



Les fondements des principes budgétaires à la lumière des approches scientifiques

TAHRI Driss, Maître de conférences Habilité à la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales. Université Sidi Mohamed Ben Abdellah, Fès-Maroc.

Abstract: The dynamics of budgetary principles oscillate between the logic of budgetary rigour or budgetary orthodoxy and that of the flexibility imposed by particular and exceptional situations, and sometimes even linked to certain constraints produced by the field of public finance, so that they are subject to the tensions of both logics, and reflect in their depth the historical, political and managerial dimensions.

In order to shed light on such issues and to examine these different tensions, and in accordance with these dimensions, the field of public finance allows for the adoption of a number of approaches which are different and distinct in theory, but which overlap in practice as long as they share the same subject.

Keywords: Principes budgétaires, approches scientifiques, Gestion de moyen, Gestion de résultats.

Digital Object Identifier (DOI): <https://doi.org/10.5281/zenodo.15723209>

1 Introduction

Les principes budgétaires font partie de l'ABC des finances publiques, en particulier lorsqu'il s'agit du droit budgétaire. En effet, comme le reconnaît la plupart de la doctrine financière, cette matière nécessite un examen de son développement historique, de sa structure, de ses caractéristiques, de ses

sources, de ses principes, de sa préparation, de son adoption, de son exécution et de son contrôle¹.

D'autre part, compte tenu de la spécificité de ce domaine universitaire et de recherche, la nécessité pédagogique impose généralement d'adopter une approche simplifiée pour les débutants, qui repose sur la description. Il s'agit généralement de passer au crible les concepts de base et de rappeler les dispositifs et les procédures dans une logique d'examen, de catégorisation et l'organisation de l'information.

Dans ce contexte, le thème des principes budgétaires est abordé en distinguant les principes classiques de l'unité budgétaire, de l'annualité, de l'équilibre², de l'universalité budgétaire et enfin de la spécialité.

A ces principes classiques s'ajoutent de nouveaux principes dont le plus important est le principe de sincérité budgétaire et comptable, principe reconnu par le législateur marocain³, auquel s'ajoutent des principes adoptés par certains systèmes financiers comparés, comme le principe de lisibilité, à l'instar du système financier et budgétaire français⁴.

Mais qu'entend-on par principe budgétaire ?

Dans ce contexte, il convient de distinguer trois niveaux hiérarchiques :

1- **Niveau de base** : Il comprend un certain nombre de techniques, telles que les techniques de calcul des soldes (Les soldes budgétaires), les techniques relatives aux états budgétaires multiples telles que l'état des émissions, des restes à recouvrer, des restes à payer, des engagements, de trésorerie, etc.

2- **Niveau intermédiaire** : Il comprend « les règles » ou « les normes ».

Parmi les règles budgétaires, on peut citer, par exemple, mais sans s'y limiter

- L'impossibilité d'affecter des fonds de gestion à l'investissement;
- L'impossibilité de transférer les fonds SEGMA vers un autre ou vers un compte spécial du Trésor ou inversement ;
- L'interdiction de payer les salaires du personnel et les dépenses connexes à partir de crédits d'investissement ;
- La possibilité de transférer des crédits des SEGMA au budget général de l'État ou vice versa.
- etc.

¹ La question qui se pose est de savoir si l'autorisation préalable, ou l'autorisation parlementaire, peut être ajoutée en tant que principe autonome parmi les principes budgétaires les plus anciens.

² Il convient de noter que l'équilibre en tant que principe budgétaire ne fait pas l'unanimité de la doctrine financière, puisqu'il n'apparaît pas dans les écrits de certains théoriciens financiers :

Voir, par exemple :

Pierre LA LUMIERE, les finances publiques. Librairie ARMOND COLIN, collection U, 1980, p. 53.

³ L'article 10 de la loi organique des finances stipule ce qui suit Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. La sincérité des ressources et des charges s'apprécie compte tenu des informations disponibles au moment de leur établissement et des prévisions qui peuvent en découler.

⁴ Encore plus nous pouvons s'interroger sur la « gestion axée sur les résultats » comme un principe en soi.

Il s'agit de règles budgétaires sous forme d'interdiction ou d'autorisation, mais elles sont toutes en deçà du niveau des principes budgétaires.

3- Le niveau supérieur : Le sommet et cadre de référence le plus important et le plus élevé, comprend les principes budgétaires susmentionnés. Dans ce contexte, il convient de souligner que les principes budgétaires sont des règles qui régissent le budget dans sa forme, la manière dont elles sont présentées, et exécutées, qui sont dans leur profondeur des restrictions et des contrôles de référence qui encadrent les budgets publics et les pouvoirs publics qui y participent.

A travers ces trois niveaux, on comprend que le champ des techniques budgétaires est le plus important en nombre, mais que le nombre de règles est d'autant plus faible compte tenu de leur nature, et que ce nombre diminue au fur et à mesure que l'on s'élève au niveau des principes budgétaires, qui sont considérés comme les plus importants compte tenu de leur caractère référentiel. Cela permet de dire que les principes budgétaires sont à l'origine des règles, mais qu'ils ont acquis au fil du temps le caractère de principe-règle.

Cette étude vise à atteindre un certain nombre d'objectifs, dont les plus importants sont les suivants :

- Identifier les types de principes budgétaires en droit marocain et en droit comparé ;
- Définir la nature des principes budgétaires ;
- Rechercher l'impact de la pensée politique et économique sur les principes budgétaires ;
- Tenter de relier les principes budgétaires aux grandes problématiques des finances publiques avec des dimensions politiques, économiques et managériales... etc.

La dynamique des principes budgétaires oscille entre la logique de la rigueur budgétaire ou orthodoxie budgétaire et celle de la flexibilité imposée par des situations particulières et exceptionnelles, et parfois même liée à certaines contraintes produites par le champ des finances publiques, de sorte qu'ils sont soumis aux tensions des deux logiques, et reflètent dans leur profondeur les dimensions historiques, politiques et managériales.

Afin de mettre en lumière une telle problématique et d'examiner ces différentes tensions, et conformément à ces dimensions, le domaine des finances publiques permet l'adoption d'un certain nombre d'approches qui sont différentes et distinctes en théorie, mais qui se chevauchent en pratique tant qu'elles partagent le même sujet.

Parmi les approches les plus reconnues, on peut citer les suivantes :

- L'approche sociologique⁵ :

L'approche sociologique traite des phénomènes sociaux des finances publiques dans leurs différentes manifestations et cherche à fournir des explications à ces différentes manifestations ;

- L'approche historique :

L'approche historique permet de traiter le thème des principes budgétaires dans un contexte historique qui établit et incarne deux logiques, l'une qui respecte l'origine de leur existence basée sur la rigidité et l'autre qui est exigée par la flexibilité imposée par les besoins urgents, les circonstances particulières, voire la logique du changement elle-même ;

- L'approche systémique :

L'approche systémique traite les finances publiques en tant que système caractérisé par la complexité de son objet, qui comprend un certain nombre d'autorités et d'acteurs dont les interrelations posent des difficultés et des questions politiques, constitutionnelles et législatives, ainsi que les entrées et les sorties du système et les influences mutuelles des acteurs, etc.

- L'approche managériale:

L'approche managériale trouve son fondement dans l'influence des sciences de gestion sur le champ des finances publiques à travers ce qu'on appelle le nouveau management public(NMP), qui a conduit à la codification d'un certain nombre de concepts économiques et de gestion et à l'adoption de nouveaux mécanismes⁶.

Indubitablement, les transformations qu'a connues le Maroc, tant à travers la réforme constitutionnelle de 2011⁷ qu'à travers la réforme de la loi organique des finances n° 130.13⁸, stimulent la recherche sur le thème des principes budgétaires autour de trois approches fondamentales :

Section I: Une approche historique des principes budgétaires

Section II : Une approche systémique des principes budgétaires

Section III : Une approche managériale des principes budgétaires

Section I : Approche historique des principes budgétaires

Les principes budgétaires ont été liés à l'évolution historique des finances publiques, la distinction entre un système financier traditionnel et un système financier moderne se reflétant dans le statut des principes budgétaires. Dans ce contexte, une distinction est faite entre les principes budgétaires traditionnels ou classiques (le principe de l'unité budgétaire, le principe de l'annualité, le principe de l'équilibre, le principe de l'universalité, et le principe de l'affectation des crédits)

⁵ Cette approche ne relève pas des sciences juridiques mais plutôt de la sociologie.

⁶ Jacques CHEVALIER. « Management Public et Droit ».in Politiques et management public, n° 3, 2008, pp. 93-100.

⁷ Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la constitution. « Bulletin officiel » n° 5964 bis du 28 chaabane 1432 (30 juillet 2011). P . 1902.

⁸ loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances promulguée par Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015). W 6370 - 1 ramadan 1436 (18-6-2015).P.3105.

et les nouveaux principes (le principe de la sincérité budgétaire et de la comptabilité au Maroc...)⁹.

Il est certain que les principes budgétaires ont été établis dans l'ère financière classique d'une manière rigide qui ne permettait pas de flexibilité ou d'exceptions. Par exemple, le principe d'équilibre était strict et n'acceptait aucun déficit ou excédent, conformément au rôle de l'État gendarme. Les ressources ne sont collectées que pour couvrir les charges publiques liées à l'exercice des fonctions régaliennes de l'Etat. L'étape n'exigeait pas l'existence de programmes ou de projets au-delà de l'année financière, mais le respect de l'année financière était strict, reflétant le principe de l'autorisation parlementaire périodique établi par le « Bill of Right » dans l'expérience anglaise, en accord avec les fonctions traditionnelles de l'Etat associées à la souveraineté. La même observation s'applique à l'unité du budget, où toutes les ressources et les dépenses sont présentées dans un document unique qui permet au parlement d'exercer sans difficulté sa fonction de contrôle politique, ainsi qu'au principe d'universalité, considéré comme complémentaire du principe d'unité, où toutes les ressources sont affectées à toutes les dépenses sans compensation ou affectation d'une ressource à une dépense sans aucune exception, etc.

Cependant, l'ère financière moderne, qui a coïncidé avec la Première Guerre mondiale, la crise économique de 1929 et la Seconde Guerre mondiale, a été politiquement associée à un changement des fonctions de l'État, changement justifié par la faiblesse et la fragilité du secteur privé, l'État devenant interventionniste ou provident dans un certain nombre de domaines économiques, sociaux, culturels, environnementaux et autres. Ces nouveaux rôles de l'État se sont reflétés dans les principes budgétaires, ces derniers devenant soumis à un certain nombre d'exceptions imposées par la logique de la flexibilité et le changement aux niveaux politique et constitutionnel par le passage du stade de pouvoir de l'Etat gendarme à celui de l'État providence, ce qui a été à l'origine de l'augmentation des dépenses publiques.

Sans aucun doute, le rôle interventionniste de l'État a directement et spécifiquement affecté le principe de l'équilibre budgétaire¹⁰, car ce principe a perdu de sa rigueur au profit d'une situation de déséquilibre chronique, et ce glissement a conduit à l'abandon de l'équilibre numérique et arithmétique (L'équilibre comptable), où le chiffre enregistré au niveau des recettes correspond au chiffre enregistré au niveau des dépenses.

L'équilibre arithmétique signifie que le montant total des recettes est égal au montant total des dépenses. Pour comprendre cette situation, il convient de noter que le budget de l'Etat connaît théoriquement trois situations :

⁹ Pierre LALUMIERE. Op.cit. p. 53.

¹⁰ Pour mémoire, l'ordonnance de 1959 en France régissant les finances publiques ne mentionne que quatre principes : l'unité, l'annualité, l'universalité et la spécialisation, et ne fait aucunement mention de l'équilibre.

- Une première situation dans laquelle le montant des recettes est exactement égal au principe des dépenses, où l'équilibre est mathématiquement exact et le solde budgétaire est nul ;
- Une deuxième situation dans laquelle le montant des recettes est supérieur au montant des dépenses, situation dans laquelle le budget est excédentaire, le solde est alors positif. on parle alors de l'excédent budgétaire ;
- Une troisième et dernière situation dans laquelle le montant des recettes est inférieur au montant des dépenses, situation dans laquelle le solde budgétaire est négatif, on parle alors de déficit budgétaire.

La notion de solde comptable exact correspond au premier cas.

Le concept d'équilibre budgétaire a été remplacé par ce que l'on appelle l'équilibre financier, qui tient compte de la situation économique et va au-delà du principe du budget annuel cette fois-ci, car il est lié au cycle économique, qui est un concept plus global et plus général ayant une dimension pluriannuelle par nature. Le cycle économique est associé à des périodes de récession et de reprise économique, ce qui le rend de plus en plus lié à des plans et programmes pluriannuels. L'équilibre économique s'impose parce que l'équilibre annuel a perdu sa rigueur.

Alors que les ressources sont économiquement soumises au principe de rareté (La rareté des ressources), les besoins publics ne cessent de croître en raison de l'évolution des fonctions de l'État, ainsi que d'un phénomène naturel confirmé par la théorie de l'augmentation constante des dépenses¹¹. A cet égard, la flexibilité, le réalisme et la nécessité ont imposé l'adoption de ce que les spécialistes de l'économie et des finances publiques appellent « le financement par déficit », et le déséquilibre des finances publiques, devenu un phénomène flagrant dans la plupart des systèmes financiers, qui s'explique par le solde négatif des ressources ordinaires¹² et l'importance des besoins de financement restants qui nécessitent la recherche de ressources exceptionnelles pour lesquelles le Parlement autorise le gouvernement à recourir à l'emprunt interne et externe¹³.

Cependant, le recours à l'emprunt n'est pas libre, mais a fait l'objet d'un certain nombre de contrôles juridiques et administratifs, tant au niveau national qu'international. En voici quelques exemples :

- La position de la dette par rapport au produit intérieur brut (PIB) national et son évolution. Dans ce contexte, le traité de Maastricht par exemple stipule que l'adhésion à l'Union européenne est subordonnée à

¹¹ Il s'agit d'une théorie de l'économiste Wagner.

¹² Les ressources ordinaires sont celles prévues aux articles 11 et 13 de la LOLF n° 130.13, à l'exclusion du produit des emprunts, qui sont considérés comme des ressources exceptionnelles

¹³ Voir, par exemple, les données générales de l'équilibre financier dans la loi de finances n° 55.23 relative à la loi de finances 2024.

la condition que Le déficit public¹⁴ ne doit pas excéder 3 % du produit intérieur brut (PIB) et la dette publique¹⁵ doit être inférieure à 60 % du PIB ;

- Situation de la dette publique par rapport aux ressources ordinaires du budget, aux dépenses d'investissement et aux ressources ordinaires de la balance des paiements¹⁶ ;
- Respect des conditions imposées par les institutions financières internationales et fixées par leurs organes. Etc.

Sans doute, la transformation qui s'est opérée au niveau de ce principe lui a fait perdre beaucoup de sa rigueur, car la nécessité de l'adapter aux nouvelles réalités politiques et économiques l'a soumis à la logique du changement et de la flexibilité, et a même perdu beaucoup de ses composantes, notamment en raison de l'impact de la décision politique sur les finances publiques.

L'assouplissement du principe d'équilibre est également vrai pour d'autres principes classiques, comme le principe d'unité budgétaire, qui accepte désormais des exceptions telles que la possibilité de créer des comptes spéciaux pour le trésor (CST) et les budgets des services de l'État gérés de manière autonomes (SEGMA) qui fonctionnent en dehors du budget général. Cette nouvelle tendance à la flexibilité des finances publiques s'est étendue à d'autres principes tels que le principe d'annualité en permettant de conclure des accords financiers¹⁷ et de prendre des engagements ayant une dimension pluriannuelle (par exemple, garanties d'État, crédits d'engagement, autorisations d'engagement par anticipation, programmes pluriannuels, etc.)

D'autre part, le besoin de flexibilité s'étend au principe d'universalité, dont la rigueur exige qu'aucune compensation ou affectation de ressources à des dépenses ne soit possible. Cependant, la flexibilité requise par la spécificité et la nature des besoins publics s'est imposée d'elle-même, exigeant parfois l'affectation de certaines ressources à des dépenses spécifiques afin d'atteindre l'efficacité, l'efficacité et la bonne gestion des fonds publics et d'assurer un bon suivi de leur décaissement au sein des CST ou des SEGMA. En outre, des règles comptables spéciales sont nécessaires pour certaines ressources qui sont soumises à la logique de l'affectation par leur nature même, comme les fonds d'assistance pour la réalisation de projets et de dépenses d'intérêt public aux côtés de l'État dans le cadre d'un accord, ainsi que les dons et les legs orientés vers un

¹⁴ Etat+ODAC+Collectivités territoriales+sécurité sociales

¹⁵ Etat et l'ensemble des administrations publiques, dont les organismes de sécurité sociale.

¹⁶ L'article 20 de la loi LOLF n° 130.13 stipule que : En vue de préserver l'équilibre des finances de l'Etat prévu à l'article 77 de la Constitution , 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. Le Gouvernement peut procéder aux opérations nécessaires à la couverture des besoins de trésorerie. Précité.

¹⁷ Selon l'article 55 de la Constitution marocaine de 2011, Il signe et ratifie les traités. Toutefois, les traités de paix ou d'union, ou ceux relatifs à la délimitation des frontières, les traités de commerce ou ceux engageant les finances de l'État ou dont l'application nécessite des mesures législatives, ainsi que les traités relatifs aux droits et libertés individuelles ou collectives des citoyennes et des citoyens, ne peuvent être ratifiés qu'après avoir été préalablement approuvés par la loi. Précité.

objectif spécifique dès le départ, ce qui serait incompatible avec la logique de la non-affectation. etc¹⁸.

Ces principes trouvent leurs sources officielles dans la constitution, la LOLF et les engagements financiers internationaux, et peuvent également trouver leur source dans la jurisprudence, notamment constitutionnelle, ainsi que dans certaines lois ordinaires. Dans ce contexte, on peut se poser la question : Les juridictions financières peuvent-elles créer des principes budgétaires ?

Il est à noter que ces principes et exceptions ont été consacrés par les constitutions marocaines¹⁹ et les lois organiques de finances depuis 1963²⁰ jusqu'à l'actuelle Constitution de 2011 et la LOLF de 2015. Toutefois, cette dernière a ajouté un nouveau principe adopté par la jurisprudence du Conseil d'État français (La sincérité budgétaire et comptable) en 1993²¹ et consacré par la LOLF française de 2001²². Malgré son effort de promotion de la lisibilité au niveau budgétaire, la lisibilité n'a pas encore été élevée au Maroc au rang de principe budgétaire, malgré sa relation étroite avec la transparence, qui est inscrite dans la Constitution comme l'un des principes de la bonne gouvernance²³.

Outre cette approche historique, une autre peut être adoptée, de nature systémique.

SECTION II : Approche systémique des principes budgétaires

A première vue, les principes budgétaires apparaissent comme de simples règles de référence à appliquer dans le processus du budget de l'Etat (Le processus budgétaire). Cependant, derrière ces principes se cachent un ensemble de difficultés majeures et de questions complexes liées au système politique et constitutionnel de l'État, qui nécessite la présence d'un certain nombre d'acteurs et d'autorités dans ce système, tels que les autorités législatives, exécutives et judiciaires. Il est également associé à de multiples intrants, mécanismes de prise de décision et résultats. En fait, les principes budgétaires reflètent et interprètent le modèle qui régit les finances publiques dans ses diverses dimensions politiques et législatives à tous les niveaux. Par conséquent, la rigidité des

¹⁸ Voir l'article 8 de la LOLF n° 130.13. précité.

¹⁹ Il s'agit des constitutions de 1962, 1970, 1972, 1992, 1996 et, plus récemment, de la Constitution du 29 juillet 2011.

²⁰ Il s'agit des lois des LOLF de 1963, 1970, 1972, 1998 et, plus récemment, de la LOLF n° 130.13 de juin 2015.

²¹ CC, déc. n° 93-320 DC, Loi de finances rectificative pour 1993, 21 juin 1993, JORF du 23 juin 1993, p. 8869, cons. 22 et 23.

²² L'article 32 de la LOLF de 2001. Prévoit que « les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État » et que « leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ». JORF n°177 du 2 août 2001. Texte n° 1.

²³ « Fidèle à son choix irréversible de construire un Etat de droit démocratique, le Royaume du Maroc poursuit résolument le processus de consolidation et de renforcement des institutions d'un Etat moderne, ayant pour fondements les principes de participation, de pluralisme et de bonne gouvernance », Préambule de la nouvelle Constitution de 2011, paragraphe 1. Précité.

principes budgétaires est interprétée en faveur des pouvoirs législatif et judiciaire, tandis que la flexibilité est interprétée en faveur du pouvoir exécutif.

Ainsi, les questions reflétées dans ces principes ont un caractère politique avant de parler de leur caractère constitutionnel et juridique. Dans ce contexte, les questions relatives à la répartition, à l'équilibre, à la complémentarité et à la coopération des pouvoirs constitutionnels sont soulevées dans le domaine financier, dont les principes budgétaires sont l'une des manifestations. S'agit-il de la séparation des pouvoirs en matière financière, de leur équilibre, de leur complémentarité, ou de l'ensemble de ces questions, et selon quelles formules ?

Dans cette section, le développement historique des principes budgétaires nous aide à rappeler le type et l'ampleur des relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, qui ont été le résultat d'une lutte historique attestée par les expériences internationales, en particulier les expériences anglaise et française. Le pouvoir judiciaire contribue également au domaine des principes budgétaires en ce qui concerne l'obligation de les respecter. Nous rappelons le rôle du pouvoir judiciaire constitutionnel par l'intermédiaire de la Cour constitutionnelle dans le contrôle obligatoire de la LOLF par la procédure de saisine automatique²⁴ et la mesure dans laquelle elles respectent les principes budgétaires, ainsi que selon la procédure spéciale de saisine volontaire de cette juridiction, qui est chargée de contrôler la constitutionnalité des lois de finances, comme le prévoit l'article 132 de la Constitution²⁵.

Cependant, le rôle du juge constitutionnel ne se limite pas à cette section ; il peut également contribuer à l'approbation des principes budgétaires, comme en témoigne le fait que le principe de sincérité a été reconnu par le juge constitutionnel français avant d'être adopté par le législateur. La question peut être posée dans cette section : Les juridictions financières peuvent-elles contribuer à la création de principes budgétaires ?

D'autre part, la perte de rigueur des principes budgétaires sous les contraintes et les nécessités de la flexibilité juridique et administrative s'explique par le fait que le pouvoir exécutif est favorisé par rapport au pouvoir législatif et domine le processus budgétaire, imposant des rôles plus importants au pouvoir judiciaire constitutionnel pour renforcer les garanties dans ce domaine et rechercher de nouveaux espaces pour une participation plus forte de l'autorité législative.

Si nous prenons l'exemple de la sincérité, il convient de noter que le fait d'en faire un principe dans le domaine des finances publiques a soulevé des difficultés liées à sa définition précise, mais il ne s'agit pas seulement d'une nécessité juridique, la sincérité exige un changement profond du modèle du système budgétaire²⁶. À cet égard, il convient de noter que l'idée sur laquelle repose le principe de sincérité est caractérisée

²⁴Les lois organiques avant leur promulgation, doivent être soumises à la Cour Constitutionnelle qui se prononce sur leur conformité à la Constitution conformément à l'article 132 de la constitution de 2011.

²⁵Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférés à la Cour Constitutionnelle avant leur promulgation ou leur ratification, par le Roi, le Chef du Gouvernement, le Président de la Chambre des Représentants, le Président de la Chambre des Conseillers, ou par le cinquième des membres de la Chambre des Représentants ou quarante membres de la Chambre des Conseillers. Paragraphe 3 du même article.

²⁶ ²⁶ **Alexandre GUIGUE**, « Du besoin à l'obligation de sincérité », RFFP N°11 septembre 2010, P.27.

par une grande relativité, car la sincérité, d'une part, est liée à un comportement exceptionnel et exige l'identification de l'acteur ou le responsable et, d'autre part, le principe est différent des principes classiques tels que l'unité, l'annualité, l'universalité, la spécialisation des crédits et l'équilibre. Ces principes classiques sont avant tout de nature technique, mais le principe de sincérité a un caractère essentiellement politique, car il s'agit d'une demande parlementaire adressée au pouvoir exécutif en raison de son lien étroit et direct avec l'équilibre et la fiabilité des chiffres fournis pour les services publics et le financement de divers programmes et projets. Ainsi, il n'encadre pas seulement le budget, mais reflète également la question de l'équilibre entre les pouvoirs, en particulier les pouvoirs législatif et exécutif. Elle ne se limite pas aux prévisions, mais s'étend dans le temps pour examiner les réalisations au niveau des recettes et des dépenses, où les chiffres sont simplifiés, les prévisions sont comparées aux chiffres réels, et la réalisation des programmes, des projets et des opérations programmées est concrétisée. La sincérité est alors examinée par excellence lors de la mesure des écarts, et la sincérité s'étend des prévisions à la comptabilité à l'occasion de l'étude et de l'approbation de la loi de règlement.

Outre les approches historique et systémique, une approche moderne de nature managériale peut être adoptée.

SECTION III : l'approche managériale des principes budgétaires

Les principes budgétaires connaissent une transformation due à la convergence de deux cultures, l'une liée à la nature de l'utilité publique et l'autre à la logique d'entreprise. Ces deux cultures traduisent l'existence de deux zones, voire de deux modèles :

Un modèle traditionnel, juridique, basé sur le respect de la légalité et la gestion de moyens (Gestion de moyen), et un modèle de gestion moderne basé sur la performance et la gestion de résultats (Gestion de résultats).

Ces deux logiques sont en apparence contradictoires, comme le souligne le professeur Michel Bouvier, mais elles se rejoignent en termes d'objectif, puisqu'elles visent à adopter une culture démocratique fondée sur le contrôle de la légitimité et une culture entrepreneuriale fondée sur les résultats. Cette approche de la gestion permet de comprendre l'impact de la GAR sur les principes budgétaires classiques et modernes.

La GAR nécessite l'adoption de la logique des programmes et des projets, et il ne fait aucun doute que le concept de programme affecte le principe de l'annualité du budget ; il affecte également le principe de l'allocation des crédits (la spécialité). Ce principe ancien, apparu en 1688 en Angleterre, concerne l'autorisation parlementaire des dépenses budgétaires afin que le budget ne puisse être dépensé que dans les domaines autorisés par le budget.

On sait que le droit marocain s'appuyait sur le système dit de la classification administrative, qui repose sur la nature des dépenses réparties selon un système de chapitres :

Titre I pour les dépenses de fonctionnement, **Titre II** pour les dépenses d'investissement, **Titre III** pour les dépenses du service de la dette publique, et ensuite le système des chapitres, articles, paragraphes, lignes et programmes d'emplois, mais le mécanisme de la GAR adopte le concept de programmes, projets et opérations (Actions), avec l'introduction de la dimension régionale, ce qui rend l'allocation parlementaire et le contrôle au niveau des dépenses basés sur la réalisation d'objectifs et de résultats, plutôt que de s'appuyer sur le système des articles, paragraphes et lignes²⁷. Cette transformation nécessite sans aucun doute un changement des connaissances des parlementaires et des personnes intéressées par les politiques publiques et la gestion budgétaire, en passant de l'allocation administrative classique à l'allocation par programmes et objectifs, et là se pose avec acuité la question de l'évaluation et du suivi des programmes et des projets sur la base des tableaux de bord et du système d'indicateurs et de la qualité de la gestion axée sur les résultats.

À titre de comparaison, il convient de noter qu'à partir de l'exercice budgétaire français 2006, et en application de l'article 7 de la LOLF de 2001, la classification budgétaire ne repose plus sur la notion de chapitre budgétaire, car les crédits sont votés dans le cadre de missions (**Les Missions**)²⁸, elles-mêmes divisées en crédits à objectifs spécifiques.

L'affectation des dépenses est soumise à la flexibilité imposée par les urgences et les situations exceptionnelles. Ces flexibilités sont en fait des pouvoirs exceptionnels accordés au gouvernement pour faire face à ces situations particulières qui nécessitent un traitement spécial. Ces pouvoirs spéciaux requis par la flexibilité peuvent être résumés de la manière suivante :

- Le recours aux dépenses d'urgence et aux imprévus, ce qui implique l'ouverture de crédits pour faire face à ces situations exceptionnelles ;
- La possibilité de créer des comptes spéciaux, généralement sous la forme de comptes d'affectation spéciale (C.A.S.) ;
- la possibilité d'ouvrir des crédits supplémentaires ;
- La possibilité d'accorder des autorisations d'engagement par anticipation hors budget, qui sont converties l'année suivante en crédits paiement à concurrence des montants engagés ;
- La possibilité de recourir à l'autorisation par le biais de décrets-lois²⁹.
- La possibilité de recourir au chapitre sur les charges communes, dans lequel le ministre des finances a le monopole de l'autorisation...etc.

Au niveau du principe de sincérité, le nouveau système de classification budgétaire³⁰, qui concerne le principe d'affectation des crédits (la spécialité), reflète positivement la sincérité du budget.

²⁷ Articles 38 et 41 de la LOLF 130.13. Précité.

²⁸ En 2009, le budget général de la France comprenait 32 missions, 23 ministérielles et 9 interministérielles, comprenant 130 programmes et crédits.

²⁹Le gouvernement peut prendre, dans l'intervalle des sessions, avec l'accord des commissions concernées des deux Chambres, des décrets-lois qui doivent être, au cours de la session ordinaire suivante du Parlement, soumis à ratification de celui-ci. Précité..

Quant à la sincérité de la comptabilité, la LOLF n° 130.13 a adopté trois (3) systèmes comptables³¹ pour assurer la sincérité de la comptabilité :

- Comptabilité budgétaire des recettes et des dépenses ;
- la comptabilité générale ;
- La comptabilité analytique.

Il ne fait aucun doute que la comptabilité générale est une comptabilité patrimoniale et qu'elle devrait donc contribuer à donner une image claire et honnête de la situation de l'unité administrative, mais la réalité est que l'application de ce système est associée à un certain nombre de difficultés au niveau des sous-budgets.

Pour prendre en compte l'approche managériale, la sincérité doit non seulement être reconnue et adoptée par le juge constitutionnel au niveau de la législation, mais elle doit avant tout, comme le dit Bouvier³², « faire l'objet d'une construction conceptuelle opérationnalisée au niveau des institutions “ et selon Alexandre Guigue³³, elle nécessite ” un changement profond de l'ensemble du système budgétaire ».

CONCLUSION

En conclusion, on peut dire que les principes budgétaires ont des origines politiques et constitutionnelles profondes qui s'expliquent par des approches multiples, principalement historiques, systémiques et managériales, en plus d'être des principes attirés par la logique de la rigueur d'une part et la logique du changement qui impose la flexibilité d'autre part.

Si les approches historique, systémique et managériale ont contribué à clarifier la véritable nature de ces principes, leur origine profonde et certaines des difficultés qu'ils posent, d'autres approches, telles que l'approche sociologique, peuvent enrichir le débat sur le sujet et fournir des conclusions et des résultats complémentaires qui peuvent être utilisés dans ce domaine de recherche.

Au vu de ce qui précède, certaines conclusions et recommandations peuvent être formulées comme suit :

- Il apparaît clairement que le thème des principes budgétaires est un miroir de la nature et de la spécificité des finances publiques, et reflète toutes les transformations politiques, économiques et intellectuelles qui affectent le domaine des finances publiques ;
- Il apparaît également que la rigidité est à la base de l'élaboration et de l'approbation des principes budgétaires, que ce soit au niveau judiciaire ou législatif, mais que le changement est parfois imposé par des nécessités

³⁰ Guide de la nomenclature budgétaire marocaine.

https://lof.finances.gov.ma/sites/default/files/guide_nbm_18072017-15h00.pdf?csrc=4339982849129607086.

Consulté le 13/12/2023 à 9h 15m.

³¹Article 31 de la LOLF 130.13.Précité..

³² **Michel BOUVIER**, « la sincérité budgétaire et comptable, un principe paradoxal ?, RFFP Française N° 111 septembre 2010, p .171.

³³ - **Alexandre GUIGUE**, op.cit. pp : 28 et 29.

politiques, liées principalement aux pouvoirs politiques et à la question de la démocratisation des finances publiques, et d'autres fois par des nécessités administratives liées à la garantie de la flexibilité, qui est liée à la nature technique de la plupart des principes et aux exigences d'une bonne gestion basée sur la performance. De ce point de vue, le changement au niveau des principes est un processus continu, que ce soit en assouplissant tous les principes classiques ou en contribuant à l'adoption de nouveaux principes ;

- Il semble que l'instauration du principe de sincérité budgétaire et comptable au niveau de la justice et de la législation ne suffit pas, il faut l'activer au niveau de la gestion pour qu'il devienne une culture quotidienne et des mécanismes de travail réguliers ;
- Renforcer la lisibilité en l'élevant au rang de principe budgétaire, à l'instar de l'expérience française et d'autres, reste une exigence logique et une voie pour renforcer et améliorer les finances publiques ;
- Si l'introduction de la flexibilité s'incarne surtout au niveau des exceptions aux principes, l'attention est souvent attirée sur le nombre et la nature de ces exceptions, mais ne faut-il pas aussi se préoccuper de l'importance des fonds alloués qui sont gérés dans le cadre de ces exceptions ?

REFERENCES

- **GUIGUE (A)**, « Du besoin à l'obligation de sincérité », RFFP N°11 septembre 2010.
- **CHEVALIER(J)**. « Management Public et Droit ».in Politiques et management public, n° 3, 2008.
- **BOUVIER(M)**, « la sincérité budgétaire et comptable, un principe paradoxal ? », RFFP Française N° 111 septembre 2010.
- **LA LUMIERE(P)**, les finances publiques. Librairie ARMOND COLIN, collection U, 1980, p. 53
- Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la constitution. « Bulletin officiel » n° 5964 bis du 28 chaabane 1432 (30 juillet 2011). P . 1902.
- Loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances promulguée par Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015). BO n° 6370 - 1 ramadan 1436 (18-6-2015).P.3105.
- LOLF française de 2001. JORF n°177 du 2 août 2001. Texte n° 1.
- CC, déc. n° 93-320 DC, Loi de finances rectificative pour 1993, 21 juin 1993, JORF du 23 juin 1993, p. 8869, cons. 22 et 23.

[1] - Guide de la nomenclature budgétaire marocaine.
https://lof.finances.gov.ma/sites/default/files/guide_nbm_18072017-15h00.pdf?csrt=4339982849129607086.