

## **Maroc : rapport sur l'observation des normes et codes — Transparence des finances publiques**

Le présent rapport a été préparé par une équipe des services du Fonds monétaire international à titre de document de référence aux fins des consultations périodiques avec le pays membre. Il a été achevé **le 2 août 2005** à l'aide des informations disponibles à cette date. Les vues qui y sont exprimées sont celles de l'équipe des services et ne reflètent pas nécessairement les vues des autorités marocaines ni celles du Conseil d'administration du FMI.

La politique de publication des rapports des services et d'autres documents autorise la suppression d'informations sensibles.

**En vue d'aider le FMI à évaluer sa politique de publication, les lecteurs sont invités à faire part de leurs commentaires qui peuvent être envoyés par courrier électronique à [Publicationpolicy@imf.org](mailto:Publicationpolicy@imf.org).**

Ce rapport peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante

Fonds monétaire international • Service des publications  
700 19<sup>th</sup> Street, N.W. • Washington, D.C. 20431  
Téléphone : (202) 623-7430 • Télécopie : (202) 623-7201  
Adresse électronique : [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org) Internet: <http://www.imf.org>

Prix : 15 dollars EU l'exemplaire  
**Fonds monétaire international**  
**Washington, D.C.**

FONDS MONETAIRE INTERNATIONALE

MAROC

**Rapport Sur l'Observation des Normes et Codes (RONC)  
Module de Transparence des Finances Publiques**

Préparé par le Département des finances publiques

Approuvé par Mohsin S. Khan et Teresa Ter-Minassian

August 2, 2005

**RESUME ANALYTIQUE**

Le présent rapport évalue les pratiques en matière de transparence des finances publiques du Maroc au regard du *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques* du FMI, sur la base des entretiens avec les autorités et avec d'autres interlocuteurs, des réponses des autorités au questionnaire du FMI sur la transparence des finances publiques, ainsi que d'autres sources d'information. On trouvera dans le *Manuel sur la transparence des finances publiques* du FMI (<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual>) de plus amples explications sur les termes et concepts abordés dans le présent rapport.

Le système de gestion des finances publiques marocaines, qui reste fortement centralisé et centré sur un contrôle strict de la régularité de la dépense, bénéficie d'un niveau élevé de fiabilité et de sécurité juridique, et permet une maîtrise des évolutions budgétaires. La réforme fondamentale de la loi organique relative aux lois de finances intervenue en Novembre 1998, les dispositions législatives et réglementaires qui l'ont accompagnée, ainsi que les réformes récentes se sont traduites par des avancées importantes en matière de clarté des normes budgétaires et comptables, d'accessibilité de l'information financière, de maîtrise des processus de préparation et d'exécution de la dépense et de qualité des données financières. Sous l'effet de ces transformations, la transparence des finances publiques est aujourd'hui, pour l'essentiel, assurée. Toutefois, malgré une situation globalement satisfaisante, des progrès restent à accomplir dans plusieurs domaines pour que les finances publiques marocaines soient gérées dans des conditions de transparence conformes aux meilleures pratiques internationales. Les améliorations prioritaires, et qui peuvent être accomplies à court terme, concernent l'élargissement progressif de la couverture du suivi des opérations budgétaires au secteur des administrations publiques, la modernisation de la comptabilité de l'Etat, l'amélioration de l'information financière en cours d'exécution de la loi de finances et l'évaluation des risques associés aux finances publiques. Les réformes qui devront s'étaler sur un plus long terme devraient porter sur l'introduction d'une gestion publique axée sur la performance et un allègement des contrôles a priori alliés à un renforcement de l'évaluation et des contrôles a posteriori.

Table des matières		Page
Résumé Analytique.....		1
Abréviations et Acronymes.....		3
I. Introduction.....		5
II. Description des pratiques.....		5
A. Définition claire des attributions et des responsabilités.....		5
B. Accès Public à l'Information .....		19
C. Préparation, exécution et information budgétaires transparentes .....		24
D. Garanties d'intégrité.....		34
III. Commentaire des services du FMI .....		37
Tableaux		
1. Evaluation Résumée des Pratiques .....		45
2. Accès du Public à l'Information—Résumé .....		51
Encadrés		
1. Les Administrations Publiques du Royaume du Maroc .....		6
2. Le Fonds Hassan II .....		8
3. Le Système Fiscal Marocain.....		17
4. La Présentation de la Loi de Finances .....		20
5. Procédure de Préparation du Budget.....		26

## ABREVIATIONS ET ACRONYMES

AC	Administrations centrales
ADDI	Administration des Douanes et Droits Indirects
APU	Administrations publiques
AQBs	Activités quasi-budgétaires
ADM	Autoroutes du Maroc
BA	Budget annexe
BAM	Bank al Maghrib (banque centrale)
BNDE	Banque Nationale de Développement Economique
CAM	Crédit Agricole du Maroc
CBMT	Cadre budgétaire à moyen terme
CCI	Commission Consultative des Importations
CDE	Contrôle des Dépenses Engagées
CDG	Caisse de Dépôt et de Gestion
CIH	Crédit Immobilier et Hôtelier
CLT	Commission Locale de Taxation
CNC	Conseil National de la Comptabilité
CNRF	Commission Nationale de Recours Fiscal
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
COMANAV	Compagnie Marocaine de Navigation
CST	Comptes Spéciaux du Trésor
DEPP	Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation
DGI	Direction Générale des Impôts
DH	Dirhams marocains
DPEG	Direction de la Politique Economique Générale
DTFE	Direction du Trésor et des Finances Extérieures
EEP	Etablissements et entreprises publiques
EPA	Etablissements publics à caractère administratif
EPIC	Etablissements publics à caractère industriel et commercial
FMI	Fonds Monétaire International
GID	Gestion Informatisée des Données
IGR	Impôt Général sur le Revenu
IS	Impôt sur les Sociétés
LO	Loi organique relative aux lois de finances
MFP	Ministère des Finances et de la Privatisation
MSFP	Manuel de Statistiques de Finances Publiques
NSDD	Norme spéciale de diffusion des données
ONCF	Office National des Chemins de Fer
ODAC	Organismes Divers d'Administration Centrale
OSS	Organismes de Sécurité Sociale
RAM	Royal Air Maroc
RCAR	Régime Collectif d'Allocations Retraite
RONC	Rapport sur l'observation des normes et codes
RTM	Radio Télévision Marocaine

SCN	Système de comptabilité nationale
SEGMA	Services de l'Etat gérés de manière autonome
SFP	Statistiques de finances publiques
SGFP	Statut Général de la Fonction Publique
SUTA	Sucreries de Tadla
TGR	Trésorerie Générale du Royaume
TIC	Taxes intérieures de consommation
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

**Maroc: Données de base**

**Type de gouvernement :** Monarchie constitutionnelle.

**Exercice budgétaire :** Année calendaire (depuis 2001)

**Population (année la plus récente) :** 29,8 millions (2004)

**PIB (année la plus récente) :** 443,7 milliards de DH (estimation 2004)

**Dettes/PIB (année la plus récente) :** 66,0% du PIB

## I. INTRODUCTION<sup>1</sup>

Le présent rapport évalue les pratiques du Maroc en matière de transparence des finances publiques au regard des principes du *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques* du FMI. Cette évaluation comprend deux volets. Le premier décrit les pratiques en vigueur en matière de transparence. Il est préparé par les services du FMI sur la base d'entretiens avec les autorités et des réponses de ces dernières au questionnaire sur la transparence des finances publiques et s'appuie sur d'autres informations disponibles. Le deuxième volet est un commentaire des services du FMI sur la transparence des finances publiques au Maroc.

## II. DESCRIPTION DES PRATIQUES

### A. Définition Claire des Attributions et des Responsabilités

#### Définition des activités des administrations publiques

1. **Les statistiques de comptabilité nationale définissent le secteur des administrations publiques conformément au manuel de statistiques de finances publiques de 2001 (MSFP 2001). Cependant, les activités des administrations publiques ne sont pas clairement identifiées, puisque la consolidation des informations budgétaires ne s'effectue actuellement qu'au seul niveau des administrations centrales.** 1.1.1

Le périmètre des administrations publiques, utilisé par le Haut Commissariat au Plan<sup>2</sup> à des fins d'établissement des statistiques de comptabilité nationale, correspond aux définitions du système de comptabilité nationale 1993 et du MSFP (cf. encadré 1). Il comprend l'administration centrale et ses démembrements (différents ministères avec leurs services centraux et déconcentrés, le budget annexe la Radiotélévision Marocaine, les Services de l'Etat Gérés de Manière Autonomes et les Comptes Spéciaux du Trésor), les caisses de sécurité sociale obligatoire, les administrations locales et les établissements public nationaux

---

<sup>1</sup> Les entretiens sur la transparence des finances publiques se sont déroulés à Rabat, du 28 juin au 7 juillet 2004. La mission des services du FMI, composée de MM. Lazare (chef de mission), Kalfon (tous deux du département des finances publiques, Dumas et Guiraud (tous deux du panel des experts du département des finances publiques) s'est entretenue avec Leurs Excellences MM. les Ministres des Finances et de la Privatisation, du Développement Social, de la Famille et de la Solidarité, ainsi qu'avec le Gouverneur de la Bank Al-Maghrib, le Premier Président de la Cour des Comptes, et le Haut Commissaire au Plan, ainsi qu'avec nombre de hauts fonctionnaires dont M. le Secrétaire Général du Ministère des Finances et de la Privatisation, MM. le Directeur du Trésor et des Finances Extérieures, le Directeur du Budget, le Trésorier Général du Royaume, le Directeur du Contrôle Général des Dépenses Engagées et l'Inspecteur Général des Finances. La mission a également rencontré des organismes publics financiers et non financiers et les représentants des employeurs du secteur privé marocain.

<sup>2</sup> <http://www.statistic.gov.ma/>

## **Encadré 1. Les Administrations Publiques du Royaume du Maroc**

Les administrations publiques comprennent les institutions suivantes :

### **Administrations centrales intégrées dans le Budget**

1. Administrations publiques composées de la Cour Royale, des deux chambres du Parlement, des juridictions financières, des services du premier ministre, de 28 ministères (administration centrale et services déconcentrés) et 3 hauts commissariats (plan, ancien combattants et eaux et forêts).
2. 1 budget annexe (Radiodiffusion et Télévision Marocaine).
3. 159 Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome (SEGMA) : essentiellement établissements de formation et centres hospitaliers.
4. 97 Comptes Spéciaux du Trésor classés en six catégories :
  - Affectation spéciale (dont recettes fiscales collectées pour le compte des collectivités locales, fonds de soutien des prix, fonds spécial routier et fonds solidarité habitat)
  - Adhésion aux organismes internationaux
  - Opérations monétaires
  - Avances
  - Prêts
  - Dépenses sur dotations

### **Unités d'administration centrale hors budget (fonds extrabudgétaires)**

5. Organismes de Sécurité Sociale (OSS).
  - 5.1. Caisse Marocaine de Retraites (pensions civiles et militaires des agents de la fonction publique de l'Etat et des collectivités locales).
  - 5.2. Régime Collectif d'Allocations de Retraites (pensions des salariés des établissements et entreprises publics et des agents non titulaires de l'Etat).
  - 5.3. Caisse Nationale de Sécurité Sociale (pension de base des salariés du secteur privé).
  - 5.4. Caisse Nationale des Organismes de Prévoyance Sociale (fédération des mutuelles maladie de la fonction publique).
6. Une vingtaine de mutuelles d'assurance maladie pour les salariés du secteur privé.
7. 220 Etablissements publics nationaux à caractère administratif : universités et instituts de formation, chambres d'agriculture et de métiers, centres hospitaliers régionaux non inclus dans les SEGMA, Fonds Hassan II pour le Développement Economique et Social.

### **Administrations Décentralisées**

8. 16 régions.
9. 26 préfectures et 45 provinces.
10. 1.298 communes rurales et 249 communes urbaines.

à caractère non marchand.<sup>3</sup> Cette dernière catégorie comprend 220 entités autonomes au plan juridique, contrôlées et gérées par l'Etat, et financées à la fois par des subventions de l'Etat et la collecte de ressources propres. Il s'agit, pour l'essentiel, d'instituts de formation (écoles et universités), de centres hospitaliers (qui s'ajoutent à la liste des hôpitaux déjà inclus dans les SEGMA) et de chambres de commerce et de métiers. Depuis fin 2002, le Fonds Hassan II est également classé dans la catégorie des établissements publics non marchands (cf. encadré 2).

Cependant, la consolidation des informations budgétaires ne se fait qu'au niveau administrations centrales (à l'exclusion des établissements publics non marchands et des organismes de sécurité sociale).

- La loi de finances votée par le Parlement couvre les services centraux et extérieurs des Ministères, les budgets annexes, les SEGMA et les CST, mais ne retrace pas les opérations des caisses de sécurité sociale, des administrations locales et des établissements publics administratifs. En particulier, les opérations du Fonds Hassan II ne sont pas intégrées dans la loi de finances et le solde global de l'Etat ne les retrace pas.
- Ce même périmètre est utilisé dans le tableau mensuel des ressources et des charges de l'Etat,<sup>4</sup> qui constitue actuellement le principal instrument d'information sur la situation des finances publiques en cours d'année.
- Le rapport annuel sur les établissements et entreprises publics ne permet pas de séparer facilement les activités des établissements publics non marchands qui—à la différence de celles des établissements publics marchands (ou EPIC, établissements publics à caractère industriels et commercial)—doivent être inclus dans le secteur des administrations publiques : il agrège dans un même ensemble tous les établissements et

---

<sup>3</sup> Etablissements publics à caractère administratif, bien que la distinction entre établissements publics administratifs et établissements publics à caractère industriel et commercial ne soit pas fondée sur des règles juridiques précises.

<sup>4</sup> Etabli par la Direction du Trésor et des Finances Extérieures de l'Etat du Ministère des Finances et de la Privatisation.

## **Encadré 2. Le Fonds Hassan II**

Le Fonds Hassan II a été créé en 2000, sous forme de compte spécial du Trésor (décret n°2-00-19 du 16 mars 2000 ratifié par le Parlement dans la loi de finances du 2ème semestre 2000), pour collecter une partie des recettes des privatisations et les consacrer au financement de projets à caractère économique et social. Les ressources collectées s'élèvent à ce jour à plus de 19 milliards de DH, à la suite de 3 privatisations : 2ème licence GSM, Maroc Télécom et Régie des Tabacs.

Fin 2002, une loi a érigé le Fonds en établissement public, classé « administratif » par la Direction des Entreprises Publiques et des Privatisations (DEPP). A l'instar des autres établissements publics, le Fonds Hassan II n'est pas intégré dans la loi de finances votée par le Parlement ; en revanche, des informations sommaires sur les opérations de ce Fonds sont présentées dans le rapport sur les établissements et entreprises publics annexé à la loi de finances, au niveau de la note de présentation du projet de loi de finances et dans divers documents transmis au Parlement dans le cadre des discussions au sein des commissions des finances des 2 chambres du Parlement.

Les dirigeants du Fonds ont été nommés en Mars 2003 et les fonds transférés le 8 juillet 2003. Ces fonds ont été logés pour une partie à la Trésorerie générale (environ 2 milliards de DH), et pour l'essentiel (14 Milliards de DH) à BAM, qui verse un intérêt de 2,3%.

L'établissement public est doté d'un Conseil d'administration présidé par le Premier Ministre et composé de 7 membres (6 ministres et le Gouverneur de la Banque centrale). Le Conseil arrête le budget, décide des programmes, approuve les conventions. La gestion est assurée par un directoire, dont les membres sont nommés par le Roi (seul le Président est nommé à ce jour). Le personnel comprend actuellement 10 personnes, dont 6 cadres. L'établissement est placé sous le contrôle financier de la DEPP. Les comptes ont été audités pour la première fois pour l'exercice clos le 31 décembre 2003 par un cabinet habilité.

La stratégie du Fonds Hassan II fait actuellement l'objet d'une réflexion. Il est notamment envisagé de collecter des ressources alternatives en vue de pérenniser le Fonds après extinction ou ralentissement de la collecte de recettes de privatisation. Les modalités d'intervention du fonds restent à définir (subventions, prêts, prises de participations...). Cependant, l'établissement a déjà passé 86 conventions (à la date du 4 février 2004), soit un total d'engagements de l'ordre de 13 milliards de DH, se répartissant dans les secteurs suivants :

- grosses infrastructures : 50,5%
- appui à l'investissement industriel : 20,6%
- opérations à vocation sociale (habitat) : 28,9%

Trois grosses opérations peuvent être citées : (1) Autoroutes du Maroc : prise de participation de 1,1 milliards de DH ; (2) Autoroute Marakkech-Agadir : prise de participation de 1,5 milliards de DH ; et (3) Port de Tanger : avance non remboursable de 2 milliards de DH.

entreprises publics<sup>5</sup> et, au sein des établissements publics, ne fait qu'imparfaitement la distinction entre les établissements marchands et non-marchands.<sup>6</sup>

- Les états comptables sur la situation consolidée des finances locales, préparés mensuellement par la Trésorerie Générale du Royaume (mais non publiés) ne sont pas encore consolidés avec les statistiques relevant du reste des administrations publiques.
- Les statistiques de finances publiques apparaissant dans le rapport SFP 2003 couvrent à la fois les administrations de l'Etat et les caisses de sécurité sociale mais pas les établissements publics administratifs. Les dernières statistiques disponibles datent de 1999.

Les autorités ont engagé un projet ambitieux de consolidation des statistiques des finances publiques qui portera, dès 2005, sur l'ensemble formé par l'administration centrale de l'Etat et les administrations locales.

**2. Les relations entre les administrations publiques d'une part, et les Institutions financières publiques et les entreprises non financières d'autre part, sont transparentes et clairement établies.** *1.1.1*

Les administrations publiques n'ont pas d'activités commerciales et les opérations quasi-budgétaires du secteur public hors administrations sont d'ampleur limitée : l'Etat n'impose généralement plus aux organismes du secteur public non marchand—EPIC et entreprises publiques—d'offrir des services non commerciaux dont le coût ne serait pas compensé par le budget de l'Etat. En particulier, le coût pour les entreprises de la tarification administrée de la farine et du sucre (0.7 % du PIB en 2003) fait l'objet de compensations budgétaires explicitement inscrites dans la loi de finances. Par ailleurs, les relations juridiques et financières entre les administrations publiques et le reste du secteur public sont clairement définies. La tutelle de l'Etat sur ces organismes s'exerce par sa représentation à leurs conseils d'administration et par le contrôle financier et comptable prévu par la loi du 11 novembre 2003, auxquels s'ajoute un nombre croissant de contrats

---

<sup>5</sup> Les établissements publics dont l'activité est de nature non marchande doivent faire partie des administrations publiques ; les autres doivent être classés dans le secteur public hors administration. Il n'existe pas au Maroc une distinction entre EPA et EPIC. La loi n°69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes définit les organismes publics comme étant l'Etat, les collectivités locales et les établissements publics et classe les établissements et entreprises publics (EEP) en cinq catégories : (1) établissements publics ; (2) sociétés d'Etat (les sociétés dont le capital est détenu en totalité par des organismes publics ; (3) filiales publiques (les sociétés dont le capital est détenu à plus de la moitié par des organismes publics) ; (4) sociétés mixtes (les sociétés dont le capital est détenu au plus à hauteur de 50 % par des organismes publics) ; et (5) entreprises concessionnaires (les entreprises chargées d'un service public en vertu d'un contrat de concession dont l'Etat est l'autorité contractante).

<sup>6</sup> La version 2004 de ce rapport classe à juste titre le Fonds Hassan II pour le Développement Economique et Social dans la catégorie des établissements publics à caractère administratif, en raison du caractère non-marchand de ses activités. Lorsque les statistiques des finances publiques seront élargies aux établissements publics, ce fonds y trouvera donc naturellement sa place.

pluriannuels d'objectifs et de moyens conclus entre l'Etat et les organismes. Les subventions de l'Etat aux entreprises et établissements publics sont inscrites dans la loi de finances et retracées de façon détaillée dans le rapport sur les établissements et entreprises publics annexé au projet de loi de finances et publié sur le site Internet du Ministère des Finances (<http://www.finances.gov.ma>).

3. **Les participations de l'Etat dans le secteur productif restent importantes malgré les privatisations intervenues ces dernières années. La gestion du secteur public est clairement définie.** 1.1.5/2.1.4  
La taille du secteur public non financier reste importante au Maroc.<sup>7</sup> Le secteur public non financier relève de la Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation (DEPP) du Ministère des Finances et de la Privatisation, qui en assure la tutelle et soumet les entités concernées au contrôle financier (loi n°69-00). Certains établissements et entreprises publics font l'objet d'un contrat de programme (e.g., l'ONCF, la RAM, la COMANAV, ADM, et SUTA) qui se traduisent par des engagements réciproques entre l'Etat et les entités concernées ; dans ce cadre ils font l'objet d'un contrôle financier plus souple dit « d'accompagnement » :

**Les relations entre le gouvernement et les entités publiques non financières et le secteur privé** 1.1.4

4. **Les entreprises et établissements publics qui ont une activité marchande assument un nombre limité d'activités quasi-budgétaires (AQB).** Lorsqu'elles sont chargées de missions de service public, les entreprises publiques sont tenues d'en rendre compte au niveau de leurs rapports annuels. Un nombre limité d'activités quasi-budgétaires subsistent ; elles font l'objet de compensation financière. Ainsi, les tarifs préférentiels accordés par l'Office National des Chemins de Fer à certaines catégories d'usagers font l'objet de conventions avec les entités publiques concernées, prévoyant une compensation financière. Les AQB à la charge des entreprises de télécommunications (e.g., extension du réseau dans les zones rurales) sont financées par un prélèvement sur les usagers qui est géré par un compte spécial du trésor.

5. **Dans la plupart des cas, le montant de dividendes que les entreprises publiques doivent transférer au budget est déterminé par négociation entre le ministère des finances et l'organisme concerné.** Les montants estimés des paiements de dividendes et des revenus de monopoles sont clairement identifiés dans la loi de finances.

---

<sup>7</sup> A la fin 2003, le secteur des entreprises et établissements publics comptait 271 Etablissements Publics, 73 sociétés d'Etat, 111 filiales publiques et 222 sociétés mixtes, c'est-à-dire un total de 677 EEP.<sup>7</sup> Cet ensemble représentait 9,6% du PIB en 2003 (contre 11,9% du PIB en 2002, année où la Régie des Tabacs était encore une société publique) et 23,8% de la formation brute de capital fixe.<sup>7</sup> Le chiffre d'affaires cumulé représentait 102.6 milliards de DH en 2003. Ces chiffres incluent ceux des 417 sociétés anonymes publiques, des 51 établissements publics à caractère industriel et commercial, ainsi que ceux des 220 établissements publics à caractère administratif (ces derniers sont des unités souvent plus petites, dont les activités ont en principe un caractère non marchand, mais dont les données sont agrégées à celles des deux catégories précédentes).

**6. Le cadre législatif relatif à la privatisation est clair, de même que l'enregistrement des recettes de privatisation dans les comptes budgétaires.** 1.1.5 Le cadre législatif applicable aux privatisations est défini par la loi n°39-89 autorisant le transfert des entreprises publiques au secteur privé. Le processus de privatisation est géré par le Ministre de finances et de la privatisation assistée par une commission des transferts ; le prix minimum de cession est fixé par une commission indépendante d'évaluation. Le principe de base est le recours à la procédure d'appel d'offres ; le transfert direct de gré à gré est limité à des cas spécifiques (e.g., appel d'offres infructueux). L'acte de cession est publié. D'importantes opérations de privatisation ont été effectuées ces dernières années, notamment dans le secteur des télécommunications ou du tabac (au total 66 opérations de privatisation ont été réalisées depuis la loi de 1989).

Une part significative des recettes de privatisation (jusqu'à concurrence de 50%) est affectée au Fonds Hassan II (cf. Encadré 2). Le reste est enregistré comme recettes budgétaires (recettes non fiscales) au-dessus de la ligne.

**7. Les lois et le cadre réglementaire assurant la régulation du secteur privé non bancaire sont en général clairs et stables, mais parfois complexes.** 1.1.5 Différents dispositifs législatifs et réglementaires encadrent les relations entre l'Etat et les entreprises du secteur privé notamment, en matière de marchés publics, de protection de la concurrence, de créations d'entreprises, d'investissement,<sup>8</sup> de droit fiscal (cf. paragraphe 16), de protection sociale,<sup>9</sup> et de relations du travail.<sup>10</sup> Au total, l'environnement institutionnel et réglementaire

---

<sup>8</sup> Le code des investissements de 1988 assure l'égalité de traitement entre les entreprises nationales et étrangères.

<sup>9</sup> Les salariés du secteur privé marocain bénéficient d'un régime de base obligatoire d'assurance retraite géré par la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) sur une base purement contributive. Il peut être complété, à titre facultatif, par un régime complémentaire géré par la Caisse Interprofessionnelle Marocaine de Retraites (CIMR). Les cotisations au régime de base sont fixées par décret et le niveau des prestations est défini par la loi. Les cotisations du régime de base s'élèvent à 11,89% du salaire brut plafonné 6.000 DH mensuels dont un tiers est à la charge du salarié et deux tiers à la charge de l'employeur. Les prestations atteignent 50% à 70% du salaire moyen perçu pendant les 8 dernières années d'activité (plafonné à 6000 DH par mois) et sont distribuées à partir de 3.240 jours travaillés. La loi-cadre du 30 avril 2003 a fixé l'objectif d'instaurer une assurance maladie obligatoire et une indemnité pour perte d'emploi à compter de l'année 2005. Ces dispositifs pourraient augmenter le niveau des charges sociales employeurs de 4 points de pourcentage.

<sup>10</sup> En concertation avec les représentants des entreprises, les autorités ont entrepris depuis la fin des années 1980, un effort important de clarification et de codification de ces dispositifs: décret fixant les modalités de passation des marchés de l'Etat (1998), loi sur la concurrence (2001), loi sur les sociétés anonymes (2001), charte de la petite et moyenne entreprise (2004), et code du travail (2004). En particulier, le Code du Travail entré en vigueur le 7 juin 2004 rassemble dans un texte unique les règles applicables par les salariés et les employeurs pour l'exécution du contrat de travail (régime du licenciement, durée du travail, salaire minimum, négociations collectives, règlement des conflits). Alors que le code pourrait apparaître quelque peu rigide, les opérateurs économiques y voient plutôt un avantage : la réduction du pouvoir discrétionnaire (notamment dans les décisions de justice). Les mécanismes de création d'entreprises qui étaient longs et complexes (13 étapes

(continued... )

des entreprises apparaît relativement clair et stable, en dépit de (1) la complexité de certaines réglementations (régime des sociétés anonymes ; procédures de licenciement) et (2) des délais parfois importants entre l'adoption des textes de loi et l'intervention de leurs décrets d'application. Par ailleurs, des secteurs importants ont fait l'objet de mesures récentes de libéralisation (e.g., télécommunications, énergie, et transport ferroviaire) qui participent d'une transparence accrue des relations entre l'Etat et le secteur privé. En outre, des contrats de programme avec certains secteurs (e.g., pêche, textile, tourisme) définissent les engagements réciproques de l'Etat (sous forme de mesures d'appui directs et d'incitations à l'investissement) et de ses partenaires pour assurer le développement de ces activités.

8. **La banque centrale (*Bank Al-Maghrib*—BAM)<sup>11</sup> est opérationnellement indépendante et a un rôle budgétaire limité.** 1.1.4 Une réforme des statuts de la BAM a récemment été adoptée par le Parlement. Cette loi n'affirme pas explicitement le principe de l'indépendance de la BAM mais lui attribue une large indépendance opérationnelle ; ainsi, le Directeur du Trésor et des Finances Extérieures qui est le seul représentant de l'Etat au sein du Conseil de la Banque (sur 9 membres) ne prend pas part aux décisions relatives à la politique monétaire.<sup>12</sup> Le projet prévoit que le financement du trésor par la BAM sera réduit à une facilité de caisse rémunérée et limitée à 5% des recettes fiscales de l'année précédente, pour une durée de 120 jours maximum. Les dépôts du trésor à la BAM ne sont pas rémunérés et le trésor paie sur ses opérations de change la même commission que les établissements financiers. Les profits de la BAM, nets de la provision légale, des provisions facultatives, et d'une éventuelle allocation de bénéfices au personnel, sont transférés à l'Etat. En 2002, la Commission bancaire a dispensé, pour une durée de cinq ans, trois institutions financières publiques spécialisées (qui font l'objet de plans de restructuration) de l'obligation de respect des règles prudentielles ; cette dispense a évité aux actionnaires, dont l'Etat et la CDG, de faire face à court terme au besoin de refinancement de ces institutions qui reste dans l'immédiat un passif éventuel (cf. ci-dessous).

9. **Les organismes publics à caractère financier exercent un nombre limité d'activités quasi-budgétaires.** 1.1.4 Quoique sa taille ait été fortement réduite ces dernières années, le secteur public financier reste significatif : il comporte principalement la caisse centrale (mais non les caisses locales privées) de la première banque de dépôts,<sup>13</sup> deux institutions financières spécialisées, quelques établissements financiers de taille modeste, et

---

étaient nécessaires pour créer une entreprise) ont été simplifiés à la suite de la création des centres régionaux de l'investissement en 2002 (guichet unique).

<sup>11</sup> <http://www.bkam.ma/Index.asp>

<sup>12</sup> La BAM est encore présente dans les organes de gestion ou dans le capital d'un certain nombre d'entités. Elle se retire progressivement du capital de ces institutions, notamment celles qui sont sous sa surveillance, et se retire également des organes dirigeants de toutes les entités où elle n'est pas présente du fait de la loi.

<sup>13</sup> 20% du capital vient cependant d'être vendu au secteur privé.

la Caisse de Dépôts et de Gestion. La libéralisation notable intervenue depuis le début des années 90 s'est traduite par l'élimination de la plupart des activités quasi-budgétaires. En particulier, la plupart des bonifications d'intérêt et tous les emplois obligatoires des banques ainsi que toutes les fenêtres de financement préférentiel ont été éliminés. Subsistent cependant : (a) une obligation pour les banques de consacrer 1% de leurs dépôts à vue à des emplois bénéficiant à des programmes économiques et sociaux ;<sup>14</sup> et (b) divers programmes de financement visant les petits agriculteurs et le logement social pour lesquels les institutions concernées (Crédit Agricole du Maroc et Caisse Centrale de Garantie) bénéficient soit d'un financement budgétaire, soit d'une garantie de l'Etat.<sup>15</sup> De même, les réserves obligatoires des banques sont rémunérées (0,75%) à un taux plus faible que le marché.

### **Répartition des compétences budgétaires et fiscales au sein des administrations publiques**

10. **Les rôles de pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire en matière de finances publiques, sont clairement définis par la constitution du 13 septembre 1996 et la loi organique n° 7-98 du 26 novembre 1998 relative à la loi de finances (LO).** 1.1.2 Les charges publiques ne peuvent être créées ou réparties qu'en application de la loi et les lois de finances (y compris la loi de règlement) doivent être approuvées par le Parlement.<sup>16</sup> Dans l'hypothèse où la loi de finances n'est pas votée le 31 décembre de l'année en cours, le gouvernement peut ouvrir par décret les crédits nécessaires à la marche des services publics, sur la base des propositions contenues dans le projet de loi de finances. Le pouvoir d'amendement du Parlement en matière financière est limité aux seuls amendements qui n'ont pas pour effet de diminuer les ressources publiques ou de créer ou aggraver une charge publique. Le Conseil Constitutionnel, dont l'existence est mentionnée dans la Constitution et les compétences sont fixées dans une loi organique, peut vérifier la conformité des lois de finances à la Constitution et à la LO s'il est saisi par l'exécutif ou le Parlement. La Constitution consacre l'existence de la Cour des Comptes et des Cours Régionales des Comptes et leur assigne la responsabilité du contrôle de régularité et de gestion des organismes publics. En cas de nécessité impérieuse d'intérêt national, le gouvernement peut ouvrir des crédits supplémentaires en cours d'année ; il peut également surseoir à l'exécution de certaines dépenses d'investissement en cas de dégradation de la situation économique et financière. La responsabilité de la préparation de la loi de finances est explicitement confiée au Ministre chargé des finances sous l'autorité du Premier ministre.

---

<sup>14</sup> La suppression de cette obligation est envisagée.

<sup>15</sup> La législation ne confie pas un organisme une obligation de recensement systématique et de publication de ces AQB.

<sup>16</sup> Composé de deux chambres, la Chambre des Représentants et la Chambre des Conseillers.

## Relations entre les différents niveaux des administrations publiques

11. **La répartition des responsabilités entre les différents niveaux d'administration publique est clairement définie par la loi mais l'autonomie financière des collectivités locales demeure limitée.** 1.1.2 Administrés par des conseils élus, les régions, préfetures/provinces et communes (cf. encadré 1) disposent de la personnalité morale et d'un budget propre (environ 15% du budget de l'Etat). Les compétences des communes<sup>17</sup> couvrent notamment l'urbanisme et l'aménagement du territoire, l'assainissement, la protection de l'environnement et l'action culturelle ; des compétences supplémentaires peuvent également leur être transférées par l'Etat. Le financement des collectivités locales repose très largement sur des transferts de recettes fiscales: 30% des recettes de TVA pour les communes et 1% du produit de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés pour les régions. La répartition de ces ressources est fondée sur des règles claires et bien acceptées des collectivités locales, bien que ces règles ne soient pas publiées.<sup>18</sup> Les administrations locales bénéficient également—mais dans une mesure plus limitée—d'une fiscalité propre.<sup>19</sup> La loi encadre strictement les compétences financières des collectivités locales qui sont soumises à la tutelle juridique et financière de l'Etat<sup>20</sup> et ne peuvent emprunter que pour financer des projets d'investissement et qu'après autorisation de l'Etat.

## Le cadre juridique et administratif de la gestion budgétaire

12. **La gestion des dépenses publiques est définie par un cadre juridique et administratif clair, fortement inspiré du modèle français de séparation stricte entre l'ordonnateur et le comptable. Ces règles sont très largement respectées.** 1.2.1 La loi n°7-98 du 26 novembre 1998 portant loi organique relative aux lois de finances détermine de façon précise les principales règles de gestion des dépenses publiques. Elle consacre notamment les principes d'universalité, d'unité, d'annualité des loi de finances<sup>21</sup> et prévoit que les Services

---

<sup>17</sup> Qui constituent l'échelon le plus important en matière de finances locales.

<sup>18</sup> Les clefs de répartition combinent une part forfaitaire calculée en fonction du nombre d'habitants, une part redistributrice en fonction du potentiel fiscal des collectivités et une part incitatrice dépendant de l'effort de collecte entrepris par chaque collectivité.

<sup>19</sup> Constituée de taxes locales dont les taux peuvent être fixés par les assemblées délibérantes dans une fourchette déterminée par l'Etat.

<sup>20</sup> Le budget des administrations locales n'est exécutoire qu'après approbation du Ministère de l'intérieur (le MFP visant quant à lui ces budgets), leurs engagements de dépenses sont soumis au contrôle a priori de comptes publics relevant du MFP qui sont également chargés du paiement des dépenses et de l'établissement des documents comptables.

<sup>21</sup> Universalité: les recettes et les dépenses sont présentées pour leur montant brut sans possibilité de contraction et l'ensemble des recettes sert à couvrir l'ensemble des dépenses sans affectation de recettes à certaines dépenses; unité: toutes charges et les ressources de l'Etat apparaissent dans un document unique ; annualité: les crédits et autorisations de recettes ne sont ouverts que pour l'année budgétaire.

de l'Etat Gérés de Façon Autonome (SEGMA) et les Comptes Spéciaux du Trésor (CST) peuvent déroger à ces règles en affectant une partie de leurs recettes à leurs dépenses et en reportant leurs excédents de fin d'année sur les exercices suivants. Elle définit également les catégories et le contenu des lois de finances, la base comptable de suivi des recettes et des dépenses de l'Etat (caisse modifiée, cf. paragraphe 49), les différentes ressources et charges de l'Etat, et les modalités de présentation et d'approbation des lois de finances. Le caractère organique de la LO, qui interdit que des lois ordinaires même postérieures à l'adoption de la LO puissent déroger à ses dispositions, offre au cadre juridique applicable aux finances publiques de fortes garanties de stabilité et de continuité : de fait, les règles de la LO ont toujours été respectées à l'exception des délais de présentation et de vote de la loi de règlement. En outre, la suppression des budgets annexes, prévue dans la LO, ne sera achevée qu'en 2005, avec la suppression du budget annexe de la RTM. De la même façon, les modalités d'exécution du budget sont prévues par le décret du 21 avril 1967 relatif à la comptabilité publique, qui définit le rôle et les responsabilités des différents acteurs du processus d'exécution et de comptabilisation des opérations de recettes et dépenses. Elle prévoit notamment une séparation stricte entre les agents responsables des opérations d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement (les ordonnateurs) et ceux chargés du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses et du maniement des fonds (les comptables publics).<sup>22</sup>

### **13. Les mécanismes de coordination et de gestion des activités budgétaires et extrabudgétaires ne sont pas définis avec suffisamment de clarté :** 1.1.3

- Les statuts des régimes de sécurité sociale<sup>23</sup> et les modalités de contrôle de l'Etat sur ces organismes manquent de précision. Les contributions de l'Etat au régime de retraite des fonctionnaires se limitaient, pour la période allant de 1957 au 30/06/1996, au versement à la Caisse Marocaine des Retraites (CMR) d'une subvention représentant la compensation des déficits annuels de l'établissement, ce qui a engendré des arriérés de paiement des cotisations employeur.<sup>24</sup> Toutefois, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1996 qui a coïncidé avec la réorganisation de la CMR, l'Etat s'est acquitté des contributions patronales à sa charge calculées en application des lois en vigueur.<sup>25</sup> Certains régimes spéciaux de retraite qui étaient gérés « en interne » par certains établissements publics marchands ont été récemment intégrés au le Régime Collectif d'Allocations de Retraites<sup>26</sup> (qui constitue

---

<sup>22</sup> Le règlement général de comptabilité publique doit être prochainement révisé notamment en vue d'intégrer les dispositions relatives à la simplification et à l'allègement du contrôle des engagements de dépenses.

<sup>23</sup> Les versements du budget de l'Etat aux régimes de Sécurité sociale représentaient 1,2% du PIB en 2003.

<sup>24</sup> Il ne s'agit d'arriérés que par référence à une situation où l'Etat employeur aurait payé une cotisation permettant l'équilibre à long terme du régime.

<sup>25</sup> Le montant relatif à l'apurement des arriérés dus au titre de ces contributions est programmé dans la loi de finances pour l'année 2005.

<sup>26</sup> Notamment le régime de retraites de l'Office National des Chemins de fer (ONCF).

le régime général de retraites des établissements publics) et ont rejoint à ce titre la sphère des administrations publiques. Mais plusieurs autres régimes, en situation financière difficile, demeurent exclus de ce système. De façon plus générale, un nombre significatif de régimes de retraites tant publics et privés connaissent des situations financières fragiles dues notamment au vieillissement de la population. Ces risques actuariels sont susceptibles d'imposer, à terme, des transferts significatifs du budget de l'Etat, sans que les montants en cause soient aujourd'hui clairement identifiés.

- Au sein du budget de l'Etat, les modalités de présentation et d'utilisation des comptes spéciaux du trésor sont encore insuffisamment transparentes : les informations contenues dans la loi de finances à leur sujet sont sommaires et l'existence de certains comptes semble se justifier davantage par les facilités de gestion offertes par ces entités que par la nécessité objective de déroger aux règles fondamentales de gestion de dépenses publiques que sont l'annualité et la non-affectation des recettes aux dépenses. Il n'en reste pas moins que les dispositions ayant créé ou modifié les CST décrivent d'une manière exhaustive les opérations inscrites à leur débit et à leur crédit. Par ailleurs, sur le plan de leur gestion, les opérations des CST sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général, sauf dérogations prévues par la loi de finances et sous réserve de certaines dispositions énumérées par la loi organique (cf article 20 de la L.O.). En outre, un rapport sur les CST, visant à accroître leur transparence, a été joint au projet de loi de finances pour 2005.
- L'Etablissement Public Fonds Hassan II pour le Développement Economique et Social, qui constitue depuis sa création en 2000 (initialement sous la forme d'un compte spécial du trésor) un instrument privilégié de financement de l'investissement public et de programmes sociaux (cf. encadré 2) vient d'élaborer son premier rapport d'activité (relatif à l'année 2003).

### **Le cadre législatif et réglementaire de la politique fiscale et de l'administration de l'impôt**

14. **La base légale des prélèvements fiscaux est claire; la législation fiscale est moderne, mais complexe et sujette à des modifications fréquentes.** 1.2.2 La base légale des prélèvements est claire et le pouvoir discrétionnaire de l'administration est limité aux mécanismes du forfait fiscal. Le système fiscal marocain a été modernisé dans les années 80 et 90 (cf. encadré 3). La transparence du système fiscal est cependant limitée par sa complexité (absence de code des impôts, multiplicité des cas d'exonération et d'exemption, multiplicité des incitations fiscales à caractère sectoriel) et son instabilité (de nombreuses mesures fiscales visant à accorder des dérogations fiscales à des activités et produits spécifiques, ont été adoptées depuis la seconde moitié des années 90).

### Encadré 3. Le Système Fiscal Marocain

1. **Impôt général sur le revenu.** Le Maroc a adopté un IGR.<sup>27</sup> La base imposable comprend les revenus salariaux, les revenus professionnels, les revenus agricoles, les revenus fonciers, et les revenus du capital. L'IGR comprend cinq taux variant de 0 à 44%. Pour l'essentiel, cet impôt est prélevé à la source.
2. **Impôt sur les sociétés.**<sup>28</sup> L'IS s'applique à toutes les sociétés, aux établissements publics, et autres personnes morales. Le taux actuel de l'IS est de 35 %. Toutefois une surtaxe de 4,6 points de pourcentage (pour une taxation totale de 39,6%) est appliquée aux institutions financières. Une cotisation minimale, qui correspond à 0,5 % du chiffre d'affaires, est prévue. Son taux est ramené à 0,25 % pour les ventes de produits pétroliers, gaz, beurre, huile, sucre, farine, eau, électricité. La cotisation est imputable sur le montant de l'IS.
3. **TVA.** Le régime de TVA<sup>29</sup> prévoit cinq taux : un taux normal de 20 %, trois taux réduits de 14, 10, 7 % et un taux zéro. Ce dernier, habituellement réservé aux exportations, est également appliqué au Maroc à un grand nombre de produits de consommation intérieure. La multiplicité des taux et des exonérations rendent le système instable et compromettent la neutralité de la TVA.
4. **Taxes intérieures de consommation (TIC).** Les TIC s'appliquent à un nombre restreint de biens de consommation (produits pétroliers, alcool, sodas, et sucre). Le tabac a été assujéti à la TVA.
5. **Droits d'importation.** Le tarif du Maroc reste compliqué, avec une dispersion très forte des taux: il comprend 8 taux pour les biens et services non agricoles (38 taux allant de 2,5% à 50%, y compris les taux pour les produits agricoles). Par décret de septembre 2003, le taux des droits d'importation d'environ quatre mille produits appartenant aux deux premières listes<sup>30</sup> de produits de l'accord d'association avec l'UE, a été abaissé à 10%.

Les représentants des associations professionnelles et opérateurs privés peuvent introduire des demandes visant à une réduction des tarifs des intrants « en urgence » auprès de la commission consultative des importations (CCI). Après examen et approbation éventuelle de la mesure par le gouvernement, le taux peut être modifié par décret qui est présenté au Parlement pour ratification dans la plus prochaine loi de finances. Cette pratique est relativement fréquente. Elle contribue à accroître l'instabilité du système fiscal; elle incite aux comportements de recherche de rente; et rend difficile la gestion budgétaire.

15. **Les exonérations fiscales sont multiples et le chiffrage des dépenses fiscales est en cours d'élaboration.** Les exonérations fiscales, qui sont explicitement prévues par la loi, sont multiples (cf. paragraphe 14). Elles sont cependant précisément définies : en particulier, le code des investissements ne prévoit pas de possibilité de négociation du volume des avantages fiscaux ou tarifaires. Il n'existe pas à l'heure actuelle de chiffrage des dépenses fiscales (seules le coût des mesures nouvelles fait l'objet d'une

<sup>27</sup> cf. loi n°17-89.

<sup>28</sup> cf. loi n°24-86.

<sup>29</sup> cf. loi n°30-85.

<sup>30</sup> Essentiellement des biens d'équipements, des intrants, et des biens de consommation non produits localement.

estimation). Cependant, les autorités ont récemment décidé de se doter d'un dispositif d'évaluation adéquat. Cet outil doit permettre aux décideurs et au public de mesurer les conséquences budgétaires du recours à des régimes fiscaux dérogatoires.

**16. Les procédures d'administration de l'impôt sont bien définies.** 1.2.2

Les procédures utilisées par la Direction Générale des Impôts (DGI) sont bien définies par le cadre législatif et réglementaire. La DGI s'est récemment réorganisée et a mis en place avec l'assistance du FMI un service des grandes entreprises à Casablanca en 2000 et à Rabat en 2001. Un identifiant fiscal unique, commun aux services de la DGI, de la douane et de la TGR, est en cours de développement. Cet identifiant servira de clef pour la constitution du fichier central des contribuables. Les mesures les plus importantes introduites au cours des dernières années pour améliorer les opérations fiscales concernent l'adoption du code de recouvrement des créances publiques, le transfert du recouvrement de la TVA de la TGR à la DGI (en 2004),<sup>31</sup> l'élaboration de critères de performances en matière de contrôle, le développement de l'identifiant unique, l'amélioration de l'information des contribuables, et les délégations en matière contentieuse. La DGI a mis en place un site Internet. Des efforts restent cependant à faire en matière d'accueil dans les services, et pour mieux satisfaire les besoins d'information des petites entreprises.

**17. Les droits légaux des contribuables sont bien définis.** 1.2.2

Les droits des contribuables sont définis dans des textes législatifs et réglementaires clairs. En cas de désaccord entre l'administration fiscale et un contribuable, la recherche d'un accord amiable est encouragée. Cette approche permet de régler la majorité des réclamations. Dans le cas contraire la commission locale de taxation (CLT) et la commission nationale de recours fiscal (CNRF)—qui doit motiver ses décisions de refus—peuvent être saisies (phase administrative). Ces deux commissions sont des commissions paritaires. Après épuisement des recours administratif, le contribuable peut entamer un recours juridictionnel devant les tribunaux.

### **Code de conduite des fonctionnaires**

**18. Les fonctionnaires ne sont pas soumis à un code de conduite spécifique au-delà des obligations qui leur sont imposées dans le statut général de la fonction publique.** 1.2.2

Le statut des fonctionnaires est régi par la loi du 24 février 1958 portant statut général de la fonction publique (SGFP) complété par des statuts particuliers de nature réglementaire pour chaque catégorie de fonctionnaires (cf. paragraphe 40). En application de ces statuts, les fonctionnaires sont soumis à une obligation de discrétion professionnelle (pour toutes les informations dont il ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions), de respect de l'autorité de l'Etat, de responsabilité professionnelle et d'absence de prise

---

<sup>31</sup> Ce transfert ne porte actuellement que sur certaines catégories de contribuables et pour quelques villes. Le reste des contribuables continuent à déposer leurs déclarations et à verser la TVA auprès du réseau de la TGR.

d'intérêts privés de nature à compromettre leur indépendance. Au-delà de ces principes généraux, il n'existe pas de code de conduite explicite pour les agents publics.<sup>32</sup>

## **B. Accès Public à l'Information**

### **La couverture et la qualité des documents budgétaires**

**19. La documentation budgétaire couvre l'intégralité des activités budgétaires des administrations centrales—à l'exception des régimes de sécurité sociale et des organismes divers d'administration centrale (ODAC)—mais l'éclatement de la présentation budgétaire nuit à sa clarté et à sa lisibilité.** 2.1.1 La présentation des activités budgétaires des administrations centrales est exhaustive et détaillée, sauf jusqu'à 2004 pour les comptes spéciaux du trésor qui étaient décrits de façon sommaire (cf. Encadré 2).<sup>33</sup> Sa fragmentation en quatre catégories de comptes et l'addition de nombreux fascicules annexés à la loi de finances en compliquent la lecture et la compréhension, et les grands agrégats ne sont pas facilement accessibles au lecteur non-initié (sauf dans le rapport économique et financier ; REF). Le tableau d'équilibre de la loi de finances, qui apparaît dans le document législatif, agrège les opérations définitives et temporaires de l'Etat et ce n'est qu'en annexe du REF (qui n'est pas approuvé par les parlementaires) qu'est présenté un tableau des opérations financières utilisant une méthodologie globalement conforme au SFP 1986.<sup>34</sup> En outre, la présentation d'une morasse budgétaire par ministère pour le fonctionnement et d'une morasse unique pour tous les ministères pour l'investissement rend difficile la vision globale des crédits de chaque Ministère.

**Les documents budgétaires ne fournissent pas d'informations sur les unités d'administration centrale hors budget (organismes de sécurité sociale et établissements publics), ni sur les administrations locales. Ils ne permettent donc pas d'appréhender les activités des administrations publiques.** Les autorités ont initié un projet de consolidation des comptes des collectivités locales qui devrait conduire, dès le projet de loi de finances 2006, à la présentation de prévisions sur les activités budgétaires des administrations locales.

---

<sup>32</sup> Toutefois, les agents de l'Etat ont récemment dû apposer leur signature sur un document rappelant les obligations du SGFP et cette pièce a été versée dans leur dossier personnel.

<sup>33</sup> Voir le paragraphe 13 ci-dessus pour la situation à partir de 2005.

<sup>34</sup> A l'exception du traitement des recettes de privatisation (hors Fonds Hassan II) qui figurent au-dessus de la ligne.

#### **Encadré 4. La Présentation de la Loi de Finances**

##### **Le projet de loi de finances de l'année distingue quatre catégories de comptes :**

- Le budget général (85% des crédits) retrace les opérations budgétaires des départements ministériels ; les prévisions de recettes sont classées selon le service collecteur et la nature économique des recettes, les crédits de fonctionnement sont ventilés selon deux titres (personnel, matériel et dépenses diverses), et les crédits de fonctionnement sont agrégés au niveau du Ministère.
- Les crédits des SEGMA (1% du total du budget de l'Etat pour l'année 2003)—qui permettent d'individualiser des activités non-marchandes des services de l'Etat donnant lieu à rémunération (essentiellement instituts de formation et hôpitaux)—forment une catégorie de comptes séparés du budget général ; leurs recettes et leurs dépenses sont présentées par Ministère.
- Les comptes spéciaux du Trésor (13% du total du budget de l'Etat pour l'année 2003) décrivent des activités financées par des ressources qui leur sont spécialement affectées (part des collectivités locales dans le produit de la TVA ; fonds de soutien des produits alimentaires, fond spécial routier) ou des opérations temporaires de l'Etat (comptes de prêts et d'avances) ; leurs recettes et dépenses sont présentées compte par compte mais ne sont pas ventilées au-delà.
- Le budget annexe de la Radiotélévision Marocaine (1% des crédits en 2004) devrait disparaître dès 2005.

Cette fragmentation de la présentation budgétaire, prévue par la LO, rend la lecture de loi de finances complexe mais n'induit pas de distorsions dans l'article d'équilibre de la loi de finances, qui intègre de façon exhaustive l'ensemble des ressources et des charges des quatre catégories de comptes de la loi de finances.

##### **Au projet de loi de finances s'ajoute un ensemble de fascicules annexes :**

- La note de présentation de la loi de finances fournit une présentation du contexte budgétaire global et des analyses des projets de budget par Ministère et par mesure spécifique prévue dans la loi de finances.
- Le rapport économique et financier offre des analyses détaillées de la situation économique et financière et fournit un tableau des opérations budgétaires de l'administration centrale (hors fonds extrabudgétaires et recettes de privatisation) pour l'année du projet de loi de finances, l'année courante et celle qui la précède, selon une méthodologie proche de celle du SFP 1986, à l'exception des recettes de privatisation qui sont classées au-dessus de la ligne.
- Un rapport sur l'activité (passée et prévisionnelle) des Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome (SEGMA).
- Un rapport sur l'activité (passée et prévisionnelle) des Entreprises et Etablissements Publics.
- Les morasses budgétaires de fonctionnement (crédits de fonctionnement de chaque Ministère décomposés par titre, chapitre, article, paragraphe et ligne).
- Les morasses budgétaires d'emplois budgétaires, détaillant les emplois budgétaires pour chaque ministère.
- La morasse budgétaire d'investissement, détaillant dans un seul fascicule les crédits d'investissement des ministères, présentés par projet et par nature de dépense.
- Un rapport sur les comptes spéciaux du Trésor (document joint au projet de loi de finances de l'année 2005).
- Une annexe statistique comprenant notamment des données du cadre macro-économique, sur les finances publiques et sur les établissements et entreprises publics.
- La synthèse de débats au Parlement et les réponses aux questions posées par les Parlementaires au sein de la Commission de finance (en langue arabe).

20. **Le total des dépenses militaires apparaît de façon claire et exhaustive dans le budget.** 2.1.1 Les crédits de fonctionnement de l'Administration de la défense nationale sont présentés de façon identique à celle des autres ministères et sont soumis aux mêmes procédures de contrôle que les autres dépenses publiques. La morasse détaillée de cette administration fait l'objet d'une diffusion restreinte et n'est pas publiée.

### **Données définitives et provisionnelles dans le budget**

21. **La documentation budgétaire met en évidence de façon sommaire les principaux agrégats de finances publiques pour les trois années précédant l'exercice budgétaire mais ne fournit pas d'information pour les années suivant l'exercice budgétaire.** 2.1.2 Le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances (cf. encadré 2) présente de façon agrégée les situations d'exécution pour l'année courante et les deux années qui précèdent l'année courante (ces situations sont encore provisoires au moment de la discussion du projet de loi de finances). Ces informations sont ventilées par grandes masses dans les tableaux de prévision d'exécution annexés au REF (dépenses de personnel, de biens et services, et d'investissement) mais font l'objet de développements littéraires plus détaillés dans le corps de ce rapport. Le projet de loi de finances ne contient pas, à ce jour, de projections de recettes ou de crédits à un horizon dépassant l'année budgétaire.<sup>35</sup> Un plan de développement économique et social 2000–2004 a été établi et adopté par le Parlement. Il fixe les orientations générales ainsi que les projections de dépenses en adéquation avec un cadre macroéconomique.

### **Traitement de l'activité extrabudgétaire**

22. **A l'exception du montant des garanties sur la dette extérieure, les passifs éventuels ne sont pas énumérés dans les documents budgétaires ou publiés.** 2.1.3 Au Maroc, les passifs éventuels sont constitués par les :

- Garanties accordées sur les emprunts extérieurs (ces garanties représentaient fin 2003, 37,3% du total de la dette extérieure, soit 5,3 milliards de dollars ou 11,0% du PIB).
- Garanties accordées par le Trésor sur des emprunts intérieurs dont le recensement est tenu mais qui ne font pas l'objet d'une publication ; ces garanties sont aujourd'hui limitées au secteur du logement social et à quelques opérations à caractère spécifique (e.g., la dette contractée par l'ONCF à l'occasion du transfert de son régime de retraite au RCAR).

---

<sup>35</sup> Selon les autorités, cette situation trouve son fondement dans le caractère annuel de la loi de finances conformément à l'article premier de la loi organique relative à la loi de finances qui dispose : « la loi de finances prévoit, évalue, énonce et autorise, pour chaque année budgétaire, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat, dans la limite d'un équilibre économique et financier qu'elle définit ».

- Risques liés à la restructuration en cours de certaines institutions, notamment celle des institutions financières publiques spécialisées. Le montant que pourrait être amené à supporter le Trésor dépend en partie du succès des plans de redressement en cours notamment à la CAM et au CIH. L'ordre de grandeur maximum tel qu'évalué par le trésor est de l'ordre de 1 point de PIB.<sup>36</sup>

A ces passifs éventuels, s'ajoutent les risques liés au déséquilibre actuariel de certains régimes de retraite. Certains régimes de retraite (fondés sur la répartition) notamment celui des fonctionnaires (civils et militaires) ou les régimes de retraite de base et complémentaire des salariés devraient se retrouver en situation financière difficile sur le moyen ou le long terme. Le régime de retraite des fonctionnaires et le régime de retraite complémentaire des salariés du secteur privé représentent un risque respectif de près de 3% et 10% du PIB.<sup>37</sup>

**23. Les documents budgétaires n'incluent aucune estimation des dépenses fiscales mais ces dépenses devraient être évaluées à l'horizon 2006.** 2.1.3 La législation fiscale, fondée sur des textes nombreux et complexes, prévoit de multiples régimes dérogatoires au droit commun en matière d'impôts directs et indirects dont le coût pour le budget de l'Etat n'est pas actuellement estimé. Un projet d'évaluation de ces dépenses—qui constitue un exercice technique difficile—vient d'être initié et devrait conduire à la publication de premiers résultats lors de la présentation du PLF 2006 (cf. paragraphe 16).

**24. Comme indiqué aux paragraphes 4 et 9 ci-dessus, le montant des activités quasi-budgétaires des entités financières et non financières est limité.** 2.1.3 Leur coût est pour l'essentiel inscrit dans les dépenses budgétaires mais n'est pas retracé de manière synthétique dans les documents budgétaires. Cependant, des opérations de la *Caisse de Compensation*, qui est chargée de mettre en œuvre la politique du gouvernement en matière de prix administrés, dont ceux des produits pétroliers, ont le caractère d'activités quasi budgétaires. L'absence de répercussion systématique et intégrale des variations des prix du brut dans les prix des produits pétroliers au niveau de détail est la principale source d'activités quasi-budgétaires dans cette institution, qui périodiquement reçoit un soutien financier du budget.

### **Publication d'information sur la dette et les actifs financiers**

**25. La quantité d'information publiée sur la dette extérieure et intérieure brute est importante mais peut être encore développée.** 2.1.4 Trois rapports annuels sur la dette publique font l'objet d'une publication par le ministère des finances et de la privatisation : (1) une présentation du ministre des finances analysant « le financement du trésor et les réformes du marché des adjudications » ; (2) un rapport sur l'évolution de la dette intérieure ; et (3) un rapport sur la dette extérieure.

---

<sup>36</sup> D'ores et déjà, la loi de finances pour 2004 inclut un montant de 200 millions de DH qui sera utilisé pour faciliter la restructuration de la BNDE.

<sup>37</sup> Le second risque ne fait pas l'objet d'une garantie explicite par l'Etat.

- Les statistiques publiées sur la dette extérieure publique présentent : (1) le stock de la dette (avec une répartition par groupe de créanciers, une structure de la dette par débiteur, une composition de la dette par devise, et une répartition par type de taux d'intérêt) ; (2) le service de la dette (amortissements et intérêts par grand groupe de créanciers) ; (3) les tirages sur emprunts extérieurs (par nature des utilisations) ; et (4) les grandes actions réalisées en matière de gestion active de la dette.
- Les statistiques publiées sur la dette intérieure de l'Etat comportent des informations détaillées sur : (1) l'évolution et la structure de l'encours de dette ; (2) les charges en intérêts et en principal ; (3) l'évolution des souscriptions nettes ; (4) l'échéancier prévisionnel ; et (5) l'évolution du marché secondaire.
- Les statistiques sur la dette sont publiées au cours du premier trimestre de l'année suivante.<sup>38</sup> Le service de la dette est effectué conformément à la date d'échéance.
- Les informations publiées restent cependant incomplètes. Ainsi, ne sont pas publiées : des informations infra annuelles, les garanties sur la dette intérieure, un classement de la dette par maturité résiduelle, un échéancier de dette, une notion de dette totale incluant le passif vis-à-vis de la BAM et le (au demeurant modeste) stock résiduel d'arriérés de paiement intérieurs ; des projections du service de la dette, et des analyses de sensibilité.

**26. Il existe une publication seulement partielle des actifs financiers de l'administration centrale.** 2.1.4  
Il n'existe pas de présentation bilancielle du compte de l'Etat ou des administrations publiques. Seul des éléments partiels sont publiés : dépôts du Trésor à la BAM, réserves extérieures brutes. Le stock des prêts et avances du trésor n'est pas publié. Le rapport sur le secteur des établissements et entreprises publics liste les participations de l'Etat dans ce secteur (par seuil de participation), mais ne valorise pas ces actifs.

### **Engagement à des publications régulières sur les informations budgétaires**

**27. Il n'existe pas d'engagement officiel de diffuser régulièrement les données de finances publiques et les calendriers de diffusion des données ne sont pas annoncés à l'avance.** 2.2.1, 2.2.2  
Aucune loi n'établit explicitement quelle agence a la responsabilité de la collecte, la compilation, et la diffusion des Statistiques de Finances Publiques (SFP). Le Royaume du Maroc prévoit d'adhérer d'ici Octobre 2005 à la Norme Spéciale de Diffusion des Données (NSDD) du Fonds. Les seules obligations prévues par la loi consistent en la présentation par le gouvernement du projet de loi de finances de l'année et du projet de loi de règlement dans les deux années qui suivent l'exécution du budget auquel il se rapporte. La dernière loi de règlement votée par le Parlement est relative à l'exercice 1998/99<sup>39</sup> mais des

---

<sup>38</sup> Le site internet du ministère n'est cependant pas toujours actualisé rapidement.

<sup>39</sup> Le projet de loi de règlement est en discussion au niveau de la commission des finances de la chambre des représentants.

efforts importants ont été engagés pour résorber ces retards et se conformer aux délais légaux : il est prévu que l'ensemble des lois de règlement relatives à la période 1999–2002 soient approuvées avant la fin de l'année 2005. Des informations provisoires très agrégées sur l'exécution du budget de l'Etat sont également disponibles dans le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances (cf. paragraphe 21). En cours d'année, la direction du trésor et des finances extérieures du MFP prépare un tableau mensuel des charges et des ressources du trésor qui est publié sur le site internet du ministère des finances en principe dans un délai de 20 à 30 jours après la fin du mois.<sup>40</sup> Ce tableau est élaboré à partir d'états comptables provisoires mensuels préparés par la Trésorerie Générale du Royaume mais diffusés uniquement au sein du Ministère des Finances. Il présente de façon agrégée, dans un format comparable à celui du SFP 1986, une situation mensuelle—cumulée depuis le début de l'exercice—des recettes et des dépenses, ainsi que des informations sur l'encours de la dette intérieure et le détail des transactions relatives à la dette extérieure. Aucune information n'est publiquement disponible sur les données de finances publiques consolidée des régimes de sécurité sociale, à l'exception de celles contenues dans le rapport 2003 des SFP publié par le FMI pour lesquelles les dernières informations disponibles datent de 1999. La Trésorerie Générale du Royaume a commencé à préparer des états comptables mensuels consolidés des administrations locales mais ces données ne sont diffusées qu'au sein de l'administration. Les seules informations publiques sur les finances consolidées des établissements et entreprises publics sont celles présentées dans le rapport correspondant annexé au projet de loi de finances de l'année. Le Haut Commissariat au Plan est tenu de préparer une situation consolidée des finances des administrations publiques dans le cadre de l'établissement des comptes nationaux mais les derniers comptes disponibles datent de 1998.

### **C. Préparation, Exécution et Information Budgétaires Transparentes**

#### **Les procédures de préparation du budget: clarté et cohérence de la procédure et de la présentation**

28. **La préparation de la loi de finances, placée sous la responsabilité du Ministre des Finances, fait l'objet de procédures clairement spécifiées, qui sont très largement comprises et appliquées par les Ministères gestionnaires.** La préparation du budget se déroule selon un calendrier défini par décret, qui distingue deux phases essentielles: 3.2.1

- la première, interne au ministère des finances (janvier – avril), conduit à la détermination d'un cadrage macroéconomique et d'une esquisse budgétaire globale (prévision de recettes par grands postes, niveaux de déficit et endettement, plafonds de dépenses, secteurs prioritaires);

---

<sup>40</sup> Mais les notes les plus récentes ont été publiées dans un délai de deux mois après la fin du mois.

- la seconde phase (mai – octobre) organise les négociations avec les ministères gestionnaires, les éventuels arbitrages du Premier ministre et la préparation des documents du projet loi de finances par le Ministère des Finances (cf. encadré 5). Ces procédures se caractérisent par la fixation, par le Premier Ministre, très en amont de la procédure (mois de mai) d’enveloppes de crédits par ministère qui encadrent efficacement les demandes budgétaires présentées par les Ministres dépensiers. Ces règles sont généralement bien acceptées et appliquées.<sup>41</sup>

**29. La nomenclature budgétaire comprend des classifications économique, fonctionnelle et administrative et est pour l’essentiel conforme aux standards internationaux.** *3.1.1* La nomenclature budgétaire, adoptée en 1989 pour le budget général et les budgets annexes et étendue en 1995 aux comptes spéciaux du Trésor et aux recettes, est agencée en (a) trois titres (fonctionnement, investissement, dette), deux chapitres par ministère (dépenses de personnel, dépenses de matériel et autres dépenses). A l’intérieur des chapitres, la nomenclature distingue (a) les articles, qui précisent le service structurant ou le domaine d’investissement, (b) les paragraphes qui identifient la destination (projet précis), ou la nature de la recette et (c) les lignes, qui retracent la nature de la dépense. Cette nomenclature juridique est complétée par une codification fonctionnelle et une codification économique.

Le réseau des comptes du Trésor suit les dépenses au niveau de détail contenu dans les morasses budgétaires. La combinaison de ces classifications permet une analyse très fine des opérations, à condition de disposer d’un système d’information performant, ce qui devrait être possible dans le cadre du projet GID. Toutefois, il manque un axe de localisation permettant le suivi des dépenses déconcentrées, indispensable pour accompagner le mouvement de déconcentration ; ce complément devrait entrer en vigueur en 2006.

---

<sup>41</sup> Il arrive toutefois, que des retards interviennent par rapport au délai réglementaire de communication des notes de cadrage (1er mai) et que certains ministères tentent d’obtenir du Premier ministre, en fin de procédure, des moyens supplémentaires au plafond ministériel arrêté dans les notes de cadrage.

<b>Encadré 5. Procédure de Préparation du Budget</b>		
Dates Prévues	Activités	Base légale
<p>L'année budgétaire commence le 1er janvier et se termine le 31 Décembre de la même année (art 6 de la loi organique 7-98 relative à loi de finances).</p> <p><b>L'élaboration, la présentation et l'adoption de la loi de finances obéissent à la procédure et au calendrier suivants.</b></p>		
Janvier – Avril	<p>Cadrage macroéconomique et élaboration de l'esquisse budgétaire par le Ministère des Finances:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les Directions du Ministère des Finances arrêtent les hypothèses économiques pour la construction du budget (inflation, taux de change, croissance), préparent des prévisions de recettes et de dépenses (grandes masses) pour l'année suivante, déterminent le niveau et les modalités admissibles du financement du déficit budgétaire et définissent les principales mesures de recettes et de dépenses nécessaires à l'équilibre de l'esquisse.</li> <li>- Le Ministre des Finances arrête l'esquisse (fin avril, début mai).</li> </ul>	Circulaires administratives
1er Mai	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Discours du Ministre des Finances en Conseil de Gouvernement sur "l'esquisse du projet de loi de finances pour l'année suivante."<sup>1</sup></li> <li>- Communication au ministères gestionnaires des lettres d'orientation et notes de cadrage, signées par le Premier Ministre, qui décrivent la stratégie budgétaire retenue (déficit, recettes, endettement) et définissent les conditions dans lesquelles les ministères doivent préparer leurs demandes budgétaires. Les notes de cadrage déterminent notamment des enveloppes de crédit impératives pour chaque Ministère.</li> </ul>	Décret du 26 Avril 1999
Mai – Juillet	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboration par les ministères de leurs proposition de budget en conformité avec les instructions de la note de cadrage.<sup>1</sup></li> <li>- Eventuelle révision du cadrage macroéconomique et budgétaire par le Ministère des Finances.</li> </ul>	
1er juillet	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Communication par les Ministères gestionnaires au Ministère des Finances de leur projet de budget.</li> </ul>	Décret du 26 Avril 1999
1er Juillet – 21 Octobre	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Négociations budgétaires entre le Ministère des finances et de la privatisation et les Ministères gestionnaires.</li> <li>- Arbitrages par le Premier Ministre en cas de désaccords persistants entre le Ministre des Finances et les Ministres gestionnaires.</li> <li>- Préparation par le Ministère des Finances (Direction du Budget) du projet de loi de finances et de ses annexes.</li> <li>- Adoption par le Conseil de Gouvernement et le Conseil des Ministres.</li> </ul>	Circulaires administratives
21 Octobre (70 jours avant la fin de l'année)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dépôt du projet de loi de finances sur le bureau de l'une des deux chambres du Parlement, accompagné de ses annexes.</li> <li>- La première chambre doit se prononcer dans un délai de trente jours.</li> </ul>	Loi organique
21 Novembre (30 jours après la saisine de la première Chambre)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dépôt du projet de loi de finances sur le bureau de la seconde chambre du Parlement. La seconde chambre doit se prononcer dans un délai de trente jours.<sup>2</sup></li> </ul>	Loi organique
Avant le 31 Décembre	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vote et promulgation de loi de finances.</li> <li>- A défaut d'approbation de loi de finances avant le 31 décembre, le gouvernement ouvre par décret les crédits nécessaires à l'exercice des missions de service public (essentiellement, sur la base du projet de loi de finances soumis au Parlement).</li> </ul>	Loi organique
<p><sup>1</sup> Toutefois, en contravention avec les règles de la procédure de préparation de la loi de finances, certains ministères présentent des demandes supérieures aux enveloppes de la lettre de cadrage pour tenter d'obtenir un arbitrage favorable du Premier Ministre.</p> <p><sup>2</sup> Si les chambres n'ont pu se prononcer dans les délais prescrits et après une seule lecture, le gouvernement initie une procédure d'urgence (réunion d'une commission mixte paritaire, dernier mot) reconnu à la Chambre des Représentants) décrite à l'article 34 de la loi organique.</p>		

## **Le cadre macroéconomique et les choix politiques sur lesquelles le budget est construit**

**30. Le solde global des opérations des administrations publiques et celui du secteur public ne sont pas suivis. Le principal indicateur de la situation des finances publiques est le solde global de l'administration centrale (hors établissements publics nationaux et régime de Sécurité Sociale, mais y compris recettes de privatisation).** 3.2.3, 3.2.4

L'importance quantitative des opérations des administrations publiques non retracées dans les comptes budgétaires justifierait une définition plus extensive du solde général des finances publiques. Le tableau d'équilibre inclus dans le texte du projet de loi de finances retrace le solde des opérations du budget général, du BA, des SEGMA et des CST mais ne fait pas la distinction entre les opérations définitives et les opérations temporaires (emprunts et remboursements de la dette publique). Ce solde n'est donc pas utilisé pour l'analyse économique de l'évolution des finances publiques. Celle-ci est centrée sur le solde général des administrations centrales de l'Etat (hors fonds extrabudgétaires), tel qu'il est présenté dans le REF annexé au projet de loi de finances. Ce solde distingue de façon satisfaisante les opérations budgétaires des opérations de financement selon une méthodologie conforme à celle définie dans le SFP 1986. Toutefois, la part des recettes de privatisation qui va au budget général est considérée comme des recettes permanentes de l'Etat et le volet dépenses ne comprend pas les opérations du Fonds Hassan II, qui comme les autres établissements publics administratifs, n'est pas inclus dans les statistiques consolidées des finances publiques.

D'autres soldes budgétaires portant sur les opérations de l'administration centrale hors fonds budgétaires sont calculés par la direction du trésor et des finances extérieures et la direction de la politique économique générale du MFP—solde primaire, solde structurel, solde hors dons, solde primaire stabilisant la dette à moyen terme—mais il s'agit d'évaluations ponctuelles non publiées qui ne sont utilisées qu'à titre d'éclaircissement des options budgétaires. Le solde global des administrations publiques est théoriquement calculé par le Haut Commissariat au Plan dans les statistiques de la comptabilité nationale mais les dernières évaluations disponibles datent de 1998.

**31. Le cadre macroéconomique et les hypothèses sur lesquelles repose le budget sont clairement présentés dans le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances.** 3.1.3

Les hypothèses macro-économiques nécessaires à la construction du budget sont préparées de façon coordonnée par la direction de la politique économique générale (DPEG) et la direction du trésor et des finances extérieures (DTFE) du MFP, qui bénéficient également de l'éclairage du Haut Commissariat au Plan. Pour élaborer ses projections, la DPEG utilise un modèle dynamique complexe de construction canadienne<sup>42</sup> allié à une maquette simplifiée modélisant les relations comptables entre les différents secteurs de l'économie. Le cadre macroéconomique associé au budget est présenté de façon précise et exhaustive dans le rapport économique et financier du PLF. Ce rapport expose les

---

<sup>42</sup> Enrichi par les services de la direction de la prévision française.

lignes directrices de l'environnement international pour l'année budgétaire puis décrit en détails les projections des variables économiques nationales, décomposées par secteurs économiques et composantes de la demande intérieure.

32. **L'évaluation externe des modèles utilisés pour élaborer le cadre macroéconomique est limitée au soutien technique apporté par la direction de la prévision du ministère des finances français dans le cadre de sa coopération avec la DPEG.** 4.2.2  
Par ailleurs, dans l'exercice de ses fonctions statistiques, le Haut Commissariat au Plan élabore et publie chaque année des estimations macroéconomiques indépendantes de celles préparées par le MFP. La chronique des prévisions et réalisations de croissance réelle, établie dans un rapport récent de la Banque Mondiale, fait apparaître une amélioration significative de la précision des estimations de croissance même si celles-ci restent fortement dépendantes des prévisions de la croissance agricole, elles-mêmes fortement tributaires des aléas climatiques.

### **Programmation pluriannuelle des finances publiques et analyse des risques budgétaires**

33. **Au-delà d'objectifs généraux affichés dans la note de présentation annexée au budget, le budget ne s'inscrit pas dans un cadre de programmation pluriannuelle et ne fournit pas d'analyses sur la viabilité à moyen terme des finances publiques.** 3.1.1  
Le plan quinquennal de développement économique et social n'est pas utilisé à des fins de programmation budgétaire. Le rapport économique et financier de la loi de finances énonce des perspectives économiques générales à moyen terme mais elles n'ont qu'une valeur indicative et ne sont pas fondées sur une analyse quantifiée des prévisions de recettes et des programmes de dépenses. Des analyses ponctuelles de la viabilité des finances publiques à long terme sont réalisées par la DPEG et la Direction du Budget mais ne sont pas présentées dans le projet de loi de finances. La Direction du Budget est engagée, avec le soutien des bailleurs de fonds, dans la construction d'un cadre budgétaire à moyen terme des finances publiques avec un horizon de trois ans glissant. Il est prévu que le CBMT 2005-2007 soit publié en marge du PLF 2005.

34. **La conduite de la politique budgétaire n'est pas encadrée par des règles préétablies.** 3.1.2  
Cependant, le gouvernement se fixe des critères de moyen terme non contraignants et indicatifs sur le niveau souhaitable de déficit (3% du PIB, y compris recettes de privatisation affectées au budget général et hors fonds extrabudgétaires) et d'endettement des administrations centrales de l'Etat (65% du PIB) et d'un principe général (non normatif) d'absence de recours au financement monétaire du budget.<sup>43</sup>

35. **Les documents budgétaires ne distinguent pas suffisamment clairement les estimations des nouvelles initiatives, en recettes et en dépense, et celles des coûts des politiques mises en oeuvre.** 3.1.4  
Le document de projet de budget n'explicite pas en détails, pour

---

<sup>43</sup> Ces principes sont mentionnés dans le Rapport Economique et Financier (REF).

le budget de fonctionnement, les causes des modifications de crédit par rapport au projet de budget précédent qu'il s'agisse d'accroissement ou de diminution de crédits. Pour le budget d'équipement, le document présente les programmes neufs pour la nouvelle année budgétaire. Mais les programmes en cours ne sont pas clairement explicités en termes de crédits de paiement se rattachant à des programmes anciens.

**36. Le budget n'inclut pas d'analyse de la sensibilité des estimations à l'évolution des variables économiques et les principaux risques budgétaires ne sont pas annoncés.** 3.1.5 La documentation budgétaire ne contient pas d'analyse de sensibilité des agrégats budgétaires aux hypothèses économiques et n'identifie pas les principaux aléas financiers, pouvant résulter par exemple de la situation financière des établissements et entreprises publics.

### **Clarté du contrôle de l'exécution budgétaire**

**37. Des procédures comptables et de contrôle interne anciennes et efficaces garantissent la régularité de la dépense mais mériteraient d'être modernisées.** 3.3.1 Le décret royal du 21 Avril 1967 portant règlement général de la comptabilité publique définit les modalités du contrôle a priori de la dépense publique. Il existe d'abord pour l'Etat un contrôle préalable des dépenses engagées<sup>44</sup> et des contrôles similaires pour les collectivités locales, et—de manière plus légère—les établissements publics. Ensuite, les comptables publics exercent un contrôle préalablement au paiement les dépenses. Le système garantit notamment une bonne connaissance des arriérés de paiement. Ce dispositif ancien et bien rodé est globalement fiable, même s'il reste souvent formaliste et générateur de délais. Des réflexions ont été engagées en vue d'alléger, de moderniser, et de mieux coordonner ces contrôles. Des textes ont déjà été pris au niveau du contrôle des dépenses engagées, ou pour les établissements publics. Une loi du 31 décembre 2001<sup>45</sup> allège sensiblement le contrôle des dépenses engagées de l'Etat, en introduisant un contrôle de substance, en fonction des risques du dossier, ainsi qu'un visa collectif et une certification pour les dépenses de faible montant. Il a également été institué un visa avec observation, pédagogique mais non bloquant lorsque l'acte de dépenses n'est pas entaché d'irrégularité au fond. Au niveau des établissements publics, une loi du 11 novembre 2003 prévoit une modulation des contrôles, en distinguant les contrôles préalables traditionnels, et un contrôle dit « d'accompagnement » (assez proche de la fonction exercée par le Contrôle d'Etat dans le système français) pour les établissements disposant d'un système de gestion et d'information intégré et fiable. Il existe un compte unique de trésorerie pour la gestion de l'Etat, des collectivités territoriales et les établissements publics. Pour ces derniers, toutefois, de nombreuses dérogations existent pour les établissements du secteur marchand, mais aussi pour certains établissements administratifs.

---

<sup>44</sup> Organisé en dernier lieu par un décret du 31 décembre 2001.

<sup>45</sup> Sur la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics.

38. **Les pratiques de gestion financière sont bien coordonnées.** La maîtrise 3.3.1, 2.1.4 d'œuvre de la gestion financière est assurée par la Direction du Trésor et des Finances extérieures au Ministère des Finances et de la Privatisation, notamment à l'aide des informations communiquées par la Trésorerie Générale du Royaume. En début d'année, le Ministre fait une première déclaration sur l'exécution du budget. Fin février, il annonce les besoins de financement prévisionnels pour l'ensemble de l'année. Chaque mois, la Direction du Trésor publie un communiqué de presse sur les intentions de levée de financements pour la période à venir. Chaque semaine sont publiées les caractéristiques des adjudications de Bons du Trésor. S'agissant des informations sur le stock de la dette, elles figurent, par grandes masses (dette interne, dette externe), dans la note de conjoncture publiée avant la fin du mois suivant. La Trésorerie Générale, de son côté, publie, un compte annuel de la dette publique intérieure, extrêmement détaillé, mais dans un délai de plus de 6 mois et seulement à l'intérieur du Ministère.<sup>46</sup>

39. **Les contrôles internes sont effectifs, mais les études d'impact et l'évaluation 3.3.3 des politiques publiques reste un domaine à développer.** Plusieurs types de contrôles internes existent. En premier lieu, l'Inspection Générale des Finances, créée en 1960, a vocation à contrôler a posteriori tous les ordonnateurs et comptables de l'Etat relevant des différents ministères, mais aussi tous les organismes publics ou quasi-publics, y compris les collectivités locales. Elle comprend actuellement 52 inspecteurs, et son indépendance est garantie d'une part par son rattachement direct au Ministre chargé des finances, et d'autre part par la nomination de l'Inspecteur Général par Dahir Royal. Elle exerce un contrôle de régularité et de conformité, renforcé par un contrôle de matérialité ; une large part des rapports d'audit est réservée à l'appréciation de la gestion et des performances ainsi qu'aux recommandations.<sup>47</sup> En second lieu, une Division de l'Audit et de l'inspection auprès du Trésorier Général du Royaume effectue des contrôles sur place des comptables publics. En troisième lieu, plusieurs ministères comportent une inspection générale chargée de contrôler et auditer les services à la demande du Ministère. Les travaux de ces divers corps de contrôle ne sont pas publiés en dehors de l'administration, mais certains peuvent être suivis de mesures disciplinaires ou de poursuites judiciaires, et ont quelquefois été relatés dans les médias.

Globalement, ce dispositif constitue une base satisfaisante de contrôle interne. Des progrès sont cependant possibles en continuant de s'appuyer, au plan des méthodes, sur les standards internationaux, et en améliorant la coordination entre les différents acteurs. De même, les études d'impact ou d'évaluation des politiques publiques doivent être développées.

40. **Les règles des marchés publics sont claires et bien définies.** Un nouveau 3.3.2 code des marchés publics a été institué par décret du 30 décembre 1998. Son objectif est

---

<sup>46</sup> Un compte annuel de la dette extérieure est en cours d'élaboration.

<sup>47</sup> L'IGF a en charge aussi, de manière contractuelle, l'audit de projets publics financés par dons ou emprunts extérieurs.

notamment d'assurer une meilleure transparence, de garantir le libre jeu de la concurrence, de moraliser la gestion des marchés publics. Le contrôle est assuré, avant la signature du marché, par le contrôle des dépenses engagées, et avant paiement par les comptables publics. Le respect des règles des marchés publics entre en outre dans le champ du contrôle a posteriori exercé par les inspections internes, l'Inspection des Finances et la Cour des Comptes. Il existe une Commission des marchés publics, qui a un rôle consultatif sur les textes, mais n'a pas de responsabilités opérationnelles. Globalement, ce dispositif répond aux standards, étant observé toutefois que sa bonne mise en application nécessite que soient poursuivies les actions de formation et la modernisation des outils informatiques de suivi. Par ailleurs, il existe un système classique de résolution des conflits (recours gracieux, recours judiciaires, réquisition, etc.).

41. **Les règles relatives à la fonction publique affirment le principe d'égal accès aux emplois publics. Toutefois, complexes et insuffisamment transparentes, ces règles apparaissent inadaptées aux besoins nouveaux des administrations et sont actuellement en cours de révision.** 3.3.2

La loi du 24 février 1958 portant statut général de la fonction publique<sup>48</sup> définit les droits et obligations des agents de l'Etat (cf. paragraphe 19) et énonce les principes généraux applicables à leur carrière (recrutement, rémunération, avancement, notation, mobilité, congés, sanctions disciplinaires et cessation de service). Parmi ces règles figurent l'égalité d'accès à l'emploi public, l'interdiction d'exercice d'activités privées lucratives, la protection des fonctionnaires contre les atteintes à leur personne, l'intervention d'un conseil de discipline pour les fautes les plus graves, la publication des nominations et promotions au bulletin officiel ainsi qu'un régime d'irresponsabilité civile pour les fautes commises dans le cadre du service. Au-delà de ces principes, le SGFP renvoie à plus de 50 statuts particuliers qui fixent par décret les règles précises applicables à chaque catégorie de fonctionnaires. Ces règles sont insuffisamment harmonisées et l'application des textes actuels peut conduire à des traitements différenciés d'agents aux obligations de service comparables. Par ailleurs, le caractère très général des dispositions du SGFP autorise des marges d'interprétation qui ont été utilisées de façon extensive dans la définition réglementaire des statuts particuliers. Par exemple, l'article 22 du SGFP n'affirme le principe de recrutement par concours que « sous réserve des dispositions temporaires prévues par la législation » et, de fait, seules certaines catégories de fonctionnaires sont soumises au recrutement par concours, les autres étant recrutées sur titre ou à la suite de simples entretiens. Par ailleurs, les règles actuelles, fondées essentiellement sur l'avancement à l'ancienneté, ne permettent pas de récompenser le mérite, de recruter les profils les mieux adaptés aux besoins de l'administration ou d'opérer les redéploiements géographiques et fonctionnels nécessaires. Conscientes de ces difficultés, les autorités ont engagé avec l'appui des bailleurs de fonds un processus important de réforme du statut général visant notamment à imposer une règle universelle de recrutement par concours, construire un système de rémunération incitatif, favoriser la mobilité des fonctionnaires, et harmoniser les différents statuts.

---

<sup>48</sup> Cette loi a été modifiée à dix reprises de 1958 à 2001.

## **Clarté des procédures internes de contrôle et indépendance de l'administration fiscale**

### **42. L'administration fiscale obéit à des procédures strictes de contrôle interne** 3.3.3

Les réponses que l'administration fiscale donne aux questions des contribuables sont publiées et lui sont opposables. L'informatisation de l'administration fiscale fait actuellement l'objet d'une réforme avec la mise au point de nouveaux schémas directeurs informatiques à la DGI comme à la TGR. Un service de contrôle interne existe.

### **43. Les fonctionnaires de l'administration fiscale bénéficient des mêmes** 3.3.4

**protections légales que celles offertes aux autres fonctionnaires.** La Direction générale des impôts est une direction du MFP. Son Directeur est nommé par Dahir. Les droits des fonctionnaires sont ceux définis par le statut de la fonction publique.

### **44. Le système comptable permet de préparer des rapports complets et** 3.3.1

**globalement exacts en cours d'année sur l'exécution du budget de l'administration centrale.** La tenue de la comptabilité générale de l'Etat et des collectivités territoriales est assurée par un réseau de comptables publics et une centralisation est assurée par la Trésorerie Générale du Royaume.

S'agissant des opérations de l'Etat, la Trésorerie Générale dresse :

- tous les jours, un tableau de bord destiné au Ministre, et donnant des informations sur quelques données : situation des disponibilités du Trésor, encours des instances de paiement, encours des adjudications de Bons de Trésor.
- tous les mois, à environ J+30, une situation des opérations du Trésor, présentant le cumul par grandes masses et en solde, et comparant les réalisations avec les prévisions budgétaires ainsi que les réalisations de l'année précédente. Ce document est diffusé au sein du Ministère des Finances et est notamment adressé à la DTFE aux fins d'établissement de la situation mensuelle des charges et des ressources du Trésor.
- en fin d'exercice, la Trésorerie Générale établit le compte général de l'administration des Finances, qui regroupe de manière exhaustive les opérations de l'année. Ce document est adressé pour contrôle à la Cour des Comptes, et constitue ensuite un élément important du projet de Loi de règlement. Actuellement, ce compte est établi avec un retard important : au 30 juin 2004, le dernier compte arrêté était celui de l'année 1999-2000.

Les données comptables sont cohérentes avec la comptabilité budgétaire, grâce à une comptabilité auxiliaire retraçant les opérations au même niveau de détail que la loi de finances. En outre, la comptabilité permet de connaître à tout moment les arriérés de paiement.

### **45. Si globalement le système comptable permet de donner des informations** 3.3.1

**régulières et fiables sur l'exécution du budget de l'Etat, il ne permet pas de constater aussi régulièrement la situation du secteur public local, ni la situation cumulée**

**Etat-Collectivités locales.** Une consolidation des opérations de l'année 2003 devrait être disponible très prochainement, et être suivie de situations mensuelles régulières. Par ailleurs, s'agissant de la comptabilité de l'Etat, les situations mensuelles ne sont pas encore totalement exhaustives.

46. **Le Plan comptable de l'Etat est ancien et ne correspond ni aux normes nationales, ni aux standards internationaux : il ne permet pas un suivi de type patrimonial, ni de présenter un compte de résultats et un bilan.** 3.3.1  
Un projet de nouveau Plan comptable a été élaboré. Il a obtenu en 2001 l'accord du Conseil National de la Comptabilité (CNC), mais ne sera applicable, au mieux, qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2006. De même, un projet de Plan comptable des collectivités locales est actuellement à l'examen du CNC.

47. **Le reporting financier couvre l'administration centrale, mais pas la totalité des administrations publiques.** 3.3.1, 2.1.1  
Seules les opérations de l'Etat peuvent faire l'objet de situations comptables infra annuelles, qui couvrent les opérations du Budget général, du Budget annexe, des comptes spéciaux de Trésor, et des services gérés de manière autonome. Au-delà, seules les opérations des collectivités locales, peuvent, dans l'état actuel des systèmes d'information, faire l'objet de consolidation avec celles de l'Etat. Un compte consolidé des opérations de l'Etat et des collectivités locales et leurs groupements au titre de la gestion 2003 a été élaboré à titre d'exemple et présenté en juillet 2004. Les opérations des établissements publics, qui ne sont pas exécutées par des comptables appartenant au réseau de la Trésorerie générale, ne sont pas consolidées, même à échéance annuelle. Seuls sont établis, par la Direction des entreprises publiques, des agrégats issus d'un échantillon des plus grosses unités.

48. **Le Parlement est informé de la situation des finances publiques en mi-année et reçoit des informations sur la situation des finances publiques relatives à l'année courante,** 3.4.1  
par une déclaration du Ministre des finances et de la privatisation devant la commission des finances. Le gouvernement répond également aux questions spécifiques posées par les Parlementaires en cours d'année sur l'exécution de la loi de finances. En outre, des séances sont organisées pour des présentations thématiques telles que la réforme budgétaire, le diagnostic et les perspectives de réforme des retraites et le système de rémunération dans la fonction publique.

49. **Les comptes définitifs vérifiés ne sont pas disponibles dans un délai de 12 mois après la fin de l'exercice budgétaire.** 3.4.2  
Bien que la Loi organique relative aux lois de finances prévoit que la loi de règlement doit être votée par le Parlement avant la fin de la deuxième année qui suit la fin de l'exercice, un retard de plusieurs années était constaté jusqu'à ces derniers mois. Les services concernés ont entrepris une action en vue de résorber ce retard : l'objectif est de présenter au Parlement, avant la fin de l'année 2004, le projet de Loi de règlement pour l'année 2002. Les comptes définitifs, compris dans la Loi de règlement sont publiés au Bulletin Officiel et sur le site internet du Ministère des Finances. Ces comptes portent sur toutes les opérations de l'Etat prévues dans la loi de finances et comprennent donc celles des services déconcentrés. Les opérations des collectivités locales et des établissements publics n'y figurent pas, dans la mesure où la loi de règlement a pour

objet de constater le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses du budget de l'Etat.

### **Budgétisation et suivi de l'exécution en fonction des objectifs visés**

50. **Les objectifs de politique générale sont annoncés et les progrès effectivement réalisés par rapport à ces objectifs sont communiqués au Parlement ; en revanche la budgétisation et le suivi restent fait selon les principes de budget de moyens.** 3.2.2, 3.4.2, 3.4.3  
Les objectifs généraux sont présentés au Parlement dans le cadre du rapport économique et financier accompagnant la Loi de finances ; pour la Loi de finances 2004, ils étaient au nombre d'une quinzaine. Toutefois, seuls les objectifs affectant directement les grands équilibres sont assortis d'indicateurs chiffrés. Il n'y a pas encore de communication systématique au public des objectifs et des résultats. La budgétisation comme le suivi restent faits selon les principes d'un budget de moyens. S'agissant des objectifs assignés aux échelons déconcentrés de l'Etat, la pratique commence à se mettre en place, dans le cadre de la responsabilisation des gestionnaires locaux et en contrepartie de la globalisation des crédits. En 2004, cinq ministères, représentant 17% des crédits d'investissement, mènent une expérimentation de globalisation des crédits.

## **D. Garanties d'Intégrité**

### **Intégrité des traitements de données**

51. **Les données budgétaires sont généralement fiables, et l'écart entre les prévisions des principaux agrégats budgétaires et les résultats effectifs est présenté et expliqué au Parlement, mais n'est pas présenté au public.** 4.1.1  
Les taux de consommation des crédits budgétaires, tels qu'ils ressortent des tableaux présentés dans l'étude d'évaluation de la gestion des finances publiques réalisée en octobre 2003 par la Banque Mondiale, attestent d'une bonne fiabilité des prévisions : ils se situent souvent au-dessus de 95% en ce qui concerne les opérations de fonctionnement, et il en est de même pour le taux d'engagement en investissement. Les crédits exceptionnels restent à un niveau raisonnable: en 2004, le volume des crédits pour dépenses imprévues est essentiellement constitué de provisions pour revalorisation des salaires et primes de départ à la retraite (2,3 Milliard de DH). Ces différents écarts sont analysés et expliqués au Parlement, notamment dans le rapport économique et financier accompagnant le projet de Loi de Finances. Les mouvements de crédits en cours d'année—qui restent relativement modestes—font l'objet de décrets qui ne sont pas publiés, mais sont soumis à l'examen de la Cour des Comptes dans le cadre de la loi de règlement. En revanche, les projections de revenus dans le budget annuel sont généralement conservatrices et les recettes perçues sont en général supérieures aux estimations de la loi de finance.

52. **Des déclarations sur la politique comptable suivie ne figurent ni dans la documentation budgétaire ni dans les documents comptables définitifs.** 4.1.2  
La comptabilité est tenue en base caisse « modifiée » : les dépenses sont inscrites au stade du visa des ordonnances ou mandats, et les recettes sont inscrites au moment de l'encaissement. La

comptabilité est tenue en partie double et permet de suivre la situation des opérations provisoires ou en instance. Ces règles, qui découlent du décret de 1967 sur la comptabilité publique, même si elles restent globalement fiables, ne sont plus conformes aux standards internationaux. Le projet de Plan comptable qui devrait être prochainement adopté par décret pour être appliqué en 2006 répond aux normes nationales et est cohérent avec les normes internationales. Toutefois, si sa mise en œuvre devait être différée à une date plus lointaine, il conviendrait d'en réexaminer certains aspects pour tenir compte des évolutions des systèmes d'information en matière comptable.

**53. Le processus de rapprochement des comptes et l'information budgétaire** 4.1.3  
**est assez efficace, mais est d'une grande lourdeur.** Les rapprochements entre les rapports comptables et les crédits budgétaires sont effectués régulièrement à plusieurs niveaux et apparaissent clairement dans le compte général de l'administration. Au total, ces dispositifs restent sûrs, mais ils sont d'une grande lourdeur et sont consommateurs de temps et de ressources. Une comptabilité des engagements est tenue par les ordonnateurs et les contrôleurs des dépenses engagées, qui s'ajustent en temps quasi-réel. Des rapprochements sont ensuite effectués, au moins mensuellement, entre la comptabilité budgétaire des ordonnateurs et la comptabilité générale tenue par les comptables. Toutefois, ces ajustements sont rendus difficiles en cours d'année par des décalages persistants dans la prise en compte des reports de crédits, ce qui explique en partie les délais nécessaires pour arrêter le compte général de l'administration des finances et, donc, pour préparer la Loi de règlement. Il existe, au Ministère des Finances et de la Privatisation, un projet de Gestion Intégrée de la Dépense (GID), qui vise à doter tous les acteurs d'un système d'information mutualisé, qui devrait garantir la cohérence entre les différents suivis, et accélérer la production des situations périodiques et des comptes définitifs. Les rapprochements entre les comptables du Trésor et la BAM sont effectués au jour le jour au niveau de chaque poste et mensuellement au niveau central. Les rapprochements avec le service des Comptes Courants Postaux sont également effectués régulièrement. Les contrôles de cohérence entre le niveau de la dette et le déficit budgétaire sont possibles à partir de la comptabilité de la Trésorerie générale et les informations détenues par la Direction du Trésor, ordonnateur des mouvements de la dette. La mise en place future d'une comptabilité patrimoniale devrait faciliter cet exercice.

### **Surveillance indépendante**

**54. L'audit externe est indépendant du pouvoir exécutif et couvre l'ensemble** 4.2.1  
**du champ des administrations publiques.** L'indépendance de la Cour des Comptes est garantie par la Constitution promulguée le 7 octobre 1996. Une loi du 13 juin 2002 portant Code des juridictions financières définit les modalités d'exercice des missions de la Cour et des Cours régionales des comptes. Le Premier président et le Procureur du Roi sont nommés par Dahir Royal. Tous les magistrats sont inamovibles. Le budget de la Cour et des Cours régionales est voté par le Parlement.

Le Premier Président présente en principe chaque année un rapport au Roi. Les juridictions financières exercent les contrôles suivants :

- un contrôle intégral sur la gestion des services de l'Etat, des collectivités locales , ainsi que les organismes dans lequel les organismes publics détiennent une participation majoritaire
- un contrôle sur l'emploi des fonds publics gérés par des organismes subventionnés
- un contrôle sur les fonds collectés par appel à la générosité publique

En outre, le Cour des Comptes produit un rapport sur l'exécution de la Loi de finances comportant déclaration générale de conformité entre les comptes individuels présentés par les comptables et le compte général du Royaume est produit au Parlement à l'appui de chaque projet de Loi de règlement. Le Parlement peut demander au Président de la Cour des précisions complémentaires sur son rapport.

La Cour de comptes a entamé en 2003 son activité en vertu du nouveau texte, mais doit d'abord s'efforcer de rattraper le retard accumulé dans le passé sur l'examen des comptes des comptables publics. De même, elle est concernée, comme les autres acteurs , par l'objectif de présentation dans des délais réduits du Projet de Loi de règlement, puisqu'il lui revient de certifier au préalable le compte général de l'administration des finances.

55. **Il est nécessaire de renforcer la capacité d'audit.** Depuis l'entrée en vigueur 4.2.1 du Code des juridictions financières en 2003, une profonde restructuration est en cours. 9 cours régionales ont été installées, et la Cour des comptes s'est réorganisée en 5 chambres. Diverses mesures ont été prises ou sont prévues pour renforcer à terme les capacités des juridictions notamment sur le plan méthodologique, au niveau du recrutement de nouveaux magistrats et de la formation, et aussi en ce qui concerne les moyens informatiques. Ce dispositif paraît de nature à garantir une activité efficace des juridictions, si le programme engagé se poursuit avec constance au cours des prochaines années et si des moyens budgétaires suffisants continuent à être accordés.

56. **L'évaluation externe des modèles macroéconomiques et des hypothèses de la loi de finances n'est pas systématique.** 4.2.2 Les prévisions macroéconomiques restent faites par les services du gouvernement et ne font pas l'objet d'un débat au sein d'une commission ou d'une instance indépendante.<sup>49</sup>

57. **La Direction de la statistique du Haut Commissariat au Plan dispose d'une large indépendance de fait.** 4.2.3 En dépit de l'absence de dispositions juridiques assurant l'indépendance de la Direction de la statistique et de la comptabilité nationale (qui est l'agence statistique marocaine), ce service administratif bénéficie d'une indépendance

---

<sup>49</sup> Comme indiqué plus haut, les modèles macroéconomiques ont fait l'objet lors de leur élaboration d'une assistance et d'une évaluation externes.

opérationnelle certaine, qui a été encore renforcée par la transformation de l'ancien ministère de la Prévision et du Plan dont elle dépend en Haut Commissariat au Plan.

### III. COMMENTAIRE DES SERVICES DU FMI

58. **Le système de gestion des finances publiques marocaines, qui reste centralisé et fondé sur un contrôle strict de la régularité de la dépense, bénéficie d'un niveau élevé de fiabilité, de sécurité juridique et permet la maîtrise des évolutions budgétaires.** La réforme fondamentale de la loi organique relative aux lois de finances intervenue en Novembre 1998, les décisions législatives et réglementaires qui l'ont accompagnée, ainsi que les réformes récentes se sont traduites par des avancées importantes en matière de clarté des normes budgétaires et comptables, d'accessibilité de l'information financière, de qualité des données financières et de maîtrise des processus de préparation et d'exécution de la dépense. 1.2

59. **La transparence des finances publiques est aujourd'hui globalement satisfaisante:**

- **La gestion des recettes et des dépenses publiques s'inscrit dans un cadre normatif précis,** qui offre de fortes garanties de stabilité et de sécurité juridique aux intervenants et confère aux différents acteurs de l'administration centrale de l'Etat des responsabilités claires et précisément définies. En particulier, la structure et les fonctions de l'administration centrale de l'Etat sont clairement spécifiées et la répartition des compétences entre les pouvoirs exécutif et législatif en matière financière est bien définie. Les relations entre l'administration publique et les autres entités du secteur public ont été en partie clarifiées, sous l'effet notamment de la séparation de plus en plus étanche entre les activités budgétaires de l'Etat et les responsabilités monétaires de la banque centrale. L'intervention de l'Etat dans le secteur privé, qui reste importante malgré un mouvement récent de privatisations, s'effectue de manière ouverte et publique et s'appuie sur des règles transparentes. 1.1
- **L'accès du Parlement et de l'opinion publique à l'information financière et budgétaire est globalement satisfaisante et le gouvernement s'attache à assurer une large diffusion des éléments relatifs à la gestion des finances publiques.** La préparation du budget, caractérisée par la maîtrise des enveloppes globales très en amont de la procédure, fait l'objet de processus clairement définis et bien acceptés par les acteurs. Le cadre macro-économique sur lequel repose le budget est exhaustif et homogène et ses hypothèses sous jacentes sont clairement décrites et publiées. Les documents de présentation budgétaire fournissent une information relativement détaillée sur les agrégats de finances publique même si elle est dispersée, complexe, et insuffisamment standardisée. 2.1
- **Les procédures d'exécution de la dépense sont fiables et clairement organisées et permettent de contrôler efficacement les autorisations de dépenses accordées par le Parlement.** Les systèmes de contrôle a priori de la dépense permettent 3.3

de prévenir les irrégularités et d'obtenir des données d'exécution d'une grande fiabilité, même si ces processus sont lents et empreints de formalisme. La Constitution a récemment consacré l'existence d'une institution indépendante de contrôle externe (la Cour des Comptes) dont le rôle doit être encore renforcé pour assurer un contrôle efficace des comptes des organismes publics et initier un véritable contrôle de gestion des ordonnateurs. La direction statistique du Haut-commissariat au Plan, qui constitue un département ministériel, bénéficie de fait d'une grande indépendance technique dans la conduite de ses travaux.

**60. Des progrès restent toutefois à accomplir pour que les finances publiques marocaines soient gérés dans des conditions de transparence conformes aux meilleures pratiques internationales :**

- **La couverture du budget de l'Etat et le périmètre d'application des procédures de gestion des dépenses publiques sont limités aux opérations des administrations centrales de l'Etat,** à l'exclusion des régimes de sécurité sociale obligatoire, des établissements publics administratifs (dont le Fonds Hassan II) et des collectivités locales. L'importance croissante des activités des démembrés de l'Etat et l'ampleur des risques qui leur sont associés—notamment dans le secteur financier et en matière d'équilibre actuariel des régimes de retraites—nécessitent que ce périmètre soit progressivement élargi à l'ensemble des administrations publiques. La nature des opérations du Fonds Hassan II justifierait qu'elles soient incluses dans le tableau des opérations budgétaires de l'administration centrale présenté dans le rapport économique et financier annexé à la loi de finances. A plus long-terme, le suivi des opérations budgétaires devrait couvrir l'ensemble des administrations publiques centrales (y compris les organismes de sécurité sociale et les autres établissements publics administratifs) et être élargi aux administrations locales. En outre, la qualité de l'information budgétaire pourrait être améliorée en : 1.1/3.2
- Précisant les sources et les méthodes sur lesquelles sont fondées la compilation des informations budgétaires ;
- Fournissant les séries statistiques mensuelles sur les agrégats budgétaires ; et
- Diffusant un calendrier de publication pour les statistiques de finances publiques.
- **Le cadre comptable des opérations de l'Etat est obsolète et ne répond plus aux besoins de l'administration.** Il doit être réformé rapidement afin de compléter l'information actuelle sur le suivi de la consommation des crédits par des états comptables clairs et exhaustifs. A cet égard, la TGR a préparé un nouveau plan comptable de l'Etat qui a été adopté par le CNC. 3.3
- **L'absence d'un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) et le caractère sommaire des informations publiées dans la loi de finances pour les années précédant l'exercice budgétaire ne permettent pas d'apprécier les choix budgétaires de** 2.1

l'année en fonction des réalisations passées et des contraintes pluriannuelles des finances publiques. La création d'un CBMT étroitement coordonné avec la préparation de la loi de finances annuelle permettrait de mieux apprécier la viabilité à court et moyen terme des finances publiques et faciliterait la réalisation des programmes d'économies<sup>50</sup> qui s'avèreraient nécessaires pour assurer la soutenabilité du budget.

- **Les risques associés à la gestion des finances publiques en matière de passifs conditionnels et d'équilibres actuariels des régimes de retraite ne sont pas évalués de façon systématique** et la loi de finances ne contient pas d'informations précises à ce sujet. L'importance des opérations en cours de restructurations financières et la fragilité de plusieurs régimes importants de retraite nécessiteraient que des informations plus homogènes et détaillées soient fournies au Parlement et à l'opinion publique sur ces sujets. 3.1
- **Le Parlement est insuffisamment informé des conditions d'exécution de la loi de finances** en raison des retards dans la soumission des lois de règlement,<sup>51</sup> de la désaffectation pour la procédure de la loi de finances rectificatives et de l'absence d'une information budgétaire systématique à mi-année.<sup>52</sup> La dispersion de l'information contenue dans le projet de loi de finances nuit également à la lisibilité et à l'accessibilité des documents budgétaires dont la forme devrait être simplifiée. L'information contenue dans la loi de finances – quoique déjà dense et détaillée – pourrait être encore améliorée : il n'existe pas à ce jour d'état récapitulatif sur le niveau des dépenses fiscales, l'information sur les comptes spéciaux du Trésor n'est pas suffisante et le rôle important que joue le Fonds Hassan II dans le financement des investissements publics justifierait que davantage d'information soit fournie sur son activité. 3.4
- **La gestion des dépenses publiques reste fondée sur une logique de moyens et est encadrée des procédures de contrôle préalables lourdes et complexes, qui ne laissent pas suffisamment de place à la responsabilisation des gestionnaires.** La formulation des choix budgétaires ne prend pas suffisamment en compte les objectifs et les résultats de l'action publique bien que des initiatives aient été récemment lancées pour introduire une budgétisation axée sur la performance. Ces initiatives nécessiteraient 3.4

---

<sup>50</sup> Notamment en matière de masse salariale.

<sup>51</sup> La loi de règlement relative à l'exercice 1998-99 est en cours d'adoption par le Parlement. Pour les exercices suivants, les ministères concernés ont été mobilisés pour soumettre au Parlement les projets de loi correspondants avant fin 2004.

<sup>52</sup> S'il n'existe pas de rapport formalisé et systématique du gouvernement au Parlement sur l'exécution à mi-année, le Ministre des finances et de la privatisation présente des informations sur cette exécution aux commissions des finances du Parlement. Des informations sommaires sont présentées sur l'exécution des lois de finances des années n-2 et n-1 à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances de l'année n. Les Parlementaires peuvent également interroger le MFP sur l'exécution de la loi de finances par le biais des questions orales et écrites.

d'être progressivement étendues une fois que le nouveau cadre budgétaire et comptable issue des réformes de la fin des années 90 sera stabilisé.<sup>53</sup>

61. **Les propositions formulées en ce sens sont classées par ordre de priorité décroissant.** Un nombre significatif de ces propositions a déjà fait l'objet d'études de la part des autorités et plusieurs de ces recommandations sont à l'état de projet, ou même, pour certaines d'entre elles (groupe d'étude sur l'évaluation de la dépense fiscale, préparation d'un rapport sur les CST, formulation d'un CBMT) ont déjà fait reçu un début d'application.
- A. Elargir la couverture des statistiques des finances publiques et introduire une notion de solde global élargi en tant que critère essentiel d'appréciation de la stratégie budgétaire:** 3.2.3
- élargir graduellement le champ d'application de la politique budgétaire et des procédures de gestion des finances publiques à l'ensemble des administrations publiques.
  - commencer par assurer une couverture complète des administrations centrales de l'Etat en assurant un suivi régulier de la situation consolidée du budget (dans sa forme actuelle), augmenté du Fonds Hassan II, puis des autres établissements publics non-marchands et des régimes de sécurité sociale obligatoires.
  - consacrer le solde global des opérations budgétaires des administrations centrales de l'Etat (y compris organismes de sécurité sociale et établissements non marchands) en tant qu'indicateur fondamental de suivi des évolutions des finances publiques ; dans une première étape suivre le solde de la situation consolidée du budget et un solde augmenté de l'ensemble des organismes non-marchands pour lesquels l'information est disponible (dont le Fonds Hassan II).
  - étendre ensuite ce périmètre aux collectivités locales.
  - introduire à terme des indicateurs de suivi de l'ensemble du secteur public.<sup>54</sup>
- B. Moderniser la comptabilité générale des opérations de l'Etat et des collectivités locales en complément du suivi budgétaire de la consommation des crédits :** 3.3.1

---

<sup>53</sup> La TGR étudie une réforme des contrôles visant à un allègement et à une plus grande sélectivité.

<sup>54</sup> Ces recommandations supposent qu'un compte des administrations publiques soit établi année après année par les comptables nationaux du Haut Commissariat au Plan sur la base des données comptables (et non d'estimations) et donc que les informations statistiques et comptables nécessaires lui soient effectivement et régulièrement communiquées avec un degré de détails approprié.

- mettre en oeuvre dans un délai de deux ans une réforme du plan comptable de l'Etat conforme à la fois aux normes comptables nationales et cohérente avec les standards internationaux, tout en gardant une cohérence étroite entre la nomenclature budgétaire auxiliaire de la dépense et le plan comptable de l'Etat.
  - appliquer le nouveau plan comptable des collectivités locales.
  - ajouter des critères de localisation de la dépense dans la nomenclature budgétaire de l'Etat pour favoriser la déconcentration financière.
  - accélérer la mise en place du système de gestion intégré de la dépense (GID).
- C. Incrire la formulation du budget dans un cadre pluriannuel:** 2.1.2
- finaliser la construction du Cadre Budgétaire à Moyen Terme.
  - utiliser la première année du CBMT comme point de départ de la préparation du budget annuel.
- D. Simplifier la présentation des documents budgétaires pour en améliorer l'accessibilité et la lisibilité:**
- réduire la fragmentation des comptes du budget annuel en accélérant le mouvement de suppression des SEGMA et des CST dont l'existence n'est pas justifiée et en évitant de recréer de nouvelles entités comparables. 3.2.1
  - améliorer la présentation du tableau d'équilibre voté dans la loi de finances en distinguant les opérations définitives et temporaires. 3.1.3
  - consolider dans un seul fascicule par Ministère (morasse) les emplois, crédits de fonctionnement et crédits d'investissement relatifs à ce ministère. 3.2.1
  - séparer le secteur des administrations publiques et celui du secteur public dans le rapport sur les entreprises et établissements publics annexé au projet de loi de finances. 3.2.3
  - introduire une déclaration de politique budgétaire générale devant le Parlement en amont de la présentation du projet de loi de finances. 3.1.1
- E. Renforcer l'évaluation et la gestion des risques dans le domaine des finances publiques:** 3.1.5
- entreprendre une évaluation systématique du risque actuariel posé par les régimes obligatoires de sécurité sociale et publier cette information en accompagnement des documents budgétaires.

- publier dans la même forme une analyse annuelle des passifs conditionnels.
- inclure dans le budget une analyse de la sensibilité des estimations budgétaires à l'évolution des variables économiques et une étude de la viabilité à moyen terme des finances publiques.
- renforcer le contrôle de l'Etat dans les entreprises et les établissements publics présentant les risques potentiels les plus élevés pour les finances publiques.

**F. Améliorer l'information du Parlement et du public sur les conditions d'exécution de la loi de finances:**

- respecter les délais légaux en matière de présentation et de vote de la loi de règlement. 3.4.2
- présenter au Parlement un rapport à mi-année sur les conditions de l'exécution de la loi de finances de l'année. 3.4.1
- annoncer un calendrier prévisionnel de publication du tableau général des ressources et des charges du trésor et augmenter le niveau de détail fourni dans ces tableaux. 2.2.2
- réhabiliter la pratique de la loi de finances rectificatives et diminuer de façon corollaire le volume des crédits non spécialisés dans la loi de finances (dotation pour dépenses imprévues et charges communes). 3.4.1
- publier un compte annuel des administrations publiques et du secteur public à l'appui de la loi de règlement. 3.2.4
- communiquer au Parlement le rapport annuel du contrôle des Dépenses Engagées. 3.4.2
- publier les textes réglementaires de mouvements de crédits. 3.4.1

**G. Enrichir l'information présentée dans les documents budgétaires:**

- présenter un état annuel des dépenses fiscales. 1.2.2
- améliorer l'information disponible sur le Fonds Hassan II en lui consacrant un rapport spécifique annexé au projet de loi de finances. 3.2.1
- accorder un statut d'annexe obligatoire à certains documents annexés à la loi de finances: REF, fascicules de budgets votés par ministère, rapports sur les démembrements de l'administration. 3.2.1

- distinguer, dans la présentation des crédits, les mesures nouvelles (en augmentation ou en réduction de crédits) des crédits nécessaires à la continuation des politiques déjà arrêtées. 3.1.4

**H. Entreprendre un effort de codification des textes juridiques applicables en matière de finances publiques:**

- Compte tenu de l'ampleur des risques que peut avoir à supporter le budget de l'Etat, clarifier le rôle de respectif de l'Etat, des caisses de sécurité sociale et des représentants des assurés dans le maintien de l'équilibre financier à long terme des régimes sociaux et le contrôle/tutelle qu'exerce l'Etat sur ces régimes. 1.1.1
- introduire des éléments normatifs de distinction entre les EPA et les EPIC. 1.1.1
- codifier les textes de législation fiscale (code général des impôts) et ceux applicables aux collectivités locales (code général des collectivités locales) et à la fonction publique (statut général de la fonction publique). 1.2.2
- imposer un principe universel de recrutement par concours dans la fonction publique. 3.3.2
- publier les textes relatifs aux modalités de répartition de la fiscalité transférée aux administrations locales. 1.2.2

**I. Mettre en œuvre de façon progressive une gestion budgétaire axée sur la performance et encourager les pratiques d'évaluation dans les départements ministériels:** 3.4.3

- mettre en œuvre une nomenclature de missions et de programmes associés à des objectifs précis d'action publique.
- élaborer des indicateurs de performance pertinents et en nombre limité pour chacun des programmes.
- assurer une plus grande fongibilité des crédits à l'intérieur des programmes.
- généraliser la procédure de contractualisation entre l'Etat, ses EPIC et entreprises publiques.

**J. Alléger progressivement les contrôles formels a priori (en fonction de la fiabilité des procédures de gestion des entités concernées) et leur substituer un contrôle a posteriori systématique et aux méthodes renouvelées.**

- généraliser le contrôle financier d'accompagnement dans les EPA et EPIC les plus performants. 3.3.3

- poursuivre l'accompagnement budgétaire des juridictions financières pour assurer l'efficacité de leurs missions de contrôle juridictionnel et de gestion. 4.2.1
- mettre en place des cellule de contrôle de gestion au sein des directions financières des ministères. 3.3.3

**TABLEAUX RESUMES**

**Tableau 1. Evaluation Résumée des Pratiques**

Référence dans le Code	Evaluation Résumée	Commentaire
<b>Résumé d'ensemble</b>		
<b>Définitions claires des attributions et responsabilités</b>		
1.1.1	<p>Les statistiques de comptabilité nationale définissent le secteur des administrations publiques conformément au manuel de statistiques de finances publiques.</p> <p>En revanche, en matière de présentation budgétaire et de suivi de la situation des finances publiques, les activités des administrations publiques ne sont pas clairement identifiées : la consolidation des informations budgétaires s'effectue actuellement au niveau des seules administrations centrales de l'Etat à l'exclusion des établissements publics et des organismes de sécurité sociale.</p> <p>Les relations entre les administrations publiques d'une part, et les institutions financières publiques et les entreprises non financières d'autre part, sont transparentes et clairement établies.</p>	<p>Compte tenu de l'ampleur des risques que peut avoir à supporter le budget de l'Etat, clarifier le rôle de respectif de l'Etat, des caisses de sécurité sociale et des représentants des assurés dans le maintien de l'équilibre financier à long terme des régimes sociaux et le contrôle/tutelle qu'exerce l'Etat sur ces régimes.</p> <p>Introduire des éléments normatifs de distinction entre les EPA et les EPIC.</p>
1.1.2	<p>Les rôles de pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire en matière de finances publiques, sont clairement définis par la constitution du 13 septembre 1996 et la loi organique n° 7-98 du 26 novembre 1998 relative à la loi de finances (L.O).</p> <p>La répartition des responsabilités entre les différents niveaux d'administration publique est clairement définie par la loi mais l'autonomie financière des collectivités locales demeure limitée.</p>	
1.1.3	<p>Les mécanismes de coordination et de gestion des activités budgétaires et extrabudgétaires ne sont pas définis avec suffisamment de clarté</p>	
1.1.4	<p>Les organismes publics à caractère financier exercent un nombre limité d'activités quasi-budgétaires.</p> <p>Dans la plupart des cas, le montant de dividendes que les entreprises publiques doivent transférer au budget est déterminé par négociation entre le ministère des finances et l'organisme concerné.</p> <p>La banque centrale (<i>Bank Al-Maghrib</i>—BAM) est opérationnellement indépendante et a un rôle budgétaire limité.</p>	
1.1.5	<p>Les participations de l'Etat dans le secteur productif restent importantes malgré les privatisations intervenues ces dernières années. La gestion du secteur public est clairement définie.</p> <p>Le cadre législatif relatif à la privatisation est clair, de même que l'enregistrement des recettes de privatisation dans les comptes budgétaires.</p>	

	Les lois et le cadre réglementaire assurant la régulation du secteur privé non bancaire sont en général clairs et stables, mais parfois complexes.	
<i>1.2.1</i>	La gestion des dépenses publiques est définie par un cadre juridique et administratif clair, fortement inspiré du modèle français de séparation stricte entre l'ordonnateur et le comptable. Ces règles sont très largement respectées.	
<i>1.2.2</i>	La base légale des prélèvements fiscaux est claire; la législation fiscale est moderne, mais complexe et sujette à des modifications fréquentes. Les procédures d'administration de l'impôt et les droits légaux des contribuables sont bien définis.  Les exonérations fiscales sont multiples et le chiffrage des dépenses fiscales est en cours d'élaboration.	Présenter un état annuel des dépenses fiscales.  Codifier les textes de législation fiscale (code général des impôts) et ceux applicables aux collectivités locales (code général des collectivités locales) et à la fonction publique (statut général de la fonction publique).  Publier les textes relatifs aux modalités de répartition de la fiscalité transférée <i>1.2.2</i> aux administrations locales.
<i>1.2.3</i>	Les fonctionnaires ne sont pas soumis à un code de conduite au-delà des obligations qui leur sont imposées dans le statut général de la fonction publique ou les textes particuliers régissant le statut des fonctionnaires des établissements publics.	
<b>Accès public à l'information</b>		
<i>2.1.1</i>	La documentation budgétaire couvre l'intégralité des activités budgétaires des administrations centrales—à l'exception des régimes de sécurité sociale et des organismes divers d'administration centrale (ODAC)—mais l'éclatement de la présentation budgétaire nuit à sa clarté et à sa lisibilité.  Les documents budgétaires ne fournissent pas d'informations sur les activités budgétaires de l'ensemble des administrations publiques.  Le total des dépenses militaires apparaît de façon claire et exhaustive dans le budget.  Le reporting financier couvre l'administration centrale, mais pas la totalité des administrations publiques.	
<i>2.1.2</i>	La documentation budgétaire met en évidence de façon sommaire les principaux agrégats de finances publiques pour les trois années précédant l'exercice budgétaire mais ne fournit pas d'information pour les années suivant l'exercice budgétaire.	Inscrire la formulation du budget dans un cadre pluriannuel.
<i>2.1.3</i>	A l'exception du montant des garanties sur la dette extérieure, les passifs éventuels ne sont pas énumérés dans les documents budgétaires ou publiés.  Les documents budgétaires n'incluent aucune estimation des dépenses fiscales mais ces dépenses devraient être évaluées à l'horizon 2006.	

	Le montant des activités quasi-budgétaires des entités financières et non financières est limité.	
2.1.4	La quantité d'information publiée sur la dette extérieure et intérieure brute est importante mais peut être encore développée. Il existe une publication seulement partielle des actifs financiers de l'administration centrale. Les pratiques de gestion financière sont bien coordonnées.	
2.2.1	Il n'existe pas d'engagement officiel de diffuser régulièrement les données de finances publiques et les calendriers de diffusion des données ne sont pas annoncés à l'avance.	
2.2.2	Le calendrier de diffusion des informations sur les finances publiques doit être annoncé à l'avance	Annoncer un calendrier prévisionnel de publication du tableau général des ressources et des charges du trésor et augmenter le niveau de détail fourni dans ces tableaux.
<b>Préparation, exécution et information budgétaires transparentes</b>		
3.1.1	Au-delà d'objectifs généraux affichés dans la note de présentation annexée au budget, le budget ne s'inscrit pas dans un cadre de programmation pluriannuelle et ne fournit pas d'analyses sur la viabilité à moyen terme des finances publiques. La nomenclature budgétaire comprend des classifications économique, fonctionnelle et administrative et est pour l'essentiel conforme aux standards internationaux.	Introduire une déclaration de politique budgétaire générale devant le Parlement en amont de la présentation du projet de loi de finances.
3.1.2	La conduite de la politique budgétaire n'est pas encadrée par des règles préétablies.	
3.1.3	Le cadre macroéconomique et les hypothèses sur lesquelles repose le budget sont clairement présentés dans le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances.	Améliorer la présentation du tableau d'équilibre voté dans la loi de finances en distinguant les opérations définitives et temporaires.
3.1.4	Les documents budgétaires ne distinguent pas suffisamment clairement les estimations des nouvelles initiatives, en recettes et en dépense, et celles des coûts des politiques mises en oeuvre.	Distinguer, dans la présentation des crédits, les mesures nouvelles (en augmentation ou en réduction de crédits) des crédits nécessaires à la continuation des politiques déjà arrêtées.
3.1.5	Le budget n'inclut pas d'analyse de la sensibilité des estimations à l'évolution des variables économiques et les principaux risques budgétaires ne sont pas annoncés.	Renforcer l'évaluation et la gestion des risques dans le domaine des finances publiques.
3.2.1	La préparation de la loi de finances, placée sous la responsabilité du Ministre des Finances, fait l'objet de procédures clairement spécifiées, qui sont très largement comprises et appliquées par les Ministères gestionnaires.	Réduire la fragmentation des comptes du budget annuel en accélérant le mouvement de suppression des

		<p>SEGMA et des CST dont l'existence n'est pas justifiée et en évitant de recréer de nouvelles entités comparables.</p> <p>Consolider dans un seul fascicule par Ministère (morasse) les emplois, crédits de fonctionnement et crédits d'investissement relatifs à ce ministère.</p> <p>Améliorer l'information disponible sur les comptes spéciaux du trésor et le Fonds Hassan II en leur consacrant des rapports spécifiques annexés au projet de loi de finances.</p> <p>Accorder un statut d'annexe obligatoire à certains documents annexés à la loi de finances: REF, fascicules de budgets votés par ministère, rapports sur les démembrements de l'administration.</p>
3.2.2	<p>Les objectifs de politique générale sont annoncés et les progrès effectivement réalisés par rapport à ces objectifs sont communiqués au Parlement ; en revanche, la budgétisation et le suivi restent fait selon les principes de budget de moyens.</p>	
3.2.3	<p>Le solde global des opérations des administrations publiques et celui du secteur public ne sont pas suivis. Le principal indicateur de la situation des finances publiques est le solde global de l'administration centrale (hors établissements publics nationaux et régime de Sécurité Sociale, mais y compris recettes de privatisation).</p>	<p>Élargir la couverture des statistiques des finances publiques et introduire une notion de solde global élargi en tant que critère essentiel d'appréciation de la stratégie budgétaire.</p> <p>Séparer le secteur des administrations publiques et celui du secteur public dans le rapport sur les entreprises et établissements publics annexé au projet de loi de finances.</p>
3.2.4	<p>Le solde des opérations du secteur public doit être communiqué lorsque d'autres entités que l'administration publique exercent des activités quasi-budgétaires significatives.</p>	<p>Publier un compte annuel des administrations publiques et du secteur public à l'appui de la loi de règlement.</p>
3.3.1	<p>Des procédures comptables et de contrôle interne anciennes et efficaces garantissent la régularité de la dépense mais mériteraient d'être modernisées.</p>	<p>Moderniser la comptabilité générale des opérations de l'Etat et des collectivités locales en complément du</p>

			suivi budgétaire de la consommation des crédits.
	<p>Les pratiques de gestion financière sont bien coordonnées.</p> <p>Le reporting financier couvre l'administration centrale, mais pas la totalité des administrations publiques.</p> <p>Le système comptable permet de préparer des rapports complets et globalement exacts en cours d'année sur l'exécution du budget de l'administration centrale.</p>		
3.3.2	Les procédures relatives à l'emploi des fonctionnaires sont clairement définies.		Imposer un principe universel de recrutement par concours dans la fonction publique.
3.3.2	Les règles des marchés publics sont claires et bien définies.		
3.3.3	Les contrôles internes sont effectifs, mais les études d'impact et l'évaluation des politiques publiques restent un domaine à développer.		<p>Généraliser le contrôle financier d'accompagnement dans les EPA et EPIC les plus performants.</p> <p>Mettre en place des cellules de contrôle de gestion au sein des directions financières des ministères.</p>
3.3.3	L'administration fiscale obéit à des procédures strictes de contrôle interne		
3.3.4	Les fonctionnaires de l'administration fiscale bénéficient des mêmes protections légales que celles offertes aux autres fonctionnaires.		
3.4.1	Il n'existe pas de rapport informant le Parlement de la situation des finances publiques en mi-année autre que la présentation faite par le ministre des finances à la commission des finances. Le Parlement ne reçoit pas d'informations infra annuelles sur la situation des finances publiques relatives à l'année courante, à l'exception des tableaux de situation mensuelle des ressources et des charges du trésor publiés par la DTFE et les réponses aux questions spécifiques posées par les Parlementaires en cours d'année sur l'exécution de la loi de finances.		<p>Présenter au Parlement un rapport à mi-année sur les conditions de l'exécution de la loi de finances de l'année.</p> <p>Réhabiliter la pratique de la loi de finances rectificatives et diminuer de façon corollaire le volume des crédits non spécialisés dans la loi de finances (dotation pour dépenses imprévues et charges communes).</p> <p>Publier les textes réglementaires de mouvements de crédits.</p>
3.4.2	Les comptes définitifs vérifiés ne sont pas disponibles dans un délai de 12 mois après la fin de l'exercice budgétaire.		<p>Respecter les délais légaux en matière de présentation et de vote de la loi de règlement.</p> <p>Communiquer au Parlement le rapport annuel du contrôle des Dépenses</p>

	Engagées.
3.4.3	<p>Une comparaison des résultats et des objectifs des principaux programmes budgétaires doit être communiquée aux autorités législatives chaque année.</p>
<b>Garanties d'intégrité</b>	
4.1.1	<p>Les données budgétaires sont fiables, et l'écart entre les prévisions des principaux agrégats budgétaires et les résultats effectifs est présenté et expliqué au Parlement, mais n'est pas présenté au public.</p>
4.1.2	<p>Des déclarations sur la méthode comptable ne figurent pas dans la documentation budgétaire et dans les documents comptables définitifs.</p>
4.1.3	<p>Le processus de rapprochement des comptes et l'information budgétaire est assez efficace, mais est d'une grande lourdeur.</p>
4.2.1	<p>L'audit externe est indépendant du pouvoir exécutif et couvre l'ensemble du champ des administrations publiques.</p>
4.2.1	<p>Il est nécessaire de renforcer la capacité d'audit.</p>
4.2.1	<p>Le Parlement délibère seulement sur le rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution de la loi de finances.</p>
4.2.2	<p>L'évaluation externe des modèles macroéconomiques et des hypothèses de la loi de finances n'est pas systématique.</p>
4.2.3	<p>La Direction de la statistique du Haut Commissariat au Plan dispose d'une large indépendance de fait.</p>
	<p>poursuivre l'accompagnement budgétaire des juridictions financières pour assurer l'efficacité de leurs missions de contrôle juridictionnel et de gestion.</p>

**Tableau 2. Accès du Public à l'Information—Résumé**

	<b>Elément d'information budgétaire et financière</b>	<b>Inclus dans le budget/les documents de suivi de l'exécution</b>	<b>Accessibilité pour le public</b>	<b>Référence au paragraphe du rapport</b>	<b>Référence dans le Code.</b>
1.	Estimation du budget des administrations centrales (AG)	Oui	Publié Presse/internet	Para. 27	2.1.1
2.	Dépenses militaires des AC	Oui	Partiellement	Para. 1	2.1.1
3.	Fonds extrabudgétaires des AC	Oui—Rapports annuels des caisses les plus importantes	Oui	Para. 1	2.1.1
4.	Exécution du budget des AC	Oui.— Loi de finances-REF (3 années précédentes) Loi de règlement Tableau des Ressources et des Charges de l'Etat (mensuellement)	Oui, mais retard pour les lois de règlement	Para. 43, 44, et 45	2.1.2
5.	Prévisions du budget des AC	Oui. Loi de finances (1 année) Informations détaillées	Oui. Pas de programmation pluriannuelle.	Para. 32	2.1.2
6.	Passif éventuel des AC	Non.	n/a	Para. 22	2.1.3
7.	Dépenses fiscales des AC	Non. Envisagé pour la loi de finances 2005	n/a	Para. 23	2.1.3
8.	AQBs des AC	Oui. Subventions pour entités publiques exerçant des AQBs mentionnées dans la loi de finances.	Oui.	Para. 4 et 24	2.1.3
9.	Hypothèses macroéconomiques	Oui. Dans le REF.	Oui.	Para. 30	3.1.3
10.	Analyse des risques budgétaires/analyses de sensibilité	Non.	n/a	Para. 35	3.1.5
11.	Dette des AC	Oui. Dans présentation annuelle du Ministre des finances, rapports annuels sur dettes intérieures et extérieures.	Oui Presse et Internet	Para. 25	2.1.4

	Elément d'information budgétaire et financière	Inclus dans le budget/les documents de suivi de l'exécution	Accessibilité pour le public	Référence au paragraphe du rapport	Référence dans le Code.
12.	Actifs financiers des AC	Partiellement dans rapport annexé à la loi de finances, sauf prêts et avances du trésor Agences responsables: DEPP, BAM, TGR	Oui.	Para. 26	2.1.4
13.	Analyse de soutenabilité	Oui. Ponctuellement par DEPG. Couvrant ensemble des APU	Non.	Para. 32	3.1.1
14.	Estimations du budget des APU	Non.	n/a	Para. 1 et 2	2.1.5
15.	Rapports mensuels/trimestriels sur les résultats budgétaires des AC	Oui. Tableau des ressources et des charges de l'Etat à (entre J+20 et J+30). Réconciliation effectuée. Pas de revue systématique du budget à mi-parcours.	Oui, sur site internet du MFP.	Para. 43	3.4.1
16.	Rapports mensuels/trimestriels sur les résultats budgétaires des APU	Non.	n/a	Para. 44	3.4.1
17.	Comptes consolidés finaux des AC	Oui. Loi de règlement audité par la cour des comptes (théoriquement 2 ans mais retards)	Oui.	Para. 46	3.4.2
18.	Comptes consolidés finaux des APU	Non	n/a	Para. 44	3.4.2