques milliers d'entreprises annuellement au même moment que les soi-disant incitations et exonérations ne cessent de se multiplier.

##### **5. La politique budgétaire, austère qu'elle soit, n'a qu'une influence négative ? Le Maroc n'a-t-il pas assuré un équilibre macroéconomique ?**

« Si la justification du FMI porte sur la réduction du déficit budgétaire et la relance de la croissance, il est à rappeler qu'auparavant, le FMI basait ses calculs de croissance sur une hypothèse d'impact limité des mesures d'austérité et qu'il a revu, en 2012, en forte hausse l'effet multiplicateur négatif des politiques de réduction du déficit. Il a examiné l'impact des mesures austères sur l'économie où ce que l'on appelle "le multiplicateur keynésien". Ce dernier n'est plus aujourd'hui de 0,5. Il est compris entre 0,9 et 1,7. Cela veut dire qu'une réduction de dépense publique ou hausse d'impôt d'un dirham, destinée à diminuer le déficit budgétaire, peut entraîner un recul de 1,7 dirham du PIB. En bref, devant de telles conditions restrictives, les ménages et les entreprises ont souvent tendance à être réticents à consommer et à investir. Dès lors, le seul agent économique capable de dépenser est l'Etat. Le multiplicateur des dépenses publiques est par conséquent beaucoup plus élevé en période de ralentissement ou de récession qu'en phase de croissance »<sup>214</sup>.

#### **Congruence avec la politique monétaire**

Avec des mécanismes différents, la politique monétaire et la politique budgétaire sont doivent normalement partager les mêmes objectifs. La banque centrale du Royaume, Bank Al Maghreb (BAM), a opté pour trois baisses successives du taux directeur. Chaque baisse était

<sup>214</sup> Abdelhadi BOUSSAS & Karim GASSEMI, "Politique de développement de la croissance économique au Maroc : un modèle à repenser". (Publication prévue en Septembre 2017).

de vingt cinq points. La dernière baisse était en mars de l'année passée (2016). Les premières baisses de 2014 et 2015 devaient selon les prévisions faites par l'autorité bancaire porter la croissance des crédits à 3%. Toutefois, contrairement aux pronostics et à l'enseignement théorique établissant une relance des crédits suite à la baisse du taux directeur, le Wali de BAM a déclaré, à la lettre, "une crise de crédits". Aucune explication n'était pas alors disponible. «*Nous allons tenir une réunion, début de l'année prochaine, avec le GPBM (Groupement professionnel des banques marocaine), la CGEM (confédération générale des entreprises marocaines) pour essayer de trouver des explications à ce phénomène*»<sup>215</sup>.

La relance de crédits destinés aux entreprises est en effet entravée par l'effet de la politique budgétaire qui diverge de la politique monétaire. Les crédits de consommation connaissent par contre une croissance puisque les ménages y recourent pour couvrir leurs dépenses (nous l'avons expliqué ci-haut et avons cité la note du HCP à cet égard).

Il est difficile d'avancer que la banque centrale au Maroc maîtrise elle-même l'inflation. Cette dernière varie sans égard au sens du taux directeur, ou au moins fluctue à l'encontre de la théorie. L'inflation tablait durant les années 1980 sur des taux moyennement supérieurs à 6% tandis que les taux d'intérêt étaient très élevés. Bref, au cas où divergent les deux politiques l'une de l'autre, ce sont les effets des mesures budgétaires qui dominant. Leur impact déforme des analyses. Par exemple si l'on veut illustrer la relation entre la l'inflation et le taux de chômage ou taux de croissance selon la conception de William Phillips, nous n'aurons pas une illustration du type courbe de Phillips ni même pas du type courbe anti-Phillips (Illustration ci-après). Il n'est même pas à penser à lier les variations de l'inflation entre 2003 et 2013 à la politique monétaire, car c'est une période qui n'a connu aucune modification du taux directeur.

---

<sup>215</sup> Annonce du Wali en marge de la réunion du Conseil de Ban Al-Maghrib (BAM), tenue le 22 décembre 2015.  
<http://revues.imist.ma/?journal=FFI> ISSN: 2489-1290

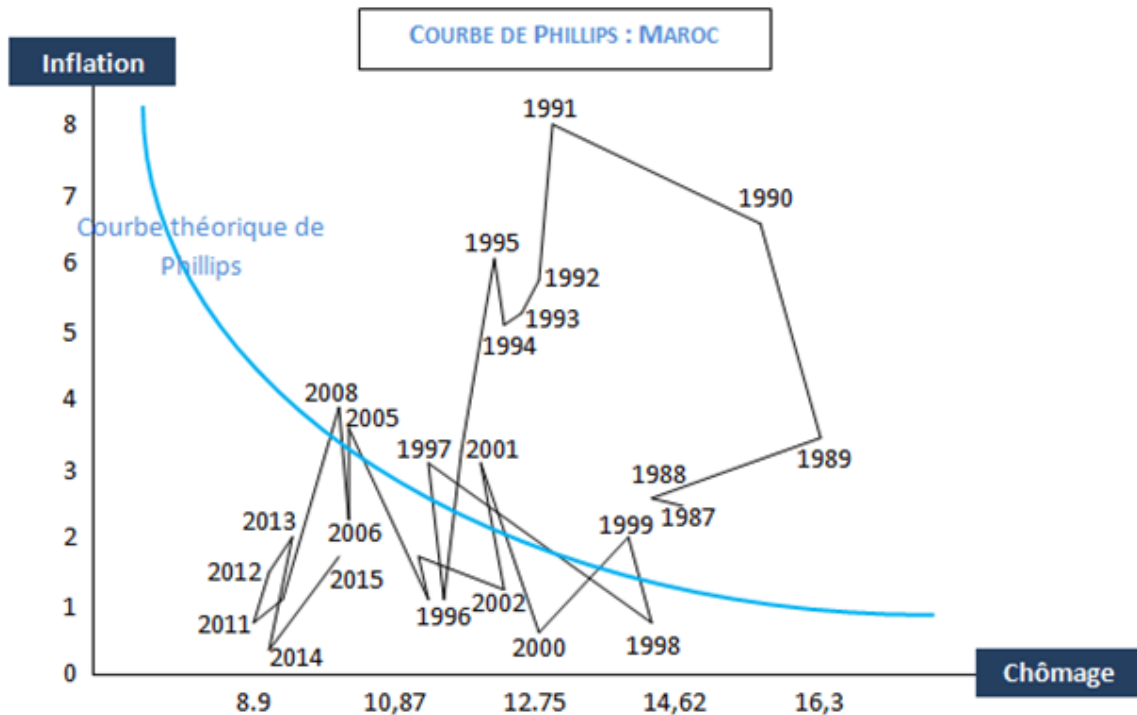
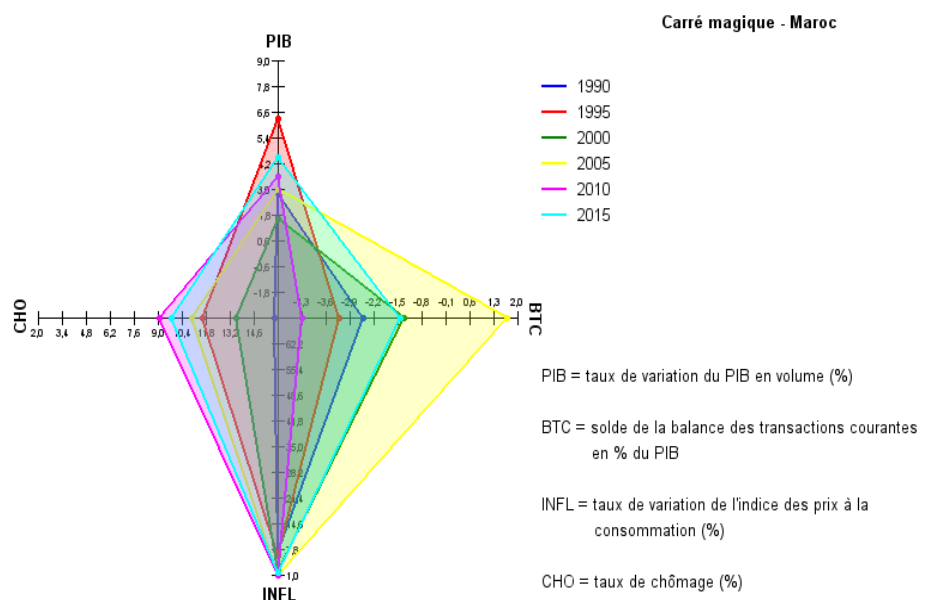


Illustration élaborée par Boussas & Regragui, 2016<sup>216</sup>

Nous ne nous intéressons pourtant pas à analyser la relation inflation-chômage à travers cette illustration, mais à montrer à quoi ressemble l'illogisme de la politique monétaire dans un de ses aspects.

Il en est de même si l'on veut faire la liaison avec d'autres agrégats dont notamment la croissance du PIB. A un intervalle très réduit de l'inflation, la croissance enregistre une grande volatilité, même en isolant les années de sécheresse.

Illustration élaborée par Boussas & Regragui, 2016<sup>217</sup>



<sup>216</sup> Abdelhadi BOUSSAS & Fatiha REGRAGUI, "Croissance, inflation, emploi, commerce extérieur et dette publique : Quels rapports entretenus au Maroc ?", Revue Finance & Finance Internationale. N° 3 juillet 2016.  
<sup>217</sup> Idem.

**CONCLUSION**

Ce n'est pas par nihilisme que l'on juge les politiques conjoncturelles en matière de notre économie comme vouées à l'échec avant même qu'elles ne voient le jour. Rien n'a changé ; Nous assistons depuis longtemps aux mêmes erreurs : le manque de concertation entre les départements ministérielles, le déficit criant en matière de gouvernance, la divergence des politiques monétaire et budgétaire, le défaut de clairvoyance, l'inaptitude à reconnaître les erreurs, l'abstinence de tirer les enseignements des expériences passées et surtout l'incapacité de capitalisation sur les bonnes réalisations.

Ce sont les mêmes mesures avancées en miracles et qui ne tardent pas de devenir des mirages ne faisant qu'engendrer un ralentissement de l'activité économique. Une croissance financée par le déficit budgétaire, une croissance à faible capacité de création d'emploi, une croissance à volatilité en tendance haussière, une croissance dont les facteurs sont majoritairement hors du contrôle de l'Etat (IDE, pluviométrie, conjoncture internationale), une croissance, pour tout dire, dépourvu d'effectif impact.

**REFERENCES**

Abdelhadi BOUSSAS, "*Vision marxiste du projet de loi des finances 2016 du Maroc*", Revue Economie, Gestion & Société. N° 3 décembre 2015.

COFACE, "*Etude Panorama de l'organisme dressant un portrait de l'économie marocaine*", Usine Nouvelle, août 2015.

Abdelhadi BOUSSAS & Fatiha REGRAGUI, "*Croissance, inflation, emploi, commerce extérieur et dette publique : Quels rapports entretenus au maroc ?*", Revue Finance & Finance Internationale. N° 3 juillet 2016.

Abdelhadi BOUSSAS & Karim GASSEMI, "Politique de développement de la croissance économique au Maroc : un modèle à repenser ". (Publication prévue en Septembre 2017).

## **ANALYSE DE LA DETTE MAROCAINE AVEC R**

**Par**

**Latifa BENZAZZI**

**Professeur à l'Ecole Supérieure de Technologie de Meknès-Université  
Moulay Ismail.**

**&**

**Sellam MAGHNOUJ**

**Professeur à l'Ecole Supérieure de Technologie de Meknès-Université  
Moulay Ismail.**

### **Résumé**

La dette marocaine et son évolution s'inscrit dans une véritable stratégie de développement d'abord déséquilibrée pour créer des effets d'entraînement nécessaires à une croissance équilibrée en générant des cash-flow d'autofinancement, de ces grands projets et le financement de ces dettes en se basant sur la promotion des exportations de biens industriels comme l'automobile, les composants électroniques et dans un futur proche de l'énergie propre et renouvelable d'une part et de faire baisser les différentes factures de cette dette d'autre part.

**Mots clés :** analyse- dette- Maroc- financement.

### **Abstract**

Moroccan debt and its evolution is part of a genuine development strategy initially unbalanced to create the necessary spill-over effects balanced by generating self-financing cash flow from these major projects and the financing of these debts on the basis of the promotion of exports of industrial goods Such as automotive, electronic components and in the near future clean energy and renewable, and to reduce the various bills of this debt on the other.

**Keywords:** Analysis- debt- Morocco- financing.



Les dettes marocaines antérieures aux années 90 ont été principalement financées par les recettes de la privatisation de certains Établissements publics et ce suite aux recommandations du Fond Monétaire International (FMI) et de la Banque Mondiale dans le cadre du programmes d'ajustement structurels (PAS).

Notre problématique est d'analyser les nouvelles sources de financement pour l'actuelle dette ?

Cette analyse va se focaliser en premier lieu sur l'évolution chiffrée de la dette marocaine durant la dernière décennie, de présenter à l'aide du logiciel R<sup>218</sup> son lissage et d'y proposer des scénarios relatifs à la prédiction semestrielle dans les décennies futures ( 10 à 30 ans). Aussi, nous allons discuter le pourquoi d'une telle évolution de la dette au Maroc comme notre principale problématique en relation avec sa logique et son issue dans un futur proche.

Cette évolution de la dette s'explique essentiellement par la stratégie adoptée par le Maroc sur le plan socio-économique. Celle-ci est liée aux grands projets structurants inscrits dans une stratégie déséquilibrée. Elle est basée sur des investissements publics en Infrastructures Economiques et Sociales (IES) chère à A. Hirschmann<sup>219</sup> en matière de stratégie de développement en laissant les Activités Directement Productives (ADP) aux professionnels privés. Ces dettes sont également liées aux factures occasionnées notamment par la défense nationale, l'importation énergétique. Aussi, cette dette est historiquement, liée à une balance commerciale déficitaire qui fluctuait d'une année à une autre pour des raisons climatiques défavorables. Le Maroc se basait sur une stratégie d'exportation des produits agricoles et primaires à faible valeur ajoutée.

Par contre, le financement de l'actuelle dette marocaine et surtout dans un futur proche est en relation avec le retour de rentabilité des investissements et leurs effets d'entraînement dit «return on investment» (ROI) au niveau continental. Cette nouvelle stratégie est en mesure d'améliorer les exportations des produits à forte valeur ajoutée sous formes de produits manufacturés (composants industriels, automobiles, aéronautique etc.). Cette stratégie est également diversifiée en se focalisant sur l'énergie renouvelable et les produits relatifs à la sécurité alimentaire (engrais, produits agro-alimentaires etc.).

Cet article va mettre l'accent sur les trois axes principaux suivants :

1. L'évolution de l'actuelle dette marocaine ;
2. Le pourquoi de la dette ?
3. Le financement de la dette marocaine.

## **I. L'évolution de l'actuelle dette marocaine**

### **1.1.1 Evolution chiffrée de la dette**

Evolution de la dette brute semestrielle de 2007 à 2016

---

218 R : Logiciel libre, un logiciel d'analyse statistique et de programmation (<https://cran.r-project.org/>).

219 A. Hirschman, *Stratégie du développement*, Paris, Les Éditions Ouvrières, 1974.

Trimestre (numéro)	Dette brute	Trimestre (numéro)	Dette brute
2006T4	151986,36	2012T1	256444,13
2007T1		2012T2	
2007T2	154046,27	2012T3	262439,94
2007T3		2012T4	
2007T4	152858,22	2013T1	270379,1
2008T1		2013T2	
2008T2	160478,94	2013T3	286689,37
2008T3		2013T4	
2008T4	164594,12	2014T1	297143,82
2009T1		2014T2	
2009T2	168056,15	2014T3	312060,94
2009T3		2014T4	
2009T4	173976,88	2015T1	310870,62
2010T1		2015T2	
2010T2	173651,11	2015T3	324795,04
2010T3		2015T4	
2010T4	178317,93	2016T1	355791,58
2011T1		2016T2	
2011T2	185265,61	2016T3	394142,04
2011T3		2016T4	
2011T4	198505,65		397798,33
	207321,83		413246,72
	212032,71		419930,04
	212250,42		425021,72
	225879,16		434267,4
	230476,14		453934,85
	239129,15		458426,91
	242855,53		469469,53
	253759,92		

(Source : Direction du Trésor et des Finances Extérieures, Mise à jour : 30 décembre 2016)

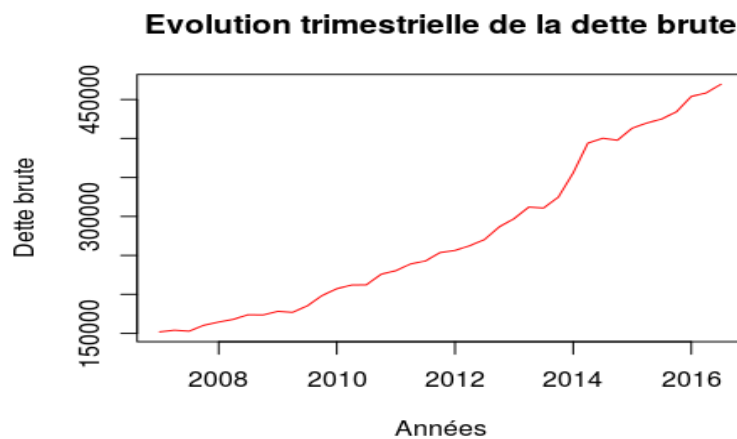
### **Commentaire**

Entre 2007 et 2016, nous assistons à une progression très visible de la dette brute au Maroc. Elle a triplé en cette décennie. Cette augmentation se justifie principalement par les besoins de financement qu'ont exigé les grands projets structurants d'une part et le financement des besoins militaires de cette période d'autre part.

### 1.1.1 Représentation graphique de l'évolution de la dette brute

```
db<- ts(db,start=2007,frequency=4)
```

```
plot(db,xlab="Années",ylab="Dette brute", main="Evolution trimestrielle de la dette brute",col="red")
```



#### Commentaire

Entre 2007 et 2016, nous assistons à une progression très visible de la dette brute au Maroc. Elle a triplé en cette décennie. Cette augmentation se justifie principalement par les besoins de financement qu'ont exigé les grands projets structurants d'une part et le financement des besoins militaires de cette période d'autre part.

### 1.2 Prédiction de la dette

#### 1.2.1 Moyenne mobile

```
fil <- rep(1,3)
```

```
db.f <- filter(db,filter=fil,sides=2)
```

```
plot(db.f,xlab="Années",ylab="Dette brute trimestrielle",main="Série filtrée",col="blue")
```



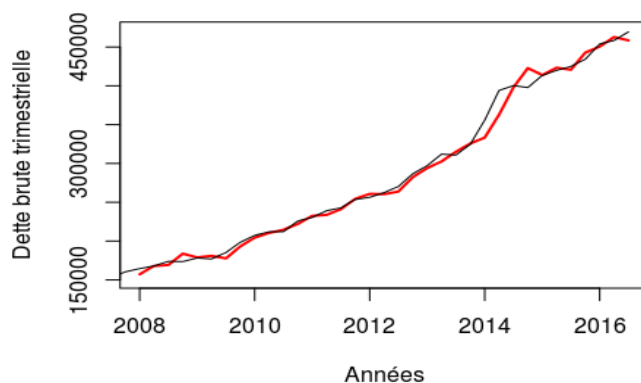
**Commentaire**

Cette courbe trace la moyenne trimestrielle de la dette brute marocaine entre 2007 et 2016. Ce calcul est nécessaire pour faire des prédictions en se basant sur des données moyennes au lieu des données brutes variables et cycliques.

**1.2.2 Lissage exponentiel**

```
db.lis <- HoltWinters(dbs,seasonal="mult")
```

```
plot(db.lis,xlab="Années",ylab="Dette brute trimestrielle",main="",lwd=2)
```



**Commentaire**

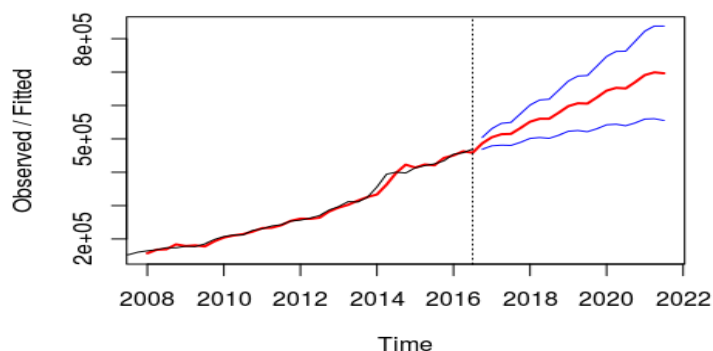
La méthode de lissage permet de réduire les écarts entre les données brutes et les données moyennes calculées.

A ce sujet, nous remarquons que la courbe de lissage est très proche des données moyennes de la dette.

**1.2.3 Prédiction de la dette brute "Méthode Holt-Winters" sur 5 ans**

```
db.pred <- predict(db.lis, 20, prediction.interval = TRUE, level = 0.95)
```

```
plot(db.lis, db.pred, lwd=2, main = "")
```



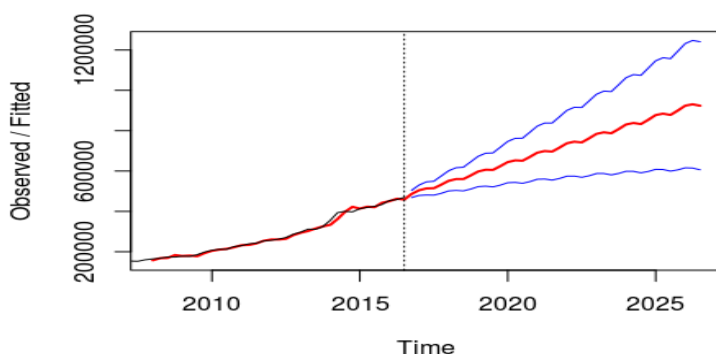
**Commentaire**

Ce graphique nous permet de faire des prédictions sur cinq années avec une marge d'erreur de moins 5 %. Autrement, cette prédiction est valable avec un intervalle de confiance estimé à 95 %.

**1.2.4 Prédiction de la dette brute "Méthode Holt-Winters" sur 10 ans**

```
db.pred <- predict(db.lis, 40, prediction.interval = TRUE, level = 0.95)
```

```
plot(db.lis, db.pred, lwd=2, main = "")
```



**Commentaire**

Ce graphique nous permet de faire des prédictions sur dix années avec une marge d'erreur de moins 5 %. Autrement, cette prédiction est valable avec un intervalle de confiance estimé à 95 %.

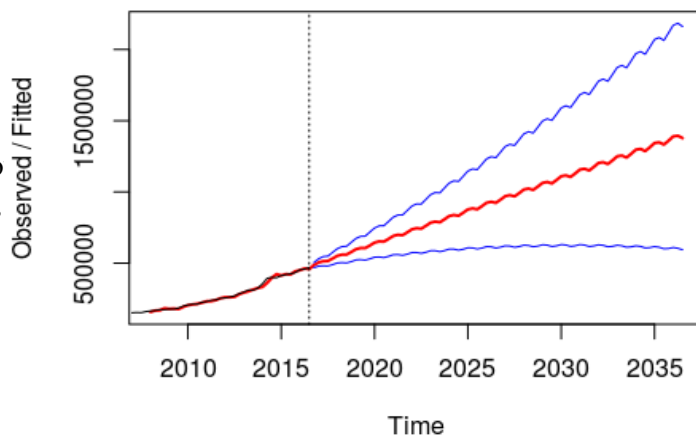
**1.2.5 Prédiction de la dette brute "Méthode Holt-Winters" sur 20 ans**

```
db.pred <- predict(db.lis, 80, prediction.interval = TRUE, level = 0.95)
```

```
plot(db.lis, db.pred, lwd=2, main = "")
```

**Commentaire**

Ce graphique nous permet de faire des prédictions sur dix années avec une marge d'erreur de moins 5 %. Autrement,

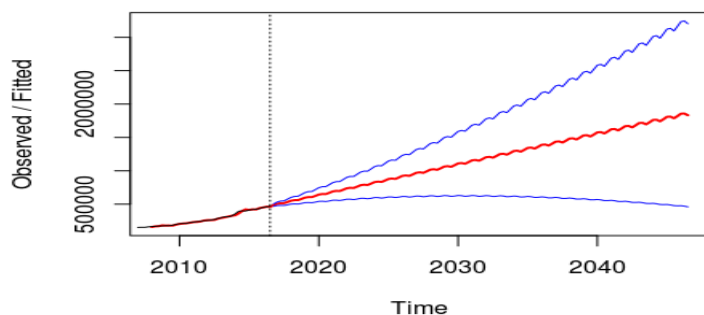


avec une marge d'erreur de moins 5 %. Autrement, cette prédiction est valable avec un intervalle de confiance estimé à 95 %.

### 1.2.6 Prédiction de la dette brute "Méthode Holt-Winters" sur 30 ans

```
db.pred <- predict(db.lis, 120, prediction.interval = TRUE, level = 0.95)
```

```
plot(db.lis, db.pred, lwd=2, main = "")
```



#### Commentaire

Ce graphique nous permet de faire des prédictions sur trente années avec une marge d'erreur de moins 5 %. Autrement, cette prédiction est valable avec un intervalle de confiance estimé à 95 %

## II. Le pourquoi de la dette ?

### - Infrastructure Économique et Sociale (IES)

L'État s'est engagé à investir dans les IES (Stratégie chère A. Hirschman) parce que ces investissements ne sont pas directement rentables.

Les IDE et les investissements privés, en général, ne peuvent s'engager dans des activités d'investissement directement rentable (ADP) en l'absence des IES notamment dans des pays en développement (Stratégie chère A. Hirschman).

### - Facture militaire

Selon les estimations du centre «Strategic Defense Intelligence», le Maroc devrait poursuivre sur sa lancée. Avec un budget de 3,4 milliards de dollars en 2017 pour la défense, celui-ci devrait atteindre les 3,9 milliards de dollars pour 2022.

Ces dépenses sont dues à la modernisation de ses forces armées pour des raisons locales et régionales.

Ce choix stratégique est dicté par une conjoncture géopolitique, du fait des répercussions en relation avec le "printemps arabe" et la poussée du terrorisme dans la région.

### **- Facture énergétique**

Le Maroc a connu depuis le début du 21<sup>e</sup> siècle une forte demande d'énergie, liée à l'industrialisation et au développement global de l'économie.

En effet, le royaume achète à l'étranger 97 % de son énergie dont notamment du gaz algérien alors que la consommation énergétique augmente en moyenne de 6 % par an. Il en résulte une facture qui représente 10 % du PIB.

### **- Les IDE au Maroc**

Les flux d'IDE vers le Maroc sont restés plus ou moins stables à 3,2 milliards dollars en 2015 (contre 3,6 milliards de dollars en 2014).

Le pays continue à servir de base de fabrication pour les investisseurs étrangers en Afrique, selon le «World Investment Report 2016» publié le 21 juin par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED).

### **- Investissements marocains à l'Étranger**

Les IDE marocains à l'étranger ont atteint un niveau considérable en 2015, à plus de 7.3 milliards de dirhams, selon les données actualisées de l'Office des changes. Les flux à destination de l'Afrique ont doublé entre 2014 et 2015 en passant de 1.4 à 3 milliards de dirhams.

Les investissements marocains à l'étranger s'orientent essentiellement vers les secteurs bancaires, télécommunication et immobilier<sup>220</sup>.

### **III. Le financement de la dette marocaine**

Le financement de la dette actuelle est potentiellement remboursable par le retour des investissements marocains à l'étranger (ROI :return on investment), le bénéfice des exportations à forte valeur ajoutée et l'exportation de l'énergie renouvelable en plus de certaines industries à l'étranger comme les cimenteries, les usines de phosphates etc.

Certains produits comme les phosphates, les agrumes , le textile etc. sont des produits traditionnels qui ont fait depuis longtemps la réputation du Maroc à l'exportation. Aujourd'hui, de nouveaux articles industriels de haute technologie commencent à faire leurs preuves. Il s'agit principalement des produits et composants industriels de l'automobile, électronique et aéronautique etc.

---

220 <https://ledesk.ma/2016/09/30/les-investissements-marocains-a-letranger-ont-presque-double-entre-2014-et-2015/>



### **- Secteur automobile**

A titre d'illustration, en 2014, les exportations de l'industrie automobile marocaine ont atteint 39,8 milliards de dirhams (3,65 milliards d'euros), soit un bond de 26 % sur un an, devenant le premier secteur d'exportation du royaume devant l'agro-industrie et les phosphates <sup>221</sup>.

### **- Secteur aéronautique**

Ces dernières années, le secteur aéronautique connaît au Maroc une évolution rapide. Le secteur se caractérise par l'implantation d'un nombre important de grands groupes mondiaux. Les exportations de ce secteur ont atteint 4,8 milliards de dirhams en juillet 2015. Le pays envisage, toutefois d'atteindre 16 milliards de dirhams de chiffre d'affaires additionnel à l'export à l'horizon 2020 <sup>222</sup>.

### **- Énergie renouvelable**

La stratégie énergétique au Maroc est claire et précise. Le Maroc a lancé le défi de couvrir 42% de ses besoins électriques à l'horizon 2020 et 52% d'ici 2030 à partir des énergies renouvelables <sup>223</sup>.

### **- Sécurité alimentaire**

Dans le cadre de sa stratégie de développement, le Maroc, leader dans la production d'engrais (80 % des réserves mondiales à l'horizon 2020), œuvre pour aider le continent mère à assurer sa sécurité alimentaire. Après avoir accompagné l'Inde dans le développement de son secteur agricole, l'OCP réédite l'expérience à l'échelle des pays africains notamment en Ethiopie en implantant des usines de production locale d'engrais<sup>224</sup>.

## **Conclusion**

---

221 <http://www.jeuneafrique.com/3753/economie/l-automobile-devient-le-premier-secteur-d-exportation-du-maroc/>

222 <http://fr.le360.ma/economie/le-secteur-de-laeronautique-retrouve-une-nouvelle-dynamique-a-lexport-50853>

223 <http://www.jeuneafrique.com/mag/367667/societe/energies-renouvelables-linspiration-marocaine/>

224 [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/02/02/le-geant-marocain-des-phosphates-se-sacre-roi-des-engrais\\_4858243\\_3212.html#GfwAGO2R4stJhJct.99](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/02/02/le-geant-marocain-des-phosphates-se-sacre-roi-des-engrais_4858243_3212.html#GfwAGO2R4stJhJct.99)

A titre de conclusion, nous allons mettre l'accent sur deux points essentiels :

- La santé des affaires au Maroc

Les bailleurs de fonds s'accordent sur la bonne attractivité du Maroc en terme d'IDE par rapport aux pays dont notamment en Afrique. A ce sujet, la coface a classé le Maroc comme convenable en Afrique (note A4) dans le monde des affaires en ce qui concerne les quatre critères retenus à savoir : risque politique, risque de protectionnisme, risque inflation et risque bancaire.

Dans ce classement, la Tunisie a été classée comme assez élevée (note B), alors que l'Algérie, l'Egypte et l'Afrique du Sud, tous classés comme élevé (note C).

- Les perspectives

A titre de perspectives, cette stratégie a commencé à donner ses fruits en faisant du Maroc un hub industriel entre l'Europe et les différents pays du Sud dont notamment en Afrique. La dette marocaine et son évolution s'inscrit dans une véritable stratégie de développement d'abord déséquilibrée pour créer des effets d'entraînement nécessaires à une croissance équilibrée en générant des cash-flow d'autofinancement, de ces grands projets et le financement de ces dettes en se basant sur la promotion des exportations de biens industriels comme l'automobile, les composants électroniques et dans un futur proche de l'énergie propre et renouvelable d'une part et de faire baisser les différentes factures de cette dette d'autre part.

### **Bibliographie**

1. A. Hirschman, Stratégie du développement, Paris, Les Éditions Ouvrières, 1974.
- 2.

### **Webographie**

1. R : un logiciel libre, d'analyse statistique et de programmation (<https://cran.r-project.org/>). Plus de onze milles packages, alors que ce projet a commencé seulement avec une dizaine de packages.
2. <http://www.la-croix.com/Economie/Monde/Cop22-Le-Maroc-vitrine-energies-renouvelables-Afrique-2016-11-07-1200801274>
3. <http://www.leconomiste.com/article/999177-legere-baisse-des-ide-au-maroc>
4. <https://ledesk.ma/2016/09/30/les-investissements-marocains-a-letranger-ont-presque-double-entre-2014-et-2015/>
5. <http://www.jeunefrique.com/mag/367667/societe/energies-renouvelables-linspiration-marocaine/>
6. [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/02/02/le-geant-marocain-des-phosphates-se-sacre-roi-des-engrais\\_4858243\\_3212.html#GfwAGO2R4stJhJct.99](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/02/02/le-geant-marocain-des-phosphates-se-sacre-roi-des-engrais_4858243_3212.html#GfwAGO2R4stJhJct.99)

المالية العمومية والتنمية الاجتماعية بالمغرب/ منظومة التربية والتكوين نموذجاً

محمد أعراب

أستاذ في علم الاجتماع وعلوم التربية- شعبة تقنيات التواصل والتسويق- -المدرسة العليا للتكنولوجيا جامعة مولاي إسماعيل- مكناس-

**Résumé :**

le présent article intitulé : finance publique et développement social au Maroc vise à présenter une analyse pertinente concernant la relation et la corrélation qui peut exister entre ces deux concepts clefs qui sont : la finance publique et le développement social au Maroc ; l'objectif principal de cette étude est de répondre à la question suivante : dans quel mesure peut -on dire que la finance publique détermine t- elle et influe t- elle sur les secteurs de développement social ?

L'article essaie de répondre à cette question en se basant sur l'exemple de système éducatif, qui malgré les efforts financiers de l'Etat, ce service social vit dans une situation alarmante qui freine tout projet de développement social souhaité .

**Mots clés :**

Finance publique- développement social- système éducatif- corrélation- réalité- rendement et bilan- mode de gestion.

**Abstract:**

This article entitled Public Finance and Social Development in Morocco, aims to present a pertinent analysis concerning the relationship and the correlation that can exist between these two key concepts which are: public finance and social development in Morocco; In the main objective of this study and to answer the question: to what extent can public finance be said to determine and influence social development sectors? The article tries to answer this question by using the example of an education system, which, despite the financial efforts of the state, is faced with an alarming situation which hampers any desired social development project.

**Keywords:**

Public finance - social development - education system - correlation - reality - output and balance - management method.

## مقدمة

سأتناول في هذه المداخلة بالدراسة والتحليل، الإشكالية الآتية/ المالية العمومية والتنمية الاجتماعية في المغرب. هذه الإشكالية تثير مجموعة من الأسئلة الأساسية منها مايلي/

ماهو دور المالية العمومية في تحقيق التنمية الاجتماعية؟ وما هي أهميتها، والمكانة التي تكتسبها في صيرورة تحقيق التنمية الاجتماعية؟ ودورها وأثرها في تحقيق وانجاز المشاريع التنموية وتنفيذ استراتيجيات التنمية الاجتماعية؟ وكيف يمكن لغياب المالية العمومية أو عدم كفايتها، أو سوء تدبيرها، أن يؤثر سلبا ويعرقل كل مشاريع التنمية الاجتماعية في المغرب؟

إن صيرورة التنمية الاجتماعية تشمل مجموعة من القطاعات الاجتماعية والمؤسسات والخدمات الاجتماعية التي ترتبط ارتباطا عضويا ومباشرا بحياة المواطنين وظروف عيشهم وجودة حياتهم. إنها تمس وتشمل قطاعات متنوعة كالتعليم والصحة والنقل والمواصلات والرياضة والترفيه والثقافة والسكن والشغل وغيرها. لكن في هذه المداخلة، لن أتطرق لكل القطاعات، بل سأقتصر على دراسة ومقاربة قطاع واحد كنموذج، وهو قطاع التربية والتعليم؛ باعتباره يعد قطاعا فاعلا وفعالا في تحقيق التنمية الاجتماعية في المغرب.

في هذا الإطار، ومن اجل مقاربة الإشكالية المركزية لهذه المداخلة، يمكن لنا أن نصيغ ونطرح الأسئلة الآتية/ ماهو حجم النفقات والمجهودات المبذولة من طرف الدولة، والفاعلين الآخرين؛ في ميدان التنمية الاجتماعية، وفي مجال التربية والتكوين بصفة خاصة؟ كيف يمكن للمالية العمومية، أن تتحكم في مصير وفي أهداف المشاريع المرتبطة بالتربية والتكوين؟ ماهي طبيعة العلاقة القائمة بين نوعية وقيمة التمويل الخاص بالتربية والتكوين، ونوعية الجودة في قطاع التعليم؟ هل المجهودات المبذولة على مستوى التمويل العمومي لهذا القطاع، ينعكس ويتجلى بكيفية واضحة على مستوى النتائج المحققة فعليا؟ ام هناك مفارقات بين التمويل والأهداف التي تم تحقيقها على ارض الواقع، والمساهمة في تحقيق التنمية الاجتماعية؟

## أولا/ مفهوم التنمية الاجتماعية/

ماهي التنمية؟ من السهل نسبيا، أن نميز بين الدول الغنية والفقيرة. ولكن المؤشرات المتعلقة بحجم الموارد، التي يتوفر عليها مجتمع ما، لا تمنح لنا إي معرفة حول كيفية توزيع هذه الموارد مثلا، وحول طريقة تقسيم وتوزيع الخيرات والمداخل بصفة منصفة، على جماعة أو أخرى، وحول نسبة الموارد المخصصة للخدمات الاجتماعية المجانية، كالتربية والتكوين والصحة، وعن انعكاسات وتأثيرات الإنتاج والاستهلاك على الأفراد، في وسطهم ومعيشتهم اليومي. لهذا فالسؤال الأساسي الذي يمكن طرحه الآن هو الآتي/ كيف يمكن أن نميز ونحدد الدول النامية المتقدمة، والدولة الفقيرة الغير النامية؟

## ■ أهداف ووسائل التنمية

تختلف أهداف التنمية التي تحظى بالأسبقية، من دولة إلى أخرى. ومن اجل مقارنة مستوى التقدم بين الدول المختلفة، ينبغي أن نحدد في البداية، ماذا نقصد بالتنمية؟ وما هي دلالتها ومظهراتها؟

إن المؤشرات الخاصة بالتنمية هي التي بإمكانها مساعدتنا على إصدار الحكم المتعلق بالتقدم الحاصل في هذه الدول على مستوى التنمية. هل الهدف يكمن بكل بساطة في الرفع من معدل الثروة الوطنية؟ أو على العكس من ذلك، يتحدد في تحسين ظروف عيش الناس وتحقيق الرفاهية لأغلبية المواطنين، وضمان حريتهم وكرامتهم، وتعزيز أمنهم الاقتصادي؟

أكد إن النمو الاقتصادي يعمل على ارتفاع نسبة الثروة لدولة ما، ويساعدها على تحقيق انخفاض في معدلات الفقر والهشاشة، ومعالجة مشاكل اجتماعية أخرى. لكن التاريخ يقدم لنا عدة أمثلة، بالنسبة لبعض الدول التي استطاعت إن تحقق نمو اقتصاديا ملحوظا لكنها عجزت في تحقيق التنمية البشرية، وعمقت حدة ودرجة الفوارق الاجتماعية، فارتفعت نسبة البطالة في أوساط السكان، وعرفت ضعفا على مستوى المشاركة الديمقراطية، وفقدانا لهويتها الثقافية، واستهلاكها المفرط للموارد الضرورية للأجيال القادمة.

إن النمو الاقتصادي ينبغي دائما، أن تنعكس آثاره الإيجابية على السكان، وعلى مستوى التنمية البشرية، كتطور وتحسن جودة التربية والتكوين، وتطور الكفاءات لدى اليد العاملة، وخلق مناصب وفرص للتشغيل وتحسين جودة الحياة، وتسريع صيرورة الحياة الديمقراطية على كل مستويات ومجالات اتخاذ القرار.

إذن فالتنمية في دلالتها الحقيقية لا تعني نمو اقتصاديا فحسب، بل إنها تعني أكثر من ذلك، أنها تكمن في تحقيق الرفاهية والعيش الرغيد والكرام بالنسبة لأغلبية المواطنين، وأن تساهم في تحقيق التنمية البشرية التي يكون الإنسان فيها هو غايتها ومحورها الأول والأساسي بدل استخدام الإنسان كوسيلة وأداة لتحقيق النمو ليس إلا.

انطلاقا من هذه الرؤية، ومن هذا المنظور التنموي، كيف يمكن للتربية والتكوين أن يساهما في صيرورة التنمية الاجتماعية؟ إلى أي حد تساهم نوعية تمويل التربية والتكوين في تحقيق التنمية الاجتماعية؟ ما هي انعكاسات حجم وطبيعة هذا التمويل، على جودة التعليم وتحقيق أهدافه وغاياته؟

### ثانيا- تمويل التربية والتكوين/ مصادره وكلفته

يمكن أن نميز فيما يخص تمويل التربية والتكوين بين المصادر الآتية/

-المصدر الداخلي/ والذي يشمل الدولة والجماعات المحلية والأسر والفاعلين الاقتصاديين الخواص، وممولين آخرين من القطاع الخاص.

-المصدر الخارجي../ من مولين مانحين.

### Bailleurs de fonds bilatéraux ou multilatéraux-

إذا كان تمويل الدولة والجماعات المحلية لا يثير أية مشاكل عند ما يتعلق الأمر بحسابها والحصول على المعطيات الخاصة بها، فإن الأمر على العكس من ذلك فيما يخص تمويل الأسر والخواص، حيث يصعب معرفتها بدقة لهذا ينبغي القيام ببحوث بكيفية مستمرة.

المعطيات التي وفرتها مديرية الإستراتيجية والإحصاء والتخطيط، بقطاع التربية الوطنية، وذلك في إطار تحضيرها للحسابات الوطنية خلال سنة 2003-2004، تكشف ان المبالغ المالية المخصصة للتعليم والتربية، في السنة الدراسية

سنة 2003- 2004 قد بلغت 98/ في المائة من مجموع التمويل الخاصة بالقطاع. في حين ساهم الخواص بنسبة واحد فاصلة واحد في المائة.

بصفة عامة، إن مجهود السلطات العمومية، فيما يتعلق بتمويل التربية والتكوين، يقاس بواسطة مؤشرين هما/

- - مؤشر المجهود المطلق (IEA) L'indice de l'effort absolu -

- مؤشر المجهود النسبي (IER)

- في سنة L'indice de l'effort المؤشر الأول يحسب انطلاقاً من مقارنة المبالغ المخصصة لتمويل التربية معينة، مع المنتج الفردي الخام، لنفس السنة. أما المؤشر الثاني فهو يعكس درجة العناية والاهتمام التي يحظى بها ماهي قيمة هذه المؤشرات بالنسبة للمغرب؟ قطاع التربية والتكوين، بالمقارنة مع قطاعات أخرى.
- المبالغ الجارية للدولة في قطاع التربية والتكوين قد بلغت 71385 مليون درهم سنة 2002 ، لكي تبلغ سنة 2006 ، مليون درهم/ 2006101183
- أي بزيادة سنوية معدلها 3 في المائة، فاصلة 9

يتبين من خلال المعطيات الإحصائية المتوفرة، أن الدولة هي التي تمول قطاع التربية الوطنية والتكوين في مجمله. أما التمويل الخارجي، المتمثل في التعاون الثنائي أو المتعدد الأطراف والمساهمات الخاصة، فهي تهتم بصفة خاصة مجال الاستثمار في حين نجد القطاع الخاص، والهيئات الغير حكومية، فهي تنشط وتهتم أكثر في مجال التعليم ما قبل المدرسي، وفي محاربة الأمية وفي التربية غير النظامية. كما إن التكوين المهني، باعتباره قطاع يحظى بالأولوية والأهمية من قبل الدولة، فإن تمويله، يتم في معظمه، من خارج التربية الوطنية. إنه ينتمي وينتظم في إطار القطاع الخاص، أو إلى بنيات تكوينية خاصة تابعة لقطاعات وزارية أخرى. كيف هو واقع التمويل بالنسبة للتعليم العالي؟

تمويل قطاع التعليم العالي/ ✓

خلال العشرية الممتدة من 1997 إلى 2007 انتقلت ميزانية الدولة الخاصة بالتعليم العالي والبحث العلمي وتكوين الأطر من 2844 مليون درهما إلى 5522 مليون درهما، أي بزيادة إجمالية قدرها أربعة وتسعون فاصلة اثنين في المائة. وترجع هذه الزيادة، بصفة خاصة إلى الارتفاع الذي عرفته ميزانية الاستثمار، التي شهدت نموا مهماً خلال هذه العشرية.

تتميز بنية الميزانية المخصصة للتعليم العالي والبحث العلمي وتكوين الأطر، كما هو الشأن بالنسبة للمستويات الأخرى من التعليم، تتميز بكون نسبة كبيرة منها، يصرف على أجور الموظفين العاملين في القطاع، حيث كتلة الأجور تقريبا سبعة وسبعون فاصلة ستة في المائة.

تمويل قطاع التكوين المهني ✓

- ✓ ارتفعت مصاريف قطاع التكوين المهني خلال السنوات الفارطة، بمعدل بلغت نسبته 24،7 في المائة. رغم هذه المجهودات المالية، فإن هذا القطاع، يتم تمويله في اغلب الحالات، من طرف القطاع الخاص، ومن قبل المؤسسات الوزارية المختصة. ويعتبر تطوير قطاع التكوين المهني، من الأهداف الأساسية للميثاق الوطني للتربية والتكوين.

على مستوى التعليم العالي/ ✓

شهدت ميزانية التعليم العالي ارتفاعا ملحوظا حيث بلغت 21 في المائة ، وذلك بعد فترة من الركود؛ ما بين ✓ سنة 2001 و2003 وتمثل المصاريف الجارية للتعليم العالي نسبة 16 في المائة من مصاريف قطاع التربية والتكوين. كما أن سياسة تعزيز ودعم استقلالية الجامعات تعتبر أداة ومنهجية لتعبئة الموارد الخاصة.

#### ✓ كلفة وثمان الهذر المدرسي

يعتبر الهذر المدرسي في حد ذاته، نوعا من الاستثمار، ونوعا من التنبذير للموارد المالية؛ بل ضياعا وهذرا للطاقات والزمن.

عندما يحدث الحذر المدرسي في السنوات الأولى للمسار الدراسي للمتعلم (قبل السنة الخامسة من التعليم الأساسي)؛ فإن خطر السقوط في أحضان الجهل والأمية يصبح أمرا واردا وممكنا.

#### تمويل التربية والتكوين/ أي إنصاف؟ وأي نجاعة؟

عندما نتحدث عن تمويل التعليم؛ انه من الضروري عن نتطرق ونتساءل حول مفهوم الإنصاف. إن مفهوم الإنصاف يقودنا إلى طرح السؤال التالي/ من الذي يساهم في تمويل التعليم؟ ومن الذي سيقبض من خدمات التربية والتكوين؟

إن إثارة هذا السؤال؛ يحيلنا إلى طرح مشكلة منهجية تتعلق بكيفية وطريقة حساب وقياس الإنصاف. لقد قدمت في هذا الإطار؛ عدد من الاقتراحات والمنهجيات؛ من أهمها؛ منهجية البنك الدولي؛ والتي تتحدد في مقارنة البنية الديموغرافية للمستفيدين من التعليم في القطاع العمومي؛ مع بنية الميزانية المخصصة للقطاع.

إن معدل الإنصاف يقاس إذن؛ انطلاقا من مؤشر "جيني" الذي يتم التعبير عنه برسم بياني يدعى منحني "لورنس". إن تطبيق هذا الإجراء على معطيات التربية والتكوين بالمغرب جعل الباحثين يخلصون إلى ملاحظة واستنتاج أن عدم الإنصاف قد تقلص وانخفض ما بين 1991 و 2005 نتيجة انخفاض معدل "جيني" خلال هذه الفترة. حيث انخفض هذا المؤشر الذي يقيس درجة الإنصاف خلال هذه المرحلة de Gini إلى 0.35. l'indice من 0.64.

انطلاقا من التحليل السابق الذي قدمناه حول الموارد المالية المخصصة لقطاع التربية والتكوين بكل أسلاكه ومراحل وأنواعه، وكذلك المجهودات المبذولة من قبل الدولة التي تخصص ميزانية جد مرتفعة من أموالها لكي تصرفها وتمول بها حاجات التربية والتعليم؛ يحق لنا الآن أن نتساءل هل هذه الميزانية المخصصة لهذا القطاع الاجتماعي الحيوي والذي يحظى بالأسبقية في سلم السياسات الاجتماعية؛ هل استطاعت أن تحقق أهدافها وغاياتها، وتجسد طموحات المواطنين في التنمية الاجتماعية؟ أم على العكس من ذلك؟ تبقى مجهودات ضائعة لا اثر لها في الواقع الاجتماعي للمواطنين؟ وبالتالي ما هي الحصيلة المحققة من خلال صرف استثمار هذه المبالغ المرتفعة من الميزانية العامة على التعليم والتربية؟

رغم هذه الجهود المالية الضخمة التي تصرف على قطاع التربية والتكوين، لازال يعيش في ظل اختلالات كبيرة، ولم يتمكن من تحقيق الأهداف المحددة له سواء على مستوى المؤشرات الكمية أو على مستوى جودة التعليم. وهذه الحقيقة تتجلى بصفة خاصة، من خلال الرتبة المتأخرة التي يحتلها



المغرب فيما يخص نسبة محاربة الأمية في العالم، والتي لازالت جد مرتفعة، نظرا لعجز المدرسة على استقطاب كل الأطفال البالغين سن التمدرس، خاصة أطفال العالم القروي، وخاصة في أوساط الإناث. رغم أن جل مشاريع الإصلاح، وبصفة خاصة – الميثاق الوطني للتربية والتكوين، الذي كان يراهن على تحقيق مبدأ تعميم التعليم سواء في المدينة أو البادية، في أوساط الذكور أو الإناث، وفي جميع جهات المغرب، وأن يشمل جميع طبقات المجتمع دون تمييز أو إقصاء لأي فئة، وتحقيق نوع من الإنصاف والعدالة الاجتماعية على مستوى الحق في التربية والتكوين لكل المواطنين. ويلاحظ أيضا، إن قطاع التربية والتعليم في المغرب، يعاني من نسبة جد مرتفعة من التلاميذ ولطلبة الذين ينقطعون عن متابعة الدراسة، ولايستطيعون من مواصلة حياتهم الدراسية بكيفية منظمة، نظرا لعوامل اقتصادية واجتماعية يعيشونها، تتميز بأوضاع الفقر والهشاشة، وكذلك وجود عوامل جغرافية كبعد المدرسة عن مكان الإقامة بالنسبة للمتعلمين، أو ترجع إلى أسباب ثقافية تحول دون التحاق الفتيات بالمدرسة خاصة في العالم القروي، كل هذه العوامل تقود إلى ارتفاع نسبة الهذر المدرسي، وتساهم في تعطيل تحقيق حلم التنمية الاجتماعية.

إن الاختلالات التي تعيشها منظومة التربية والتكوين في المغرب، لم تعد اختلالات كمية فحسب، بل إنها اختلالات تمس جودة التكوين والتربية التي تتجلى في رداءة وتدني المستوى التعليمي، وانخفاض المرودية، وهزالة وضعف نتائج التعليم والتعلم. وهذه الحقائق تكشفها حتى التقارير الرسمية التي تنتجها المؤسسات المسؤولة عن تدبير المنظومة التربوية، ويمكن في هذا الإطار إن نقدم الخلاصات التي توصل إليها المجلس الأعلى للتربية والتعليم، فيما يخص نتائج تقييم تعلمات ومكتسبات المتعلمين، هذه الخلاصات التي كانت صادمة، والتي يمكن تلخيصها كما يلي/

ختمت الأستاذة رحمة بورقية، رئيسة الهيئة الوطنية للتقييم لدى المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، تقرير الهيئة حول نتائج البرنامج الوطني لتقييم مكتسبات التلاميذ سنة 2016 بالخلاصة الآتية/ "تعليمنا في خطر". و"الخطر يترصد بالمدرسة المغربية"، ونهت إلى أن خلاصة هذا التقييم، تكشف ضعفا كبيرا في مكتسبات التلاميذ والتلميذات المغربية". مما يؤشر على الضعف الكبير في أداء المدرسة المغربية. لقد نبه هذا التقرير إلى ضرورة وإلزامية القيام بتعبئة وطنية كبرى لكل لقوى المجتمع لوضع المدرسة فوق سكة الإصلاح قصد تحسين مستقبل الأجيال والبلاد.

من جهته، اعتبر رئيس المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، عمر عزيزان، أن المؤشرات والمعطيات الصادمة التي كشفت عنها نتائج البرنامج الوطني لتقييم مكتسبات التلاميذ، ليس الهدف منها صدم المجتمع والتلاميذ وأولياء أمورهم والرأي العام، بل هي حقائق وقف عليها عمل تشخيصي ضروري لواقع الحال، وفق منهجية علمية موضوعية أبرزت حقائق صادمة، والمبغى هو التشخيص لأجل وضع الحلول لمعالجة النقائص وتجاوز المعوقات والاختلالات بما يخدم إصلاح المنظومة التربوية.

ويهدف البرنامج الوطني لتقييم مكتسبات التلاميذ؛ الذي هو آلية للتقييم تواكب تنزيل الرؤية الإستراتيجية للمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي 2015-2030 إلى تقييم مكتسبات تلاميذ السنة الأولى من التعليم التأهيلي بعد استكمال تسع سنوات من التمدرس، ويخص الجذوع المشتركة الربعة بالسلك الثانوي التأهيلي، وهي الآداب والعلوم الإنسانية والعلوم، والتكنولوجيا والتعليم الأصيل. ويستهدف البرنامج تقييم مواد اللغتين العربية والفرنسية، والتاريخ والجغرافيا، وعلوم الحياة والأرض، والفيزياء والكيمياء، إلى ديموغرافية، والسيو-اجتماعية للتلاميذ مجموعة من المميزات والعوامل المحددة كالمميزات السيو-ووسطهم الثقافي. وكذا المميزات المهنية للمديرين والمديرات، فضلا عن تلك المتصلة بالمناخ المدرسي الذي يعم المؤسسات المدرسية.

فقد كشفت الدراسة، بالنسبة لتلاميذ الجذع المشترك " الآداب والعلوم الإنسانية" ضعفا عاما في مكتسباتهم؛ حيث أن تلاميذ التعليم العمومي لم يكتسبوا الكفايات اللغوية في كل من العربية والفرنسية المطلوبة في المنهاج الرسمي في حدها الأدنى. ويخص أدنى مستوى مسجل في اللغة الفرنسية- حيث لم يتجاوز وطنيا نسبة 23 من المائة من الأهداف المحققة في التعليم العمومي. ويسجل أداء تلاميذ الجذع المشترك " آداب وعلوم إنسانية" في معدل الرياضيات معدلا ضعيفا؛ حيث لم يتجاوز معدل التحصيل 38 في المائة على المستوى الوطني.

وبينت الدراسة أن تحصيل التلاميذ في مؤسسات القطاع الخاص والعام؛ ضعيف مع بعض الفرق لصالح التعليم الخاص سيما في اللغة الفرنسية.

وكمعطى بارز يهم مميزات التلاميذ السيو-اجتماعية كشفت الدراسة؛ إن 98 منهم ينحدرون من أسر فقيرة واسر متوسطة. فيما لا تتعدى نسبة فئة التلاميذ المنحدرين من أسر ميسورة سوى 2 في المائة. إذ أن أبناء 6 في المائة من التلاميذ هم عاطلون عن العمل، مقابل 88 في المائة من أمهاتهم؛ و 17 في المائة من التلاميذ أبأؤهم موظفون؛ و 14 في المائة أبأؤهم فلاحون؛ و 9 في المائة من التلاميذ أبأؤهم متقاعدون. كما أن ربع التلاميذ يقطنون سكنا غير لائق.

ماذا نستخلص من هذا التقييم؟ ومن هذا التقرير الرسمي الصادر عن المجلس الأعلى للتعليم؟

الخلاصة الأساسية تتحدد في ضعف وهزالة المردودية والنتائج التي تميز منظومة التربية والتكوين في المغرب، هذا الضعف يكشف الاختلالات القائمة في قطاع التربية والتكوين، وهي اختلالات كمية ( الهدر المدرسي- ارتفاع نسبة الأمية- الاكتناظ- ضعف التأطير- عجز عن تحقيق مبدأ التعميم الخ) واختلالات كيفية تتعلق بالعجز وعدم تحقيق تعليم يتسم بالجودة التربوية المطلوبة، هذه الاختلالات وهذا الضعف، الذي يطبع المنظومة؛ رغم ما تتكبدته ميزانية الدولة من مصاريف مالية ونفقات ضخمة تصرف على التربية والتكوين، دون أن تحقق الحد الأدنى من الأهداف المنتظرة منه، وهنا تكمن مفارقات نظام التربية والتكوين في المغرب/ التي تتجلى في هذر المالية العمومية وهذر للزمن المغربي وهذر للطاقات البشرية دون تحقيق الحد الأدنى من المردودية والجودة المطلوبتين. وهذه المفارقات والاختلالات تحول دون تحقيق التنمية البشرية والتنمية الاجتماعية، لهذا

المطلوب هو البحث عن العوائق والأسباب التي تعطل وتكبل عجلة إصلاح التعليم , وعجلة التنمية الاجتماعية, والتي قد توجد ما وراء التربية, والبيداغوجيا, ومشاريع الإصلاح, والرؤية الإستراتيجية , وغيرها من المفاهيم التي تهيمن على المشهد السياسي والإعلامي والأكاديمي. مما يقودنا إلى إثارة سؤال الحكامة وسؤال التدبير داخل منظومة التربية والتكوين والبحث العلمي. ونعيد على سبيل الختم، صياغة السؤال على النحو الآتي/ أي حكمة؟ وأي تدبير للسياسة التعليمية والتربوية في المغرب؟ لأي تنمية اجتماعية؟

## المراجع

التقرير الصادر عن الوكالة الوطنية للتقويم بالمجلس الأعلى للتعليم, الخاص بتقويم تعلمات ومكتسبات التلاميذ سنة 2016

- laude Jacquier, Dominique Mansanti Avec la collaboration de Jean-Marc Berthet, Francie Mégevand, Marilyne Mougel, Marie-Agnès Roux Le développement social local Les acteurs, les outils, les métiers - Tome 2.
- Aît El Hous et al (1986): «Les dépenses dans l'enseignement secondaire marocain à la charge de l'Etat et des familles». Mémoire de fin d'études, COPE, Rabat.
- Aît Youssef et al (1991): «Les ressources et les dépenses des étudiants de quatrième année de licence 1990/91». Mémoire de fin d'études, COPE, Rabat.
- Banque mondiale (1986): «Le financement de l'éducation dans les pays en développement: les options». Rapport de la Banque mondiale, Washington
- Etudes de conseil supérieur de l'enseignement .octobre 2009 financement et cout en éducation au Maroc.
- Chedati.B (1986): «L'enseignement primaire public au Maroc : Etude des coûts et du rendement». thèse de 3ème cycle, universitaire Hassan II, Casablanca.
- Chedati.B (1989) : «Demande sociale d'éducation et la gratuité des études au Maroc : le cas de l'enseignement primaire».IX èmes journées d'économie sociale, Caen (France).
- Chedati.B (1991) : «Le financement de l'éducation au Maroc». XIèmes journées d'économie social, Paris.
- Chedati. B (2007) La dépense éducative au Maroc, Rapport au CSE, octobre 2007.
- Chedati. B (2009). Gratuité de l'enseignement et classes moyennes au Maroc. Communication présentée au colloque national sur les politiques publiques et les classes moyennes au Maroc organisé conjointement par l'Association Marocaine de Sciences Politiques (AMSP) et l'Institut Jacques Berque (IJB), Rabat, Avril2009.

## LA PRESSION FISCALE AU MAROC

Par

**Khalid ABOUAHMED**

**Professeur à l'Ecole Supérieure de Technologie de Meknès-Université Moulay Ismail.**

### Résumé :

L'objet du présent article est de donner des éléments caractérisant le système fiscal et social afin de garantir le triple principe : efficacité, efficacité et équité sociale. L'analyse critique et positive de la Pression fiscale à travers l'évolution de la structure des recettes fiscales par nature et par type d'impôts, des dépenses fiscales par secteurs d'activités et par type d'impôts, a conclu l'inefficience du système fiscal marocain. Pire encore, le grand déséquilibre au niveau des prélèvements sociaux obligatoires (PSO) a confirmé encore l'iniquité sociale par l'analyse de l'évolution par rapport à l'importance du revenu et des taux effectifs d'imposition des différents revenus et gains qui prennent en considération, l'ensemble des prélèvements obligatoires fiscaux et sociaux.

Un système qui se trompe de contribuables, génère une déconnexion entre réalité économique, système fiscal et social.

**Mots clés :** Pression fiscale, Structure, déséquilibre, PSO, efficacité, efficacité, équité.

**Abstract:** The purpose of this article is to give elements characterizing the tax and social system to ensure the triple principle of efficiency, effectiveness and social equity. Critical analysis and tax pressure through the evolution of the structure of tax revenues by Nature and type of taxes, tax expenditures by sector of activity and type of taxes, Concluded the inefficiency of the Moroccan tax system. Even worse, the big imbalance in social security contributions (PSO) has further confirmed the social inequity by the analysis of the evolution in relation to the size of the income and the effective tax rates tax and social obligations.

A system that mistakes taxpayers, generates a disconnect between economic reality, tax system and social.

**Keywords:** Tax pressure, Structure, imbalance, PSO, efficiency, efficiency, equity.

## Introduction

La recherche de systèmes fiscaux et sociaux adéquats aux structures économiques et sociales des pays est une préoccupation pour répondre aux objectifs de compétitivité (attractivité du pays par sa fiscalité), d'équité (acceptation sociale) et d'efficacité (générer des ressources pour fonctionner).

C'est dans ce sens et surtout dans un contexte de crise des finances publiques, que le Maroc a connu sa principale réforme fiscale en 1984 qui s'est traduite par l'introduction des principaux impôts actuels.

Par la suite, une réflexion a été menée sur les mécanismes permettant la simplification, l'efficacité et l'harmonisation du système fiscal. Ces réaménagements ont permis au Maroc de se doter d'un système fiscal comportant les caractéristiques d'une fiscalité moderne mais sans pour autant atteindre les objectifs assignés à savoir l'équité sociale et l'efficacité économique.

Notre propos dans cette communication intitulée « La pression fiscale au Maroc » est de contribuer, à travers des analyses et critiques et complémentaires aux différentes réformes fiscales et sociales, vers la construction d'un nouveau modèle qui substitue le concept de la pression fiscale à celui du POFS), à mettre la lumière sur le meilleur dosage à opérer entre fiscalité directe, indirecte et prélèvements obligatoires sociaux (POS), afin d'optimiser la relation entre variable fiscale et sociale et différents contribuables et qui lui permette de jouer pleinement le rôle qui lui est dévolu.

## 1. Approches de mesure de la pression fiscale

Les débats sur le système fiscal s'appuient souvent sur une appréciation et un chiffrage du poids de l'impôt dans l'économie. En effet, les indicateurs de la pression fiscale diffèrent selon les l'approche macroéconomique, les données comptables et selon l'approche microéconomique.<sup>225</sup>

---

<sup>225</sup>Lurton Grégoire, « Mesurer la pression fiscale », *Regards croisés sur l'économie*, 1/2007(n°1), p. 66-68.

### 1-1. Les indicateurs macro-économiques, dérivés des comptes nationaux

Selon les dérivés des comptes nationaux, on parle du taux nominal d'imposition, C'est-à-dire le taux d'imposition légalement fixé. Si cette grandeur a une forte signification en termes de signal pour les agents économiques, le taux effectif d'imposition est en général plus faible que le taux nominal, du fait de la réduction de la base d'imposition par des dispositions spécifiques de la législation fiscale (exonérations, dérogatoires, abattements, etc.).

### 1-2. Les indicateurs basés sur des données comptables

Selon les données comptables, on parle des charges fiscales. Le taux de prélèvement obligatoire (TPO) égal au ratio Impôts/PIB \* 100 %. Malheureusement, ce taux est difficilement interprétable, car le rapport entre prélèvements obligatoires et PIB n'est pas immédiat. Prenons par exemple le cas des sociétés et de l'impôt sur les bénéfices (IS). Le rapport du montant des impôts sur les bénéfices sur celui du PIB, lu directement, occulte les mécanismes importants qui jouent dans sa détermination. On note RIS les recettes fiscales perçues au titre de cet impôt, et TIS le taux effectif de l'IS:

$$\text{RIS/PIB} = \text{TIS} * \text{IS/PIB}$$

Le premier terme de ce produit dépend du taux nominal de l'impôt sur les sociétés, de son assiette et de l'efficacité de sa mise en œuvre. Le second terme dépend de la part des bénéfices dans la valeur ajoutée de l'économie considérée. Ainsi, à politique économique constante, une variation du rapport RIS/PIB reflètera non pas un phénomène fiscal, mais plutôt un changement dans les caractéristiques structurelles de l'économie considérée..

L'idée de l'approche par les taux moyens d'imposition est de prendre en compte les impôts effectivement versés, tout en les rapportant à une base d'imposition réduite censée approcher l'assiette réelle de l'impôt. Pour calculer le taux moyen d'imposition d'un agent économique particulier, on divise l'ensemble des prélèvements obligatoires dont il doit s'acquitter par un indicateur de son revenu (dans le cas d'un ménage), ou de son bénéfice financier ajusté (dans le cadre d'une société).



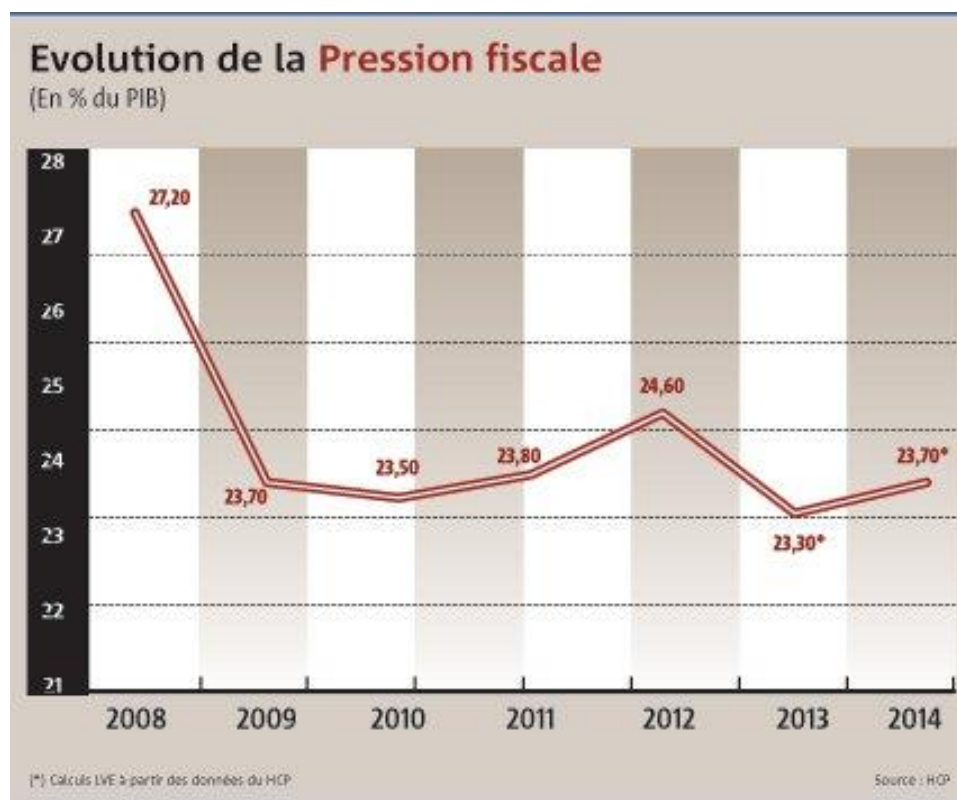
*2-3. Les indicateurs micro-économiques de taxation effective (coin fiscal). Un dernier type d'approche, plus abstrait, est celui qui s'appuie sur les taux marginaux effectifs d'imposition. Cet indicateur a pour but de mesurer la distorsion occasionnée par le système fiscal sur le rendement d'un investissement marginal.*

On peut l'écrire  $(RB-RI)/RB$ , où RB est le taux de rendement avant impôt d'un investissement marginal (net de l'amortissement), et RI le taux de rendement réel de cet investissement, une fois prises en compte les modifications introduites par le système fiscal. Le numérateur de cette fraction est parfois appelé le coin fiscal.

Notons que les distorsions introduites par le système fiscal sont multiples, et peuvent aller dans différentes directions. En effet, si elles incluent l'imposition sur les bénéfices marginaux générés par l'investissement, elles tiennent aussi compte des effets de la fiscalité sur les coûts de financement de l'investissement, en particulier à travers la déductibilité fiscale des intérêts versés, ou la soustraction du taux d'inflation prévu. Le coin fiscal permet une analyse de l'effet de la politique fiscale sur l'investissement. Si le coin est positif, la fiscalité est désincitative. S'il est négatif, elle est incitative. Malheureusement, si cet indicateur a une forte valeur dans un cadre d'analyse néoclassique, sa valeur empirique est beaucoup plus discutable.

Ce tour d'horizon montre donc que le choix d'un indicateur permettant d'avoir des informations concrètes sur le poids de la fiscalité sur une économie, se heurte à la nécessité d'un arbitrage entre facilité de mesure et rigueur théorique dans la construction. Il ne s'agit pas pour autant mettre au rebus ces différents indicateurs, mais de prendre conscience de leurs limites : c'est une condition nécessaire à leur utilisation responsable.

## **2. Evolution de la pression fiscale au Maroc**



Source des données : Haut commissariat au plan (H CP)

Selon le graphique, on constate une baisse tendancielle du niveau de la pression fiscale au Maroc, passant du pic de 27,2 % en 2008 afin de se stabilisée en moyenne au tour de 23 à 24 % depuis 2009 jusqu'à 2016. Parmi les facteurs explicatifs :

### 2.1. Evolution de la structure des recettes fiscales

D'une manière globale, on constat une augmentation continue des recettes fiscales totales, qui ont atteint 173,5 milliards de dirhams en 2010 au lieu de 167,3 milliards en 2009, soit plus de 6 milliards de dirhams de recettes supplémentaires. L'année 2011 a enregistré également des recettes additionnelles par rapport à 2010 de plus de 10 milliards de dirhams pour atteindre 184,3 milliards de dirhams. Ainsi passant à 219,7 milliards de dirhams en 2016. soit par types d'impôts :( Tb n° 1)

**Tab 1: Evolution de la structure des recettes fiscales**

	2009	2010	2011	2015	2016
ID	41,5%	35,9%	36,9%	38,2%	38,7%
II	51,7%	56,8%	56,4%	52,6%	52,3%

DET	5,4%	5,8%	5,7%	7,9%	7,8%
Majorations	1,4%	1,5%	0,9%	1,3%	1,2%
Total	100	100	100	100	100

TAB1 : élaboré à partir des données DGI

Tandis que la part des impôts directs dans l'ensemble des recettes fiscales connaissent une sensible régression (38,7% en 2016 au lieu de 41,5% en 2009), la part des impôts indirects dans l'ensemble des recettes fiscales passe de 51,7% en 2009 puis dépassant la barre de 56% entre 2010 et 2011 pour revenir à 52,3% en 2016. Quant à la part des droits de douane, elle enregistre une régression significative, en passant de 11% en 2006 à 6% en 2011 puis à 4% en 2016.

La dominance des impôts indirects est conforme à la tendance observée dans certains pays développés ou en développement comme la France, Turquie et la Tunisie. En effet, en France, la TVA à elle seule nette des remboursements représente près de 51,33% des recettes fiscales.

Par ailleurs, la TVA, qui constitue l'essentiel des impôts sur les produits, est au bout du compte payée par le consommateur final, salarié ou pas. Bien sûr, la TVA n'est pas qu'un problème pour le consommateur final, elle l'est aussi pour certaines entreprises (voir problème du crédit de TVA, entre autres).

De même, la TVA ne touche pas de grands parts de l'activité économique. Des circuits entiers de production ou de distribution restent en effet en dehors du champ des impôts, alourdissant d'autant la part supportée par le secteur formel, et plus particulièrement les entreprises les plus transparentes.

Une autre remarque concerne spécifiquement la fiscalité locale, formée d'une multitude d'impôts et taxes, lourds à gérer et d'une faible rentabilité

Cependant, il existe toujours des déséquilibres flagrants dans notre système .Au **Maroc**. 82% des recettes de l'I.S proviennent de la performance de 2% des sociétés et en plus, la progressivité régressive du taux de l'IR, 74% des recettes de l'I.R sont perçues sur les salariés du secteur public et privé, 11% sur les revenus professionnels et autres, 14% sur les profits immobiliers et de 1% sur les revenus de capitaux mobiliers. La faible contribution des

personnes physiques non salariées (commerçants, entrepreneur exerçant à titre individuel, professions libérales) est très remarquable. On outre, les 2/3 des entreprises Marocaines se déclarent déficitaires, dont 27% sont nouvellement créés et 39% se déclarent structurellement déficitaires depuis 10 ans.

## **2.2. Structure des dépenses fiscales**

Le ratio dépenses fiscales/PIB qui est de l'ordre de 3,2% en 2016 est expliqué par différents niveaux :

L'analyse par type d'impôts, note la prédominance de la TVA de 46,8% suivi de l'IS de 15,9%. (Voir TAB en annexe n°2)

La ventilation des dépenses fiscales par secteurs d'activités (voir Tab n° 3), fait ressortir la prédominance des dérogations au profit des activités immobilières, Au nombre de 41 mesures, elles enregistrent une hausse de 22,0 % et représentent 23,6 % des dépenses fiscales évaluées en 2016. Les dépenses fiscales afférentes aux conventions conclues avec l'Etat se rapportant à l'exonération de tous impôts et taxes au profit des programmes de logements sociaux en cours, s'élèvent à 1.126 MDHS, dont 798 MDHS pour la T.V.A et 328 MDHS pour l'IS. Les dépenses concernant l'agriculture sont estimées à 4,3 milliards de MAD et représentent 10,4% en 2016 des dépenses fiscales totales, alors qu'elles ne présentent que **2%** des recettes fiscales totales (hors TVA des collectivités locales).

On note aussi l'absence du jeu coopérative entre l'administration et les contribuables. La pratique du système fiscal et voies de recours et sanctions reflète une relation conflictuelle ne facilitant pas l'adhésion à l'impôt. En effet, « le contrôle n'est pas orienté vers les contribuables les moins transparents et opérant dans l'informel ou l'opacité.

A force d'être inéquitable, le système fiscal devenu inefficace et à force de multiplier les privilèges et les exceptions. Le système a perdu une grande partie de son assiette. Ce résultat est incapable d'assurer sa première mission : financier les dépenses de l'Etat. (70% des ressources du BGE couvre 62% des dépenses fiscales.

Mais le fond du problème, fort longtemps, demeure toujours le même : les prélèvements à la fois fiscaux et sociaux sont opérés sur une partie infiniment réduite de contribuables.

### 3. Prélèvement obligatoire fiscal et social

Le déséquilibre dans notre système fiscal, ayant comme résultat l'inefficience (incapable d'assurer sa première mission, qui est de financer les dépenses de l'Etat), combiné avec le déséquilibre au niveau des prélèvements sociaux obligatoires, aura comme résultat, l'inéquité sociale par type de revenus.

Le tableau suivant récapitule l'évolution par rapport à l'importance du revenu, des taux effectifs d'imposition des différents revenus et gains. ( Source :Conseil économique et social).

<i>Revenu ou gain Brut</i>	<i>Salaires sans charges Sociales</i>	<i>Salaires avec charges Sociales obligatoires</i>	<i>Dividendes</i>	<i>Intérêts</i>	<i>Loyers</i>	<i>Plus Values</i>
<i>2 500,00</i>	<i>0%</i>	<i>22%</i>	<i>37%</i>	<i>30%</i>	<i>0,00%</i>	<i>20%</i>
<i>5 500,00</i>	<i>4%</i>	<i>24%</i>	<i>37%</i>	<i>30%</i>	<i>1,45%</i>	<i>20%</i>
<i>8 000,00</i>	<i>9%</i>	<i>26%</i>	<i>37%</i>	<i>30%</i>	<i>3,68%</i>	<i>20%</i>
<i>8 500,00</i>	<i>10%</i>	<i>27%</i>	<i>37%</i>	<i>30%</i>	<i>4,27%</i>	<i>20%</i>
<i>10 000,00</i>	<i>13%</i>	<i>28%</i>	<i>37%</i>	<i>30%</i>	<i>6,33%</i>	<i>20%</i>
<i>11 000,00</i>	<i>14%</i>	<i>29%</i>	<i>37%</i>	<i>30%</i>	<i>7,39%</i>	<i>20%</i>
<i>14 000,00</i>	<i>18%</i>	<i>31%</i>	<i>37%</i>	<i>30%</i>	<i>10,16%</i>	<i>20%</i>
<i>16 666,66</i>	<i>20%</i>	<i>32%</i>	<i>37%</i>	<i>30%</i>	<i>11,80%</i>	<i>20%</i>
<i>20 000,00</i>	<i>23%</i>	<i>34%</i>	<i>37%</i>	<i>30%</i>	<i>13,24%</i>	<i>20%</i>

<b>25 000,00</b>	<b>26%</b>	<b>37%</b>	<b>37%</b>	<b>30%</b>	<b>14,67%</b>	<b>20%</b>
<b>30 000,00</b>	<b>28%</b>	<b>38%</b>	<b>37%</b>	<b>30%</b>	<b>16,02%</b>	<b>20%</b>
<b>36 000,00</b>	<b>30%</b>	<b>39%</b>	<b>37%</b>	<b>30%</b>	<b>17,15%</b>	<b>20%</b>
<b>70 000,00</b>	<b>34%</b>	<b>42%</b>	<b>37%</b>	<b>30%</b>	<b>19,90%</b>	<b>20%</b>
<b>80 000,00</b>	<b>34%</b>	<b>43%</b>	<b>37%</b>	<b>30%</b>	<b>20,00%</b>	<b>20%</b>
<b>100 000,00</b>	<b>35%</b>	<b>43%</b>	<b>37%</b>	<b>30%</b>	<b>20,77%</b>	<b>20%</b>
<b>200 000,00</b>	<b>37%</b>	<b>44%</b>	<b>37%</b>	<b>30%</b>	<b>21,78%</b>	<b>20%</b>

L'analyse du tableau fait ressortir les résultats suivants ;

- Les revenus fonciers sont les moins imposés ;
- L'imposition des revenus de travail tend à s'égaliser avec celle des dividendes mais uniquement à partir d'un niveau de revenu très élevé ; - La prise en compte des charges sociales alourdit le niveau des prélèvements sur les salaires.

Ainsi, sur un salaire de 5 000 DH, on prélève 22% de cotisations sociales. La pression fiscale a augmenté en 2012, mais reste stable sur une longue période. Les prélèvements obligatoires plus élevés au Maroc qu'en Tunisie.

Les salaires subissent également des prélèvements sociaux élevés, en particulier pour les tranches basses et moyennes. Le taux des prélèvements sociaux est de 22% sur un salaire de 5 000 DH. Mieux, ou pire, un salaire brut de 2 500 DH, exonéré fiscalement, subit par contre un prélèvement social de 22%.

L'examen des agrégats de la comptabilité nationale confirme bien l'importance (relative) des prélèvements sociaux dans le total des prélèvements obligatoires (voir Tab n° 4). Ainsi, en

2007, les prélèvements sociaux représentaient 18,1% des prélèvements obligatoires. Ce taux en 2011 (dernière statistique disponible) est de 22,8% puis à % en 2016. Par rapport au PIB, les cotisations sociales sont passées de 5,4% en 2007 à 6,8% en 2011 (voir tableau).

Puis à % en 2016.

Il faut cependant rappeler que ces cotisations sociales pèsent à la fois sur les salariés et l'entreprise ; et même davantage sur les entreprises que sur les salariés. En particulier dans le secteur privé où la part patronale, pour les cotisations à la CNSS, représente le triple (18,5%)\* de la part salariale (6,29%)\*. Dans le public, en revanche, et suivant les cas, les cotisations sociales sont réparties à parts égales entre l'employeur et le salarié (pour la CNOPS), 2/3 pour l'employeur et 1/3 pour le salarié (RCAR), et moitié/ moitié pour les cotisations à la CMR. Très clairement, les salariés du public supportent plus de cotisations sociales que ceux du privé.

Les cotisations sociales croissent plus vite que le PIB. Mais au-delà des niveaux de cotisations dans le privé et le public, ce qui a fait progresser le poids des prélèvements sociaux, c'est moins la hausse des taux que l'élargissement de l'assiette. La mise en place de l'assurance maladie obligatoire, d'une part, et les contrôles de plus en plus serrés de la CNSS pour ce qui est du secteur privé, d'autre part, ont sans doute été les facteurs qui ont permis que la base socialement taxable s'élargisse. Entre 2007 et 2011, les prélèvements sociaux, en valeur, ont augmenté en moyenne de 13,3%. Un rythme très largement supérieur à celui du PIB nominal. Dans le même moment, le poids des prélèvements fiscaux dans le PIB (appelé communément pression fiscale) semble en revanche se stabiliser, si l'on excepte le pic de 2008, année au cours de laquelle les recettes fiscales avaient littéralement explosé, en enregistrant une hausse de 23,7%. Ainsi, de 24,4% en 2007, la pression fiscale s'établit entre 23 et 24% en 2015 et 2016.

Ainsi au Maroc, les prélèvements sociaux représentent aujourd'hui quelque 10% du PIB, ce qui porterait la pression fiscale au sens des prélèvements obligatoires à près de 34% du PIB environ.

## Conclusion

Il ressort des analyses des systèmes fiscale et sociale, le résultat suivant :



- Globalement, les taux ont baissés mais l'assiette fiscale ne s'est pas élargie en conséquence.
- Le système fiscal et sociale, repose sur les consommateurs, les salariés et quelques « gros contribuables » ce qui traduit à :
  - Comprimer la consommation et la demande interne
  - Réduire les revenus du travail au profit du capital
  - Contribuer à démobiliser le surplus existant

Un tel système qui trompe de contribuables, crée une déconnexion entre réalité économique, système fiscal et système social.

**Annexes**

**Tab n° 1 : Niveaux et structure fiscale (L F .2016)**

Natures/Types	Montant en MMDH	% relative	% partiel
<b>ID</b>	<b>87,88</b>	-	40%
IS	46,4	21%	
IR	40,7	19%	
<b>DDI</b>	<b>8,788</b>		4%
<b>II y compris (TCL et TIC)</b>	<b>105,456</b>		48%
<b>DET</b>	<b>17,576</b>		8%
Total	219,7		100%

Calcul estimé par l'auteur

**Tab n° 3 : Ventilation par secteurs d'activités de la dépense fiscale en 2016**

Secteurs d'activités	Mesures	Mesure Evaluer	Montant (MMdh)	% partiel
<b>Immobilier</b>	43	35	7 093	22
<b>Agriculture /pêche</b>	25	21	3 400	11
<b>Prévoyances social</b>	18	14	3 352	10
<b>Service Public</b>	17	10	2 882	9
<b>Mesures communes</b>	30	23	2 520	8
<b>Industries Alimentaires</b>	12	12	2 436	8
<b>Exportations</b>	11	8	2 407	8
<b>Intermédiaires financiers</b>	47	36	2 014	6
<b>Autres</b>	196	141	5 984	18
<b>Total</b>	399	300	32 088	100

Source : données de DGI

Tab n° 2 : Ventilation de la dépense fiscale par types d'impôts en 2016

Types d'impôts	Taux des dépenses fiscales	Rang
<b>TVA</b>	46%	1
<b>IS</b>	18%	2
<b>DET</b>	18%	3
<b>IR</b>	11%	4
<b>TIC</b>	4%	5
<b>DD</b>	3%	6

Source : données de Direction générale des impôts (DGI)

Tab n° 4: Structure des cotisations sociales en moyenne de MMDH

Nature	00-07	08-2014
<b>CNSS</b>	46,2	79,8
<b>CMR</b>	10,2	19,1
<b>RCAR</b>	1,1	1,9
<b>CIMR</b>	2,3	4,8

Source : données de DGI et Trésor public

### Bibliographie

- Rapports annuels de Bank al Maghreb (2009/2016).
- Lois des finances (2009/ 2016).
- Rapport : Conseil économique et social novembre 2012.
- Rapport préparé par la Caisse marocaine des retraites (CMR) pour le compte du Haut Commissariat au Plan Octobre 2005.
- Article : Lurton Grégoire, « Mesurer la pression fiscale », Regards croisés sur l'économie, 1/2007(n°1), p. 66-68.
- Article : Finances news Publié dans Finances news le 28 - 09 – 2012.
- Article : <http://lavieeco.com/news/economie/la-pression-fiscale-se-stabilise.html#hxfWhcRjbeSL2w3p.99>
- Article : <http://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/cercle-127630-la-pression-fiscale-au-maroc-etreinte-coercition-et-ecran-de-fumee-102407.php?zzLeXYPEwBlylkad.99>

**COURTE ANALYSE DE LA CRISE FINANCIERE PUBLIQUE  
MAROCAINE PAR REFERENCE A L'IMPOT**

**Par**

**Nour-eddine QACH**

**Professeur des Sciences Juridiques et Politiques à l'EST de Meknès,  
Université Moulay Ismail.**

**Résumé :**

Le système économique-politique vit en parasite sur le système fiscal. Devant le blocage de jouer sur les dépenses et devant le refus de l'Etat de créer un nouvel horizon fiscal, on met au point des budgets de reconduction. Il n'y a pas de maîtrise aussi bien au niveau des dépenses publiques que des recettes. Il y a en fait un déséquilibre plus profond, c'est le déséquilibre structurel....

**Mots clés :** Impôt- crise - rente- endogène-exogène.

**Abstract**

The economic-political system is a parasite on the tax system. In the face of the government's refusal to create a new fiscal horizon, renewal budgets. There is no control either in terms of expenditure revenue. There is in fact a deeper imbalance, it is the structural imbalance ....

**Keywords:** Income-crisis - endogenous-exogenous -rent.

L'impôt est un problème continu au centre de la problématique générale. A travers l'étude de l'impôt, on a un éclairage suffisant sur tous les phénomènes économiques, politiques et financiers.

On peut déjà dire, en prenant un premier exemple, qu'il n'y a pas articulation entre le type de croissance suivi par le Maroc et la construction du système fiscal.

On a aussi comme deuxième exemple, une corrélation entre la montée des déficits au niveau de l'Etat et le transfert des prérogatives étatiques au profit des communes, en réalité du mécontentement populaire sur les élus.

Compte-tenu des pesanteurs sociologiques de notre culture, la tendance est globalement à la conscientisation politique au niveau local.

La T. V.A<sup>226</sup>, un troisième exemple, est facturée et récupérée, quels sont les impôts réellement supportés par les entreprises qui crient au « trop d'impôts » ?

Cette rationalité du système fiscal n'est pas acceptée, encore faut-il être capable de produire un nouveau schème ou un système qui apportera une alternative aux contradictions socio-économiques.

Quel est l'impact des dépenses publiques sur les ménages ? On peut prendre tous les services votés et trouver des gisements de ressources.

Est-ce qu'il n'y a pas une antinomie entre le désengagement de l'Etat d'un côté, et un culte de libéralisme démesuré qui entre forcément en conflit avec les différentes composantes de la société de l'autre ?

Comment concilier cette rationalité du marché faite de l'accumulation pour l'accumulation et une politique économique et financière de type colbertiste ?<sup>227</sup>

La question du chômage, un quatrième exemple, l'entassement des richesses n'a pas résorbé le fléau du chômage qui reste un élément déstabilisateur des systèmes politiques.

Le blocage est dans l'opposition entre deux rationalités, une qui pousse à l'harmonie et à la solidarité et une autre en mouvement qui repousse cette logique.

La fiscalité marocaine ne peut être examinée que si elle est assimilée dans ses notions de système et de structure.

La règle de droit sanctionne les structures sociales. On ne peut pas par exemple dire, comme il y a au Maroc, un certain type d'Etat, il y a automatiquement, des structures de type bourgeois.

---

<sup>226</sup> Lire taxe sur la valeur ajoutée introduite au Maroc par la réforme fiscale de 1984.

<sup>227</sup> Le colbertisme étant le courant de pensée qui en s'appuyant sur les théories mercantilistes préconise un strict protectionnisme et une intervention de l'Etat dans tous les domaines.

Or les choses ne sont pas toujours comme ça et le schéma tombe en faillite. Il faut éviter les approches non- dialectiques. Il faut introduire une approche qui soit différentielle, telle celle développée par **L.Althusser** à qui revient de contribuer par sa **théorie des instances**<sup>228</sup> à une meilleure compréhension de l'articulation entre les sphères des rapports économiques et sociaux, du politique et de l'idéologique.

La réalité sociale pour Althusser constitue une topique organisée en trois instances :

.l'instance économique ou la combinaison productive dans une société de marché entre capital et travail,

.l'instance politique ou le système de pouvoir,

.et l'instance idéologique qui normalement doit voiler tout, elle a une double fonction, une fonction de légitimation et une fonction de mystification.

Ces trois instances sont des éléments de la réalité sociale et entretiennent des relations entre elles.

La notion de structure renvoie aux concepts. Une fois, cette structure définie par les concepts dont il est nécessaire de choisir ceux parmi ces concepts permettant de caractériser la réalité observée ou structure.

Ces concepts évoluent. Il faut dire que le problème ici se pose dès qu'on cherchera à utiliser les concepts adéquats.

Le savoir positif a le défaut de ne pas montrer les mutations profondes qui permettent de clarifier les choses, d'où la nécessité d'expliquer les problèmes financiers a fortiori fiscaux par rapport à l'histoire des structures.

Au Maroc, on reproduit les mimétismes étrangers à base de positivisme, ces mécanismes qui sont générateurs de tensions.

Par la suite, il sera possible de poser la problématique du rapport entre la structure sociale et le système fiscal qui lui correspond déterminé par la superstructure politique, des éléments économiques de base, par des éléments externes qui peuvent être à un moment dominants.

Mais ce sont souvent, les éléments internes qui sont déterminants en dernière instance. C'est ce à quoi s'attèlera notre première partie.

Se pencher sur l'impôt au Maroc, c'est raisonner dans un cadre qui intègre toutes les composantes de l'économie, de la science politique, de la sociologie, du droit , en bref de la réalité sociale.

Derrière la fiscalité, il y aura la fiscalité centrale, régionale et locale, mais tout ça est lié. Derrière la fiscalité territoriale, il y aura le problème du dialogue social. Le problème du dialogue social, qu'est-ce qu'il y a derrière ? Il y a le problème du déficit budgétaire. Derrière celui-ci, il y a le problème des inégalités fiscales évoquant le problème de la fraude fiscale.

La fraude ou l'évasion fiscale sont des formes de corruption. Le citoyen est une abstraction. Dans la cité, il y a des agents économiques qui n'ont pas le même comportement. Le problème de l'incivisme fiscal se nourrit de l'inégalité dans la répartition fiscale.

---

<sup>228</sup> Voir Louis Althusser, Positions (1964-1975 ), p.p. 67-125.

Le Maroc a besoin de ressources, mais on ne peut pas augmenter la pression fiscale<sup>229</sup>. L'Etat a des difficultés à maîtriser les dépenses sociales, il s'est engagé dans un processus qui

l'empêche de revenir sur certaines décisions, notamment les dettes.

On ne peut pas dire par exemple, que l'intérêt de la dette publique, on va essayer de le diminuer. On ne peut pas non plus reprendre la dette externe marocaine et refaire un nouvel ajustement.

Si on ne peut pas agir sur le niveau de la dette publique, si on ne peut pas agir sur les dépenses sociales, c'est que les marges de manœuvre se sont rétrécies. Probablement la réflexion, il faut la réorienter du côté de l'impôt.

Comment réaménager ce dernier de manière à définir un nouveau cadre conceptuel qui permet d'apporter des réponses à la crise des Finances publiques au Maroc. Ce sera l'objet de notre seconde partie.

**I – Où se niche le pouvoir économique ? Où se trouve la richesse extraite ? Et comment la fiscalité est articulée à cette logique ?**

La problématique peut être énoncée comme suit : d'où vient l'origine du surplus social ? Quels sont les détenteurs de cette épargne ? Quelle est la destination de ce même surplus ? Et quel rôle assume l'impôt dans la ponction et l'orientation du surplus en question ?

Pour élargir un peu notre champ d'idées, d'où vient l'argent de l'Etat et où va-t-il ? Mais d'abord, qu'est-ce que l'Etat ?

L'Etat est l'émanation de certains groupes et pour assurer sa fonction d'Etat apparaît au-dessus des classes. **Antonio Gramsci** parlait de violence cuirassée de l'Etat.

L'Etat moyennant la contrainte va prélever l'impôt qui devient la condition de reproduction de L'Etat.

L'impôt assume une fonction de reproduction de l'ordre social, c'est-à-dire de l'Etat qui a étendu son système reproductif<sup>230</sup>.

L'Etat marocain va assurer avant, durant et après la colonisation, d'importantes fonctions pour permettre à l'épargne sociale –au surplus social-, de prendre en charge sa fonction dans le cadre social et pour permettre une reproduction du système économique, social et politique<sup>231</sup>.

Dans la plupart des cas, pour assurer la reproduction du système économique, l'Etat est obligé de réguler un certain nombre de mécanismes de nature à éviter la chute des marges de bénéfice et d'opérer des arbitrages entre les différents secteurs, entre les différentes catégories

<sup>229</sup> La pression fiscale est obtenue en faisant l'agrégation des différents impôts **directs** et **indirects** rapportés au **P.I.B.**

<sup>230</sup> Un Etat qui ne se reproduit pas est un Etat mort. C'est le cas de Rome de Jules CESAR.

<sup>231</sup> Exemple de l'office chérifien d'exportation ( O.C.E ) qui a été créé par l'Etat en prenant la responsabilité d'exporter , par ce biais a donné à la classe des rentiers , un moyen de maintenir leur profit. L'Etat a décidé de liquider cet organisme, mais pour reproduire le système sur de nouvelles bases.

sociales et les différentes fractions du capital, au niveau de l'énergie, au niveau de la politique des subventions, de la politique du crédit....

Ce qui commandait l'activité économique au Maroc, c'est l'épargne dégagée par le secteur agricole. Il y a toujours un surplus. Même si la production est faible, l'épargne est toujours forte, **pourquoi ?**

La main d'œuvre dans le secteur primaire est bon marché, le S.M.A.G.<sup>232</sup> n'est pas appliqué dans les compagnes. Par ailleurs, les gens ne travaillent pas toute l'année, il n'y a pas de sécurité sociale.

Et dans la mesure où l'Etat a tendance à encourager le rentier, il lui donne l'eau, c'est-à-dire les barrages financés par l'argent du contribuable, qu'il ne paie pas à son coût, il y a une sous-tarifification à ce niveau, le -mazout- subventionné, il y a l'impôt qui a été toujours faible<sup>233</sup>.

Le coût des facteurs étant faible. Pas de plus-values, par conséquent, pas d'impôt sur les plus-values. Il y a aussi l'accès au crédit concentré sur les grosses exploitations et il s'agit d'un crédit bonifié, c'est-à-dire ne supportant pas le coût de l'argent que va supporter le budget général.

Le code d'investissement agricole ne fait payer ni droits de douane, ni T.V.A au secteur agricole, résultat, tout ça permet le surplus<sup>234</sup>.

Et l'Etat est allé plus loin en garantissant leurs exportations aux agriculteurs par le biais des accords conclus avec les pays occidentaux.

L'Etat n'est pas qu'une bureaucratie, une rationalité, un système social qui structure la sphère de coercition. Ceci pour dire que le pouvoir au Maroc, c'est un bloc agro-industriel qui va être organisé à travers des groupes de pression.

L'Etat va être l'agent régulateur qui va assurer une rationalité au système. Le secteur public par exemple, on l'a créé parce qu'il s'insérait dans une logique du système.

### **L'Etat est la condition du système né du système.**

Dans la mesure où les structures de la société marocaine sont dominées par un système rentier ; ce qui signifie que c'est le surplus dégagé par le domaine agricole qui donne au système sa cohérence ; l'Etat va être amené d'une part, à sauvegarder les intérêts du domaine des rentes. D'autre part, à orienter une partie de l'épargne vers le secteur industriel. D'où les

<sup>232</sup> Lire, salaire minimum agricole garanti.

<sup>233</sup> Depuis 1956, le secteur agricole ne paie pas d'impôt ou presque.

<sup>234</sup> Les rentiers ne paient pas d'impôt, le monde industriel va échapper à l'impôt par le moyen des codes d'investissement. Tout ce qu'on a, est une fiscalité arrimée à la consommation, c'est-à-dire une fiscalité indirecte ( T.V.A+Droits de douane+accises- taxes intérieures de consommation- ). Le reste environ 25%, provient de L'I.R et de L'I.S.

politiques dites d'encouragement aux investissements industriels ( les stimulants fiscaux ), et la politique dite de substitution aux importations.

### **Qu'est-ce que au juste, cette politique de substitution aux importations ?**

Avant d'en arriver là, et pour préciser davantage l'articulation qui existe entre les structures de la société et la structure de l'impôt, il importe de revenir de manière très rapide sur les différentes phases de notre histoire socio-économique.

. Une première phase d'abord, dominée par l'émergence au Maroc d'une organisation sociale qui s'apparenterait au mode de production asiatique.

A la base, on a un mode de production asiatique, c'est-à-dire qu'il y a un ancêtre commun qui assure la liaison entre le « Makhzen »<sup>235</sup> et les tribus. Ceci au niveau social.

Au niveau politique, le « Makhzen » qui prélève l'impôt se maintient au pouvoir par l'allégeance – ou la « bayâa »-. Le système étant soudé par l'idéologie religieuse.

Et au niveau économique, une économie faiblement productive. Le « Makhzen » assume les fonctions économiques primordiales.

Comment se fait le prélèvement fiscal ?

Il y avait deux types de prélèvement, sous forme de numéraire, sinon sous forme de biens (cheptel, blé... jusqu'à 40% de la récolte, c'est énorme ! c'est-à-dire que le fellah devait payer la ½ de sa production, ce qui a entraîné la contestation fiscale<sup>236</sup> ou « bled siba ».

Et le deuxième prélèvement, l'impôt-prestation ( l'enrôlement dans l'armée française , le fameux « guich ». Les berbères en général, assuraient l'impôt-prestation).

Deuxième étape, apparition suite à la décomposition du mode de production asiatique, d'un mode de production semi-féodal.

Le prélèvement du surplus étant objet et enjeu des différentes luttes entre les tribus et le « Makhzen » amenant progressivement à l'affaiblissement de ce dernier et à un détournement important d'une fraction du surplus au profit des chefs de tribus et des protégés du Makhzen .

### **Détournement du surplus + allocation des domaines = une société semi-féodalisée**

<sup>235</sup> Gouvernement du sultan au MAROC.

<sup>236</sup> Aucun ouvrage d'histoire sur le Maroc à part quelques pages discrètes, notamment l'ouvrage à **Germain Ayache** « Eléments d'histoire marocaine », ne parle de cette articulation de l'instabilité du système politique et le refus fiscal. A la limite comme si la fiscalité était neutre. La violence fiscale objective et objectivée est intériorisée dans le droit. C'est l'article 17 de la constitution marocaine révisée qui vient du législateur français de 1789 incitant chacun à contribuer selon sa capacité. Plus le droit théorise dans sa construction juridique, plus cette vision idéologique est intériorisée. On entend dire que les marocains n'ont pas de civisme fiscal. De quel civisme s'agit-il ? Le civisme fiscal des marocains est un ultra-civisme.



Affaiblissement économique et renforcement politique, c'est à ce moment-là que les colons vont être tentés d'investir le bastion. Alliance des féodaux marocains et des coloniaux français durant cette phase.

Troisième période, quelle va être la structure de la société marocaine aux lendemains de l'indépendance ?

L'influence politique du secteur semi-féodal est relativement atténuée, mais le domaine foncier est peu touché par l'indépendance nationale. On va assister à un renforcement de la propriété foncière<sup>237</sup>.

L'Etat post colonial va à partir de ce rapport de force, élaborer une stratégie économique et fiscale élargissant ainsi, les capacités de production pour ce secteur par l'exportation du surplus agricole.

L'idée ici, c'est de ne plus prendre l'impôt aux rentiers, mais de le transférer sur les salariés du monde urbain. En allégeant cette fiscalité, on a dégagé des bénéfices conséquents qui vont être canalisés vers l'industrie immobilière notamment. Il s'agit de prendre l'impôt au niveau de la consommation finale.

Pour résumer, faiblesse des coûts d'exploitation et expansion du chiffre d'affaires. Il s'est constitué un secteur rentier puissant qui représente les 2/3 de l'épargne nationale.

Alors que l'agriculture est passée d'après les statistiques officielles de 40% à 17% dans la production nationale. Si en termes de production ça a diminué, en termes d'épargne, c'est l'agriculture qui continue à nourrir l'économie marocaine.

L'épargne agricole est le nerf des systèmes économique et fiscal, les conditionnant également.

**II-** Si on accumule l'épargne, qu'est-ce qu'on peut faire avec ?

L'Etat a besoin de se reproduire comme Etat. Il a besoin dit autrement, de s'enrichir sinon il recule.

L'Etat est condamné à développer une politique, une stratégie permettant de drainer cette épargne vers d'autres secteurs de l'économie que ceux traditionnellement connus en état d'affaiblissement.

Au Maroc, cette épargne ou bien a été expatriée. Ce processus d'expatriation a bien fonctionné dans les premières décennies et fut arrêté par la dévaluation du dirham notamment.

La deuxième orientation qui a été possible, c'est de le réinvestir dans le secteur rural, mais là encore il y a des limites, c'est la loi économique des rendements décroissants.

---

<sup>237</sup> Vente par l'Etat aux anciens propriétaires fonciers à des prix symboliques, quelque chose comme 800.000 hectares dont disposaient les colons qu'on a indemnisés.

On se heurte au Maroc aussi, depuis un certain nombre d'années au phénomène des terres non arables, d'autant que le Maroc est exposé à la désertification – mangeant la partie utile des terres à cultiver – d'une part, et à une très forte urbanisation qu'engendre l'explosion démographique d'autre part.

L'épargne ne pouvait alors aller que vers le secteur urbain pour se faire fructifier. Seulement, elle ne peut pas aller comme ça, il faut des taux de rendement satisfaisants.

A ce niveau, l'Etat sollicité à intervenir a du déployer deux types de politique :

- la politique d'industrialisation qui fut appelée, politique de substitution aux importations.
- la deuxième est la politique d'encouragement à la production sous forme de chartes d'investissement, la politique des stimulants fiscaux.... Il s'agit par là, de fournir à l'investisseur des avantages dans le cadre d'un régime économique libéral.

Pour récapituler, le système fiscal marocain doit être dépeint en deux temps. Le premier, c'est la période coloniale ; le deuxième, c'est la période post coloniale.

La période coloniale au Maroc était une période agricole surtout, le premier élément qui a été saisi, c'est le sucre<sup>238</sup>. Il y a ensuite tout ce qui entrainait dans la consommation culinaire de l'indigène.

Tout doucement, l'appareil colonial a jeté les bases de l'industrie légère. On est passé d'une imposition à base d'accises, à une imposition à base de chiffre d'affaires. On va frapper des systèmes d'opérations.

Ces taxes sur le chiffre d'affaires s'essouffleront toutes en cours de route, on est aujourd'hui à la T.V.A, c'est-à-dire les prélèvements sur la consommation intérieure.

Le système fiscal post colonial va être dominé par ce dispositif, c'est pourquoi au Maroc, les  $\frac{3}{4}$  des recettes fiscales sont prises sur la consommation et  $\frac{1}{4}$  sur les revenus.

L'impôt sur les revenus ( I.R ) va ponctionner les revenus des petite et moyenne couches sociales surtout, il épargne les hauts revenus.

Le système economico-politique vit en parasite sur le système fiscal. Devant le blocage de jouer sur les dépenses et devant le refus de l'Etat de créer un nouvel horizon fiscal, on met au point des budgets de reconduction. Il n'y a pas de maîtrise aussi bien au niveau des dépenses publiques que des recettes.

Il y a en fait, un déséquilibre plus profond, c'est le déséquilibre structurel. La non- maîtrise du système financier global, c'est-à-dire le déficit, reflète plus qu'un déséquilibre

---

<sup>238</sup> Les gens ne consommaient pas assez de sucre à cette époque suite à une forte taxation de ce produit par les français. Le glucose est un élément vital, ça a eu des répercussions sur la productivité économique. On n'ose pas aborder ces questions, c'est-à-dire le rapport santé publique / impôt. Le développement socio-économique a été retardé d'au moins une génération au Maroc.

comptable, plus qu'un déséquilibre financier, ça exprime les dysfonctionnements dès lors que ceux-ci sont rapportés à l'ensemble de l'économie.

Derrière les équilibres comptable et financier qu'on cherche à réaliser, on recherche en fait, un système d'équilibre social qui n'est jamais dominé, et la quête d'un meilleur équilibre prend la forme d'équité émanant des différents intervenants dans le système social.

Le problème de l'équilibre ou du déséquilibre du budget renvoie à des problèmes puissants qui sont le dysfonctionnement structurel dans lequel est le Maroc, qui renvoie au problème de la redistribution, et qu'en dernière instance, la solution réside dans notre aptitude à redéfinir une politique de redistribution qui sera insérée dans la politique budgétaire.

Cela voudrait dire concrètement, remettre le système fiscal actuel à plat, espérer un allègement de la pression fiscale et un meilleur rôle de l'impôt dans la stratégie de développement.

### **Bibliographie**

- .Louis Althusser, Positions (1964-1975), Paris.
- .Gabriel Ardant, Histoire de l'impôt, Paris, Fayard, 1971 et 1992 (2t).
- .Samuelson P.A., « La théorie pure des dépenses publiques et de la fiscalité », in économie publique, collection du CNRS, Paris.
- .Uri Pierre, Changer l'impôt, Ramsay, Paris, 1981.

**LA DETTE PUBLIQUE AU MAROC :  
LA PIERRE ANGULAIRE DU SYSTEME DE GESTION DU BUDGET  
PUBLIC**

**Par**

**Fatiha REGRAGUI**

**Professeur d'Economie et de Gestion à l'EST de Meknès, Université  
Moulay Ismail.**

**Résumé :**

Le présent travail est un essai d'analyse du poids de la dette publique au Maroc, un poids lourd qui impose aux autorités de tutelle une gestion adéquate dans le cadre de la réforme des finances publiques.

Nous avons établi des calculs pour mesurer la corrélation entre la dette publique et d'autres variables endogènes et exogènes de l'économie marocaine, ce qui nous a conduit à déduire que la gestion de la dette publique au Maroc est défailante puisque nous sommes imposés à suivre les directives des organismes financiers internationaux sans prendre en considération la nature de la structure économique fragile comme le témoignent le déficit de la balance commerciale et le faible taux de la croissance économique.

Une telle gestion ne pourra qu'accentuer la gravité de la dette, alourdir son remboursement et enjambrer la réforme des finances publiques.

**Mots- clés :**

Dette publique, finances publiques, gestion de la dette, Maroc.

**Abstract :**

This paper is an attempt to analyze the weight of public debt in Morocco, a heavy weight which imposes appropriate management on the supervisory authorities.

We have calculated calculations to measure the correlation between public debt and other endogenous and exogenous variables of the Moroccan economy, which led us to deduce that the management of the public debt in Morocco is failing. Since we are forced to follow the guidelines of international financial institutions without taking into consideration the nature of the fragile economic structure.

Such management will only accentuate the gravity of the debt, increase its repayment and span the reform of public finances.

**Keywords :**

Public debt, public finance, debt management, Morocco.

**Introduction :**

Pour Rappel, la dette publique est la dette du Trésor à la fois intérieure et extérieure plus la dette extérieure garantie des établissements publics et des collectivités locales et des banques.

Notons que la dette garantie augmente plus vite que la dette du trésor et que la dette publique au Maroc représente 82,2% du PIB en 2015 contre 80,1% en 2014.

Le service de l'emprunt est de 50 % du budget de l'État, c'est-à-dire presque la valeur des recettes fiscales et trois fois la valeur du budget de l'investissement.

**-Quelles sont les raisons de la gravité de la dette publique au Maroc ?**

**-Quelle interprétation peut –on donner aux résultats de la gestion de la dette publique dans le cadre de la réforme des finances publiques ?**

**Et quelle est notre déduction analytique d'une telle situation ?**

**I- Etat des lieux :**

Historiquement, la crise de la dette publique et surtout de la dette extérieure<sup>239</sup> au Maroc a commencé à partir des années 80 et lorsqu'on parle de cette période, on se rappelle de la crise économique et qui n'est que l'aboutissement de la stratégie d'investissement hautement capitaliste que le Maroc a mené dans le cadre du plan quinquennal 73-77.

En effet, suite à l'augmentation prodigieuse du prix de phosphate, principale exportation du Maroc, ce dernier a adopté une politique d'investissement qui dépassait ses capacités financières. Devant la brutale chute du prix de phosphate en 1976 et afin d'achever son planning, le Maroc a dû faire appel à l'emprunt extérieur, rendu facile grâce à la faiblesse des taux d'intérêt.

---

<sup>239</sup> L'emprunt extérieur comprend les crédits commerciaux, les concours du FMI et encore les prêts à CT et qui ont atteint 1844 millions de DH entre 1980 et 1981, après avoir enregistré un niveau de 143 millions de DH.

Conjointement à ces éléments, le facteur politique a joué son rôle. En 1975, le gouvernement a fait valoir sa souveraineté nationale sur les terrains sahariens, ce qui a demandé encore des dépenses énormes.

D'autres facteurs y s'ajoutent, accélérant l'événement de la crise économique et financière. Ils se résument dans la hausse du taux d'intérêt notamment celui du dollar Américain dont est exprimée la dette marocaine extérieure, la chute du prix des matières premières y compris le phosphate, la hausse du prix de pétrole et puis la poursuite des politiques déflationnistes et protectionnistes par les pays industrialisés.

Chose qui a contribué au renchérissement de la charge de la dette et des importations et à la perte du gain d'exportations. Bref, toutes ces raisons ont rendu impossible le remboursement de la dette extérieure.

C'est ainsi, que le Maroc a lancé sa stratégie d'ajustement sans assistance des organismes financiers internationaux dans le cadre du plan 78-80 et qui s'est voulu un plan d'austérité et de refroidissement de la machine économique.

Il visait l'absorption du déficit de la balance de paiements par la limitation des importations et la promotion des exportations.

Des mesures étaient appréhendées dans ce sens comme l'application des contingents et l'interdiction en mai 1983 du fonds préalable à l'importation.

Malgré ces efforts, les déséquilibres économiques continuaient à s'aggraver, incités par l'événement du second choc pétrolier en 1979, la sécheresse du début des années 80 et d'autres dilemmes internes inhérents à la mauvaise structuration économique.

Pour sortir de la crise, des négociations avec le FMI se sont entamées en 1980, mais qui n'ont pris la forme officielle d'un programme d'ajustement structurel (PAS) qu'en 1983 pour se compléter après par un programme d'ajustement sectoriel (PA), appliqué sous la férule de la Banque Mondiale, un tel programme ne s'achèvera qu'en 1993.

Le PAS se fixe des objectifs et se sert d'un ensemble de moyens d'action pour les atteindre. Le programme d'ajustement est formé de trois volets, visant la compression de la demande en

s'inspirant de la théorie libérale axée sur l'ouverture sur l'extérieur, la libéralisation et le recul de l'Etat.<sup>240</sup> Le volet budgétaire était aménagé de façon à réduire le déficit budgétaire.

Les autorités économiques marocaines ont estimé que le déficit du trésor se situerait à 9,1% en 1983 et à 7,3% en 1984 contre 14,5% et 12,3% respectivement en 1981 et 1982, afin d'atteindre le taux de 3% en 1987.

La politique monétaire s'est vue plus restrictive, dans le but de corriger les dérapages monétaires et mobiliser l'épargne.

La masse monétaire, devrait atteindre un taux de croissance de 12% en 1983 (taux inférieur à celui du PIB). Entre autres, la politique monétaire a visé la promotion des secteurs prioritaires de l'économie: le secteur d'équipement, d'exportation, du tourisme et du rapatriement des RME.

A l'égard de l'investissement, le choix était fixé en fonction des intérêts d'emploi et de production qui lui sont liés.

Sur le plan extérieur, l'objectif primordial escompté concernait la mobilisation des devises par la promotion des exportations. Quant au PA sectoriel, il maintenait le rôle de mobilisation de l'offre et il s'est vu plus dirigé vers la croissance que vers la stabilisation et l'ajustement. Son action touchait les secteurs d'agriculture, d'éducation nationale, d'établissements publics, du commerce et d'industrie.

Le P.A (structurel et sectoriel) a focalisé un ensemble d'objectifs et a usé des moyens pour y arriver.

Au niveau sectoriel, il a fallu adopter une politique de prix à l'égard du secteur agricole par la révision à la hausse des prix de produits agricoles et la réduction de 30% des subventions sur les engrais.

On note encore, le renforcement de la formation professionnelle et la rationalisation des dépenses de l'enseignement public, vis à vis du secteur d'éducation nationale.

---

<sup>240</sup> - Ces objectifs sont synthétisés d'après les rapports annuels de Bank.Al -Maghrib allant de 1983 à 1993.



Les mesures adoptées au profit du secteur public, consistaient à mettre en place un comité de vigilance pour étudier le problème des arrières, de surcroît l'accent était mis sur la nécessité de désengagement de l'Etat et la privatisation du secteur public.

Le commerce et l'industrie ont bénéficié des encouragements au profit des industries orientées vers l'exportation, garanties par l'assouplissement des procédures douanières et du contrôle de changes et par la libéralisation des prix.

Comme on l'a déjà souligné, le PA structurel, s'est armé de trois politiques: budgétaire, monétaire et extérieure.

Dans le cadre de la politique budgétaire, il a fallu dans un but de contourner le déficit des finances publiques, adopter des mesures consistantes de gel de salaires, d'emploi, de réduction des bourses d'enseignements, des dépenses d'investissement et des subventions à la consommation (Sucre, huile et farine) voire leur suppression vis à vis du beurre, du lait, de la farine de luxe et des produits pétroliers.

Dans un besoin d'encouragement des recettes publiques, des aménagements des taux d'imposition fiscale ont eu lieu dans le sens de hausse, voire même la mise en place de nouveaux impôts (l'IS, la TVA et l'IGR). Par la même occasion, les tarifs d'eau, de transport et d'électricité ont augmenté.

Mais après une série de réformes, la position d'endettement du Maroc à l'échelle internationale a relativement évolué. En effet, différents classements ont été donnés au Maroc au regard du poids de sa dette publique :

❖ *D'après le Rapport de MCKINCEY:*

Le Maroc est le pays le plus endetté d'Afrique et du Monde Arabe en termes de dette par rapport au PIB;

❖ *Selon l'agence de notation MOODY'S :*

La note destinée au Maroc est passée de stable à négative, suite à l'augmentation du déficit public, puis à stable en 2015;

❖ *Selon la COFACE :*

La notation accordée au Maroc est A4/A4 à perspective stable le 26 janvier 2016.

<b>Notations Coface des en janvier 2016 des cinq premières économies africaines</b>		
<b>Pays</b>	<b>Risque pays</b>	<b>Environnement des affaires</b>
<b>Maroc</b>	<b>A4</b>	<b>A4</b>
<b>Afrique du Sud</b>	<b>B<sup>(1)</sup></b>	<b>A4</b>
<b>Algérie</b>	<b>B<sup>(1)</sup></b>	<b>B</b>
<b>Egypte</b>	<b>C</b>	<b>B</b>
<b>Nigeria</b>	<b>C</b>	<b>D</b>
<b><sup>(1)</sup> Pays rétrogradée de A4 à B depuis le 26 janvier 2016</b>		

Les raisons de la gravité de la dette publique au Maroc se résument dans la crise mondiale, qui se traduit par une crise alimentaire, par la baisse de la demande internationale, par la hausse des prix des produits pétroliers, par le recul des sources des devises, c'est le cas des investissements directs étrangers, du tourisme et des transferts des MRE avec un taux actuel de la dette publique extérieure de 25 %.

D'un autre côté et d'après le HCP, la problématique de la dette publique au Maroc puise ses fondements dans les effets des politiques d'austérité menées au Maroc depuis les années 1980 à la suite de la déclaration d'insolvabilité financière du Maroc à rembourser sa dette extérieure.

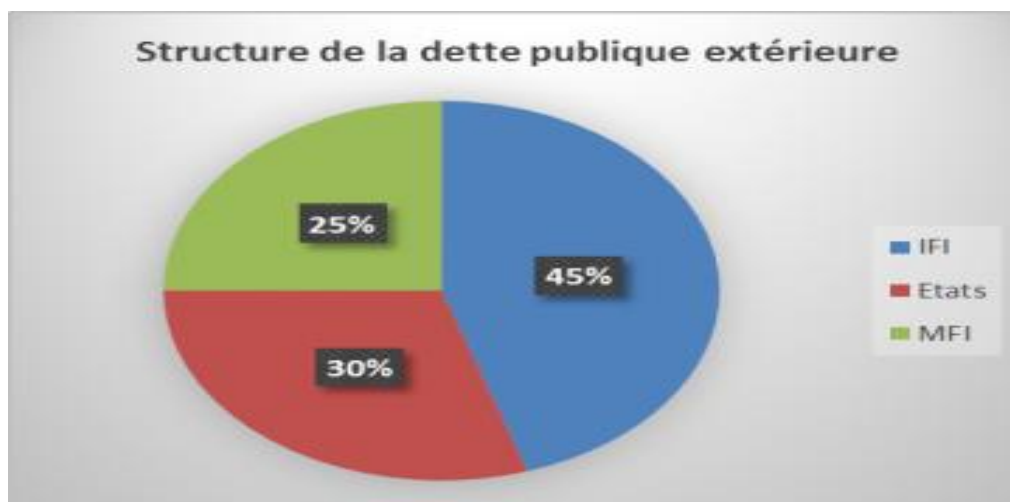
En fait, ce défaut de la gestion de la dette publique est attelé à l'incapacité du Maroc à gérer ses finances publiques et à répondre au besoin de financement des projets d'investissement hautement capitalistiques.

Aussi, la dette publique est insoutenable et insupportable car son remboursement aggrave l'inégalité sociale et réduit les dépenses publiques d'éducation, de santé, d'habitat salubre et d'autres dépenses en faveur du développement humain.

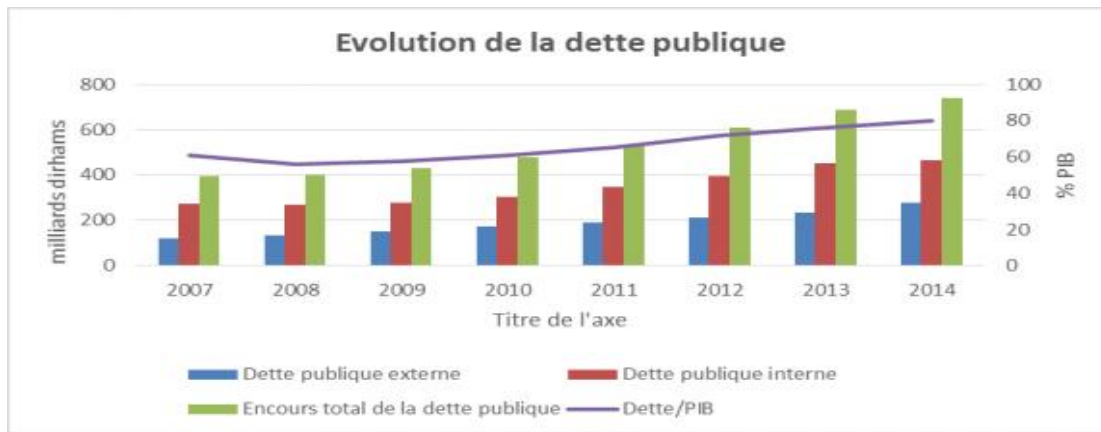
Ce qui a mené certains pays à suspendre le remboursement de la dette publique sur la base du rapport de la commission de la dette, c'est bien le cas de la Grèce et de l'Equateur. Et le Maroc s'appuie sur ces expériences pour en faire de la sorte.

Quant à la Structure de la dette publique extérieure, le schéma suivant montre que la grande part de cette dette provient des institutions financières internationales à hauteur de 45%, 30% émane des Etats et le restant 25% du marché financier international.

De ce fait, on arrive à comprendre les raisons de l'imposition des règles strictes de la régulation financière de la part des instances internationales et la lourdeur du remboursement de la dette.



Source : Rapport de BAM



Maroc - Dette brute publique en % du PIB



Source : FMI  
Années : 2015  
Création : Actualitix.com - Tous droits réservés



Les différents schémas diffusés par les instances financières : Bank Al- Maghrib, la Banque mondiale et le fonds monétaire international, illustrent la gravité de la dette publique au Maroc et son évolution ascendante durant les différentes années.

**Quelle interprétation peut- on donner à ces résultats ?**

La croissance économique au Maroc a connu des phases de montée et d’effondrement selon la conjoncture internationale et selon les politiques gouvernementales adoptées, avec une grimpée en 1962, des taux même négatifs au cours de la période d’ajustement, pendant la décennie 1980 et au cours de la période de redressement des années 1990 et principalement en 1992, 1993 et 1997.

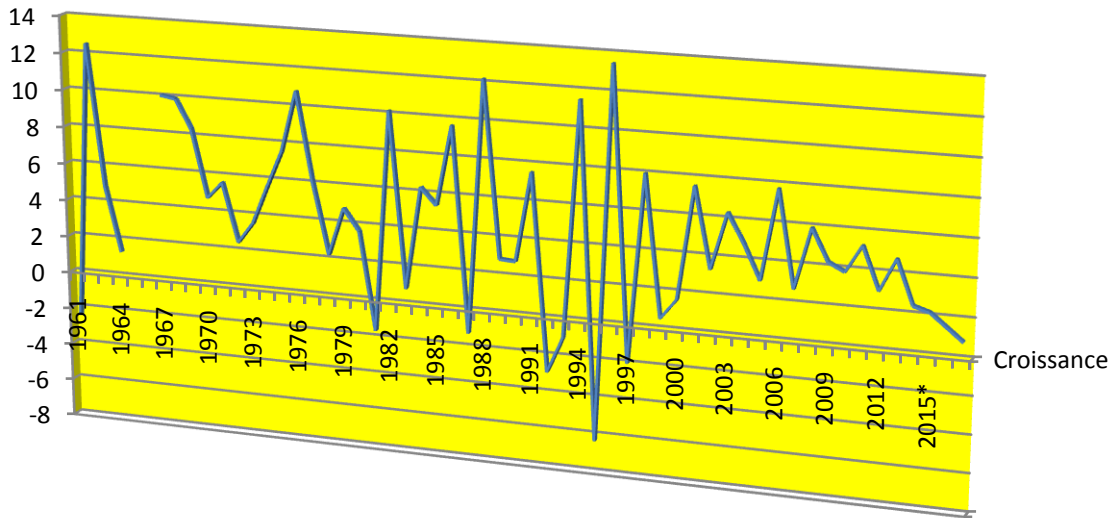
Après 2000, c'est vrai que le taux de la croissance économique a connu une nette progression, mais son évolution n'est pas maintenue. Par ailleurs, nous pouvons relever la grimpe de la croissance économique au Maroc en 2001, 2006 et 2008 pour diminuer après 2013.

Il se peut que l'ouverture de l'économie marocaine qui a officiellement pris de l'élan à partir de 2000 ait donné ses fruits en épargnant à l'économie marocaine les marasmes de la crise mondiale de 2007-2008. Néanmoins, la récession économique mondiale ne pourra pas passer inaperçue sans impacter l'économie marocaine qui demeure très dépendante des puissances étrangères.

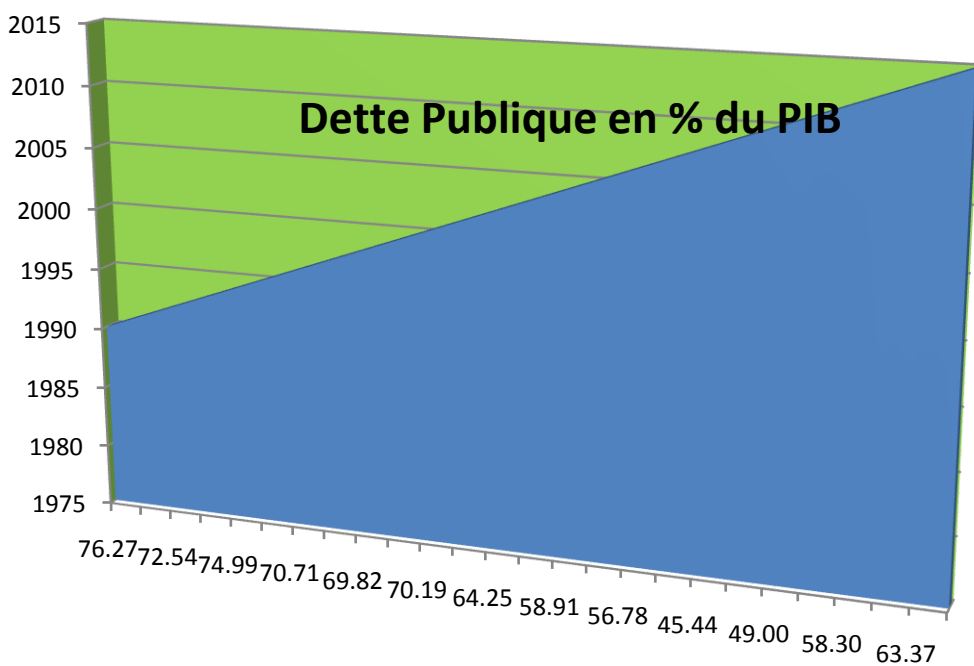
## **II- Essai d'analyse des données officielles :**

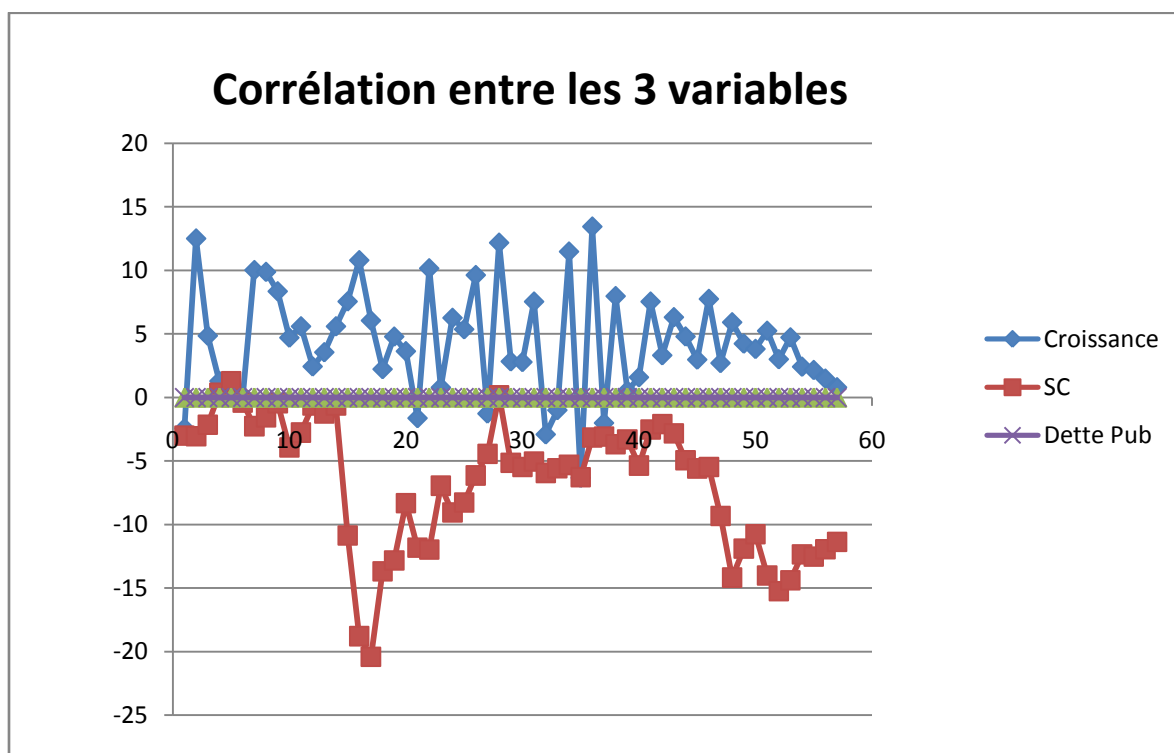
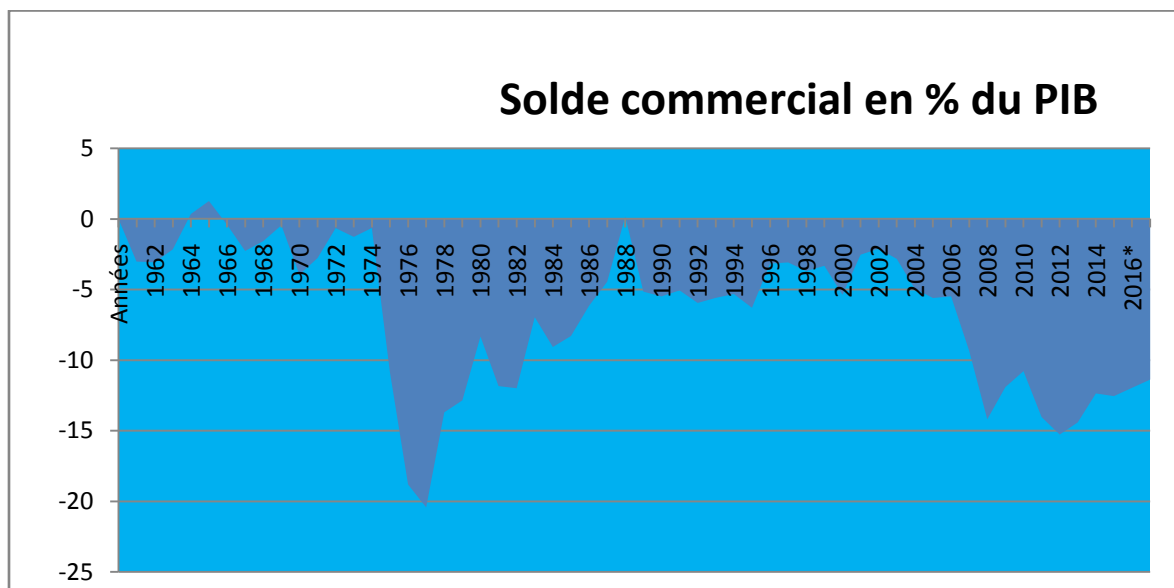
Sur la base des données officielles des autorités monétaires marocaines et internationales, nous avons représenté la corrélation entre la dette publique au Maroc et deux autres variables principales : le solde commercial en tant que variable externe et la croissance économique en tant que variable interne, ce qui nous a permis de dégager les graphiques ci-après :

### Croissance en % du PIB



### Dette Publique en % du PIB





**Graphiques établis à partir des données statistiques de la Banque Mondiale**

Le principal de la dette publique extérieure touche la balance des capitaux et ses intérêts touchent la balance courante.

La corrélation entre la croissance et la dette publique n'est que de **0,02620291** (voir tableau ci- après) :

Valeurs calculées/	Moyenne	Maximum	Minimum	Ecart	Coefficient	de
--------------------	---------	---------	---------	-------	-------------	----

grandeur économique				type	Corrélation en terme absolu: Croissance – S C & Croissance – Dette publique
Croissance % PIB	4,391	13,46	-6,33	3,131	-
Solde commercial % PIB	7,333	15,27	2,11	4,310	0,28
Dette publique % PIB	63,859	80,84	45,44	9,698	0,0262

Calculs établis à partir des statistiques officielles de la Banque Mondiale entre 1990 et 2015 sachant que le coefficient de corrélation est formulé ainsi :

$$\text{Correl}(X, Y) = \frac{\sum (x - \bar{x})(y - \bar{y})}{\sqrt{\sum (x - \bar{x})^2 \sum (y - \bar{y})^2}}$$

La dette publique au Maroc est un fardeau économique et sa part dans le budget Etatique garde presque la même accentuation le long des années, ce qui limite la croissance économique ou c'est plutôt la limitation du niveau de la croissance économique qui galope les possibilités de remboursement de la dette publique.

- L'endettement est conditionné par des mesures correctives imposées par les organismes financiers internationaux;
- Les organisations de Washington ont établi la relation entre l'aide financière et la réforme des finances publiques;
- La politique d'austérité est devenue une condition pour les pays africains pour financer les arriérés de paiements publics;
- Les aides accordées sont conditionnées par la suppression des dépenses qui freinent l'allocation des ressources et l'équilibre du budget de l'Etat. Dans ce sens, la déflation des revenus et des prix a été nécessaire;



- Le FMI dans les pays de l'Amérique Latine a toujours refusé l'inflation appliquée dans le cadre des stratégies de développement et l'autorise pour les pays africains.

Ce changement de vision du FMI reflète l'absence de cohérence théorique de la politique du FMI et un changement de la démarche de régulation financière, ce qui interpelle une gestion de la dette publique et des finances publiques selon la structure économique marocaine loin des directives des instances internationales.

**Références :**

Rapports de Bank Al- Maghrib ;

Rapports de La Banque Mondiale ;

Rapports du FMI ;

Rapports de l'Office des Changes ;

Rapports et données du Haut Commissariat au Plan ;

Wikipédia ;

Abdellah BAKOUCHI : "la politique du crédit au Maroc" , Imprimerie Najah el Jadida-Casablanca-1984, p95 ;

Abdelhadi BOUSSAS & Fatiha REGRAGUI, "Croissance, inflation, emploi, commerce extérieur et dette publique : Quels rapports entretenus au Maroc ?", dans Revue Finance & Finance Internationale, N° 3 juillet 2016 ;

<http://www.yabiladi.com/articles/details/38144/dette-publique-marocaine-insoutenable.html>.