



Ouafaa KHALLOUK  
*Professeur de fiscalité et de finances publiques,  
 Université Mohamed V de Rabat (Maroc)*

## L'examen et l'adoption du budget de l'État au Maroc : une procédure spécifique sous maîtrise du gouvernement

**Mots-clés :** budget de l'État - Maroc - préparation du budget - vote du budget - LOF

Dans un contexte de démocratisation politique, favorisée notamment par le printemps arabe de 2011, le Maroc a engagé une importante réforme budgétaire qui s'est concrétisée par l'adoption d'une nouvelle Loi Organique des Finances en 2015. Fortement inspiré par la LOLF française, ce texte vise à transformer la gestion du budget de l'État au service de la transparence et de la performance publique. Si la réforme a permis de renforcer le rôle du Parlement en matière de préparation du budget, la phase d'adoption reste empreinte par une logique de moyens et par la prééminence de l'exécutif.

**E**n s'inspirant largement de la LOLF française, le Maroc a adopté en 2015 une nouvelle Loi Organique des Finances (LOF) dont l'un des objectifs majeurs est de renforcer le rôle du Parlement dans la procédure budgétaire. La participation du Parlement à la décision financière apparaît non seulement comme essentielle à la démocratie, mais aussi comme une garantie de plus de transparence et d'efficacité des finances publiques.

Si la réforme budgétaire au Maroc a permis de transformer en profondeur la phase de préparation du budget en associant en amont le Par-

lement<sup>1</sup> et en s'inscrivant dans une logique de performance, elle n'a toutefois apporté aucune innovation significative en matière d'adoption de la loi de finances. Le vote continue de se dérouler comme avant la LOF, selon une logique de moyens et consacrant la prédominance de l'exécutif sur le Parlement. Le débat sur la loi de finances ne laisse en effet au Parlement qu'une marge de manœuvre réduite en matière d'autorisation budgétaire. En outre, les modalités du vote sont incohérentes avec la logique de performance, puisque celui-ci se déroule par Titre et par Chapitre, au lieu de porter sur les programmes.

<sup>1</sup> KHALLOUK O., La préparation du budget de l'État au Maroc : une nouvelle procédure au service de la performance, revue Gestion et Finances Publiques n°2-2019/Mars-Avril 2019, p.109.

Tableau 1 - Adoption du PLF : Principales différences entre la France et le Maroc

Critère de distinction	Cas français	Cas marocain
Délai de dépôt du PLF	Dépôt à l'assemblée nationale en priorité au plus tard le 1 <sup>er</sup> mardi d'octobre.	Dépôt à la Chambre des représentants au plus tard le 20 octobre.
Délai global de vote	Le Parlement dispose de 70 jours pour voter le budget.	Le Parlement dispose de 58 jours pour voter le budget.
Recours à la procédure de conciliation : CMP	Une commission mixte paritaire se réunit pour examiner les dispositions du PLF qui restent en discussion.	Suppression de la CMP. Deuxième lecture de la Chambre des représentants qui a le dernier mot.
Sanction en cas de dépassement du délai global de vote	Les dispositions du PLF sont mises en œuvre par <b>ordonnance</b> .	Les dispositions du PLF sont mises en œuvre par <b>décret, échappant à toute loi d'habilitation parlementaire</b> .
Apport de la LOLF/LOF en matière de modalités de vote	Les modalités d'examen et de vote des crédits ont changé en profondeur. Le Parlement ne <b>vote</b> plus les crédits par chapitres mais <b>par missions</b> . Le vote par missions leur permet de se prononcer sur les priorités du gouvernement.	Les modalités de vote n'ont pas changé par rapport à l'ancienne loi organique. Les dépenses du BG font l'objet d'un vote par titre et à l'intérieur d'un même titre par chapitre.
Droit d'amendement	Droit d'amendement accru donnant aux parlementaires la possibilité de modifier la répartition des crédits entre les programmes d'une même mission. Ils peuvent également créer, modifier ou supprimer un programme. (sous réserve des dispositions de l'art. 40C).	La LOF offre aux parlementaires la faculté nouvelle de présenter des amendements majorant les crédits d'un ou plusieurs programmes inclus dans le chapitre, à la condition de ne pas augmenter les crédits de celui-ci (art. 55 LOF).

L'objectif de cet article est d'analyser la participation du pouvoir législatif à la phase d'adoption du budget de l'État au Maroc. Dans une première partie, nous verrons que cette phase de la procédure budgétaire est fortement encadrée par la Constitution et la LOF, laissant peu de marges de manœuvre au Parlement.

La deuxième partie s'attachera à analyser l'influence exercée par l'exécutif sur les décisions du Parlement en ce qui concerne la discussion et le vote de la loi de finances. Elle permettra de mettre en relief l'inégalité de pouvoir entre le gouvernement et le Parlement durant cette phase.

## 1 Une procédure spécifique strictement encadrée par la Constitution et la LOF

L'examen du projet de loi de finances fait l'objet de mesures contraignantes qui se traduisent par un encadrement très strict des délais (1.1.), par des sanctions en cas de non respect des délais (1.2.), par des priorités (1.3.), par des modalités particulières d'examen devant les deux chambres (1.4.).

### 1.1. Encadrement très strict des délais

L'examen et le vote du budget de l'État sont encadrés par des délais très stricts fixés par la LOF. Les délais concernent à la fois la **date de dépôt** du projet de loi de finances par le Gouvernement et d'autre part la **date d'adoption** du projet par le Parlement.

#### 1.1.1. Délai-limite de dépôt du projet de loi de finances par le gouvernement

L'article 48 LOF contraint au dépôt du projet de loi de finances de l'année en priorité sur le bureau de la Chambre des représentants **au plus tard le 20 octobre** de l'année budgétaire en cours, accompagné d'un certain nombre de documents<sup>2</sup>.

A compter de cette date commence à courir des délais d'examen par le Parlement : les deux chambres ne peuvent ensemble dépasser un délai de **58 jours**, au sein duquel la Chambre des représentants ne peut consacrer plus de 30 jours à l'examen en première lecture du projet de loi de finances, un délai de 22 jours étant dévolu à l'examen par la Chambre des conseillers en

<sup>2</sup> Treize documents sont obligatoires, le 14<sup>ème</sup> rapport relatif aux comptes consolidés du secteur public est facultatif.

première lecture, le délai restant soit 6 jours est consacré à l'adoption définitive en 2<sup>e</sup> lecture de la Chambre basse à laquelle le projet de loi de finances lui est soumis en priorité, en application de l'article 75 de la Constitution<sup>3</sup> et 48 de la LOF.

Le dépôt du projet de loi de finances sur le bureau de la Chambre des représentants, clôt ainsi une phase administrative étalée sur plus de 9 mois.

En plus des **documents d'accompagnement des projets des lois de finances et des budgets ministériels** (art. 48 et 39 LOF), d'autres informations peuvent être communiquées au Parlement sur les mesures opérées par le Gouvernement en cours d'année concernant (a) La **création des comptes spéciaux du Trésor** en cas d'urgence et de nécessité impérieuse (art.26 LOF et 70C) , (b) **L'ouverture des crédits supplémentaires** en cas de nécessité impérieuse et imprévue d'intérêt national (art.60 LOF) et (c) **Le sursis à l'exécution de certaines dépenses d'investissement** lorsque la conjoncture économique et financière l'exige (art. 62 LOF).

**1.1.2. Délais de vote : un examen circonscrit dans un délai global de 58 jours**

Au Maroc, les **délais de vote sont fixés par la LOF et non pas par la Constitution**. La Constitution marocaine donne par contre au gouvernement les moyens de faire respecter les délais.

L'article 75C instaure la priorité d'examen du budget au profit de la Chambre des représentants. C'est l'article 49 de la LOF qui précise les modalités de décomposition du délai global d'examen par le Parlement fixé à 58 jours. Le budget de l'année doit ainsi impérativement être promulgué et publié avant le 1<sup>er</sup> janvier de l'année à laquelle il s'applique.

Les délais de première lecture varient d'une Chambre à l'autre. Si la Chambre des représentants dispose bien de 30 jours, en revanche la Chambre des conseillers ne dispose que de 20 jours.

Le calendrier prévu par l'article 49 LOF se décompose comme suit :

**- Délai de 1<sup>re</sup> lecture de la Chambre des représentants : 30 jours**

La Chambre des représentants qui est la première chambre à être saisie, dispose d'un délai de 30 jours après le dépôt du projet de loi de finances pour se prononcer en première lecture. Dès le vote du projet ou à l'expiration du délai, le gouvernement saisit la Chambre des conseillers du texte adopté ou du texte initialement présenté, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par la Chambre des représentants et acceptés par lui.

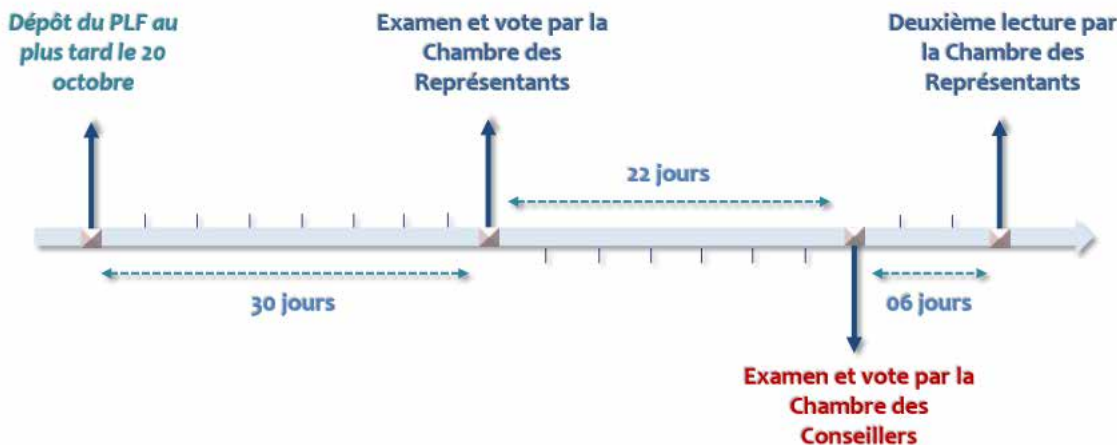
**- Délai de 1<sup>re</sup> lecture de la Chambre des conseillers : 22 jours**

La Chambre des conseillers doit, quant à elle, se prononcer sur le projet en première lecture dans un délai de 22 jours après avoir été saisie. Il s'agit de se prononcer sur le texte adopté par la Chambre des représentants ou sur celui présenté initialement par le Gouvernement, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par la Chambre des représentants et acceptés par lui.

**- Délai de 2<sup>e</sup> lecture de la Chambre des conseillers : 6 jours**

La Chambre des représentants examine les amendements votés par la Chambre des conseillers et adopte en 2<sup>e</sup> lecture le projet de loi de finances dans un délai ne dépassant pas 6 jours.

Graphique 1 - Calendrier d'examen et de vote du PLF



Source : ministère des Finances

<sup>3</sup> La Constitution ne prévoit pas de délai de dépôt du PLF et renvoie à la loi organique. Cependant, l'article 75C exige que le dépôt du projet de loi de finances de l'année se fasse en priorité sur le bureau de la chambre des représentants, priorité apportée par la nouvelle Constitution de 2011.

## 1.2. Sanctions en cas de dépassement du délai du fait du Parlement<sup>4</sup>

Tout est donc prévu pour que le délai obligatoire de 58 jours soit respecté. La Constitution marocaine ne fait référence qu'au non respect de la durée des délais et non pas au non respect du point de départ des délais.

Le non-respect des délais par le Parlement est sanctionné par le dessaisissement. Lorsque la Chambre des représentants ne s'est pas prononcée sur le texte au bout de 30 jours, elle est dessaisie au profit de la Chambre des conseillers. Lorsque cette dernière ne respecte pas son délai de première lecture, elle est dessaisie au profit de la Chambre des représentants.

Enfin, si le Parlement ne respecte pas le délai de 58 jours pour se prononcer sur le projet de loi de finances ou si la loi de finances n'est pas promulguée en raison de sa soumission à la Cour Constitutionnelle, l'article 75C, alinéa 3 et l'article 50 de la LOF, prévoient que le gouvernement peut le dessaisir et mettre en vigueur les dispositions du projet de loi de finances par décret (ce qui représente une forte sanction du Parlement).

Cette procédure spécifique a été prévue pour éviter une adoption tardive de la loi de finances et garantir en conséquence la continuité des services publics. A la différence du fonctionnement budgétaire américain, ou un désaccord au sein du Congrès peut entraîner une impasse budgétaire (« shutdown ») imposant l'arrêt des activités gouvernementales, au Maroc, des dispositions constitutionnelles (art. 75C) et organiques (art. 50 LOF) assurent la continuité des services publics en l'absence de vote de la loi de finances de l'année ou de sa promulgation. Cette règle a pour principal effet de dessaisir le Parlement, responsable du non-respect des délais impartis, au profit du gouvernement.

Ainsi, « le gouvernement ouvre par décret les crédits nécessaires à la marche des services publics et à l'exercice de leur mission, en fonction des propositions budgétaires soumises à approbation. Dans ce cas, les recettes continuent à être perçues conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur les concernant à l'exception, toutefois, des recettes dont la suppression est proposée dans le projet de loi de finances. Quant à celles pour lesquelles le dit projet prévoit une diminution de taux, elles seront perçues au nouveau taux proposé ».

Cette disposition constitue donc une forte incitation pour le Parlement à respecter le délai

prévu par la Constitution. Les décrets échappant à toute habilitation parlementaire, font perdre au Parlement ses prérogatives financières.

## 1.3. Les priorités

Par rapport à la procédure législative ordinaire, la procédure budgétaire se distingue par l'existence de priorités. Celle de la **Chambre des représentants** qui doit d'abord examiner le projet de loi de finances et celle de la **première partie** de celui-ci qui doit d'abord être votée avant de soumettre la deuxième partie au vote de l'une des deux chambres du Parlement (art.52 LOF).

### 1.3.1. La priorité à la Chambre des représentants<sup>5</sup>

L'article 75C et 48 LOF précisent que le projet de loi de finances de l'année est déposé en priorité devant la Chambre des représentants. Ce droit de priorité reconnu à la Chambre basse n'est pas propre à la discussion de la loi de finances. Il ne constitue pas la seule expression de la supériorité de la Chambre basse par rapport à la Chambre haute dans le domaine financier. L'article 49 LOF, alinéa 3 lui a reconnu également un pouvoir de statuer définitivement dans un délai n'excédant pas 6 jours.

Article 75C : « le Parlement vote la loi de finances, déposée en priorité devant la Chambre des représentants, dans les conditions prévues par une loi organique..... ».

Article 48LOF : « le projet de loi de finances de l'année est déposé sur le bureau de la **Chambre des représentants**, au plus tard le 20 octobre de l'année budgétaire en cours... ».

Article 49 LOF : « (...) la Chambre des représentants examine les amendements votés par la Chambre des conseillers et **adopte en dernier ressort** le projet de loi de finances dans un délai n'excédant pas 6 jours ».

### 1.3.2. La priorité à la première partie

La discussion en séance publique se déroule en deux phases qui correspondent aux deux parties du projet de loi de finances. Cette obligation découle de l'article 52 LOF qui dispose que « La seconde partie du projet de loi de finances de l'année ne peut être soumise au vote de l'une des deux Chambres du Parlement **avant le vote de la première partie...** ».

Si l'article 52 LOF précise que la première partie doit être adoptée en priorité, c'est parce qu'elle contient les données générales de l'**équilibre financier** alors que la deuxième partie précise la ventilation des dépenses du budget général (à l'intérieur des titres, par chapitres, subdivisés

<sup>4</sup> La Constitution marocaine ne prévoit qu'une seule sorte de sanction, lorsque le retard est imputable au Parlement. Il a été fait usage de la sanction au dépassement du délai du fait du Parlement, au Maroc dernièrement en 2012 (sortie du parti de l'Istiqlal du gouvernement) et 2017 (nouvelles élections). La Constitution marocaine n'envisage pas l'hypothèse où le gouvernement n'aurait pas déposé en temps utile le PLF.

<sup>5</sup> L'article 78C précise que les projets de loi sont déposés en priorité sur le bureau de la Chambre des représentants mais que les projets de loi relatifs notamment aux Collectivités territoriales, au développement régional et aux affaires sociales sont déposés en priorité sur le bureau de la Chambre des conseillers.

en programmes, régions et projets ou actions : art. 36 et 38 LOF). Une fois l'équilibre établi, les parlementaires se prononcent sur la façon dont l'exécutif pourra disposer des crédits.

Les dispositions retraçant l'équilibre sont essentielles. De la sincérité de cet article dépend la charge financière qu'un gouvernement va reporter sur les générations futures. Tous les ans la loi de finances est votée avec un déficit qu'il faudra financer afin d'honorer les engagements de l'État, c'est la raison pour laquelle la **LOF impose que cette première partie qui arrête les données générales de l'équilibre financier** (art.36 LOF) :

- Autorise la perception des recettes publiques et les émissions d'emprunts ;
- Comporte les dispositions relatives aux ressources publiques que la loi de finances peut créer, modifier ou supprimer ;
- Comporte les dispositions relatives aux charges de l'État, aux services de l'État gérés de manière autonome et aux comptes spéciaux du Trésor ;
- Comporte les dispositions relatives au recouvrement des créances publiques, au contrôle de l'emploi des fonds publics et à la responsabilité pécuniaire et personnelle des gestionnaires des services de l'État, le cas échéant ;
- Évalue de manière globale les recettes du budget général, des budgets des services de l'État gérés de manière autonome (SEGMA) et des catégories des comptes spéciaux du Trésor (CST).

#### 1.4. Modalités particulières d'examen du PLF

La procédure d'examen du projet de loi de finances présente d'importantes particularités par rapport à la procédure de droit commun.

##### 1.4.1. Présentation publique du projet de loi de finances devant les deux Chambres

Après sa délibération en conseil des ministres et conseil de gouvernement, le projet de loi de finances est suivi par sa présentation publique, par le ministre chargé des finances, devant les deux Chambres du Parlement, conformément à l'article 68 de la Constitution.

##### 1.4.2. L'examen du projet de loi de finances en commission des finances

L'examen du budget se déroule principalement au sein de la **Commission des finances**<sup>6</sup>. Celle-ci a la possibilité de solliciter l'avis de commissions spécialisées appelées à se prononcer, dans leur domaine de compétence, sur les diverses parties du budget après audition des ministres responsables.

Dans chacune des deux Chambres, il existe une commission des finances<sup>7</sup> composée de parlementaires et plus particulièrement chargée d'une analyse globale du projet de loi de finances. Si leur rôle est strictement encadré par la Constitution, chacune détient cependant une influence essentielle sur la discussion budgétaire. Sous l'autorité de leur président respectif, elles jouent un rôle prépondérant dans l'examen du projet de loi de finances qui leur est envoyé de droit (article 80C).

À la Chambre des représentants, l'examen du budget mobilise l'ensemble des commissions permanentes<sup>8</sup> sauf celle de contrôle des finances publiques. Néanmoins, le rôle le plus important revient à la Commission des finances. Le texte est d'abord examiné en **commission** avant d'être discuté en **séance publique** comme cela est le cas pour tout texte législatif. Toutefois, dans chacune de ces deux étapes, des différences existent entre la procédure budgétaire et la procédure législative ordinaire.

La discussion budgétaire est donc orientée par la **Commission des finances** qui joue un rôle important non seulement lors de l'examen, en son sein, du projet de budget, mais également lors de la discussion en séance publique. Elle est considérée comme l'interlocuteur privilégié dans le domaine budgétaire.

Dès son dépôt, le projet de loi de finances « est immédiatement soumis à l'examen de la commission chargée des finances de la Chambre des représentants » (art.47 LOF). Parallèlement aux travaux de la commission des finances, les autres commissions permanentes, à l'exclusion de la commission de contrôle des finances publiques, interviennent à leur tour dans l'examen du budget, en fonction de leurs compétences. De même, la commission des finances de la Chambre des représentants examine également plusieurs budgets sectoriels (ministère des finances, SGG, Banque centrale, Haut commissariat au plan...).

L'examen en commission des finances du projet de loi de finances se déroule en **trois phases** :

- **Phase 1 : Audition du ministre chargé des finances.**

La commission des finances auditionne le ministre des Finances qui fournit des informations sur le projet de loi de finances ;

- **Phase 2 : Discussion générale**

La discussion générale porte sur le projet de loi de finances et sur la politique budgétaire, pour une durée fixée par le bureau de la commission

<sup>6</sup> Les commissions des finances sont le lieu où s'expriment pleinement les rapports de force entre le législatif et l'exécutif.

<sup>7</sup> Chaque chambre dispose donc d'une commission des finances dont l'appellation varie : la Chambre des représentants a créé une « Commission des finances et du développement économique », tandis que la Chambre des conseillers a institué une « Commission des finances, de l'équipement, du plan et du développement régional ».

<sup>8</sup> Au Maroc, il y a 9 commissions permanentes à la Chambre des représentants et 6 commissions permanentes à la Chambre des conseillers.



des finances ; le temps de parole est réparti à la représentation proportionnelle des groupes ;

- **Phase 3** : Discussion en détail, article par article du PLF et des propositions d'amendement

Cette phase est consacrée à la discussion article par article du projet de loi de finances et à la présentation des propositions d'amendement pour une durée qui ne doit pas dépasser **5 jours** ouvrables au maximum. En fin de discussion, une date est fixée pour le dépôt des amendements ; tout représentant même membre d'une autre commission, peut déposer un amendement auprès de la commission des finances. Les rapporteurs des autres commissions assistent à la discussion des amendements ; Le ministre chargé des finances assiste à l'ensemble des travaux de la commission.

### 1.4.3. Des modalités particulières de discussion du PLF en séance publique

La discussion en séance publique se déroule en deux phases qui correspondent aux deux parties du projet de loi de finances. Cette obligation découle de l'article 52 LOF qui dispose :

« La seconde partie du projet de loi de finances de l'année ne peut être soumise au vote de l'une des deux chambres du Parlement avant le vote de la première partie... »

La discussion commence par l'examen de la première partie du projet de loi de finances, telle qu'elle a été **amendée et adoptée par la commission**. Ainsi, au lieu de commencer le débat par l'examen des crédits des différents ministères, les parlementaires doivent se prononcer en premier sur les grandes masses budgétaires, c'est-à-dire les évaluations globales de recettes et les plafonds des grandes catégories de dépenses.

#### La discussion de la première partie

La discussion de la première partie commence par l'intervention du rapporteur général suivie par celle des chefs de groupes parlementaires et enfin par l'intervention du ministre des finances. Après la **discussion générale** qui constitue la phase politique du débat budgétaire<sup>9</sup>, s'engage le **vote des articles de la première partie**. Chaque amendement et chaque article fait l'objet d'un vote. Après l'examen de chacun des articles, les députés votent l'ensemble de la première partie, en particulier l'article d'équilibre.

La **spécificité du PLF** tient à l'existence d'un « **article d'équilibre** » et à la disposition de l'article 52 LOF qui fait du **vote de la première partie un préalable à la mise en discussion de la seconde partie** du projet de loi.

L'article 52 LOF dispose que « La seconde partie du PLFA ne peut être soumise au vote de l'une des deux Chambres du Parlement avant le vote de la première partie.

Dans le cas où la première partie est rejetée, la seconde partie ne peut être soumise au vote. Le rejet de la première partie par l'une des deux Chambres du Parlement est considéré comme rejet du projet dans son ensemble par la même Chambre.

En cas de rejet du projet par la chambre des conseillers, la Chambre des représentants est saisie pour examen, dans le cadre de la deuxième lecture, du texte rejeté par la chambre des conseillers ».

Le débat se poursuit par la **discussion de la deuxième partie** du projet de loi de finances.

#### La discussion de la deuxième partie

Après adoption de la première partie en séance publique, la commission des finances se réunit pour adopter la seconde partie. Parallèlement, les autres commissions se réunissent pour adopter les budgets sectoriels qui relèvent de leurs compétences.

Lors de la discussion de la deuxième partie, la parole est donnée aux rapporteurs des commissions sectorielles. Elle est suivie d'une discussion générale dont la durée est fixée par le bureau de la Chambre. Pour rationaliser le débat, les interventions sont regroupées par thèmes ; les ministres concernés apportent des réponses aux questions les concernant.

Les dépenses du budget général font l'objet d'un **vote par titre** et à l'intérieur d'un même titre par **chapitre**.

Les dépenses des budgets des SEGMA font l'objet d'un vote d'ensemble par département ministériel ou institution auquel ils sont rattachés.

Les dépenses des CST sont votées par catégorie de comptes spéciaux (art. 55 LOF).

## 2 L'influence exercée par l'exécutif sur les décisions du Parlement

Les pouvoirs de discussion et de vote budgétaire sont encadrés de façon rigoureuse par la Consti-

tution (art. 77) et la loi organique relative à la loi de finances (art. 56).

<sup>9</sup> Au cours de laquelle se succèdent les orateurs des différents groupes parlementaires

## 2.1. Un pouvoir de discussion budgétaire extrêmement réduit

Le droit d'amendement<sup>10</sup> est reconnu à égalité aux parlementaires et au gouvernement. L'article 83, alinéa premier de la Constitution, énonce, en effet, que « les membres de chaque Chambre du Parlement et le gouvernement ont le droit d'amendement... ».

Ce droit qui est la forme d'expression principale du droit d'initiative des parlementaires, est encadré par la Constitution et la LOF.

Le droit d'amendement des parlementaires est limité par l'article 77C selon lequel « les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

L'article 77C contient deux grandes idées : l'interdiction du pouvoir d'initiative budgétaire pour le Parlement et l'encadrement du pouvoir de modification du projet de loi de finances.

### 2.1.1. Interdiction du pouvoir d'initiative budgétaire pour le Parlement

Les parlementaires ne disposent pas du pouvoir d'initiative en matière budgétaire. Seuls des projets de loi de finances peuvent être examinés mais non des propositions de loi de finances. Le droit d'amendement constitue donc pour les parlementaires l'unique moyen d'initiative en ce domaine. Mais comme son usage peut contribuer à modifier dans une large mesure le texte du gouvernement, la Constitution a prévu un certain nombre de limitations possibles à ce pouvoir.

D'après l'article 78C, « l'initiative des lois appartient concurremment au Chef du gouvernement et aux membres du Parlement.. ». Le Parlement et le gouvernement possèdent ainsi, un pouvoir d'initiative législative partagé. Ils possèdent de façon concurrente le pouvoir de proposer les lois ordinaires.

Cependant, en matière budgétaire, ce partage d'initiative n'existe plus. **Seul le Gouvernement possède le pouvoir d'initiative en matière budgétaire** car l'article 77C n'autorise le Parlement qu'à ne modifier qu'à la hausse le montant des ressources (interdiction de diminuer les ressources) et qu'à la baisse le montant des dépenses (interdiction d'augmenter le montant des dépenses fixées par le Gouvernement).

Cet article 77C rappelle le partage des compétences entre les différents pouvoirs. L'initiative

appartient au gouvernement et le vote appartient au Parlement. Si le Parlement outrepassé ce partage, l'article 77C autorise le Gouvernement à édicter l'irrecevabilité.

Cependant, la LOF dans son article 56 a contourné les restrictions de l'article 77 de la Constitution en précisant la définition de la charge qui s'entend des crédits ouverts au titre du chapitre.

### 2.1.2. Un droit d'amendement sous le contrôle du gouvernement

Le droit d'amendement parlementaire en matière budgétaire est strictement encadré par la Constitution et par la loi organique<sup>11</sup>. Il est limité par plusieurs procédures à la disposition du gouvernement :

- **L'irrecevabilité financière de l'article 77C** : une des plus importantes restrictions au droit d'amendement dont dispose le gouvernement

L'une des plus importantes restrictions au droit d'amendement est prévue par l'article 77 de la Constitution qui limite le pouvoir d'initiative des parlementaires en matière financière. Il interdit toute création ou aggravation d'une charge publique et n'autorise la diminution d'une ressource publique que dans la mesure où elle est compensée par l'augmentation d'une autre ressource. Cependant, l'article 56 LOF pose également un certain nombre d'interdictions.

L'Art. 77C précise que « Le gouvernement peut opposer, de manière motivée, l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement formulés par les membres du Parlement lorsque leur adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

**Interdiction relative de diminuer des ressources publiques** : un pouvoir de compensation en matière de ressources

L'article 77C interdit la diminution des ressources publiques par une initiative parlementaire. Cependant, en matière de ressources, les effets de l'article 77C, sont moins restrictifs, car cet article laisse la possibilité d'opérer une compensation entre recettes. Autrement dit, le Parlement peut proposer une diminution des ressources par rapport au montant établi par le gouvernement, si dans le même temps il augmente de manière équivalente une autre ressource de telle sorte qu'il n'y ait pas globalement diminution des ressources.

Ce pouvoir de compensation émane de la rédaction de l'article 77C, qui emploie le terme

<sup>10</sup> Il s'agit : d'un droit partagé entre le Gouvernement et les parlementaires ; d'un droit individuel ou collectif ; d'un droit illimité, sous réserve des restrictions prévues.

<sup>11</sup> Les textes ne sont pas les seuls à encadrer les pouvoirs du Parlement. La pratique a été aussi déterminante à travers le fait majoritaire en matière budgétaire.

ressources au pluriel. Par l'emploi du pluriel, on a voulu protéger le montant global des recettes et non leur structure. En revanche, la part respective de chacune des recettes peut être modifiée, c'est-à-dire qu'une proposition de réduction d'une ressource est recevable, si elle est compensée par une initiative tendant à créer une ressource de substitution équivalente. Ainsi au total, il n'y a pas de proposition de diminution de celles-ci dans leur montant général. Les parlementaires possèdent ainsi, en matière de recettes, un pouvoir de compensation budgétaire. La marge de manœuvre est certes étroite, mais réelle en matière de ressources.

**Interdiction absolue d'augmenter une charge publique** : la non-compensation en matière de charge

En matière de dépenses, le pouvoir des parlementaires est plus réduit<sup>12</sup>, l'article 77C prévoit une interdiction de propositions ou d'amendements formulés par les membres du Parlement ayant pour conséquence la création ou l'aggravation d'une charge publique même si elle est compensée par une ressource nouvelle. Cet article est donc opposable à une initiative parlementaire qui crée ou aggrave une charge publique. Le recours au singulier du mot « charge » a pour conséquence d'**interdire toute compensation budgétaire** : la création ou l'aggravation d'une charge n'est pas recevable, même si elle s'accompagne de la création d'une ressource nouvelle ou si elle est compensée par la diminution ou la suppression d'une charge existante. En revanche, il est **possible de supprimer une charge et de réduire une charge**.

Ainsi, au regard de l'article 77C, sont irrecevables les initiatives qui créent ou aggravent une charge, ainsi que celles qui réduisent des ressources. Sont recevables les initiatives dépourvues d'incidence financière directe, celles dont les incidences sont positives pour les finances publiques, ainsi que celles dont les incidences financières s'annulent en matière de ressources.

Depuis l'entrée en vigueur de la LOF du 2 juin 2015, les conditions d'application de l'article 77C aux amendements portant sur les projets de loi de finances ont été précisées.

L'article 56 de la LOF dispose que, pour l'application de l'article 77C, « la **charge publique** s'entend des **crédits ouverts** au titre du **chapitre**. A l'intérieur d'un même chapitre, des articles additionnels ou amendements, qui doivent être **justifiés** (...), peuvent **augmenter ou diminuer** les crédits afférents à un **programme**, dans la **limite** des **crédits prévus** au titre du dit **chapitre**... ». Ces

dispositions offrent aux parlementaires la faculté nouvelle de présenter des amendements majorant les crédits d'un ou plusieurs programmes inclus dans le chapitre, à la condition de ne pas augmenter les crédits de celui-ci. Autrement dit, les parlementaires peuvent désormais modifier la répartition des crédits entre les programmes d'un même chapitre sans augmenter le montant global de ce dernier.

**- Interdiction de la pratique des cavaliers budgétaires**

L'article 1<sup>er</sup> de la LOF définit de manière limitative le contenu de la loi de finances. L'introduction par amendements, dans la loi de finances, de dispositions ne représentant pas un caractère financier, que l'on appelle des « cavaliers budgétaires » est interdite par l'article 56 LOF qui dispose que les amendements non conformes aux dispositions de la loi organique sont irrecevables. Ils ne doivent pas par conséquent figurer en loi de finances.

L'objet principal de cet article étant de proscrire, d'une part, les réductions de crédit, de l'autre, les « cavaliers budgétaires », que certains parlementaires ou le gouvernement essaient de faire intégrer dans la loi de finances<sup>13</sup>.

L'article 1 LOF prévoit que « la loi de finances détermine, pour chaque année budgétaire, la nature, le montant et l'affectation de l'ensemble des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte ... ».

L'article 56 LOF est donc une application restrictive de l'article 77C. Il s'inscrit dans l'esprit de l'article 77C dont il renforce les effets car cette disposition **limite davantage le droit d'amendement parlementaire que ne le fait l'article 77C** ; puisqu'il interdit tous les amendements dépourvus d'incidence financière.

Si l'on s'en tient à la lettre du texte, l'irrecevabilité financière prévue par l'article 56 LOF se distingue nettement de celle de l'article 77C :

- l'interdiction des amendements concerne aussi bien le Parlement que le gouvernement, alors que l'article 77C s'applique uniquement aux parlementaires ;

- l'irrecevabilité de l'article 56 LOF s'étend non seulement aux dispositions financières, comme celle de l'article 77C, mais également aux dispositions non financières, c'est-à-dire aux **cavaliers budgétaires**.

L'article 56 LOF constitue également un moyen de lutter contre les cavaliers budgétaires qui pourraient être introduits dans la loi de finances

<sup>12</sup> L'article 77C est moins contraignant pour l'initiative parlementaire s'agissant des recettes.

<sup>13</sup> Pour les parlementaires, l'intérêt est stratégique : si le cavalier passe inaperçu, il est adopté rapidement avec la loi de finances, auquel cas il est réorienté vers la procédure ordinaire.



sous la forme d'articles additionnels ou d'amendements.

- **Elimination des amendements « surprises »** : restriction liée à l'examen en commission

En application de l'article 83C alinéa premier, le gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'aurait pas été antérieurement soumis à la commission des finances, ce qui lui permet d'éviter les « amendements-surprise ».

Ainsi, au regard de l'article 83C, « les membres de chaque Chambre du parlement et le gouvernement ont le droit d'amendement. Après l'ouverture du débat, le gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission intéressée... ».

## 2.2. Un pouvoir de vote limité

Le Gouvernement dispose de deux instruments constitutionnels classiques s'il souhaite limiter les pouvoirs du Parlement en matière budgétaire : le vote bloqué et l'engagement de la responsabilité gouvernementale. Ainsi, les contraintes pesant sur le vote se traduisent soit par **une réduction du nombre de votes** (art. 83C), soit par la **suppression du vote** (art. 103C).

### 2.2.1. La technique du vote « bloqué » ou « réduction du nombre de votes »

Le vote bloqué, procédure énoncée à l'article 83C, alinéa 2, permet au gouvernement de demander à la Chambre saisie du texte en discussion de se prononcer par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le gouvernement. La Chambre concernée peut s'opposer à cette procédure à la majorité de ses membres.

Grace à cette procédure, le gouvernement est libre de choisir le moment ou il compte en faire usage. C'est lui qui définit le texte qui fait l'objet du vote unique : une partie du texte en discussion ou l'ensemble du texte ; il décide également des amendements qui seront retenus.

L'article 83C al.2, dispose que « si le Gouvernement le demande, la chambre saisie du texte en discussion se prononce par un seul vote sur tout ou partie de celui-ci, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le gouvernement ».

Autrement dit, au lieu de permettre aux parlementaires d'examiner et de voter le texte article par article, et éventuellement de l'amender, le gouvernement les contraint à se prononcer sur tout ou partie du texte en discussion, sans que

les parlementaires puissent y apporter des modifications.

### 2.2.2. L'engagement de la responsabilité du gouvernement ou l'adoption sans vote

Cette procédure relève de l'initiative du Chef de gouvernement. L'article 103 de la Constitution permet au Chef du gouvernement, d'engager la responsabilité du gouvernement devant la Chambre des représentants sur une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte. La confiance ne peut être refusée ou le texte rejeté qu'à la majorité absolue des membres composant la Chambre des représentants. Le vote ne pouvant intervenir que trois jours francs après que la question de confiance ait été posée. Le **refus de confiance entraîne la démission collective du gouvernement** (art 103C).

Cette procédure ne peut pas être mise en cause devant la Chambre des conseillers, le gouvernement n'étant pas responsable devant cette Chambre. Comme dans le cas du vote bloqué, le gouvernement est libre de choisir le moment où il engage sa responsabilité.

**Sauf dépôt d'une motion de censure** (art.105C) le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité est **considéré comme adopté sans vote** de la chambre des représentants. Conformément au règlement intérieur de la Chambre des représentants, le dépôt de la motion de censure est constaté par la remise au Président de la Chambre des représentants, en séance publique, d'un document consacré à cette motion. Aucun représentant ne peut signer plus d'une motion de censure à la fois.

A la différence du vote bloqué, **l'engagement de la responsabilité a pour effet de suspendre immédiatement la discussion du texte** sur lequel il porte.

## Conclusion

La réforme budgétaire engagée par le Maroc est portée par l'ambition d'instaurer une culture de la performance publique et de renforcer l'implication du Parlement dans l'orientation et la gestion des finances publiques. Mais force est de constater qu'en matière de discussion et d'adoption du budget, cette ambition est encore loin d'être réalisée. Le vote du budget continue de se faire selon l'ancienne logique de moyens, et le déséquilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le Parlement n'a pas été suffisamment corrigé. Comme l'a justement souligné Didier Migaud « il ne suffit pas de changer les textes pour changer la réalité ». La nouvelle LOF n'a pas encore réussi à aller à l'encontre de cultures politiques et admi-

nistratives solidement installées. L'attachement de l'exécutif à sa prééminence dans le processus budgétaire a aussi partie liée avec le système électoral marocain. En effet, contrairement à la France, dont le mode de scrutin électoral permet de dégager des majorités parlementaires confortables, le Maroc dispose d'un mode de scrutin à la proportionnelle qui favorise l'éclate-

ment de la représentation politique et la constitution de coalitions gouvernementales fragiles. Ce contexte institutionnel permet d'expliquer la méfiance persistante vis-à-vis d'un renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement qui est perçu comme préjudiciable à la fluidité du processus budgétaire. ■

## /// Références

- CONAN. M. et MUZELLEC R., *Finances Publiques*, coll. Intégral concours Sirey, 2013
  - MORDACQ. F., *Les finances publiques*, coll. Que sais-je ?, 2018
  - BUISSON J., *Finances Publiques*, coll. Dalloz, 2009
  - LASCOMBE M., VANDENDRIESSCHE X., *les Finances Publiques*, Dalloz 2006
- La Constitution du Maroc de 2011, dahir n°1.11.91 du 29 juillet 2011
- Dahir n° 1-15-62 du 2 juin 2015, portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances.
- Décret n° 2-15-426 du 15 juillet 2015, relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances.