

La gestion des risques budgétaires en période de crise : les bonnes pratiques et l'expérience du Maroc durant la crise sanitaire du COVID-19

Managing fiscal risks in times of crisis: best practices and Morocco's experience amid the COVID-19 crisis

TEBBA Abdelhamid

Chercheur indépendant et cadre à la Direction du Budget
Ministère de l'Économie et des Finances
Maroc
ahtebba@gmail.com

Date de soumission : 01/04//2023

Date d'acceptation : 01/05/2023

Pour citer cet article :

Tebba. A. (2023) «La gestion des risques budgétaires en période de crise : les bonnes pratiques et l'expérience du Maroc durant la crise sanitaire du COVID-19», Revue Française d'Économie et de Gestion «Volume 4 : Numéro 5» pp :549 – 566

Author(s) agree that this article remain permanently open access under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0 International License



Résumé

Les finances publiques ont subi une forte pression pendant la crise du COVID-19, d'une part en raison de l'augmentation des dépenses nécessaires pour sauver les vies humaines et limiter la propagation de la pandémie et, d'autres parts, en raison de l'arrêt de l'activité économique et la mise en place par les pouvoirs publics d'une série de mesures exceptionnelles en réponse à l'impact économique et social de cette crise. La résilience économique des pays a été sérieusement mise à l'épreuve, soulevant des questions quant à l'efficacité de la gestion des risques budgétaires, notamment ceux liés à l'accroissement de la dette publique et aux passifs conditionnels de l'État. À défaut d'une bonne gestion de ces risques, ces derniers pourraient se concrétiser dans le moyen et long-terme et mettre en péril la soutenabilité des finances publiques.

Le présent article a pour objet de passer en revue les bonnes pratiques en matière de gestion des risques budgétaires et de présenter, dans cette perspective, les pratiques actuelles au Maroc ainsi que les principales mesures budgétaires prises dans ce sens pendant la crise du COVID-19.

Mots clés : Risques budgétaires ; Passifs conditionnels ; Gestion des risques ; Finances publiques ; COVID-19.

Abstract

Public finances faced significant pressure during the COVID-19 crisis because of two key factors. Firstly, there was a substantial increase in healthcare spending aimed at saving lives and containing the spread of the pandemic. Secondly, the halt of economic activity necessitated the implementation of various measures by the government to address the social and economic impact of the crisis. As a result, the economic resilience of countries was put to the test, raising concerns about the effectiveness of fiscal risk management, especially relating to the growth in public debt and contingent liabilities. If not adequately handled, these fiscal risks could materialize in the medium and long term and jeopardize fiscal sustainability.

The purpose of this paper is to provide an overview of best practices in fiscal risk management and delineate the current practices in Morocco in this regard, while outlining the main fiscal measures implemented by the Moroccan government during the COVID-19 crisis.

Keywords: Fiscal risks; Contingent liabilities; Risk management; Public finance; COVID-19.

Introduction

Les crises mondiales, quelle que soit leur nature, exercent une pression sur les finances publiques des pays touchés, de façon directe à la suite du ralentissement de l'activité économique, et de façon indirecte sous l'effet pernicieux des mesures de riposte mises en œuvre pour contenir la crise.

En effet, les mesures de soutien exceptionnelles en temps de crise, conjuguée à des plans de relance pour assurer la reprise économique, impliquent indubitablement un creusement des déficits et un accroissement de la dette publique (Makin et Layton, 2021). Les pays se trouvent donc exposés à un risque budgétaire qui se dévoile par l'aggravation de la dette publique, la transformation des passifs conditionnels en passifs réels et l'incapacité d'assurer les financements nécessaires aux politiques publiques.

A défaut d'une gestion prudente et soutenue, ces risques pourraient se matérialiser et compromettre la soutenabilité des finances publiques sur le moyen et long-terme, forçant les pouvoirs publics à se livrer à des arbitrages budgétaires difficiles. C'est pourquoi les pays doivent impérativement prendre des mesures de précaution et mettre en place un cadre de gestion des risques budgétaires capable de faire face aux différents chocs exogènes susceptibles d'impacter les finances de l'État.

L'expérience de la crise financière de 2008 et la crise sanitaire récente du COVID-19 démontrent l'importance d'un cadre de gestion des risques budgétaires bien défini qui permet de suivre et de réguler les engagements directs et conditionnels de l'État, tout en identifiant et en atténuant les risques potentiels qui peuvent se concrétiser. Ce cadre doit s'imprégner des bonnes pratiques en la matière, notamment celles des pays développés et celles préconisées par les organisations internationales, telles que le Fonds monétaire international (FMI) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Dans cette perspective, et étant donné que l'économie marocaine, comme pour la plupart des autres pays, a directement subi les effets de la crise du COVID-19, la question qui nous interpelle est de savoir si le Maroc dispose d'un cadre de gestion des risques budgétaires à même de préserver la viabilité des finances publiques et d'absorber les chocs budgétaires. En d'autres termes, **Quelles sont les principales mesures budgétaires prises par le Maroc pendant la crise du COVID-19 et dans quelle mesure la gestion des risques budgétaires au Maroc est-elle conforme aux meilleures pratiques en la matière ?**

Telle est la problématique centrale qui nous amène à poser trois questions subsidiaires auxquelles ce travail essayera de répondre progressivement :

- Quelles sont les bonnes pratiques en matière de gestion des risques budgétaires ?
- Comment le Maroc a répondu à la crise du COVID-19 en s'appuyant sur les principes et règles qui régissent la gestion des finances publiques ?
- Dans quelle mesure ces principes et règles permettent une meilleure gestion des risques budgétaires à même d'absorber les chocs et préserver la soutenabilité des finances publiques ?

La réponse à ces questions permettra d'affirmer ou d'infirmer les deux hypothèses suivantes :

- (i) que le Maroc dispose d'un arsenal juridique et institutionnel qui a pu être déployé durant la crise du COVID-19 pour faire face aux défis économiques et sociaux de la crise ;
- (ii) que le Maroc applique les bonnes pratiques en matière de gestion des risques budgétaires dans le cadre d'un système intégré et convergent qui permet d'identifier les risques et de prévoir les mécanismes d'atténuation.

Partant, cet article se propose de lever le voile sur les bonnes pratiques en termes de gestion des risques budgétaires avec un regard croisé sur les pratiques en vigueur au Maroc, révélées pendant la crise du COVID-19. La première section de ce travail définit les risques budgétaires, tandis que la deuxième section passe en revue les bonnes pratiques en matière de gestion de ces risques. D'autre part, la troisième section présente les principales mesures budgétaires que le Maroc a prises pour endiguer les effets de la crise du COVID-19 et discute le système de gestion des risques budgétaires au Maroc du point de vue des meilleures pratiques.

1. Définition des risques budgétaires

Petrie et Hemming (2002) définissent le risque budgétaire comme étant l'incapacité éventuelle du gouvernement à réaliser les principaux objectifs de sa politique budgétaire. Plus précisément, le risque budgétaire désigne l'écart significatif éventuel entre les prévisions de performance et les réalisations budgétaires réelles (Kopits, 2014). Ce risque peut émaner d'un engagement implicite ou explicite, direct ou inconditionnel (FMI, 2016).

Le **Tableau N°1**, ci-dessous, résume très bien cette classification :

Tableau N°1 : Sources de risques de risques budgétaires

Engagements de l'État	Directs <i>(Engagement prévu)</i>	Conditionnels <i>(Engagement si un évènement se produit)</i>
Explicites <i>(Engagement contractuel)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Dettes publiques (intérieures et extérieures) ; • Dépenses budgétaires ; • Dépenses budgétaires durables ayant force de loi (salaires, pensions des fonctionnaires). 	<ul style="list-style-type: none"> • Dettes publiques garanties ; • Dispositifs de garantie pour divers emprunts (prêts hypothécaires, prêts-étudiants, prêts à l'agriculture, prêts aux petites entreprises) ; • Garanties publiques pour le commerce et le taux de change et pour l'investissement privé ; • Assurance publique (garantie des dépôts, assurance récolte, assurance contre les inondations, etc.)
Implicites <i>(Engagement moral)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts récurrents induits par les investissements publics ; • Financement des dépenses de pension, non prévu par voie contractuelle • Financement des régimes de sécurités sociales, non prévu par voie contractuelle ; • Dépenses futures au profit du secteur de la santé, non prévues par voie contractuelle. 	<ul style="list-style-type: none"> • Défaut d'entités publiques ou privés à payer des dettes ou obligations non garanties ; • Apurement du passif d'entités devant être privatisées ; • Faillites bancaires (appui au-delà de la garantie publiques) • Faillite d'une caisse de pension, d'un fonds pour l'emploi ou d'un régime de sécurité social non garantis ; • Défaut de la Banque Centrale face à ses obligations ; • Appuis financiers suite à un renversement des flux de capitaux privés ; • Assistance financière pour la protection de l'environnement, en cas de catastrophes naturelles, ou au profit de la force militaire.

Source : Repris de Polackova (1998)

Les risques liés aux engagements directs représentent l'ensemble des dépenses prévues par l'État, ayant un caractère soit conventionnel ou contractuel (explicites), soit moral et faisant partie de la politique de dépense à long-terme (implicites), telles que les pensions de retraite (Brixi et Mody, 2002). En revanche, les risques liés aux engagements conditionnels représentent l'ensemble des dépenses politiques ou sociales que l'État s'engage à honorer si un évènement particulier a lieu (catastrophe naturelle, crise financière, etc.). L'ampleur des dispositifs de soutien budgétaires mis en place par les États durant la pandémie du COVID-19

montre à quel point il est important d'évaluer ces risques dans le cas d'un choc dévastateur pour l'économie.

Dans une enquête réalisée par le FMI (2016) auprès de 80 pays et couvrant la période entre 1990-2014, il a été révélé que les risques budgétaires dont l'impact s'est visiblement manifesté proviennent principalement des chocs macroéconomiques, du secteur financier, des affaires judiciaires, des pouvoirs infranationaux (ex. collectivités territoriales), des entreprises publiques, des sociétés privés non-financières, des catastrophes naturelles et, finalement, des partenariats publics-privés. Il n'en demeure pas moins, selon Moretti et al. (2021), que cette classification ne donne lieu à une compréhension parfaite des risques, dans la mesure où ces derniers sont rarement isolés et sont souvent corrélés.

2. Revue des bonnes pratiques en matière de gestion des risques budgétaires

En règle générale, les risques budgétaires sont gérés par des mesures de prévention et des mesures de correction. Selon Kopits (2014), les mesures de prévention comprennent des normes élevées en matière de transparence, une politique budgétaire adaptée, des règles budgétaires bien définies, des mécanismes de couverture diverses et des clauses efficaces de « non-renflouement ». Les mesures de correction incluent, quant à elles, le recours à divers fonds de réserves pour amortir l'effet des chocs et des contingences.

Ces mesures s'inscrivent dans un cadre global et bien défini de la gestion des risques budgétaires. Ledit cadre, légiféré de préférence par le pouvoir compétent, doit porter sur l'évaluation, la communication et la stratégie à adopter par le gouvernement pour l'atténuation des risques budgétaires (Moretti et al., 2021).

2.1. L'évaluation des risques budgétaires

L'évaluation des risques budgétaires est généralement basée sur l'évaluation de la soutenabilité budgétaire à partir de scénarii d'endettement public à moyen et long terme, en prenant en considération les hypothèses macroéconomiques, démographiques et environnementales (Barnhill et Kopits, 2003). D'après Kopits (2014), il existe trois approches distinctes pour mesurer le risque budgétaire : l'estimation directe, les tests de sensibilité et l'estimation stochastique.

L'estimation directe est l'évaluation des coûts budgétaires associés à un risque particulier qui pourra avoir des effets collatéraux sur d'autres indicateurs économiques (Kopits, 2014). En revanche, le test de sensibilité, également connu sous le nom de « stress test », est le calcul de la sensibilité d'une projection de référence des recettes et dépenses en réponse à la variation des principales variables macroéconomiques, telles que les taux de croissance ou les taux de

change. Concernant l'estimation stochastique, il s'agit de simuler les distributions de probabilité des principales variables de risque pour évaluer la vulnérabilité budgétaire aux chocs en captant la volatilité de ces variables (Budina et Petrie, 2013). L'une des méthodes stochastiques les plus connues est la méthode VaR (Value at Risk) qui permet de simuler la distribution des conditions financières futures et estimer ainsi la probabilité d'une crise financière marquée par la perte d'accès au financement (Barnhill et Kopits, 2003).

2.2. La communication des risques budgétaires

La communication des risques budgétaires revêt une importance majeure dans le processus de gestion de ces risques. Certains pays, comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Australie, ont une obligation réglementaire de communiquer les risques budgétaires (voir Moretti et Boucher, 2021). Par exemple, le Royaume-Uni publie chaque année deux rapports en relation avec les risques budgétaires. Le premier rapport décrit les différents risques, tandis que le deuxième détaille les stratégies de gestion à adopter à cet égard et les différentes solutions aux problèmes qui peuvent se produire.

Une communication ouverte des risques budgétaires permet, en effet, la mise en œuvre anticipée et fluide des politiques publiques, le renforcement de la reddition des comptes et l'amélioration des décisions adoptées (Cebotari et al., 2009). En ce sens, le Conseil sur la gouvernance budgétaire de l'OCDE (2015) recommande la publication régulière des rapports sur la viabilité à long terme des finances publiques, en vue de stimuler le débat public et politique en la matière.

2.3. L'atténuation des risques budgétaires

La littérature et la pratique internationale mettent en avant plusieurs instruments d'atténuation des risques budgétaires, tels que la fixation des plafonds budgétaires, la régulation, les mécanismes d'assurance et de transfert des risques, et les provisions budgétaires (FMI, 2018).

2.3.1. La fixation des plafonds budgétaires

En ce qui concerne la fixation des plafonds budgétaires, il s'agit d'un instrument qui permet d'imposer des limites sur la dépense publique et de guider, par conséquent, la préparation des budgets annuels. L'objectif principal selon Debrun et al. (2008) est de limiter le biais dépensier du gouvernement lors de l'exécution de la politique budgétaire. Deroose et al. (2006, cité par Debrun et al., 2008 :313) affirment que le plafonnement des dépenses réduit considérablement la croissance des dépenses et améliore la capacité des gouvernements à respecter les objectifs de dépense à moyen terme. La fixation des plafonds budgétaires peut porter également sur

l'équilibre général du budget, sur les recettes (seuils relatifs aux taux d'imposition) ainsi que sur la dette publique, y compris la dette garantie (voir Debrun et al., 2008).

2.3.2. La régulation

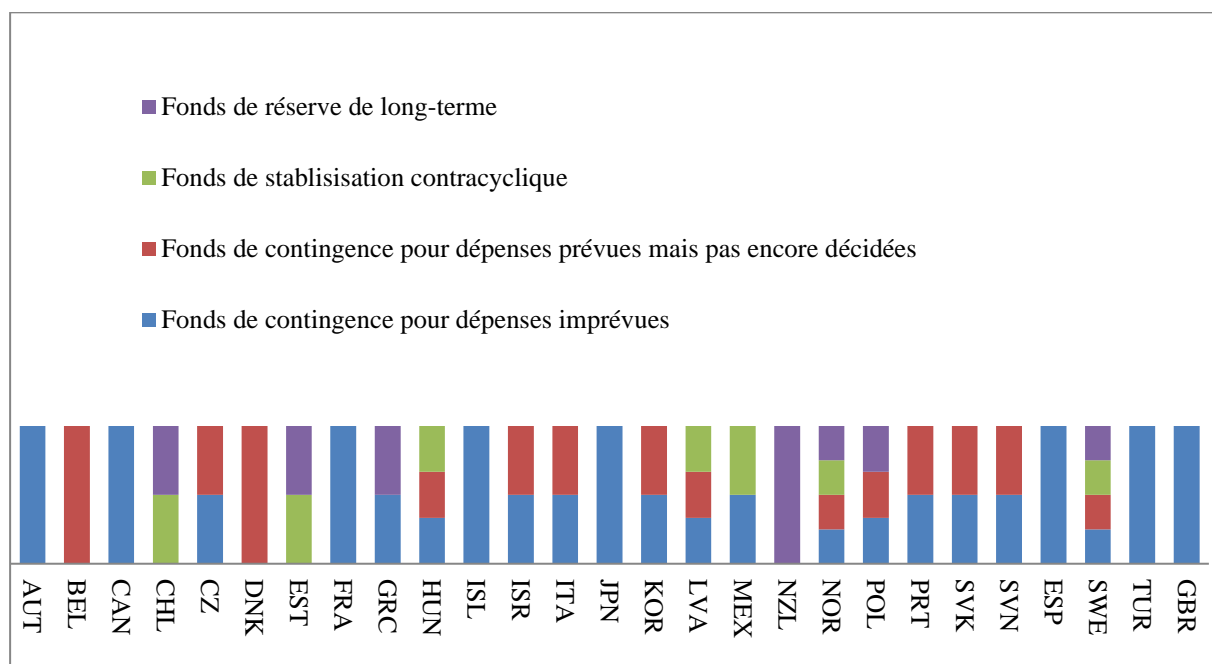
La régulation est l'un des moyens usuels par lesquels les États limitent les principales sources de risques budgétaires. Ainsi, il est courant d'imposer certaines restrictions au secteurs financier et bancaire, d'exiger certaines normes environnementales, de limiter l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, d'accorder des garanties partielles mais pas totales, et de restreindre l'intervention des entités publiques à certaines activités.

2.3.3. L'assurance et les mécanismes de partage des risques

Pour ce qui est de l'assurance et des mécanismes de partage des risques, il s'agit pour l'État de « faire supporter les risques par l'agent économique le mieux placé pour les gérer » (Cebotari et al., 2009 :31). A titre d'exemple, l'État peut souscrire à des assurances comme dans le cas de la Turquie contre les catastrophes naturelles, ou acheter des instruments de couverture ou procéder à la titrisation et la vente d'actifs financiers (FMI, 2016). Les partenariats publics-privés constituent également un mécanisme fréquemment convoité par les pouvoirs publics pour transférer certains risques au secteur privé, tels que les risques liés à la construction ou à l'exploitation, tout en gardant d'autres risques économiques liés à la force majeure, à la réglementation et au changement politique (Cebotari et al., 2009).

2.3.4. Les provisions budgétaires

S'agissant des provisions budgétaires, plusieurs pays constituent des provisions ou des marges budgétaires annuelles pour faire face aux dépenses imprévues. Ces provisions sont destinées particulièrement à financer les dépenses supplémentaires du budget général de l'État, et leur montant ainsi que les conditions pour y accéder sont généralement fixés par voie réglementaire. D'après une enquête menée par l'OCDE en 2018, la majorité des pays de l'OCDE (31 pays) prévoit dans leurs programmations budgétaires des dépenses imprévues liées aux cas d'urgence et aux pressions budgétaires. Ces dépenses sont programmées généralement dans des fonds de réserves qui prennent différentes formes, à savoir des fonds de réserve à long-terme, des formes de contingence, etc. La **Figure N°1** ci-dessous présente les différents Fonds de réserve mis en place par chaque pays membre de l'OCDE.

Figure N°1 : Fonds de réserve mis en place par les pays de l'OCDE

Source : Base de données sur les pratiques et procédures budgétaires de l'OCDE

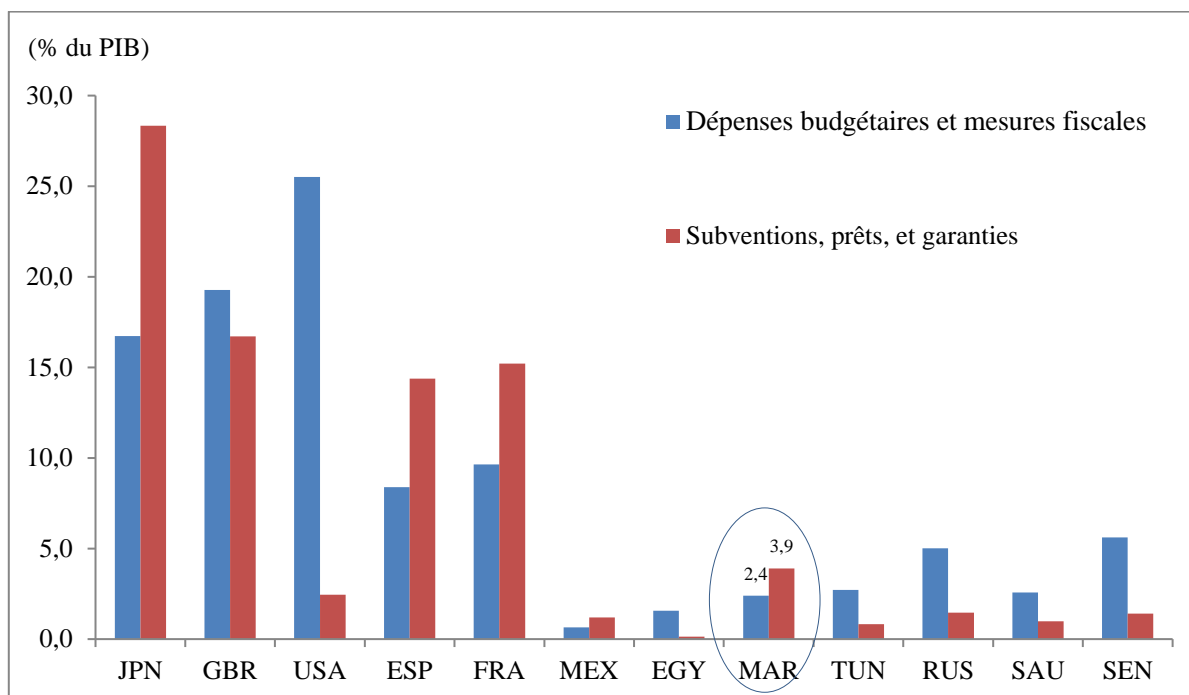
Ces fonds de réserve doivent être établis ex ante avec une allocation claire des ressources, ne dépassant généralement pas 3% des dépenses annuelles totales (Budina et Petrie, 2013). Moretti et al. (2021) soulignent, cependant, que ces réserves sont souvent insuffisantes pour absorber des chocs de plus grande ampleur, comme la crise sanitaire du COVID-19 ou la crise financière de 2008. D'ailleurs, plusieurs pays ont épuisé leurs réserves budgétaires durant les premières semaines de la crise sanitaire et ont été obligés de recourir à d'autres mécanismes de financement.

3. La crise du COVID-19 et la gestion des risques budgétaires au Maroc

La crise du COVID-19 a eu des retombées économiques négatives sur les économies du monde entier et a conduit à un resserrement des conditions de financement. Face à cette pandémie, et compte tenu des défis économiques et sociaux qui ont émergé par conséquent, les pays ont mis en place des dispositifs de soutien financier qui ont atteint, selon Chudik et al. (2021), 13,8 billions de dollars à fin 2020. Ces mesures de réponse consistent en une augmentation des dépenses publiques au profit du secteur de la santé, des soutiens directs provisoires au profit des ménages et entreprises, des subventions au profit de certaines entreprises publiques, et la réduction et/ou l'ajournement des impôts et taxes à payer.

La **Figure N°2** ci-dessous retrace l'ampleur des mesures budgétaires et extrabudgétaires d'une sélection aléatoire de pays à fin septembre 2021.

Figure N°2 : Mesures budgétaires face à la crise du COVID-19 (en pourcentage du PIB)



Source : Élaborée par l'auteur à partir des données du Moniteur des finances publiques du FMI

Chudik et al. (2021) soulignent que la taille et la forme de ces dispositifs varient d'un pays à l'autre, en fonction de l'impact de la crise, l'accès à un financement avantageux et la situation budgétaire d'avant la crise. Alberola et al. (2021) notent, dans ce sens, que plus les stabilisateurs économiques dans un pays sont importants, moins en est la taille des mesures discrétionnaires à mettre en place pour résister aux chocs.

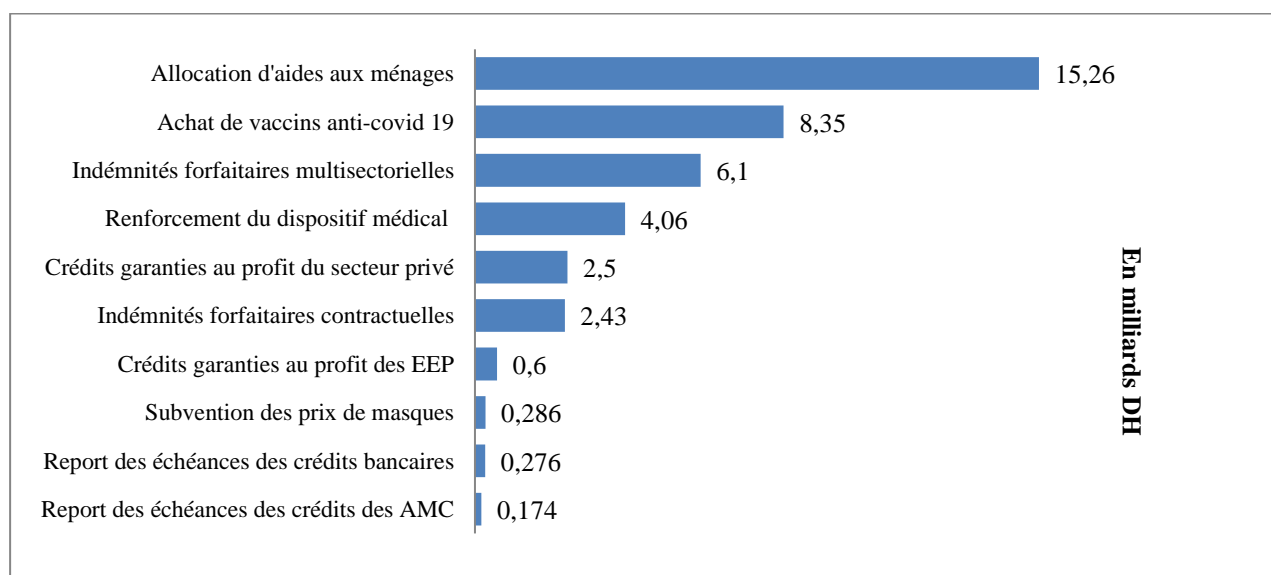
3.1. La gestion de la crise du COVID-19 au Maroc

Le Maroc, à l'instar des autres pays, a mis en œuvre une série de mesures pour affronter la pandémie. En premier lieu, le gouvernement a créé un Comité de veille économique pour le suivi des répercussions du Coronavirus, dont la coordination est assurée par le Ministère de l'Économie et des Finances. Ce comité était chargé de suivre l'évolution de la situation économique et d'identifier les mesures appropriées en termes d'accompagnement des secteurs impactés (Ministère de l'Économie et des Finances, 2020a)

Peu après, un compte d'affectation spéciale intitulé « Fonds spécial pour la gestion de la pandémie du Coronavirus » (Fonds spécial Covid) a été créé avec une enveloppe budgétaire totale de 10 milliards de dirhams, en vue d'assurer le financement des mesures de prévention et de lutte contre le COVID-19 et ses effets (Ministère de l'Économie et des Finances, 2020b).

Ce fonds est destiné particulièrement à prendre en charge les dépenses de mise à niveau du dispositif médical, soutenir l'économie nationale pour faire face aux chocs induits par cette pandémie, préserver les emplois et atténuer les répercussions sociales de la crise sanitaire¹ (**Figure N°3 ci-dessous**). Outre les dotations budgétaires, le Fonds spécial Covid a également fait appel à la solidarité national pour faire augmenter les recettes du Fonds et répondre rapidement aux contraintes économiques imposées par la crise. D'après le bulletin mensuel de statistiques des finances publiques publié par la Trésorerie Générale du Royaume en décembre 2021, les recettes du Fonds Covid se sont établies à 34,6 milliards de dirhams en 2020 et à 6,8 milliards en 2021, tandis que les dépenses ont atteint 29,3 milliards de dirhams en 2020 et 10,9 milliards de dirhams en 2021.

Figure N°3 : Répartition de l'enveloppe budgétaire du Fonds COVID (2020-2022)



Source: Données du rapport sur les comptes spéciaux du trésor - PLF 2023

Dans le même sillage, et eu égard à la conjoncture internationale et au ralentissement de l'activité économique dans plusieurs secteurs d'activité, l'actualisation des données relatives aux ressources budgétaires et la réaffectation des dépenses pour répondre aux effets économiques et sociales de la pandémie est devenu une nécessité impérieuse qui a appelé le gouvernement à revoir les hypothèses initiales des finances publiques et adopter, par conséquent, une loi de finances rectificative (LFR) pour l'année budgétaire 2020 qui prévoit plusieurs mesures provisoires (**Tableau N°2 ci-dessous**) d'allègement fiscale et de rationalisation des dépenses de l'Etat.

¹ Note de présentation de la loi de finances rectificative pour l'année 2020.

Tableau N°2. Principales mesures budgétaires apportées par la LFR pour l'année 2020

<p>Recettes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diminution des recettes fiscales et non fiscales en raison de la récession dans plusieurs secteurs d'activités ; • Diminution des recettes de la TVA à l'importation suite au recul des cours internationaux des produits énergétiques et au recul des importations des autres produits ; • Création du compte d'affectation spéciale « Fonds spécial pour la gestion de la pandémie du Coronavirus » ; • Dispenses de versement au titre de l'IS des sociétés relevant des secteurs les plus impactés ; • Suspension de la perception du droit d'importation applicable à certains produits alimentaires (par ex. blé tendre et ses dérivés, lentilles, etc.) ; • Déplafonnement du financement extérieur tel que fixé dans la Loi de finances initial pour l'année 2020 (LF 70-19). 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Baisse de 17,38% des recettes ordinaires ▶ Augmentation de 40,12% des recettes d'emprunts à moyen et long terme ▶ Augmentation de 26,07% des recettes des comptes spéciaux du trésor
<p>Dépenses :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Report des avancements et des concours de recrutement au niveau des administrations publiques et des établissements publics, à l'exception des administrations chargées de la sûreté interne et les professionnels de la santé ; • Réduction ou annulation de certains postes de dépenses « Matériel et Dépenses Diverses » (MDD) moins essentiels ; • Priorisation des projets d'investissement et relance de l'économie à travers, entre autres, (i) la programmation des programmes prioritaires, (ii) le redéploiement entre crédits de paiement et crédits d'engagement affectés à certains projets, (iii) le report de la programmation de certains nouveaux projets, et (iv) la réduction des subventions prévues au profit des établissements et entreprises publics ; • Création du compte d'affectation spéciale « Fonds spécial pour la gestion de la pandémie du Coronavirus ». 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Baisse de 1,56% des charges de personnel ▶ Baisse de 4,39% des dépenses MDD ▶ Baisse des dépenses d'investissement des départements ministériels de l'ordre de 16,14% ▶ Hausse des dépenses des charges communes de l'ordre de 70,7% ▶ Augmentation de 26,7% des dépenses des comptes spéciaux du trésor

Source : Repris de la note de présentation du projet de LFR pour l'année 2020

Toutes ces mesures prévues dans le cadre de la LFR pour juguler l'impact de la crise du COVID-19 et relancer l'économie ont été mises en œuvre grâce à un cadre réglementaire qui consacre les principes de sincérité et de transparence et vise à garantir la soutenabilité budgétaire de l'État. D'une part, la préservation de l'équilibre des finances publiques est une obligation garantie par la Constitution de 2011, qui responsabilise les pouvoirs exécutif et

législatif à cet égard. La sincérité budgétaire, quant à elle, est un principe édicté par la Loi organique relative à la Loi de finances (LOLF)², dont les dispositions permettent de modifier la programmation budgétaire en cas d'urgence et recourir, le cas échéant, à une LFR, en tenant compte des informations et des prévisions sur les ressources et les charges de l'État.

3.2. La gestion des risques budgétaires au Maroc

Plusieurs principes et pratiques préventives ont été instaurés par voie réglementaire au Maroc en vue de maîtriser la dépense publique et faire face aux différentes éventualités. Parmi ces principes, l'institution d'une « règle d'or » qui permet de maîtriser l'endettement public et les risques qui peuvent en découler, en liant les produits d'emprunt aux dépenses d'investissement. Cette règle s'impose également aux collectivités territoriales qui sont obligés de présenter un budget en équilibre et soumettre les décisions relatives aux emprunts et aux garanties à l'autorisation des autorités de tutelle (articles 115 et 167 de la Loi organique 111-14 relative aux régions). De même, et pour faire face aux urgences, les pouvoirs publics ont prévu l'intégration d'un chapitre des dépenses imprévues et dotations provisionnelles qui permet, au titre du budget général, de répondre à toute dépense urgente ou non prévue (article 42 de la LOLF). Dans le même ordre d'idée, la LOLF donne la possibilité de créer des comptes spéciaux de trésor en cas d'urgence (article 26 de la LOLF) et ouvrir des crédits supplémentaires en cours d'années lorsque l'intérêt national le justifie (article 60 de la LOLF).

Aussi, en ce qui concerne l'élaboration des Lois de finances, une première phase consiste à produire une lettre de cadrage qui trace la trajectoire budgétaire et le plafond des dépenses de l'année, compte tenu des besoins réels et en se référant à une programmation triennale actualisée qui permet d'assurer la continuité des politiques publiques et avoir une meilleure visibilité quant à l'allocation des ressources et l'impact budgétaire éventuel. En vue de garantir l'efficacité dans la réalisation des politiques publiques, la programmation budgétaire se fait désormais selon une nomenclature articulée autour des programmes pour assurer une gestion budgétaire axée sur les résultats. Dans le cadre de ladite programmation, la LOLF a prévu des règles bien définies à même d'assurer l'équilibre budgétaire, notamment l'interdiction d'imputer les dépenses de fonctionnement sur le budget d'investissement, la limitation du report des crédits d'investissement à 30%, et l'interdiction des versements entre les comptes spéciaux du trésor et les services de l'État gérés de manière autonome. Enfin, et dans l'objectif de garantir les principes de transparence et de reddition des comptes, plusieurs rapports annexes au projet

² Loi organique n°130-13 relative à la Loi de finances.

de Loi de finances sont communiqués au parlement et rendus publics dans le site officiel du Ministère de l'Économie et des Finances (article 48 de la LOLF). Ces rapports contiennent toutes les données et orientations guidant l'élaboration de la Loi de finances y compris les prévisions macroéconomiques et les hypothèses d'élaboration du budget.

Toutes ces pratiques et règles, couplées aux stratégies de gestion de la dette publique, témoignent d'une efficacité dans la gestion budgétaire au Maroc et constituent autant d'outils à même de maintenir l'équilibre financier de l'État et renforcer la soutenabilité des finances publiques.

Cependant, il n'existe pas de système unique de gestion des risques budgétaires qui intègre tous les outils déjà mis en place dans le cadre de la gestion des finances publiques au Maroc. Un tel système permettra d'assurer la convergence de ces outils en termes de résultat, fédérer l'ensemble des actions permettant d'identifier les sources et les types de risques auxquels sont exposées les finances publiques, et mesurer la sensibilité de la situation budgétaire aux différents types de risque. L'objectif est de parvenir à émettre des recommandations efficaces et bien ciblées d'atténuation des risques, en s'appuyant sur la réglementation en vigueur, et rendre public, à des fins de transparence et de contrôle, toutes les évaluations réalisées, notamment dans une « déclaration des risques budgétaires », à l'instar de ce qui se fait au Royaume-Uni et dans d'autres pays.

Il convient de noter à cet égard, que les données disponibles et communiquées sur les risques budgétaires au Maroc ne sont pas assez exhaustives, à l'exception de certains engagements conditionnels sous forme de dettes garanties que l'on peut trouver dans les rapports sur la dette accompagnant les Lois de finances (Rapport PEFA, 2016, p.50). Une gestion intégrée des risques budgétaires suppose donc la production de statistiques consolidées au niveau du secteur des administrations publiques, et à long-terme au niveau de l'ensemble du secteur public.

De même, l'élaboration d'une cartographie des risques et l'évaluation de ces derniers n'est pas encore ancrée dans les pratiques actuelles de la programmation pluriannuelle, même si des études en rapport avec la conjoncture nationale et internationale sont fréquemment réalisées. En effet, les prévisions à moyen-terme du Ministère de l'Économie et des Finances, basées sur des scénarios macroéconomiques et des facteurs de risque externes, ne président pas les cadres budgétaires. Il en va de même pour les projections établies par certaines entités indépendantes, comme le Haut Commissariat au Plan.

Enfin, pour mieux anticiper les risques et analyser leur impact en tenant compte de toutes les corrélations possibles, les pouvoirs publics n'établissent pas de budgets étendus qui prévoient

tous les passifs conditionnels de l'État ainsi que les recettes futures. Cela permettrait d'anticiper les mécanismes d'atténuation des risques, tels que les assurances de type marché financier et les modes conventionnels de partage de risques avec le secteur privé, notamment avec les grandes entreprises et les banques.

Conclusion

La crise du COVID-19 a exercé une pression considérable sur les finances publiques, qui s'est traduite, d'une part, par la contraction des recettes sous l'effet des mesures d'allègement fiscal, et d'autres parts, par l'augmentation des dépenses suite aux différentes mesures de soutien au profit du secteur de la santé, des ménages et de certains secteurs d'activité. Dans cette perspective, la plupart des pays ont mobilisé des crédits supplémentaires, faisant appel aux fonds de réserve et à l'emprunt public en vue de maîtriser les effets de la crise et accompagner les politiques de relance qui se sont corollairement mises en œuvre.

Les mesures ponctuelles prises par de nombreux pays en réponse à la crise ont mis à l'épreuve la résilience économique des pays et interrogé l'efficacité des systèmes de gestion des risques budgétaires mis en place. En effet, la situation alarmante vécue pendant la crise COVID-19, et pendant les crises précédentes, a mis en exergue le rôle important d'un système efficace de gestion des risques budgétaires, dans un environnement incertain. L'importance d'un tel système dépendra dans une large mesure des particularités de chaque pays et des conditions initiales de son économie, notamment le niveau d'exposition aux chocs externes, le niveau et la structure d'endettement et le degré de dépendance aux ressources naturelles (Budina et Petrie, 2013).

Le Maroc dispose d'un cadre réglementaire et institutionnel qui lui permet de gérer autant que possible les risques budgétaires. La loi organique relative à la Loi de finances prévoit à ce titre plusieurs règles budgétaires qui visent à limiter les risques éventuels et préserver l'équilibre financier de l'État. La crise du COVID-19 a démontré, dans ce sens, à quel point le Maroc était capable de compter sur les dispositifs actuels pour mettre en place des politiques d'urgence et faire face à la crise. Néanmoins, la gestion des risques budgétaires dans le cadre d'un système intégré et convergent couvrant toutes les étapes allant de l'identification des risques jusqu'à leur communication et leur contrôle n'existe pas encore au Maroc. Cela risque de restreindre la visibilité vis-à-vis des menaces éventuelles qui pourraient impacter la soutenabilité budgétaire et entraver les efforts d'accompagnement financier des politiques publiques, particulièrement dans un contexte d'après crise où les financements sont davantage sollicités pour relancer l'économie et les passifs conditionnels de l'État s'amplifient de plus en plus.

La plupart des pays adopte un cadre conventionnel de gestion des risques budgétaires, centré principalement sur les risques découlant des engagements prévus et explicites (Stern et Nankani, 2002), et sur l'utilisation d'instruments de contrôle direct plutôt que des instruments d'assurance, de mutualisation et de transfert des risques (FMI, 2016). Par conséquent, et compte tenu de l'incertitude qui s'accroît pendant et après la crise, il est temps que certains pays, comme le Maroc, commencent à identifier et évaluer les risques budgétaires dans le cadre d'un système de gestion intégré, et à apprendre de l'expérience internationale pour évoluer vers une gestion plus prudente des finances publiques.

BIBLIOGRAPHIE

- Alberola, E.; Arslan, Y.; Cheng, G. & Moessner, R. (2021). Fiscal Response to the COVID-19 Crisis in Advanced and Emerging Market Economies. *Pacific Economic Review*, 26(4), 459-468. <https://doi.org/10.1111/1468-0106.12370>
- Barnhill, T. & Kopits, G. (2003). Assessing Fiscal Sustainability Under Uncertainty. IMF Working Paper No. 03/79. International Monetary Fund: Washington, D.C. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp0379.pdf>
- Brixi, H.P. & Mody, A. (2002). Dealing with Government Fiscal Risk: An Overview. In H.P, Brixi & A, Schick (Ed). *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk* (pp.21-58). Banque Mondiale et Oxford University Press. <http://hdl.handle.net/10986/15233>
- Budina, N & Petrie, M. (2013). Managing and Controlling Fiscal Risks. In M, Cangiano et al. (Ed.). *Public Financial Management and its Emerging Architecture* (pp.175-204). Washington D.C.: International Monetary Fund. <https://www.elibrary.imf.org/view/book/9781475531091/ch005.xml>
- Cebotari, A.; Davis, J.; Lusinyan, L.; Mati, A, Mauro, P. ; Petrie, M. & Velloso, R. (2009). *Fiscal Risks: Sources, Disclosure, and Management*. International Monetary Fund: Washington D.C. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2009/dp0901.pdf>
- Chudik, A.; Mohaddes, K. & Raissi, M. (2021). COVID-19 Fiscal Support and its Effectiveness. *Economic Letters*, 205, 1-5. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2021.109939>
- Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances. https://lof.finances.gov.ma/sites/default/files/loi_organique_130-30_fr18.pdf

- Dahir n° 1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 111-14 relative aux régions. http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/Loi_org_111-14_fr.pdf?ver=2016-06-16-144306-930
- Debrun, X.; Moulin, L.; Turrini, A.; Ayuso-i-Casals; J. Kumar, S.M. ; Drazen, A. & Fuest, C. (2008). Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union. *Economic Policy*, 23(54), 297-362. <https://www.jstor.org/stable/40071847>
- Deroose, S., L. Moulin & P. Wierts (2006). National Expenditure Rules and Expenditure Outcomes: Evidence from EU Member States. *Wirtschaftspolitische Blätter*, 1, 27-43.
- FMI (2016). *Analysing and Managing Fiscal Risks – Best Practices*. Fonds Monétaire International: Washington D.C. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/050416.pdf>
- FMI (2018). *Fiscal Transparency Handbook*. Fonds Monétaire International: Washington D.C. <https://doi.org/10.5089/9781484331859.069>
- Kopits, G. (2014). Coping with Fiscal Risk: Analysis and Practice. *OECD Journal on Budgeting*, 14(1). <https://doi.org/10.1787/budget-14-5jxrgssdqnl>
- Ministère de l'Économie et des Finances (2023). *Rapport sur les Comptes Spéciaux du Trésor – Projet de Loi de Finances pour l'Année Budgétaire 2023*. https://www.finances.gov.ma/Publication/db/2023/06-Rapport-CST_Fr.pdf
- Ministère de l'Économie et des Finances (2020). *Note de Présentation – Projet de Loi de Finances Rectificative pour l'Année Budgétaire 2020*. <https://www.finances.gov.ma/Publication/db/2020/np-plfr2020-fr.pdf>
- Ministère de l'Économie et des Finances (2020, 11 mars). *Mise en Place d'un Comité de Veille Économique pour le Suivi des Répercussions du Corona Virus et l'Identification des Mesures d'Accompagnement*. <https://www.finances.gov.ma/CommuniquésEtAnnonces/cabinet/corona-virus-cve/cp1.pdf>
- Ministère de l'Économie et des Finances (2020, 16 mars). *Mise en Place du Fonds de Gestion de la Pandémie du Coronavirus [Communiqué de presse]*. <https://www.finances.gov.ma/CommuniquésEtAnnonces/cabinet/corona-virus-cve/cp5.pdf>
- Moretti, D., Boucher, D., & Giannini, F. (2021). *Managing Fiscal Risks: Lessons from Case Studies of Selected OECD Countries*. *OECD Journal on Budgeting*, 21(1). <https://doi.org/10.1787/7db1d712-en>

- OCDE (2018). OECD Budget Practices and Procedures Survey. Organisation de Coopération et de Développement Économiques : Paris. https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=BPP_2018
- OCDE (2015). Recommandations du Conseil sur la Gouvernance Budgétaire. Organisation de Coopération et de Développement Économiques : Paris. <https://www.oecd.org/mena/governance/Recommandation-du-Conseil-sur-la-gouvernance-budgétaire.pdf>
- Petrie, M. & Hemming, R. (2002). A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability. In H.P, Brixi & A, Schick (Ed). Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk (pp.159-180). Banque Mondiale et Oxford University Press. <http://hdl.handle.net/10986/15233>
- Polackova, H. (1998). Contingent government liabilities: A hidden risk for fiscal stability. Policy Research Working Paper 1989. World Bank: Washington, D.C. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/976681468761673252/pdf/Contingent-government-liabilities-a-hidden-risk-for-fiscal-stability.pdf>
- Stern, N.H. & Nankani, G.T. (2002). Foreward. In H.P, Brixi & A, Schick (Ed). Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk (pp. ix-x). Banque Mondiale et Oxford University Press. <http://hdl.handle.net/10986/15233>