

# L'EVALUATION DE LA CAPACITE D'ABSORPTION BUDGETAIRE : CAS DU MAROC

## EVALUATION OF CAPACITY BUDGET OF ENTRY : THE CASE OF MOROCCO

### RACHID MERIEM

Doctorante, Ecole Nationale de Commerce et de Gestion- Fès  
Université sidi Mohamed Ben Abdellah - Fès  
Laboratoire « Entrepreneuriat et Management des Organisations »  
meriem.rachid@usmba.ac.ma

### BOUSSOUF ZOUHEIR

Doctorant , Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales Fès  
Université sidi Mohamed Ben Abdellah - Fès  
Laboratoire « Entrepreneuriat et Dynamique des Territoires et des Organisations »  
Zouhier.boussouf@usmba.ac.ma

### KASSAL SANAË

Doctorante, Ecole Nationale de Commerce et de Gestion- Fès  
Université sidi Mohamed Ben Abdellah - Fès  
Laboratoire « Entrepreneuriat et Management des Organisations »  
Sanae.kassal@usmba.ac.ma

### ZERHOUNI KHAL MOUNA

Professeur d'enseignement supérieur assistant  
à la Présidence de l'Université sidi Mohamed Ben Abdellah - Fès  
mouna.zerhouni.khal@usmba.ac.ma

**Date de soumission** : 18/12/2019

**Date d'acceptation** : 23/12/2019

**Pour citer cet article** :

RACHID. M & al (2019) « L'EVALUATION DE LA CAPACITE D'ABSORPTION BUDGETAIRE : CAS DU MAROC », Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit « Numéro 11 : Décembre 2019 / Volume 4 : numéro 3 » pp : 388 - 405

**Digital Object Identifier** : <https://doi.org/10.5281/zenodo.3594933>

## Résumé

Durant ces derniers exercices budgétaires, la sous-capacité d'absorption budgétaire est devenue une caractéristique majeure qui entache le circuit d'exécution des crédits d'investissements. Plusieurs indicateurs budgétaires en attestent. Le taux de consommation du budget d'investissement ne dépasse pas dans les meilleurs des cas le plafond de 77% des crédits accrédités par la loi de finances et pour certains ministères ce taux reste inférieur à 50%. A cela s'ajoute, aussi, une augmentation incessante des crédits reportés qui ont atteint en 2012 un niveau record de 21 milliards de dirhams.

La sous-capacité d'absorption amène à des écarts flagrants entre les prévisions et les réalisations budgétaires. Il s'agit d'une contreperformance dont les répercussions au niveau économique et social sont énormément considérables. Pour le cas du Maroc, la question de la sous-capacité d'absorption trouve son origine dans quatre principaux causes : Macroéconomiques, institutionnels, managériaux et comportementaux de la part des donateurs et des bailleurs de fonds.

L'objectif de cet article est double : d'une part, mettre en lumière l'ampleur du problème de la sous-capacité d'absorption dans un contexte propre à la gestion budgétaire marocaine, et d'autre part, proposer des recommandations d'ordre général qui peuvent contribuer à atténuer les contraintes qui freinent le rythme du processus de l'exécution budgétaire.

**Mots clés :** capacité d'absorption budgétaire ; budget d'investissement ; taux d'exécution budgétaire ; services ordonnateurs ; Maroc.

## Abstract

Over the last few financial years, budget absorption undercapacity has become a major feature that affects the implementation of investment credits. Several budgetary indicators attest to this. The consumption rate of the investment budget does not exceed, at best, the ceiling of 77% of the credits accredited by the finance law, and for some ministries this rate remains below 50%. In addition, there has also been a steady increase in carry-over credits, which reached in 2012 a record level of 21 billion dirhams.

Underabsorption capacity leads to glaring discrepancies between forecasts and budget achievements. It is a poor performance with enormous and very serious economic and social repercussions. In the case of Morocco, the issue of under-absorption capacity comes from four main causes: Macroeconomic, institutional, managerial and behavioural on the part of donors and investors.

The objective of this article is twofold: on the one hand, to highlight the extent of the problem of under-absorption capacity in a context specific to Moroccan budget management, and on the other hand, to propose general recommendations that can help to mitigate the constraints that slow down the pace of the budget implementation process.

**Key words:** budget absorption capacity ; investment budget ; budget implementation rate ; authorizing services ; Morocco.

## INTRODUCTION

Au Maroc, l'investissement public, et plus particulièrement celui inscrit au Budget Général de l'Etat, constitue aujourd'hui plus que jamais un domaine à forts enjeux économiques et sociaux. La relation entre l'investissement public et la croissance n'est plus à démontrer. Il constitue la pierre angulaire de toute politique budgétaire expansionniste à travers laquelle l'Etat vise la soutenabilité de la relance économique.

Selon une simulation du ministère des finances (1999), un renforcement du budget d'investissement de deux milliards de dirhams au niveau de chaque exercice budgétaire pourrait générer un accroissement du PIB réel allant de 0,2 à 0,4%. Un tel renforcement permettrait également d'engendrer un effet d'entraînement non négligeable sur le plan social, notamment en matière des services sociaux de proximité et de création d'emploi.

C'est dans cette perspective, que le Maroc a inscrit parmi ses grandes priorités stratégiques l'accroissement des allocations budgétaires destinées à alimenter le budget d'investissement de l'Etat. A ce titre, les crédits d'investissement ouvert chaque année par les lois de finances ont connu une augmentation substantielle. En l'espace de dix ans, ces ressources ont été plus que triplé en passant d'une enveloppe de 19,2 milliards de dirhams en 2004 à une enveloppe de 58,9 milliards en 2013 (Bensouda, 2013). Cette tendance s'est également traduite par l'augmentation de la part de des dépenses d'investissement dans les dépenses globales du budget général, elle se situe à hauteur de 20,5% durant l'exercice 2011, contre 16% enregistrée en 2006 (Bensouda, 2012).

Néanmoins, l'analyse des taux d'exécution du BI<sup>1</sup> permet de révéler une réalité à la fois paradoxale et inquiétante : Alors que les besoins et les problèmes économiques et sociaux ne cessent pas de s'intensifier, force est de constater que le Maroc éprouve des difficultés énormes pour consommer ces ressources afin de les traduire sous forme de projets publics concrets. Ce phénomène est connu dans la littérature par « *la capacité d'absorption budgétaire* ».

En fait, si le taux d'exécution du budget de fonctionnement (dépenses de personnel et de matériel) est pratiquement à 100%, celui relatif au budget d'investissement n'a jamais dépassé le seuil de 75% des crédits disponibles (crédits ouverts et crédits reportés), et pour certains départements ministériels, ce taux demeure inférieur à 50% (Bensouda, 2013). Ainsi, car un taux faible d'exécution du BI est synonyme d'un taux élevé de report, la hausse des crédits

---

<sup>1</sup> Budget d'Investissement

reportés a atteint en 2012 un niveau record de 21 milliards de dirhams, soit le montant des crédits d'investissement ouverts chaque année par les lois de finances de 2002 à 2005 (Bensouda, 2013).

Ce constat est dû notamment au fait que les décideurs publics n'ont pas pris en considération lors de la programmation budgétaire que l'augmentation du BI devrait être accompagnée par des dispositifs de renforcement de la capacité d'absorption budgétaire des services ordonnateurs. Les raisons de la sous-capacité d'absorption des ressources sont diverses et revêtent plusieurs dimensions. Il est devenu actuellement indispensable et impérieux de les décortiquer afin d'y préconiser par la suite des recommandations appropriés et concretisables. Le présent article a pour objet d'appréhender la question de la sous-capacité d'absorption qui entache de manière récurrente l'exécution des crédits d'investissement du budget général. Autrement-dit, ce travail va essayer d'apporter des éléments de réponses satisfaisantes aux principales interrogations suivantes :

- 1. Quels sont les contraintes qui expliquent la sous-capacité des services ordonnateurs à absorber les crédits du budget d'investissement inscrits au titre du budget général ?*
- 2. Quelles sont les répercussions de la sous-capacité d'absorption sur l'état des finances publiques au Maroc ?*
- 3. Et, quelles sont les mesures adéquates à entreprendre pour renforcer la dite capacité d'absorption ?*

Afin d'y répondre, cet article sera structuré en quarts axes. Le premier axe se fonde sur un examen étendu de la littérature qui traite le sujet de la capacité d'absorption afin de s'attarder sur les différentes définitions qui ont été associées à ce sujet au cours de son évolution historique, ainsi que sur certains indicateurs reconnus pour mesurer son ampleur sur la gestion budgétaire. Ensuite, dans un deuxième axe, l'accent va être concentré sur l'analyse des répercussions négatives du problème de la sous-capacité d'absorption budgétaire dans le contexte du Maroc. Le troisième axe sera consacré pour dresser les catégories des contraintes qui contribuent à ralentir l'exécution du budget d'investissement. En fin, le quatrième axe aura pour objet, d'un côté, de mettre en lumière les limites des mesures prises par le gouvernement pour renforcer la capacité des services ordonnateurs, et, de l'autre côté, de suggérer certaines mesures palliatives d'ordre général susceptibles d'améliorer les conditions d'exécution budgétaire.

## 1-Capacité d'Absorption: Définitions et indicateurs de mesure

La capacité d'absorption budgétaire est un concept relativement récent dans le domaine des finances publiques. Il a reçu un regain d'intérêt notable durant les quatre dernières décennies. La prolifération des études académiques et professionnelles sur le sujet en témoigne. Toutefois, cette prolifération ne parvient pas à aboutir à une définition qui fait l'objet d'unanimité. Les différentes interprétations qui ont été attribuées à la capacité d'absorption ont évolué en fonction du développement historique qu'a connu ce concept. Il en va de même, aussi, pour les différents indicateurs à retenir pour mesurer le degré de la capacité d'absorption budgétaire.

### 1.1-Evolution et définitions

Trois étapes historiques ont marqué l'évolution du concept de la capacité d'absorption. A chaque étape correspond une définition particulière accordée à cette notion. Initialement, la capacité d'absorption était étroitement liée à l'usage de l'aide étranger. Par la suite, elle sera associée de manière exclusive à l'utilisation efficace de l'aide. Récemment, ce concept est devenu un indicateur de la performance de l'exécution des ressources budgétaires, quelque soit l'origine de ces ressources.

#### 1.1.1-Un concept lié à l'utilisation de l'aide externe

Au départ, le concept de la capacité d'absorption a été traité dans la littérature en relation avec le sujet de l'utilisation des fonds de l'aide externes pour soutenir la croissance des pays en voie de développement qui souffrent de l'insuffisance de l'épargne nationale. Dans ce cadre, le terme de la capacité d'absorption désigne la capacité d'un pays à recevoir et à utiliser l'aide externe. Sur cette base, la « *commission économique de l'Asie et de l'extrême orient* » de l'ONU a défini en

1960 la capacité d'absorption comme étant l'aptitude d'un pays à concrétiser physiquement, autant que possible, l'investissement efficace, en particulier dans le court terme : « *limit to the amount of efficient investment physically possible particularly in the short run* ».

Vers les années 1990, il s'est avéré que les politiques d'aide au développement économique n'ont pas donné satisfaction aux bailleurs de fonds car les résultats réalisés étaient peu positifs, en raison notamment des contraintes de la capacité d'absorption des pays receveurs de l'aide. D'où l'idée de conditionner l'octroi de l'aide externe fonction du critère de la maîtrise de la capacité d'absorption des pays receveurs.

### **1.1.2-Un concept lié à l'efficacité de l'aide pour le développement**

Le Maroc, à l'instar d'autres pays en voie de développement, n'a cessé, depuis le début des années 80, d'entreprendre des réformes tout azimut pour assurer un cadre institutionnel favorable à la croissance, mais les performances économiques qu'il a réalisées durant les vingt cinq dernières années restent en deçà de ses potentialités et inférieures à celles réalisées par des pays qui avaient le même niveau de développement (AIT OUDRA M. & DADA I. (2019)).

En effet, les politiques de développement du début du 21ème siècle ont été centrées sur la lutte contre la pauvreté dans le monde, conformément aux objectifs millénaires de développement (OMD) adoptés par l'ONU en matière de santé, d'éducation, d'emploi, etc. Plusieurs donateurs et bailleurs de fonds mondiaux ont soutenu l'OMD, et dans une perspective d'assurer une utilisation efficace des fonds, ceux-ci ont imposé aux pays bénéficiaires la condition d'avoir une forte capacité d'absorption.

Il en découle qu'avant la réception de l'aide, les pays demandeurs doivent justifier un niveau de capacité acceptable à transformer les ressources financières sous forme d'investissements publics contribuant de façon directe à la réalisation des objectifs prioritaires, et ce dans des délais raisonnables en tenant compte de l'encadrement techniques des institutions de financement.

Dans ce contexte, la connotation de la capacité d'absorption s'est déplacée d'une logique de consommation des fonds reçus à une logique d'utilisation efficace de ces fonds. Dans ce sens, Romeo Reyes (1990) propose deux optiques pour définir la capacité d'absorption. La première optique est centrée sur le retour du capital perçu

« *the capacity to use assistance as a source of financing economically viable investment projects and technical assistance* », alors que la deuxième optique est axée sur l'utilisation de l'aide «*the capacity of a recipient country to program and use foreign assistance in a manner acceptable to donors* ».

### **1.1.3-Un concept lié à l'exécution Budgétaire**

Actuellement, l'interprétation de la notion de la capacité d'absorption va au delà de la question de l'exclusivité de l'efficacité de l'aide étrangère pour toucher la performance de la chaîne d'exécution des ressources budgétaire dans sa globalité, indépendamment de l'origine de ces ressources, fonds internes et/ou fonds externes en provenance des donateurs et des bailleurs de fonds.

De nombreux pays ont rejoint cette tendance, à titre d'exemple l'Uganda qui se réfère une définition restreinte de la capacité d'absorption : « *The ability of Government spending units to utilise budgetary provisions to achieve planned outputs on time* » (2011). Autrement-dit, il s'agit de la capacité de l'Etat de manière général et des organismes publics de manière particulier à maximiser l'utilisation des ressources financière mises sous leur disposition de manière à en tirer un bénéfice optimal à travers la réalisation des projets prioritaires dans des délais raisonnables. Il résulte de cette conception que les crédits d'investissent du budget général de l'Etat sont précisément les plus concernés par la question de la capacité d'absorption, ceux relatifs au budget de fonctionnement en sont alors moins affectés

Dans le cadre de ce travail, nous nous positionnons par rapport à cette nouvelle approche de conceptualiser la capacité d'absorption. Elle demeure relativement la plus exhaustive et explicite pour réaliser cette recherche, vu son caractère facilement opérationnel.

### **1.2-Indicateurs de mesure de la capacité d'absorption**

La capacité d'absorption se caractérise par son aspect multidimensionnel. Elle touche toutes les composantes de la chaine de la commende publique : les ressources financières accréditées, leur destination, les conditions de leur utilisation ainsi que le les objectifs escomptés. En conséquence, il apparaît difficile de mesurer pratiquement son ampleur.

Les indicateurs pour mesurer la capacité d'absorption diffèrent en fonction de l'optique de l'analyse à procéder, suivant qu'il s'agit d'une étude de l'efficacité de l'aide étranger ou bien d'une évaluation de la performance d'exécution de l'ensemble des ressources budgétaire, sans tenir en compte l'origine. Dans le premier cas, l'indicateur de mesure repose sur le taux de décaissement de l'aide, c'est-à-dire le rapport entre l'aide prévue et l'aide effectivement décaissé. Il reste l'indicateur le plus retenu par les donateurs et les bailleurs de fonds. Il peut aussi être complété par d'autres informations sur la qualité et/ou les besoins des réformes des finances publics (Annette, 2009).

Dans le deuxième cas, la capacité d'absorption est mesurée selon le critère du taux d'émission des crédits accrédités par la loi de finances, autrement-dit, c'est le rapport entre les crédits émis et les crédits engagés. Le taux d'émission permet de renseigner sur le degré de la réalisation physique des projets publics inscrits dans les plans de développement sectoriels adoptés. Il s'agit d'un indicateur le plus accréditée pour apprécier la performance de la chaine d'exécution budgétaire. Plusieurs institutions et organismes mondiaux en font référence.

## **2-Contraintes et facteurs générant la sous-capacité d’Absorption<sup>2</sup>**

En principe, les contraintes freinant la capacité d’absorption des ressources budgétaires sont multiples et différent d’un pays à l’autre. Elles peuvent être regroupées en trois grandes catégories : contraintes managériales, contraintes institutionnelles et contraintes liées au comportement des donateurs et des bailleurs de fonds.

### **2.1-Contraintes managériales**

La première catégorie de contraintes qui constitue un facteur essentiel de la faible capacité d’absorption peut être résumée dans les points suivants :

- Manque de professionnalisme concernant le montage des projets ;
- Déficit en termes de moyens matériels et techniques nécessaires à la gestion du cycle de projet;
- Un niveau d’expertise faible dans la planification, l’exécution, le reporting et l’évaluation des projets;
- Manque d’un personnel spécialisé et compétent dans les domaines de gestion et de suivi des projets publics;
- Absence de plan de formation dédié au personnel des organismes publics afin de renforcer leurs acquis professionnels en gestion des projets.

### **2.2- Contraintes institutionnelles**

En termes des finances publiques, les contraintes se rapportent principalement aux déficiences de programmation et d’exécution budgétaire qui peuvent être énumérées comme suit : des écarts importants entre les dépenses exécutées et le budget voté, l’accès encore difficile à l’information budgétaire, le retard dans la mise en place des crédits, la complexité et la lourdeur du circuit de la dépense, la centralisation de la gestion budgétaire et la lenteur du processus de passation des marchés publics.

En effet, les contraintes institutionnelles limitant la capacité d’absorption sont généralement liées au système de gouvernance des finances publiques et à la qualité de gestion des plans de développement sectoriels.

Concernant les plans de développement sectoriels, les contraintes se caractérisent par : un manque de politiques et/ou de stratégies sectorielles avec des priorités clairement définies et des plans d’actions chiffrés, des faiblesses dans l’identification des besoins et la préparation

---

<sup>2</sup> Les contraintes traitées dans ce travail sont d’ordre général qui concernent la majorité des pays souffrant d’une faible capacité d’absorption des ressources. Elles ne sont pas spécifiques au contexte marocain.

des projets au niveau des ministères sectoriels, l'obsolescence du système de sélection des projets et de programmation des investissements publics, l'absence ou les longs délais de réalisation des études préalables, notamment les études de faisabilité.

### **2.3-Comportement des donateurs et des bailleurs de fonds**

Pour les pays à faible revenu, les pratiques de conditionnalité imposées par les donateurs et les bailleurs de fonds constituent un autre facteur de blocage non négligeable de la capacité d'absorption des ressources (Jeanneney, 2008). En effet, le versement des dons et des prêts est devenu de plus en plus soumis par l'adoption par le pays receveur de diverses mesures d'ordre institutionnel, administratif, économique et financier. La non-réalisation de ces exigences empêche ou voire même retarde le déboursement de l'aide.

Etant donné que l'aide est déjà budgétisé par le bénéficiaire, même si elle n'est pas encore reçue intégralement, le retard voire même le blocage de l'aide programmé conduit automatiquement à limiter le renforcement des capacités des établissements, et par la suite à restreindre la marge de manœuvre du pays dans la concrétisation des projets prévus.

S'ajoutant à cela aussi que les donateurs n'utilisent les systèmes nationaux de gestion des finances publiques que dans 45% des cas et les systèmes nationaux de passation des marchés que dans 43% des cas (Jeanneney, 2008). Chaque donneur à ses modalités spécifiques en la matière. La multiplicité et la complexité des procédures rend le respect de ces modalités une tâche difficile à maîtriser par les acteurs en charge de l'exécution des projets financés par l'aide étranger. Chose qui constitue un frein à l'absorption des ressources.

### **3-Les Répercussions de la sous-capacité d'Absorption**

La sous-capacité d'absorption des crédits d'investissement est devenue un symptôme majeur de la défaillance du circuit d'exécution du budget d'investissement.

Les répercussions les implications qu'elle entraîne vont au-delà de la gestion budgétaire pour impacter également le développement économique ainsi que la relation avec les donateurs et les bailleurs de fonds.

#### **3.1-Une sous-consommation des crédits**

Selon les statistiques fournies par la cour des comptes<sup>3</sup>, l'Evolution du taux d'émission des crédits d'investissement durant la période 2012-2016 au titre du BI ont eu toujours tendance à s'écarter des prévisions budgétaires.

---

<sup>3</sup> Rapport de la cour des comptes du Maroc sur l'exécution du budget de l'état en janvier 2018

Pour les dépenses de personnel, les émissions ont dépassé dans la majorité des cas les crédits disponibles, car il s'agit des crédits évaluatifs. Dès lors, il n'est pas question de s'interroger sur la capacité d'absorption. Concernant, les dépenses de « matériel et dépenses diverses », même si le taux d'émission moyen annuel s'est légèrement dégradé ces dernières années pour s'arrêter à 83% du budget prévu, en raison notamment du blocage des subventions aux établissements et entreprises publics, la capacité de consommation des crédits est performante.

**Tableau 1** : Evolution du taux d'émission des crédits d'investissement (En MMDH)

Désignation	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Crédits ouverts par LF</b>	59,1	58,9	49,5	54,1	61,4
<b>Crédits définitifs</b>	79,9	83,3	69,9	73,5	77,9
<b>Total émissions</b>	47,6	42,7	48,0	52,3	60,2
<b>Taux d'émission sur crédits définitifs</b>	60%	51%	69%	71%	77%

Source : Rapport de la cour des comptes du Maroc sur l'exécution du budget de l'état en janvier 2018. P 34.

Comme il ressort du tableau ci-dessus, l'exécution des crédits de paiement autorisés dans le cadre de la loi de finances a connu une amélioration soutenue depuis 2013. En effet, les dépenses d'investissement émises au titre du BGE<sup>4</sup> se sont établies à fin décembre 2016 à 60,2 MMDH en augmentation de 7,9 MMDH par rapport à 2015.

De même, comparativement à 2012, les émissions au titre des dépenses d'investissement du BGE ont augmenté de 12,6 MMDH, soit plus de 26 % alors que les crédits d'investissement ouverts en 2016 n'ont augmenté que de 2,3 MMDH.

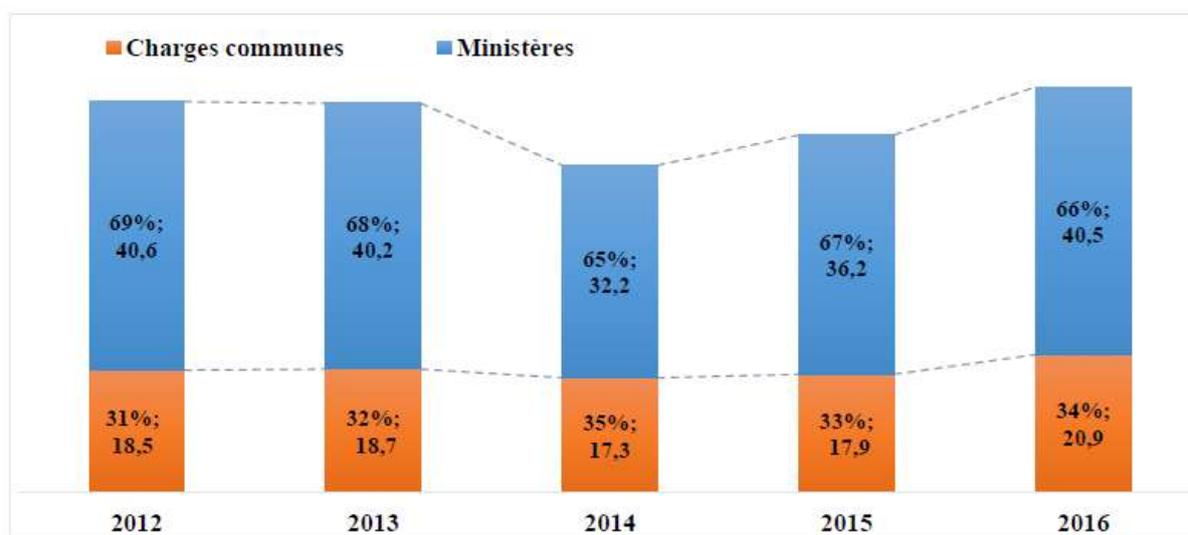
Il y a lieu de noter que le taux élevé des émissions est à atténuer du fait des déblocages des subventions d'investissement consenties aux EEP qui eux-mêmes ne les utilisent pas à 100 % au cours du même exercice budgétaire.

Les insuffisances liées à la programmation et à l'exécution par les ordonnateurs, des crédits d'investissement autorisés dans le cadre des lois de finances se traduisent par un niveau

<sup>4</sup> Budget Général de l'Etat

important de crédits de paiement disponibles en fin d'exercice dont une part significative est annulée chaque année ainsi que par une accumulation des reports de crédits.

**Figure 1 :** Répartition des crédits de paiement au titre des dépenses d'investissement  
En MMDH



**Source :** Rapport de la cour des comptes du Maroc sur l'exécution du budget de l'état en janvier 2018. P 37.

Comme le montre le graphique ci-dessus, les crédits de paiement au titre des dépenses d'investissement ouverts au chapitre des charges communes augmentent plus que ceux enregistrés aux budgets des départements ministériels. En effet, entre 2015 et 2016, ces derniers ont augmenté de 12 % contre 17 % en faveur des premiers.

De même, bien que le budget d'investissement des départements ministériels ait connu, en 2014, une diminution de 20 % suite à la décision de geler en 2013 l'exécution de 15 MMDH, les crédits d'investissement ouverts au chapitre charges communes n'ont enregistré qu'une baisse de 7%.

Par ailleurs, sur la période 2012-2016, les émissions au titre du chapitre charges communes-investissement ont été, en moyenne, de l'ordre de 18,5 MMDH, soit un taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts de 89 %.

Cette performance s'explique principalement par la nature des crédits inscrits à ce chapitre et qui sont exécutés principalement via des transferts vers les comptes spéciaux du Trésor et les EEP.

Cependant, le taux de consommation des crédits le plus critique se situe au niveau du budget d'investissement, reflétant ainsi un problème significatif de faible capacité d'absorption qui s'accroît d'un exercice à un autre.

**Tableau 2 :** Evolution des annulations de crédits d'investissement (En MMDH)

Désignation	2012	2013	2014	2015	2016
Crédits ouverts (LF)	59,1	58,9	49,5	54,1	61,4
Crédits de paiement disponibles à fin N-1	26,2	32,3	40,7	21,9	21,2
Report de crédits	18,8	21,3	18,2	17,3	16,5
Annulation de crédits	7,4	11,0	22,5	4,6	4,7
<b>Part des annulations de crédits</b>	<b>28%</b>	<b>34%</b>	<b>55%</b>	<b>21%</b>	<b>22%</b>

**Source :** Rapport de la cour des comptes du Maroc sur l'exécution du budget de l'état en janvier 2018. P 35.

Ainsi, les crédits disponibles en fin d'année ont atteint des volumes importants. En 2014 et 2015, ils se sont établis respectivement à 21,9 MMDH et 21,2 MMDH, soit 40,5 % et 34,5 % des crédits autorisés par la loi de finances des exercices suivants. En conséquence, des

annulations importantes de crédits d'investissement sont opérées chaque année. Le tableau ci-dessus, retrace l'évolution, entre 2012 et 2016, des crédits de paiement disponibles, des reports de crédits de paiement et des annulations au titre des dépenses d'investissement.

La question de la sous-capacité d'absorption des crédits d'investissement suscite un autre problème de la gestion budgétaire, celui des crédits reportés.

### 3.2-Un taux de plus en plus élevé de report de crédits

Un taux faible en matière des émissions du BI signifie une lenteur dans la consommation des crédits et par voie de conséquence un taux de report élevé des dits crédits.

D'après la Cours des Comptes (2011), la contreperformance des reports touche, à des degrés variables, une grande partie des départements ministériels. Au niveau de certains ministères les reports sont plus au moins maîtrisés, et pour certains d'autres, le montant des reports dépassent largement les autorisations budgétaires affectées par la loi de finances. C'est le cas en 2009, du Ministère de la justice (224%) , du Ministère des affaires étrangères et de la coopération ( 195%), de la Délégation générale de l'Administration pénitentiaire et de la réinsertion (120%), du Ministère de l'économie et de finances (115%), du Ministère des Habous et des Affaires Islamiques (94%), du ministre de l'Intérieur (87%) , du Ministère de la Santé (82%), et enfin du Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (67%). Il faut aussi souligner qu'à la fin de l'exercice budgétaire 2009, seulement cinq<sup>5</sup> départements ministériels ont réalisé 62,27% du total des crédits reportés.

**Tableau 3 : Importance des crédits de report (En MMDH)**

Désignation	2012	2013	2014	2015	2016
Total crédits définitifs	79,9	82,6	69,9	73,5	77,9
Report de crédits	18,8	21,3	18,2	17,3	16,5
<b>Reports de crédits / Crédits définitifs</b>	<b>23,5%</b>	<b>25,8%</b>	<b>26,0%</b>	<b>23,5%</b>	<b>21,2%</b>

Source : Rapport de la cour des comptes du Maroc sur l'exécution du budget de l'état en janvier 2018. P 33.

<sup>5</sup> Il s'agit du ministre de l'Intérieur (16,03%), du ministère l'Equipement et du Transport (15,34%), du ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des Cadres et de la Recherche Scientifique (11,98%), du ministère de la Santé (9,87%) et du ministère de l'Energie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement (9,05%)

L'analyse de la structure des crédits définitifs au titre des dépenses d'investissement montre que leur volume est amplifié par des crédits importants reportés des années précédentes. Ainsi, comme il ressort du tableau ci-dessous, les crédits d'investissement reportés, durant la période de 2012 à 2016, représentent en moyenne 24 % des crédits définitifs.

Il ressort du tableau ci-dessus, la persistance du report de crédits d'investissement importants. En effet, le volume des crédits reportés a atteint 17,3 MMDH en 2015 et 16,5 MMDH en 2016, soit respectivement 23,5 % et 21,2 %.

En outre, il convient d'ajouter, qu'en 2013 et 2014, les crédits d'investissement reportés au profit de certains départements ministériels et Institutions ont même dépassé les crédits ouverts par la loi de finances de l'année.

Pour pallier cette situation, le MEF a entrepris ces dernières années des mesures pour apurer cette situation. La LOF de 2015 (article 63) a limité le report des crédits à hauteur de 30 % des crédits de paiement ouverts au titre du budget d'investissement pour l'exercice budgétaire concerné. Cette disposition entre en vigueur à compter du 1er Janvier 2018.

### **3.3-La polémique de gel des crédits d'investissement**

Le gel des crédits d'investissement qu'a connu la loi de finances 2013 est une conséquence logique, d'une part, de la sous-capacité d'absorption des ordonnateurs, et d'autre part, de l'accumulation infernale du volume des reports des crédits enregistrés ces dernières années.

Dans le but de faire face à ces défaillances, le gouvernement marocain a procédé de manière exceptionnelle pour la première fois dans l'histoire des finances publiques marocaines à deux coupes budgétaires, totalisant 25 milliards de dirhams, au cours de la même année budgétaire, le premier en avril et le deuxième en novembre.

Du point de vue gouvernement, gérer une enveloppe d'investissement de 58 milliard de dirhams programmé dans la loi de finances, à laquelle s'ajoute 21 milliard de dirhams des crédits reportés, constitue un objectif contraignant et non réaliste pour l'état actuel des capacités assez limitées des ordonnateurs. A cet égard, il s'est appuyé sur les dispositions de l'article 45 de la LOLF qui stipulent que : *« le gouverneme peut, au cours de l'exercice financier à condition d'en aviser les Commissions parlementaires concernées, geler certains investissements si les circonstances économiques et financières l'exigent »*.

Le gel des crédits d'investissement a été orienté essentiellement vers les secteurs qui accusent un retard significatif dans l'exécution de leurs budgets d'investissement et qui réalisent un

taux de report élevé. Les secteurs à forte priorité et dont la cadence des projets d'investissement se fait conformément à la programmation prévue ont été exemptés.

### **3.4-Ralentissement du décaissement de l'aide étranger**

Dans le cas du Maroc, un pays à faible revenu, une grande partie des crédits d'investissement provient de l'aide étrangère octroyée sous forme de dons ou de prêts à des taux préférentiels. Or, le décaissement de l'aide est conditionné par la satisfaction d'un certain nombre d'exigences fondamentales. Parmi ces exigences, la capacité d'absorption se trouve en premier lieu. C'est le cas, par exemple, de la Banque

Mondiale, partenaire du premier rang pour le Maroc, qui place le critère de la capacité d'absorption budgétaire à la tête des conditions à remplir par les pays demandeurs des subventions.

Dés lors, la capacité d'absorption s'est transformée à un véritable indicateur clé qui régit la relation qu'entretient le Maroc avec les donateurs et les bailleurs de fonds.

Pour qu'il puisse bénéficier du décaissement de l'aide, le Maroc doit justifier en permanence un niveau acceptable de la capacité d'absorption. Celle-ci permet d'attester l'image de marque et la crédibilité du budget, c'est-à-dire que « *le budget est réaliste et il est exécuté comme prévu* » (Banque mondiale, 2005).

Il en résulte, aussi, qu'une faible capacité d'absorption va à l'encontre des objectifs recherchés par le Maroc dans ses relations de partenariat avec les donateurs et les bailleurs de fonds. Elle peut amener ceux-ci à développer un comportement sceptique envers le Maroc. Un tel comportement qui risque de se traduire par un ralentissement du processus de décaissement des fonds, et par voie de conséquence un retard dans l'exécution des projets financés par l'aide externe.

### **4- Les limites et les mesures palliatives**

Les réactions du gouvernement contre le phénomène de la sous-capacité d'absorption ne datent pas d'aujourd'hui. Celui-ci a déjà entrepris, depuis le milieu des années 2000, certaines mesures visant le renforcement des capacités des services ordonnateurs. Or, la problématique de la faible capacité d'absorption budgétaire s'impose toujours avec acuité. C'est pour cette raison qu'il faut actuellement repenser de nouveau l'efficacité de la gouvernance financière publiques marocaines de sorte qu'elle permettra de neutraliser durablement les facteurs freinant la capacité d'absorption.

#### **4.1-Les limites des mesures entreprises :**

Dans le but d'accélérer le processus d'exécution du budget d'investissement, le gouvernement marocain s'est engagé récemment à entreprendre une panoplie de mesures réformatrices. Il s'agit notamment des mesures qui touchent en profondeur le cadre de la gestion budgétaire et comptable de la commande publique. Au niveau budgétaire, il y'a lieu de citer, entre autres, l'adoption du Cadre de dépense à moyen terme (CDMT), la simplification des procédures budgétaires, la globalisation des crédits, la contractualisation, le décret des marchés publics etc. En revanche, les mesures s'inscrivant dans le cadre comptable sont, à titre d'exemple, l'allègement du contrôle financier préalable et la dématérialisation de la dépense publique à travers la mise en place et la généralisation du système intégré de la dépense (GID).

A ces mesures s'ajoute aussi, le changement de la constitution financière du Maroc au travers l'adoption de la loi organique relative à la loi des finances N° 130-13 qui va bouleverser la logique budgétaire a travers le passage d'une gestion du moyen vers une gestion de résultat et de la performance.

Cependant, la concrétisation de ces mesures n'a pas donné lieu à des résultats satisfaisants. Pire encore, le taux d'émission et le taux de report des crédits d'investissement n'ont pas cessé de s'aggraver d'avantage. Autrement-dit, les réformes réalisées n'ont pas arrivé à renforcer la capacité d'absorption de l'administration marocaine pour pouvoir suivre le rythme intense des augmentations en volume des crédits d'investissement.

#### **4.2- Les mesures palliatives à proposer :**

Dans ce cadre, le présent article propose une série des mesures palliatives susceptibles de favoriser une meilleure absorption et une augmentation nette et perceptible du taux de consommation des crédits d'investissement au travers :

- La généralisation de la nouvelle "Constitution financière", loi organique des finances (LOLF) N° 130-13, qui stipule que la programmation du budget général soit basée sur le principe de la gestion axé sur les résultats (GAR) et la performance. Ce principe va permettre de rompre avec la « logique des moyens » et de mettre en cohérence, généraliser et institutionnaliser l'ensemble des mesures introduites.
- L'amélioration de la gestion des ressources publiques s'est notamment traduite par le renforcement du processus de planification et de programmation de l'investissement public par l'optimisation du CDMT; la généralisation de la globalisation des crédits budgétaires et l'institution de la contractualisation entre les ministères et leurs services déconcentrés.

- Le recrutement des ressources humaines compétentes et assurer leur formation et/ou le recyclage du personnel en planification et gestion (gestion de projets, réglementation des marchés, montage financier...);
- L'identification des besoins des commandes publiques au travers le passage du suivi des travaux jusqu'au contrôle des réalisations.
- Le renforcer des inspections générales des ministères et de la cour des comptes en leur donnant plus de moyens humaines et techniques et plus de prérogatives en vue de leur permettre de professionnaliser leur mission conformément aux règles de l'art.
- Encourager le dispositif de la contractualisation entre les services centraux et les services déconcentrés, et assurer l'implication des gestionnaires au niveau déconcentré dans la gestion du budget d'investissement.
- Le transfert de ressources mais aussi de charges de l'Etat aux autorités locales. A cet effet, l'Etat doit procéder au transfert de la compétence portant sur la gestion du budget d'investissement afin de permettre aux autorités locales de disposer de ressources additionnelles suffisantes destinées à couvrir les besoins des populations en matière d'infrastructures de base.

### **Conclusion :**

Pour le Maroc, l'investissement public constitue un véritable moteur de développement économique et social. Dernièrement, les crédits d'investissement inscrits au titre du budget général ont connu un saut à la fois quantitatif et qualitatif sans précédent. Entre 2004-2016, ces crédits ont été plus que triplés. Cependant, l'analyse de la capacité d'absorption budgétaire fait ressortir en moyenne un taux d'émission qui ne franchit pas le seuil de 77%. Ce taux se révèle incompatible pour un pays aux besoins immenses.

La faiblesse de la capacité d'absorption se traduit par un impact souvent limité des programmes et des projets mis en œuvre. Elle engendre un infléchissement majeur du niveau des investissements publics avec des conséquences dommageables qui plombent les efforts déployés pour soutenir la croissance et réduire la pauvreté. Ainsi, cette problématique est d'autant plus critique que la crise économique actuelle exerce une forte pression sur les Etats pour resserrer leurs dépenses.

L'enjeu alors est énormément considérable, ce qui doit ramener l'Etat à engager en urgence une batterie de mesure dont l'objectif principal est de neutraliser durablement les facteurs freinant la capacité d'absorption.

### Références bibliographiques :

- AIT OUDRA M. & DADA I. (2019) « Cointégration et Causalité entre Gouvernance et Croissance Économique : Cas du Maroc », Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit « Numéro 10 : Septembre 2019 / Volume 4 : numéro 2 », p : 260 – 296.
- ADLER J H. (1965). « *Absorptive Capacity: The Concept and Its Determinants* ». Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Annette k. (2009). « *Brève analyse de la littérature sur la question de la capacité d'absorption* ». Heidelberg,
- BENSOUDA N. (2012). « *Les finances de l'Etat au Maroc : entre l'ambition, la prévision et l'exécution* ». Colloque International sur les Finances Publiques. Rabat 8 Septembre 2012.
- BENSOUDA N. (2013). « *Rapport introductif* ». Colloque International sur les Finances Publiques. Rabat, le 13 Septembre 2013.
- De Renzio, P. (2005). « *Increased Aid vs Absorptive capacity: Challenges and Opportunities towards 2015* ». Institute of Development Studies Bulletin 36.3: 20-27.
- Roodman, D. (2006). « *Aid Project Proliferation and Absorptive Capacity* ». Center for Global Development Working Paper 75.
- Reyes, R.A. (1993). « *Absorptive Capacity for Foreign Aid* ». Philippine Institute for development studies (PIDS) and International center for economic growth (ICEG).
- Sylviane G J. (2008). « *Quels sont les obstacles à l'accélération des déboursments ? La capacité d'absorption de l'aide et l'efficacité de l'aide dépendent de ses modalités* ». Document de travail Série « Politiques de développement » / P3.

### Rapport institutionnels :

- Cour des comptes : « *Rapport d'activité de 2011* ».
- Rapport de la cour des comptes sur l'exécution du Budget de l'Etat. Janvier 2018
- Commission économique de l'Asie et de l'extrême orient de l'ONU. (1960). « *Programming Techniques for Economic Development* ». pp. 8-13. Cité par Gerald M. Meier. (1964). « *Leading Issues in Development Economics* ». p. 93.
- Ministère des finances. (1999). « *L'impact sur l'économie de l'investissement public et privé et de la consommation publique* ». Document de travail n° 37, Janvier 1999.
- Ministère des finances de la république d'Uganda. (2011). « *The causes and implications for budget execution* ».