

**MONDIALISATION ET STANDARDISATION DU PROCESSUS
DE DECISION POLITIQUE EN FINANCES PUBLIQUES**

COLLOQUE CONJOINT TGR-FONDAFIP

RABAT, 16-17 SEPTEMBRE 2016

Mohammed Tawfik MOULINE

Directeur Général de l'Institut Royal des Etudes Stratégiques

Mesdames et messieurs,

C'est un réel plaisir pour moi d'intervenir encore une fois au niveau du colloque annuel sur les finances publiques qui connaît un grand succès. Je voudrais remercier vivement pour leur invitation les responsables de la Trésorerie Générale du Royaume et de l'Association pour la Fondation Internationale de Finances Publiques, particulièrement Monsieur Noureddine BENSOUA et ses collaborateurs.

La présente communication examine la question de la standardisation des décisions politiques en matière des finances publiques. Outre un bref rappel des normes établies par les organisations internationales (FMI, Banque Mondiale, OCDE) pour renforcer la transparence et la bonne gouvernance des finances de l'Etat, il est procédé à une brève revue de quelques expériences étrangères relatives au processus de décision politique en finances publiques et à la mise en évidence des réformes menées au Maroc dans le même domaine.

Cette communication aborde, dans un second temps, l'avenir de la décision politique en finances publiques, en mettant en relief les grands enjeux du monde de demain et en examinant la question de la convergence des options en matière de finances publiques avec les grandes orientations stratégiques du Royaume et avec les enjeux d'avenir auxquels le pays devra se préparer.

Mais au préalable, il convient de rappeler que l'endettement reste l'un des défis majeurs à relever dans le domaine des finances publiques.

1. L'endettement public : une question de souveraineté nationale

Dans un contexte de mondialisation et de forte interdépendance entre les économies, la crise économique et financière internationale a gravement altéré la situation des finances publiques dans plusieurs pays, notamment ceux développés, en lien avec le financement des plans de relance adoptés pour éviter les faillites en chaîne des grands opérateurs économiques, notamment, les banques et permettre une sortie rapide de la récession.

Les séquelles de cette crise, quoiqu'en atténuation progressive, persistent encore, entraînant une aversion au risque des investisseurs nationaux et internationaux et affectant, de ce fait, les perspectives de la croissance économique. Le déclenchement de la spirale de l'endettement public a compromis, dans certains cas, la souveraineté des Etats, notamment par le biais de programmes d'austérité budgétaire drastiques, imposés par la communauté internationale, avec des effets sociaux néfastes (cas par exemple de la crise grecque).

L'accroissement de la dette souveraine : un risque majeur pour la stabilité du système financier international

Le volume faramineux de la dette publique est une source de préoccupation majeure, puisque son accroissement substantiel et insoutenable, dans un contexte macroéconomique déprimé, risque de saper la croissance mondiale.

Selon McKinsey Global Institute, la dette publique mondiale s'est élevée à 55.000 milliards de dollars en 2014, soit presque le double du volume enregistré en 2005.

La situation est davantage inquiétante dans les pays développés, avec des ratios de la dette publique/PIB, atteignant des niveaux très élevés (247% au Japon, 153% en Grèce, presque 100% au Royaume-Uni et en France, 87% aux Etats-Unis...).

Par contre, les BRIC affichent un niveau d'endettement modéré : autour de 50% du PIB au Brésil et en Inde, 17% en Chine, 8% en Russie.

Sur le plan national, le taux d'endettement direct du Trésor (intérieur et extérieur) a connu une baisse, évoluant de 66,7% du PIB en 1998 à 47,1% en 2009. Il a accusé, par la suite, une hausse à partir de 2010 pour retrouver, actuellement, des niveaux proches de ceux enregistrés à la fin des années 90.

2. Des standards, destinés à garantir la transparence et la bonne gouvernance des finances publiques

2.1. Sur le plan international

Les effets structurels de la situation des finances publiques sur la santé de l'économie dans son ensemble fait que les processus budgétaires publics sont soumis aux impératifs de transparence et de bonne gouvernance, aussi bien à l'intérieur des pays (Parlement, organes de contrôle spécifiques...) qu'au niveau international (organisations internationales de régulation financière, agences de notation...).

Au niveau international, les impératifs liés à la transparence et à la préservation de la soutenabilité des finances publiques avaient déjà donné naissance à plusieurs cadres de référence dédiés à la bonne gouvernance des finances de l'Etat. Parmi lesquels, il convient de citer :

- **le cadre de transparence des finances publiques du FMI** qui repose sur quatre critères à savoir : (1) la définition des rôles et des responsabilités des acteurs impliqués dans la décision et la gestion des finances publiques, (2) la transparence des procédures budgétaires, (3) l'accès du public à l'information et (4) la garantie de l'intégrité à travers la conformité aux normes et le recours à un système d'évaluation indépendant.
- **la stratégie de la Banque Mondiale en matière de gouvernance des finances publiques** qui met l'accent, notamment, sur l'adoption d'un cadre de dépense à moyen terme, la réforme de l'administration, de la fonction publique et des entreprises publiques, les mesures anti-corruption, les règles de transparence en matière de passation des marchés publics et l'approche citoyenne en matière d'élaboration du budget.
- **le cadre de référence de l'OCDE** qui s'appuie sur les meilleures pratiques en matière de bonne gouvernance des finances publiques, en mettant en relief l'obligation de publication systématique des informations budgétaires, le choix des dépenses publiques sur la base d'hypothèses crédibles et le recours à des systèmes d'évaluation et de contrôle périodiques.

Ces référentiels constituent un moyen visant à enraciner la culture de l'efficacité des choix budgétaires et, par ricochet, à renforcer la rationalité des décisions politiques en matière des finances publiques pour que celles-ci ne soient pas dictées par des considérations purement électorales.

En outre, le recours aux standards internationaux en matière des finances publiques va au-delà des réformes budgétaires pour concerner, également, la question de la gouvernance des institutions. La responsabilisation des acteurs par l'instauration systématique de mécanismes de reddition des comptes est un levier important pour permettre la transition d'une culture budgétaire de conformité à une logique de résultat, axée sur l'évaluation de la performance de l'action publique dans son ensemble.

Plusieurs expériences pertinentes existent en matière de renforcement de la bonne gouvernance des finances publiques. Ces expériences, dont celles du Canada, du Royaume-Uni ou encore des Etats Unis, ont pour dénominateur commun :

- la fixation d'objectifs de moyen terme, axés sur une vision claire de la situation socioéconomique interne et externe.
- le recours à la plurannualité budgétaire, pour disposer d'une plus grande visibilité concernant l'état des finances publiques.
- l'existence de mécanismes d'évaluation au sein des institutions représentatives, qui sont dotées de capacités humaines et techniques avérées en matière d'évaluation des choix de politiques publiques.
- la conception du budget selon une approche participative qui consacre les choix démocratiques.

2.2. Sur le plan national

Le Maroc a entrepris, depuis le début des années 2000, des réformes importantes, visant à accroître les recettes fiscales, mais aussi à améliorer l'efficacité des dépenses publiques. Le recours à un cadre de programmation pluriannuelle des finances de l'Etat a pour ambition de donner plus de visibilité quant aux choix publics.

La Constitution de 2011 a consacré plusieurs articles à la question de la gouvernance des finances publiques, compte tenu du fait que la loi de finances est un acte de politiques publiques et un instrument de déploiement de la stratégie de développement du pays.

Gouvernance des finances publiques, sous le prisme de la Constitution de juillet 2011

Cette gouvernance s'appuie sur une double approche, à savoir la légitimité politique et la culture de bonne gestion.

Sur le plan de la légitimité politique, la Constitution a confié au Parlement une responsabilité partagée avec le gouvernement, en matière de préservation de l'équilibre des finances de l'Etat (article 77).

La Constitution a clarifié l'assise juridique et les modes de gouvernance des politiques publiques (fondements et règles de gouvernance de l'action publique et de fonctionnement des organes de l'Etat, instances et mécanismes de concertation et de régulation...).

Elle a étendu les prérogatives de la Cour des Comptes en matière de contrôle à l'ensemble des finances publiques (article 147). La Cour des Comptes assiste le Parlement pour ce qui est du contrôle des finances publiques (article 148).

La transparence et la bonne gouvernance de l'action publique ont été rehaussées : Lien entre responsabilité et reddition des comptes (article 1), gouvernance et éthique des services publics (titre 12), programmation pluriannuelle des dépenses (article 75), évaluation des politiques publiques (article 101).

Outre la Constitution de 2011 qui encadre le champ d'action du pouvoir politique, en instaurant des règles et des principes clairs en matière de gouvernance des finances publiques, l'adoption en 2015 d'une nouvelle loi organique des lois de finances renforce l'arsenal régissant la gestion budgétaire, par le biais d'instruments d'implémentation des politiques publiques et de mise en cohérence des stratégies sectorielles.

La mise en œuvre effective de ces réformes soulève la question centrale de l'appropriation collective des enjeux qui s'y rapportent par les différents acteurs concernés : Parlement, gouvernement, instances et mécanismes de concertation et de régulation, société civile. Elle pose, également, la problématique des compétences humaines nécessaires au succès de ces réformes.

3. Quel avenir pour la décision politique en finances publiques ?

3.1. Les grands enjeux du monde de demain

L'avenir de la décision en matière de finances publiques est tributaire des grands défis d'un monde de demain de plus en plus complexe et incertain, d'où l'importance de mener une approche globale et systémique. Outre les évolutions sociétales qui se traduiraient par des changements profonds dans les valeurs culturelles et par la conciliation de multiples identités au sein d'une même personne, les enjeux ayant les répercussions les plus importantes sur les finances publiques sont notamment :

- l'explosion démographique et la nécessité d'éduquer, de soigner et de nourrir 2 milliards d'habitants supplémentaires à l'horizon 2050, selon l'ONU et de leur assurer les conditions de vie les plus dignes,
- le recul constant de l'âge de la dépendance, avec de nouveaux seniors qui vivent plus longtemps en meilleure santé, mais qui pèsent sur l'équilibre des systèmes de retraite,
- le changement climatique et la dégradation de l'empreinte écologique ainsi que leurs conséquences, en termes de raréfaction des ressources naturelles, d'altération de la biosphère, de migration, de santé... C'est toute la question de l'Anthropocène qui est soulevée, avec "une force motrice de l'évolution qui est l'intelligence humaine", selon *Walter Truett ANDERSON*, un monde qui change du fait de l'Homme qui, lui-même, doit changer, en réponse aux problématiques qu'il a créées.
- l'automatisation croissante des activités humaines qui pourrait conduire à une sur-dépendance aux algorithmes au niveau de la prise de décision,
- la montée de la violence et du terrorisme, avec l'impératif de prévoir des budgets sécuritaires conséquents.

De nouvelles formes de gouvernance et de nouveaux instruments de pouvoir, qui constituent des tendances émergentes, ne manqueraient pas d'exercer une influence sur la décision publique.

Ces nouvelles formes de gouvernance pourraient apparaître d'ici 2030, résultant de la déliquescence notamment financière des Etats. Leurs impacts seraient les suivants :

- L'échec potentiel ou déjà avéré des entités publiques à fournir des services ou des ressources aux citoyens de manière équitable. Le rôle redistributif de l'Etat central pourrait être compromis.
- Des ressources de l'Etat pouvant être exploitées par différents acteurs (régies, concessions de service public) qui ne considéreraient pas l'intérêt général comme objectif prioritaire.
- Un manque de régulation : impuissance des gouvernements à faire face à l'évolution récente du monde, notamment la digitalisation (internet, réseaux...).
- Un manque de préparation des systèmes existants à l'émergence de nouvelles formes de gouvernance, susceptibles d'entraîner la fragmentation de ces systèmes.

Quant aux nouvelles applications digitales, comme la blockchain, la prise de décision distribuée (DDM), l'open source..., elles auraient la possibilité de changer l'actuelle distribution du pouvoir et de faire émerger une économie apatride.

La blockchain est une "technologie de stockage et de transmission d'informations, transparente, sécurisée et fonctionnant sans organe central de contrôle. Elle contient l'historique de tous les échanges effectués entre ses utilisateurs depuis sa création"¹.

La prise de décision distribuée (DDM²) est un processus où le pouvoir de décision est distribué, impliquant un grand nombre de cadres et d'employés. Elle trouve son application dans toute organisation, indépendamment de sa taille, qu'elle soit une autorité gouvernementale ou une entreprise.

Enfin, l'open source concerne l'accès libre au code source des logiciels.

¹ Blockchain France (<https://blockchainfrance.net/decouvrir-la-blockchain/c-est-quoi-la-blockchain/>)

² Distributed Decision Making

3.2. Les enseignements pour le Maroc

Le Maroc devrait se préparer aux évolutions décrites précédemment, notamment celles qui l'impacteraient directement.

L'éclairage des choix stratégiques en matière de finances publiques devrait s'appuyer impérativement sur des approches anticipatives et de long terme pour saisir les opportunités qui se présentent et pour mieux faire face aux risques induits par les mutations du contexte national et international et leur apporter des réponses appropriées. Le recours à l'anticipation devrait concerner l'ensemble des acteurs impliqués dans le domaine des finances publiques, à commencer par le pouvoir législatif.

A ce sujet, il faudrait que l'action publique prenne en considération les menaces émergentes dont l'intensité est appelée à s'accroître dans les années à venir. Une attention particulière devrait être réservée aux questions de réchauffement climatique, d'où l'importance d'œuvrer en faveur de la mise en place d'un cadre incitatif, propice au développement des investissements verts et des technologies propres.

Pour donner une impulsion supplémentaire à la mise en œuvre effective de la réforme des finances publiques qui est, à l'évidence, un processus de longue haleine, l'adoption d'une vision globale et intégrée, s'appuyant sur une programmation stratégique pluriannuelle et axée sur une approche territorialisée, en relation avec la régionalisation avancée, devient indispensable.

Cette vision sur le plan des finances publiques devrait être davantage corrélée aux priorités stratégiques du Royaume. A ce titre et conformément aux Orientations contenues dans le Discours du Trône du 30 juillet 2014, il est nécessaire **"... de retenir le capital immatériel comme critère fondamental dans l'élaboration des politiques publiques ..."**.

Le capital immatériel comprend le capital humain, le capital social, le capital savoir et technologies, le capital de marque, le capital organisationnel, le capital culturel, historique et de loisirs et le capital relationnel.

L'opérationnalisation de la Constitution de 2011 requiert de nouvelles approches en matière de politiques publiques. La plus appropriée est l'approche axée sur le capital immatériel qui favorise la mise en cohérence des politiques publiques, en tenant compte de l'interdépendance de fait entre la dimension économique, sociale, culturelle et environnementale. Elle est opportune pour le développement des leviers structurels de la compétitivité, ce qui permet de maximiser les retombées positives de la politique d'ouverture de l'économie marocaine et d'accroître son attractivité d'ensemble.

La décision politique en matière de finances publiques devrait viser l'inflexion du modèle de développement actuel du Maroc en vue d'améliorer sensiblement sa viabilité économique et sa soutenabilité environnementale. Il s'agit, aussi, de renforcer la stabilité sociale, en réduisant considérablement les inégalités sociales et spatiales que le modèle de développement génère, surtout les inégalités de chance qui sont de véritables freins à la croissance économique future, voire même à la cohésion sociale.

Parallèlement à l'adoption du capital immatériel comme levier de déploiement des politiques publiques, à l'inflexion du modèle de développement et à la prise en compte anticipée des risques, il est nécessaire :

- d'assurer une articulation judicieuse entre les considérations politiques et les exigences de la rationalité des choix budgétaires, notamment pour ce qui est de la réponse aux demandes sociales, sans cesse croissantes,
- de renforcer les compétences, en termes de ressources humaines, au niveau du pouvoir législatif et exécutif et au niveau des régions afin de mener à bon port les réformes,
- de veiller à la qualité de l'information et de développer les instruments permettant d'assurer un meilleur équilibre économique des finances publiques.
- d'évoluer vers la certification des comptes de l'Etat et de ses démembrements et d'entamer la réalisation du projet du passif public,

Enfin, il convient d'adopter une approche davantage citoyenne en matière de conception et de mise en œuvre du budget et d'en faire un levier de démocratisation du pays et de réconciliation du citoyen avec l'impôt.