

NOUVELLE REFORME DE LA LOLF AU MAROC : VERS LE RENFORCEMENT DE LA GOUVERNANCE DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

New LOLF reform in Morocco: strengthening governance
in public finance management

Rachida CHOUAY

*Docteur en Sciences Politiques et Juridiques
ISPITS Fès-Maroc*

Correspondence address:

ISPITS Fès-, MAROC

Cite this article

CHOUAY, R. (2024). Nouvelle réforme de la LOLF au Maroc : Vers le renforcement de la gouvernance dans la gestion des finances publiques. International Journal of Economics and Management Sciences, volume 3 (1), pp. 26-43

Submitted: 20/03/2024

Accepted: 10/04/2024

Résumé

Le Maroc entretient depuis plusieurs années une réforme budgétaire et financière d'envergure. Depuis l'an 2001, le champ de finances publiques (FP) a muté avec l'avènement de la circulaire du Premier Ministre. En 2015, la loi organique 130.13 relative à la loi de finances (LOLF) marque un tournant majeur dans la gestion des FP à travers la mise en place d'un ensemble de mesures visant le renforcement de la gouvernance publique. Après plusieurs années, le gouvernement prépare une nouvelle réforme. Sans discuter toutes les dispositions *lolfiennes*, cet article se propose d'expliquer, selon une approche comparative, les problèmes qui ont accompagné l'implémentation de la LOLF ainsi que les axes de la réforme envisagée. Nous sommes intéressés à trois points saillants questionnant la capacité de ladite loi à contribuer à l'efficacité des politiques publiques, notamment : La mise en place de la gestion axée sur les résultats (GAR), le renforcement des pouvoirs de contrôle et d'évaluation du parlement, ainsi que les perspectives de la réforme prévue comparativement à celle engagée en France en 2021. Les résultats de l'analyse confirment que les velléités réformatrices visent non pas la refonte de la LOLF mais plutôt son adaptation pour une meilleure mise en place de ses dispositions.

Mots clés : LOLF ; Réforme ; Parlement ; Finances Publiques ; GAR.

Abstract

For several years, Morocco has been engaged in a significant budgetary and financial reform. Since 2001, the field of public finance has evolved with the advent of the Prime Minister's circular. In 2015, the Organic Law 130.13 on Finance Laws (LOLF) marked a major turning point in public finance management through the implementation of a set of measures aimed at strengthening public governance. After several years, the government is preparing a new reform. Without discussing all the LOLF provisions, this article aims to explain, using a comparative approach, the problems that have accompanied the implementation of the LOLF, as well as the areas of the planned reform. We are interested in three key points questioning the ability of the organic law to contribute to the effectiveness of public policies, namely: The introduction of results-based management (RBM), the strengthening of parliament's powers of control and evaluation, and the outlook for the planned reform compared with that undertaken in France in 2021. The results of the analysis confirm that the aim of the reform is not to overhaul the LOLF, but rather to adapt it to better implement its provisions.

Keywords: LOLF; Reform; Parliament; Public Finance; RBM.

Introduction

Il y a plus de 20 ans, la constitution marocaine de 2011 avait posé les assises d'une gouvernance dans tous les domaines de l'action publique. Après quatre ans, la LOLF 130.13 a traduit les prémisses du texte constitutionnel à travers la mise en place d'une nouvelle réforme des FP qui avait pour objectif l'amélioration de la décision financière et de la gestion publique. Cette loi, qui est le résultat d'un ajustement de longue haleine, fournit un cadre législatif pour consolider les mesures entreprises depuis 2001 dans le cadre de la modernisation de la gestion des FP. Elle définit de nouvelles règles financières et comptables, consacre les principes de reddition des comptes et d'évaluation, renforce le rôle du parlement en matière des FP et participe à l'amélioration de la transparence budgétaire.

Dans la note de présentation de la LOLF 130.13 élaborée par le ministère de l'économie et des finances (MEF, 2015), les principaux objectifs stratégiques de la réforme sont¹ : l'adaptation du contenu de la LOLF aux dispositions de la constitution de 2011 dans le domaine des FP et son accompagnement de la dynamique de la régionalisation avancée et de la déconcentration administrative ; le renforcement du rôle de la loi de finances (LF) en matière de mise en œuvre des politiques publiques (PP) ; le renforcement de l'efficacité, l'efficience et la cohérence des PP ; l'amélioration de la qualité du service public fourni au citoyen ; la responsabilisation des gestionnaires sur les résultats obtenus ; l'amélioration de l'équilibre financier ; le renforcement de la transparence des FP et la simplification de la lisibilité budgétaire ; le renforcement du rôle du parlement en matière de contrôle financier, de l'évaluation des PP et de l'amélioration de la qualité du débat budgétaire.

L'implémentation progressive de la réforme a retardé probablement les critiques. La mise en place effective de la LOLF fut particulièrement longue entre le 2016 et 2020. Par anticipation, certains départements ministériels ont commencé à s'approprier les nouveaux référentiels en matière de gestion budgétaire (notamment : l'agriculture, l'éducation nationale, le haut-commissariat des eaux et forêts et à la lutte contre la désertification et le ministère de l'économie et des finances). Aujourd'hui, la pleine entrée en vigueur de la LOLF appelle non seulement à dresser un bilan mais aussi à formuler des préconisations pour renforcer l'efficacité des FP, que

¹ La réforme de 2015 s'articule autour de trois grands axes : (i) le renforcement des principes et règles financiers et l'approfondissement de la transparence des FP à travers l'introduction du principe de sincérité budgétaire et l'institution de la comptabilité d'exercice et de la comptabilité analytique ; (ii) Le renforcement de la performance de l'action publique à travers la mise en place de la gestion axée sur les résultats (GAR) ; (iii) Le renforcement du rôle du parlement en matière d'évaluation et de contrôle des FP.

l'impôt l'alimentent. L'argent du contribuable ne pourra être une source pérenne sans contrôle ni évaluation. Le citoyen souhaite voir son sort améliorer et demande que les comptes publics soient sincères et que l'information sur les résultats des PP soit pertinente. Il a délégué ce pouvoir à ses représentants au parlement.

Toutefois, il est étonnant de voir la Cour des Comptes (CC) silencieuse sur la portée de la réforme. Jusqu'à présent, aucun de ses rapports n'a évalué le dispositif de la LOLF. Il n'y a pas d'informations suffisantes sur les gains et les pertes de la réforme. Il n'existe pas de preuves tangibles de réduction des coûts ni d'augmentation de l'efficacité. Les fruits de la réforme ne sont pas encore récoltés que les responsables du MEF ont commencé à préparer une nouvelle réforme cette année-là (voir l'exposé du Ministre Délégué auprès de la Ministre de l'Économie et des Finances, chargé du Budget, du 26 octobre 2023).

Dans cet article, nous tentons de traiter, dans trois temps, les problèmes qui ont accompagné l'implémentation de la LOLF 130.13 ainsi que les prémisses de la réforme envisagée : Dans un premier temps, nous expliquons les difficultés liées à la mise en place de la GAR ; Dans un deuxième temps, nous évaluons la capacité de la LOLF à renforcer les pouvoirs de contrôle et d'évaluation du parlement ; dans un troisième temps, nous présentons les perspectives de la réforme prévue ainsi que ses retombées éventuelles. L'analyse effectuée s'inscrit dans une perspective pragmatique qui tente de répondre à la question suivante : comment la réforme de la LOLF pourra renforcer la gouvernance dans la gestion des FP ? Entre la description et l'explication, l'approche comparative adoptée enrichit l'analyse, permet une diversification des idées et rend possible la mise en place des résultats.

1. La mise en place de la GAR : des problèmes liés au système objectifs/indicateurs

La consécration d'une GAR au niveau de la LOLF induit un changement radical de l'action publique. La GAR aurait pour visée le renforcement des liens entre les citoyens et la démocratie. Elle offre au gouvernement et au parlement des informations ou des leçons pouvant être utilisées dans la formulation des PP ou dans l'évaluation de leurs résultats tangibles.

Lorsque le Maroc a décidé d'intégrer la GAR dans le processus de gestion publique, l'intention était principalement de dépasser les limites engendrées par la gestion axée sur les moyens, notamment le risque de détourner l'attention des administrations qui perdent de vue l'incidence de leurs actions sur la société. La logique des résultats vise à orienter l'attention des différents acteurs publics vers les objectifs d'intérêt général. A cet effet, la GAR implique la restructuration de la nomenclature budgétaire autour de programmes qui incarnent le cadre de

la démarche de performance. Il s'agit de regrouper les crédits par PP formant des programmes à réaliser dans le but de rendre claire la finalité de la dépense et en même temps d'appréhender le coût de chaque PP. Un programme, selon l'article 39 de la LOLF, est « un ensemble cohérent de projets ou actions relevant d'un même département ministériel ou d'une même institution, et auquel sont associés des objectifs définis en fonction des finalités d'intérêt général ainsi que des indicateurs chiffrés permettant de mesurer les résultats escomptés et faisant l'objet d'une évaluation qui vise à s'assurer des conditions d'efficacité, d'efficience et de qualité liées aux réalisations ». Un responsable par programme, acteur-clé du dispositif LOLF, désigné au sein de chaque département ministériel ou institution, est chargé de définir les objectifs et les indicateurs dudit programme et d'assurer le suivi de sa mise en œuvre.

En France, contrairement au Maroc, la LOLF de 2001 a créé la notion de « mission » qui peut être « ministérielle » ou « interministérielle » associant plusieurs ministres à la réalisation d'un objectif. L'article 7 de ladite loi dispose : « Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères. Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une PP définie ». Alors que le programme, selon le même article « regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ». Les missions constituent donc le premier degré de répartition des dépenses. Les programmes, quant à eux, constituent des segmentations de PP, et sont nécessairement ministériels.

Les objectifs d'un programme et les indicateurs y afférents, selon l'article 39 de la LOLF 130.13, sont repris dans le projet annuel de performance (PAP) élaboré par le département ministériel ou l'institution concerné. Ledit projet de performance est présenté à la commission parlementaire concernée, à l'appui du projet de budget dudit département ministériel ou institution. Un rapport annuel de performance (RAP), établi pour chaque programme, permet au gouvernement et au parlement de contrôler l'atteinte des cibles fixées sous forme d'indicateurs chiffrés. Dans ce cadre, les résultats décrits dans les RAP devaient nourrir toutes les étapes du cycle budgétaire annuel. La responsabilité des dirigeants d'organismes d'État joue sur la base de ces rapports annuels, qui permettent, en plus de constater si les objectifs retenus ont été atteints, de déterminer quels montants de crédits ont été dépensés à cette fin. Les

indicateurs utilisés se concentrent sur l'efficience dans l'allocation des ressources publiques (du point de vue du contribuable), sur la qualité du service fourni (du point de vue de l'utilisateur) et sur l'efficacité des politiques (du point de vue du citoyen). Ces indicateurs constituent un outil indispensable de la démarche objectifs-résultats.

Les arguments qui ont précédé, ou qui ont accompagné, la mise en place du système objectifs-indicateurs de mesure dans la gestion publique sont divers :

- Contraindre les responsables à expliciter les objectifs des PP et à les soumettre au débat parlementaire et plus largement à les mettre au débat public dans le but du renforcement de la transparence publique ;
- Améliorer l'efficacité des PP ;
- Quantifier les résultats de l'action publique afin de rendre visibles les écarts avec les objectifs fixés dans le but de réorienter les actions si les objectifs ne sont pas atteints ;
- Adapter et actualiser les systèmes d'information qui doivent prendre en compte en amont des projets, les impératifs et les contraintes liés au pilotage des PP.
- Faciliter l'évaluation des interventions de l'État en utilisant l'information chiffrée offerte par les indicateurs de résultats associés aux objectifs des programmes et PP.
- Focaliser l'action de l'État et de son administration sur les objectifs d'intérêt général plutôt que sur la consommation des moyens financiers.

En revanche, avec les difficultés qui entourent l'élaboration des objectifs et des indicateurs, la mise en place de la GAR devient difficile. L'analyse d'un échantillon des objectifs/indicateurs de performance (Chouay, 2023, 2024) nous a permis de tirer un ensemble d'enseignements, particulièrement :

- Les relations existantes entre les intentions des producteurs des objectifs des PP et les phénomènes que les indicateurs essaient de mesurer sont ambiguës. Les objectifs sont flous et vagues alors que les indicateurs qui leur sont associés sont précis et clairs et le passage des premiers aux deuxièmes n'est pas pertinent. Certains indicateurs ne traitent que de l'accessoire. D'autres passent à côté de leur cible et mesurent autre chose que celle visée. Perret (2014 : 19-20) confirme que « les objectifs sont rarement formulés d'une manière suffisamment précise et cohérente pour être confrontés à des résultats observables ».
- Il est difficile dans le cadre de la GAR de juger à la fois l'impact de la politique et la performance qui contribue à l'évolution d'un indicateur d'impact. Un même indicateur ne peut pas répondre à toutes les questions à la fois. Aussi, la définition d'une théorie

d'action est fondamentale pour construire les objectifs et les indicateurs. Or, pratiquement il est difficile de définir une seule théorie d'action, car plusieurs théories sont en concurrence au sein d'une même PP.

- La LOLF privilège un petit nombre d'indicateurs qui ne mesure pas toute l'activité de l'État, plusieurs domaines d'action publique ne sont pas couverts par la GAR. Aussi, il est difficile de responsabiliser les gestionnaires au-delà de l'efficience des services qu'ils produisent. Selon Salais (2011 : 67), « les indicateurs (...) offrent à l'avance une description du monde tel qu'il devrait être. Cette normativité n'est pas véritablement débattue, car elle est incorporée, donc dissimulée, au sein d'une matière hautement technique pour les élus ou les responsables administratifs : celle du choix des indicateurs, de leurs modalités de calcul et des sources statistiques utilisées pour les mesurer ». Pour De Bruijn (2002), la GAR « induit des comportements stratégiques qui conduisent les acteurs à surinvestir dans les objectifs fixés et à délaisser les autres domaines pourtant aussi prioritaires. La GAR est susceptible alors de bloquer la créativité et l'innovation chez le gestionnaire, car seuls les objectifs fixés sont visés et les procédures pour y parvenir sont maximisées ».

Bref, l'ambiguïté de la démarche objectifs-indicateurs de la LOLF semble être une conséquence naturelle de l'imbrication au sein des PAP de deux logiques différentes sans que l'une explicite l'autre de façon claire : Une logique politique qui n'incite pas souvent à l'énoncé d'objectifs clairs, et une logique de chiffre qui requiert la clarté et la précision de la mesure. L'information transmise aux parlementaires à travers le système objectifs/indicateurs de mesure ne reflète pas toujours les résultats réels des politiques menées. Le contrôle exercé par le citoyen sur les élus à travers les résultats de l'action administrative ne sera pas alors sans risque.

En France aussi, les auteurs se sont montrés critiques à l'égard des objectifs et des indicateurs de la LOLF. Certains d'eux (Cytermann, 2006, Gibert et Benzerfa Alilat, 2012) se sont focalisés sur la critique de l'architecture retenue pour le découpage des programmes et ont mis en exergue l'imbrication dans les choix opérés de considérations techniques et de considérations politiques. D'autres (Penisat, 2010) ont souligné que les mécanismes de choix des indicateurs n'ont pas toujours impliqué les spécialistes du chiffre que sont les statisticiens. Brunetière (2006), Benzerfa Alilat et Gibert (2016) ont critiqué plus directement les indicateurs pour leur manque de pertinence et que certains d'entre eux étaient des indicateurs de plaidoyer plus qu'autre chose... Brunetière (2010) estime que « la LOLF a contribué à déplacer le clivage

entre le législatif et l'exécutif vers un clivage entre l'administration et le politique dans lequel le gouvernement et le parlement ont conclu un contrat avec l'appareil administratif de l'État. Ainsi, le parlement souhaitait que les responsables des programmes rendent compte de leurs performances directement devant lui. Et pour éviter que les parties n'évitent le processus, il faut qu'une autre partie en surveille le bon déroulement ».

En effet, les problèmes liés au système objectifs-indicateurs de performance sont multiples, et pourtant leur utilisation est nécessaire dans la décision budgétaire. Au Maroc, la budgétisation directe par la performance a été écartée dès le départ. La LOLF a prévu que l'évaluation de la performance passée éclaire ou oriente l'attribution du budget. Dans plusieurs pays, (notamment le Canada, Danemark, États-Unis, Finlande, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède), « dans le débat budgétaire, les parlementaires ne portent qu'une attention limitée à la performance quantifiée quand ils ne sont pas réticents face à ce qu'ils peuvent estimer être une diminution de leur pouvoir d'initiative et de contrôle » (Damon, 2003). La logique qui prévaut in fine est celle de la reconduction des mêmes enveloppes budgétaires, nourrie parfois par les considérations d'opportunité politique (conjoncturelles ou pas). En France, certains auteurs voient qu'« il n'existe aucune réaffectation des crédits vers les actions les plus efficaces. Les pouvoirs publics ne tirent aucune conséquence des résultats constatés les années antérieures » (Dussart, 2023). La CC Française a signalé dans son rapport (2019) le lien faible entre performance et budgétisation. Enfin, « la LOLF présente l'inconvénient d'avoir évoqué une responsabilité attachée aux résultats obtenus mais sans préciser de quelle nature cette responsabilité devait être » (Damarey, 2016 : p. 75).

Pouvons-nous de ce fait parler d'un échec de la GAR ? Certainement non. Il faut noter que le simple fait de publier les PAP et les RAP, ou encore d'améliorer l'information du parlement sur les résultats des PP, constitue en soi un progrès démocratique même si l'usage qui en est fait reste limité. De plus, l'augmentation des dépenses, du déficit et de l'endettement contraignent parfois les décideurs publics de prendre des décisions budgétaires fondées sur des considérations politiques et non pas sur la performance des services.

2. Le rôle du parlement en matière d'évaluation et de contrôle des FP : un apport limité de la LOLF

Pour promouvoir la paix au sein d'un pays, il faut un parlement qui fonctionne bien. Celui qui vote pour choisir ses représentants politiques ambitionne de voir ses demandes se réaliser. Une représentation efficace suppose la prise en compte des intérêts concurrents des différents

groupes ainsi que l'arbitrage entre eux. Ces intérêts sont traduits dans des PP. Les députés au parlement sont alors des parties prenantes par excellence, que les évaluations peuvent intéresser.

L'un de ses objectifs de la LOLF était de renforcer le pouvoir budgétaire du parlement, en renforçant son droit d'amendement et de contrôle, et en lui offrant des moyens de contrôler la performance. Cela à travers l'enrichissement des informations communiquées par le gouvernement, le réaménagement du calendrier de la préparation des LF, la révision des modalités de vote de la LF, ainsi que la clarification du droit d'amendement et de la notion de charge publique. Bien que la préparation du PLF reste toujours monopoliser par l'exécutif (art. 75 de la constitution, art. 46 de la LOLF), la LOLF propose d'associer le parlement dès les premières étapes du cycle budgétaire et de mettre à sa disposition des informations importantes afin de lui permettre d'exercer son rôle de contrôle des PP et des conditions de leur mise en œuvre.

A cet égard, la LOLF 130.13 a organisé le calendrier d'examen et de vote du PLF (58 jours au total) à travers l'introduction d'une phase de préparation du cadre de programmation pluriannuelle de référence dans lequel la LF doit s'inscrire, ainsi qu'une phase de concertation avec le parlement avant la fin du mois de juillet pour discuter des grandes orientations et du cadre général qui sous-tendent le PLF. Le vote de la LF doit constituer alors une occasion importante pour les parlementaires pour la discussion des résultats de l'action de l'administration présenté dans les RAP, et les prévisions rapportées dans les PAP. L'idée est de conduire le parlement à tenir compte des résultats des administrations de l'État, évalués en termes de performance à l'occasion du vote de la LF. En revanche, dans la pratique, les objectifs et les indicateurs des PAP ne font pas l'objet de discussion au sein du parlement. Ce n'est pas probablement à cause de leur nombre élevé, mais les objectifs et les indicateurs se voient utiliser juste pour satisfaire à l'exigence de la LOLF de présenter les PP de l'État dans des objectifs et des indicateurs de performance au-delà de leur adéquation avec les intentions des concepteurs des PP, qui sont les décideurs.

En plus de la complexité et de la technicité élevée de la LF, le vote en une seule fois des dépenses d'investissement nécessaires à la réalisation des plans de développement stratégiques ou des programmes pluriannuels qui peuvent avoir un impact durable sur le pays, pourra constituer une réelle limite à la compétence du parlement dans le domaine financier. De même, le temps consacré à la discussion de la deuxième partie est trop court (8heures) ce qui la réduit à une simple discussion avec l'exécutif. Seul le gouvernement est habilité à déposer des projets de loi

tendant à modifier le programme ainsi adopté ; et que le retard du parlement à approuver la LF donne au gouvernement la possibilité d'agir confortablement comme si elle avait été approuvée (art. 75 de la constitution de 2011). Tout en sachant que « le gouvernement peut opposer, de manière motivée, l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement formulés par les membres du parlement lorsque leur adoption aurait pour conséquence, par rapport à la LF, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation des charges publiques » (art. 77 de la constitution de 2011). L'exécutif, d'après ces dispositions, se voit profiter de sa propre carence en cas de retard de présentation de PLF dans les délais prescrits !

Toujours dans le cadre d'amélioration du rôle du parlement dans le débat sur la LF, les informations communiquées à ce dernier sont enrichies par l'élaboration de 15 documents (art. 48 de la LOLF 130.13). En outre, le projet de loi de règlement (PLR) est accompagné de plusieurs documents, notamment : le compte général de l'État, le RAP, le rapport sur les ressources affectées aux collectivités territoriales, le rapport d'audit de performance, une annexe relative aux crédits supplémentaires ouverts. D'autant plus, un rapport préparé par la CC sur l'exécution de la LF et la déclaration générale de conformité des comptes de l'État.

Dans le même ordre des idées, la LOLF130.13 a réduit les délais de préparation de la loi de règlement (LR) et de sa présentation au parlement. L'article 65 stipule : « le PLR de la LF doit être déposé annuellement au plus tard à la fin du 1^{er} trimestre du 2^e exercice qui suit celui de l'exécution de la LF concernée ». Or, le délai de vote de la PLR par le parlement n'a fait l'objet de précision ni par la constitution, ni par la LOLF.

La discussion de la LR, l'évènement politique le plus important de l'année, est supposée être un moment privilégié du contrôle de l'exécution budgétaire. Car en plus de l'appréciation de la qualité de la gestion des FP, cette loi doit permettre également, grâce à la présentation du RAP, de rendre compte, pour chaque programme, de l'exécution des engagements pris dans les PAP au moment de l'examen du PLF par le parlement. Outre l'explication des écarts entre la prévision initiale et la consommation effective des crédits, les RAP facilitent l'analyse des résultats au regard des objectifs initialement fixés. Ainsi, est organisée une information des parlementaires et du grand public sur le fondement des demandes budgétaires et la performance attendue et réalisée pour chaque programme.

Cependant, malgré l'importance de la LR au regard de la démocratie et de la bonne gestion des deniers publics, la place secondaire qu'elle occupe comparativement à la prévision budgétaire diminue son importance. Et même si la LOLF a tenté de rompre avec l'habitude des

retards, cette loi demeure perçue comme un instrument de gestion secondaire plus qu'un moyen d'évaluation et de contrôle parlementaire pour diverses raisons, notamment : (i) les circonstances de l'adoption de la LR et le manque d'intérêt de la part des parlementaires par rapport à l'évaluation des résultats qu'elle implique ; (ii) la difficulté de suivi des changements potentiels qui interviennent dans la structure des LF sur plusieurs années ; (iii) le manque de fiabilité des dispositifs indicateurs-objectifs de performance.

Malgré l'importance des outils de contrôle à la disposition des parlementaires, la culture de l'évaluation n'est pas suffisamment appropriée par les députés. Au-delà de la technicité élevée des documents en provenance des services ministériels, les délais restrictifs qui entoure la question des FP et le fait que les LR sont préparées et rédigées par le gouvernement grâce à son monopole dans l'initiative des lois financières pèsent lourd sur la fonction d'évaluation et de contrôle parlementaire des FP. Fort heureusement, le parlement peut compter sur l'expertise de la CC qui l'assiste dans sa mission d'évaluation de la performance et des PP. En France aussi, le rôle du parlement en matière d'évaluation est largement critiqué. Selon Perret (2008 : 78), « la faiblesse du rôle du parlement dans le processus d'institutionnalisation de l'évaluation des PP s'avère être une spécificité française ».

3. Refonte de la LOLF 130.13 : comparaison avec la France

La réforme de la LOLF au Maroc est passée par quatre étapes historiques traduisant la volonté du pays de se doter d'un cadre juridique adapté de la gestion des FP : la loi organique du 9 novembre 1963 ; la loi organique du 18 septembre de 1972 ; la loi organique de 1998 ; la loi organique de 2015.

La réforme budgétaire engagée au Maroc par la LOLF de 2015, qui avait pour but la modernisation de la gestion des FP, a été fortement inspirée par l'expérience de la LOLF française de 2001. Aujourd'hui, selon le Ministre Délégué auprès de la Ministre de l'Économie et des Finances, chargé du Budget, la réforme attendue ambitionne à renforcer la gouvernance dans la gestion des FP. Les propositions de réformes au Maroc émanent surtout du gouvernement, à la différence de la France où les deux initiatives de réforme, notamment celle de 2001 et celle de 2021, sont inscrites dans une proposition de loi issue de l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, la réforme envisagée questionne le degré de consistance de la LOLF 130.13. Elle est proposée en absence de rapports sur la mise en œuvre. Ni la CC, ni le parlement n'ont porté leurs critiques sur cette loi, à part quelques travaux académiques qui continuent à relater ses

vertus. En France, durant les années qui ont suivi l'adoption de la LOLF de 2001, la mise en œuvre de la réforme a dominé les débats. Entre 2003 et 2011, dix rapports ont été produits par la mise en œuvre de la LOLF (MILOLF), le rapport 2019 constitue le socle de la réforme opérée par la loi organique de 2021 relative à la modernisation de la gestion des FP. Les rapports de la CC ont également inspiré la proposition de réforme en France.

Selon les responsables du MEF au Maroc, les amendements proposés visent essentiellement à renforcer le rôle du parlement dans le contrôle des FP, la préservation des équilibres financiers, l'élargissement du champ d'application des dispositions de la LOLF aux établissements publics n'exerçant pas une activité commerciale, et le renforcement des principes et règles financiers. Le président de la Chambre des représentants a souligné que la réforme préparée « constitue un outil important pour renforcer le rôle de la LF en tant qu'outil essentiel pour réaliser le développement et mettre en œuvre les PP, la mise à niveau de la qualité des services publics et le renforcement de la responsabilité des gestionnaires, ainsi que l'amélioration de l'équilibre financier et le renforcement de la transparence des FP »².

Parmi les dispositions phares de la réforme prévue figure l'introduction d'une exception relative à la règle d'or budgétaire découlant de l'article 20 qui dispose que « le produit des emprunts ne peut pas dépasser la somme des dépenses d'investissement et du remboursement du principal de la dette au titre de l'année budgétaire ». La « transgression » de cette règle est expliquée, selon les responsables du MEF, par le contexte social et économique et les contraintes liées aux FP résultant de la crise de Covid19. Dans plusieurs pays européens, « la clause dérogatoire générale » a été activée le lendemain de la crise de Covid pour faire face aux défis engendrés par cette crise. A ce titre, il faut noter que cette mesure a été proposée dans le projet de la LOLF en 2015 avant qu'elle ne soit retirée dans la version finale du texte adopté. La dernière aligna de l'article 20 dudit projet dispose : « Il ne peut être dérogé à cette règle que pour faire face à des contraintes liées à une détérioration de l'équilibre économique et budgétaire établi par la loi de finances ».

Le projet de réforme propose également de réhabiliter le rôle dévolu à la loi de finances rectificative (LFR) et l'encadrement de son calendrier d'examen et d'adoption. Cela à travers la réduction du délai d'examen et de vote du projet de loi de 15 à 5 jours étant donnée le caractère urgent que revêtent ce type de LF. De plus, le PLFR devra être accompagné d'une justification

² Déclaration du président de la Chambre des représentants le 26/10/2023 lors de la journée de présentation des axes de réforme de la LOLF 130.13 par le MEF.

ainsi que des principales modifications introduites. La compétence exclusive de l'étude et du vote de PLF tel qu'il a été modifié, sera dédiée exclusivement aux commissions des finances au parlement.

La réforme prévoit aussi le renforcement de la documentation accompagnant le PLF de l'année par l'ajout d'une note de présentation de cadre budgétaire à moyen terme qui offre des informations sur la situation économique actuelle, les perspectives d'évolution, les orientations gouvernementales sur trois ans, la stratégie de la gestion des FP à moyen terme. Il s'agit dans ce cas-là d'informer le parlement sur la situation des FP afin qu'il puisse se positionner en toute connaissance de cause lors du vote de la LF. Plusieurs facteurs imposent la projection pluriannuelle des finances, particulièrement la maîtrise des dépenses publiques à moyen terme. En France aussi, un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières devra être joint au PLF. Selon l'article 20 de la loi de 2021, « ce rapport présente, pour chacun des exercices de la loi de programmation des FP en vigueur, les écarts cumulés entre, d'une part, les prévisions en milliards d'euros courants des dépenses des administrations publiques qui figurent dans cette même loi et, d'autre part, les dépenses réalisées ou prévues au sein de la dernière LF afférente à l'exercice concerné. Il précise les raisons et les hypothèses expliquant ces écarts cumulés ainsi que, le cas échéant, les mesures prévues par le gouvernement pour les réduire ».

Des améliorations concernent aussi la réduction du délai de dépôt du PLR qui doit être parvenu au parlement avant le mois de décembre, dans l'espoir d'avancer ce délai au mois de juin. Le parlement doit procéder à l'étude et au vote de la PLR dans un délai qui ne dépasse pas un mois à compter de la date de dépôt du rapport de la certification des comptes élaboré par la CC. Cette mesure entend donner à la LR l'importance suffisante dans le cadre des procédures budgétaires parlementaires. Les parlementaires auront suffisamment de temps pour étudier les documents budgétaires annexés au PLR avant son examen en séance plénière. Par voie de conséquence, et en raison de ces nouvelles modalités, les services ministériels et déconcentrés sont appelés à fournir un effort substantiel dans la transmission de l'information et, notamment, dans l'élaboration des RAP. Chaque LR doit normalement être adoptée avant le début de l'examen du PLF de l'année suivante. Les parlementaires devront avoir connaissance de la LR de l'exercice N- 1 (et donc des résultats de l'administration) avant qu'ils n'examinent et ne se

prononcent sur les crédits à accorder au titre de l'année $N + 1^3$. Il faut rappeler dans ce cas-là que la loi organique du 9 novembre 1963 avait préconisé dans son article 14 que le PLR doit être présenté à la fin de l'année qui suit l'exécution budgétaire, ce qui constitue un progrès par rapport à l'actuelle loi organique 130.13.

En France, la loi organique du 28 décembre 2021 a avancé la date de dépôt du PLR d'un mois, au 1^{er} mai (art. 20). Cela avait pour objectif de donner plus de temps aux parlementaires pour discuter de la LR dans un temps équivalent à celui des projets de loi de finances initiales, et aussi de se consacrer à leurs travaux d'évaluation et de contrôle dans le cadre du « printemps de l'évaluation ». Celui-ci consiste en l'évaluation des PP au cours du 1^{er} semestre de l'année et donc juste avant le vote de la LR. L'article 2 de ladite loi a changé de nom de la LR par la « loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année ». Il s'agit pour certains auteurs d'un changement sémantique qui n'apportera pas davantage de pouvoirs aux parlementaires dans leur mission d'évaluation. Pour d'autres auteurs, cette nouvelle appellation permet de mettre en évidence l'objet principal de cette catégorie de LF qui est l'évaluation des résultats de la gestion de l'exécutif des PP dont le financement est autorisé par le parlement (Dussart, 2023).

L'élargissement de l'application des clauses de la LOLF aux établissements publics n'exerçant pas une activité commerciale est l'une des novations les plus spectaculaires de la réforme préparée. En établissant des dispositions communes de programmation touchant l'ensemble des établissements publics, la réforme vise l'intégration de l'ensemble du champ des FP dans un cadre financier pluriannuel cohérent afin de maîtriser les dépenses à moyen terme et de renforcer la gouvernance des FP. Cette vision s'impose aussi pour évaluer l'efficacité des PP partagées entre l'État et divers acteurs.

Toujours dans le cadre de la réforme en préparation, la gestion axée sur la performance sera consolidée à travers la présentation des rapports de performance aux commissions parlementaires concernées avec les projets du budget des départements ministériels. Cela permet une meilleure utilisation de l'information sur les résultats dans l'examen du budget, et s'attache ainsi à promouvoir la fonction de contrôle et d'évaluation du parlement. En France,

³ Au Maroc : le PLR 2021 déposé le 09/03/2023 ; PLR 2020 est déposé le 30/03/2022 ; PLR 2019 déposé le 29/03/2021 ; PLR 2018 déposé le 26/03/2020 ; PLR 2017 déposé le 28/03/2019 ; PLR 2016 déposé le 30/03/2018.

En France : le PLR 2021 déposé le 20/07/2022 ; PLR 2020 est déposé le 14/04/2021 ; PLR 2019 déposé le 02/05/2020 ; PLR 2018 déposé le 15/05/2019 ; PLR 2017 déposé le 23/05/2018 ; PLR 2016 déposé le 29/06/2017.

l'information des parlementaires a été enrichie à travers l'avancement de la date de dépôt des annexes générales prévues par l'article 51 de la LOLF qui relèvent de deux catégories : les « jaunes budgétaires » rassemblant l'ensemble de l'information financière d'une PP et les « oranges budgétaires » regroupant dans un document l'ensemble des financements concourant à une PP interministérielle. Ainsi, l'article 17 de la loi organique de 2021 est venu modifier l'article 39 de la LOLF de 2001 pour prévoir que chaque annexe générale destinée à l'information et au contrôle du parlement sera déposée sur le bureau des assemblées « avant le début de l'examen du projet de LF de l'année en séance publique par l'Assemblée nationale ». De plus, et dans le cadre de renforcement du pouvoir du parlement, il est devenu possible pour les commissions de l'Assemblée nationale et pour le Sénat chargées des finances de solliciter les autorités administratives indépendantes et les autorités publiques indépendantes pour l'obtention d'informations relatives aux FP (art. 26 de la loi organique 2021). Aussi, le calendrier budgétaire est rationalisé à travers le fusionnement du débat relatif au programme de stabilité (fin avril) et du débat d'orientation des FP (début juillet) en une séquence spécifique dédiée à l'orientation pluriannuelle des FP, qui se déroulera au printemps. À cet effet, le gouvernement devra présenter un rapport annuel sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des FP. Ce rapport comprendra également des éléments sur la situation des administrations publiques locales. Une nouvelle catégorie de loi de finances en France a été créée qui est « la loi de finances de fin de gestion, correspondant au collectif de fin d'année ».

Enfin, le projet de réforme prévoit la dématérialisation de la procédure de dépôt du PLF, de l'ensemble des documents présentés au parlement, et de toute opération similaire. La transmission numérisée du PLF et de ses annexes deviendra possible. Ce qui va permettre de gagner de temps et de rendre plus accessible la documentation envoyée aux parlementaires. Cette mesure a été adoptée par la France en 2021.

Conclusion

La réforme en préparation au Maroc vise principalement l'approfondissement des changements opérés par la LOLF 130.13, en plus de la mise en place d'une transformation. Les propositions présentées par les responsables du MEF portent à la fois sur la procédure parlementaire et les instruments et techniques budgétaires. Ainsi, les résultats de l'analyse effectuée ci-dessus montrent que le changement visé ambitionnera le renforcement des pouvoirs du parlement en matière de contrôle et d'évaluation des PP ainsi que l'amélioration de la performance de l'action publique. Il ne s'agit pas en réalité d'un changement de fond, la réforme de 2015 avait pour visée la réalisation des mêmes objectifs ; il s'agit plutôt un incrementalism qui ambitionne le renforcement des dispositions *lolfiennes* entrées en vigueur il y a des années.

Néanmoins, sans réaliser une évaluation rigoureuse de la capacité de la LOLF à creuser la dette et le déficit public, il serait difficile de réussir toute nouvelle réforme. En France, entre 1971 et 1995, la LOLF avait connu 35 tentatives de réformes toutes vouées à l'échec. La réforme envisagée doit être cohérente dans son ensemble et conforme à son ambition. Car, au-delà du contexte strictement budgétaire, la logique « *lolfienne* » doit être appliquée à l'ensemble des finances de l'État afin de faciliter l'évaluation des PP partagées entre l'État et autres acteurs. Les dépenses qui restent à l'abri du contrôle parlementaire sont autant importantes que leur soumission aux dispositions de la loi organique reste indispensable.

Le renforcement des pouvoirs du parlement en matière des FP nécessite, d'une part, une volonté de la part des députés à contribuer efficacement au contrôle de l'utilisation de l'argent public, et à l'évaluation de l'efficacité des interventions du gouvernement, et d'autre part, une refonte de la LOLF dans le but de réaliser un équilibre de pouvoirs entre l'exécutif et le législatif en matière des FP.

La réussite de la GAR reste tributaire à la réunion de certaines conditions, notamment l'implication des différents acteurs dans le choix et définition des objectifs et des indicateurs de résultats selon une approche partenariale ainsi que leur responsabilisation sur les résultats obtenus. Les indicateurs de mesure doivent permettre de constituer une idée claire sur la contribution de la dépense publique dans l'amélioration de l'efficacité des PP.

En définitive, toute nouvelle réforme de la LOLF doit être opérée dans le cadre d'une approche holistique impliquant tous les acteurs concernés ; le monde académique pourra y contribuer efficacement. Car les problèmes rencontrés au stade de l'élaboration d'un dispositif législatif se retrouvent au niveau de la mise en œuvre, c'est-à-dire de l'effet sur les bénéficiaires.

Références

- Brunetière, J-R. (2006). « Les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : une occasion de débat démocratique ? », *Revue française d'administration publique*, 117 (1), 95-111.
- Brunetière, J-R. (CGedd) (2010). « Les indicateurs de la LOLF : une occasion de débat démocratique ? », *actes du séminaire réalisé par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), Méthodes d'évaluation des politiques publiques*, coll. études et statistiques.
- Chouay, R. (2023). « L'évaluation à l'aune de la culture du résultat », *Revue Des Sciences Humaines Et Sociales De l'Académie Du Royaume Du Maroc*, 2(1), 100–112.
<https://doi.org/10.34874/PRSM.shs-arm-vol2iss1.37236>
- Chouay, R. (2024). « Dispositif de performance de la LOLF au Maroc : échec ou réussite », *Revue Internationale des Sciences de Gestion*, 7 (1), 725 – 743.
<https://doi.org/10.5281/zenodo.10652524>
- Constitution marocaine de 2011, dahir n° 1-11-91 du 27 Chaabane 1432 (29 Juillet 2011), BO n° 5964 bis du 28 Chaabane 1432 (30/07/2011).
- Cytermann J-R. (2006). « L'architecture de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans les domaines de l'éducation et de la recherche : choix politiques ou choix techniques ? », *Revue française d'administration publique*, 117(1), 85-93.
- Damarey, S. (2016), *La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, Ed. 2, Paris, Ellipses.
- Damon J., Henri G., Dureau G., Silvent F. (2003). « Gestion publique. L'État et la performance », *Recherches et Prévisions*, n°74, 108-111.
- De Bruijn, H. (2002), *Managing performance in the public sector*, Londres, Routledge.
- Dussart, V. (2023), *La LOLF a 20 ans !* Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole.
- Exposé du Ministre Délégué auprès de la Ministre de l'Économie et des Finances, chargé du Budget, 26 octobre 2023. Journée d'étude du parlement et du gouvernement.
- Gibert, P., Benzerafa Alilat, M. (2012). « Débat public et jeux sur les indicateurs. L'exemple du « taux d'élucidation » et du « nombre de gardes à vue » ». *Management international / International Management / Gestión Internacional*, 16(3), 118–138.
- Gibert, P., Benzerafa-Alilat, M. (2016). « De quoi l'état rend-il compte dans ses rapports annuels de performance ? », *Revue française d'administration publique*, 160(4), 1041-1064.

Guide de construction des programmes budgétaires, MEF, Maroc.

Loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances, promulguée par le dahir n° 1-15-62 du 14 Chaabane 1436 (2 Juin 2015), BO n° 3105 du 1 Ramadan 1436 (18-6-2015).

Loi organique n° 2001-692 du 1er Août 2001 relative aux lois de finances, France.

Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a réformé la LOLF, France.

Note de présentation de la LOLF 130.13, MEF, 2015

Penissat, É. (2010). « Des statistiques sans statisticiens ? Politique des « indicateurs de la LOLF » et enjeux statistiques, le cas du ministère du travail et de l'emploi », *Pyramides*, 19(3), 179-202.

Perret, B. (2008), *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte.

Perret, B. (2014), *L'évaluation des politiques publiques*, 3^e Édition, Coll. Repères, La Découverte.

Salais, R. (2011). « Indicateurs et conduite des politiques publiques : où sont les problèmes ? », *Informations sociales*, 167(5), 60-70.