

Évaluation de la Transparence budgétaire au Maroc : Une Analyse au Prisme du Cadre PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability)

Assessment of Budget Transparency in Morocco: An Analysis Through the PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) Framework

EL GHARBAOUI Mohammed

Enseignant-chercheur

École Nationale de Commerce et de Gestion Kenitra

Université Ibn Tofail

Laboratoire de recherche « Sciences de Gestion des Organisations »

mohammed.elgharbaoui@encgk.ma

KRAMI Rachid

Enseignant-chercheur

École Nationale de Commerce et de Gestion Kenitra

Université Ibn Tofail

Laboratoire de recherche « Sciences de Gestion des Organisations »

rachid.krami@encgk.ma

HABBOUCH Sami

Enseignant-chercheur

École Nationale de Commerce et de Gestion Kenitra

Université Ibn Tofail

Laboratoire de recherche « Sciences de Gestion des Organisations »

habbouch.sami@uit.ac.ma

ZOUGARI IDRISSE Nouralhak

Doctorant

École Nationale de Commerce et de Gestion Kenitra

Université Ibn Tofail

Laboratoire de recherche « Sciences de Gestion des Organisations »

nouralhak.zougariidrissi@uit.ac.ma

Date de soumission : 28/09/2023

Date d'acceptation : 10/11/2023

Pour citer cet article :

EL GHARBAOUI.M & AL (2023) « Évaluation de la Transparence budgétaire au Maroc : Une Analyse au Prisme du Cadre PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) », Revue Française d'Économie et de Gestion « Volume 4 : Numéro 11 » pp : 293 - 311.

Author(s) agree that this article remain permanently open access under the terms of the Creative Commons

Attribution License 4.0 International License



Résumé

La transparence budgétaire est essentielle pour renforcer la gestion des finances publiques au Maroc. Au cours de la dernière décennie, le pays a pris diverses mesures pour promouvoir la transparence budgétaire, en mettant l'accent sur la Loi Organique de la Loi des Finances (LOF). Cet article analyse ces mesures, en se concentrant sur la LOF, qui accorde une importance particulière à la transparence. Nous utilisons les résultats de l'évaluation PEFA-Maroc en 2016 pour évaluer l'état actuel de la transparence budgétaire. De plus, nous simulons une évaluation prédictive pour 2022, en nous focalisant sur la "transparence des finances publiques" et en intégrant les nouvelles dispositions de la LOF.

La comparaison entre les évaluations de 2016 et 2022 montre une tendance globalement positive en matière de transparence des finances publiques, bien que des progrès inégaux subsistent dans certaines sous-composantes. Toutefois, certaines lacunes persistent, notamment en ce qui concerne la qualité de la documentation budgétaire et le mécanisme de transfert de fonds aux collectivités territoriales.

Ces résultats soulignent l'importance de continuer à renforcer la transparence budgétaire au Maroc, en mettant l'accent sur la résolution des lacunes identifiées pour une gestion financière publique plus efficace et responsable.

Mots clés : Transparence ; finances ; budget ; Evaluation PEFA ; Maroc.

Abstract

Budget transparency is essential for strengthening public financial management in Morocco. Over the past decade, the country has implemented various measures to promote budget transparency, with a particular focus on the Organic Law on Finance (LOF). This article analyzes these measures, with a specific emphasis on LOF's commitment to transparency.

The study employs the 2016 PEFA-Maroc assessment results to evaluate the current state of budget transparency. Furthermore, a predictive assessment for 2022, specifically targeting "public financial transparency" and incorporating the new LOF provisions, is simulated.

Comparing the 2016 and 2022 assessments reveals an overall positive trend in public financial transparency albeit with uneven progress in certain subcomponents. Nevertheless, some gaps persist, particularly regarding the quality of budget documentation and the mechanism for transferring funds to local authorities.

These findings underscore the significance of ongoing efforts to enhance budget transparency in Morocco, with a focus on addressing the identified shortcomings for more effective and accountable public financial management.

Keywords: Transparency; Finance; Budget; PEFA Assessment; Morocco.

Introduction

Le Maroc s'est engagé dans une dynamique de changement multidimensionnelle à vocation tant institutionnelle que socio-économique. Afin de donner forme à cette dynamique, de vastes chantiers de modernisation ont été amorcés et plusieurs réalisations sont à même d'être relevées. Parmi ces chantiers phares, figure la modernisation du système de gestion des finances publiques (SGFP) de par son rôle central dans tout processus de changement prévu qui passe nécessairement par la mise à niveau de l'arsenal juridique encadrant les finances publiques dont la LOF est une composante incontournable pour la modernisation du SGFP. D'ailleurs, à travers l'examen des normes internationales en matière de gestion des finances publiques, il est possible de clarifier les éléments clés d'une gestion financière efficace, responsable et transparente. Cette étude permet de mieux comprendre les contours de la bonne gestion des finances publiques et les pratiques exemplaires à suivre.

Dans ce contexte, les enquêtes internationales relatives aux Systèmes de Gestion des Finances publiques (SGFP), particulièrement les évaluations menées par le Programme d'Évaluation de la Performance des Finances publiques (PEFA), identifient sept dimensions fondamentales qui composent la performance d'un SGFP transparent et cohérent. Ces dimensions sont les suivantes : La Fiabilité du Budget, La Transparence des Finances publiques, La Gestion des Actifs et des Passifs, L'Alignement de la Stratégie budgétaire sur les Politiques publiques et l'Établissement du Budget en Conformité, La Prévisibilité et le Contrôle de l'Exécution budgétaire, La Comptabilité et le Reporting financier, et a Surveillance et l'Audit externes.

À cet effet, les résultats de programme d'évaluation de performance des systèmes de gestion des finances publiques « PEFA », dans les deux éditions 2009 et 2016, ont été en parfaite synchronie avec les défis auxquels le SGFP marocain se trouve dorénavant confrontés. Ils ont en effet mis en exergue un certain nombre de faiblesses dudit système, certaines d'ordre organisationnel et d'autres liés à la composante de gestion au niveau de chaque pilier, qui ont fait l'objet de recommandations à travers une feuille de route pour pallier auxdits dysfonctionnements. En réactivité à ce constat, le présent article ambitionne l'étude de la mise en place de l'ensemble des réformes entreprises par le Maroc dans le chantier de la modernisation de son SGFP, notamment à travers la mise en œuvre de la Loi organique relative à la loi des Finances (LOF), en mettant l'accent principalement sur le pilier de la transparence.

L'objectif de cet article est de mesurer l'impact de cette réforme et ses mesures sur une évaluation prédictive dans le cadre du programme PEFA- édition 2022 au sujet du pilier de la transparence des finances publiques. Cette simulation d'impact dite évaluation à blanc servira de base dans la préparation d'une éventuelle mission d'évaluation PEFA durant l'année 2023 à la disposition des chercheurs, des praticiens et experts dans le domaine des finances publiques.

Ainsi, le présent article traite la problématique centrale suivante : **dans quelle mesure la LOF contribuera-t-elle à améliorer la transparence des FP au Maroc ?** En abordant cette question centrale, nous sommes amenés à poser de deux sous-questions auxquelles nous tenterons de répondre dans le cadre de cette étude :

- **Question 1** : Dans quelles mesures les nouvelles dispositions de la loi organique relative à la loi des finances répondent à cette problématique pour renforcer la transparence budgétaire dans le cadre du programme PEFA ?
- **Question 2** : Quel impact ces mesures auront-elles sur la notation du Maroc dans le cadre d'une évaluation PEFA ?

La problématique abordée dans ce document doit être examinée à travers trois axes principaux. Tout d'abord, dans le premier axe, nous examinerons le cadre général des finances publiques au Maroc en tenant compte des normes de transparence et en faisant référence aux meilleures pratiques internationales en la matière. Ensuite, dans le deuxième axe, nous présenterons les mesures clés de la LOF (Loi Organique relative à la Loi des Finances) susceptibles de renforcer la transparence des finances publiques en mettant en évidence les progrès accomplis dans le cadre de la réforme budgétaire. Enfin, dans le troisième axe, nous analyserons l'impact des mesures de la réforme budgétaire sur la notation du Maroc dans le cadre du programme PEFA, en nous basant sur une étude d'impact par le biais d'une simulation. Nous présenterons et discuterons également les résultats obtenus pour proposer des pistes d'amélioration afin que cette réforme puisse mieux s'aligner sur les normes internationales en matière de transparence des finances publiques.

1. Revue de littérature : Vers un cadre conceptuel de la transparence des finances publiques au Maroc

Afin de mieux comprendre l'état des lieux de la transparence des FP, il est nécessaire, dans un premier temps, d'analyser le cadre théorique et conceptuel de la transparence à travers la réalisation d'une revue de la littérature et la définition des concepts clés utilisés pour cet article,

à savoir la transparence et les finances publiques à travers l'analyse de l'émergence de ce concept dans la gestion de l'administration publique.

Ce concept, omniprésent dans les entreprises, a poussé de nombreux chercheurs à se pencher sur la question de la transparence des FP, essayant de la définir, cherchant les différentes conceptualisations de cette notion (Florini, 2007), bien que le concept de la transparence des FP n'a pas de définition universelle (OECD & Organisation of American States, 2002), il existe une multitude de ce concept, Le tableau 1 présente les différentes définitions issues de la littérature scientifique de la transparence des FP. Ainsi, de nombreux auteurs ont tenté de donner leur propre définition du concept, selon leur vécu (Grigorescu, 2003). De nos jours, des discussions prolongées persistent pour tenter d'élaborer une définition plus précise du concept de transparence dans le secteur public (Cucciniello et al., 2017).

Tableau N° 1 : Définitions de la transparence issues de la littérature scientifique

Auteurs	Définitions
(International Monetary Fund, 1998)	<i>Le processus par lequel les informations sur les conditions, les décisions et les actions existantes sont rendues accessibles, visibles et compréhensibles.</i>
(OECD, 2002)	<i>Le fait de faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations.</i>
(Grigorescu, 2003)	<i>La liberté de la circulation et la transmission des flux d'information garantie par un cadre institutionnel.</i>
(Florini, 2007)	<i>Le degré de disponibilité des informations pour les personnes extérieures qui leur permettent de s'exprimer en connaissance de cause sur les décisions et/ou d'évaluer les décisions prises par les personnes en place.</i>
(Bernier, 2012)	<i>La qualité de l'organisation qui informe sur son fonctionnement, ses pratiques, ses intentions, ses objectifs et ses résultats.</i>
(Glossaire de la LOF, 2016)	<i>La transparence est la caractéristique d'une organisation qui communique de manière intègre et précise les informations relatives à son fonctionnement, ses pratiques, ses intentions, ses objectifs et ses résultats. Au sein de l'administration publique, la transparence est une vertu recherchée pour sa capacité à renforcer la confiance établie avec les citoyens.</i>

Source : Consolidation personnelle

Les définitions présentées, dans le Tableau 1, se diffèrent dans les perspectives prises, mais adoptent une idée commune et évoquent toutes les mêmes éléments clés de la transparence, plus ou moins, relative aux FP.

La transparence est une caractéristique d'une organisation qui juge sa qualité, elle peut se présenter comme un processus de communication des informations relatives au fonctionnement de cette organisation, ce processus se définit par un cadre institutionnel et une approche systématique de production de l'information.

Le Fonds Monétaire International (FMI) a apporté un éclairage sur le concept dans son Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques (International Monetary Fund, 2007) dans lequel il a adopté la définition de (Kopits et al., 1998) : « *Transparence des finances publiques : Résultat d'une politique d'information sans réserve du public sur la structure et les fonctions des administrations publiques, les visées de la politique de finances publiques, les comptes du secteur public et les projections budgétaires. Il s'agit d'assurer l'accès du public en temps utile à des sources fiables, complètes, compréhensibles et comparables sur le plan international d'informations sur les activités des administrations publiques de manière que l'électorat et les marchés financiers puissent connaître de manière précise leur situation financière ainsi que les coûts et les avantages véritables de leurs activités, et notamment leurs répercussions économiques et sociales actuelles et futures* ». Il s'agit de la première définition normalisée de concept de la transparence des finances publiques.

Le caractère générique, certes normalisé, de la définition du FMI, nous pousse à proposer une définition plus concise et précise dans le cadre de cet article, ainsi, *la transparence des FP se définit à travers la pertinence, la clarté, la fiabilité, la disponibilité en temps opportun d'un flux d'informations relatives à la gestion des FP et à la prise des décisions économiques, financières et budgétaires par les pouvoirs publics (gouvernement et autorités compétentes) soumis à l'appréciation du grand public (Citoyen, société civile, organisations internationales) dans un cadre légal et institutionnel.*

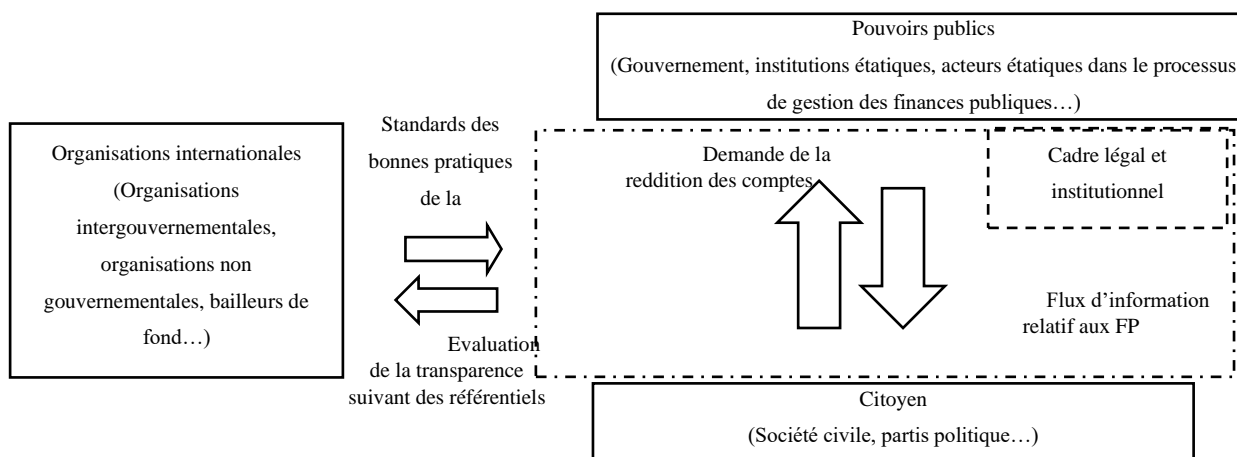
De ce point de vue, la transparence des FP permet aux partenaires extérieurs (citoyen, société civile, organisations internationales) de demander des comptes aux décideurs du pouvoir public et de s'exprimer en connaissance de cause sur ces décisions (l'appréciation, évaluation et reddition des comptes), ce qui nécessite que les décideurs publient des informations, à la fois de manière proactive (cadre légal et institutionnel) et en réponse aux demandes.

Aussi, l'intégration des organisations internationales comme une partie prenante de la transparence des FP trouve son soubassement dans la définition du FMI qui met en évidence l'obligation des pouvoirs publics de prendre compte des standards internationaux de la

transparence des FP dont les organisations internationales les ont pris comme une référence pour évaluer la transparence des FP.

Ainsi, nous proposons un cadre conceptuel de la transparence des FP dans la Figure 1 afin de renforcer davantage le positionnement de notre définition dans la littérature scientifique.

Figure N° 1 : Proposition d'un Cadre Conceptuel Tripartite pour la Transparence des Finances Publique



Source : Élaboration personnelle

Le cadre conceptuel de la transparence des finances publiques relie trois acteurs principaux : le citoyen, les pouvoirs publics et les organisations internationales :

Le citoyen : le principal bénéficiaire de la transparence des finances publiques. Il a le droit de connaître les décisions prises par les pouvoirs publics sur l'utilisation des fonds publics et de comprendre comment les ressources sont allouées à différents programmes et services publics. La transparence financière permet aux citoyens d'exercer leur droit à l'information, de participer à la prise de décision et de tenir les pouvoirs publics responsables de leurs actions.

Les pouvoirs publics : sont responsables de la gestion des finances publiques et de la mise en œuvre de politiques et programmes pour répondre aux besoins des citoyens. La transparence financière est essentielle pour assurer que les gouvernements utilisent les fonds publics de manière efficace et équitable. Les gouvernements doivent publier des informations sur leur budget, leurs dépenses et leurs politiques publiques de manière claire, accessible et régulière.

Les organisations internationales : Les organisations internationales, telles que l'OCDE, la Banque Mondiale (Kristensen et al., 2019) et le FMI, jouent un rôle important dans la promotion de la transparence des finances publiques à travers le monde. Elles fournissent une assistance

technique et financière aux gouvernements pour renforcer leur capacité de gestion financière et encouragent la mise en place de normes internationales pour la transparence financière (Bastida & Benito, 2007). Les organisations internationales peuvent également aider à promouvoir la participation citoyenne et à renforcer la responsabilité des gouvernements en matière de gestion financière.

En somme, le cadre conceptuel de la transparence des finances publiques relie le citoyen, le gouvernement et les organisations internationales dans un objectif commun d'une gestion financière responsable et efficace, permettant ainsi de garantir la transparence et la responsabilité dans la gestion des finances publiques.

2. Les apports de la LOF en matière de la transparence des FP

Sur le plan historique, l'évolution de la Loi Organique relative à la Loi de Finances (LOF) au Maroc a été invariablement façonnée par les transformations qui ont impacté les contextes politiques, économiques et sociaux. De manière significative, cette évolution a été caractérisée par une liaison systématique entre les révisions constitutionnelles et la réforme des lois organiques qui encadrent les finances publiques. À titre d'exemple, les trois premières révisions constitutionnelles ont donné lieu à trois refontes de la LOF, respectivement, en 1962, 1970 et 1972. Ainsi, la dernière réforme de la LOF, adoptée en 2015, intervient dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la sixième Constitution¹ de 2011, notamment celles relatives à la gestion des finances publiques. Il s'agit de différents principes liés à la bonne gouvernance publique et à la transparence, et prévoit des dispositions en la matière. Au niveau de la Constitution de 2011 le mot « transparence » a été cité sept fois en association avec des mots comme : sincérité, compétence, reddition des comptes, responsabilité, probité et moralisation. Le même mot n'a été cité nulle part dans la LOF² de 2015. Par contre, le mot « sincérité », le plus proche du concept de la transparence, a été cité trois fois dans la LOF contre une seule fois dans la Constitution.

Une lecture approfondie de la LOF permet de détecter que ladite loi, le principal dispositif juridique des FP, essaie de promouvoir un nouveau principe (cf. la sincérité) en plus des

¹ • Dahir n° 1.11.91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution, 2011 (2011). https://lof.finances.gov.ma/sites/default/files/constitution_2011_fr_17.pdf. Consulté le 21/10/2023

• ² Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances, 130-13 (2015). https://lof.finances.gov.ma/sites/default/files/loi_organique_130-30_fr18.pdf. Consulté le 21/10/2023

principes classiques des finances publiques (annualité, unité, spécialité et universalité) afin de former un gage de la transparence des FP et la fidélité des comptes publics.

La Loi Organique relative à la Loi de Finances de 2015 (LOF) établit un cadre substantiel pour améliorer la transparence budgétaire. Elle introduit la nomenclature budgétaire programmatique (Article 38), structurant les programmes budgétaires autour d'objectifs et d'indicateurs de performance, renforçant la clarté budgétaire. Elle renforce également la responsabilisation des gestionnaires envers l'atteinte des résultats (Articles 39 et 66).

La LOF incorpore le principe de sincérité budgétaire (Articles 10 et 31) pour garantir des prévisions de recettes et de dépenses de haute qualité, avec la possibilité d'ajuster les lois de finances en cas de changements significatifs.

En parallèle, la comptabilité budgétaire est enrichie par l'introduction de la comptabilité générale et de la comptabilité d'analyse des coûts pour suivre le coût global des services publics.

La LOF instaure le caractère limitatif des crédits, y compris pour les dépenses de personnel, et fixe un plafond pour les crédits d'investissement, avec des possibilités de modification (Articles 17, 20, 63). Elle rationalise l'utilisation des Services de l'État Gérés de Manière Autonome et des Comptes Spéciaux du Trésor en définissant des critères de création et de suppression (Articles 21, 27, 28).

Pour approfondir la transparence, la LOF étend le rôle du Parlement, incluant une phase de concertation et d'information avant la préparation du projet de loi de finances. Le Parlement reçoit des données précises, notamment des rapports thématiques (Article 5, 47 et 48), enrichissant le processus de contrôle des politiques publiques. En ce qui concerne la loi de règlement, ses délais de préparation et de présentation au Parlement sont raccourcis conformément aux dispositions constitutionnelles. Ainsi, le projet de loi de règlement est déposé chaque année, au plus tard à la fin du premier trimestre de l'exercice qui suit celui de l'exécution de la loi de finances en question (Article 65).

En conséquence, les différentes dispositions précitées contribuent au renforcement de la transparence des FP au niveau des quatre composantes de code des bonnes pratiques (International Monetary Fund, 2007) dans la matière : (1) Définition claire des attributions et des responsabilités (2) Processus budgétaires ouverts (3) Accès du public à l'information et (4) Garantie d'intégrité.

3. La simulation d'impact des mesures de la réforme budgétaire sur la transparence des FP

L'objectif principal de cette simulation est de recenser les résultats de la mise en œuvre de la LOF en termes de renforcement de la transparence des FP ; l'évaluation de cette réforme adopte le référentiel de PEFA : un outil d'évaluation de la gestion des finances publiques, développé par un groupe de partenaires internationaux, notamment la Banque mondiale (Lawson et al., 2012), le Fonds monétaire international (Kristensen et al., 2019), l'Organisation de coopération et de développement économiques (Cangiano, 2013) et l'Union européenne.

Le référentiel PEFA fournit un cadre d'évaluation de la gestion des finances publiques dans un pays, en évaluant la performance de la gestion budgétaire, de la gestion de la dette publique, de la transparence, de la responsabilité financière, de l'efficacité et de l'efficience de la gestion des finances publiques. En effet, l'évaluation permet d'identifier les forces et les faiblesses de la gestion des finances publiques d'un pays, de formuler des recommandations pour améliorer la performance et de suivre les progrès au fil du temps. Depuis son lancement en 2001, le référentiel a fait l'objet de 751 évaluations PEFA dans 155 pays (Le Secrétariat PEFA, 2023).

Le Cadre PEFA identifie sept piliers essentiels de la performance d'un système de Gestion des Finances publiques (GFP) ouvert et cohérent. Ces sept piliers, présentés dans la Figure 2, servent de fondements majeurs d'un système de GFP et déterminent ce qui peut et doit être évalué pour mesurer son efficacité.

L'évaluation PEFA, bien qu'étant un outil utile pour évaluer la performance des finances publiques, présente également certaines limites et critiques. Tout d'abord, il est important de noter que l'évaluation PEFA se concentre principalement sur l'aspect de la transparence des finances publiques, sans prendre en compte d'autres dimensions telles que l'efficacité ou l'efficience de la gestion des finances publiques. Ainsi, l'évaluation peut donner une image incomplète de la performance des finances publiques dans un pays.

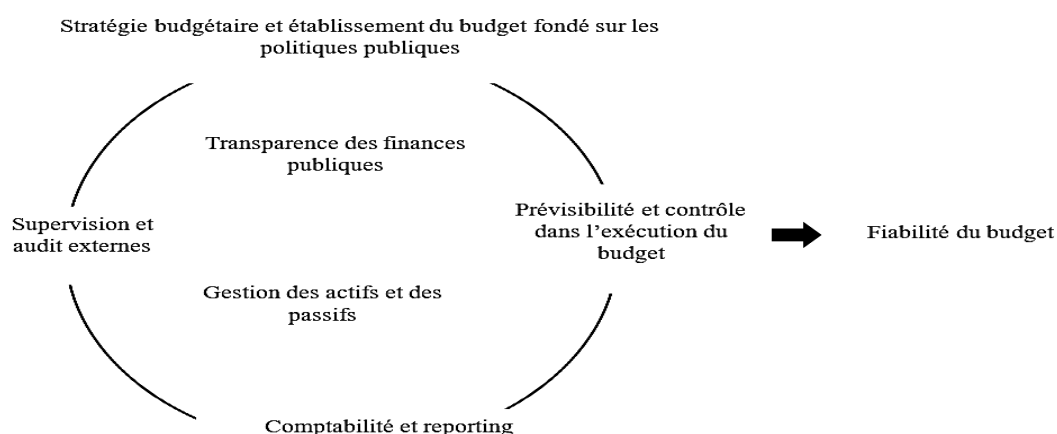
De plus, la méthodologie utilisée dans l'évaluation PEFA peut également être sujette à des erreurs de mesure. En effet, les évaluateurs peuvent avoir des biais dans leur évaluation, notamment en fonction de leurs propres expériences et connaissances. De plus, l'évaluation est basée sur des indicateurs qualitatifs et quantitatifs, ce qui peut être insuffisant pour saisir la complexité et la spécificité des systèmes de gestion des finances publiques de certains pays.

En outre, l'évaluation PEFA est souvent réalisée par des évaluateurs externes, qui peuvent avoir une vision limitée de la situation sur le terrain. En effet, ils peuvent manquer de compréhension des réalités et des contextes locaux, ce qui peut affecter leur évaluation et leur capacité à formuler des recommandations pertinentes.

Enfin, l'évaluation PEFA peut être coûteuse en termes de temps et de ressources. La collecte de données et l'analyse nécessitent souvent une participation importante des autorités et des acteurs locaux, ce qui peut représenter une charge importante pour les pays en développement qui n'ont pas toujours les moyens nécessaires pour y participer. À titre d'exemple, la dernière évaluation PEFA 2016 menée par trois partenaires internationaux (La Banque mondiale, la Banque africaine de développement et l'Union européenne) a mobilisé une mission d'expertise composée de cinq experts durant une période d'avril 2015 à mai 2016 avec 6 missions sur place.

En somme, l'évaluation PEFA est un outil important pour évaluer la performance des finances publiques. Cependant, il convient de noter que le Cadre PEFA n'est pas exempt de limites et de critiques, lesquelles sont essentielles pour une compréhension complète de ses résultats et de ses recommandations.

Figure N° 2 : Intégration des 7 piliers PEFA dans le Cycle budgétaire



Source : Élaboration personnelle

Le Cadre PEFA englobe 31 indicateurs de performance, englobant une variété d'activités menées par les pouvoirs publics dans le domaine de la Gestion des Finances publiques (GFP). Ces indicateurs sont regroupés sous les sept piliers mentionnés dans la Figure 2. Chaque pilier comporte un ensemble d'indicateurs conçus pour évaluer la performance des principaux systèmes, processus et institutions au sein des administrations publiques. Chacun de ces indicateurs comprend également une ou plusieurs composantes de performance spécifiques.

Dans le cadre du référentiel PEFA, l'évaluation des 31 indicateurs de performance revêt une importance cruciale pour évaluer l'efficacité du système de gestion financière dans le secteur public. Chacun de ces indicateurs comporte plusieurs composantes qui sont évaluées au sein de chaque pilier. Chaque composante est soumise à une notation distincte, qui se fait sur une échelle ordinale à quatre niveaux (A, B, C ou D), en fonction de critères spécifiques préalablement établis pour chaque composante.

Lors de l'attribution d'une note à une composante, il est essentiel que tous les critères correspondants soient pleinement satisfaits. Si, en revanche, seuls certains critères sont satisfaits, la note attribuée devra correspondre au niveau de performance le plus bas pour lequel tous les critères sont satisfaits. Conformément aux normes internationales de bonnes pratiques, la note C est considérée comme le niveau de performance de base pour chaque indicateur et chaque composante.

En ce qui concerne la note D, elle peut signifier que l'élément évalué est en deçà du niveau de performance de base, est complètement absent, ou que les informations disponibles ne permettent pas d'évaluer la composante en question.

Dans le contexte de cet article, notre intérêt se porte sur les résultats de l'évaluation PEFA concernant le deuxième pilier, celui de la transparence des finances publiques. La dernière évaluation PEFA réalisée au Maroc remonte à l'année 2016, et le Tableau 2 fournit les résultats obtenus au cours de ce processus d'évaluation.

Tableau N° 2 : Résultat de la simulation en comparaison avec la notation PEFA 2016

II. Transparence des finances publiques		Notation PEFA 2016	Notation PEFA2022
<i>PII-4</i>	<i>Classification du budget</i>	<i>A</i>	<i>A</i>
<i>PII -5</i>	<i>Documentation budgétaire</i>	<i>D</i>	<i>B</i>
<i>PII -6</i>	<i>Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers</i>	<i>B</i>	<i>B</i>
<i>PII -7</i>	<i>Transferts aux administrations infranationales</i>	<i>D+</i>	<i>B</i>
<i>PII -8</i>	<i>Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de services</i>	<i>B</i>	<i>A</i>
<i>PII -9</i>	<i>Accès du public aux informations budgétaires</i>	<i>C</i>	<i>B</i>

Source : Élaboration personnelle

La simulation a été développée en utilisant les données budgétaires de l'année 2022, y compris le Projet de loi de finances 2022, les rapports connexes et les bulletins mensuels et semestriels relatifs aux finances publiques. La méthode de notation PEFA 2016 pour le Maroc a été utilisée comme base de référence pour cette simulation. Pour ce faire, plusieurs étapes ont été suivies, notamment l'identification des critères d'évaluation pour chaque composante de la notation PEFA, la collecte et la compilation des mesures et des dispositions visant à renforcer la transparence des finances publiques, puis le classement de ces mesures selon l'ordre des composantes du pilier II de PEFA dans le tableau 3. Enfin, une notation finale a été attribuée, en se basant sur les sources d'information pertinentes, et des suggestions ont été formulées pour améliorer cette notation.

Tableau N° 3 : Synthèse de simulation des notes des composantes

II. Transparence des finances publiques	2022	Motivation	Source d'information	Pistes de consolidation et d'amélioration
PII-4	A	Classification programmatische introduite par la LOF (Article 38)	Guide de la nomenclature budgétaire	Présentation des dépenses de N-2 et N- 1 selon la classification programmatische et administrative
PII -5	B	Élaboration de nouveaux rapports accompagnant le PLF et le PLR (Article 48 et 66) Élaboration de la LF en référence à une programmatische budgétaire triennale actualisée annuellement (Article 5) Rapport préalable au budget	Les documents budgétaires accompagnant le PLF et le PLF	Analyse de sensibilité sur l'impact des différentes hypothèses macroéconomiques retenues dans le cadre du PLF sur le budget ; l'impact des dépenses et recettes et dette prévue sur les hypothèses de PLF

PII -6	B	Présentation aux commissions parlementaires appropriées de la programmation pluriannuelle des départements ministériels et des institutions, ainsi que de celle des établissements et entreprises publics placés sous leur tutelle et bénéficiant de ressources affectées ou de subventions de l'État. Cette présentation s'effectue en conjonction avec la soumission des projets de budgets, conformément à l'Article 48.	Rapport sur les EEP	Publication d'un tableau consolidé des comptes des administrations publiques (les EEP inclus) Élaboration d'un rapport sur les comptes consolidés du secteur public (facultatif dans le cadre de la LOF)
PII -7	B	Nouvelle réglementation des finances des CT ; inspirée par la LOF	Rapport sur les comptes spéciaux du trésor Portail national des CT bulletin mensuel de statistiques des finances locales (TGR-Juin 2022)	Réforme de la fiscalité locale dans le but d'alléger l'intervention de l'État dans le financement des CT
PII -8	A	Formalisation des engagements des départements ministériels ou institutions dans un projet de performance (Article 39) Élaboration par les départements ministériels ou institutions du rapport de performance (Article 66)	Budgets ministériels et documents d'accompagnement	Instaurer système de suivi systématique des ressources reçues versus la réalisation des indicateurs de performance Instaurer un mécanisme unifié de l'évaluation de la performance Renforcement du rôle de l'inspection générale des finances dans ce volet

PII -9	B	Publication d'un rapport préalable au budget et le budget citoyen de PLF et LF (non exigé par la LOF) dans les délais exigés Les bulletins d'Information de la TGR (Exécution) Modification du calendrier d'examen et de vote de la loi de règlement.	Rapport préalable au budget 2022 Budget citoyen PLF et LF 2022 Le bulletin de statistiques des finances publiques à fin décembre 2022 Projet de loi de règlement pour l'année 2021	Instituer la publication des rapports préalable au budget et les documents Budget citoyen dans un cadre normatif et juridique (charte de transparence) Réduire davantage le délai de publication des PLR et encadrer les délais de vote au sein de Parlement Prévoir un budget citoyen LR ou audit LF à la fin de l'exercice budgétaire (solution provisoire)
--------	----------	---	---	---

Source : Élaboration personnelle

L'évaluation PEFA de l'année 2022 a permis de constater l'impact positif des mesures prises par la LOF sur la transparence des finances publiques en général. Toutefois, une composante liée aux entreprises publiques n'a pas connu d'amélioration en raison de la complexité de leur relation avec l'État et de la non-homogénéité de leur structure. Par ailleurs, il a été noté une amélioration notable de la documentation budgétaire en raison de la richesse des documents fournis dans le cadre de la préparation et le vote de la Loi de Finances ainsi que de la gestion des transferts aux administrations infranationales, en l'occurrence les collectivités territoriales. La gestion de la performance a également été évaluée positivement dans le cadre du SGFP, notamment en ce qui concerne l'élaboration d'une démarche de la performance des FP afin d'assurer les prestations de services. L'accès du public aux informations budgétaires a également été apprécié dans le cadre de l'évaluation PEFA 2022. En outre, ladite évaluation prédictive PEFA a permis de formuler des recommandations d'amélioration, au niveau du Tableau 3, pour chaque composante de la transparence des finances publiques, qui devraient permettre d'améliorer la notation lors des prochaines évaluations PEFA.

À titre de recommandation générale, il est important de mettre en place un mécanisme durable et systématique pour renforcer la transparence des finances publiques, en améliorant la gestion et la production d'informations budgétaires. Ce mécanisme doit s'appuyer sur un système

d'information centralisé, accessible au public et offrant des consultations personnalisées aux différents acteurs impliqués dans la gestion des finances publiques. Il devrait également tenir compte des engagements internationaux du Maroc en matière de transparence publique, tel que l'initiative Open Government avec le système Open Data ou le Budget Ouvert (Open Budget). Cela permettrait de renforcer les effets positifs des dispositifs législatifs et juridiques en matière de gestion des finances publiques au Maroc. À cet égard, nous pouvons citer l'exemple du système BOOST développé par la Banque mondiale, qui permet de concrétiser les efforts gouvernementaux en matière de transparence dans un système informatisé et développé, facilitant ainsi les évaluations de la transparence budgétaire.

La mise en place d'un mécanisme pérenne et systématique pour renforcer la transparence des finances publiques au Maroc est essentielle pour garantir la bonne gestion des fonds publics et renforcer la confiance des citoyens dans les institutions publiques. Pour cela, il est nécessaire de mettre en place un système d'information centralisé et accessible au public, qui permettra de consulter les différentes informations budgétaires et financières.

Ce système devra également prendre en compte les différents engagements du Maroc dans les initiatives internationales en matière de transparence publique, telles que le gouvernement ouvert et le budget ouvert. En implémentant ces normes, les différentes parties prenantes dans la gestion des finances publiques pourront accéder à une information plus claire et plus facile à utiliser.

De plus, la mise en place d'un système informatisé, tel que BOOST développé par la Banque Mondiale, permettra de consolider les différents dispositifs légaux et juridiques en place pour la gestion des finances publiques au Maroc. Ce système facilitera également les évaluations de la transparence budgétaire et permettra d'identifier rapidement les zones à améliorer.

Conclusion

La réforme de 2015 de la Loi Organique relative à la Loi de Finances (LOF) au Maroc a représenté une avancée significative dans la promotion de la transparence budgétaire et de la responsabilité dans la gestion des finances publiques. Les modifications législatives et institutionnelles ont instauré de nouvelles normes et pratiques, dont la classification programmatique, l'amélioration de la documentation budgétaire, la réglementation des finances des collectivités territoriales, ainsi que la formalisation des engagements des ministères et institutions en matière de performance budgétaire. Néanmoins, des défis subsistent pour

atteindre une transparence budgétaire optimale et renforcer la confiance du public dans les institutions gouvernementales.

L'analyse de l'évaluation PEFA 2022 a révélé les retombées positives de ces réformes sur la transparence des finances publiques au Maroc, notamment des améliorations notables dans le deuxième pilier, se penchant sur la transparence budgétaire, par rapport à l'évaluation de 2016. Toutefois, des domaines complexes, notamment les entreprises publiques, requièrent des efforts supplémentaires. Pour intensifier la transparence, l'établissement d'un mécanisme pérenne destiné à améliorer la production d'informations budgétaires, notamment par le biais d'un système d'information centralisé accessible au public, s'avère crucial. Il convient également de prendre en compte les engagements internationaux du Maroc en matière de transparence publique, comme l'initiative Open Government avec le système Open Data.

Les principaux apports de cette recherche résident dans sa nouveauté et sa pertinence dans le contexte marocain. En premier lieu, elle innove en proposant un cadre conceptuel triparti pour évaluer la transparence budgétaire, intégrant les aspects législatifs, institutionnels et les perceptions des organismes internationaux. Cette approche offre une évaluation complète de la transparence budgétaire, prenant en compte ses diverses caractéristiques de pilier II du cadre PEFA. De plus, cette étude se distingue par sa nature prédictive, évaluant la transparence budgétaire en 2022, comblant ainsi une lacune laissée par la dernière évaluation officielle en 2016, qui n'a pas pu tenir compte des réformes introduites par la Loi Organique relative à la Loi de Finances (LOF) de 2015. En mettant en évidence les améliorations résultant de ces réformes, cette recherche offre un aperçu essentiel des progrès accomplis et des voies à suivre pour renforcer davantage la transparence des finances publiques au Maroc. Elle établit les fondements d'un cadre d'évaluation contemporain, adapté aux enjeux actuels de la gouvernance financière, et apporte des enseignements précieux pour les chercheurs, les décideurs et les praticiens œuvrant à l'amélioration de la gestion des finances publiques dans le pays.

De plus, une avenue de recherche fructueuse serait d'évaluer l'impact de la transparence budgétaire sur la qualité de la gestion des finances publiques au Maroc, analysant comment les politiques et réformes en faveur de la transparence ont influencé l'efficacité des dépenses publiques et la responsabilité des institutions gouvernementales.

En dépit des limites de cette étude, qui s'est principalement concentrée sur la dimension de la transparence budgétaire et qui a utilisé l'évaluation PEFA de 2016 comme référence, il est impératif d'encourager des recherches futures adoptant une approche plus holistique englobant

l'ensemble des piliers de la transparence publique et diversifiant les sources de données pour une évaluation plus robuste.

En dernière analyse, la promotion de la transparence budgétaire demeure cruciale pour assurer une allocation efficace et équitable des ressources publiques et pour renforcer la confiance des citoyens dans leurs institutions gouvernementales. Les efforts actuels et futurs en vue de renforcer cette transparence contribueront à instaurer une gouvernance publique plus ouverte, responsable et efficace.

BIBLIOGRAPHIE

- Cangiano, M. (Ed.). (2013). *Public financial management and its emerging architecture*. INTERNATIONAL MONETARY FUND. <https://doi.org/10.5089/9781475531091.071>
- Bastida, F., & Benito, B. (2007). Central government budget practices and transparency: An international comparison. *Public Administration*, 85(3), 667–716. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00664.x>
- Bernier, P. (2012). Transparence. In L. Côté et J.-F. Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*. École Nationale D'administration Publique. www.dictionnaire.enap.ca
- OECD & Organisation of American States. (2002). *Public sector transparency and accountability: Making it happen*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264176287-en>
- Kristensen, J. K., Bowen, M., Long, C., Mustapha, S., & Zrinski, U. (2019). *Pefa, public financial management, and good governance*. Washington, DC: World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1466-2>
- Cucciniello, M., Porumbescu, G. A., & Grimmelikhuijsen, S. (2017). 25 years of transparency research: Evidence and future directions. *Public Administration Review*, 77(1), 32–44. <https://doi.org/10.1111/puar.12685>
- Florini, A. (2007). Introduction. The battle over transparency. In A. Florini (Ed.), *The Right to Know* (pp. 1–16). Columbia University Press. <https://doi.org/10.7312/flor14158-intro>
- International Monetary Fund (Ed.). (2007). *Manual on fiscal transparency* (2007 rev. ed). International Monetary Fund, Fiscal Affairs Dept. <https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf>

- International Monetary Fund. (1998). *Transparency And Accountability* (Working Group on Transparency, Accountability and Openness, p. V). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/np/g22/taarep.pdf>
- Grigorescu, A. (2003). International organizations and government transparency: Linking the international and domestic realms. *International Studies Quarterly*, 47(4), 643–667. <https://www.jstor.org/stable/3693639>
- Kopits, G., Craig, J. D., & International Monetary Fund. (1998). *Transparency in government operations*. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf>
- Lawson, A., Sida, & Danida. (2012). *Evaluation of public financial management reform in Burkina Faso, Ghana and Malawi 2001-2010*. Stockholm. <https://www.oecd.org/derec/afdb/publicmanagementregorm.pdf>
- Le Secrétariat PEFA. (2023, January 31). *Webinaire - Les enjeux mondiaux de gestion des finances publiques et de budgétisation de crise: Perspectives croisées sur l'Afrique - 16 février 2023 - 8:00 à 9:30 heure de Washington DC*. <https://www.pefa.org/news/webinaire-les-enjeux-mondiaux-de-gestion-des-finances-publiques-et-de-budgetisation-de-crise>
- *Glossaire de la LOF*. (2016, March 30). LOF-Direction du Budget ; Ministère de l'Économie et des Finances-MAROC. <https://lof.finances.gov.ma/fr/glossaire#letter-T>
- OECD. (2002). Oecd best practices for budget transparency. *OECD Journal on Budgeting*, 1(3), 7–14. <https://doi.org/10.1787/budget-v1-art14-en>