



Royaume du Maroc



RAPPORT
SUR LA PERFORMANCE DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
PEFA

Rapport final

Septembre 2016

Rapport sur la performance de la gestion des finances publiques (PEFA)

Rapport final - Septembre 2016



Le processus d'assurance qualité suivi durant la réalisation de ce rapport répond à toutes les exigences du Secrétariat PEFA et reçoit en conséquence la mention « PEFA CHECK ».

LISTE DES ABBRÉVIATIONS

ADII	Administration des Douanes et Impôts Indirects
ADM	Société Nationale des Autoroutes du Maroc
AFD	Agence Française de Développement
AMDI	Agence Marocaine de Développement des Investissements
ANPME	Agence Nationale pour la Promotion de la Petite et Moyenne Entreprise
AREF	Académie Régionale de l'Education et de la Formation
AT	Assistance Technique
BAD	Banque Africaine de Développement
BADR	Base Automatisée des Douanes en Réseau
BAM	Banque centrale (Bank Al-Maghrib)
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BIRD	Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
BM	Banque Mondiale
BO	Bulletin Officiel
CAS	Compte d'Affectation Spéciale
CC	Cour des Comptes
CDBF	Cour de Discipline Budgétaire et Financière
CCG	Caisse Centrale de Garantie
CCG	Conseil de Coopération du Golfe
CDE	Contrôle des Dépenses de l'Etat
CDG	Caisse de Dépôt et de Gestion
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CFAP	Classification des Fonctions des Administrations Publiques
CFR	Caisse pour le Financement Routier
CGNC	Code Général de la Normalisation Comptable
CHU	Centre Hospitalier Universitaire
CLT	Commission Locale de Taxation
CMD	Contrôle Modulé de la Dépense
CMR	Caisse Marocaine des Retraites
CNRF	Commission Nationale de Recours Fiscal
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
COFOG	Classification Of the Functions Of Government (voir CFAP)
CPAR	Rapport Analytique sur la Passation des Marchés dans un pays (<i>Country Procurement Assessment Report</i>)
CPS	Stratégie de partenariat pays (<i>Country Partnership Strategy</i>)
CRC	Cour Régionale des Comptes
CST	Comptes Spéciaux du Trésor

CT	Collectivité Territoriale
DAAG	Direction des Affaires Administratives et Générales
DB	Direction du Budget
DDE	Direction des Domaines de l'Etat
DEPF	Direction des Etudes et des Prévisions Financières
DEPP	Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation
DGCL	Direction Générale des Collectivités Locales
DGI	Direction Générale des Impôts
DH	Dirham Marocain
DRH	Directeur des Ressources Humaines
DTFE	Direction du Trésor et des Finances Extérieurs
EEP	Etablissements et Entreprises Publics
EPNM	Etablissement Public Non Marchand
EP	Etablissement Public
ERFP	Évaluation de la Redevabilité Financière du Pays
ETIC	Etat des Informations Complémentaires
FEC	Fonds d'Équipement Communal
FMI	Fonds Monétaire International
GBM	Groupe de la Banque Mondiale
GDP	Gestion de la Dépense Publique
GFP	Gestion des Finances Publiques
GID	Gestion Intégrée de la Dépense
GIPE	Gestion Intégrée du Personnel de l'Etat
GIR	Gestion Intégrée des Recettes
GRS	Service de règlement des griefs (<i>Grievance Redress Service</i>)
Hakama	Gouvernance en arabe
HCEF	Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts
HCP	Haut-Commissariat au Plan
IAS	Normes Comptables Internationales (<i>International Accounting Standards</i>)
ICPC	Instance Centrale de Prévention de la Corruption
IDE	Investissement Direct Etranger
IFRS	Normes internationales pour les rapports financiers (<i>International Financial Reporting Standards</i>)
IGAT	Inspection Générale de l'Administration Territoriale
IGF	Inspection Générale des Finances
IGM	Inspection Générale Ministérielle
INDH	Initiative Nationale pour le Développement Humain
IPC	Indice des Prix à la Consommation
IPSAS	Normes internationales pour la comptabilité publique (<i>International Public Sector Accounting Standards</i>)

IR	Impôt sur le Revenu
IS	Impôt sur les Sociétés
ISC	Institutions Supérieures de Contrôle
ISSAI	Normes internationales pour les institutions supérieures de contrôle (<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i>)
LF	Loi de Finances
LR	Loi de Règlement
LOF	Loi Organique relative à la Loi de Finances
LPL	Ligne de Précaution et de Liquidité (FMI)
MAD	Dirham Marocain
MAGG	Ministère des Affaires Générales et de la Gouvernance
MDA	Ministères, Départements et Agences (concept PEFA 2011)
MEGC	Modèle d'Equilibre Général Calculable
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MENA	Région Moyen-Orient et Afrique du Nord
MENFP	Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle
METL	Ministère de l'Equipement, du Transport et de la Logistique
MIMPAS	Modèle économétrique
MMDH	Milliards de dirhams marocains
MTDS	Stratégie de la dette à moyen terme (<i>Medium Term Debt Strategy</i>)
NSDD	Normes Spéciales de Diffusion des Données
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OCP	Office Chérifien des Phosphates
OGP	Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (<i>Open Government Partnership</i>)
OIT	Organisation Internationale du Travail
ONMT	Office National Marocain du Tourisme
ONCF	Office national des Chemins de Fer
ONEE	Office National de l'Eau et de l'Electricité
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ORMVA	Office Régional de Mise en Valeur Agricole
OSC	Organisation de la Société Civile
PBT	Programmation Budgétaire Triennale
PDP	Projet de Performance
PARAP	Programme d'Appui à la Réforme de l'Administration Publique
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière (<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>)
PIB	Produit Intérieur Brut
PLF	Projet de Loi de Finances
PLR	Projet de Loi de Règlement
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNEA	Programme National d'Evaluation des Acquis

PPD	Prêt aux Politiques de Développement
PPIAF	Fonds de conseil en infrastructure publique-privée (<i>Public-Private Infrastructure Advisory Facility</i>)
PPP	Partenariat Public-Privé
RAM	Royal Air Maroc
RAP	Rapport Annuel de Performance
RAR	Restes A Recouvrer
REF	Rapport Economique et Financier
RELF	Rapport sur l'Exécution de la Loi de Finances
RH	Ressources Humaines
SEGMA	Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome
SFP	Statistiques des Finances Publiques
SGG	Secrétariat Général du Gouvernement
SIGEM	Système d'Information de Gestion des Missions (IGF)
SIMPL	Service des Impôts en Ligne
SIMT	Système Interbancaire Marocain de Télécompensation
SIT	Système Intégré de Taxation
SIDOM	Système Informatique des Domaines
TGR	Trésorerie Générale du Royaume
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
TOFT	Tableau des Opérations Financières du Trésor
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE	Union européenne
WSS	Wall Street System (gestion de la dette)

Table des matières

Résumé analytique	11
Processus d'évaluation selon le nouveau cadre d'évaluation PEFA	11
Résultats de l'évaluation	12
Une tendance positive dans l'évolution de la performance des systèmes de gestion des finances publiques depuis 2009.	13
Synthèse	15
1. Introduction	17
1.1 Raisons d'être et objectif de l'évaluation	17
1.2 Gestion de l'évaluation et assurance de la qualité	18
1.3 Méthodologie de l'évaluation	20
2. Informations générales sur le pays	23
2.1. Description de la situation économique du pays.	23
2.2 Description des objectifs budgétaires	25
2.3 Cadre juridique et organisationnel de la GFP	28
2.4. Cadre institutionnel de la GFP	33
2.5. Autres caractéristiques importantes de la GFP	36
3. Evaluation des systèmes, des processus et des institutions de GFP méthodologie 2016 ...	39
3.1 Fiabilité du budget	39
3.2. Transparence des finances publiques	45
3.3 Gestion des actifs et des passifs	69
3.4. Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques.	87
3.5. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	106
3.6 Comptabilité et reporting	149
3.7. Examen et audit externes	158
4. Analyse des systèmes disponibles pour produire les résultats budgétaires	171
4.1 Évaluation intégrée de la performance de la GFP	171
4.2 Efficacité du cadre de contrôle interne	175
4.3 Points forts et points faibles de la GFP	177
4.4 Évolution de la performance depuis une évaluation antérieure	186
5. Processus de réforme de la GFP de l'Etat.	189
5.1 Approche générale des réformes de la GFP	189
5.2 Description des réformes récemment menées et en cours	192
5.3 Considérations institutionnelles.	193
Annexes.	195
Annexe 1 : Tableau récapitulatif des indicateurs de performance	195
Annexe 2 : Récapitulation des observations formulées sur le cadre de contrôle interne	205
Annexe 3 : Sources d'information	208
Annexe 4 : Tableaux de calculs pour PI-1, PI-2, PI-3 (2016) et PI-1, PI-2 (i), PI-3 (2011)	215
Annexe 5 : Liste des établissements publics marchands et non marchands - 212-.....	227

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Processus d'évaluation selon le nouveau cadre d'évaluation PEFA

L'objet de cette évaluation est de mesurer la performance du système de gestion des finances publiques du Maroc entre 2012 et 2016¹, selon le nouveau cadre PEFA 2016.

L'évaluation au Maroc a également été conduite dans un premier temps selon la méthodologie test 2015, ce qui a permis d'informer le processus de développement de la méthodologie définitive 2016 de cette expérience au Maroc.

De plus, le rapport évalue également l'évolution de la performance depuis la dernière évaluation PEFA, réalisée en 2009 et portant sur les exercices 2006 à 2008. Cette évaluation couvre les sept piliers² de la gestion des finances publiques et mesure l'impact de cette gestion sur les trois principaux objectifs financiers et budgétaires suivants : (i) la discipline budgétaire globale, (ii) l'allocation stratégique des ressources et (iii) l'utilisation efficace des ressources à des fins de prestation de services publics. Cependant, cette évaluation n'analyse pas, de manière exhaustive, la gouvernance et la performance des services publics, qui doivent être analysées en conjonction avec d'autres indicateurs de gouvernance et les résultats d'autres travaux analytiques sur ces sujets.

La Banque mondiale, la Banque africaine de développement et l'Union européenne ont assuré la responsabilité de l'évaluation. Une mission d'expertise, composée de cinq experts mobilisés par chacun des trois partenaires internationaux, a conduit le travail en étroite et permanente collaboration, dans le cadre d'un groupe de travail, avec les représentants de l'ensemble des institutions et administrations impliquées, sous la coordination de la Direction du Budget (DB) du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF).

Un groupe de référence, regroupant, à la fois, les représentants des principales administrations et institutions nationales, ainsi que les représentants des partenaires internationaux, a examiné les versions successives des analyses. Le dispositif «PEFA check» a été appliqué aux différentes étapes du processus.

L'évaluation s'est déroulée entre avril 2015 et mai 2016 et a bénéficié des informations et observations recueillies au cours de 4 missions sur place. Les versions successives du présent rapport ont été examinées par toutes les parties. Après prise en compte des modifications liées à l'évolution de la méthodologie PEFA et les dernières observations du secrétariat PEFA, le projet de rapport final a été présenté aux autorités marocaines dans le cadre d'un atelier de restitution le 27 mai 2016.

La mission tient à remercier l'ensemble des représentants des administrations et des institutions rencontrées, dans le cadre de ce travail, pour leur collaboration et la qualité du dialogue. Le champ

1 Taux de change appliqué, au 1^{er} mars 2016, 1 Euro = 10,77 dirhams marocains.

2 1. Fiabilité du budget, 2. Transparence des finances publiques, 3. Gestion des actifs et des passifs, 4. Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques, 5. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget, 6. Comptabilité et reporting, 7. Supervision et audit externes.

de l'évaluation est l'administration centrale et ses services déconcentrés, auxquels s'ajoutent, seulement pour les quelques indicateurs qui l'exigent, les Etablissements Publics, les Entreprises Publiques et les Collectivités Territoriales. Elle couvre la période 2012 à 2014, mais concerne également pour certains indicateurs les pratiques en cours en 2015 et 2016.

La présente évaluation porte sur les trois exercices clôturés, à savoir 2012, 2013 et 2014. Pour la notation de certains indicateurs et conformément à la méthodologie du cadre PEFA, les données de l'exercice 2015 ont été prises en compte.

Résultats de l'évaluation

Il ressort de cette évaluation que la performance des systèmes de GFP est très favorable à la réalisation de l'objectif de discipline budgétaire, mais qu'elle est moins favorable à l'atteinte des objectifs d'allocation stratégique des ressources et de prestations de services publics de qualité.

Les principales conditions relevant de la discipline budgétaire et financière sont en effet réunies, comme en témoignent la fiabilité du budget et la réalisation des objectifs de stabilité qui lui sont fixés. En dépit d'un certain retard dans la réalisation des investissements prévus, qui tend néanmoins à se résorber, la programmation du budget est fiable et sa mise en œuvre bénéficie d'un système informatique performant et d'un contrôle interne robuste. Dans un environnement institutionnel caractérisé par une décentralisation de l'action publique et un recours important aux opérateurs externes, la supervision financière des collectivités territoriales, des établissements publics et des entreprises publiques par l'Etat central apporte une contribution essentielle à la stabilité financière de l'Etat. La passation des marchés publics est soumise au principe de mise en concurrence des candidats. La Cour des Comptes, dont l'indépendance est bien garantie, même si les règles de nomination et de remplacement du Premier Président ne sont pas définies dans la loi, assure un contrôle externe efficace et reconnu. Des aspects de la GFP tels que la dimension pluriannuelle du pilotage budgétaire, la supervision financière et le contrôle interne et externe par les risques, ainsi que la collecte des recettes et les états financiers annuels, sont encore perfectibles et font l'objet de programmes de réforme.

L'objectif d'une allocation plus stratégique des ressources publiques reste une priorité pour le Gouvernement. Cet objectif est central au programme de réforme, en cours de mise en œuvre. Les ministères se sont dotés de stratégies sectorielles, mais ces dernières sont parfois insuffisamment chiffrées en adéquation avec les budgets. La discipline budgétaire est assurée et devrait être propice à une gestion stratégique de qualité des ressources budgétaires. La trésorerie est maîtrisée et les responsables des départements ministériels ont toute la latitude nécessaire pour gérer de façon optimale en cours d'année les crédits qui sont mis à leur disposition dès le début de l'exercice. Mais faute de programmation budgétaire pluriannuelle (PBT), en cours de mise en place, les priorités stratégiques ne sont pas budgétisées de façon suffisamment rigoureuse. Même l'outil de base qu'est la nomenclature budgétaire est encore insuffisamment adapté à la gestion stratégique³. La nomenclature programmatique devrait entrer en vigueur dans le cadre du Projet de Loi de Finances 2018. Les grands projets d'investissement, qui font pourtant l'objet d'études préalables rigoureuses de faisabilité et de rentabilité, ne sont pas sélectionnés selon une procédure centralisée, sur base de critères connus de tous. Enfin, l'évaluation des politiques publiques et des programmes reste limitée et une politique de suivi et d'évaluation de la performance, prévue par la LOF est en cours de développement.

³ Il y a lieu de préciser néanmoins que la nouvelle nomenclature par programmes, prévue par la LOF a été utilisée lors des trois vagues successives de préfigurations dans le cadre des LF 2014, 2015 et 2016.. Au cours de ces exercices, les ministères ont présenté leurs Projets de Performance (PDP), assorti d'objectifs et d'indicateurs, ainsi qu'un premier exercice de Programmation Budgétaire Triennale (PBT)

Le système actuel de gestion des finances publiques ne contribue que modérément à l'amélioration de la qualité des services publics. C'est un des objectifs de la loi organique des finances qui introduit une approche axée sur la performance et prévoit des objectifs et indicateurs sur la qualité des services. De même, la refonte du système de gouvernance et de contrôle des entreprises et établissements publics vise à améliorer leur performance et la qualité des services publics. Dans un cadre institutionnel où l'action opérationnelle de l'Etat est confiée, pour une très large part, à des opérateurs externes, quelle que soit leur forme juridique, la tutelle stratégique et le contrôle pratique, que doit exercer l'Etat sur la fourniture par ces opérateurs des services publics de base, doivent être étroits. C'est encore insuffisamment le cas au Maroc, où la déclinaison opérationnelle de la nouvelle démarche de gestion programmatique et de performance, des outils de reporting et de dialogue de gestion adéquats, tels que des contrats de performance, est en cours de déploiement. La supervision des établissements et entreprises publiques est de qualité et gagnerait à être plus intégrée et harmonisée avec la LOF afin de permettre à l'administration centrale un meilleur suivi des ressources et de la performance des prestataires de services publics, y compris du point de vue de l'efficacité et de la qualité des services. La responsabilité programmatique n'est pas encore institutionnalisée. La comptabilité analytique et les rapports sur la performance ne sont pas encore déclinés aux niveaux déconcentrés et décentralisés de l'action publique, en matière de fourniture de services publics, en dépit d'un système informatique qui le permettrait. Cette situation est confirmée par les différentes évaluations nationales et internationales des services publics, particulièrement dans les domaines sociaux.

Une tendance positive dans l'évolution de la performance des systèmes de gestion des finances publiques depuis 2009.

Une comparaison entre cette évaluation et la dernière réalisée en 2009, selon le même référentiel du cadre PEFA 2005, fait apparaître une évolution globalement favorable, mais inégale à travers les différents domaines de la gestion. D'un point de vue quantitatif, le nombre d'indicateurs notés A ou B a progressé de 17% entre 2009 et 2016. Cette évolution ne prend pas encore en compte la réforme de la loi organique des finances, dont la mise en œuvre, progressive, s'étalera sur cinq ans, à partir de 2016. Des améliorations ont été notées dans les domaines de la crédibilité budgétaire, de la transparence, ainsi que des contrôles externes. Les domaines liés à la budgétisation basée sur les politiques publiques, à l'exécution, au contrôle des dépenses et à la comptabilité n'ont pas suffisamment évolué.

Sauf en matière d'arriérés, pourtant déjà considérés comme un point de faiblesse en 2008, la crédibilité du budget s'est améliorée. Dans le domaine de l'extension du champ de couverture budgétaire et de la transparence de ses opérations, certaines insuffisances n'ont pas été réduites, notamment la qualité de l'information relative à la prestation des services publics, aux projets financés sur fonds extérieurs, ainsi que la transparence des relations entre l'Etat et les communes.

La préparation annuelle du budget demeure de bonne qualité. La situation de 2009 était plutôt positive dans le domaine de l'exécution budgétaire. Les faiblesses qui existaient n'ont, cependant, pas été en général comblées, notamment dans le domaine de la gestion des arriérés d'impôts, et de la fréquence des modifications des dotations budgétaires en cours d'année. Des progrès majeurs ont été réalisés grâce au déploiement du système de gestion intégrée/informatisée de la dépense (GID), notamment dans le système de contrôle interne, mais le système de notation PEFA ne permet pas de les saisir. La vérification interne par les corps de contrôle tarde à évoluer vers un audit interne basé sur les normes internationales.

La mise en place de GID a amélioré les processus de comptabilisation des opérations et la production des rapports, mais pas autant qu'il pouvait l'être espéré : le suivi de l'exécution s'est nettement amélioré, mais la production des états annuels reste tardive par rapport aux normes internationales. L'objectif d'amélioration du reporting fixé par les réformes engagées après le PEFA de 2009 n'a été que partiellement atteint.

En matière de contrôle externe, la comparabilité des deux évaluations 2009 et 2016 n'est pas aisée en raison de la disponibilité d'informations différentes aux deux dates. Toutefois, deux améliorations importantes peuvent être soulignées. D'une part, les relations entre la Cour des Comptes et le Parlement se sont développées et d'autre part, la Cour des Comptes, comme le Parlement, s'attache désormais à faire des recommandations et à suivre leur application par le gouvernement. Toutefois, dans le cadre du PEFA 2016, l'absence d'audit des états financiers par la Cour des Comptes rend difficile à évaluer la performance du pilier « Supervision et audit externes ».

Le programme actuel de réforme de la gestion des finances publiques est dominé par la mise en œuvre, à partir du 1er janvier 2016, de la nouvelle loi organique relative à la Loi de Finances, promulguée en juin 2015. Elle prévoit le déploiement de la gestion axée sur la performance, l'accroissement de la transparence et le développement du rôle du Parlement, à la fois dans la préparation de la Loi de Finances et le contrôle de son exécution par le gouvernement, dans toutes ses dimensions. Une grande partie des faiblesses actuelles de la GFP - notamment l'absence de la pluri annualité, la faiblesse de la dimension stratégique de la programmation budgétaire et de l'action de l'Etat, l'insuffisance de l'évaluation des politiques publiques - devraient trouver une solution à terme dans le cadre de cette profonde et large réforme.

Plus spécifiquement, il est aussi prévu que l'usage des CST soit rationalisé et davantage encadré. Les inspections internes vont être renforcées et leur activité développée vers l'audit interne. L'application GID a été étendue à toutes les Collectivités territoriales en 2014 et le système GIR est en cours de finalisation.

Toutes ces grandes réformes appelleront à des appuis plus adaptés aux départements sectoriels, notamment en matière de formation.

Synthèse

Indicateurs de performance		Notation
I. Fiabilité du budget		
PI - 1	Dépenses effectives totales	A
PI - 2	Composition des dépenses effectives	B+
PI - 3	Recettes effectives	B+
II. Transparence des finances publiques		
PI - 4	Classification du budget	A
PI - 5	Documentation budgétaire	D
PI - 6	Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers	B
PI - 7	Transferts aux administrations infranationales	D+
PI - 8	Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de services	B
PI - 9	Accès du public aux informations budgétaires	C
III. Gestion des actifs et des passifs		
PI - 10	Établissement de rapports sur les risques budgétaire	B
PI - 11	Gestion des investissements publics	C
PI - 12	Gestion des actifs publics	B
PI - 13	Gestion de la dette	C
IV. Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques		
PI - 14	Prévisions macroéconomiques et budgétaires	C
PI - 15	Stratégie budgétaire	B
PI - 16	Perspectives à moyen terme de la budgétisation des dépenses	D+
PI - 17	Processus de préparation du budget	A
PI - 18	Examen des budgets par le pouvoir législatif	B+
V. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget		
PI - 19	Gestion des recettes	B
PI - 20	Comptabilisation des recettes	B+
PI - 21	Prévisibilité de l'affectation des ressources en cours d'exercice	A
PI - 22	Arriérés de dépenses	D
PI - 23	Contrôle des états de paie	B+
PI - 24	Gestion de la passation des marchés	B+
PI - 25	Contrôle interne des dépenses non salariales	A
PI - 26	Audit interne	C
VI. Comptabilité et établissement de rapports		
PI - 27	Intégrité des données financières	B+
PI - 28	Rapports budgétaires en cours d'exercice	D
PI - 29	Rapports financiers annuels	D+
VII. Supervision et audit externes		
PI - 30	Audit externe	B
PI - 31	Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	NA

1. INTRODUCTION

1.1 Raisons d'être et objectif de l'évaluation

1.1.1 Objectif global

L'objectif global de cette évaluation conjointe PEFA est d'analyser la performance du système de gestion des finances publiques pour, d'une part, mesurer son évolution depuis le dernier exercice PEFA de 2009 et d'autre part, disposer d'une situation de référence, permettant d'identifier les forces et faiblesses du système de gestion des finances publiques, afin d'informer le processus de réforme et le suivi de l'évolution future du système de gestion des finances publiques (GFP), y compris avec la mise en œuvre de la nouvelle Loi Organique des Finances (LOF).

A cette fin, un atelier de lancement a été organisé à Rabat le 16 avril 2015 avec le Ministère de l'Economie et des Finances et le secrétariat PEFA, et quatre missions se sont rendues à Rabat respectivement en juin, septembre 2015, janvier et mai 2016. Le présent rapport tient compte des informations et documents recueillis lors de ces missions et lors de l'atelier de restitution du 27 mai 2016. Il convient de préciser que l'évaluation a débuté sur base de la méthodologie PEFA test 2015. Après la mission de janvier 2016, le rapport d'évaluation a été revu pour prendre en compte la version définitive de la nouvelle méthodologie 2016. Cela a supposé une phase supplémentaire de demande d'informations et de révision du document.

1.1.2 Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques de cette évaluation sont de :

- présenter une évaluation répétée de la performance du système de GFP ;
- expliquer les évolutions constatées ou les éventuelles divergences de résultats obtenus par rapport au dernier exercice PEFA mené au Maroc, en 2008, en identifiant les facteurs à l'origine de ces évolutions ;
- en déduire d'éventuelles mesures de réformes, qui pourraient compléter le processus en cours de réforme globale du système budgétaire ;
- disposer d'une situation de référence, selon la méthodologie PEFA 2016, pour le suivi futur de l'évolution du système de la GFP, y compris les changements découlant de la mise en œuvre de la nouvelle LOF et des réformes attenantes.

Le présent rapport répond aux objectifs spécifiques présentés ci-dessus.

1.2 Gestion de l'évaluation et assurance de la qualité

Gestion de l'évaluation

La mission d'évaluation a été réalisée conjointement par les trois institutions, la Banque mondiale, l'Union européenne et la Banque africaine de développement, soutenant les réformes des finances publiques au Maroc.

Pour la Banque mondiale, la mission était conduite par Fabian Seiderer et composée de Pierre Demangel, Anas Abou El Mikias et Marie Cerceau.

Pour l'Union européenne, la mission était conduite par Pablo Cendoya Revenga et composée de Jean-Marc Philip.

Pour la Banque africaine de développement, la mission était conduite par Achraf Tarsim et Mamadou Yaro et composée de William Dakpo, Mohamed El-Arkoubi et Mario Dehove.

Parmi les membres de la mission d'évaluation, Pierre Demangel a assuré le rôle de coordonnateur, en consolidant les contributions de chacun.

L'évaluation a été menée en étroite collaboration avec le Gouvernement et en particulier avec la Direction du Budget (DB) du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), représentée par le Directeur du Budget, M. Fouzi Lekjaa et son adjoint, M. Aziz Khayati, qui en assuraient la coordination. L'évaluation a bénéficié de la participation active des principales Institutions et administrations impliquées dans la gestion des finances publiques, que sont, en particulier :

- Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) :
 - Direction du Budget (DB)
 - Inspection Générale des Finances (IGF) ;
 - Trésorerie Générale du Royaume (TGR) ;
 - Direction Générale des Impôts (DGI) ;
 - Administration des Douanes et Impôts Indirects (ADII) ;
 - Direction des Domaines de l'Etat (DDE) ;
 - Direction du Trésor et des Finances Extérieures (DTFE) ;
 - Direction des Etudes et des Prévisions Financières (DEPF) ;
 - Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation (DEPP) ;
 - Direction des Affaires Administratives et Générales (DAAG).
- Ministère de l'Intérieur, notamment, la Direction Générale des Collectivités Locales;
- Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle ;
- Ministère de la Santé ;
- Ministère de l'Equipement, du Transport et de la Logistique ;
- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime ;
- Ministère Délégué chargé de l'Eau ;
- Haut-Commissariat aux Plans (HCP) ;
- Caisse Centrale de Garanties (CCG) ;
- Fonds d'Equipement Communal (FEC) ;
- Bank Al-Maghrib (Banque centrale) ;
- Cour des Comptes ;
- Parlement.

Dans le cadre de l'évaluation, des réunions de consultation ont également eu lieu avec le secteur privé (Confédération Générale des Entreprises du Maroc, syndicat des employeurs) et la société civile (Transparency Maroc).

Assurance qualité

Encadré 1.1 : Modalités de gestion et d'assurance qualité de l'évaluation

Organisation de la gestion de l'évaluation PEFA

- Equipe de supervision :
Fabian Seiderer (BM) - Pablo Cendoya Revenga (UE) - Mamadou Yaro (BAfD)
- Chef et membres de l'équipe d'évaluation :
Pierre Demangel, Anas Abou El Mikias, Mario Dehove et Jean Marc Philip.

Examen des la Note de Concept/ termes de référence

- Date de l'examen du projet des Termes de Référence communs : 28 mai 2015
- Examineurs ayant formulé des commentaires : Secrétariat PEFA, BM, UE, BAD
- Date de la version définitive des Termes de Référence communs, 29 mai 2015, de la Note de concept , 11 novembre 2015

Examen du rapport d'évaluation

- Date(s) du (des) rapport(s) examiné(s) : Juin 2016
- Examineurs invités ; dates de l'examen : Frank Bessette (BM), Gerhard Krause (UE), Etienne Nkoa (BAfD), le 15 juin 2016. Le secrétariat PEFA a examiné et commenté le rapport en mai et juillet 2016.
- Examineurs ayant formulé des commentaires : tous

Afin d'assurer la qualité et la conformité de l'ensemble du travail à la méthodologie PEFA, le dispositif «PEFA check» est appliqué aux différentes étapes du processus, de la validation des termes de références, au contrôle des versions provisoire et finale du rapport et des documents associés.

Plus précisément, le processus de «PEFA check» a impliqué les étapes suivantes :

- Transmission des Termes de Référence de la mission au secrétariat PEFA et au Ministère de l'Economie et des Finances du Maroc, point focal pour l'exercice PEFA ;
- Transmission du rapport complet PEFA 2016 et annexe 2011 au Secrétariat PEFA pour revue et commentaires ;
- Réponses, prise en compte des commentaires et transmission des versions révisées des documents, comprenant un tableau indiquant les réponses à toutes les observations formulées par tous les examineurs.

En préalable à la conduite de l'évaluation, un atelier de présentation de la méthodologie test de janvier 2015, regroupant les représentants des Institutions et administrations nationales concernées, ainsi que des partenaires internationaux s'est tenu, le 16 avril 2015, à Rabat, au Ministère de l'Economie et des Finances, avec la collaboration des responsables du Secrétariat PEFA.

Trois versions intermédiaires du rapport PEFA (deux selon la méthodologie 2015 et un suivant la méthodologie 2016) ont été examinées par les chefs de projets des institutions, les autorités marocaines et la version 2016 a également été examinée par le Secrétariat PEFA avant l'atelier de restitution du 27 mai 2016. Ces différentes phases de revues sont détaillées ci-dessous.

1.3 Méthodologie de l'évaluation

Conformément aux objectifs indiqués précédemment, l'évaluation a d'abord utilisé la méthodologie test PEFA 2015 et ses 30 indicateurs, puis dans un deuxième temps, cette évaluation a été modifiée pour la mettre pleinement en adéquation avec la méthodologie définitive PEFA 2016 et ses 31 indicateurs.

Les principaux domaines et caractéristiques des méthodologies d'évaluation des cadres PEFA 2016 et 2005 sont synthétisés ci-dessous :

Cadre PEFA 2016

Le Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques recense **sept piliers de la performance d'un système de GFP** transparent et cohérent⁴ :

- I. **Fiabilité du budget.** Le budget national est réaliste et exécuté comme prévu. L'évaluation s'effectue en comparant les recettes et les dépenses effectives avec le budget initialement approuvé.
- II. **Transparence des finances publiques.** Les informations sur la gestion des finances publiques sont complètes, cohérentes et accessibles aux utilisateurs. L'évaluation repose sur une classification budgétaire détaillée, la transparence de toutes les recettes et dépenses publiques, y compris les transferts intergouvernementaux, les informations publiées sur les prestations de services et la facilité d'accès aux documents financiers et budgétaires.
- III. **Gestion des actifs et des passifs.** Grâce à une gestion efficace des actifs et des passifs, les ressources sont utilisées de manière optimale dans le cadre des investissements publics, les actifs sont comptabilisés et gérés, les risques budgétaires sont recensés et les dettes et garanties sont prudemment planifiées, approuvées et contrôlées.
- IV. **Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques.** La stratégie budgétaire et le budget sont élaborés en tenant dûment compte des politiques budgétaires et des plans stratégiques de l'État, et sur la base de prévisions macroéconomiques et budgétaires adéquates.

4 https://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/attachments/PEFA%20Framework_English.pdf

- V. **Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget.** Le budget est exécuté dans le cadre d'un système de normes, processus et contrôles internes efficaces, en veillant à ce que les ressources soient obtenues et utilisées comme prévu.
- VI. **Comptabilité et reporting.** Des données exactes et fiables sont tenues à jour, et des rapports sont établis et diffusés en temps voulu pour répondre aux besoins en matière de prise de décisions, de gestion et d'information.
- VII. **Supervision et audit externes.** Les finances publiques sont surveillées de manière indépendante et il existe un dispositif de suivi externe de l'application par l'exécutif des mesures d'amélioration recommandées.

Cadre PEFA 2005

Le Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques identifie **six dimensions essentielles d'un système de gestion des finances publiques** transparent et organisé:

- I. **Crédibilité du budget.** Le budget est réaliste et il est exécuté comme prévu.
- II. **Exhaustivité et transparence.** Le budget et le suivi des risques budgétaires sont exhaustifs et les informations financières et budgétaires sont accessibles au public.
- III. **Budgétisation fondée sur les politiques nationales.** Le budget est établi en tenant dûment compte des politiques publiques.
- IV. **Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget.** Le budget est exécuté d'une manière ordonnée et prévisible, et des mécanismes existent pour assurer le contrôle et le suivi de l'utilisation des fonds publics.
- V. **Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers.** Des données et des informations appropriées sont produites, conservées et diffusées pour les besoins de maîtrise des prises de décision, de la gestion et de préparation des rapports.
- VI. **Surveillance et vérification externes.** Les dispositions relatives à l'examen des finances publiques et aux mesures de suivi par les responsables concernés sont opérationnelles.

Principales phases de l'évaluation

Phase préparatoire : préparation des travaux

La phase préparatoire a consisté à :

- prendre connaissance de l'ensemble de la documentation méthodologique associée à la méthodologie test de janvier 2015 ;
- prendre connaissance des différentes analyses et évaluations menées récemment sur différents aspects du système de finances publiques au Maroc, mis à disposition par les autorités nationales et les partenaires internationaux.

Missions principales et missions complémentaires: identifier et collecter les informations et les données nécessaires à l'évaluation

Les missions de juin et septembre 2015 ont eu pour objectif :

- d'identifier et collecter, en consultation avec le groupe de travail interne, l'ensemble des données et informations nécessaires à la production des résultats et des analyses liées aux indicateurs de la section 3 et autres sections du rapport ;
- de conduire les entretiens auprès des administrations et Institutions concernées.

Ces travaux ont eu lieu principalement au cours des missions de juin et de septembre 2015. La contrainte principale s'est révélée être la disponibilité de l'information nécessaire à l'analyse et au diagnostic selon les différents indicateurs. Les informations manquantes ont été indiquées à chaque fois dans l'aide-mémoire des missions.

Enfin, la mission de janvier 2016, initialement projetée comme mission de synthèse, a servi à compléter en grande partie les informations et données manquantes. Elle a également permis aux administrations marocaines de commenter le travail de l'équipe sur l'analyse des différents indicateurs et leurs sous-composantes.

A la suite de cette troisième mission, l'équipe a préparé un nouveau rapport sur l'évaluation des indicateurs PEFA, en incorporant les commentaires reçus précédemment et en appliquant la nouvelle méthodologie 2016. Ce nouveau rapport a été soumis à l'examen de toutes les parties concernées ainsi qu'au Secrétariat du PEFA.

Une dernière mission de finalisation de l'évaluation a eu lieu en mai 2016 permettant d'intégrer les commentaires du Secrétariat PEFA et de l'administration marocaine. Cette mission s'est conclue par un atelier de restitution le 27 mai 2016 permettant une discussion et l'appropriation collective des résultats de l'évaluation. Cette mission a permis de confronter les points de vue sur les résultats de l'évaluation et d'arbitrer sur les éventuelles divergences qui pourraient subsister.

Une nouvelle version du rapport a été préparée sur la base des commentaires reçus, ainsi que des discussions de l'atelier de restitution. Il a été une nouvelle fois soumis au Secrétariat PEFA et à l'ensemble des parties prenantes.

Après la prise en compte d'une dernière série de commentaires du Secrétariat PEFA, le document a reçu, en septembre 2016, le «PEFA check», attesté par le document en annexe du rapport.

2. INFORMATIONS GÉNÉRALES SUR LE PAYS

2.1. Description de la situation économique du pays

Le Maroc, qui compte environ 34 millions d'habitants, est un pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, dont le revenu national brut par habitant était estimé à 3 246 dollars (courants) en 2014. L'agriculture continue de jouer un rôle fondamental, bien qu'en baisse, dans l'économie, puisque sa part dans le PIB se maintient autour de 11-12,5 % depuis une dizaine d'années et qu'elle emploie approximativement 40 % de la population active occupée, contre 20% pour l'industrie et 40 % pour les services. L'économie du pays est relativement ouverte, avec des exportations et des importations qui représentent environ 65 % du PIB. L'Europe reste le partenaire commercial principal du Maroc, dont les exportations reposent notamment sur les phosphates et ses dérivés, les textiles, l'automobile et les produits agricoles.

Le Maroc a réalisé des progrès notables en matière de développement économique et social au cours des 15 dernières années (2000-2015). Il est parvenu à enregistrer une croissance notable du revenu par habitant, ce qui à son tour a permis d'améliorer sensiblement de nombreux indicateurs sociaux. Le revenu réel par habitant du Maroc a presque doublé depuis les années 1990. Le taux de pauvreté a été réduit de moitié au cours de la période. Quant au taux moyen d'alphabétisation chez les adultes, il a plus que doublé, alors que l'espérance de vie des Marocains à la naissance dépasse désormais 74 ans.

Tableau 2.1 : Principaux indicateurs macroéconomiques

	2011	2012	Réel 2013	2014
Économie réelle (%variation annuelle)				
PIB réel	5,2	3,0	4,5	2,6
Agriculture	5,7	-9,1	17,2	-2,2
Non agricole	5	4,6	2,8	3,2
PIB par habitant (en dollars)	3146	3014	3241	3246
Taux de chômage (définition OIT)	8,9	9,0	9,2	9,9
IPC	0,9	1,3	1,9	0,4
Balance des paiements (en % du PIB)				
Importations	43,6	45,6	42,7	42,4
Exportations	21,3	21,8	20,6	21,7
Investissement direct étranger, net	2,4	2,4	2,8	2,8
Réserves nettes (en mois d'importations)	5,2	4,0	4,3	5,3
Dette du Trésor (% du PIB)	52,5	58,2	61,7	63,5
Termes de l'échange, (variation en %)	2,2	-12,2	-2,5	-1,2

Source : Estimations du gouvernement du Maroc et des services de la Banque mondiale

Après deux décennies marquées par une croissance faible et volatile, l'économie nationale a connu une accélération sensible de sa croissance depuis le début des années 2000 et ce, malgré les chocs exogènes récurrents sur l'économie marocaine depuis 2009. Ainsi, la croissance est restée relativement soutenue sur l'ensemble de la période, dépassant celle des autres pays importateurs de pétrole de la région MENA.

En effet, les différentes stratégies sectorielles lancées au cours de ces dernières années ont induit progressivement des modifications profondes de la structure économique et une modernisation du tissu productif national. Un des faits marquants de la mutation progressive de l'économie marocaine est son processus de tertiarisation croissante avec une part de 51,7% de la valeur ajoutée totale en 2014 contre une part de l'ordre de 45 % dans les années 80, grâce aux réformes engagées, principalement, dans les secteurs des technologies de l'information et de la communication, du secteur bancaire, des services rendus aux entreprises et du tourisme.

De même, la mutation structurelle du secteur agricole impulsée par le Plan Maroc Vert a changé le profil de la croissance de la valeur ajoutée agricole marquée, désormais, par une plus faible volatilité, suite à la sensible progression de la contribution des activités agricoles à forte valeur ajoutée au détriment de la part de la céréaliculture.

L'économie du Maroc a subi une série de chocs externes défavorables. Si la crise financière de 2008 a eu des effets directs limités sur l'économie du Maroc, la crise de la zone euro et le ralentissement ultérieur de la croissance économique en Europe ont eu des répercussions plus accentuées. En conséquence, la croissance du PIB non agricole s'est ralentie pour atteindre une moyenne de 3,7 % depuis 2008 comparativement à 4,5 % au cours de la période 2000-2006 et les indicateurs macroéconomiques ont commencé à se détériorer. De manière plus positive, l'émergence de nouveaux moteurs de croissance dans des industries à forte valeur ajoutée (telles que l'automobile et l'aéronautique) et l'expansion des entreprises marocaines en Afrique sont susceptibles de créer les conditions permettant au Maroc de se positionner comme un acteur central pour les investissements entre l'Europe et l'Afrique subsaharienne.

Du côté de la demande, alimentée par les programmes publics d'investissement sectoriel et la consommation finale élevés, la demande intérieure a été le principal moteur de la croissance, avec toutefois, une amélioration significative de la contribution de la demande extérieure au cours des dernières années, passant d'une contribution négative de -2,1 point du PIB en 2011 à 1,2 points en 2014. Les efforts d'investissement dominés par de grands projets d'infrastructures sur financement public n'ont pas, à ce stade, entraîné un accroissement observable de la productivité globale des facteurs qui permettrait d'accroître le potentiel de croissance.

Plus globalement, le gouvernement a mis au point un programme de réforme visant à établir un cadre de gouvernance plus ouvert et plus inclusif. Le programme gouvernemental 2012-2016, présenté au Parlement le 26 janvier 2012, repose sur cinq piliers : i) consolidation de l'identité nationale et de la cohésion sociale ; ii) État de droit, progression de la régionalisation et renforcement de la gouvernance ; iii) création d'emplois et développement économique ; iv) souveraineté nationale et développement social ; et v) amélioration de l'accès aux services sociaux pour tous les Marocains. Le programme gouvernemental se concentre sur un certain nombre de réformes de la gouvernance liées à la prestation des services publics, l'accès à l'information, la participation du public, la réforme budgétaire, la réforme fiscale et la décentralisation. Il met également un accent particulier sur le secteur de la justice.

La réforme budgétaire a pris un nouvel élan et elle est considérée comme l'un des principaux leviers de l'amélioration de la prestation des services publics et de la reddition des comptes par rapport à l'utilisation des ressources publiques. La réforme a été consacrée par l'adoption en juin 2015

de la nouvelle Loi Organique des Finances qui apporte des réformes essentielles, tant du point de vue du système budgétaire, que comptable. Notamment, la classification programmatique du budget et l'introduction de perspectives budgétaires pluriannuelles sont considérées comme des moyens d'améliorer la dimension stratégique de la politique budgétaire du gouvernement et l'efficacité des affectations. Le renforcement des liens entre les politiques publiques, les objectifs de performance et les crédits budgétaires devraient accroître la transparence et faciliter le contrôle parlementaire. L'introduction d'une approche de gestion basée sur les performances, où le gouvernement, les ministères et les responsables de programmes s'engagent à atteindre des objectifs de performance et à rendre compte de leurs réalisations, vise à renforcer la redevabilité de l'administration. De plus, la LOF porte d'autres importantes réformes concernant, notamment, la mise en œuvre de la comptabilité générale, la certification des comptes par la Cour des Comptes, la structure du Budget (conditions de création et d'existence des CST et des SEGMA), la limitation des reports des crédits d'investissement ou la mise en place du caractère limitatif des crédits de personnel.

Par ailleurs, le Gouvernement a déjà entamé la mise en œuvre des réformes permettant de réduire les subventions, refondre le système des retraites, renforcer la compétitivité, créer des emplois et améliorer la qualité des services dans des secteurs fondamentaux. Des mesures importantes ont déjà abouti à une baisse des subventions grâce à la mise en place d'un mécanisme d'indexation du prix des carburants. Parallèlement à ces réformes, les priorités du pays portent sur l'amélioration des résultats dans les secteurs publics clés que sont l'éducation et la santé, ainsi que la résorption des déficits de développement social et humain. Pour notamment poursuivre l'amélioration de l'environnement des affaires, l'État a engagé une réforme de la justice et des réformes pour améliorer l'accès au financement, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME), lever les contraintes liées à l'accès au foncier, développer les services de la logistique et renforcer la formation professionnelle/technique.

2.2 Description des objectifs budgétaires

Sur le plan budgétaire, l'État a pris une série de mesures visant à consolider ses finances publiques, y compris la réforme du système de subvention des carburants en 2013. Le déficit de 2015 a été revu à 4,2% du PIB, sur la base des mises à jour du PIB et des résultats comptables. La mise en œuvre du mécanisme d'indexation des prix et leur libéralisation a permis de réduire significativement les subventions, de 24,2 % en 2013 (soit près de 1,8 point de pourcentage du PIB). Sa mise en œuvre tout au long de l'année 2014 a permis de réduire d'autres subventions de 21,5 % (ou de 1,1 point de pourcentage du PIB). L'élimination des subventions pour tous les produits pétroliers liquides et la chute des cours mondiaux ont permis de réduire substantiellement les dépenses de subvention en 2015 de 57,2% (soit près de 2,1 points de pourcentage du PIB). Cette réforme devrait se pérenniser compte tenu de la forte volonté politique pour améliorer l'efficacité des dépenses budgétaires et l'impact direct modéré de la réforme sur la population pauvre et vulnérable. La consolidation en cours des programmes sociaux et un ciblage plus efficace devraient aider à compenser toute hausse des prix intérieurs résultant de chocs externes.

En parallèle, l'État s'est également engagé dans une démarche visant à maîtriser les dépenses de fonctionnement, tout en consolidant les recettes fiscales. Les mesures d'assainissement budgétaire adoptées en 2014 visaient également à limiter la hausse de la masse salariale de 2,5 % par le gel des salaires les plus élevés et la limitation des nouvelles embauches de fonctionnaires. Grâce à ces mesures, la masse salariale a enregistré une hausse modérée, de 1,4 % en 2015.

Du point de vue des recettes, sur base des orientations des Assises Nationales de la Fiscalité de 2013, l'amélioration du recouvrement des impôts et plus largement, la modernisation de l'administration fiscale, l'élargissement de l'assiette fiscale, la fiscalisation du secteur agricole, la convergence des taux d'imposition de TVA et la lutte contre la fraude/évasion fiscale ont également permis d'accroître le niveau structurel des recettes.

En conséquence, le déficit budgétaire a été maintenu à 5,1 % du PIB en 2013, 4,9% en 2014, et 4,2% en 2015. Le stock de la dette de l'administration centrale a augmenté à un rythme plus lent en 2015 que les années précédentes et a atteint 64,1% du PIB fin 2015 (par rapport à 63,5% du PIB en 2014). Les lois de finances 2014, 2015 et 2016 ont confirmé la stratégie de l'État de poursuivre les réformes du système de subventions et du système fiscal, et de lancer les réformes de la retraite.

Tableau 2.2 : Données budgétaires globales

	2012	2013	2014	2015
RECETTES ORDINAIRES	23,8%	23,0%	23,3%	21,5%
Recettes fiscales	20,8%	19,4%	19,1%	18,6%
Impôts directs	9,3%	8,6%	8,4%	8,2%
Impôts indirects	8,9%	8,4%	8,1%	7,9%
Droits de douane	1,1%	0,9%	0,8%	0,8%
Enregistrement et timbre	1,5%	1,5%	1,7%	1,6%
Recettes non fiscales	2,6%	3,2%	3,9%	2,6%
Monopoles	1,4%	1,5%	1,1%	0,9%
Autres recettes	0,9%	1,7%	2,6%	1,7%
Privatisation	0,4%	0,0%	0,2%	0,0%
Recettes de certains CST	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%
DEPENSES TOTALES	30,6%	28,1%	28,0%	25,7%
DEPENSES ORDINAIRES	25,4%	23,4%	22,7%	20,4%
Biens et services	16,6%	16,2%	16,5%	16,2%
Personnel	11,4%	11,0%	11,0%	10,5%
Autres biens et services	5,2%	5,2%	5,5%	5,8%
Intérêts de la dette	2,4%	2,5%	2,7%	2,8%
Intérieure	2,0%	2,1%	2,3%	2,4%
Extérieure	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
Compensation	6,5%	4,6%	3,5%	1,4%
SOLDE ORDINAIRE	-1,7%	-0,4%	0,6%	1,1%
Investissement	6,1%	5,4%	5,9%	6,0%
Solde des comptes spéciaux du trésor	0,9%	0,7%	0,6%	0,7%
Déficit/Excédent global	-7,2%	-5,1%	-4,9%	-4,2%
Dette du Trésor	58,2%	61,8%	63,5%	64,1%

Source : Ministère de l'Economie et des Finances

L'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques, en particulier dans les secteurs sociaux, constitue un défi majeur de gouvernance. Des dépenses élevées par rapport au PIB dans les secteurs tels que l'éducation, la santé et d'autres programmes sociaux, ne se traduisent pas par une amélioration significative des indicateurs sociaux, ce qui classe le Maroc derrière des pays présentant des ratios de dépenses sociales inférieurs. De plus, la part des budgets des ministères sociaux a augmenté entre 2012 et 2014 (voir tableau ci-dessous). La nouvelle loi organique relative à la Loi de Finances contribuera à l'amélioration de la programmation et la gestion des dépenses publiques en mettant en œuvre la programmation budgétaire pluriannuelle, la budgétisation axée sur la performance et un système de suivi et évaluation de la performance de la dépense. Combinées, notamment, à la modernisation des marchés publics et le renforcement de la gouvernance des entreprises et des établissements publics, ces réformes devraient permettre d'améliorer la transparence et la redevabilité dans la conception et la mise en œuvre des politiques/programmes publics. Tous ces facteurs ont le potentiel d'améliorer l'efficacité de l'allocation des dépenses.

Tableau 2.3 : Dotations budgétaires par secteur (en % des dépenses totales)

	2012	2013	2014
Santé	4,44%	4,39%	4,85%
Education	17,99%	17,38%	19,11%
Agriculture et Pêche maritime	3,20%	3,11%	2,96%
Sécurité et défense	29,02%	29,67%	30,11%
Equipement et Transport	3,32%	3,18%	3,03%
Justice, Droit de l'homme	2,06%	1,97%	2,29%
Energie, Mines et Eau	1,49%	1,32%	1,19%
Départements administratifs	3,98%	4,36%	4,42%
Autres fonctions sociales	3,46%	4,05%	3,14%
Finances et Charges communes	28,22%	28,03%	25,80%
Autres fonctions	2,81%	2,55%	3,10%
Total	100,00%	100,00%	100,00%

Source : Ministère de l'Economie et des Finances

Concernant l'exécution de la Loi de Finances 2015⁵, elle a été marquée par un allègement du déficit budgétaire de 0,7% par rapport à fin 2014 pour s'établir à 41,2 milliards, soit 4,2% du PIB, après 4,9% en 2014. Cette amélioration a résulté de l'effet conjugué du repli des recettes ordinaires, combiné à celui des dépenses globales, compte tenu d'un solde excédentaire des Comptes Spéciaux du Trésor de 7,2 milliards de dirhams. Les recettes ordinaires ont reculé de 1,8% par rapport à leur niveau de l'année 2014 pour s'établir à 211,2 milliards de dirhams. Les recettes non fiscales se sont repliées de 28,3% à 25,5 milliards de dirhams. Les recettes fiscales se sont accrues de 3,5% à 182,3 milliards de dirhams suite aux hausses enregistrées par les recettes des impôts directs (+4,2%), des impôts indirects (+3,1%) et des droits d'enregistrement et de timbre (+3,3%), alors que les droits de douane ont enregistré un léger recul de 0,3%. L'exécution des dépenses ordinaires a été bien maîtrisée par rapport aux prévisions initiales de la Loi de Finances, enregistrant une baisse de 4,2% par rapport à leur niveau à fin 2014, pour avoisiner 201 milliards de dirhams. Cette évolution s'explique, notamment, par la baisse de la charge de

5 Note de conjoncture février 2016 de la DEPF.

compensation de 57,2% à 14 milliards de dirhams, contrebalançant la hausse des intérêts de la dette de 10,1% à 27,3 milliards et des dépenses de biens et services de 4,9% à 159,7 milliards. De leur côté, les dépenses d'investissement ont augmenté de 8,1% à 58,7 milliards de dirhams.

Tableau 2.4 - Dotations budgétaires par classification économique (*En pourcentage des dépenses totales*)

	2012	2013	2014
Traitements et salaires	44,4%	43,1%	41,3%
Moyens des services	5,4%	5,2%	5,2%
Interventions hors subvention	5,6%	5,3%	5,3%
Subventions	8,6%	10,4%	14,6%
Dépenses d'équipement/investissement	25,8%	26,4%	25,3%
Service de la dette en intérêts	10,2%	9,6%	8,2%

Source : Ministère de l'Economie et des Finances

2.3 Cadre juridique et organisationnel de la GFP

La Constitution

La dernière Constitution du Maroc (Dahir n° 1-11-91 du 27 chaâbane 1432/29 juillet 2011) a été adoptée par référendum en 2011. Elle affirme différents principes liés à la bonne gouvernance publique et à la transparence, et prévoit des dispositions en la matière :

- Participation et bonne gouvernance (1^{er} § du préambule) ;
- Démocratie citoyenne et participative, bonne gouvernance et corrélation entre responsabilité et reddition des comptes (Article premier) ;
- Droit de proposition des citoyens en matière législative (Article 14) ;
- Droit d'accès à l'information détenue par les pouvoirs publics (Article 27) ;
- Egal accès des citoyens à des services publics de qualité (Article 31) ;
- Sanction par la loi des infractions relatives aux conflits d'intérêts, aux délits d'initié et de toutes infractions d'ordre financier; prévention et répression de toutes formes de délinquance liées à l'activité des administrations et des organismes publics, à l'usage des fonds publics, à la passation et à la gestion des marchés publics et création de l'Instance Nationale de Probité, de Prévention et de Lutte contre la Corruption, INPLC (Article 36) ;
- Détermination, par une loi organique relative à la Loi de Finances, des informations, documents et données nécessaires pour enrichir les débats parlementaires sur le Projet de Loi de Finances (Article 75) ;
- Responsabilité de l'exécutif et du Parlement de veiller à la préservation des équilibres financiers (Article 77);
- Droit de pétition des citoyens (Articles 15 et 139) ;
- Indépendance renforcée de la Cour des Comptes et missions de promotion des principes de bonne gouvernance, de transparence, de reddition des comptes, de contrôle de régularité, d'assistance au Parlement dans l'évaluation des politiques publiques et publication de l'ensemble des travaux de la Cour (Article 147 à 150) ;
- Egal accès, couverture du territoire, continuité, qualité, transparence et reddition des

- comptes dans la gestion des services publics (Article 154) ;
- Création requise par la Constitution de la Charte des services publics fixant les règles de bonne gouvernance du secteur public (Article 154) et ;
- Renforcement de l'institution du Médiateur (Article 162).

Il s'agit de la sixième constitution marocaine, les précédentes datant, respectivement, de 1962, 1970, 1972, 1992 et 1996. Elle prévoit que le Parlement vote la Loi de Finances, déposée par priorité devant la Chambre des Représentants, dans les conditions prévues par une loi organique (article 75).

La cour constitutionnelle marocaine vérifie, avant leur promulgation, la conformité des lois organiques à la Constitution ainsi que les autres lois quand elle en est saisie.

Les principes de l'élaboration et de l'exécution du budget

La Constitution dispose dans son article 75 que « la Loi de Finances est votée par le Parlement dans les conditions prévues par une loi organique ». L'élaboration des lois de finances s'appuyait, jusqu'au 1^{er} janvier 2016, sur la loi organique n° 7-98 de 1998 (LOF 1998) et sur le décret n° 2-98-401 du 9 moharrem 1420 (26 avril 1999) relatif à l'élaboration et à l'exécution de la loi des finances. Ces textes précisent le contenu de la Loi de Finances, ses modalités de préparation, d'adoption, d'exécution et de production des rapports d'exécution du Budget de l'administration centrale.

La Loi de Finances, préparée par le Gouvernement, est approuvée par le Parlement. Le Ministère de l'Economie et des Finances joue un rôle central dans la préparation et l'exécution du budget, la gestion de la dette et le reporting financier, qui repose sur le fonctionnement d'un compte unique du trésor. Les crédits budgétaires sont approuvés selon les nomenclatures administrative, économique et fonctionnelle. Les classifications par programme sont en cours de développement dans le cadre de la mise en œuvre de la LOF.

Selon le cadre juridique, le Projet de Loi de Finances de l'année doit être déposé au Parlement au plus tard 70 jours avant la fin de l'année budgétaire en cours. Le Parlement dispose de 60 jours pour se prononcer sur le projet qui lui est transmis. Ces étapes relèvent du décret 2-98-401 du 26/04/99 relatif à l'élaboration et à l'exécution des LF. Le Parlement approuve la Loi de Finances, qui se compose du Budget Général, des CST et des SEGMA. Les budgets des EEP, des Caisses d'assurance maladie, Caisse de retraite ne sont pas intégrés à la Loi de Finances.

Enfin, la nouvelle loi organique relative à la Loi de Finances (LOF) n° 13-130 de 2015, promulguée par le Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015), va profondément modifier et moderniser le cadre d'élaboration et d'exécution de la Loi de finances à partir du budget 2016, pour le rendre conforme aux nouvelles pratiques internationales. La mise en œuvre se fera de façon progressive et selon un calendrier qui s'étalera sur cinq ans.

La comptabilité

Les règles de la comptabilité publique sont définies par le décret 330-66 de 1967 sur la comptabilité. La présentation budgétaire des dépenses repose sur les dispositions de la loi organique n°7-98 relative à la Loi de Finances qui précise dans son article 29 que : « Les dépenses du Budget Général sont groupées sous trois titres :

Titre I : dépenses de fonctionnement ; Titre II : dépenses d'investissement ; Titre III : dépenses relatives au service de la dette publique ».

Les crédits inscrits dans la Loi de Finances sont disponibles et utilisables dès sa promulgation par les différents ministères et institutions responsables de leur gestion directe ou de leur gestion déléguée; pour les SEGMA et les fonds alimentés par les ressources affectées aux Comptes d'Affectation Spéciale (CAS). Les ajustements de crédits en cours d'exercice sont étudiés par la Direction du Budget et décidés au niveau du Ministre de l'Économie et des Finances ou par le Chef du Gouvernement.

Le MEF gère le compte unique du Trésor sur lequel toutes les recettes sont transférées et à partir duquel tous les paiements sont effectués. La TGR valide et enregistre les paiements et les recettes des administrations nationales ainsi que celles des Collectivités territoriales. En outre, elle centralise la gestion de la paie de tous les fonctionnaires et agents de l'Etat.

Les finances publiques des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales (CT) regroupent 12 régions⁶, 75 provinces et préfectures⁷ (62 provinces et 13 préfectures), 1507 communes qui ont des conseils municipaux élus et un maire choisi parmi les membres du conseil.

L'organisation financière des collectivités territoriales est encadrée par :

- la Loi organique n°111.14 relative aux régions ;
- la Loi organique n°112.14 relative aux préfectures et provinces ;
- la Loi organique n°113.14 relative aux communes.

Les trois lois organiques ont été publiées au Bulletin Officiel le 23 Juillet 2015.

Leur mise en application réelle s'est faite par les nouveaux conseils issus des élections communales et régionales du 4 Septembre 2015.

Ces lois fixent notamment, le régime financier de la région, l'origine de ses ressources, les modalités de leur gestion ainsi que les règles de gouvernance relatives au bon fonctionnement de la libre administration, au contrôle de la gestion des fonds et programmes, à l'évaluation des actions et à la reddition des comptes.

Dans le cadre de la régionalisation, le Maroc a récemment produit plusieurs textes législatifs pour accroître la décentralisation fiscale et donner davantage d'autonomie aux municipalités⁸.

Les municipalités peuvent emprunter, mais seuls les investissements peuvent être financés par des emprunts, qui sont soumis à l'accord de la tutelle. Les plus importants portent pour les communes rurales sur les adductions d'eau potable et l'électrification, et pour les communes urbaines, sur les aménagements des villes, la mise à niveau des infrastructures et les équipements.

⁶ Les douze régions, dirigées depuis la nouvelle loi organique relative aux Régions chacune par un président de région élu, ont des responsabilités dans les domaines du développement économique, de la planification régionale et de l'aide sociale.

⁷ Les provinces et préfectures existantes sont des entités administratives déconcentrées du Ministère de l'Intérieur qui sont dirigées par un gouverneur nommé et des entités décentralisées gérées par une assemblée locale élue par les membres des conseils municipaux concernés.

⁸ Voir la Charte Communale

Les entreprises et les établissements publics

La préparation, l'adoption, et l'exécution des budgets des EEP ne s'inscrivent pas dans le cadre de la Loi de finances. -L'ensemble des EEP est placé sous la tutelle financière du Ministère de l'Economie et des Finances. La Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation (DEPP) supervise le portefeuille public et exerce le contrôle financier de l'Etat sur les EEP. Le Décret n° 2-13-882 fixe les formes de publication des comptes annuels des EP et l'arrêté du MEF n° 3268-13 fixe les formes de publication des comptes annuels des EP ne tenant pas une comptabilité conforme au code général de normalisation comptable. Une circulaire du MEF relative aux budgets des EEP et fixant les grandes orientations en matière de programmation budgétaire et de rationalisation des dépenses est adressée annuellement aux EEP.

La gestion des EEP a été modernisée par la Loi n°69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes, qui a apporté, en matière d'amélioration de la gouvernance des EEP, les pratiques du Comité d'audit. Cette loi est actuellement en cours de refonte. Ceci en plus de la loi n°39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé.

Les Fonds d'assurance santé et de retraite des fonctionnaires sont gérés de manière autonome et ne sont pas inscrits dans la loi de finances.

La gestion de la dette publique

La dette publique est gérée par le Ministère de l'Economie et des Finances, par le Décret n° 2-07-995 du 23 Chaoual 1429 (23 octobre 2008), relatif aux attributions et à l'organisation du Ministère de l'Economie et des Finances. L'article 1^{er} stipule que le MEF doit définir les conditions de l'équilibre financier interne et externe, d'assurer la mobilisation des ressources nécessaires à cet effet, d'élaborer et de mettre en œuvre la politique d'endettement. La Trésorerie Générale du Royaume doit assurer la gestion comptable de la dette publique, centraliser les résultats des émissions d'emprunts et dresser le compte annuel de la dette (article 7).

Le cadre juridique relatif aux marchés publics

Le cadre juridique relatif aux marchés publics s'appuie sur la constitution de 2011 (articles 147 à 150) et le code des juridictions financières Dahir n° 1-02-124 du 1^{er} rabii II 1423 (B.O du 15 août 2002).

Ce cadre a été modifié plus récemment. En 2013, le décret n° 2-12-349 du 8 jourmada I 1434 (20 mars 2013), a normalisé le processus d'achat public pour l'ensemble des acteurs de la commande publique. Depuis, les marchés publics (y inclus prestations architecturales) de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements, ainsi que d'une liste d'établissements publics à caractère administratif sont régis par un même décret. De plus, une commission nationale de la commande publique a été instituée. Cette commission est notamment chargée de la supervision du cadre réglementaire, du renforcement des capacités et du traitement des plaintes.

En 2014, l'arrêté du MEF n° 4371-14 du 10 safar 1436 (3 décembre 2014) a complété l'annexe n° 1 relative à la liste des prestations pouvant faire l'objet de contrats ou conventions de droit commun et l'arrêté du Ministre de l'Économie et des Finances n°20-14, du 4 septembre 2014, a permis la dématérialisation des procédures de passation des marchés publics.⁹

L'encadrement juridique et réglementaire du système de contrôles internes.

Les textes, notamment ceux relatifs à la comptabilité publique, imposent que les structures de l'organisation prévoient une délimitation stricte des pouvoirs et domaines de responsabilité, les règles de délégation de pouvoirs et les obligations de rendre compte. Elles sont fondées sur la séparation stricte des fonctions d'ordonnateurs et de comptables publics, dont les fonctions et responsabilités sont expressément définies. Le juge des comptes peut en sanctionner la méconnaissance par la « gestion de fait ». Les ministres sont ordonnateurs, ils engagent, liquident et ordonnent. Les comptables publics, responsables personnellement et pécuniairement de leurs opérations de recouvrement des recettes et de paiement des dépenses, doivent faire des diligences et procéder à des vérifications limitativement et clairement définies, faute desquelles la Cour des Comptes leur impose le paiement d'un débet, visant à « remettre les comptes en l'état »¹⁰. Les responsables et agents de l'Etat, à l'exception des membres du gouvernement et des parlementaires peuvent être sanctionnés par la Chambre de discipline budgétaire et financière de la Cour des comptes, sur saisine de hautes autorités administratives ou judiciaires, s'ils n'ont pas respecté la réglementation publique et s'ils ont « causé un préjudice à l'organisme public au sein duquel ils exercent les responsabilités par des carences graves dans les contrôles qu'ils sont tenus d'exercer ou des omissions ou négligences répétées dans leur rôle de direction ». Des sanctions peuvent être infligées aux contrôleurs des engagements de dépenses ainsi qu'aux comptables par la même chambre s'ils manquent à leurs obligations de contrôle. Les amendes ne peuvent dépasser le montant du salaire net annuel du responsable de la faute.

L'évaluation des risques est peu intégrée dans l'environnement de contrôle qui demeure essentiellement fondé sur le contrôle acte par acte (ou « transactionnel ») à priori et à posteriori. Les cartographies de risques ne sont pas élaborées sauf dans certaines entreprises publiques. Il faut néanmoins noter que la TGR évalue les risques et dispose de la cartographie des risques de l'ensemble des processus qu'elle effectue dans le cadre de l'exercice de ses activités. Un contrôle modulé de la dépense (CMD), pour certains actes et au-delà de certains seuils, donnant plus de responsabilité à l'ordonnateur, a permis d'alléger le contrôle à priori transactionnel.

Les Activités de contrôle visant à prévenir les risques telles qu'elles sont prévues dans les textes, sont présentes dans l'administration centrale et les établissements publics. Celles visant à réaliser les objectifs sont en cours de renforcement par le déploiement de la gestion axée sur la performance, telle qu'elle est codifiée par la LOF. Chaque ministère dispose d'une trésorerie ministérielle où sont réunis le contrôleur de la dépense et le comptable assignataire. Les Inspections générales des ministères (IGM) chargées du contrôle à posteriori ont été redynamisées par le décret n°2.11.112 du 3 juin 2011. Elles exercent des fonctions de contrôle visant avant tout à détecter les irrégularités et les fraudes et commencent à développer des missions d'évaluation. Les fonctions d'audit interne sont en cours de déploiement dans les différents ministères. L'Inspection générale des finances (IGF), qui exerce une mission de contrôle à posteriori interministérielle et qui est dotée de prérogatives larges, et dont la compétence couvre tous les domaines de contrôle, occupe une place majeure dans le système de contrôle des finances publiques. La DEPP suit les

9 En 2013 et 2014, plusieurs textes se rapportant aux marchés publics ont été publiés

10 C'est-à-dire état qui aurait été celui si les contrôles avaient été faits.

risques des EEP¹¹

Le contrôle externe des dépenses de l'Etat

Selon la Constitution, la Cour des comptes (CC) exerce le contrôle supérieur de l'exécution des Lois de Finances, les Cours régionales des comptes étant chargées pour leur part du contrôle des comptes des Collectivités territoriales. La CC est responsable de la vérification des comptes de tous les utilisateurs du budget, aussi bien au niveau centralisé que décentralisé, ainsi que les EEP et tous les organismes bénéficiaires de subventions publiques.

2.4. Cadre institutionnel de la GFP

Le secteur public marocain se compose de l'Etat qui comprend le Budget Général au nombre de 39 départements et institutions publiques, les Comptes Spéciaux du Trésor (CST) au nombre de 74, et les Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome (SEGMA) au nombre de 205. Il comprend également 212 établissements publics et 44 entreprises à participation directe du Trésor. Par ailleurs, certains de ces EEP détiennent des filiales ou des participations au nombre total de 442 unités dont 236 sont détenues majoritairement (participation publique directe et indirecte supérieure ou égale à 50%) et 206 sont détenues minoritairement. Le secteur public comprend enfin 1594 collectivités territoriales (régions, provinces et communes).

Budget de l'Etat

Les dépenses du Budget Général, telles que prévues par la Loi de Finances constituent la principale composante du budget de l'Etat (environ 80%). Les autres composantes couvrent les activités des Comptes Spéciaux du Trésor (CST) et des Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome (SEGMA).

Les CST dérogent au principe d'universalité budgétaire en permettant de traiter de façon séparée certaines dépenses et certaines recettes affectées. Le nombre des CST a connu une baisse importante cette dernière décennie, passant de 132 en 2002 à 75 en 2014.

Les SEGMA sont des sous-structures de ministères ne disposant pas de la personnalité morale. Une partie de leurs dépenses est couverte par des ressources non imputées sur crédits ouverts au budget de l'Etat mais par des ressources propres, c'est-à-dire directement et spécifiquement affectées à ces structures

Contrairement aux CST, le nombre de SEGMA continue à augmenter d'année en année, ayant atteint 205 en 2013 contre 177 en 2008. Les dépenses des SEGMA ont également augmenté de 2,1 milliards de dirhams en 2012 à 2,8 milliards de dirhams en 2014, mais elles ne représentent que 1% des dépenses de l'Etat.

¹¹ En matière d'encadrement juridique et réglementaire du système de contrôles internes l'intervention de la DEPP ne se limite pas au suivi des risques des EEP. En effet, comme précisé à plusieurs occasions par le rapport (p. 83, 84, 85 117...), elle assure, notamment le contrôle financier à travers les agents de contrôle (Contrôleur d'Etat, trésorier payeur, fondés de pouvoir...), participe à l'élaboration/approbation des outils de gestions des EEP (Organigramme, statut du personnel...).

Les Entreprises et Etablissements Publics (EEP)

Le secteur des établissements et entreprises publics comprend : 212 établissements publics et 44 entreprises publiques (ou sociétés d'Etat). La typologie actuelle de ces entités ne permet pas de distinguer entre les unités à caractère marchand et celles à caractère non marchand. Du point de vue des statistiques de finances publiques du FMI, la composition des EEP est estimée à 164 Etablissements Publics Non-Marchands (EPNM), 4 administrations de sécurité sociale, et 88 entreprises publiques (un certain nombre d'entreprises publiques ont l'appellation d'établissement).

Le portefeuille public se caractérise notamment par la diversité des statuts juridiques de ses composantes et des secteurs d'activité qu'il couvre. La répartition sectorielle des EEP fait ressortir l'importance du secteur social, éducatif et de la santé publique qui représente 29 % du portefeuille de la DEPP, suivi de l'habitat et de l'urbanisme, avec 21%, de l'agriculture et de la pêche, avec 12%, alors que la composante chargée des ressources hydriques, énergétiques et minières occupe 15% dudit portefeuille.

Les collectivités territoriales (CT)

Les collectivités territoriales regroupent 12 régions , 75 provinces et préfectures (62 provinces et 13 préfectures), 1507 communes qui ont des conseils municipaux élus et un maire choisi parmi les membres du conseil.

Les finances locales commencent à prendre de l'ampleur, par rapport à celles de l'Etat. C'est ainsi qu'à titre illustratif, les dépenses ordinaires des collectivités territoriales représentent 19,9 milliards de MAD en 2013 et constituent l'équivalent de 8,7% des dépenses globales (celles de l'Etat et des collectivités territoriales), tandis que leurs dépenses d'investissement (11 milliards de MAD) représentent 19% de celles de l'Etat.

Pour illustrer l'importance relative de chacune des composantes du secteur public marocain, il y a lieu de noter que l'effort d'investissement global du secteur public, s'élevant à 189 milliards de dirhams en prévision en 2016, est ventilé comme suit et montre l'importance croissante des Entreprises et Etablissements Publics :

- 108 milliards de dirhams pour les Entreprises et Etablissements Publics, soit 57% ;
- 67,5 milliards de dirhams pour le Budget Général de l'Etat, les Comptes Spéciaux du Trésor (CST) et les Services d'Etat Gérés de Manière Autonome (SEGMA), soit 36%;
- 13,5 milliards de dirhams pour les Collectivités Territoriales, soit 7%.

Tableau 2.5. Structure du secteur public
(nombre d'entités et montant des budgets d'investissements¹² en MMDH)

Année: 2016	Secteur public				
	Sous-secteur des administrations publiques		Administrations de sécurité sociale	Sous-secteur des entreprises publiques	
	Unité budgétaire	Unités extrabudgétaires		Entreprises publiques non financières	Entreprises publiques financières
Central	1 (67)	164 (10)	4	83 (98)	5
1 ^{er} échelon des administrations infranationales (Régions, Provinces, Communes)	1594 (13)				

Tableau 2.6. Structure financière de l'administration centrale - budget (en MMDH)

Année: 2014	Administration centrale			
	Unité budgétaire	Unités extrabudgétaires	Administrations de sécurité sociale	Total global ^{1/}
Recettes	Informations non disponibles			
Dépenses				
Transferts à (-) et provenant (+) d'autres unités des administrations publiques				

^{1/}Après consolidation. ^{2/}Y compris envers les CT

Tableau 2.7. Structure financière de l'administration centrale - dépenses réelles (en MMDH)

Année: 2014	Administration centrale			
	Unité budgétaire	Unités extrabudgétaires	Administrations de sécurité sociale	Total global ^{1/}
Recettes	265	24	47	311
Dépenses	308	30	35	343
Transferts à (-) et provenant (+) d'autres unités des administrations publiques	-49 ^{2/}	+15	+10 ^{3/}	-24

^{1/}Après consolidation. ^{2/}Y compris envers les CT. ^{3/}Intérêts versés par l'Etat

Les autres administrations publiques centrales (ou EPNM/unités extrabudgétaires) se sont vu déléguer des fonctions parfois importantes de l'Etat, par exemple l'éducation nationale dans les régions et provinces, l'entretien des routes, la perception des taxes foncières et cadastrales

12 La notion de budget courant n'est pas bien précisée pour son application aux entreprises publiques ou aux organismes de sécurité sociale.

La gestion des finances publiques est pilotée dans tous ses aspects par le Ministère de l'Economie des Finances. Il comprend les administrations suivantes :

- L'Inspection Générale des Finances (IGF)
- L'Administration des Douanes et des Impôts Indirects (ADII)
- La Trésorerie Générale du Royaume (TGR)
- La Direction Générale des Impôts (DGI)
- La Direction du Budget (DB)
- La Direction du Trésor et des Finances Extérieurs (DTFE)
- La Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation (DEPP)
- La Direction des Domaines de l'Etat (DDE)
- La Direction des Assurances et de la Prévoyance Sociale (DAPS)
- La Direction des Affaires Administratives Générales (DAAG)
- La Direction des Etudes et Prévisions Financières (DEPF)
- L'Agence Judiciaire du Royaume (AJR)

Les attributions de ces administrations respectives sont fixées par le décret d'organisation du Ministère.

2.5. Autres caractéristiques importantes de la GFP

La place des collectivités territoriales dans la gestion publique est encore réduite, mais elle s'accroît régulièrement. Les recettes des Collectivités Territoriales représentent 3,64% du PIB, les dépenses 2,28% et l'investissement représente 1,26% du PIB. Le niveau communal est prépondérant. Sur la période s'étalant de 2009 à 2013, les communes urbaines ont réalisé 55 % des recettes générées par les collectivités territoriales, les communes rurales 24%, les préfectures et provinces 16 %, et enfin les régions 5%, et ce, par rapport à l'ensemble des recettes.

La délégation des services publics aux EEP dans leur ensemble est importante et ils sont des fournisseurs majeurs de services publics aux citoyens. Les EEP produisent une valeur ajoutée représentant 7,9% du PIB en 2014. Leurs investissements s'élevaient à 72 MMDH. Les subventions reçues en 2014 représentent 14,9 MMDH. L'ensemble est très concentré sur des entités à caractère industriel et commercial : cinq organismes produisent plus de 60% de la valeur ajoutée. Les partenariats public-privé sont encore d'usage limité, mais une loi récente vise à les développer.

La Cour des Comptes est l'institution supérieure de contrôle. Elle exerce des fonctions juridictionnelles principalement à l'égard des comptables publics. Elle est chargée d'une mission générale de contrôle du bon emploi des fonds publics, de s'assurer de la régularité comptable et financière des actes administratifs, d'assister le Parlement dans ses fonctions de contrôle de l'action administrative du gouvernement, notamment dans l'exécution de la Loi de Finances, et d'évaluer les politiques publiques. Les Cours régionales exercent les mêmes missions à l'égard des collectivités territoriales.

La Constitution de 2011 favorise les formes diverses d'expression de la démocratie participative et de participation des citoyens aux affaires publiques et garantit le droit des associations et ONG « intéressées à la chose publique » de contribuer à l'élaboration, la mise en œuvre des décisions et des projets des institutions élus et des pouvoirs publics. Elle donne aux citoyens le droit de

présenter des motions en matière législative, des pétitions et d'accès à l'information détenue par l'administration publique, y compris les finances publiques.

Dans ce cadre, depuis 2014 est élaboré et mis sur le site du Ministère de l'Economie et des Finances un budget citoyen. Il présente de façon simplifiée la Loi de Finances et il met l'accent sur les dépenses relatives aux services publics, en tout premier lieu, l'éducation, la santé et le logement, et leurs différentes sources de financement. Il s'attache à les replacer dans leur contexte macroéconomique et à expliciter le poids qu'exercent les contraintes financières de l'Etat sur leur développement.

3. ÉVALUATION DES SYSTÈMES, DES PROCESSUS ET DES INSTITUTIONS DE GFP MÉTHODOLOGIE 2016

3.1 Fiabilité du budget

PI-1: Dépenses effectives totales

Le champ de la Loi de Finances, objet des indicateurs du pilier I « fiabilité du budget », comprend le Budget Général de l'Etat, les SEGMA et les CST. Pour ce qui concerne spécifiquement les dépenses et les recettes visées par le rapport PEFA, les seuls CST concernés sont les Comptes d'Affectation Spéciale et les Comptes de Dépenses sur Dotation.

Cet indicateur mesure l'écart entre les dépenses émises totales (sur la base des paiements) et les dépenses totales initialement inscrites au budget (ainsi qu'indiquées dans les lois de finances initiales (LFI)). Les dépenses totales réunissent les dépenses du Budget Général (exception faite des dépenses relatives à l'amortissement de la dette), les dépenses des SEGMA et des CST de l'année n, ainsi que des reports de l'année n-1.

Il est important de signaler que le total des crédits d'investissement du Budget Général disponibles, soit 80,32 MM DH en 2012, 68,18 MM DH en 2013 et 69,8 MM DH en 2014, incluait des reports des années antérieures, respectivement, de l'ordre de 18,58 MM DH (23 %) en 2012, 21,13 MM DH (30 %) en 2013 et 18,08 MM DH en 2014 (26%).

En effet, la législation nationale¹³ autorise, sauf dispositions contraires prévues par la Loi de Finances, que les crédits de paiement disponibles au titre des dépenses d'investissement, qui ont fait l'objet d'un engagement, soient reportés pour s'ajouter aux crédits de paiement ouverts par la Loi de Finances de l'année. Ces reports de crédits disponibles font l'objet d'arrêtés du ministre chargé des finances, au vu des relevés des crédits de report qui lui sont adressés par les ordonnateurs et validés par les comptables.¹⁴

Ainsi les dépenses afférentes, aux opérations d'investissement qui s'exécutent sur plus d'une année, peuvent donner lieu à des crédits de paiement et des crédits d'engagement¹⁵.

L'importance des reports de crédits a été systématiquement relevée dans les rapports de la Cour des Comptes et a été attribuée notamment à des insuffisances dans la planification des projets et à la faiblesse de la programmation et du suivi des délais d'exécution des marchés.

Pour remédier à ce problème de report et renforcer la soutenabilité de l'équilibre financier et de la transparence budgétaire, la nouvelle loi organique des finances établit de nouvelles règles financières, dans la mesure où elle adopte le caractère limitatif des crédits comme principe général y compris pour les dépenses du personnel, ce qui n'était pas le cas avant¹⁶, fixe un plafond de report de trente pour cent (30%) des crédits de paiement ouverts au titre du budget d'investissement pour chaque département, avec la possibilité de réviser ce plafond à la baisse

13 Article 46 de la loi organique n° 7-98 relative à la Loi de Finances

14 Article 16 du décret n° 2-98-401 du 26 avril 1999 relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances.

15 Article 12 du décret n° 2-98-401 du 26 avril 1999 relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances.

16 Article 58 de la nouvelle LOF n° 130-13

en vertu d'une Loi de Finances¹⁷, interdit d'inscrire les dépenses de fonctionnement dans le budget d'investissement¹⁸ ainsi que d'imputer au niveau du budget des Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome, les dépenses de personnel¹⁹.

1.1. Dépenses effectives totales.

Champ de la composante : Budget de l'Etat

Période sous revue : 2012-2013-2014

Au titre des années 2012, 2013 et 2014, les résultats de la mesure de cet indicateur se présentent comme suit :

Tableau 3.1 Prévisions et exécutions de la Loi de Finances (en dirhams)

Années	Prévisions LFI	Réalisations	Taux d'exécution (en %)
2012	305 048 790 823	300 229 260 861 ¹⁹	98,42%
2013	321 802 429 113	299 466 539 753 ²⁰	93,06%
2014	311 221 250 151	308 390 146 014 ²¹	99,09%

Il est à signaler que les retraitements nécessaires ont été effectués pour consolider les transferts du Budget Général vers les SEGMA et les CST. Ces transferts sont de l'ordre de 19 à 22 milliards de DH durant la période 2012-2014.

Il est important de signaler que les réalisations des trois années comportent aussi les paiements sur les reports de crédit. Les résultats font ressortir une faible variation agrégée par rapport aux crédits votés, inférieure à 5%, à l'exception de l'année 2013. Cette situation s'explique essentiellement par la décision du gouvernement (conforme aux dispositions de l'article 62 de la LOF n°7-98) de geler en 2013 l'exécution de 15 milliards DH des crédits d'investissement neufs ouverts par la loi de finances afin d'imposer la rigueur en matière d'exécution des dépenses d'investissement.

Indicateur	Note	Explication
PI-1. Dépenses effectives totales	A	Méthode de notation M1
1.1 Dépenses effectives totales	A	Les dépenses effectives ont représenté entre 95 % et 105 % du montant total des dépenses approuvées inscrites au budget pendant au moins deux des trois derniers exercices (2012 et 2014).

17 Article 63 de la nouvelle LOLF

18 Article 17 de la nouvelle LOF

19 Articles 22 et 28 de la nouvelle LOF

20 Source : Loi de règlement

21 Source : Projet de la Loi de Règlement adopté par le Gouvernement et déposé au Parlement

22 Source : Situation provisoire (Direction du Budget)

PI-2: Composition des dépenses effectives.

Cet indicateur évalue la variation de la composition des dépenses effectives totales (basées sur les paiements) par rapport aux dépenses totales initialement inscrites au budget et ceci, à un certain niveau de décomposition selon la classification administrative et économique. Son résultat découle de deux causes principales : i) d'une variation du taux de consommation des crédits entre départements ; et ii) de l'importance des virements entre lignes budgétaires, qu'il s'agisse de globalisation au sein d'un même paragraphe, ou de transferts plus larges. Elle mesure les réaffectations faites entre les composantes du Budget Général, SEGMA et CST, et qui ont contribué à la modification de la composition des dépenses totales (évalué dans PI-1).

Il est à signaler qu'au cours de la période 2012 à 2014, il n'y a pas eu recours à des Lois de Finances rectificatives pour ajuster le budget en cours d'année. Ainsi, les variations entre les dépenses effectives et le budget initialement approuvé découlent uniquement des décisions prises par l'exécutif (conformément aux dispositions de la LOF et au décret d'exécution de la Loi de Finances).

L'indicateur inclut les trois composantes ci-dessous :

2.1. Composition des dépenses effectives par fonction.

Champ de la composante : Budget de l'Etat

Période sous revue : 2012-2013-2014

La première composante examine la variation de la composition des dépenses entre les ministères. Les 20 premières rubriques comprennent les 20 ministères ayant les crédits budgétaires les plus importants. Les crédits des autres ministères sont rassemblés en une 21^{ème} rubrique, qui représente 4,25% des dépenses. Pour chaque ministère, on agrège les dépenses du Budget Général, des SEGMA et des CST, selon le tableau de calcul PEFA en annexe.

2.2. Composition des dépenses effectives par catégorie économique.

Champ de la composante : Budget de l'Etat

Période sous revue : 2012-2013-2014

La deuxième composante mesure la variation de la composition de la dépense (basée sur les paiements) par nature économique des dépenses, telle que retenue au tableau d'équilibre de la Loi de Finances et selon le tableau de calcul PEFA en annexe.

2.3. Dépenses financées sur les réserves pour imprévu.

Champ de la composante : Budget de l'Etat

Période sous revue : 2012-2013-2014

La troisième composante prend en compte les provisions constituées pour pallier des dépenses imprévues en cours d'année. Elle calcule les dépenses directement imputées à ces crédits de provisions et non pas les montants virés sur d'autres lignes budgétaires. Si ces provisions ont été utilisées uniquement pour des virements sur d'autres lignes, ce qui est la pratique au Maroc, le résultat est zéro. Le tableau de calcul PEFA est en annexe.

Ainsi, au titre des années 2012, 2013 et 2014 les résultats de la mesure de ces composantes se présentent comme suit :

Tableau 3.2 : Résultats de la mesure des trois composantes

Années	1ere composante	2éme composante	3éme composante
2012 ²¹	9,85%	10,5%	0
2013 ²²	8,46%	7,5%	0
2014 ²³	5,69%	3,7%	0

Source : Direction du budget et tableaux PEFA

La variation de l'année 2012 s'explique essentiellement par les 10 milliards de DH complémentaires accordés au titre des subventions de compensation des produits pétroliers.

Les écarts en 2013 trouvent leur origine dans la décision de gel de l'exécution de 15 milliards de DH de crédits d'investissements.

Indicateur	Note	Explication
PI-2. Composition des dépenses effectives	B+	Méthode de notation M1
2.1 Composition des dépenses effectives par fonction	B	La composition des dépenses s'est écartée du budget de moins de 10 % au cours des trois exercices.
2.2 Composition des dépenses effectives par catégorie économique.	B	La composition des dépenses s'est écartée du budget initial sur la base de la classification économique de moins de 10% au cours d'au moins deux des trois derniers exercices.
2.3 Dépenses financées sur les réserves pour imprévu.	A	Aucune dépense n'a été imputée directement au chapitre des crédits provisionnels.

PI-3 : Recettes effectives

Cet indicateur mesure les écarts entre les recettes effectives et le budget initial. Les recettes sont définies conformément au cadre des SFP du FMI. L'indicateur couvre les recettes intérieures et extérieures, qui comprennent les impôts, les dons et autres recettes. Les financements externes par l'emprunt ne sont pas pris en compte dans l'évaluation de cet indicateur, mais les dons le sont, lorsqu'ils sont inclus dans le budget.

Les recettes du Budget Général sont présentées en chapitres subdivisés, s'il y a lieu, par articles/paragraphes et par nature de recettes. Les ressources des Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome sont présentées par articles/paragraphes, groupés selon les départements ministériels ou institutions auxquels ils sont rattachés. Les ressources des Comptes Spéciaux du Trésor sont présentées, à l'intérieur de chacune de leurs catégories, par compte spécial du Trésor.

23 Source : Loi de règlement relatif à la fiabilité du budget

24 Source : Projet de la Loi de Règlement adopté par le Gouvernement et déposé au Parlement

25 Source : Situation provisoire (Direction du Budget)

Les services chargés des recettes sont essentiellement la Direction Générale des Impôts, l'Administration des Douanes et des Impôts Indirects, la Trésorerie Générale du Royaume, la Direction des Domaines et la Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation. Certaines recettes sont perçues par des CST ou des établissements publics et sont, soit, utilisées directement dans le cadre des politiques publiques (fonds routier), soit reversées au budget de l'Etat (recettes de la conservation foncière). Enfin, le principal des recettes de services des différents ministères est concentré dans les SEGMA de ces ministères.

Les prévisions de recettes fiscales sont reprises dans la Loi de Finances en net et en cours d'exercice budgétaires, lesdites recettes font en principe l'objet de restitutions de droit au profit des contribuables. Ce montant identifié pour la première fois au niveau du projet de Loi de Finances 2016, conformément aux dispositions de l'article 42 de la nouvelle LOF, s'élève à 5,26 MMDH.

La Loi de Finances et la loi de règlement permettront, désormais avec la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, de faire ressortir d'une part les prévisions et d'autre part les réalisations des recettes fiscales en brut et le détail des restitutions correspondantes.

Sur la période couverte, la variation entre les revenus programmés dans la Loi de Finances et ceux effectivement recouverts (base encaissement) est inférieure à 5%, à part en 2012, où les réalisations dépassent de 7% les prévisions de revenus. Au-delà de ces moyennes, l'on note des différences importantes entre supports budgétaires avec une très faible variation au niveau des revenus du Budget Général et des variations nettement plus fortes au niveau des SEGMA et des CST (qui représentent plus de 25% des recettes totales), due notamment à des capacités plus faibles de prévision de recettes par les ministères et établissements concernés.

3.1. Recettes effectives totales

La composante 3.1 évalue la mesure dans laquelle les recettes effectives totales diffèrent du budget initialement approuvé (LFI). Les recettes totales réunissent les recettes du Budget Général (exception faite des recettes d'emprunts et des remboursements de prêts), des SEGMA et des CST.

Champ de la composante : Budget de l'Etat

Période sous revue : 2012-2013-2014

Ainsi, les résultats de la mesure de cet indicateur se présentent comme suit

Tableau 3.3 : Prévisions et réalisations des recettes (en dirhams)

Années	Prévisions LFI	Réalisations	Variations (en %)
2012 ²⁴	230 444 271 823	243 768 590 026	105,78%
2013 ²⁵	251 420 541 113	249 472 970 094	99,23%
2014 ²⁶	248 195 487 151	264 475 828 963	106,56%

²⁶ Source : Loi de règlement

²⁷ Source : Situation provisoire (Direction du Budget)

²⁸ Source : Situation provisoire (Direction du Budget)

Il est à signaler que les retraitements nécessaires ont été effectués pour consolider les transferts du Budget Général vers les SEGMA et les CST. Ces transferts sont de l'ordre de 19 à 22 milliards de DH par an.

Au titre de l'exercice 2012, le taux de réalisation de 105,78% s'explique par les réalisations supérieures aux prévisions, d'une part, des recettes du Budget Général de + 8,9 milliards de Dh, soit +3,5% et d'autre part, de celles des Comptes spéciaux du Trésor, de + 6,3 milliards de Dh, soit +16,9%. L'augmentation des recettes du Budget Général s'explique essentiellement par les recettes fiscales directes (Impôt sur les sociétés + 1,6 milliards de Dh, Impôt sur le Revenu + 4,5 milliards de Dh et Droits d'Enregistrement + 2 milliards de Dh).

Au titre de l'exercice 2013, le taux de réalisation de 99,23% s'explique, d'une part, par l'effet combiné des réalisations des dons des pays CCG inférieures aux prévisions de - 6,1 milliards de DH et d'autre part, de l'écart positif enregistré au niveau des recettes des Comptes spéciaux du Trésor de + 4 milliards de DH.

Au titre de l'exercice 2014, le taux de réalisation de 106,56% s'explique par des réalisations des dons des pays CCG supérieures aux prévisions de + 4,6 milliards de DH et par l'écart positif enregistré au niveau des autres recettes des Comptes spéciaux du Trésor de + 6,1 milliards DH

3.2. Composition des recettes effectives

Champ de la composante : Budget de l'Etat

Période sous revue : 2012-2013-2014

Cette composante examine les variations dans la composition des recettes entre les prévisions budgétaires et les réalisations. La composition des recettes et la variation des recettes fiscales et non-fiscales au cours des trois derniers exercices sont reproduites dans le tableau figurant dans l'annexe présentant les tableaux de calcul des trois premiers indicateurs.

Tableau 3.4: Variance de la composition des recettes

Années	Déviations du total des recettes	Variance de la composition
2012	105,8%	7,3%
2013	99,2%	9,3%
2014	106,6%	14,6%

Le tableau 3.4 montre que la variation de la composition des recettes était supérieure à 5 % au cours de deux des trois derniers exercices, mais inférieure à 10%.

Indicateur	Note	Explication
PI-3. Recettes effectives	B+	Méthode de notation M2
3.1 Recettes effectives totales.	A	Les recettes effectives représentaient entre 97 % et 106% des recettes inscrites au budget au cours d'au moins deux des trois derniers exercices.
3.2 Composition des recettes effectives	B	La variation de la composition des recettes était inférieure à 10% au cours de deux des trois derniers exercices.

3.2. Transparence des finances publiques

PI-4 : Classification du budget

4.1. Classification du budget.

Champ de la composante : Budget de l'Etat

Période sous revue : dernier exercice clos, 2014

Toutes les composantes budgétaires sont présentées selon une nomenclature dont l'architecture s'articule autour de quatre classifications codifiées de manière homogène et identique d'année en année. Il s'agit des classifications administrative, fonctionnelle, économique et régionale.

La classification administrative définit le cadre juridique de présentation des recettes et des dépenses et représente la forme dans laquelle le budget est présenté aux instances chargées de son approbation et du contrôle de son exécution.

Selon les dispositions de l'article 29 de la LOF n°7-98 : « Les dépenses du Budget Général sont groupées sous trois titres :

Titre I : dépenses de fonctionnement ;

Titre II : dépenses d'investissement ;

Titre III : dépenses relatives au service de la dette publique.

Les dépenses du Budget Général sont présentées, à l'intérieur des titres, par chapitres, subdivisés en articles, paragraphes et lignes, selon leur destination, leur objet ou leur nature.

Pour chaque département ministériel ou institution, il est prévu, en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, un chapitre pour le personnel et un chapitre pour le matériel et les dépenses diverses. Les dépenses d'investissement comportent un chapitre par département ministériel ou institution.

Concernant les recettes, l'article 28 de la loi organique relative à la Loi de Finances de 1998 (N°7-98) précise que : « *Les ressources du Budget Général sont présentées en chapitres subdivisés, s'il y a lieu, en articles et paragraphes* ».

« *Les ressources des Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome sont présentées par services groupés selon les départements ministériels ou institutions auxquels ils sont rattachés* ».

La nomenclature fonctionnelle permet une classification des dépenses selon les domaines d'intervention de l'Etat. Elle indique les grandes fonctions assumées par l'Etat. A cet effet, les champs d'intervention de l'Etat sont classés en dix classes associées aux paragraphes budgétaires. La nomenclature utilisée est conforme à la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP/COFOG) des Nations Unies.

La nomenclature économique permet l'analyse économique des recettes et des dépenses et crée des passerelles entre le budget de l'Etat et la comptabilité nationale. La nomenclature utilisée est cohérente avec celle des SFP du FMI.

Ainsi, les dépenses publiques sont classées selon leur nature économique en neuf catégories. S'agissant des recettes, trois catégories principales sont identifiées, à savoir les recettes fiscales, les recettes non fiscales et les recettes d'emprunt.

La classification régionale a été introduite en 2006 au niveau de l'article, dont le code administratif est passé de deux à quatre positions :

- Les deux premières continuent à représenter les structures administratives chargées de missions structurantes au sein des départements ministériels concernés ;
- Les deux dernières sont dédiées à la répartition par région des dépenses concernant une structure administrative donnée.

Il est à signaler que le Ministère de l'Economie et des Finances dispose d'une importante base de données de **lexique budgétaire** intégrée au niveau du système e-budget servant à la préparation budgétaire. Cette base de données contient l'ensemble des rubriques budgétaires pouvant être utilisées par les départements ministériels pour présenter leurs dépenses.

Ainsi, le suivi des dépenses est complété par une classification économique et fonctionnelle détaillée, qui inclut :

- Un code administratif à 10 chiffres (type de Budget, partie, titre, sous-titre, catégorie de CST, 2 /No d'ordre Département, 3 /No d'ordre CST/SEGMA),
- Un code économique (personnel, impôts, biens de consommation) à 10 chiffres en ligne avec la norme COFOG,
- Un code sous fonctionnel (avec 100 sous-classes) qui comprend les 10 chiffres économiques et 10 autres chiffres sous fonctionnels (ex : Enseignement : classe 3 et enseignement primaire : sous-classe 3-32). Au total, les 100 sous-classes fonctionnelles dépassent les 69 prévues par GFS-COFOG,
- Un code à 10 chiffres permet d'enregistrer toutes les transactions dans la comptabilité de l'État pour chaque secteur fonctionnel et permet de suivre très précisément l'exécution du budget.

La réforme de la nomenclature budgétaire prévue dans le cadre de la mise en œuvre de la LOF devrait être l'occasion de revoir le lexique budgétaire (qui contient plus de 7000 paragraphes et plus de 16.000 lignes) de manière à aménager les conditions nécessaires à l'introduction de la démarche de performance, et ce, en remédiant aux incohérences constatées dans ce lexique.

Réforme en cours : La classification programmatique

La nouvelle nomenclature par programmes, prévue par la LOF a été utilisée lors de trois vagues successives de préfigurations dans le cadre des LF 2014, 2015 et 2016. Le nombre de départements préfigurateurs est passé de 4 pour la LF 2014 à 14 pour la LF 2016. Au cours de ces exercices, les ministères ont présenté leurs Projets de Performance (PDP), assorti d'objectifs et d'indicateurs, ainsi qu'un premier exercice de Programmation Budgétaire Triennale (PBT).

Cette refonte de la nomenclature budgétaire permettra de passer d'une approche des dépenses basée sur les moyens à une présentation par programmes et projets/actions, avec la consolidation de la dimension régionale. Les programmes sont associés à des objectifs prédéfinis et à des indicateurs qui permettent d'apprécier le plus objectivement possible l'atteinte d'une performance. La fixation desdits objectifs et indicateurs prend en considération l'aspect genre.

La mise en place de cette nomenclature « programmatique » permettra aux parlementaires de mieux apprécier la totalité des moyens mobilisés pour la mise en œuvre des politiques publiques.

La nomenclature programmatique s'applique également aux Comptes d'affectation spéciale et aux Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome, dont les opérations sont ventilées entre les programmes du Ministère.

En définitive, la nouvelle Loi Organique des Finances²⁹ comporte un modèle de nomenclature budgétaire qui répond à tous les critères de cet indicateur. La LOF doit être appliquée pleinement pour la Loi de Finances 2018.

Indicateur	Note	Explication
PI-4. Classification du budget	A	Méthode de notation M1
4.1. Classification du budget.	A	La préparation et l'exécution du budget reposent sur une classification conformes aux normes SFP /CFAP

PI-5 : Documentation budgétaire

Les projets de Loi de Finances (PLF) comprennent deux parties et des annexes présentées ci-après.

- 1. La première partie** arrête les facteurs de l'équilibre budgétaire (écarts entre ressources et emplois). Cette partie comporte : (i) l'autorisation de perception des recettes et de contracter des emprunts ; (ii) les modifications, créations ou suppressions de ressources publiques ; (iii) les dispositions relatives aux charges de l'Etat, aux CST et aux contrôles de l'utilisation des fonds publics, (iv) l'évaluation globale des recettes du Budget Général, des SEGMA et des CST et ; (v) les plafonds des charges du Budget Général, de l'ensemble des SEGMA et des CST ;
- 2. La seconde partie** arrête : (i) les dépenses du Budget Général présentées par chapitres ; (ii) les dépenses des SEGMA présentées par services et ; (iii) les dépenses des CST présentées par comptes ;
- 3. Les annexes** sont composées : (i) d'un rapport exposant les principales caractéristiques de l'équilibre budgétaire, les prévisions d'évolution et la justification des modifications proposées en matière de recettes et emplois pour l'exercice concerné et ; (ii) des documents concernant les opérations du Budget Général, des SEGMA et des CST et EEP.

Les morasses budgétaires (détail des titres, paragraphes, chapitres et lignes) sont communiquées, aux parlementaires en même temps que le corps du PLF.

Concernant le niveau d'information budgétaire, au stade de la formulation budgétaire, contenu dans la documentation accompagnant le projet de loi des finances, qui comprenait six rapports³⁰ a été enrichi depuis le PLF de 2013 par la publication au moment de la transmission du Parlement, de dix rapports thématiques dont ceux consacrés à l'évolution de la dette, à la masse salariale, à la Caisse de Compensation et un budget « Citoyen » vulgarisant l'information budgétaire et rendu public, pour la première fois fin 2012.

²⁹ Articles 38, 39, 40 et 41

³⁰ Rapport économique et financier, rapport sur les dépenses fiscales, rapport sur les Comptes Spéciaux du Trésor, rapport sur les Services de l'Etat Gérés de manière Autonomes, rapport sur le budget genre, rapport sur les Etablissements et Entreprises Publics.

La principale information qui continue à faire défaut au moment de la présentation du projet de loi des finances au Parlement concerne l'exécution budgétaire de l'exercice précédent et de celui en cours d'achèvement, selon le même format que celui de la loi des finances soumise au vote, malgré le déploiement d'un système de gestion intégré de la dépense (GID) depuis 2010 (auquel ni la direction du budget ni l'IGF n'ont un accès en consultation), qui permet de générer aisément ces données.

L'information devant accompagner le projet de la Loi de Finances annuelle a suscité par ailleurs des débats sur des composantes essentielles telles que les rapports sur les finances locales, les dépenses foncières, les aides publiques, la répartition des dépenses publiques par région et en fonction de leur incidence sur l'égalité des genres, ainsi que sur le rapport existant sur l'estimation des mesures d'exonérations fiscales (dépenses fiscales) et douanières, qui bien qu'offrant un gain de transparence, reste perfectible.

L'information accompagnant la documentation budgétaire a été de nouveau enrichie dans le cadre de la nouvelle LOF³¹ puisque le PLF 2016 est accompagné, de treize rapports, soit les 10 rapports inclus depuis 2013, plus les trois rapports thématiques suivants :

- Une note sur les dépenses relatives aux charges communes ;
- Un rapport sur le foncier public mobilisé pour l'investissement ;
- Une note sur la répartition régionale de l'investissement.

De plus, le projet de Loi de Finances de l'année pourra être également accompagné d'un rapport sur les comptes consolidés du secteur public. D'autre part, la programmation pluriannuelle des départements ministériels ou institutions, ainsi que celle des établissements et entreprises publics soumis à leur tutelle et bénéficiant de ressources affectées ou de subventions de l'Etat, sera également présentée, pour information, aux commissions parlementaires concernées en accompagnement des projets de budgets desdits départements ministériels ou institutions.

Par ailleurs, le projet de loi de règlement de la Loi de Finances sera accompagné dans le cadre de la nouvelle LOF³² :

- Du compte général de l'Etat appuyé du bilan et des autres états financiers, ainsi que d'une évaluation des engagements hors bilan ;
- D'une annexe relative aux dépassements des crédits ouverts accompagnée de tous les justificatifs nécessaires, le cas échéant ;
- Du rapport annuel de performance élaboré par le ministère chargé des finances. Ce rapport constitue la synthèse et la consolidation des rapports de performance élaborés par les départements ministériels et institutions ;
- Du rapport sur les ressources affectées aux collectivités territoriales ;
- Et du(des) rapport(s) d'audit de performance.

Enfin, en termes d'information, il est important de souligner que la nouvelle LOF précise³³ que le ministre chargé des finances doit exposer aux commissions des finances du Parlement, avant le 31 juillet de chaque année, le cadre général de préparation du projet de Loi de Finances de l'année suivante.

31 Article 48 de la nouvelle LOF.

32 Article 66 de la nouvelle LOF

33 Article 47 de la nouvelle LOF

Cet exposé devant comporter :

- L'évolution de l'économie nationale ;
- L'état d'avancement de l'exécution de la Loi de Finances en cours à la date du 30 juin;
- Les données relatives à la politique économique et financière ;
- La programmation budgétaire triennale globale.

5.1. Documentation budgétaire.

Champ de la composante : Budget de l'Etat

Période sous revue : Dernier budget présenté au Parlement

La documentation budgétaire soumise au Parlement doit être exhaustive. Ceci implique un examen des critères des deux tableaux suivants :

Tableau 3.5 : Éléments de base

Éléments de base	Vérifications	Satisfaction
Les prévisions du déficit ou de l'excédent budgétaire (ou des résultats d'exploitation de l'exercice).	Voir le Rapport économique et financier	Oui
Les résultats budgétaires de l'exercice précédent, présentés selon le même format que le projet de budget.	Existe au niveau du Rapport économique et financier, mais de manière agrégée et selon la nomenclature économique.	Non
Le budget de l'exercice en cours (le budget révisé ou les résultats prévus), présenté selon le même format que la proposition de budget.	Ces éléments existent au niveau de la Note de présentation de la Loi de finances	Oui
Les données résumées sur le budget, côté recettes et côté dépenses pour les principales lignes des classifications utilisées (voir PI-4), notamment pour l'exercice en cours et pour l'exercice précédent, en plus d'une ventilation détaillée des estimations des recettes et des dépenses.	Non disponible	Non

Tableau 3.6 : Éléments supplémentaires

Éléments supplémentaires	Vérifications	Satisfaction
Le financement du déficit, avec une description de la composition prévue.	Voir le Rapport économique et financier	Oui
Les hypothèses macroéconomiques, y compris, au minimum, des estimations du taux de croissance du PIB, du taux d'inflation, du taux d'intérêt et du taux de change.	Le rapport économique et financier donne les informations demandées au minimum. De plus, la note de présentation du PLF donne des hypothèses sur le taux de change et le budget citoyen donne une analyse de sensibilité du taux d'intérêt.	Oui
Le stock de la dette, y compris des renseignements au moins pour le début de l'exercice en cours (présentés conformément aux normes des SFP ou toute autre norme reconnue au plan international).	Des rapports sur la dette extérieure du Trésor et sur la dette extérieure publique (Trésor et EEP) sont produits dans deux bulletins trimestriels de la dette. Ils sont publiés avec un délai de trois mois (rapport sur le deuxième trimestre 2015 mis sur le site le 30 septembre 2015 et le troisième trimestre mis en ligne le 31 décembre 2015). De plus, le stock de la dette est détaillé au niveau du Budget Citoyen. Le rapport annuel sur la dette 2013 a été publié et mis sur le site le 20 octobre 2014. Le rapport 2014 est publié le 20 octobre 2015.	Oui
Les actifs financiers, y compris des détails pour au moins le début de l'exercice en cours (présentés conformément aux normes des SFP ou à une autre norme reconnue au plan international).	Les avoirs financiers, dans l'état du système et des règles de comptabilisation en vigueur, ne sont pas appréhendés et suivis pour les Départements ministériels. Ils ne figurent donc pas dans la documentation budgétaire, même si certains Départements ministériels ont établi la liste de leurs actifs immobiliers pour mieux en programmer l'entretien.	Non
Des données récapitulatives sur les risques budgétaires (y compris les engagements conditionnels tels que les garanties, et les obligations intégrées dans les contrats de PPP, etc.).	Non disponible de manière exhaustive même si une partie significative des engagements conditionnels constitués par la dette garantie est relatée dans le rapport sur la dette accompagnant le PLF.	Non
Des explications des répercussions budgétaires des nouvelles initiatives et d'importants nouveaux investissements publics, et des estimations de l'impact budgétaire de toutes les modifications importantes apportées aux mesures concernant les recettes et/ou aux programmes de dépenses.	Non disponible en dehors des estimations des mesures fiscales et des dépenses fiscales (cf PI-15)	Non
Les documents relatifs au cadre à moyen terme.	Non disponible	Non
Une quantification des dépenses fiscales.	Voir le rapport sur les dépenses fiscales	Oui

Seuls les éléments supplémentaires 5, 6, 7 et 12 peuvent être considérés comme disponibles.

Indicateur	Note	Explication
PI-5. Documentation budgétaire	D	Méthode de notation M1
5.1. Documentation budgétaire	D	Les documents du budget ne comprennent pas au moins 3 éléments de base (1 à 4) exigés pour une note supérieure à D. Malgré les efforts importants de diffusion proactive de l'information budgétaire, la publication de données d'exécution budgétaires désagrégées et selon le même format que le budget fait toujours défaut, en dépit du déploiement du système de gestion intégré de la dépense (GID).

PI-6 : Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers

Le présent indicateur s'intéresse au sous-secteur des administrations publiques centrales, c'est-à-dire l'ensemble composé de l'Etat, des établissements publics non-marchands (EPNM), ainsi que des organismes de sécurité sociale. Il cherche à mesurer s'il existe pour l'ensemble de ce sous-secteur une information sur les recettes et les dépenses budgétaires. Plusieurs indicateurs du PEFA portent sur le champ des administrations publiques centrales.

6.1. Dépenses non comptabilisées dans les états financiers.

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : Dernier exercice clos, 2014

La présente composante évalue le montant des dépenses supportées par les unités budgétaires et extrabudgétaires (y compris les administrations de sécurité sociale) qui ne sont pas comptabilisées dans les états financiers de l'État. Une grande partie de ces dépenses est couverte par des transferts du budget de l'Etat, et sont donc rapportées dans les rapports d'exécution du budget.

Pour la supervision du secteur public par le Ministère de l'Economie et des Finances, les EPNM et les Entreprises Publiques sont regroupés dans le « portefeuille » des EEP supervisé par la DEPP. En 2014, le « chiffre d'affaires » consolidé de l'ensemble de ces organismes s'élève à 198 MMDH et leur investissement cumulé à 72 MMDH.

Le portefeuille des EEP se caractérise notamment par la diversité des statuts juridiques de ses composantes et des secteurs d'activité qu'il couvre. La répartition sectorielle du nombre³⁴ d'EEP fait ressortir l'importance des secteurs social, éducatif et de la santé publique, qui représentent 29 % du portefeuille public, suivi de l'habitat, urbanisme avec 21%, l'agriculture et de la pêche avec 12%, alors que la composante chargée des ressources hydriques, énergétique et minières occupe 15% dudit portefeuille. Les organismes de sécurité sociale font partie du groupe des EEP supervisé par la DEPP.

Il y a lieu de souligner que les chiffres de l'administration centrale devraient également englober les données des diverses institutions étatiques prévues par la Constitution et disposant de l'autonomie financière. Il s'agit notamment de la Cour constitutionnelle, du Conseil national des droits de l'Homme, du Conseil supérieur des Oulémas, du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, du Médiateur, du Conseil de la communauté marocaine à l'étranger, de la Haute autorité de

la communication audiovisuelle, du Conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique. Ces institutions bénéficient pour leurs besoins de fonctionnement, de dotations budgétaires. Toutefois, les budgets de chacune de ces institutions sont enregistrés sous forme de lignes de subvention dans le budget. Le montant estimé des dépenses de ces institutions est donné dans le tableau 3.8 ci-dessous.

La DEPP publie chaque année, en annexe à la LF, un rapport détaillé sur les activités des EEP. Il convient de noter que ce rapport ne fournit pas les dépenses individuelles des EPNM, ni d'état consolidé de leurs opérations. Néanmoins, les dépenses d'investissement des EPNM sont bien rapportées en annexe dans le rapport des EEP, présenté au Parlement avec le projet de loi de finance.

Quant aux dépenses de fonctionnement de ces EPNM, elles proviennent en partie des transferts reçus de l'Etat. Ainsi, pour évaluer la part des dépenses non rapportées, il convient de mesurer l'écart entre les dépenses de fonctionnement des EPNM et le montant des transferts y afférents reçus du Budget Général et ainsi le rapporter au total des dépenses du Budget Général.

En effet, il y a lieu de noter qu'il n'existe aucune définition dans le corpus juridique qui permet de délimiter les EPNM et les Etablissements Publics Marchands (EPM). Compte tenu de cette absence, les deux directions DTFE et DEPP se sont mises d'accord pour adopter une liste des EPNM, qui a servi à la notation de cet indicateur.

Pour évaluer le montant des dépenses non rapportées des EPNM, on se base sur le tableau consolidé du secteur des administrations publiques préparé par la DTFE pour les SFP selon la méthodologie du FMI.

Selon la version 2014 de ce tableau, les dépenses de fonctionnement des EPNM (hors Caisse de Compensation) s'élèvent à 19,7 MMDH. Pour obtenir le montant non rapporté, il faut déduire les transferts reçus du budget de l'Etat pour faire face aux dépenses de fonctionnement, qui s'élèvent à environ 10 MMDH et qui figurent dans la loi de finance. La différence, soit 9,7 MMDH, représente 2,8% des dépenses consolidées du secteur des administrations publiques centrales, soit 343,2 MMDH. Les dépenses d'investissement sont soit rapportées dans la loi de finance (transferts) soit dans le rapport annexe sur les EEP.

Ce calcul ne tient pas compte des organismes de sécurité sociale et de la Caisse de Compensation : d'une part, le rapport de la DEPP contient les comptes des deux plus importants organismes de sécurité sociale - la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) et la Caisse Marocaine de Retraite (CMR) ; d'autre part, un rapport sur la caisse de compensation est établi et annexé au projet de la Loi de Finances annuelle communiqué au parlement. Ce sous-secteur est donc statistiquement considéré comme rapporté, et le montant des opérations non rapportées se monte en fin de compte à 2,8% du total des dépenses du secteur des administrations publiques centrales.

6.2. Recettes non comptabilisées dans les états financiers.

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : Dernier exercice clos, 2014

Cette composante évalue le montant des recettes perçues par les unités budgétaires et extrabudgétaires (y compris les administrations de sécurité sociale) qui ne sont pas comptabilisées dans les états financiers de l'État.

La valeur des transferts du Budget Général de l'Etat aux Etablissements et Entreprises Publics n'a pas cessé d'augmenter, passant de 9,3 milliards de dirhams en 2002 à 22 milliards de dirhams en 2014, dont 13,1 milliards de dirhams au titre des subventions d'équipement et d'augmentation de capital. Cette hausse s'explique essentiellement par l'accompagnement des investissements des EEP impliqués dans des projets stratégiques et des projets structurants ainsi que l'envergure des programmes destinés aux secteurs socio-éducatifs (programme d'urgence).

Le total des recettes des établissements publics non marchands au titre de l'exercice 2014 s'élève à 24,1 MMDH³⁵ et comprend les recettes propres ainsi que les transferts reçus par l'Etat. Afin d'estimer le montant non rapporté de recettes, il faut déduire les transferts du budget de l'Etat, qui se montent à 14,9 MMDH. La différence est de 9,2 MMDH, soit 3,0% du total des recettes du secteur des administrations publiques centrales, soit 310,6 MMDH.

Pour évaluer le montant des recettes non rapportées des EPNM, l'évaluation se base sur le tableau consolidé du secteur des administrations publiques préparé par la DTFE pour les SFP selon la méthodologie du FMI.

6.3. États financiers des unités extrabudgétaires.

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : Dernier exercice clos, 2014

Etablissements Publics (EP)

Tous les établissements et entreprises publics (subventionnés ou non) soumettent annuellement leurs projets de budgets pour adoption à leurs Conseils d'Administration et à l'approbation au visa du MEF (DEPP ou DB), le cas échéant ainsi que leurs états de synthèse faisant ressortir les réalisations au titre de l'exercice écoulé. Les Établissements publics, ainsi que les entreprises publiques faisant appel à l'épargne publique ont l'obligation de publier leurs comptes annuels au Bulletin Officiel.

Des subventions de fonctionnement ou d'équipement accordés aux Établissements Publics (EP). Sur le plan de la transparence, il y a lieu de noter que :

- le Budget Général de l'Etat (BGE) restitue toutes ces opérations et en assure une traçabilité totale ;
- les engagements et les paiements effectués par lesdits EP sont contrôlés par les Contrôleurs d'Etat et les Trésoriers Payeurs selon un référentiel précis ;
- Les comptes annuels des EEP sont certifiés par des auditeurs externes et approuvés par les Conseils d'Administration desdits EEP.

³⁵ Ce calcul exclut la Caisse de compensation et les organismes de sécurité sociale pour les mêmes raisons citées pour la composante traitant des dépenses.

En outre, les budgets et les états financiers des EEP sont discutés au niveau des Conseils d'Administration de ces EEP.

De même, la majorité de ces EEP sont adossés à des contrats programmes avec l'Etat, et sont donc suivis par des comités créés à cet effet qui vérifient notamment, le respect des engagements pris par les parties concernées ainsi que l'état d'avancement des projets.

Dans ce contexte, l'obligation de publication des comptes annuels des établissements publics au Bulletin Officiel vient d'être arrêtée par décret pour une première publication en 2014.

Les autorités nationales développent un projet de loi permettant de réformer la gouvernance des EEP et le contrôle exercé par l'Etat. Ce projet dont l'objectif est d'évoluer sur la base d'une approche basée sur les risques vers un contrôle axé davantage sur la fiabilité et l'évaluation des performances couvre notamment (i) les règles de nomination, fonctionnement et révocation des membres des conseils d'administration, (ii) l'introduction dans la loi des principes du Code de Bonne Gouvernance dans les EEP.

Le projet de loi sur la gouvernance et le contrôle des EEP, transmis au Secrétariat Général du Gouvernement le 05 juillet 2013 instaure une nouvelle segmentation des EEP basée sur la qualité de gestion et de leur gouvernance ainsi que de la maturité de leur Système d'Information et de Gestion (SIG). Ce dispositif évolutif et volontariste permettra d'adapter le contrôle aux enjeux et aux risques portés par les EEP, d'une part, et le niveau de la qualité de leur gestion et de leur gouvernance, d'autre part.

La mission s'est basée sur la situation transmise par la DEPP faisant ressortir les dates de transmission par les EPNM des états financiers annuels à la DEPP pour considérer que le gouvernement dispose de cette information pour la plupart des EPNM dans les 6 mois à partir de la clôture de l'exercice.

En termes de réformes, il est à signaler que l'article 48 de LOF prévoit :

- Un rapport sur les EEP qui fait déjà partie des documents accompagnant le projet de Loi de Finances et consacré par les lois organiques des finances de 1998 et 2015. A cet effet, la question de l'adéquation et de la cohérence du contenu de ce rapport avec les autres rapports sectoriels, traitant également des EEP, devra être considérée ;
- Une note sur la répartition régionale de l'investissement. Même si la DEPP procède déjà à cette répartition régionale, force est de mettre l'accent sur le fait que le système d'information devrait intégrer cette nouvelle donnée et ce, dans l'optique du chantier de la régionalisation avancée ;
- Le projet de Loi de Finances de l'année peut être également accompagné d'un rapport sur les comptes consolidés du secteur public. D'où, la nécessité de définir le plan d'action y afférent ainsi que le périmètre et les normes à respecter notamment ;
- L'obligation pour les EEP bénéficiant des subventions ou de concours financiers du Budget Général de l'Etat de présenter aux commissions concernées du Parlement, pour information, leurs programmations pluriannuelles.
- Enfin, l'article 69 stipule que les dispositions de la LOF entrent en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2016. Toutefois, l'entrée en vigueur des dispositions du dernier paragraphe de l'article 48 (présentation des programmations pluriannuelles des EEP aux commissions concernées du Parlement) est prévue pour janvier 2019.

Tableau 3.7 : Ventilation des opérations extrabudgétaires recensées (MMDH)

Nature des OEB	Montant des dépenses et des recettes (en MMDH) ³⁴	Prise en compte dans les rapports budgétaires
Etablissements publics non marchands : Le nombre des EP non marchands est de 168.	Total des dépenses de fonctionnement est de l'ordre de 19,7 MMDH ³⁵ , (compte des administrations publiques pour 2014)	Tableau consolidé des administrations publiques établi par la DTFE
Etablissements publics non marchands : Le nombre des EP non marchands est de 168.	Le total des recettes est de l'ordre de 24,1 MMDH (compte des administrations publiques pour 2014)	Tableau consolidé des administrations publiques établi par la DTFE
Caisse de Compensation	Le total des recettes et des dépenses est de l'ordre respectivement de 34,6 MMDH et 30,4 MMDH (compte des administrations publiques pour 2014)	Rapport annuel de la Caisse de Compensation
Organismes de sécurité sociale	47,2 MMDH de recettes et 35,4 MMDH de dépenses en 2014	Rapport annuel sur les EEP (2014)
Certaines Institutions constitutionnelles	0,5 MMDH	Rapports annuels soumis au MEF

Indicateur	Note	Explication
PI-6. Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers	B	Méthode de notation M1
6.1. Dépenses non comptabilisées dans les états financiers	B	Le niveau des dépenses non rapportées est inférieur à 5% des dépenses totales.
6.2. Recettes non comptabilisées dans les états financiers	B	Le niveau des recettes non rapportées est inférieur à 5% des recettes totales.
6.3. États financiers des unités extrabudgétaires	B	Des rapports financiers détaillés de la plupart des unités extrabudgétaires sont soumis au gouvernement chaque année dans les six mois suivant la fin de l'exercice.

36 Montants non consolidés avec les recettes et dépenses de l'Etat

37 Source : Tableau de la DTFE

PI-7 : Transferts aux administrations infranationales

Cet indicateur évalue la transparence et la rapidité des transferts de l'administration centrale aux administrations infranationales qui ont des liens financiers directs avec elle. Il examine la base des transferts de l'administration centrale et évalue si, pour faciliter la planification budgétaire, les administrations infranationales obtiennent en temps voulu des informations sur les crédits qui leur sont alloués

Les collectivités territoriales (CT) regroupent 12 régions³⁸, 75 provinces et préfectures³⁹ (62 provinces et 13 préfectures), 1507 communes qui ont des conseils municipaux élus et un maire choisi parmi les membres du conseil. Dans le cadre de la réforme de la régionalisation avancée, l'ensemble du cadre juridique et réglementaire est en cours de refonte. Ce rapport se base sur le cadre juridique régissant les CT pendant la période sous revue et précisera les principaux changements introduits par la réforme.

Les compétences municipales comprennent la fourniture de services municipaux essentiels, y compris la fourniture d'eau potable et l'assainissement, la distribution électrique, la collecte et le traitement des déchets ménagers, l'éclairage public, les transports urbains, la gestion des abattoirs, des marchés, des centres socioculturels et sportifs, et des pompes funèbres. Elles sont également responsables des infrastructures de drainage. Le législateur a exigé des communes qu'elles développent systématiquement les fonctions de planification, soit par des plans à moyen terme de planification participative des investissements (Plans Communaux de Développement), soit par des plans de prestation de services, comme pour la gestion communale des déchets ménagers. Cependant, la qualité de cette planification reste un défi de taille pour les communes et a été simplifiée dans la nouvelle loi organique qui parle plus modestement de plans d'actions.

Pour la conduite d'une partie de leurs missions, en particulier celles relatives aux services publics marchands, les collectivités territoriales peuvent créer des établissements publics locaux, dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière ou prendre des participations dans le capital des sociétés anonymes. Les collectivités territoriales recourent aussi, de plus en plus, par voie contractuelle, au mode de la gestion déléguée des services publics dont elles ont la charge. L'exécution des budgets des Collectivités Territoriales et de leurs groupements fait apparaître les données ci-après développées :

38 Les douze régions, dirigées depuis la nouvelle loi organique relative aux Régions chacune par un président de région élu, ont des responsabilités dans les domaines du développement économique, de la planification régionale et de l'aide sociale.

39 Les provinces et préfectures existantes sont des entités administratives déconcentrées du Ministère de l'Intérieur qui sont dirigées par un gouverneur nommé et des entités décentralisées gérées par une assemblée locale élue par les membres des conseils municipaux concernés.

Tableau 3.8 : Charges et Ressources des Collectivités Territoriales (Période 2012-2014)⁴⁰, en millions de dirhams

Postes	2012	2013	2014
1. Recettes	28 746	31 796	31 892
1.1 Recettes gérées par les CT	6 284	6 986	6 881
Taxes locales et redevances diverses ³⁹	3 392	3 903	3 534
Produit des services	775	849	1 977
Produit des biens	2 117	2 234	1 370
1.2-Ressources gérées pour le compte des CT	4 690	5 929	4 918
Taxe professionnelle	1 787	2 227	1 984
Taxe d'habitation	254	375	249
Taxe sur les services communaux	2 649	3 327	2 685
1.3-Ressources transférées	17 772	18 881	20 093
Part dans le produit de la TVA ⁴⁰	15 871	16 902	17 800
Part des régions dans l'IS / IR	713	733	757
Fonds de concours	1 188	1 246	1 536
2. Dépenses ordinaires	18 249	19 900	20 837
2.1- Biens et services	17 462	19 055	19 936
Personnel	10 328	10 951	11 018
Autres biens et services	7 134	8 104	8 918
2.2-Intérêts de la dette	787	845	901
3. Solde ordinaire (1-2)⁴¹	10 497	11 896	11 055
4. Solde des budgets annexes	28	30	10
5. Solde des comptes spéciaux	2 641	3 091	4 017
6. Solde global (3+4+5)	13 166	15 017	15 082
7. Emplois	12 708	11 884	11 698
7.1 Investissements	11 835	10 970	10 790
7.2 Remboursement du principal de la dette	873	914	908
8. Ressources	15 230	16 715	16 709
8.1 Solde global	13 166	15 017	15 082
8.2 Recettes d'emprunt	2 064	1 698	1 627
9. Excédent global (8-7)	2 522	4 831	5 011

Source : Cour des Comptes et TGR

40 Source rapport annuel de la Cour des Comptes au titre de l'année 2013 et bulletin de la TGR sur les finances locales de décembre 2014.

41 Les taxes locales et redevances diverses comprennent aussi la taxe sur les contrats d'assurance allouée aux régions et qui est d'un montant de 80 MDH en 2012, de 290 MDH en 2013 et 402 MDH en 2014.

42 La part dans le produit de la TVA englobe les dotations globales et les dotations spécifiques pour fonctionnement et équipement.

43 Le solde ordinaire comporte aussi des crédits qui sont déjà affectés en fonctionnement et équipement.

En 2014, les recettes des Collectivités Territoriales, hors emprunts, ont atteint le chiffre record de 31,9 milliards de DH, contre 31,8 milliards de DH en 2013. Elles sont déclinées par niveau de collectivité territoriale comme suit⁴⁴ :

Tableau 3.9 : Recettes des collectivités territoriales en 2014, montants en millions de dirhams

	Régions	Préfectures/ Provinces	Communes	Total
Ressources propres	490	321	10 605	11 416
Ressources transférées	1 453	5 619	13 422	20 495
dont Part dans le produit de la TVA	270	4 956	12 574	17 800
dont Part dans le produit de l'IS et de l'IR	757		-	757
dont Taxe sur les contrats d'assurance	402			402
dont Fonds de concours et subventions ⁴³	24	663	848	1 536
Total des ressources	1944	5940	24 027	31 911

Source : TGR

Il est à noter que les ressources transférées relatives à la Taxe sur les Contrats d'Assurances sont considérées dans le tableau ci-dessus puisé du bulletin de la TGR sur les finances locales de décembre 2014 comme ressources propres. Cette situation explicite le besoin d'une harmonisation entre les différentes parties prenantes dont l'aboutissement serait un plan comptable normalisé des collectivités territoriales à l'instar de ce qui existe au niveau de l'Etat.

Les recettes couvrent la totalité des dépenses de fonctionnement et dégagent un excédent destiné à couvrir les dépenses d'investissement. Cet excédent, dénommé « solde ordinaire » a atteint 11 milliards de DH en 2014, contre 11,9 milliards de DH en 2013.

L'investissement est passé de 11 milliards de DH en 2013 à 10,8 milliards de DH en 2014.

Il est important de signaler que les finances locales commencent à prendre de l'ampleur, par rapport à celles de l'Etat. C'est ainsi, qu'à titre illustratif, les dépenses ordinaires des collectivités territoriales représentent 19,9 milliards de dirhams en 2013 et constituent l'équivalent de 8,7% des dépenses globales (celles de l'Etat et des collectivités territoriales), tandis que leurs dépenses d'investissement (11 milliards de dirhams) représentent l'équivalent de 19 % de celles d'investissement de l'Etat.

En 2013, les recettes des Collectivités Territoriales (CT) ont même enregistré le chiffre record de 31,8 milliards de dirhams, soit l'équivalent de 15,4% des recettes ordinaires de l'Etat.

Les collectivités territoriales ont bénéficié de transferts financiers de l'Etat de l'ordre de 20 milliards de dirhams en 2014.

S'agissant des ressources humaines, ces collectivités disposent d'un effectif de personnel de l'ordre de 150.000, soit l'équivalent du tiers de celui de la fonction publique de l'Etat.

44 Source : Bulletin de la TGR sur les finances locales de décembre 2014

45 Ces fonds de concours concernent les transferts d'un Ministère de tutelle ou région ou province ou établissement public au profit d'une collectivité locale

7.1. Système d'affectation des transferts

Champ de la composante : Administrations Publiques Locales

Période sous revue : Dernier exercice clos, 2014

La composante 7.1 évalue la mesure dans laquelle les méthodes de budgétisation et d'affectation des transferts conditionnels et inconditionnels sont transparentes et fondées sur des règles.

L'organisation financière des collectivités territoriales en vigueur pendant la période d'analyse, est encadrée par la loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des collectivités territoriales et de leurs groupements, promulguée par le Dahir n° 1-09-02 du 18 février 2009.

Dans l'ensemble, les revenus des communes ont régulièrement augmenté entre 2007 et 2014, grâce à la réforme de la fiscalité locale de 2008, mais surtout grâce au transfert d'une part importante des recettes de la TVA. La part de la TVA revenant aux communes s'est élevée en 2013 et 2014 à respectivement 11.772 milliards de dirhams et 12.574 milliards de dirhams et a participé pour respectivement 48 % et 52 % à l'ensemble des recettes de ces communes.

Le financement des collectivités territoriales repose sur un système combinant la fiscalité locale, les dotations de l'État et les emprunts. La loi a consacré le principe de partage du produit des impôts structurels de l'État, en transférant une partie aux CT dans les proportions suivantes:

- 30% du produit de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) ;
- 1% du produit de l'Impôt sur les Sociétés (IS) et 1% du produit de l'Impôt sur le Revenu (IR).⁴⁶
- 13% de la taxe sur les contrats d'assurances.

La plus importante part de ces recettes, à hauteur de 30 % du produit de la TVA, est transférée sur la base de la circulaire n°49 du Ministère de l'Intérieur qui fixe des critères de répartition :

- Précis pour la part, dite « masse », affectée à des « dotations globales » qui représentent environ 70%
- Et plus variables pour la seconde masse (environ 30 %) en fonction des charges incombant aux collectivités territoriales à divers titres (équipements intercommunaux, électrification, adduction d'eau, déficits conjoncturels).

En pratique, la circulaire n°49 de 1996 du Ministère de l'Intérieur fixait les critères de répartition de la part des collectivités territoriales dans le produit de la TVA pour le système en vigueur de 1996 à 2002 tandis que le système actuel (post 2002) est un système *ad hoc*

En fait, dès 2003, le système de répartition mis en place de 1996 à 2002 a évolué vers une nouvelle pratique car les autorités souhaitaient que les CT reçoivent chaque nouvelle année budgétaire au moins l'équivalent de ce qu'elles recevaient l'année précédente. Dans ce système, la détermination et la structure de répartition entre dotation globale et dotation spécifique est de la seule compétence du Ministère de l'Intérieur, tutelle des CT. Il est à préciser que ces règles ne sont pas explicitement portées à la connaissance des collectivités Territoriales bénéficiaires et il

⁴⁶ Les transferts de 1% au titre de l'Impôt sur les Sociétés et de 1% au titre de l'Impôt sur les revenus profitent uniquement aux régions. Une révision de ces taux à la hausse pour atteindre les 5% est intégrée dans la nouvelle loi organique sur les Régions. La répartition de ces fonds est effectuée sur la base de la Loi de Finances de l'année 1999 et des dispositions d'application en fonction de la population et de la superficie (50,0% à parts égales entre les régions, 37,5% proportionnellement à la population, 12,5% proportionnellement à la superficie).

n'est pas possible de confirmer que les critères adoptés sont systématiquement respectés pour ce système *ad hoc*.

Le système répartit le produit de la TVA selon deux dotations : une dotation globale et une dotation spécifique. La part des dotations globale et spécifique peut varier chaque année selon les besoins de la dotation spécifique ; elle se situe entre 60 et 75% pour la dotation globale et entre 40 et 25% pour la dotation spécifique. La répartition de la dotation globale entre catégories de CT reste inchangée.

Sur un autre plan, la mise en place de la Régionalisation avancée appelle l'enclenchement à partir de l'exercice 2016, du processus d'accroissement des parts allouées aux Régions au titre des impôts de l'Etat.

A ce titre, il a été prévu par la loi organique sur la Région, dans le cadre d'un processus graduel, l'accroissement des parts des Collectivités Territoriales au titre des impôts de l'Etat pour les ramener à l'horizon 2021 à :

- 5 % pour l'IS et l'IR ;
- 20 % pour la taxe sur les contrats d'assurance⁴⁷.

Aussi, est-il à signaler que l'article 188 de la Loi organique sur la région prévoit, en sus de la hausse des transferts financiers opérés au titre des impôts précités, l'octroi des crédits du Budget Général de l'Etat à l'effet de ramener les ressources transférées aux Régions, à l'horizon 2021, à une enveloppe budgétaire égale à 10 milliards de dirhams.

Dès 2016, ces ressources ont été multipliées par quatre par rapport à la période précédente (environ 4 milliards de dirhams).

En termes de perspective, le Ministère de l'Intérieur compte réviser le cadre juridique de transfert financier aux collectivités territoriales, afin de renforcer, la transparence des règles ainsi que leur impact en termes d'incitations et de péréquation, conformément à la nouvelle stratégie de régionalisation.

Cette révision du cadre juridique régissant les collectivités territoriales offre une occasion pour renforcer leur mode de gouvernance et l'aligner sur les réformes de la gestion des finances publiques de l'Etat.

En termes d'évolution, un décret récent de répartition de la dotation de l'Etat aux régions datant du 30 décembre 2015 a instauré la répartition suivante :

- 50% à part égales entre toutes les régions,
- 37,5% en fonction de la population,
- 12,5% en fonction de la superficie.

47

La part de 20% pour la taxe sur les contrats d'assurance a déjà été atteinte au titre du PLF 2016. (voir PLF 2016, article : 11)

7.2. Communication en temps voulu d'informations sur les transferts.

Champ de la composante : Administrations Publiques Locales

Période sous revue : Dernier exercice clos, 2014

La composante 7.2 évalue la rapidité avec laquelle des informations fiables sont communiquées aux administrations infranationales sur les crédits budgétaires qui leur sont alloués par l'administration centrale pour l'exercice suivant.

Il n'existe pas de calendrier budgétaire portant des dates pour la notification des affectations budgétaires aux CT. En général, la répartition des dotations globales (fonctionnement) financées sur les produits de la TVA est notifiée aux collectivités territoriales au mois d'octobre de l'année n-1, ce qui peut être considéré comme relativement tard pour permettre aux CT de préparer leurs budgets avant fin octobre comme prévu par la loi. Les dotations spécifiques pour financer les investissements sont déterminées en cours de l'année. Cette pratique laisse moins d'un délai de 4 semaines aux CT pour préparer les budgets. Il arrive même que les notifications arrivent après que les budgets des CT soient déjà préparés.

Le calendrier de versement des dotations globales de TVA non conditionnelles au profit des collectivités territoriales est fixé par la note conjointe n° 16/DCPC/DER du 1er avril 2008 de la Direction générale des collectivités territoriales et la Trésorerie générale du Royaume relative à la procédure de versement de la part de la TVA revenant aux collectivités territoriales. Suivant cette note, la dotation globale de la TVA doit être versée en quatre tranches trimestrielles égales le 15 janvier, le 30 mars, le 30 juin et le 30 août. En outre, la note conjointe n° 16/DCPC/DER fixe également la procédure de décaissement de la part TVA revenant aux collectivités territoriales.

Pour les autres transferts IS et IR, il y avait trois versements.

La Cour des comptes recommande dans son rapport sur la fiscalité locale (mai 2015) :

- L'allocation des ressources fiscales de transfert, en fonction de normes, permettant de combler les disparités identifiées entre collectivités territoriales par des mécanismes de péréquation appropriés.
- L'établissement d'un rapport annuel sur la fiscalité locale présentant, notamment, les réformes en cours ou celles projetées, ainsi que les réalisations de l'exercice en ce qui concerne les taxes gérées par l'Etat, les taxes gérées par les CT et les ressources transférées.

Indicateur	Note	Explication
PI-7. Transferts aux administrations infranationale	D+	Méthode de notation M2
7.1. Système d'affectation des transferts.	D	Depuis 2003, l'allocation des transferts de l'administration centrale aux communes n'est plus déterminée par des mécanismes transparents et fondés sur des règles connues des communes. Ces règles sont en cours de refonte.
7.2. Communication en temps voulu d'informations sur les transferts.	C	Les notifications budgétaires de l'administration centrale ne sont pas connues par les CT au moins 4 semaines avant la date de préparation de leurs budgets.

PI-8 : Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de service

Cet indicateur examine les informations sur la performance figurant dans le projet de Loi de Finances ainsi que dans les rapports sur l'exécution budgétaire. Il examine si des audits de performance ou des évaluations sont menés. Il évalue dans quelle mesure des informations sur les ressources reçues par les unités de prestations de services sont collectées et donnent lieu à des rapports.

L'utilisation de données sur la performance dans la gestion budgétaire date d'une quinzaine d'années au Maroc. Elle a été codifiée par l'article 17 bis du décret n°2.98.401 du 26/04/1999, et permet aux ordonnateurs de revoir en exécution la composition des lignes d'un paragraphe à condition d'avoir fourni un tableau d'indicateurs de performance relatifs à ce paragraphe. La « morasse des indicateurs », qui accompagne chaque projet de Loi de Finances, a été réalisée et distribuée chaque année depuis 2004 jusqu'à la LF 2014, date à laquelle cette approche a été remplacée par la préfiguration de l'approche programmatique et de performance prévue par la nouvelle loi organique des finances.

Dans le cadre de la préparation à la mise en œuvre de la LOF, le Gouvernement a en effet procédé à la conduite de trois exercices de préfiguration. Le premier, qui portait sur la préparation du PLF 2014, s'adressait aux départements de l'Economie et Finances, l'Education Nationale, l'Agriculture et le Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte contre la Désertification. Le second, qui portait sur l'exercice 2015, a porté, outre les départements précités, sur le Ministère de l'Equipement, du Transport et de la Logistique, le Ministère de la Justice et des Libertés, le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération, le Ministère de la Santé et le Département de la Formation Professionnelle. Le troisième exercice portait sur le budget 2016 et a été élargi à sept départements additionnels⁴⁸. Ces départements ont préparé des Projets de Performance (PDP) à l'appui de leur budget.

Les modalités de préparation de ces PDP ont été précisées chaque année dans une circulaire du Chef du Gouvernement. Cette circulaire demande aux départements concernés d'effectuer une programmation triennale de leurs dépenses ventilées par programme, et d'assortir ces projections d'objectifs et d'indicateurs de performance correspondants.

8.1 Plans de performance pour assurer les prestations de services publics

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : Dernière Loi de Finances

Cette composante se concentre sur les indicateurs de performance relatifs aux produits ou résultat issus de l'activité des ministères. En pratique, il s'agit d'examiner l'inclusion dans les documents de la Loi de Finances des plans de performance des ministères, y compris leurs stratégies et leurs cibles d'indicateurs par programme⁴⁹. C'est ce qui est prévu par la LOF et sera mis pleinement en application pour le PLF 2018. Dans le cadre du présent rapport, on prend en compte l'exercice de préfigurations mis en place depuis la Loi de Finances 2014 et qui s'est amplifié en 2015 et 2016.

48 Ministère délégué auprès du Chef de Gouvernement chargé des Affaires Générales et de la Gouvernance, Ministère de l'Habitat et de la Politique de la Ville, Département de la Pêche Maritime, Ministère délégué auprès du Ministère de l'Energie des Mines de l'Eau et de l'Environnement chargé de l'Eau, Ministère de l'Artisanat et de l'Economie Sociale et Solidaire, Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de la Formation des Cadres et Ministère de la Solidarité, de la Femme, de la Famille et du Développement Social

49 Ces cibles concernent à la fois les produits attendus et les résultats escomptés.

La liste des ministères dont les PDP ont fait l'objet d'un exercice de préfiguration pour la Loi de Finances 2016 comprend l'Economie et les Finances, l'Education Nationale, l'Agriculture, le Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte contre la Désertification (HCEF), le Ministère de l'Equipeement, du Transport et de la Logistique (METL), le Ministère de la Santé, le Ministère de la Justice et des Libertés, le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération, Ministère délégué auprès du Chef de Gouvernement chargé des Affaires Générales et de la Gouvernance, le Ministère délégué auprès du Ministère de l'Energie des Mines de l'Eau et de l'Environnement chargé de l'Eau, le Ministère de l'Habitat et de la Politique de la Ville, le Ministère de l'Artisanat et de l'Economie Sociale et Solidaire, le Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de la Formation des Cadres, le Ministère de la Solidarité, de la Femme, de la Famille et du Développement Social, le Département de la Pêche Maritime (faisant partie du Ministère de l'Agriculture) et le Département de la Formation Professionnelle (faisant partie du Ministère de l'Education).

Pour la notation de l'indicateur, on considère les ministères présentant des plans de performance (incluant les indicateurs de performance⁴⁸), rapporté à l'ensemble des départements prestataires de services rendus au public en général ou à certains bénéficiaires. Ces départements et leur budget 2016 sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau 3.10 : Budgets des ministères participant aux actions de préfiguration LF 2016 (en MMDH)

Ministères	Budget 2016	Budgets avec PDP
Education nationale	45,8	45,8
Santé	14,3	14,3
Equipeement et Transport	8,0	8,0
Agriculture et pêche maritime	11,3	11,3
HCEFLCD	0,7	0,7
Economie et finances	2,8	2,8
Justice	4,5	4,5
Affaires Etrangères	2,6	
Mines et Energie	1,5	
Eau	3,1	3,1
Habitat	0,8	
Artisanat	0,6	0,6
Enseignement Supérieur	9,9	9,9
Solidarité	0,7	0,7
Tourisme	0,8	
Jeunesse et Sports	2,0	
Industrie	2,8	
Culture	0,7	
Emploi, Affaires Sociales	0,5	
Anciens résistants	0,1	
Urbanisme	0,9	
Marocains résidents à l'étranger	0,5	
Administration Pénitentiaire	1,7	
Total	116,6	101,7

En termes budgétaires, les ministères adoptant des projets de performance représentent 87% du budget total des ministères prestataires de services publics. Ce taux de couverture correspond à la note A.

8.2. Performance des fonctions de prestation de service

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : Dernier exercice clos

Cette composante examine dans quelle mesure les résultats des indicateurs de performance pour les années passées figurent, soit dans les documents de la Loi de Finances, soit dans des rapports de performance.

Dans le cadre de la LOF, les ministères devront préparer des Rapports de Performance (RDP) qui seront consolidés par le Ministère des Finances en un Rapport de performance, annexé à la Loi de Règlement. Ceci devrait être mis en place avec la Loi de Règlement correspondant à l'année 2018. Pour le moment, les résultats des indicateurs de l'année n-1 doivent figurer dans le Projet de Performance relatif à la Loi de Finances de l'année n+1.

Comme pour la dimension précédente, le nombre de ministères pour lesquels les résultats des indicateurs (produits et résultats) sont présentés à l'appui de la Loi de Finances est le même que le nombre des ministères présentant des PDP et le pourcentage par rapport à l'ensemble des prestataires de service est par conséquent de 87% (note A).

8.3. Ressources reçues par les unités de prestation de services.

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : 2012-2013-2014

Cette composante traite de la disponibilité des informations sur le niveau des ressources effectives reçues par les unités de prestation de services d'au moins deux grands ministères.

La mission a examiné comment sont suivies les dotations aux unités de prestation de service des ministères de l'éducation et de la santé. Le choix de ces deux ministères s'impose comme ayant le plus large volume de prestations de services directement auprès de la population. Les unités de base considérées sont respectivement les centres de santé primaires et les établissements scolaires. Chacun de ces ministères a trois échelons d'administration : national, régional et provincial. Aucun ministère ne suit à l'échelon national l'attribution effective des ressources aux unités de prestation de service de base.

Au Ministère de la Santé, la Direction Régionale ne suit pas les dotations individuelles des unités de base. Les crédits correspondants sont gérés par la Délégation Provinciale, qui est sous-ordonnateur. Les centres de santé n'ont pas de budget. C'est la délégation provinciale qui approvisionne les centres de santé en nature (fournitures, eau, électricité, etc.) sur la base des lignes budgétaires qui sont allouées à la délégation. Les ressources qui vont aux centres de santé proviennent de sources multiples : les médicaments sont alloués par la pharmacie centrale, des programmes verticaux tels que le programme de vaccination fournissent des vaccins. La maintenance des équipements est financée par la Direction Régionale. Les Délégations sont à même de suivre chacune de ces prestations, mais les centres de santé n'ont pas de budget propre et il n'existe pas de système de suivi regroupant l'ensemble des ressources qui vont au centre de santé.

À l'éducation nationale, l'échelon régional est constitué d'Académies Régionales de l'Éducation et de la Formation (AREF) qui ont le statut d'Établissements Publics. Les AREF ne gèrent pas la masse salariale. Les AREF supervisent les délégations provinciales de l'éducation. La situation est la même que pour la santé. La majorité des écoles primaires ne dispose pas de budget propre et ne gère pas directement de ressources, y compris humaines, même si certains établissements ont été nommés sous-ordonnateurs, comme les établissements ayant des classes de préparation aux grandes écoles d'ingénieurs. Ni l'AREF, ni le Ministère de l'Éducation Nationale, ne font un suivi d'ensemble des ressources reçues par les établissements scolaires.

Cependant, le ministère de l'Éducation Nationale a mis en place un système d'information budgétaire « SIB AREF » qui est un applicatif conçu et destiné à systématiser la production et la remontée de l'information budgétaire. Il met en relation les gestionnaires des quatre paliers du SEF (service central, AREF, délégations et établissements scolaires) en leur qualité d'ordonnateurs ou de sous-ordonnateurs. En plus du Sib-AREF, un système de mutualisation de l'information financière, a été conçu en collaboration avec la DEPP du MEF et avec la participation d'une part, des AREF, des délégations provinciales et des établissements scolaires érigés en sous-ordonnateurs et le contrôle financier (contrôleurs d'Etat, trésoriers payeurs et fondés de pouvoirs) d'autre part.

Il n'y a pas de rapport récapitulatif annuel des ressources reçues par ces unités de prestations de services, pour aucun des deux ministères. Il n'y a pas eu au cours des trois dernières années d'enquête permettant de déterminer le montant de ces ressources.

8.4. Évaluation de la performance des fonctions de prestation de service

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : 2012-2013-2014

Cette composante examine dans quelle mesure sont menées des évaluations de performance des fonctions de prestation de services.

Des évaluations à caractère thématique ou sectoriel ont été effectuées par l'IGF au cours des dernières années. De même, la Cour des Comptes a effectué plusieurs études d'évaluation sur des sujets d'intérêt général (Maroc Numérique, compensation, fiscalité locale, retraites, etc.), auxquelles il faut ajouter le programme national d'évaluation des acquis (PNEA) dans l'éducation, ainsi que l'évaluation du Plan Maroc Vert dans l'agriculture. L'éducation et l'agriculture représentent un poids budgétaire de 57,1 MMDH, c'est-à-dire 49% des fonctions de prestation de services au cours de la période 2012-2014 (note C).

Dans le cadre de la nouvelle LOF, un nouveau dispositif de suivi et évaluation de la performance sera mis en place, comprenant, notamment, des audits de performance et des évaluations de programmes. Les audits de performance correspondent bien à la notion d'évaluation visée par cette composante.

Indicateur	Note	Explication
PI-8 : Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de service	B	Méthode de notation M2
8.1. Plans de performance pour assurer les prestations de services	A	Les plans de performance de la plupart des ministères sont publiés dans le cadre de la Loi de Finances
8.2. Performance des fonctions de prestation de service	A	Les résultats de performance sont publiés pour la plupart des ministères.
8.3. ressources reçues par les unités de prestation de service.	D	Il n'y a pas de système de suivi systématique des ressources reçues par les unités de prestation de service de base de la santé et de l'éducation.
8.4. Évaluation de la performance des fonctions de prestation de services.	C	Des évaluations indépendantes de la performance ont été entreprises pour au moins 25 % des ministères au cours des trois derniers exercices.

PI-9 : Accès du public aux informations budgétaires

Cet indicateur évalue l'exhaustivité des informations budgétaires rendues publiques, sur la base d'éléments d'information dont on estime essentiel que le public ait accès.

9.1. Accès du public aux informations budgétaires

Champ de la composante : Budget de l'Etat

Période sous revue : Dernier Budget

Les éléments d'information pour lesquels l'accès du public est essentiel incluent les éléments du tableau ci-dessous. Le Ministère de l'Economie et des Finances s'est engagé au cours des dernières années dans un effort notable de transparence et de communication à destination du public. Les différents sites Web des directions du Ministère contiennent une richesse de documentation et de statistiques tout à fait remarquable.

Il est à signaler que les morasses budgétaires (détail des titres, paragraphes, chapitres et lignes), qui sont communiquées aux parlementaires en même temps que le corps du PLF, sont rendues publiques après cette date et de manière rétrospective sur le site internet du MEF, en excluant le détail des budgets de certaines institutions/administrations de souveraineté.

Tableau 3.11 : Éléments fondamentaux

Éléments fondamentaux	Evaluation
<p>1. Documents relatifs au projet de Loi de Finances annuel du pouvoir exécutif : une série complète de documents relatifs au projet de Loi de Finances annuel du pouvoir exécutif (tels qu'évalués dans le cadre de l'indicateur PI-5) est mis à la disposition du public dans un délai d'une semaine à compter de leur soumission par le pouvoir exécutif au pouvoir législatif.</p>	<p>Oui <i>http://www.finances.gov.ma/</i></p>
<p>2. Budget promulgué : la Loi de Finances annuelle approuvée par le pouvoir législatif est rendue publique dans un délai de deux semaines à compter de l'approbation de la loi.</p>	<p>Oui <i>http://www.finances.gov.ma/</i></p>
<p>3. Les rapports en cours d'exercice sur l'exécution du budget: les rapports sont systématiquement communiqués au public dans un délai d'un mois après la fin de la période qu'ils couvrent. Lorsqu'un rapport analytique plus détaillé est établi en cours d'exercice, il doit être publié dans un délai de trois mois à compter de la fin de la période couverte.</p>	<p>Oui. Ces éléments existent dans les bulletins d'Information de la TGR.</p>
<p>4. Les rapports annuels sur l'exécution du budget : les rapports sont systématiquement communiqués au public dans un délai d'un mois après la fin de l'année.</p>	<p>Oui. Ces éléments existent dans les bulletins d'Information de la TGR.</p>
<p>5. États financiers audités, incorporant le rapport de l'auditeur externe ou accompagné de ce rapport : le ou les rapports sont mis à la disposition du public dans un délai de 12 mois à compter de la fin de l'exercice.</p>	<p>Non disponibles au public dans les délais requis. Néanmoins, la Cour de Comptes produit un rapport et la loi de règlement comprend les états financiers accompagnés d'une déclaration de conformité (et pas un audit), mais cette LDR bien que publié dans les délais réglementaires nationaux est publié avec retard par rapport aux exigences de la méthodologie PEFA.</p>

Tableau 3.12 : Éléments supplémentaires

Éléments supplémentaires	Evaluation
6. États préalables à l'établissement du budget : les paramètres généraux de la proposition de budget du pouvoir exécutif concernant les dépenses, les recettes prévues et la dette sont communiqués au public au moins quatre mois avant le début de l'exercice et deux mois avant la soumission de la proposition de budget par le pouvoir exécutif au pouvoir législatif.	Non disponible avec les détails et dans les délais requis.
7. Autres rapports d'audit externe : tous les rapports non confidentiels sur les opérations consolidées de l'administration centrale sont communiqués au public dans un délai de six mois à compter de leur soumission.	Non systématiquement disponibles dans les délais requis.
8. Proposition de budget résumé : un résumé clair et simple de la proposition de budget du pouvoir exécutif et/ou du budget promulgué, compréhensible par des non spécialistes du budget (souvent qualifié de « budget citoyen »), traduit si nécessaire dans les langues locales les plus couramment parlées, est communiqué au public, dans un délai de deux semaines à compter de la soumission de la proposition du budget par le pouvoir exécutif au pouvoir législatif, dans le premier cas, et dans un délai d'un mois à compter de l'approbation du budget, dans le second.	Oui. Budget citoyen. Le projet du budget citoyen a été mis en ligne sur le site du MEF le 14 novembre 2014 soit un mois après le dépôt du PLF au parlement. Le dernier budget citoyen approuvé par le parlement a été mis en ligne le 31 décembre 2015.
9. Perspectives budgétaires à moyen terme : ces perspectives (ainsi qu'évalués par l'indicateur PI-14-1) sont mises à disposition dans un délai d'une semaine après leur approbation	Non encore disponible. Le MEF a publié le tableau des opérations financières de l'Etat avec des perspectives pluriannuelles en 2015.

Indicateur	Note	Explication
PI-9. Accès du public aux informations budgétaires	C	Méthode de notation M1
9.1. Accès du public aux informations budgétaires	C	L'État publie quatre éléments de base dans les délais prescrits.

3.3 Gestion des actifs et des passifs

PI-10.Établissement de rapports sur les risques budgétaires

Cet indicateur évalue la mesure selon laquelle sont établies et publiées les informations financières relatives aux risques que l'Etat encourt du fait de chocs macroéconomiques, de déséquilibres financiers des entreprises publiques ou des collectivités territoriales, ou encore d'engagements financiers conditionnels des projets et programmes auxquels les entités publiques ont accordé des garanties ou cautions.

10.1. Suivi des entreprises publiques

Champ de la composante : Entreprises publiques sous contrôle de l'Etat

Période sous revue : Dernier exercice clos

Comme indiqué précédemment, le Maroc utilise pour les besoins de la supervision des entités publiques non administratives un concept global, celui d'établissements et entreprises publiques (EEP). Les différents EEP ne sont pas strictement différenciés en fonction de leurs activités selon des catégories juridiques à priori (notamment entre les établissements publics administratifs, les établissements publics exerçant des activités industrielles et commerciales et les entreprises publiques). Des formes et normes différentes de supervision et de contrôle sont utilisées en pratique dans certains domaines (notamment les marchés publics ou encore l'obligation de certification des comptes) selon des critères, fonction du risque et des nécessités pratiques (notamment des exigences de l'activité de l'établissement ou entreprise).

Tous les comptes annuels, les éventuels rapports d'audit comptable et financier des établissements et entreprises publiques sont examinés par l'organe délibérant, leurs comités (notamment le Comité d'audit) et sont transmis à la DEPP⁵⁰. La visite sur place a montré que la DEPP collecte les documents comptables des EEP et dispose de services spécialisés qui en font une analyse. Par ailleurs, la DEPP n'a pas de services extérieurs, mais dispose d'un réseau de Trésoriers Payeurs et de fondés de pouvoir nommés auprès des Etablissements Publics, certains des Etablissements Publics, non marchands, n'ayant pas de systèmes d'informations transactionnelles, ce qui limite la remontée d'informations directe.

La DEPP est chargée de lancer, après accord du CG, en concertation avec les départements concernés, tous les audits externes des EEP⁵¹, en assurer le suivi et veiller à la mise en œuvre des recommandations des audits et décisions retenues.

Les audits externes tendent à renforcer l'efficacité du contrôle financier de l'Etat en l'orientant vers le suivi des performances, la prévention des risques et la préservation des ressources en plus de la régularité et de la conformité de gestion. De même, ils permettent d'assister les contrôleurs d'Etat dans l'exercice de leurs fonctions.

Les opérations d'audit réalisées par la DEPP ont touché la quasi-totalité des secteurs d'activité, en l'occurrence l'énergie, les mines, le transport, les aéroports, l'électricité, l'eau et l'assainissement liquide, l'habitat, l'agriculture, la santé, l'éducation et la formation. A cet effet, il convient de signaler

50 Le système de collecte de l'information à la DEPP a fait l'objet d'une visite sur place de la mission et de tableaux

51 Il est à signaler que les EEP font, également, l'objet de plusieurs types d'audit externe (audit stratégique, institutionnel, opérationnel, ...) dans le cadre des attributions de la DEPP arrêtées par le décret n° 2-07-995 du 23 octobre 2008 relatif à l'organisation du MEF, et ce, après accord du Chef du Gouvernement (C.G)

que 63 opérations d'audit ont été réalisées durant la période 2000-2013. Ces audits, ont permis de mettre en évidence des dysfonctionnements et des faiblesses tant au niveau organisationnel que des systèmes de gestion des EEP et ont donné lieu à des plans d'actions permettant de remédier aux insuffisances constatées.

Par ailleurs, depuis 2014 (décret n° 2.13.882 et arrêté du MEF n° 3268-13), les EEP sont tenus de publier, par souci de transparence, leurs comptes dans le Bulletin Officiel, au plus tard sept mois après la date de clôture de l'exercice, soit sous une forme complète, soit sous une forme simplifiée normalisée, selon qu'ils tiennent ou non une comptabilité conforme au Code Général de la Normalisation Comptable (CGNC). Concernant particulièrement les seules entreprises publiques, au sens juridique, soumises à la loi 17-95 sur les sociétés anonymes, leurs comptes annuels sont obligatoirement audités par les commissaires aux comptes désignés à cet effet et publiés dans le BO dans les conditions de délai (dans les 7 mois après la clôture) mentionnées ci-dessus.

Le rapport annuel établi par la DEPP, annexé au projet de Loi de Finances, qui fournit des informations sur tous les EEP témoigne d'une supervision effective du secteur, mais il ne contient pas une situation consolidée pour les seules entreprises publiques. Il fournit, notamment, des informations sur les éléments prévisionnels pour 2014 et 2015 et sur les EEP rencontrant des difficultés particulières et leur mode de règlement.

Encadré 3.1 Le contenu du rapport de la DEPP sur les EEP au regard des exigences de la supervision financière

Le rapport annuel sur les établissements et entreprises publiques (EEP) (incluant les entreprises publiques au sens juridique), accompagnant le projet de Loi de Finances 2015, contient, notamment, les éléments suivants : la liste complète des entreprises publiques, la liste complète des entreprises en liquidation, une présentation chiffrée actualisée de la situation financière du secteur des EEP, un compte de résultat et un bilan simplifié pour l'ensemble du secteur pour le dernier exercice clos, l'exercice en cours et des prévisions pour l'exercice suivant. Une analyse détaillée de ces comptes consolidés, faisant notamment ressortir les entreprises publiques en situation excédentaire et celles en situation déficitaire, est menée. Sont aussi conduites des analyses de l'endettement et de la trésorerie et des placements. Les comptes résumés des principaux acteurs sont rappelés. Le rapport ne fournit cependant aucune information sur les passifs conditionnels de ces entreprises.

Le rapport contient le détail des transferts entre l'Etat et les entreprises publiques (subventions et dotations d'un côté, dividendes, parts de bénéfices et redevances d'exploitation du domaine public et les produits de monopole de l'autre, et enfin IS) pour l'exercice passé et l'exercice en cours, globalement et par entreprise.

Il donne une vue détaillée des axes stratégiques des principaux acteurs du secteur et leurs réalisations, notamment en termes d'investissement et de grands projets. Enfin, il trace les perspectives de réformes en matière de gestion et d'amélioration de la gouvernance, notamment concernant l'exercice de la tutelle.

Les comptes des établissements publics marchands - donc incluant les entreprises publiques - sont transmis à la DEPP au plus tard le 31 mai de l'année n+1, à une exception près (le délai étant d'un an). Ces comptes sont audités et publiés, soit au Bulletin Officiel, soit dans la presse. En conséquence la note est B.

10.2. Suivi des administrations infranationales

Champ de la composante : Collectivités territoriales (hors établissement publics locaux)

Période sous revue : Dernier exercice clos, 2014

L'administration centrale soumet les collectivités territoriales à un contrôle à priori très étroit, bien que récemment allégé, assorti d'un contrôle a posteriori généralisé et de proximité de tous les actes financiers et budgétaires. Les budgets doivent être votés selon une règle d'équilibre spécifiée. La dette financière intérieure des collectivités territoriales est totalement contractée auprès du Fonds d'Équipement Communal (FEC) selon des procédures prudentielles appropriées et étroitement supervisées. Le comptable de ces collectivités est un comptable public placé sous le régime de la responsabilité personnelle et pécuniaire pour les opérations de contrôle qui lui incombent. La dette extérieure est quasiment inexistante.

Les comptes administratifs - établis sous la responsabilité des ordonnateurs - et des comptes de gestion - sous celle des comptables publics - élaborés pour chaque collectivité territoriale sont transmis aux Cours régionales des comptes pour qu'elles exercent leurs missions de contrôle de la gestion et de jugement des comptes, mais ils ne font pas l'objet d'un audit comptable⁵², ni de jugement régulier annuel (les jugements portent sur plusieurs exercices en même temps) et ils ne sont pas publiés (au sens du PEFA de « rendu public »).

Par ailleurs, ils ne fournissent pas d'informations complètes sur leur position financière et leur performance. Les comptabilités de gestion sont intégrées dans GID et sont disponibles en temps réel, et elles font l'objet d'une consolidation annuelle statistique publiée dans le bulletin de statistique des finances locales de la TGR.

Les comptes 2014 ont été publiés dans le bulletin de décembre 2014 mis en ligne le 17 août 2015, sur le site de la TGR. Ces comptes n'ont pas été vérifiés (jugés définitivement) par les Cours régionales des comptes. Par ailleurs, la Cour des Comptes a présenté, pour la première fois et analysé un état consolidé des collectivités territoriales à partir de leurs états budgétaires et financiers relatifs aux exercices 2011 à 2013 dans son rapport 2015 (mis à la disposition du public au début 2015).

Elle prévoit de réaliser chaque année cet examen. Dans ses rapports publics annuels (le dernier publié date de 2015), les Cours régionales présentent les observations qui résultent de leur contrôle de gestion, certaines portent sur des questions comptables, mais il n'existe pas de publication régulière des comptes et des jugements des collectivités territoriales dans les rapports publics de la Cour.

La note C a été retenue, considérant que la consolidation annuelle de la TGR des comptes de gestion publiés dans le bulletin daté de décembre 2014, bien que statistique et globale (ne présentant pas les comptes individuels des collectivités) satisfaisait les critères exigés pour ce niveau de notation pour l'exercice 2014.

52 La loi n°45_08 du 18 février 2009 relative à l'organisation financière des Collectivités territoriales et de leur groupement prévoit qu'un audit financier peut être réalisé à la demande du Conseil délibérant, de l'ordonnateur ou du ministre de l'intérieur ; elle ne crée aucune obligation de publication d'un tel audit. Aucune disposition ne prévoit une publication des comptes de la collectivité, ni la possibilité pour les citoyens d'en prendre connaissance à leur initiative sous une forme ou sous une autre.

10.3. Passifs éventuels et autres risques budgétaires

Champ de la composante : Administration publiques centrales

Période sous revue : Dernier exercice clos, 2014

Les garanties sont essentiellement accordées par la DTFE sur les prêts extérieurs consentis aux établissements et entreprises publiques. Leurs montants (11,2% du PIB en 2014) font l'objet d'une publication trimestrielle dans le bulletin statistique de la dette extérieure publique. Des garanties - en montant (2,21 % du PIB) et en nombre très limité - sont aussi accordées à des établissements et entreprises publiques sur des prêts intérieurs et extérieurs.

Les montants de ces garanties sont mentionnés dans les rapports annuels sur la dette annexés au projet de Loi de Finances. Les risques (taux, change, ..) sur la dette publique sont évalués dans le rapport annuel sur la dette. Les comptes de la Caisse centrale de garanties (CCG), opérateur unique de l'Etat en matière de garantie au secteur privé, doté du statut d'organisme financier, spécialisé dans les garanties aux très petites entreprises et à l'accession à la propriété, font l'objet d'une publication trimestrielle.

Il n'existe pas de rapport publié par l'administration centrale qui quantifie et consolide l'information sur tous les engagements conditionnels et autres risques de l'administration centrale.

Indicateur	Note	Explication
PI-10 Établissement de rapports sur les risques budgétaires	B	Méthode de notation M2
10.1 Suivi des entreprises publiques	B	Le gouvernement reçoit les comptes des entreprises publiques dans les 5 mois après la fin de l'exercice. Le délai légal de publication des comptes des entreprises publiques est de 7 mois.
10.2. Suivi des administrations infranationales	C	Les comptes des collectivités territoriales ne sont pas publiés individuellement. Ils ne sont pas audités régulièrement. Ils sont transmis aux Cours régionales des comptes. Ils font l'objet d'une publication consolidée dans les 9 mois dans un bulletin statistique de la TGR.
10.3. Passifs éventuels et autres risques budgétaires	B	L'administration centrale quantifie la plupart des passifs conditionnels dans des rapports publics.

PI-11 : Gestion des investissements publics

Cet indicateur s'intéresse à la gestion des projets d'investissement publics par l'administration. Il examine en particulier l'évaluation, la sélection, le calcul des coûts et le suivi.

L'investissement public au Maroc porte essentiellement sur la réalisation d'infrastructures, principalement de transports ou d'énergie, ainsi que sur les infrastructures d'intégration industrielle telles que les parcs technologiques. Les secteurs des phosphates, de l'agriculture, de l'eau et de l'habitat font également partie des secteurs à taux d'investissement élevé. Les investissements en matière de santé et d'éducation sont également importants, mêmes si la taille de chacun des investissements individuels dans ces domaines est moins importante (à l'exception d'établissements tels que les CHU).

L'investissement public est géré par deux catégories d'entités principales: l'Etat d'une part, et les Etablissements et Entreprises publics d'autre part.

Dans le cadre de la Loi de Finances 2015, les prévisions d'investissement public s'élevaient à environ 189 milliards de dirhams, soit 19% du PIB⁵³.

Sur ce total, l'investissement de l'Etat s'élevait à 54 MMDH et celui des EEP à 115 MMDH⁵⁴. Les chiffres avancés ne distinguent pas entre les Etablissements et Entreprises Publiques ou établissements marchands et non marchands.

Si l'on regarde les comptes des administrations publiques en 2014, on voit que l'Etat a investi pour 47 MMDH et les Etablissements Publics non-marchands (EPNM) pour 10 MMDH environ pour un investissement total des administrations publiques centrales de 57 MMDH soit environ 5,6% du PIB.

Par conséquent, ce sont les Entreprises Publiques qui réalisent la majorité des investissements publics. Il s'agit essentiellement des infrastructures de transports et de production d'eau potable et d'énergie, ainsi que les investissements productifs miniers et industriels.

Les investissements de l'Etat se concentrent sur les infrastructures routières et portuaires, les barrages et l'agriculture, ainsi que sur les investissements relatifs aux services publics de l'éducation, de la santé et de l'habitat. La gestion de l'investissement diffère selon qu'il s'agit de l'Etat ou des Etablissements Publics.

Pour l'Etat, la gestion de l'investissement n'est pas centralisée (à l'exception de la phase de préparation du budget), mais est prise en charge par chaque département ministériel. Ce sont les ministères qui fixent les règles en matière de cycle de préparation des projets, de critères de sélection des projets et de méthodes de suivi. Les projets retenus doivent être en conformité avec la stratégie sectorielle. Les projets d'importance font maintenant l'objet de règles de pilotage : ces projets doivent être supervisés par un comité de pilotage. Les projets ont également des comités de suivi qui établissent des rapports de suivi deux fois par an.

Les projets des EPNM non subventionnés par l'Etat sont suivis par la DEPP qui discute de la programmation budgétaire de l'investissement avec l'établissement concerné.

Si l'investissement de l'Etablissement donne lieu à une subvention de l'Etat, c'est la Direction du Budget qui discute de la programmation des investissements avec l'établissement.

Dans tous les cas, le ministère de tutelle participe à ces discussions et fait prendre en compte ses priorités dans le cadre de son plan d'action annuel et pluriannuel.

Par exemple, il apparaît clairement que les projets d'irrigation gérés par les Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole (ORMVA) s'inscrivent dans la programmation et le processus de sélection national du Ministère de l'Agriculture.

Concernant l'échantillonnage de projet sur lequel a porté l'examen, il faut considérer le cas spécifique du Maroc où 2/3 des investissements publics sont réalisés par les Entreprises Publiques (voir ci-dessus), essentiellement dans les infrastructures.

En outre, c'est dans ce segment que se situent la quasi-totalité des plus gros projets. Si on considère le sous-secteur des administrations publiques centrales (Etat + EPNM), le critère de sélection du PEFA qui consiste à sélectionner des projets dont le montant total individuel est supérieur à 1 % des dépenses budgétaires totales n'est pas applicable, car il n'y aurait qu'un seul projet répondant à ce critère.

53 http://www.finances.gov.ma/Docs/2014/DB/np_fr.pdf

54 Rapport Economique et Financier - Loi de Finances 2015

En accord avec les autorités, et pour permettre une analyse précise de la gestion des investissements publics, l'examen a porté sur un échantillon de 10 « gros projets » de l'administration publique centrale en cours en 2014 et dont le montant total individuel est de l'ordre de 1 MMDH (de l'ordre de 0,1% du PIB), à l'exception du Port de Safi dont le montant est supérieur à 2 MMDH, de l'ordre d'1% des dépenses de l'Etat. Il s'agit de projets des trois Départements à l'origine des plus grands projets du sous-secteur des Administrations Publiques Centrales :

- Equipement et transport (3 projets d'infrastructure routière et portuaire) ;
- Agriculture et pêche maritime (4 projets d'irrigation) ;
- Eau (3 projets de barrage).

Notons que pour chacune des composantes, les résultats obtenus n'auraient pas changé si on avait élargi l'échantillon à un plus grand nombre de projets.

11.1 Analyse économique des projets d'investissements.

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : Dernier exercice clos

Cette composante évalue dans quelle mesure sont utilisées des méthodes solides d'évaluation des projets d'investissement basées sur une méthodologie centrale. Ces évaluations doivent être revues par une entité indépendante du ministère et leurs résultats doivent être publiés.

L'ensemble des grands projets donnent lieu à des études préalables effectuées par des cabinets privés. La plupart de ces projets sont cofinancés par des bailleurs de fonds. Il s'agit d'études d'évaluation économique et environnementale des projets proposés.

Les investissements du Ministère de l'Équipement, des Transports et de la Logistique s'inscrivent dans la stratégie des transports 2012-2016. Les principaux projets du Ministère de l'Équipement, des Transports et de la Logistique donnent lieu à une évaluation économique. Celle-ci est pilotée par le sous-secteur/Direction/établissement public concerné. Les projets examinés sont les suivants :

- Voie Express Taza-Al Hoceima ;
- Voie Express Oujda-Nador ;
- Nouveau port de Safi.

Les grands projets d'investissements du Ministère de l'Agriculture concernent l'irrigation et sont mis en œuvre par les différents ORMVA. La plupart des grands projets sont supervisés par la Direction de l'irrigation, qui a un service chargé du suivi des études. Il s'agit plus de programmes se répartissant en grappes de projets individuels. Les projets étudiés sont :

- Modernisation de l'agriculture irriguée (BEI) ;
- Economies d'eau (BAD) ;
- Modernisation de la Grande Irrigation (BM) ;
- Irrigation du bassin de l'Oum Er Rbia (BM).

Chacun de ces projets a donné lieu à une étude de définition établissant l'intérêt économique, environnemental et social du projet. Les règles de sélection des projets individuels sont formalisées dans une méthodologie multicritères. Pour certains projets, des outils informatiques de prise de décision ont été élaborés. Un manuel d'utilisation du système informatique de suivi a été élaboré pour un des projets.

Les projets de barrage du Ministère délégué à l'eau donnent lieu à une étude d'évaluation de la rentabilité économique et de l'impact environnemental. Au cours de leur exécution, ils donnent lieu à des rapports mensuels d'exécution physique ainsi que de rapports de situation des paiements. Les trois projets communiqués sont les suivants :

- Barrage Dar Khrofa ;
- Barrage Ouljet Es Soltan ;
- Barrage Targa Ou Madi.

Il n'y a pas de doute que les grands projets donnent lieu à des études sophistiquées qui dépassent souvent le cadre d'une simple étude d'évaluation économique d'un investissement donné. Il ne reste que trois critères de la composante PI-11-1 qui ne sont pas remplis pour la note A et que leur absence ne permet pas non plus d'obtenir la note B: i) il n'y a pas de directive nationale sur les études constituant un référent méthodologique; ii) les études ne sont pas validées par un organisme indépendant du ministère qui prévoit l'investissement ; et iii) les études ne sont pas publiées.

La grande complexité des études de rentabilité économique rend en effet souhaitable qu'une unité indépendante composée d'experts confirmés vérifie la validité de ces études, leur conformité aux règles de l'art, et aussi leur comparabilité en termes de méthodologies et de choix de valeurs de référence.

La satisfaction du critère d'existence d'une méthodologie nationale d'études économiques est également essentielle eu égard à la nécessité d'employer le plus efficacement possible l'espace budgétaire relatif à l'investissement.

Enfin, la recherche de la transparence doit amener à la publication de ces études.

11.2. Sélection des projets d'investissement

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : Dernier exercice clos

L'objet de cette composante est d'examiner s'il existe à l'échelon de l'Etat un processus central transparent de sélection des projets qui permette d'allouer les ressources aux projets les plus pertinents et les plus rentables au plan intersectoriel. Cette sélection doit être menée au regard de critères standardisés connus de tous.

Au Maroc, les projets sont gérés à l'échelon ministériel. C'est à cet échelon que sont menées les procédures de sélection des projets qui seront inclus dans le projet de budget. Les projets les plus importants sont bien entendus soumis à l'appréciation du Ministère de l'Economie et des Finances et du Gouvernement. Mais il n'y a pas ce processus de sélection systématique intersectorielle qui serait menée par un organisme central, selon des critères établis à l'avance et publiés.

Cependant dans le cadre des préparations budgétaires, les plus gros projets sont passés au crible par la Direction du Budget, qui opère une sélection basée sur les Hautes Directives Royales et les grandes orientations du programme du Gouvernement.

La note C correspond à cet état de fait.

11.3 Calcul des coûts des projets d'investissement

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : Dernier exercice clos

Cette composante examine si la documentation budgétaire qui accompagne la Loi de Finances comporte, pour chaque projet, une projection pluriannuelle des coûts d'investissement du projet ainsi que des coûts récurrents engendrés par le projet.

Les études de rentabilité économique préalables à l'adoption des projets sont axées généralement sur, et le plus souvent prennent en compte, les coûts d'investissement et les charges récurrentes projetées sur toute la vie du projet.

Cependant, on n'a pas, ni à l'échelon central, ni au niveau des ministères, de fichier d'ensemble des projets donnant pour chacun la projection sur plusieurs années des coûts d'investissement et des dépenses courantes générées par le projet.

Surtout, les documents de la Loi de Finances n'incluent pas, pour chaque grand projet, un tableau des coûts d'investissements et des coûts récurrents du projet, ce qui est demandé par cette composante.

La PBT dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle LOF sera l'occasion d'intégrer ces préoccupations à la programmation financière. Pour satisfaire aux critères de cette composante, les futurs documents de programmation budgétaire pluriannuelle devraient comprendre une annexe fournissant pour chaque grand projet le tableau des coûts en capital et courants.

11.4. Suivi du projet d'investissement

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : Dernier exercice clos

Cette composante a pour but de mesurer l'effectivité du suivi physique et financier des projets, de la production de rapports d'exécution et de la publication de ces rapports.

Au METL, chaque grand projet, dont le coût est supérieur à 200MDH, stipule la création d'une structure temporaire sur place chargée exclusivement du contrôle et du suivi dudit projet. Si le coût du projet est compris entre 200MDH et 500 MDH, la structure en charge devrait être composée de deux services, alors que si le coût du projet est supérieur à 500MDH, la structure mise en place devrait être composée de 3 services. Le chef d'aménagement provisoire est assimilé à un chef de division. Il est à noter également que 3 projets ont fait l'exception notamment le port de Safi, le projet de Sala Al Jadida et Sed El Wahda. Ils ont donné lieu à la mise en place d'une direction provisoire composée d'un directeur et de chefs de divisions.

Un cabinet de conseil assiste cette unité pour le suivi du projet. A l'issue du projet, la direction est dissoute et les personnels sont réaffectés à de nouveaux projets.

Au Ministère de l'Agriculture, les grands projets donnent lieu à des réunions de suivi périodiques présidées par le Secrétaire Général.

Tous les projets de barrage donnent lieu à des rapports de suivi mensuel de l'avancement physique et à des rapports périodiques de la situation des paiements.

Pour les barrages, le suivi de l'exécution donne lieu à l'établissement d'un fichier de suivi comprenant un suivi physique détaillé de chaque composante technique, un suivi des paiements et des matrices de discussion avec le fournisseur pour traiter les problèmes rencontrés.

Pour chacun des grands projets le ministère concerné procède à un suivi détaillé de l'exécution du projet et reçoit un rapport d'exécution physique et financier, au moins une fois par an. L'Etat ne maintient pas de fichier centralisé des projets d'investissement. Chaque département ministériel possède un fichier de ce type, au moins manuellement. Les rapports d'exécution ne sont pas publiés comme le veut un des critères de la composante.

Indicateur	Note	Explication
PI-11 : Gestion des investissements publics	C	Méthode de notation M2
11.1. Analyse économique des projets d'investissement	C	Bien qu'il n'y ait pas de lignes directrices nationales pour les études économiques, que ces études ne soient pas publiées et validées par une autorité indépendante, elles sont bien réalisées pour les grands projets d'investissement.
11.2. Sélection des projets d'investissement	C	La Direction du Budget examine les critères de rentabilité des grands projets et sélectionne les propositions de grands projets selon leur ordre de priorité.
11.3. Calcul du coût des projets d'investissement	C	Les documents de la Loi de Finances ne comprennent pas de projection des coûts courants et en capital des principaux projets. Toutefois les coûts totaux en capital des principaux projets figurent dans les documents.
11.4. Suivi des projets d'investissement.	C	Les principaux ministères effectuent des suivis physiques et financiers de l'exécution des projets. Les rapports de suivi des projets sont soumis à la direction du ministère sur une base au moins annuelle. Cette information n'est pas publiée.

PI-12 Gestion des actifs publics

Pour assurer les services publics, l'Etat mobilise des agents publics, mais aussi du capital sous forme financière, notamment les participations dans les entreprises publiques, et sous forme matérielle, en particulier les équipements et infrastructures publics. Cet indicateur vise à évaluer la qualité de l'administration de ces actifs par l'Etat : la connaissance qu'il en a, la sûreté juridique de ses titres de propriété et la qualité de sa gestion financière, au regard du critère de la rentabilité, sans préjudice de ses obligations en matière de fourniture de services publics aux citoyens. Cette gestion active des actifs débute, elle est en cours de déploiement.

12.1 Suivi des actifs financiers

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : Dernier exercice clos

Un état détaillé à jour des actifs financiers de l'administration centrale est tenu par la DEPP. Le

portefeuille est composé exclusivement des EEP et de leurs filiales⁵⁵, ainsi que les participations dans certaines entreprises privées à caractère stratégique. Un rapport annuel (indicateur PI-10) est établi par cette direction sur la situation financière des EEP, notamment une analyse consolidée des résultats. Les analyses sont souvent agrégées sauf pour les grandes entreprises publiques qui font toutes l'objet d'analyses individuelles.

La DEPP n'établit pas d'indicateurs de rendement systématiques (ratio : revenus/capital), mais suit les performances financières des principales entreprises et participations publiques. Les contrats de programmes avec certains opérateurs contiennent des indicateurs de performance, même s'ils doivent encore être davantage alignés sur les projets de performances des ministères. Il n'existe pas pour l'instant de véritable gestion active du portefeuille, mais celle-ci fait l'objet d'un projet de loi qui devrait être prochainement adopté. Les comptes consolidés présentés par les principaux groupes publics permettent de rendre compte des performances du portefeuille public dans sa globalité. Par ailleurs, une étude de l'IGF de concert avec la DEPP et la TGR au sujet de l'évaluation des actifs financiers est en cours. Il en est de même de l'étude sur la Gestion Active du Portefeuille.

Les réserves publiques de changes sont enregistrées dans les comptes de la banque centrale. Une note de stratégie annuelle de gestion est élaborée et reste interne. Elle obéit aux critères hiérarchisés de : 1) sécurité, 2) liquidité et 3) rentabilité. La composition en devises suit celle du panier d'ancrage du DH afin qu'elles ne subissent pas de pertes de changes. Trois tranches sont distinguées : trésorerie, placement et investissement. Elles sont revues chaque année en fonction de l'évolution des prix. Ces réserves représentent environ 7 mois d'importation en mars 2016. Elles peuvent varier dans des marges larges, elles ont parfois atteint 11 mois.

La notation est B, l'Etat suivant la performance des principales entreprises publiques et tenant un registre des participations qu'il détient dans les principales catégories d'actifs financiers et publiant des informations sur leur performance - au sens de revenu perçus sur ces actifs financiers.

12.2. Suivi des actifs non financiers.

Champ de la composante : Budget de l'Etat

Période sous revue : Dernier exercice clos

Il n'existe pas de système centralisé de comptabilisation des données nécessaires pour servir de façon exhaustive un tableau complet des éléments de patrimoine non financiers détenus par les différents services et organismes publics, à l'exception de la Direction des Domaines de l'Etat. Il est prévu de déployer une comptabilité patrimoniale en janvier 2018, date d'entrée en vigueur prévue par la LOF de la comptabilité en droits constatés. Les principaux actifs non financiers publics qu'un Etat peut détenir et les informations sur leur détention par le Maroc sont indiqués dans le tableau 3.13 ci-dessous (établi selon la maquette PEFA).

⁵⁵ On lit, cependant, dans le bilan d'ouverture au 1er janvier 2011 : «la valeur des immobilisations financières qui figure au bilan d'ouverture a été appréhendée à partir des bilans sociaux ou consolidés des établissements publics tenus au niveau de la Direction des entreprises publiques et de la privatisation pour ce qui est des participations de l'Etat et des dotations en capital et des chiffres comptables disponibles au niveau de la Trésorerie Générale du Royaume et de la Direction du trésor et des finances extérieurs pour les autres composantes des immobilisations financières.». Les montants de ces derniers ne nous ont pas été communiqués et nous n'avons pas d'informations sur leur gestion. Il n'est pas possible de faire un rapprochement précis en 2011 entre les chiffres de la balance d'ouverture (172,5 milliards de DH) et les chiffres de la DEPP relatifs aux actifs financiers des EEP qui ne font pas l'objet d'une évaluation consolidée de la part publique (le rapport DEPP 2015 indique pour 2012 un montant total d'actifs de 1000,5 milliards de DH et de 395,6 milliards de DH de fonds propres). Le bilan d'ouverture fait apparaître : 715 millions pour les participations dans les entreprises étrangères, 796 millions pour les comptes de prêts et 30 millions pour les avances. L'écart constaté entre la valeur des actifs financiers des EEP inscrits dans le bilan d'ouverture de la TGR et la valeur inscrite dans le rapport de la DEPP, résulte de la différence dans la méthode de calcul de ces actifs, puisque la TGR ne prend en considération que la valeur de la part de l'Etat dans le capital des EEP, alors que la DEPP calcul le total desdits actifs.

Tableau 3.13 : catégories d'actifs non financiers

Catégories	Sous-catégories	Prise en compte dans l'analyse et raison de la non prise en compte	Entités gestionnaires et propriétaires	Procédure de recensement et de comptabilisation	Exhaustivité et lacune
Actifs fixes	Domaine privé de l'Etat (propriété hors domaine public) ¹⁶	Oui	DDE	Base de données (SIDOM) Valorisé à 567 MMDH Actualisé en fonction des flux de sorties	Exhaustif (d'après note DDE)
	Bâtiments et ouvrages de génie civil Domaine public de l'Etat	Oui partiellement	Les ministères (équipement, pêche Energie, mines)	Valeur de marché Coût de production à neuf pour les infrastructures routières Coût de production pour les infrastructures hydrauliques	Difficile à évaluer pour la comptabilisation des routes et barrages (pour 2011)
	Machines et équipement	Partiel	Les ministères	A la valeur d'achat net des amortissements ou à la valeur de production	Pour 2011 et hors les grands ministères
	Autres actifs fixes	Partiel	Les ministères	A la valeur d'achat net des amortissements ou à la valeur de production	Pour 2011 et hors les grands ministères
Stocks	-	Partiel	Les ministères		Pour 2011 et hors les grands ministères (sauf santé évalué)
Objets de valeur	-	Non			
Actifs non produits	Terrains (voir ci-dessus domaine public)	Oui	DDE	29032 Ha Cadastre, enquête et application informatique	Complet (d'après note DDE)
	Gisements	Non			
	Autres actifs naturels	Non (sites touristiques naturels)			
	Actifs incorporels non produits	Non			

Les éléments d'informations sur les actifs non financiers disponibles proviennent des travaux engagés en 2009 visant à élaborer un bilan d'ouverture, à titre d'exercice, en préparation du bilan d'ouverture réel devant être établi au titre de l'exercice 2018. L'état au 1^{er} janvier 2011⁵⁷ fait apparaître les immobilisations concernant un nombre limité de ministères sur lesquels le choix a été porté. Le recensement et l'évaluation a porté sur les actifs immobilisés dont les valeurs sont les plus significatives. Il est prévu de procéder au recensement des autres éléments du patrimoine en perspective de l'entrée en vigueur de la nouvelle comptabilité. Cette expérience montre que les principaux ministères détenteurs de tels actifs non financiers ne disposent pas de fichiers et données mobilisables aisément et en tout cas ne peuvent en faire rapport facilement au Ministère de l'Economie et des Finances, s'il en fait la demande.

Une base de données sur le patrimoine domanial faisant l'objet de rapports périodiquement publiés est tenue par la Direction des Domaines de l'Etat DDE. Le recensement des actifs et la comptabilisation des opérations souffrent cependant de nombreuses imperfections. Le patrimoine immatriculé de l'Etat représentait, en 2015, 54% du patrimoine privé de l'Etat, celui faisant l'objet de réquisition 41% (rapport de performance 2014 et note DDE). L'utilisation (usage ou non usage) du patrimoine affecté à des administrations (immobilier et foncier) a fait l'objet d'un recensement récent (circulaire du chef du gouvernement du 12 février 2014). La stratégie de gestion du domaine est essentiellement axée sur l'accompagnement du développement et de la modernisation des moyens de l'administration et du développement économique (promotion de l'investissement). L'Etat se fixe des objectifs en termes de recettes (produits et revenus domaniaux), mais ne s'est pas doté de cibles de rentabilité purement financière en termes de rendement. Cependant, des actions spécifiques de rationalisation et de valorisation du portefeuille sont menées.

Concernant spécifiquement la notation, l'Etat ne publie pas un registre des immobilisations corporelles qu'il détient, comprenant notamment des informations sur leur âge et leur utilisation, la notation ne peut être B. Mais il ressort des données transmises, que l'Etat dispose d'un registre des immobilisations corporelles qu'il détient et recueille des informations partielles sur leur utilisation et leur âge. La notation est donc C.

12.3. Transparence de la cession des actifs

Champ de la composante : administrations publiques centrales pour les actifs financiers ; budget de l'Etat pour les actifs non financiers

Période sous revue : Dernier exercice clos

La privatisation est régie par un cadre législatif et réglementaire détaillé (loi n° 39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé, telle qu'elle a été modifiée et complétée), clair et rigoureux, cadre doublé d'une organisation institutionnelle assurant professionnalisme, indépendance et concertation autour de trois acteurs principaux : le Ministre chargé de la mise en œuvre des transferts, la Commission des transferts et l'Organisme d'évaluation.

Il y a lieu de préciser que l'article 8 autorise les opérations de créations et de prises de participations d'entreprises publiques dans des entreprises privées. Cet article stipule que « Aucune création d'entreprise publique, à l'exception de celles dont la création relève de la loi, aucune création de filiale ou de sous-filiale d'entreprise publique, aucune prise de participation d'une entreprise publique dans une entreprise privée ne pourra, à peine de nullité, être réalisée sans une autorisation donnée par décret pris sur la proposition du ministre chargé de la mise en œuvre des transferts et précédé d'un exposé des motifs ».

L'article 9 prévoit que tout projet de cession d'actifs ou de participations d'entreprises publiques, de fusion d'entreprises publiques d'augmentation ou de réduction de la part sociale détenue par l'Etat dans le capital des entreprises publiques doit, avant sa soumission à l'organe délibérant, être soumis à l'avis du ministre chargé de la mise en œuvre du transfert. Un rapport sur la modification du patrimoine de l'Etat par la DDE portant sur les actifs non financiers accompagne la Loi de Finances. Le rapport annuel sur les EEP établit systématiquement un tableau sur les opérations relatives à l'article 8, mais ne le fait pas pour l'article 9. Des informations sur la part de l'Etat dans le capital des entreprises publiques sont toutefois fournies dans le rapport annuel sur les EEP accompagnant le projet de Loi de Finances et permettent indirectement de connaître son évolution d'une année sur l'autre.

La cession et la location des actifs non financiers du domaine privé et public de l'Etat sont encadrées par des règles précises qui n'imposent cependant aucune obligation d'information ou d'autorisation du Parlement.

Le texte sur les cessions, qui porte sur les biens meubles et immeubles, n'est pas de niveau législatif (décret 330-66 de 1967 sur la comptabilité publique art. 82). Il impose la procédure d'enchères publiques. Les opérations de cession relatives au domaine privé donnent lieu à rapport dans les publications de la Direction des domaines de l'Etat (DDE).

Le transfert ou le retrait des droits d'utilisation d'actifs publics qui concernent essentiellement la gestion déléguée relèvent de la loi (loi n° 54-05) mise en vigueur depuis 2006⁵⁸. Ce texte constitue un corpus juridique précis assurant l'application des règles de la concurrence et la transparence. Il est complété par des lois sectorielles prévoyant les conditions des concessions (eau, électricité..).

Suivant une dynamique observée dans bon nombre de pays, la loi N° 86-12 relative aux PPP complète l'arsenal juridique de la gestion de la commande publique. Les opérations PPP se sont progressivement multipliées et leur ampleur financière s'est accrue au cours des dernières années (centrale à charbon d'El Jadida (8,6 MMDH ; centrale au gaz Larache (2,8 MMDH ; projet d'irrigation d'Agadir (855 MDH, Tramway Rabat-Salé (3,7 MMDH), Port Tanger Med 2 (11 MMDH)).

Cette loi définit le contrat de partenariat public-privé dans son article premier comme étant un contrat, de durée déterminée, par lequel une personne publique confie à un partenaire privé la responsabilité de réaliser une mission globale de conception, de financement de tout ou partie, de construction ou de réhabilitation, de maintenance et/ou d'exploitation d'un ouvrage ou infrastructure ou de prestations de services nécessaires à la fourniture d'un service public.

Elle pose le principe de liberté d'accès, d'égalité de traitement et de transparence auquel sont soumises ces conventions, et définit les procédures d'attribution et les droits et obligations des partenaires, compte tenu des principes de gestion des services publics et de la protection des prérogatives de puissance publique de la personne publique qui en découle. Elle prévoit des clauses et des mentions obligatoires que le contrat doit comporter nécessairement (article 12) et prévoit également l'attribution du contrat par décret, publié avec la synthèse du contrat, et non la publication des comptes des opérations.

Globalement, les procédures juridiques de cessions des actifs non financiers sont transparentes et fondées sur la libre concurrence. Il n'existe pas d'indications précises et détaillées sur le transfert de ces actifs dans les documents budgétaires, les rapports financiers (lois de règlement) ou les autres rapports hormis le produit des cessions et des redevances. Par conséquent la note est B.

Indicateur	Note	Explication
PI-12 : Gestion des actifs public	B	Méthode de notation M2
12.1 Suivi des actifs financiers	B	La DEPP suit étroitement les actifs liés aux EEP, qui constituent l'essentiel des actifs financiers. Elle élabore un rapport annuel qui permet de suivre les résultats des EEP et leur bilan (au coût d'acquisition). La DEPP suit les performances financières des principales entreprises et participations publiques, mais ne détient pas pour l'instant une véritable gestion active du portefeuille.
12.2 Suivi des actifs non financiers.	C	L'administration ne tient pas un registre de ses actifs fixes. Des registres financiers ne peuvent être appréhendés que pour les immeubles et terrains (DDE). Pour les autres actifs les registres sont dispersés. Le rapport sur la situation des actifs non financiers de l'Etat élaboré en 2011 est partiel et n'a pas eu de suite.
12.3. Transparence de la cession des actifs	B	Les procédures juridiques de cessions des actifs non financiers sont transparentes et fondées sur la libre concurrence. Il existe un rapport sur le transfert de ces actifs dans les documents budgétaires.

PI-13. Gestion de la dette

La gestion de la dette, (procédures d'endettement et de suivi des encours et des remboursements, réaménagement du portefeuille, en fonction des évolutions des facteurs externes de risques et coûts, soutenabilité) réelle ou potentielle (garantie) est un élément majeur de la gestion financière publique, dont l'évaluation fait l'objet de cet indicateur.

Le système de gestion administratif de la dette est robuste, la soutenabilité est suivie, mais la stratégie d'endettement, si elle vient de faire l'objet (fin 2015) d'un réexamen et d'une formalisation dans un document en cours de validation, était jusqu'ici non formalisée.

13.1. Enregistrement et présentation des données sur la dette et les garanties ⁵⁹

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : Au moment de l'évaluation

La dette du Trésor, des établissements publics et les garanties sont très étroitement suivies par le pôle dette de la DTFE. Ce pôle est composé de trois divisions : Dette intérieure, Dette extérieure (garanties, et non garanties, dettes multilatérales, dettes bilatérales) et division des marchés financiers internationaux et de la gestion des risques.

Le système d'enregistrement de la dette est géré informatiquement par un logiciel de qualité, dénommé Wall Street System (WSS). Il assure des fonctions multiples : la gestion courante, la

⁵⁹ Les services intervenant dans la gestion de la dette et les procédures utilisées sont décrits en détail dans l'annexe relatif à cet indicateur.

production de statistiques mensuelles et trimestrielles et à la demande, les simulations et le suivi de risques. Pour la dette intérieure, les résultats de l'adjudication sont introduits automatiquement dans le système de gestion de la dette. Une vérification est réalisée au front office et une autre au back office (correspondance avec la forme papier de la transaction et les avis de la Banque centrale). Pour la dette extérieure, la Direction du budget transmet une copie du contrat au pôle dette du Trésor qui l'enregistre. Une alerte signale chaque échéance à régler. Elle est confirmée par l'envoi d'un avis de paiement par le créancier, ce qui permet les contrôles et les recoupements. Il existe cinq modalités de contrôle des dossiers et données de dette par recoupement et rapprochement.

Une circulaire de 1988 fait obligation aux établissements publics (au sens large, au-delà des seuls établissements publics administratifs) de transmettre au Trésor leur état de la dette (mensuellement pour les établissements endettés et trimestriellement pour les établissements peu endettés).

A chaque nouveau contrat, ils sont tenus de transmettre copie du contrat et des tableaux d'amortissement au Trésor par l'intermédiaire du contrôleur d'Etat. Les prêts sont toujours garantis par l'Etat par un accord express de garantie bailleur/Etat en sorte que l'administration est immédiatement informée de tout incident de paiement éventuel ce qui lui permet de tenir un état actualisé de l'encours des dettes des établissements publics administratifs.

Elle alerte des établissements des opérations de remboursement qu'ils auront à faire quelques jours avant les échéances. Les établissements publics peuvent aussi s'endetter sur le marché financier, mais ils ne le font pas. Les comptables publics des établissements publics sont chargés sous leur responsabilité personnelle et pécuniaire de procéder au suivi de la dette et de tenir un état actualisé des opérations et encours.

Des rapports sur la dette du Trésor et sur la dette publique (Trésor et établissements publics) sont produits dans deux bulletins trimestriels de la dette, publiés, conformément à un engagement du Maroc d'appliquer les normes du FMI pour la diffusion des données (Normes Spéciales de Diffusion des Données, NSDD) dans un délai de trois mois et mis sur le site.

Ces bulletins trimestriels contiennent les encours, le service de la dette, les opérations et des prévisions de charges d'intérêt et de principal ainsi que le montant des garanties.

Un rapport annuel est aussi publié depuis deux ans que le rapport sur la dette accompagne le projet de Loi de Finances en octobre et mis sur le site.

A fin 2014, l'encours de la dette extérieure des EEP et des Collectivités locales (CL) s'est établi à près de 137,0 MMDH (soit 49,3% de l'encours de la dette extérieure publique).

Cette dette est composée, d'une part, des emprunts extérieurs garantis par l'Etat (96,3 MMDH) et, d'autre part, des emprunts extérieurs non garantis des EEP (40,7 MMDH). S'agissant de la dette extérieure garantie, elle est essentiellement contractées par les EEP (ONEE (39,4%), ADM (23,9%), ONCF (11,2%) et CFR (6,9%)) et les dettes des collectivités territoriales et du secteur bancaire restent marginales puisque elles ne représentent, respectivement, que 0.4% et 0.5%. Quant à la dette extérieure non garantie des EEP, elle est principalement détenue par l'OCP (69,9%) et la RAM (12,3%). La part du secteur bancaire reste très limitée (0,2%).

La Caisse centrale de Garantie (CCG), établissement public dont la fonction est d'accorder des garanties à des secteurs particuliers (petites et moyennes entreprise, habitat) ayant le statut d'organisme bancaire n'est pas incluse dans ce chapitre.

13.2. Approbation de la dette et des garanties

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : Dernier exercice clos

Le législateur autorise, dans le cadre de la loi de finances de l'année, le Gouvernement à emprunter sous certaines conditions. Le Chef du Gouvernement délègue ce pouvoir par décret au ministre chargé des finances. Aux termes de la loi organique, ce dernier peut déléguer ce pouvoir de façon expresse et non générale. La négociation des contrats de prêts destinés au financement des projets inscrits dans la loi de finances relève de la responsabilité de la Direction du budget (Sous-direction du financement extérieur). La négociation des contrats de prêts pour le financement des réformes structurelles relève de cette même direction, sauf ceux finançant les réformes à caractère plutôt économique, dont la négociation et la mobilisation sont à la charge de la DTFE.

S'il n'existe pas de dispositions spécifiques relatives au montant de la dette dans la constitution (type règle d'or), la nouvelle loi organique, entrée en vigueur en 2015, prévoit (article 20) que le produit des emprunts ne peut dépasser la somme des investissements et du remboursement du principal de la dette, la précédente loi organique n'imposait aucune limitation. Un plafond sur les emprunts extérieurs est fixé dans la Loi de Finances annuelle qui ne donne aucune indication sur le montant des garanties.

Il n'existe pas de document fixant des « lignes directrices » pour les conditions financières de la passation des contrats de prêts et de l'octroi de garanties. Il y a une constante coordination entre les deux directions (DTFE et Budget), ex-ante et ex-post, en matière de mobilisation des financements extérieurs :

- au moment de la discussion de la stratégie pays avec les bailleurs de fonds ;
- au moment de la préparation du projet de Loi de Finances. Les données communiquées par la DB à la DTFE servent de base pour déterminer le plafond de mobilisation à inscrire au niveau du projet de LF ;
- pendant l'exécution : des appels de fonds sont systématiquement envoyés par la DB à la DTFE pour les prendre en charge au niveau du système de gestion de la dette, mais également pour les besoins de prévision de trésorerie ;
- à chaque fois que c'est nécessaire pour actualiser l'information sur les prévisions de tirages pour divers besoins (prévisions de clôture de l'exercice budgétaire en cours, prévisions de trésorerie à moyen terme...) ;
- pour les besoins de monitoring du plafond de mobilisation inscrit au niveau de la Loi de Finances.

Des règles de gestion du portefeuille de dettes sont appliquées par la DTFE. Le risque de change est couvert par l'objectif fixé de donner à sa répartition en devises la même structure que celle du panier sur lequel est ancrée la monnaie. Le Trésor est toujours consulté par le Budget sur la structure par taux et durée de ses contrats. Le risque est géré sur le portefeuille total. Des opérations de gestion active (rachats et échanges, swaps) visant à réduire le risque de refinancement en lissant les tombées de la dette et à réduire les risques de change et de taux d'intérêt sont menées. La spéculation sur les « futures » n'est pas autorisée. Des options peuvent être prises sur les produits pétroliers pour des raisons de visibilité budgétaire essentiellement, mais également pour se prémunir contre le risque d'une augmentation brutale et forte des cours. L'analyse de la soutenabilité de la dette est faite deux fois par an par le FMI, sous forme partenariale. Le Trésor y est associé : il fournit les données et il fait des travaux de façon parallèle. Il assure la publication régulière des opérations de gestion de la dette et des garanties.

Les garanties de l'Etat sont accordées aux établissements et entreprises publiques (non distingués formellement au Maroc, mais en réalité principalement aux établissements publics marchands et aux entreprises publiques), disposant d'une viabilité financière (leur permettant d'honorer le paiement de leurs dettes au titre des prêts garantis), qui gèrent directement leur dette. Le MEF, à travers, la Direction du Trésor sollicite l'avis de la DEPP, avant l'octroi de la garantie. Un contrat de programme doit être conclu entre le bénéficiaire et l'Etat et doit prévoir la garantie. Le Trésor agit au cas par cas, conformément à la réglementation en vigueur. Une commission de garantie, calculée conformément à la réglementation en vigueur, est payable par l'EEP.

13.3. Stratégie de gestion de la dette

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : Au moment de l'évaluation, avec les données de mises à jour des trois dernières années

Il existe une stratégie de la dette, mais elle n'est pas formalisée ni publiée. Des éléments de cette stratégie sont indiqués dans le rapport annuel sur la dette de 2013 : absence d'arriérés, respect de l'obligation pour le Trésor de maintenir un compte créditeur à la banque centrale, minimisation des risques et minimisation du coût. La stratégie informelle prenait la forme d'un « portefeuille benchmark ». L'horizon de l'analyse était d'un an, pour la Loi de Finances. Elle était actualisée en début d'année. Elle était exclusivement faite pour l'Etat et ne donnait pas lieu à consolidation. Les éléments de stratégie ex ante n'étaient pas publiés. Dans la pratique, les choix d'endettement étaient fondés sur quelques principes et paramètres fondamentaux

Un rapport sur la stratégie de la dette à moyen terme a été élaboré en 2015. Un document de stratégie fondée sur cette base sur la période 2015-2019 est en cours d'adoption⁶⁰. Il satisfait les critères minimum d'une stratégie de dette fixés par le PEFA. Il repose sur la démarche suivante :

- Cadrage macroéconomique sur la période 2015-2019 et analyse des risques (croissance ; prix des matières premières ; taux de change) ;
- Cadrage macro financier international sur la période 2015-2019 (taux d'intérêt ; *spread* ; taux de change euro/dollar) ;
- Détermination des éléments principaux de la stratégie (répartition du financement entre endettement intérieur et endettement extérieur ; composition en devises ; répartition du financement extérieur par type de taux (fixe/variable) ; composition du financement intérieur par type de maturité) ;
- Détermination d'un scénario de base et des scénarios « chocs » (risques) sur les taux de change et les taux d'intérêt (fondés sur les événements du passé) ;
- Détermination par le modèle Medium Term Debt Strategy (MTDS) développé par la Banque Mondiale et le FMI pour la détermination du scénario le plus favorable en termes de coût et de risque.

L'outil a permis de valider la politique d'endettement antérieure en montrant que la dette en montant et en structure à laquelle il conduisait rétrospectivement était la même que celle à laquelle cette politique avait mené. La stratégie de la dette, par ailleurs, ne porte que sur la dette

⁶⁰ Stratégie de financement à moyen terme 2015-2019, DTFE.

du Trésor, mais les établissements publics administratifs (non marchands) ne s'endettant pas, elle peut être regardée comme la stratégie pour l'administration centrale.

Indicateur	Note	Explication
PI-13. Gestion de la dette	C	Méthode de notation M2
13.1. Enregistrement et présentation des données sur la dette et les garanties	A	Le système est entièrement informatisé et très bien suivi, d'après les visites sur place. La sécurité et l'intégrité des données sont assurées. Des rapprochements fréquents et nombreux sont réalisés. Les rapports sont réguliers, au moins trimestriels, et très détaillés.
13.2. Approbation de la dette et des garanties	D	En vertu de la loi organique le ministre des finances signe tous les prêts contractés et les garanties accordées. Les Directions du budget et du Trésor sont chargées des négociations selon des critères fixés par cette dernière. Il n'existe pas de document formalisé fixant les lignes directrices financières des politiques et procédures relatives aux opérations d'endettement et d'octroi de garanties.
13.3. Stratégie de gestion la dette	D	Une stratégie de la dette existe de façon informelle, mais n'a pas encore été approuvée et publiée.

3.4. Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques

PI-14 : Prévisions macroéconomiques et budgétaires

L'indicateur PI-14 a pour objet de mesurer la capacité du pays à produire des prévisions macroéconomiques et de finances publiques nécessaires à l'élaboration d'une stratégie budgétaire. Il cherche également à mesurer la capacité à prévoir l'impact budgétaire des changements éventuels des circonstances économiques (analyses de sensibilité).

La préparation des stratégies et des prévisions des agrégats de finances publiques résulte du travail de trois directions du MEF : la Direction des Etudes et Prévisions Financières (DEPF), la Direction du Trésor et des Finances Extérieures (DTFE) et la Direction du Budget.

14.1. Prévisions macroéconomiques

Champ de la composante : Economie tout entière

Période sous revue : Trois derniers exercices clos

Cette composante examine dans quelle mesure sont préparées et publiées dans les documents de la LF des prévisions macroéconomiques triennales.

Le rapport économique et financier annexé au projet de Loi de finances décrit les grandes orientations et le cadre stratégique au sein duquel les politiques, les réformes, les plans et les programmes sectoriels seront définis, harmonisés et révisés dans une perspective d'amélioration continue.

La DEPF est en charge des prévisions macroéconomiques. Elle utilise plusieurs modèles de prévision, dont le modèle économétrique MIMPAS, pour effectuer un cadrage pluriannuel en termes d'agrégats macroéconomiques. La DEPF effectue également des études d'impact des mesures de finances publiques prévues par le gouvernement et éventuellement des amendements envisagés par la commission des finances de la chambre des représentants. C'est la DEPF qui prépare le Rapport Economique et Financier (REF) qui accompagne la LF et décrit l'environnement économique dans lequel se situe le projet de LF, ainsi que les prévisions financières pour l'année budgétaire.

D'autres acteurs font des prévisions macroéconomiques (leurs travaux sont pris en compte, mais ils ne participent pas à la procédure de cadrage de la LF). Il s'agit du Haut-Commissariat au Plan (HCP) et de la Banque Centrale (Bank Al-Maghrib, BAM). Le HCP prépare chaque année un budget économique, qui propose pour l'année de la Loi de Finances des prévisions des agrégats macroéconomiques, y compris les principaux agrégats de finances publiques. Il publie en juin de l'année n le Budget Economique Exploratoire pour les agrégats de l'année $n+1$, ceux du futur budget. Ensuite, il publie en janvier de l'année $n+1$ le budget économique prévisionnel qui met à jour les prévisions de l'année en cours. La Banque Centrale publie, notamment, une revue mensuelle de la conjoncture économique, monétaire et financière, dans laquelle elle analyse les développements économiques récents. Elle fait ses propres prévisions macroéconomiques.

Les prévisions des principaux agrégats macroéconomiques (PIB, Consommation des ménages...) sont issues du cadre macroéconomique élaboré par la DEPF, notamment avec le modèle MIMPAS. Ces prévisions couvrent au moins l'année budgétaire en cours et les deux années suivantes, mais seules les données de l'année n+1 sont incluses dans la note de présentation de la LF et le rapport économique et financier transmis au Parlement dans le cadre de l'examen des projets de Loi de finances.

Les projections d'agrégats macro budgétaires retenues par le comité de conjoncture financière et le comité des directeurs relatifs à la préparation de la Loi de Finances concernent le seul sous-secteur de l'État. Bien que la DTFE prépare des statistiques consolidées du sous-secteur des administrations publiques centrales, elle ne fait pas de prévisions pour l'ensemble du sous-secteur. Le champ de couverture de la Loi de Finances conformément à la LOF porte uniquement sur les comptes budgétaires de l'Etat, ce qui ne prescrit pas de préparer les prévisions pour l'ensemble du secteur des administrations publiques. Néanmoins, la LOF prévoit la possibilité d'annexer à la documentation budgétaire accompagnant le projet de Loi de Finances les comptes consolidés du secteur public (article 48 de la LOF).

14.2. Prévisions budgétaires

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : 2012-2013-2014

Cette composante examine la préparation par les autorités de projections pluriannuelles des agrégats de finances publiques. Cette composante évalue dans quelle mesure l'administration centrale prépare des prévisions pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants d'après des projections macroéconomiques actualisées, qui reflètent les dépenses approuvées et les critères de sa politique en matière de recettes.

Le cadre macroéconomique sur la base duquel est construit le budget est élaboré par la DEPF qui le soumet au comité de conjoncture financière pour examen et discussion. Les projections de recettes fiscales, qui sont élaborées sur la base des projections du cadre macroéconomique arrêté, font l'objet de discussion et confrontation entre les avis des divers intervenants pour décider des prévisions à retenir. Le cadre macroéconomique et les hypothèses sur lesquelles repose le budget et retenus par le Comité des Directeurs sont clairement présentés dans le REF annexé au projet de Loi de Finances. La Direction du Budget prépare la Note de Présentation de la Loi de Finances sur les mêmes bases.

La DTFE a une division des Finances Publiques qui intervient dans le cadrage macro budgétaire de la Loi de Finances. Elle anime un comité de conjoncture mensuel. Ce comité sert également à la préparation des agrégats budgétaires dans le cadre de la préparation des lois de finances, en faisant des recommandations au Comité des Directeurs qui propose les orientations finales de la Loi de Finances. Cette division prépare le Rapport sur la Situation des Charges et Ressources du Trésor qui fait le point sur l'exécution de la Loi de Finances de l'exercice écoulé et analyse la réalisation des agrégats de finances publiques, ainsi que des divers postes de recettes, de dépenses et de financement. Le champ de ce rapport est le compte de l'État.

Les prévisions fiscales s'appuient sur le cadrage macroéconomique pour établir les prévisions de recettes fiscales et douanières à moyen terme sur au moins trois exercices et un TOFT pluriannuel est aujourd'hui publié.

Dans le TOFT, les prévisions de recettes et de dépenses à moyen terme ne sont réalisées que d'une manière agrégée, mais il s'appuie sur les projections des charges et des ressources du

trésor qui détaille les prévisions des recettes du trésor. Les prévisions des recettes et des dépenses pour la période 2015-2018 sont reproduites dans le tableau suivant.

Tableau 3.14 : Prévisions des recettes et des dépenses 2016-2018 (montants en millions de Dirhams)

Libellés	2016	2017	2018
1- RECETTES ORDINAIRES	220 496	234 598	244 122
1- RECETTES ORDINAIRES hors Privat.	220 496	234 598	244 122
1.1- Recettes fiscales	194 132	207 258	221 329
Impôts directs	85 664	91 334	97 620
Impôts indirects	85 400	91 211	97 242
Droits de douane	6 698	7 153	7 608
Enregistrement et timbre	16 369	17 561	18 859
Recettes exceptionnelles			
1.2- Recettes non fiscales	23 365	24 340	19 793
Monopoles	12 540	13 456	14 456
Autres recettes	10 825	10 884	5 337
Privatisation	0	0	0
1-3- Recettes de certains CST	3 000	3 000	3 000
2- DEPENSES TOTALES	257 162	267 710	277 573
2- DEPENSES ORDINAIRES	215 511	221 431	228 422
2.1- Biens et services	169 041	173 776	178 600
Personnel	108 410	111 326	114 276
Autres biens et services	60 631	62 450	64 324
2.2- Intérêts de la dette	27 170	29 155	31 322
Intérieure	22 990	24 669	26 503
Extérieure	4 180	4 485	4 819
2.3- Compensation	19 300	18 500	18 500
SOLDE ORDINAIRE	4 985	13 168	15 700
3- INVESTISSEMENT	46 650	49 280	52 152
4- Solde des Comptes Spéciaux du Trésor	5 000	3 000	3 000
DEFICIT/EXCEDENT GLOBAL	-36 665	-33 112	-33 452
6- VARIATION DES ARRIERES	0	0	0
7- BESOIN/EXCEDENT DE FINANCEMENT	-36 665	-33 112	-33 452
FINANCEMENT INTERIEUR	32 496	36 299	21 061
FINANCEMENT EXTERIEUR	4 169	-3 187	12 390
Tirages	17 830	17 830	17 830
Amortissements	-13 661	-21 017	-5 440
Déficit /PIB	-3.5%	-3.0%	-2.8%
Déficit /PIB hors privatisation	-3.5%	-3.0%	-2.8%

Source : MEF, Projection des Charges et des ressources du trésor sur la période 2015-2018.

Ce sont les directions régionales des impôts et de la douane qui préparent les estimations de recettes, en tenant compte des réalisations à fin mars de l'année courante. Au niveau de la DGI, elles sont établies en tenant compte :

- du montant actualisé des recettes fiscales de l'année (N) ;
- des principaux agrégats macroéconomiques;
- des résultats semestriels de certaines grandes entreprises ;
- des dépenses prévues sur impôts au titre de l'année (N+1) : montant des restitutions et des dispenses de versement au niveau de l'I.S ; montant des remboursements concernant la TVA ;
- de la neutralisation des éléments exceptionnels survenus au cours de l'année écoulée (N).

Les prévisions annuelles des recettes fiscales font ensuite l'objet d'une discussion au sein du Comité de Conjoncture Financière présidé par la Direction du Trésor et des Finances Extérieures en vue d'arrêter les montants définitifs.

En résumé, l'administration centrale élabore des prévisions pour les principaux indicateurs budgétaires, notamment les recettes (par catégorie), les dépenses totales et le solde budgétaire, pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants et elles sont publiées sur le site portail du MEF, mais lorsque ces prévisions sont détaillées et accompagnées des hypothèses et des justifications sous-jacentes elles ne concernent que l'année N+1 (REF accompagnant PLF ne présentant des prévisions que jusqu'en 2016), pour servir de support à la préparation du projet de Loi de Finances.

14.3. Analyse de sensibilité macro budgétaire

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : 2012, 2013, 2014

Cette composante évalue la capacité de l'administration à élaborer et publier des scénarios budgétaires alternatifs fondés sur une évolution imprévue des conditions macroéconomiques ou sur d'autres facteurs de risque externes, susceptibles d'avoir une incidence sur les recettes, les dépenses et l'endettement. En règle générale, ces études supposent une analyse de la soutenabilité de la dette.

La DEPF prépare le cadrage macroéconomique de la loi de Finances en utilisant plusieurs types de modèles dont les résultats sont croisés et analysés. Les rapports d'activité de la DEPF indiquent que plusieurs scénarii de prévision macroéconomique sont élaborés afin d'apprécier au mieux le réalisme du scénario macroéconomique et les hypothèses sur lesquelles repose le projet de la Loi de Finances. Toutefois, ces analyses n'apparaissent pas dans les documents de la Loi de Finances.

Indicateur	Note	Explication
PI-14 : Prévisions macroéconomiques et budgétaires	C	Méthode de notation M2
14.1. Prévisions macroéconomiques	C	Le gouvernement prépare des prévisions d'indicateurs macro-économiques clés pour l'année budgétaire et les deux exercices suivants selon une classification économique agrégée, mais les prévisions incluses dans la documentation budgétaire soumise au Parlement ne concernent que l'année N+1.
14.2. Prévisions budgétaires	C	Le gouvernement prépare, d'une manière agrégée, des prévisions de recettes et de dépenses pour l'année N+1 et les deux années suivantes et les publie sur le portail du MEF, mais ces prévisions, accompagnées des hypothèses sous-jacentes ne sont pas incluses dans la documentation budgétaire transmise au parlement. Les prévisions détaillées et justifiées ne concernent que l'année N+1.
14.3 Analyse de sensibilité macro budgétaire	C	La DEPF prépare une série de scénarios pour évaluer l'impact d'hypothèses macroéconomiques alternatives, mais ils ne figurent pas dans les documents budgétaires.

PI-15 : Stratégie budgétaire

Cet indicateur a pour objet de vérifier dans quelle mesure la préparation de la Loi de Finances s'inscrit dans une réflexion sur la stratégie de finances publiques et sur un cadrage macroéconomique et macro-financier à moyen terme.

Comme indiqué précédemment, la préparation des stratégies et des prévisions des agrégats de finances publiques résulte du travail de trois directions du MEF; la Direction des Etudes et Prévisions Financières (DEPF), la Direction du Trésor et des Finances Extérieures (DTFE) et la Direction du Budget.

15.1 Impact budgétaire des politiques proposées

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : 2013, 2014, 2015

Cette composante évalue la capacité de l'administration centrale à estimer et communiquer au Parlement l'impact budgétaire des propositions de recettes et de dépenses qui ont été élaborées lors de la préparation du budget.

Au niveau des recettes, la DGI procède à l'estimation de l'impact des nouvelles mesures fiscales introduites lors de la préparation de la Loi de Finances. Elle a par ailleurs établi un partenariat avec la DEPF pour utiliser des outils communs, dont un modèle en équilibre général calculable (MEGC) afin d'élaborer des études conjointes d'impact économique, fiscal et social portant sur les mesures proposées dans le cadre de la Loi des finances. Ces outils, développés en collaboration avec l'Union européenne, ont été notamment utilisés pour analyser les impacts de mesures

de politiques fiscales, comme la réforme de la taxation des produits de base ou le système de compensation. Toutes les mesures relatives à la modification des taux sont justifiées par des prévisions dûment étayées de l'impact budgétaire, indiquant les hypothèses et la méthode retenues.

Les différentes mesures fiscales sont discutées, au préalable, avec les différents partenaires, dont notamment la Confédération Générale des Entreprises du Maroc, l'Ordre des Experts Comptables et l'Ordre des Notaires, avant qu'elles ne soient soumises au débat Parlementaire.

Des fiches de calcul de l'impact budgétaire des mesures fiscales sont présentées pour le débat parlementaire lors de l'adoption du PLF. L'impact budgétaire des modifications qu'il est proposé d'apporter à la politique publique affectant les recettes publiques est donc discuté au niveau du Parlement et justifié par des prévisions dûment étayées, mais seulement pour l'année N+1. Lors des débats parlementaires, que ce soit lors de la discussion générale ou détaillée par article, la DGI répond aux demandes d'information des parlementaires concernant l'impact budgétaire des mesures fiscales, mais uniquement pour l'année N+1.

L'étude de l'impact budgétaire des mesures fiscales a été effectuée par l'administration, pour son usage interne en 2013, 2014, 2015 et ce pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants. Cependant, les résultats n'ont été présentés que dans le REF du projet de Loi de Finances 2015 et non dans celui des projets de lois de finances 2013 et 2014.

Notons également que, depuis l'élaboration du projet de Loi de Finances 2015, le rapport économique et financier (REF) quantifie l'impact budgétaire des mesures fiscales en train d'être mises en œuvre. Ainsi, l'impact fiscal de la suppression de la règle de décalage d'un mois pour la déduction de TVA⁶¹ et la généralisation du remboursement du crédit d'impôt a été estimé à 4,5 milliards de dirhams, dont 3 milliards de dirhams étalés sur 5 ans au titre de la règle de décalage et 1,5 milliard de dirhams pour la généralisation du remboursement. Pour le PLF 2016, cinq études d'impact économique et social des mesures proposées ont été élaborées (dont le passage du taux de la TVA de 14% à 20% pour le transport ferroviaire).

Le rapport sur les dépenses fiscales qui accompagne le projet de Loi de Finances fait également l'inventaire et l'estimation des dérogations fiscales. Il s'inscrit dans le cadre de la transparence budgétaire et la rationalisation en matière d'exonérations fiscales.

La mission estime que les mesures fiscales et budgétaires qui ont fait objet d'évaluation d'impact, à savoir les modifications fiscales et les dépenses fiscales, couvrent plus de 90% des modifications proposées en recettes et en dépenses.

En résumé, l'administration centrale prépare, pour son usage interne, des estimations de l'impact budgétaire de toutes les modifications proposées à la politique de recettes et de dépenses pour l'année en cours et les deux exercices suivants, mais ne soumet au parlement et ne discute que celles portant sur le projet de budget de l'année N+1.

61 A partir du 1^{er} janvier 2014, le droit à déduction de TVA peut être effectué dans le mois du paiement total ou partiel des achats.

15.2 Adoption de la stratégie budgétaire

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : Dernier exercice clos, 2014

La composante évalue dans quelle mesure l'administration centrale prépare une stratégie budgétaire et définit des objectifs (tels que le niveau du solde budgétaire, l'intégralité des recettes et des dépenses de l'administration centrale et de l'évolution du stock des actifs et passifs financiers) au moins pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants.

La stratégie budgétaire est détaillée dans la note de présentation de la Loi de Finances préparée par la Direction du Budget. Cette note présente et explique les orientations générales du projet de la Loi de Finances. Celles-ci sont relatées dans la partie III du rapport économique et financier et sont plus détaillées dans le « Titre III : Programmes d'action » de la note de présentation. Ces documents font référence à des objectifs budgétaires qualitatifs qui ne sont pas chiffrés et assortis d'échéances, mais couvrent implicitement au moins l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants.

Par ailleurs, depuis la préparation du budget 2015, une projection triennale des charges et ressources du Trésor est publiée sur le portail du MEF sous la forme d'un fichier Excel nommé « *Projections des charges et ressources du Trésor sur la période 2015-2018* » au moment de la transmission du PLF⁶². Ce fichier présente explicitement les prévisions d'agrégats budgétaires sur la période 2015-2018 comme le montant des recettes et des dépenses, ainsi que le déficit public en valeur et en pourcentage du PIB. Cependant, ce fichier ne correspond pas à une forme de déclaration ou de plan officiel, de cibles définies dans la documentation sur le budget annuel ou de règles budgétaires fixées par voie législative.

15.3 Présentation des résultats budgétaires

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : Dernier exercice clos, 2014

Cette composante analyse dans quelle mesure l'administration centrale présente une évaluation de ses réalisations au regard des cibles et objectifs budgétaires déclarés dans la documentation sur le budget annuel présenté au parlement, explique les écarts constatés par rapport aux cibles et objectifs approuvés et précise les mesures correctives proposées.

La Direction du Budget prépare, en interne, un rapport sur les progrès accomplis au regard des objectifs stratégiques tels que décrits sous la composante 15.2 et analyse les écarts et les raisons de ces écarts. Cependant, elle ne publie pas ce rapport et ne le transmet pas au Parlement.

Néanmoins, la TGR publie mensuellement des bulletins d'information sur les prévisions et les réalisations budgétaires et la DTFE publie annuellement le solde budgétaire (déficit) de l'exercice qui vient de s'écouler dans son document « Situation des Charges et Ressources du Trésor » et qui peut se comparer à celui qui était prévu dans le Rapport Economique et Financier de la LF.

62

Voir <http://www.finances.gov.ma/fr/Pages/plf2016.aspx?m=Loi%20de%20finances%20et%20Budget>

Réformes en cours :

La LOF prévoit que la Loi de Finances soit préparée en référence à une programmation budgétaire triennale (article 5). Elle prévoit également que « les programmations pluriannuelles des Départements soient présentées pour information aux commissions parlementaires » (article 48).

Dans ce sens, les documents de la Loi de Finances pour 2016 comportent dès à présent une projection des Ressources et Charges du Trésor sur la période 2015-2018 et les PAP des ministères préfigurateurs présentent une programmation budgétaire pluriannuelle sectorielle.

Notons toutefois que toutes ces prévisions sont cadrées sur le budget de l'État et non sur le secteur des administrations publiques centrales.

Indicateur	Note	Explication
PI-15 : Stratégie budgétaire	B	Méthode de notation M2
15.1. Impact budgétaire des politiques proposées	B	L'administration centrale a préparé pour son usage interne des estimations de l'impact budgétaire de toutes les modifications proposées à la politique de recettes et de dépenses pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants, mais les estimations soumises au parlement n'ont concerné que l'année N+1 et l'analyse d'impact budgétaire n'est présente que dans le REF du projet de Loi de Finances 2015.
15.2. Adoption de la stratégie budgétaire	B	L'administration centrale a préparé et présenté au parlement une stratégie budgétaire comprenant des objectifs qualitatifs et quantitatifs en matière de politique budgétaire, couvrant au moins l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants.
15.3. Présentation des résultats budgétaires	C	Les autorités préparent un rapport interne sur les résultats en matière de stratégie de finances publiques, mais ne le transmettent pas au Parlement.

PI-16 : Perspective à moyen terme de la budgétisation des dépenses

Cet indicateur permet de déterminer dans quelle mesure le budget établit un cadre des dépenses à moyen terme et définit des plafonds relatifs à ces dépenses. Il examine également dans quelle mesure les budgets annuels s'inspirent des estimations à moyen terme et il évalue le niveau d'alignement entre les estimations budgétaires à moyen terme et les plans stratégiques.

L'élaboration de stratégies sectorielles a été initiée au Maroc au début des années 2000, avec la mise en place de Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), qui avaient pour objectif de traduire les politiques publiques en programmation budgétaire pluriannuelle. Un guide méthodologique d'élaboration du CDMT a été élaboré et diffusé⁶³ au sein de l'administration marocaine et de nombreux ministères ont élaboré des CDMT. Mais ils n'ont jamais été intégrés au processus d'élaboration du budget.

16.1. Prévisions de dépenses à moyen terme

Champ de la composante : Budget de l'Etat

Période sous revue : Dernier budget présenté au Parlement

Cette composante évalue dans quelle mesure les prévisions budgétaires à moyen terme sont établies et actualisées dans le cadre du processus budgétaire annuel. Les prévisions à moyen terme doivent être ventilées selon une classification de premier ordre administratif, économique et programmatique/fonctionnels

Lors de la période sous examen (budget 2016), un TOFT a été publié sur le portail du Ministère des Finances, mais cette projection pluriannuelle est faite selon les agrégats économiques, et pas selon les classifications administrative, fonctionnelle ou programmatique. Dans le cadre de la préfiguration, certains ministères ont présenté une programmation budgétaire pluriannuelle (PBT), mais de manière encore expérimentale, et cela ne concerne qu'une partie du budget.

La procédure budgétaire actuellement suivie est basée sur trois composantes distinctes : les directives centrales, des besoins plus précis exprimés par les services de base des ministères qui se réfèrent à des stratégies sectorielles et la détermination des enveloppes de crédits par le MEF.

Cependant, les articulations entre ces trois composantes ne sont pas encore bien établies et la démarche d'élaboration du budget est encore axée sur la préparation du budget de l'année suivante.

Néanmoins, le budget annuel présente, avec le TOFT, des prévisions de dépenses pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants selon la classification économique. Par ailleurs, bien qu'ils n'aient pas été pris en compte dans le processus d'élaboration du budget, des PBT ont été présentés au parlement dans le cadre de la préfiguration.

⁶³ (36) "Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT) : guide méthodologique", Ministère des Finances et de la Privatisation, Maroc, 2006, élaboré avec la Banque mondiale et diffusé le 08 février 2007, par la Circulaire du Chef du gouvernement n° 3/2007.

16.2. Plafonnement des dépenses à moyen terme

Champ de la composante : Budget de l'Etat

Période sous revue : Dernier budget présenté au Parlement

Cette composante permet de déterminer dans quelle mesure le budget définit des plafonds de dépenses à moyen terme dans le cadre de son élaboration.

Dans la procédure actuelle, la préparation du budget ne comprend pas la mise en place de plafonds pluriannuels, cela est prévu dans la loi organique des finances à partir de 2018.

16.3. Alignement des plans stratégiques et des budgets à moyen terme

Champ de la composante : Budget de l'Etat

Période sous revue : Dernier budget présenté au Parlement

Cette composante mesure le degré d'alignement entre les politiques de dépenses approuvées et les plans stratégiques ministériels ou les stratégies sectorielles chiffrées.

Afin de pouvoir évaluer le pourcentage des propositions de dépenses figurant dans les prévisions budgétaires à moyen terme approuvées qui sont réellement alignées sur les plans stratégiques, il est nécessaire de commencer par analyser le pourcentage de plans stratégiques qui quantifient leurs prévisions de dépenses par rapport au montant total des dépenses.

Actuellement, plusieurs ministères, comme ceux de la Santé, de l'Éducation, de l'Eau, de la Justice, chiffrant leur stratégie et certains ministères établissent des projets de performance (dans le cadre de la préfiguration de la LOF depuis 2014), dont les montants indiqués sont pris en compte dans la préparation de propositions budgétaires.

Ainsi, le document de stratégie Santé couvrant la période 2012-2016 quantifie ses besoins pour les créations de postes, tandis que le plan d'action du Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de la Formation des Cadres repose, pour la période 2013-2016, sur 39 différents projets spécifiques et celui de la stratégie nationale de l'eau exprime un besoin d'investissement additionnel de 82 Milliards de Dirhams actualisés sur la période 2009-2030.

Cependant, la quantification de l'estimation de ces coûts n'est que partielle (souvent il ne s'agit que des besoins en personnel) et seuls les projets financés par les bailleurs de fonds intègrent la totalité des coûts de dépenses prévisionnels (incluant les charges récurrentes liées aux investissements).

D'autres grandes stratégies comme l'E-Gouvernement, le Plan Maroc Vert (PMV), le Plan RAWAJ, l'INDH, le Plan Solaire, le Plan Azur, le Plan Halieutis, etc. sont également définies, y compris celles qui sont financées par des fonds spécifiques (comme la stratégie des Eaux et Forêts qui est financée en partie par le Fonds National Forestier et la stratégie routière, financée par le Fonds Routier), mais ces stratégies ne comprennent pas d'informations sur les coûts. Il s'agit surtout de cibler les grandes orientations et de lister les futurs projets à travers des plans d'action. Ces documents ne donnent pas de précisions chiffrées sur les allocations et dépenses. Par exemple, dans le cadre du PMV de l'agriculture (l'un des programmes pour lesquels la contribution des Partenaires Techniques et Financiers a été la plus forte), l'Etat a mobilisé près de 66 milliards de DH pour la période 2009-2015 et les partenaires financiers internationaux ont, pour leur part, contribué au financement à hauteur de 12,3 milliards de DH, soit un pourcentage de 18,2%.

En définitive, il peut être établi que d'une part, des stratégies sectorielles sont développées pour la plupart des secteurs stratégiques et s'intègrent dans une stratégie gouvernementale et d'autre part qu'un certain nombre de propositions de dépenses, figurant dans les prévisions budgétaires annuelles, sont alignées sur les plans stratégiques.

En effet, d'une part, les stratégies dont le financement est en majeure partie assuré par les PTF représentent entre 10% et 15% des dépenses budgétaires et d'autre part les prévisions budgétaires annuelles des secteurs stratégiques comme l'éducation, la santé ou le tourisme sont alignées sur les plans stratégiques de ces secteurs (au moins en ce qui concerne l'accroissement des besoins en personnel et en équipement). Il peut donc être établi que plus de 25% des propositions de dépenses figurant dans les prévisions budgétaires annuelles sont alignées sur les plans stratégiques.

Réformes en cours :

- La pluri annalité budgétaire est prévue par la nouvelle LOF, entrée en vigueur depuis le 1er janvier 2016⁶⁴, qui dispose que «la Loi de Finances de l'année est élaborée par référence à une programmation budgétaire triennale actualisée chaque année» et que cette programmation «vise notamment à définir, en fonction d'hypothèses économiques réalistes et justifiées, l'évolution sur trois ans de l'ensemble des ressources et des charges de l'État». La nouvelle LOF stipule aussi que «la programmation pluriannuelle des départements ministériels ou institutions (...), est présentée, pour information, aux commissions parlementaires concernées en accompagnement des projets de budgets des dits départements ministériels ou institutions ». Elle est progressivement mise en œuvre, selon un calendrier, fixé par son article 69, qui s'étalera sur les cinq années qui suivent son entrée en vigueur.
- Le Décret n° 2-15-426 du 28 ramadan 1436 (15 juillet 2015) relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances introduit une programmation budgétaire triennale.
- L'article 2 pour l'application des articles 5 et 69 (3ème paragraphe) de la loi organique précitée n° 130-13, stipule que la Loi de Finances de l'année est élaborée par référence à une programmation budgétaire triennale actualisée chaque année. Différentes initiatives ont été prises dans le développement de la programmation budgétaire pluriannuelle, aussi bien pour le Budget Général que pour les CST et les SEGMA.

16.4. Cohérence des budgets avec les estimations de l'exercice précédent

Champ de la composante : Budget de l'Etat

Période sous revue : dernier budget à moyen terme et budget actuel à moyen terme

Dans la mesure où l'administration marocaine ne produit pas encore de PBT, les documents budgétaires ne peuvent pas fournir d'explications sur les modifications des estimations des dépenses entre la deuxième année de la PBT de l'année précédente et la première année de la PBT de l'année courante.

Indicateur	Note	Explication
PI-16 : Perspective à moyen terme de la budgétisation des dépenses	D+	Méthode de notation M2
16.1. Prévisions de dépenses à moyen terme	C	Des estimations de dépenses sont réalisées pour l'année budgétaire et les deux exercices suivants dans le TOFT qui est établi selon la classification économique, mais pas selon une classification administrative.
16.2. Plafonnement des dépenses à moyen terme	D	Les plafonds de dépenses agrégées sont établis seulement pour l'exercice budgétaire en préparation et non pour les deux exercices suivants.
16.3. Alignement des plans stratégiques et des budgets à moyen terme	C	Des plans stratégiques à moyen terme sont préparés pour la plupart des ministères, mais seulement certaines propositions de dépenses, figurant dans les prévisions budgétaires annuelles, sont alignées sur ces plans stratégiques.
16.4. Cohérence des budgets avec les estimations de l'exercice précédent	D	Les documents budgétaires ne fournissent pas d'explications sur les modifications des estimations des dépenses entre la deuxième année de la PBT de l'année précédente et la première année de la PBT de l'année courante, compte tenu du fait que la PBT n'est pas encore produite.

PI-17 : Processus de préparation du budget

Cet indicateur mesure le degré de participation effective des acteurs concernés, notamment les décideurs politiques, au processus de préparation du budget, et détermine dans quelle mesure cette participation intervient en bon ordre et en temps opportun.

17.1. Calendrier budgétaire.

Champ de la composante : Budget de l'Etat

Période sous revue : Dernier budget présenté au parlement

Cette composante détermine s'il existe un calendrier budgétaire fixe et dans quelle mesure il est respecté, même si les unités budgétaires peuvent en réalité commencer à préparer les estimations budgétaires bien avant le début du calendrier fixé à cet effet.

Un calendrier budgétaire est indiqué chaque année dans le cadre de la LOF, pour permettre le bon déroulement de la procédure de formulation du budget.

Ce calendrier débute par la transmission, par le Conseil de gouvernement, en juillet ou en août, de la circulaire budgétaire qui donne les grandes orientations des politiques publiques et donne des plafonds, permettant ainsi aux départements ministériels de préparer leurs propositions.

Le processus d'élaboration du budget est généralement proche de ce calendrier. Les différentes étapes du cycle budgétaire pour l'élaboration des trois derniers PLF sont résumées dans le tableau suivant :

Tableau 3.15 : Etapes du calendrier budgétaire

		En général	LF 2014	LF 2015	LF 2016
1	Premier Conseil de Gouvernement consacré au Projet de Loi de Finances	Juin-Juillet-Août	01/08/13	17/07/14	10/07/15
2	Circulaire d'orientations du Chef du gouvernement	Juillet-Août	23/09/13	08/08/14	07/08/15
3	Date de la première réunion des commissions budgétaires	1ère semaine de Septembre	07/10/13	01/09/14	07/09/15
4	Approbation en Conseil des Ministres	4-15 octobre	15/10/13	14/10/14	14/10/15
5	Approbation en Conseil du Gouvernement ¹⁷	15-18 octobre	15/10/13	17/10/14	15/10/15
6	Dépôt au Parlement	22 octobre	21/10/13	20/10/14	19/10/15
7	Vote du Parlement	7 semaines plus tard	26/12/13	23/12/14	15/12/15
8	Promulgation	Dernière semaine décembre	30/12/13	24/12/14	19/12/15
9	Publication au Bulletin Officiel*	Avant la fin de l'année	31/12/13	25/12/14	21/12/15

Ce tableau montre que, pour l'élaboration du projet de budget 2016, les départements ministériels ont disposé d'au moins quatre semaines (07/08/2015) entre la date de la circulaire d'orientation du Chef du gouvernement et la date des premières commissions budgétaires (07/09/2015).

En résumé, il existe un calendrier budgétaire annuel clairement défini et ce calendrier laisse aux unités budgétaires au moins quatre semaines après réception de la circulaire budgétaire pour produire leurs propositions budgétaires.

17.2. Directives pour la préparation du budget.

Champ de la composante : Budget de l'Etat

Période sous revue : Dernier budget présenté au parlement

Cette composante évalue la clarté et l'exhaustivité des directives fixées en amont de la préparation des propositions budgétaires. Elle examine la ou les circulaires budgétaires, ou leur équivalent, pour déterminer dans quelle mesure elles offrent des directives claires sur le processus budgétaire, notamment les plafonds de dépenses ou autres limites d'allocation imposées aux ministères, aux autres unités budgétaires ou aux domaines fonctionnels.

Comme le tableau précédent le fait apparaître, le MEF émet une Circulaire d'orientation du Chef du gouvernement, ou lettre de cadrage, au mois d'août de chaque année, dans laquelle les plafonds estimatifs pour la préparation des budgets sont indiqués. Les lignes directrices pour l'élaboration du cadrage du PLF 2016 justifient ces plafonds en mentionnant les moins-values éventuelles sur les recettes notamment les recettes du monopole, les dons provenant des pays du Golfe, les recettes supplémentaires à affecter aux régions, les charges supplémentaires liées notamment à l'organisation des élections et à la mise en œuvre de la réforme des retraites, etc. Les circulaires d'orientation de 2013 à 2016 sont accompagnées en annexe des plafonds qui sont approuvés en conseil du gouvernement.

65 Selon l'article 49 de la constitution le conseil des ministres délibère sur les orientations générales du projet de Loi de Finances et n'adopte pas le projet de Loi de Finances. De ce fait, le processus d'adoption du PLF passe premièrement par l'approbation des orientations générales du PLF par le conseil des ministres puis le conseil gouvernement l'adopte avant transmission au parlement

En résumé, les estimations budgétaires sont examinées et approuvées par le Conseil du gouvernement avant que la première circulaire budgétaire ne soit envoyée aux différents ministères.

Il y'a lieu de noter également que pour les EEP, les calendriers de préparation des budgets sont arrêtés annuellement par une circulaire du MEF.

17.3. Présentation du budget au pouvoir législatif

Champ de la composante : Budget de l'État

Période sous revue : 2013, 2014, 2015

Cette composante vise à déterminer si la proposition de budget annuel a été présentée dans les délais prévus au pouvoir législatif afin de lui laisser le temps nécessaire pour procéder à son examen et à son approbation avant le début de l'exercice budgétaire.

Selon la loi organique, le projet de Loi de Finances doit être déposé au plus tard 70 jours avant la fin de l'année budgétaire en cours.

Pour les PLF 2013 à 2015, le gouvernement a soumis la proposition de budget annuel au moins deux mois avant le début de l'exercice suivant, comme le présente ci-après le tableau détaillé des phases d'élaboration et de présentation du budget.

Tableau 3.16 : Secondes étapes du Cycle budgétaire des 3 derniers exercices

Etapes du cycle budgétaire	Processus légal	LF 2013	LF 2014	LF 2015
Dépôt au Parlement	Jusqu'au 22 octobre	20/10/2012	21/10/2013	20/10/2015
Vote du Parlement	7 semaines plus tard	28/12/2012	26/12/2013	23/12/2014
Promulgation		28/12/2012	30/12/2013	24/12/2014
Publication au Bulletin Officiel	Le lendemain	31/12/2012	31/12/2013	25/12/2014

Source : Direction du budget

Indicateur	Note	Explication
PI-17 : Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	A	Méthode de notation M2
17.1. Calendrier budgétaire	B	Un calendrier budgétaire annuel bien défini est établi et généralement respecté. Les ministères sectoriels ont plus de 4 semaines pour produire leurs estimations budgétaires dans le cadre de l'élaboration des PLF 2014 et 2015.
17.2. Directives pour la préparation du budget.	A	Les plafonds indiqués dans la circulaire d'orientation sont approuvés en conseil de Gouvernement avant la transmission de la circulaire aux différentes entités budgétaires
17.3. Présentation du budget au pouvoir législatif.	A	Le pouvoir exécutif a soumis la proposition de budget annuel au moins deux mois avant le début de l'exercice suivant pour chacun des trois derniers exercices de la période sous revue.

PI-18 Examen des budgets par le pouvoir législatif

Cet indicateur évalue la nature et l'ampleur de l'examen du budget annuel par le parlement. Il analyse l'étendue de l'examen et de la discussion du budget annuel par le pouvoir législatif avant son approbation, et plus particulièrement l'existence de procédures dûment établies et respectées par le pouvoir législatif. Il détermine en outre l'existence de règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans l'approbation préalable du Parlement.

Le budget de l'Etat est adopté par le Parlement, sous certaines conditions limitatives propres à favoriser la maîtrise de la situation financière de l'Etat et à ne pas entraver l'action du gouvernement pour son exécution. L'étendue de l'examen des politiques publiques sous-tendant le budget par les représentants, les procédures selon lesquelles le projet de loi préparé par le Gouvernement est présenté et débattu au Parlement et le temps dont disposent les chambres pour l'examiner, constituent des éléments fondamentaux de la qualité de la délibération du législateur et donc de l'action publique qui en résulte, sous réserve du respect par l'exécutif des autorisations budgétaires accordées par le législateur.

Les dispositions juridiques relatives à l'adoption de la Loi de Finances sont celles d'un système bicaméral, dans lequel prévaut notamment le système de navette avec dernier mot à la chambre de représentants (première chambre). La règle la plus importante concernant la procédure d'adoption est celle qui fait obstacle aux amendements des parlementaires qui ont pour effet d'accroître le déficit du projet de loi.

18.1. Portée de l'examen des budgets.

Champ de la composante : Budget de l'Etat

Période sous revue : Dernier exercice clos

Le projet de Loi de Finances est accompagné, parmi d'autres documents, d'une note de présentation et d'un rapport économique et financier, qui décrivent la situation économique et sociale et les orientations des politiques publiques. Ce document sous-tend la présentation initiale du projet de loi par le gouvernement devant le Parlement. Un nombre important de rapports accompagnent le PLF et d'autres peuvent être demandés sans que le Gouvernement puisse s'y opposer. Récemment, les documents de programmation pluriannuelle (TOFT et budgets de programmes des ministères préfigureurs) se sont ajoutés aux documents fournis. Aucun refus de communication d'informations complémentaires n'a été observé dans la période récente. Les politiques sectorielles sont discutées au sein des commissions permanentes compétentes à la chambre des représentants.

Dans son article 75, la Constitution dispose que le Parlement vote une seule fois les dépenses d'investissement des plans de développement stratégiques et des programmes pluriannuels qui sont automatiquement reconduits pendant la durée de ces plans et programmes et qui ne peuvent être modifiées que sur proposition du Gouvernement.

18.2. Procédures d'examen des budgets par le pouvoir législatif

Champ de la composante : Budget de l'Etat

Période sous revue : Dernier exercice clos

La procédure d'examen du budget est définie dans la Constitution, la loi organique et les règlements intérieurs des deux chambres. La procédure d'examen du budget suivie par la chambre des représentants à laquelle le projet de Loi de Finances est d'abord soumis, est conforme à celle habituellement pratiquée par les législateurs : débat d'orientation générale en plénière, discussion article par article en commission, rapport de la commission des finances, dépôt de propositions d'amendements et délibération.

Le vote du projet fait l'objet d'une séance plénière. Le projet est alors soumis à la Chambre des Conseillers. Il retourne à la Chambre des Représentants, avec les amendements proposés par la Chambre des Conseillers, pour adoption définitive. Tant pour la discussion générale que pour la discussion détaillée, le ministère de l'Economie et des Finances établit un rapport sur les questions parlementaires relatives au projet de Loi de Finances. La nouvelle loi organique prévoit un débat budgétaire en juillet sur les orientations générales. Un débat sur l'exécution en cours est actuellement organisé en milieu d'année devant la Commission des finances.

Huit commissions permanentes spécialisées par domaine ministériel participent à l'examen du projet à la Chambre des Représentants. Les commissions spécialisées délibèrent sur la partie qui les concerne et établissent des rapports. La Commission des finances délibère sur l'ensemble du projet et elle est la seule à pouvoir adopter des propositions d'amendements. Elle désigne un rapporteur qui présente un rapport sur les délibérations de la Commission en séance plénière.

Toute commission peut auditionner des responsables - en plus des Ministres - ou faire appel à ceux-ci. Ce droit est utilisé par la Commission des finances (cas de RAM et de la CDG). Celle-ci exerce aussi son droit d'enquête sur place : elle a ainsi rendu visite, en application de ce droit, à l'OCP. Le Président de la commission des finances reçoit des représentants de la société civile (fédération des entrepreneurs, Confédération Générale des Entreprises du Maroc, ...). Pour l'analyse des conséquences économiques des amendements, il fait recours parfois à des chercheurs ou des associations. Mais il ne s'agit pas d'une procédure de consultation publique.

La procédure d'examen du projet de Loi de Finances par la Chambre des Conseillers est identique à celle de la Chambre des Représentants, en particulier les documents qui lui sont transmis sont les mêmes. Mais, cette chambre ayant été élue sous la précédente Constitution de 1996 - son renouvellement selon les règles de la constitution de 2011 n'est intervenu qu'en septembre 2015 - son règlement intérieur restait fondé sur la constitution de 1996. Cette constitution ne l'autorisait pas à procéder à des auditions de responsables administratifs.

18.3. Calendrier d'approbation des budgets

Champ de la composante : Budget de l'Etat

Période sous revue : 2013, 2014, 2015

A l'exception de 2012 (vote en avril 2013), en raison d'élections et de la composition du nouveau Gouvernement, tous les projets de Loi de Finances ont été adoptés dans les délais prévus, avant le début de l'exercice.

Tableau 3.17 : Date d'adoption du PLF

Projet de Loi de Finances pour l'année	Dates de réception du projet de Loi de Finances	Dates d'adoption de la Loi de Finances	
		1 ^{ère} lecture	2 ^{ème} lecture
2012	14/03/2012	05/04/2012	15/05/2012
2013	29/10/2012	21/11/2012	26/12/2012
2014	22/10/2013	14/11/2013	25/12/2013
2015	20/10/2014	12/11/2014	22/12/2014

Source : chambre des représentants (l'année indiquée est l'année de l'exercice sur lequel porte la Loi de Finances).

18.4. Règles d'ajustement budgétaire par l'exécutif

Champ de la composante : Budget de l'Etat

Période sous revue : Dernier exercice clos

La LOF en vigueur sur la période sous-revue définit les niveaux de vote du budget. La nomenclature retient 3 titres (fonctionnement, investissement, dette), des chapitres (qui désignent soit les départements ministériels soit des sous-titres - par exemple les dépenses de personnel, de matériel et des dépenses diverses pour le titre fonctionnement). Elle ne précise pas l'unité de spécialisation. Elle indique simplement que les dépenses ne peuvent être engagées, ordonnancées et payées que dans la limite des crédits ouverts, sauf par dérogation pour les crédits relatifs à la dette et à la rémunération des personnels dont les effectifs sont fixés dans la loi de finances. Elle ne précise pas non plus les conditions de possibilité de modification par l'exécutif des autorisations budgétaires. Ces conditions étaient définies dans le décret n° 2-98-401 relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances (articles 17 et 17 bis, fondant le mécanisme de « globalisation »). Elles donnent au ministre chargé des finances la possibilité de modifier, par décision sur proposition des ordonnateurs :

- La dotation des articles, paragraphes et lignes à l'intérieur de chacun des chapitres du budget général relatifs aux dépenses de fonctionnement et de la dette publique.
- La dotation des articles et paragraphes et lignes à l'intérieur des chapitres concernant les dépenses d'investissement.

La globalisation prévoit que le ministre chargé des finances peut par arrêté pris sur proposition des ordonnateurs intéressés, autoriser ces derniers et leurs sous-ordonnateurs à modifier, par décision, les dotations des lignes d'un même paragraphe, à l'intérieur des chapitres du Budget Général, des budgets des Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome relatifs aux dépenses de matériel et dépenses diverses et aux dépenses d'investissement, et des Comptes Spéciaux du Trésor. Ces arrêtés peuvent fixer les natures de dépenses dont la modification des dotations y afférentes reste soumise aux dispositions générales ordinaires.

Cette autorisation est subordonnée à la présentation en annexe des chapitres du matériel et dépenses diverses et d'investissement du Budget Général et des budgets des Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome et des Comptes Spéciaux du Trésor, relevant de l'ordonnateur concerné, d'indicateurs chiffrés correspondant à l'objet de chacun des paragraphes dotés du budget considéré et établissant un lien entre les crédits alloués et les résultats attendus de l'utilisation de ces crédits. Cette pratique a été remplacée par l'élaboration des projets de

performance programmatique introduits par la LOF. Les règles de globalisation doivent être actualisées en conséquence.

Par ailleurs, la LOF en vigueur pendant la période dispose (article 43) qu'en cas de nécessité impérieuse d'intérêt national des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décret. Elle prévoit aussi (article 42) qu'un chapitre spécial non affecté à un service est ouvert pour les dépenses imprévues et les dotations provisionnelles pour le Titre 1. Le Gouvernement peut surseoir à l'exécution de certaines dépenses d'investissement si la conjoncture économique et financière l'exige. Les Commissions parlementaires en sont, selon la loi, tenues informées. La loi autorise les reports des crédits d'investissement, mais ne précise pas un plafond pour ces derniers.

La nouvelle LOF promulguée le 2 juin 2015, tout en gardant le schéma d'ensemble, apporte quelques modifications à ces dispositions. Elle précise que les dépenses de personnel ne peuvent dépasser les crédits ouverts au titre du chapitre. Elle limite les reports de crédits d'investissement à 30% des crédits de paiement ouverts au titre du budget d'investissement pour chaque département ministériel ou institution. Elle interdit les virements entre chapitres et les autorise, dans des conditions fixées par décret, à l'intérieur d'un même chapitre ou programme.

Les modifications des autorisations budgétaires sont analysées de façon détaillée dans le RELF (partie « modification des autorisations budgétaire ») établi par la Cour des comptes. La Cour considérait ces modifications fréquentes et importantes pour l'exercice budgétaire 2012, antérieur à la période couverte par l'indicateur, mais dernier exercice pour lequel le RELF a pu être analysé. Cependant, le Ministère de l'Economie et des Finances répond à cette appréciation de la Cour en invoquant la globalisation des crédits dans le cadre de la réforme budgétaire programmatique axée sur la performance. Les accords de globalisation sont formalisés par des arrêtés ministériels conjoints et leur application est contrôlée par le Trésorier ministériel en amont et par l'IGF ex-post.

Les règles de modification des autorisations budgétaires exposées ci-dessus sont claires, tout en laissant une certaine marge de manœuvre quant à l'ampleur de certains ajustements (notamment l'absence de plafond des reports d'investissement, des virements et des crédits supplémentaires). Par ailleurs, les règles d'ajustement sont fixées par décret.

Elles sont parfaitement respectées en 2014. La direction du budget et le trésorier ministériels sont garants du respect des règles de virement.

Aucun crédit supplémentaire n'a été ouvert. Aucun transfert n'a été réalisé, ceux-ci n'étant pas autorisés. Les virements ont été réalisés selon les formes prévues et ont été d'un montant faible.

Tableau 3.18: Détail des Virements en 2014

	Nombre	Montant (Milliards de DH)
Total Virements		12,4
Entre lignes	375	1,39
Entre paragraphes	279	6,88
Entre articles	593	4,11
Dépenses totales réalisées (PI-01)		248,8

Source : Direction du Budget

Indicateur	Note	Explication
PI- 18: Examen des budgets par le pouvoir législatif	B+	Méthode de notation M1
18.1 Portée de l'examen des budgets.	B	Les politiques budgétaires et la stratégie budgétaire sont présentés et discutés. L'examen se fait au niveau des types de recettes et des chapitres et titres. Mais, les PBT ne sont pas examinés.
18.2 Procédures d'examen des budgets par le pouvoir législatif	B	Il existe des procédures d'examen formalisées dans des textes (règlements). Mais elles ne sont pas complètes : elles couvrent notamment les modalités organisationnelles internes, tels que les comités d'examen spécialisés, l'appui technique, les procédures de négociation, mais non la tenue de consultation publique, elles ne s'appliquent pas en totalité à la chambre des conseillers et elles ne sont pas pleinement appliquées.
18.3 Calendrier d'approbation des budgets	A	Dernières dates d'adoption : 15/05/2012 (2012) ; 26/12/2012 (2013) ; 25/12/2013 (2014) ; 22/12/2014 (2015)
18.4 Règles d'ajustement budgétaire par l'exécutif	B	La loi organique et un décret fixent les règles de modifications des autorisations budgétaires de façon claires mais peu précises quant à leur ampleur. Elles sont appliquées dans tous les cas.

3.5. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

PI-19 : Gestion des recettes

Cet indicateur se rapporte aux entités chargées d'administrer les recettes de l'administration centrale, tels que les services fiscaux et l'administration des douanes. Il porte également sur les organismes chargés d'administrer les recettes d'autres sources importantes, telles que l'extraction des ressources naturelles, y compris les entreprises publiques agissant en qualité d'organes de réglementation et les sociétés holding publiques, auquel cas l'évaluation doit être étayée par des informations recueillies auprès d'entités indépendantes des administrations publiques.

Pour noter cet indicateur, précisons que les recettes fiscales collectées par les impôts et les douanes représentaient 87.6 % du montant total des recettes en 2014, ce qui permet de considérer que ces entités sont chargées de recouvrer la plupart des recettes.

19.1. Droits et obligations en matière d'accroissement des recettes.

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : Au moment de l'évaluation

La composante évalue le degré d'accès des particuliers et des entreprises aux informations concernant leurs droits et obligations ainsi que les voies et procédures administratives de recours.

Les entités qui collectent la plupart des recettes publiques - à savoir les douanes et les impôts, qui collectaient en 2014 près de 90% des ressources intérieures de l'Etat - fournissent un accès aisé à des informations et à des procédures administratives détaillées, faciles à utiliser et à jour, y compris la procédure de recours.

Des bureaux d'accueil et de coordination sont aménagés dans les Directions Régionales des douanes et des impôts dans l'ensemble du territoire national et un centre d'information téléphonique est disponible.

Les portails internet de ces administrations ont été continuellement modernisés pour faciliter les démarches administratives et déclaratives des contribuables. La signature électronique est aujourd'hui opérationnelle. Des téléservices ont été mis en ligne, comme les services SIMPL, qui permettent d'effectuer la télé déclaration et le télépaiement de la taxe sur la valeur ajoutée, l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu. Une modernisation des services qui s'intègre dans la stratégie d'E-Gouvernance développée par le Gouvernement.

Des campagnes média d'information et de sensibilisation (TV, radio et presse écrite) sont régulièrement menées au lendemain de l'adoption des dispositions fiscales et douanières de la Loi de Finances. Les participations aux salons et forums organisés par différents organismes et associations sont fréquentes, tant pour l'information des usagers que pour l'écoute de leurs attentes. Des supports de vulgarisation et d'information, comme le Guide des impôts, le Dispositif d'incitations fiscales, la Fiscalité des Marocains résidant à l'étranger, la Fiscalité de l'agriculture, le Régime fiscal de l'autoentrepreneur ont été édités à l'attention des contribuables, auxquels s'ajoutent les publications d'articles dans la revue Al Maliya (Revue du Ministère de l'Economie et des Finances).

Dans le cadre de l'extension de l'E-gouvernance, la TGR a mis, sur son site web, de nouveaux services en ligne pour le paiement de la taxe d'habitation, de la taxe professionnelle, de l'impôt sur le revenu, des amendes, des taxes locales, et des taxes des services communaux.

En cas de contrôle, l'administration fiscale doit respecter certaines procédures garantissant les droits du contribuable. Par exemple, elle ne peut procéder à un contrôle que lorsque le contribuable a été notifié quinze jours auparavant et a reçu la charte du contribuable faute de quoi, il y aurait vice de forme.

En cas de litige entre l'administration fiscale et le contribuable, deux cas peuvent se présenter :

- soit l'imposition a été établie d'office et, en cas de désaccord, l'assujetti dépose une réclamation auprès de l'administration puis recourt aux tribunaux en cas de persistance du litige.
- soit l'imposition résulte d'un contrôle et l'assujetti peut d'abord faire une réclamation auprès de l'administration fiscale, puis un recours auprès des commissions locales et nationales⁶⁶. En cas de persistance du désaccord, il peut saisir les tribunaux en dernier recours.

Le contribuable est bien informé de ces droits et peut les consulter, notamment sur le Portail Internet du MEF de la Direction Générale des Impôts.

Le tableau suivant présente la nature des contrôles et le nombre de recours au cours des trois derniers exercices.

Tableau 3.19 : Contrôles des contribuables et nombres de recours

Années	Nature des contrôles		Total
	Vérification de comptabilité d'impôt sur les sociétés IR (professionnel) et la TVA	Contrôles d'impôt sur le revenu au titre des profits fonciers (IR/PF) et des droits d'enregistrement (DE)	
2012	340	500	840
2013	322	305	627
2014	228	309	537

Source : DGI

En résumé, les dispositions relatives à toutes les principales catégories d'impôt, de taxes et de droits de douane sont exhaustives et claires, y compris les procédures de recours.

Réformes en cours

La LF pour l'année 2016 a introduit plusieurs modifications en ce qui concerne la Commission Locale de Taxation (CLT) et la Commission Nationale de Recours Fiscal (CNRF). Ces nouvelles dispositions s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre des orientations de la vision stratégique de la DGI, des propositions des Assises nationales sur la fiscalité de 2013 et des recommandations du Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE) de 2012, qui avaient souligné la nécessité de réformer le système de recours devant les commissions locales et la commission nationale de recours fiscal, de manière à leur assurer l'indépendance et l'efficacité, tout en adaptant leurs prérogatives à l'importance des dossiers qui leur sont soumis.

66

Notons que le fonctionnement des commissions, aussi bien régionales et nationales a cependant été critiqué

19.2. Gestion des risques liés aux recettes

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : Au moment de l'évaluation

Cette composante évalue dans quelle mesure les entités chargées du recouvrement des recettes appliquent une démarche globale, structurée et systématique pour évaluer et hiérarchiser les risques de conformité fiscale. Elle analyse l'utilisation des moyens de gestion des risques à différents stades : enregistrement, dépôt des déclarations, paiement et remboursement de l'impôt, droits de douane et paiement de prestations sociales, ainsi que les mesures instaurées pour atténuer les risques, notamment les audits, les enquêtes, le contrôle des prix de transfert et l'action d'information/communication.

Direction Générale des Impôts

Entre 2012 et 2014, la démarche de gestion des risques de la DGI a été initiée par des orientations annuelles de la Direction Générale en concertation avec les Directions Régionales, précisant les axes ciblant les risques fiscaux prioritaires de l'année concernée.

La sélection des contribuables a été menée en plusieurs phases :

- présélection à partir de la population totale prise en charge par des requêtes informatiques permettant d'écarter les contribuables ne pouvant être contrôlés en raison de la défaillance, l'absence d'activité, le caractère récent de l'activité ;
- regroupement des contribuables extraits de la première phase par l'application de critères de segmentation que sont la taille (grandes entreprises et les autres), la forme juridique (personnes morales, personnes physiques), secteur d'activité, localisation géographique ;
- sélection des contribuables les plus risqués compte tenu des anomalies qui ressortent de l'analyse des aspects liés :
 - à l'identification du contribuable;
 - aux recoupements collectés ;
 - au comportement fiscal lié au respect des obligations fiscales ;
 - aux données comptables et financières ;
 - à l'historique des vérifications ;
 - à la survenance d'événements dans la vie du contribuable (cessions, cessations, fusions, transferts d'activité) ;
 - aux conclusions des études monographiques sur des risques sectoriels ou des populations fiscales spécifiques ;
 - aux abus du bénéfice d'avantages fiscaux.
- validation en commission au niveau régional ;
- réexamen et validation au niveau central compte tenu de :
 - la pertinence de la sélection faite au niveau régional ;
 - la conformité aux orientations générales de la DGI ;
- établissement des programmes en fonction du type de contrôle :
 - contrôle sur pièces ;
 - contrôle ponctuel (une opération, un impôt ou un exercice) ;
 - vérification générale ;
 - examen d'ensemble de la situation fiscale.

Le champ d'application de cette démarche de gestion des risques de la DGI était l'impôt sur le revenu des individus et des sociétés IR (professionnel) et elle a été poursuivie en 2015.

La DGI a également démarré la mise en place, dès 2007, d'un système intégré de gestion des différents types de recettes, le Système Intégré de Taxation (SIT). A fin 2014, le SIT couvrait 80% des utilisateurs. Les utilisateurs de 4 Directions Régionales des Impôts, Oujda, Nador, Tanger et Tétouan, utilisaient encore l'ancien système. Depuis avril 2015, le SIT a été déployé au niveau national et ce système gère et centralise depuis lors l'ensemble des données relatives aux recettes fiscales gérées par la DGI.

Enfin, la DGI a démarré, en 2014, la mise en place d'une solution informatique d'analyse de risque prenant en charge la totalité du processus de gestion des recettes, depuis la sélection jusqu'à la programmation. Le programme de l'année 2016 a été préparé sur la base de cette application informatique, avec les étapes suivantes :

- le chargement de la population fiscale avec les chiffres déclarés ;
- le chargement des recoupements collectés auprès de tiers (Douanes, Office des Changes, Sécurité sociale, Office Marocain de la propriété Industrielle et Commerciale)
- la classification des contribuables selon un score basé sur les aspects comportemental, financier, fiscal et sectoriel.

Administration des Douanes et des Impôts Indirects (ADII)

Au niveau des services des douanes, le nouveau système de dédouanement en ligne des marchandises au Maroc BADR (Base Automatisée des Douanes en Réseau) qui était encore en développement lors de l'évaluation PEFA de 2009 est devenu opérationnel. Il prend en charge la totalité des procédures douanières, tout en intégrant des concepts nouveaux, tels l'anticipation et l'interactivité avec l'opérateur, qui permettent de générer davantage de données, pouvant être analysées par la suite pour minimiser les risques de fraude. La gestion du dédouanement s'est donc améliorée par la mise en place de ce nouveau système, qui a permis de renforcer l'efficacité intrinsèque du dédouanement, ainsi que les opérations. Cependant, il ne s'agit pas réellement d'un ciblage du contrôle basé sur un logiciel d'analyse de risques.

L'ADII et la DGI ont aussi précisé qu'ils sont en train de procéder au recoupement des informations qui constituent une base pour la classification des contribuables selon un score basé sur les aspects comportemental, financier, fiscal et sectoriel, mais leurs bases de données des douanes et des impôts ne sont pas interconnectées entre elles où à d'autres bases de données d'enregistrement des contribuables, bien qu'il existe des protocoles d'échange d'information entre avec l'ADII et des conventions d'échange de données sont en cours avec l'OMPIC, l'Office des changes et la CNSS.

En résumé, les entités qui recueillent la majorité des revenus utilisent aujourd'hui une approche structurée et systématique pour évaluer et hiérarchiser les risques pour certaines catégories de recettes. Ces analyses s'appuient sur des méthodes d'analyses de risques, mais pas encore sur une base de données très large et ne couvre que certaines catégories de recettes, au minimum pour les gros contribuables.

19.3. Audits et enquêtes concernant la recette.

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : dernier exercice clos

La composante détermine dans quelle mesure les contrôles en vigueur sont suffisants pour décourager la fraude fiscale, mettre en évidence les cas de non-conformité et s'assurer de la solidité des systèmes d'audit et d'enquête sur les fraudes (dont la gestion et les rapports répondent à un plan documenté d'amélioration de la conformité) qui sont en place pour contribuer au suivi des risques identifiés et réduire la perte de recettes au minimum. Elle évalue également dans quelle mesure les audits et les enquêtes sont menés conformément aux modalités d'un plan documenté d'amélioration de la conformité.

Au niveau des impôts, des programmes d'inspection et de vérification sont mis en place en début d'année. Le contrôle fait l'objet de plans d'action, avec des objectifs précis à réaliser en termes de recettes. Un manuel de sélection des dossiers à contrôler a été élaboré et des objectifs sont définis en fonction d'un certain nombre de critères, s'appuyant sur la nature de la population fiscale et des critères de sélection sont fixés par l'administration centrale. Les vérifications sont choisies en concertation avec les échelons régionaux et locaux, puis réparties, en fonction de leurs enjeux, entre les divisions de niveau national, régionales ou locales.

Au niveau central, la gestion de la programmation des vérifications est conduite par le Service de la Programmation des vérifications qui est chargé des tâches suivantes :

- Préparation des axes d'orientations stratégiques du contrôle fiscal compte tenu de l'évolution des foyers du risque fiscal en concertation avec les Directions Régionales ;
- Mise à jour des règles du système d'analyse risque ;
- Prise en charge des propositions émanant des Services Extérieurs ;
- Préparation des programmes et des propositions hors programmes à soumettre à l'approbation de la Direction Générale ;
- Analyse du retour sur programmation à parvenir des services de vérification pour améliorer le ciblage des dossiers à contrôler ;
- Suivi statistique de la programmation des vérifications par l'élaboration des situations trimestrielles et annuelles.

Au niveau régional, la démarche de sélection des dossiers diffère selon qu'il s'agisse de programmation de masse, de programmation individuelle ou de petits groupes de contribuables. L'approche de la Direction Générale vise à associer davantage les Directions Régionales et (inter) Préfectorales au processus de prise de décision en matière de programmation des vérifications. Les pratiques de vérification suivent la programmation suivante : les propositions de vérification des contribuables à moyen ou fort enjeu fiscal sont examinées et validées par la Direction Générale. Les dossiers dont l'approbation est confiée aux Directions Régionales et (Inter) Préfectorales concernent les contribuables dont le chiffre d'affaire (CA) moyen est inférieur à 3 000 000 DH dans le cadre du programme normal et dont le CA moyen est inférieur à 4 000 000 DH, pour les contribuables en fin d'exploitation déclarée ou détectée par l'administration.

Les listes détaillées de cette programmation sont communiquées chaque trimestre à la Division de la Programmation des Recouvrements et des Monographies avec les fiches annotées des motifs ayant justifié leur programmation afin d'en assurer le suivi.

Les contrôles programmés et effectivement menés sont résumés dans le tableau suivant :

Tableau 3.20 : Programmation et effectivité des contrôles

Années	2012	2013	2014
Dossiers programmés en matière de vérification de la comptabilité			
Désignation	2012	2013	2014
Nombre de contrôles programmés	2 392	1 712	1 484
Nombre de contrôles effectivement menés	1774	1415	1439
Nb : Ces chiffres ne tiennent pas compte des contrôles sur pièces menés au niveau régional			
Evolution de la population fiscale totale			
I.S	206 526	237 647	239 031
I.R, dont	5 066 648	5 459 916	5 731 430
- l'IR déclaratif	481 523	626 501	655 946
- les employés du secteur privé	3 745 250	3 989 356	4 224 728
- les fonctionnaires de l'État ⁽¹⁾	839 875	844 059	850 756
T.V.A	289 245	370 017	384 498
Taxe d'habitation et Taxe sur les Services Communaux ⁽²⁾	3 080 852	2 947 905	3 115 479
Taxe Professionnelle ⁽²⁾	1 094 681	1 047 498	1 205 320

(1) Fonctionnaires dont l'IR prélevé par La Direction des Dépenses de Personnel (DDP) relevant de la TGR

(2) Rôles émis

Evolution des recettes du contrôle fiscal en millions de dirhams			
Recettes du contrôle fiscal	7 883	9 653	9 175
Nombre de vérificateurs	287	271	309
Recettes par vérificateur	27,47	35,61	29,69
Evolution des recettes du contrôle fiscal en millions de dirhams			
Recettes du contrôle fiscal	7 883	9 653	9 175
Recettes totales de la DGI ⁽¹⁾	119 934	119 870	121 363
Recettes du contrôle fiscal sur recettes fiscales totales	6,57%	8,05	7,55%

(1) Les recettes fiscales de la DGI (y compris la TVA des Collectivités territoriales)

Source : DGI

Ce tableau montre que la DGI procède à des vérifications et enquêtes sur les fraudes sur la base d'un plan d'audit et a procédé en 2014 à **tous** (96%) les audits et enquêtes prévus.

Concernant les Douanes, les pratiques en matière d'audit et d'enquêtes en cas de fraude sont très réduites dans la mesure où la quasi-totalité du contrôle est réalisée au niveau du dédouanement. Les programmes de contrôles ex post se concentrent principalement sur la contrebande et la contrefaçon. Il ne peut donc être considéré que l'ADII a réalisé des audits et des enquêtes sur les fraudes conformément au critère requis par la méthodologie PEFA.

Néanmoins, les impôts directs et indirects, ainsi que les droits d'enregistrement et de timbres représentaient encore la **plupart** des recettes publiques, puisque leur poids dans les recettes totales était de 83.8% des recettes totales en 2014.

19.4. Suivi des arriérés de recettes.

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : Dernier exercice clos

Cette composante évalue la qualité de la gestion des arriérés par les entités responsables du recouvrement en fonction du niveau et de l'ancienneté des arriérés. Un processus de gestion des arriérés est considéré global s'il permet d'avoir accès aux informations sur les arriérés de recettes et de faciliter leur recouvrement durant l'exercice où ils surviennent.

Au cours de la période sous revue, le taux de recouvrement des recettes fiscales au titre de la période (2012-2014) a été de 80% en moyenne au niveau des trois derniers exercices⁶⁷. Le taux de recouvrement des recettes au cours des trois derniers exercices est reporté dans le tableau suivant.

Tableau 3.21 : Structure des restes à recouvrer (RAR) par nature d'impôts et taxes (2012 -2014), en MDH

Catégorie d'impôt	2012	2013	2014
IS	9 853	9 449	11 397
TVA	6 790	7 520	9 381
IR	4 064	4 143	5 117
Recettes fiscales	174.025	174.185	177.450
Total des RAR	20 707	21 113	25 896
RAR /Recettes fiscales	11,9%	12,1%	14,6%

Source : DGI/ADII

Tableau 3.22 : Recouvrement et stock des arriérés de recettes (en million de DH)

Catégorie d'impôt	Recouvrement au 31/12/2014	Arriérés au 31/12/2013	Arriérés au 31/12/2014
Recettes fiscales	177 450	21 113	25 896
Recettes non fiscales	22 067	1 050	969
Recettes des domaines et des fonds	2 883	769	1 050
Autres recettes	103	19	13
Total des recettes	202 503	22 951	27 928
Stock d'arriérés en % des recettes			13.79%

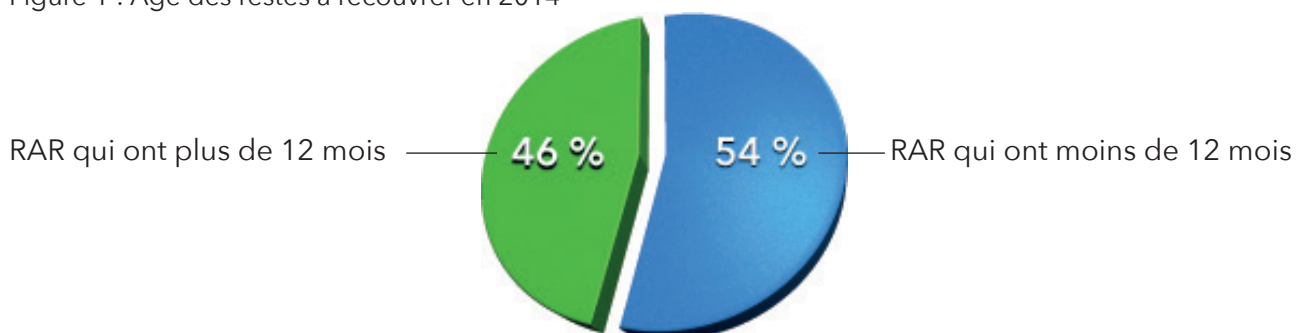
Source DGI/ADII/Domaines/TGR

Ce tableau fait ressortir que la part des arriérés de recettes à la fin du dernier exercice clos est inférieure à 20% du total des recettes de l'exercice, mais supérieure à 10% et que les arriérés qui ont plus de 12 mois représentent moins de 50% du total des arriérés pour l'exercice.

En ce qui concerne la répartition des arriérés supérieurs ou inférieurs à douze mois, celle correspondant aux recettes fiscales est présentée dans le graphique suivant.

⁶⁷ Notons que le taux de recouvrement s'est amélioré par rapport à l'évaluation PEFA de 2009 (le taux moyen de recouvrement des créances au titre des deux plus récents exercices était de 75,90 %).

Figure 1 : Age des restes à recouvrer en 2014



Au niveau de l'ADII, les RAR sont constitués essentiellement des crédits d'enlèvement, qui est une facilité de paiement accordée aux opérateurs selon des conditions fixées par la réglementation douanière, si bien que plupart des arriérés sont supérieurs à douze mois correspondant à des créances qui ne pourront plus être recouvrées, dont les sociétés ont disparu ou déposé le bilan, mais les montants correspondants n'ont pas encore fait l'objet d'admission en non-valeur.

En ce qui concerne les arriérés sur les domaines, le tableau suivant présente la situation des restes à recouvrer au cours des trois derniers exercices clos.

Tableau 3.23 : Recouvrement et stock des arriérés de recettes (en million de DH)

	2013	2014	2015
Recouvrement	2,392	2,883	2,035
RAR à la fin du mois de décembre	769	1,050	963
RAR en % du recouvrement	32.2%	36.4%	47.3%

Source : Direction des domaines

Le montant cumulé des arriérés n'a pas été communiqué, mais le taux de recouvrement relativement faible laisse supposer que le montant cumulé des arriérés doit être important.

Enfin, si l'approximation liée au poids des recettes fiscales et douanières pour justifier la matérialité est acceptable pour les composantes 1, 2 et 3 («la plupart»), le montant des arriérés à considérer pour la composante 4 couvre la totalité des recettes. Or les recettes budgétaires comprennent également les recettes de Monopole, participations et privatisations, les recettes des CST, ainsi que les recettes des SEGMA, dont les informations portant sur les arriérés de ces recettes n'ont pas été fournis.

En résumé, l'âge des arriérés de la totalité des catégories de recettes n'a pu être obtenu, si bien que l'information disponible n'est pas suffisamment exhaustive pour permettre de noter la composante.

Indicateur	Note	Explication
PI-19 : Gestion des recettes	B	Méthode de notation M2
19.1. Droits et obligations en matière d'accroissement des recettes	A	Les entités qui collectent la plupart des recettes publiques fournissent un accès commode à des informations et à des procédures administratives détaillées, faciles à utiliser et à jour, y compris les voies et procédures de recours.
19.2. Gestion des risques liés aux recettes	B	Les entités qui collectent la majeure partie des recettes utilisent une approche structurée et systématique pour évaluer et hiérarchiser les risques pour les impôts sur le revenu des personnes et des sociétés
19.3. Audits et enquêtes concernant les recettes	A	Les entités chargées de recouvrer la plupart des recettes publiques réalisent des audits et des enquêtes sur les fraudes, conformément à un plan documenté de vérifications et d'amélioration de la conformité fiscale sur plus de 90% des recettes.
19.4. Suivi des arriérés de recettes	D*	Le stock des arriérés de recettes fiscales du dernier exercice clos est inférieur à 20% du montant total des recettes fiscales de l'année en cours, mais l'âge des arriérés de recettes n'est pas connu pour toutes les catégories de recettes.

PI-20 : Comptabilisation des recettes

Cet indicateur évalue les procédures d'enregistrement et d'établissement de rapports sur le recouvrement des recettes, la consolidation des recettes perçues et la réconciliation des comptes de recettes fiscales. Il couvre à la fois les recettes fiscales et non fiscales recouvrées par l'administration centrale.

20.1. Informations sur le recouvrement des recettes.

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : Au moment de l'évaluation

La composante évalue dans quelle mesure le ministère de l'Economie et des Finances coordonne l'administration des recettes, recueille et comptabilise les sommes recouvrées et établit des rapports réguliers sur les recettes perçues.

La TGR regroupe, auprès des entités qui recouvrent toutes les recettes publiques, des informations ventilées par catégorie de recettes. Ces données sont transmises mensuellement par les comptables principaux après recueil des informations transmises par les comptables subordonnés chargés du recouvrement.

Sur la base de ces informations, la TGR produit un bulletin mensuel statistique des finances publiques qui est publié sur son site web⁶⁸. Cette consolidation présente l'évolution mensuelle des recettes fiscales et non fiscales (TVA à l'importation et à l'intérieur, impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu, droits d'enregistrement et de timbre, TIC sur les produits énergétiques et tabac, autres impôts directs : monopole et participations, droits de douane) et autres recettes non fiscales, ainsi que les recettes en atténuation de dépenses de la dette et les fonds de concours.

⁶⁸ <https://www.tgr.gov.ma>

20.2. Transfert des recettes recouvrées.

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : Au moment de l'évaluation

La composante évalue la rapidité du transfert des recettes perçues au Trésor ou aux autres organes désignés.

Le principe d'unité de caisse prévaut au Maroc et il existe un seul compte courant du Trésor, tenu à Bank Al-Maghrib, subdivisé en sous-comptes et sur lequel toutes les recettes sont transférées.

Tous les fonds sont immédiatement transférés à la Banque centrale, y compris lorsque des paiements en espèces sont effectués aux guichets des comptables du Trésor. La compensation des chèques est réalisée au niveau du SIMT (Système Interbancaire marocain de télé compensation) au travers duquel toutes les banques, y compris la TGR, effectuent les opérations de compensation par réseau satellitaire. Le montant de tout chèque reçu est donc quasi immédiatement transféré sur le compte de la TGR à la Bank Al-Maghrib. Les transferts de recettes sont effectués au plus tard à J+1. Les retards de transfert sur le compte du Trésor sont donc très rares et ils ne portent que sur les petits versements en espèces sur les comptes courants postaux, que les comptables du Trésor détiennent encore dans quelques zones rurales.

20.3. Rapprochement des comptes de recettes.

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : Au moment de l'évaluation

La composante évalue la régularité et la ponctualité de la collecte et du rapprochement des données sur les montants cumulés des évaluations/charges, des sommes recouvrées, des arriérés, des transferts au Trésor ou à d'autres organismes désignés, et la bonne réception des fonds. Il est important de pouvoir expliquer tout écart entre les montants évalués, perçus par les entités compétentes et reçus par le Trésor ou autres organismes désignés à cet effet. Cela ne suppose ni n'implique l'existence d'un système de comptabilité de droits constatés: les données et les rapports utilisés pour l'évaluation de cet indicateur sont établis sur la base d'une comptabilité de trésorerie. Avec son système comptable, l'entité de recouvrement doit normalement tenir des registres des montants agrégés recouverts par ses soins et des transferts au Trésor. Elle doit également tenir des registres spécifiant les montants recouverts et payés par chaque contribuable, une opération qui peut toutefois être réalisée au moyen d'autres systèmes de données. L'entité compétente doit être en mesure de regrouper ces informations de sorte à pouvoir préciser la part des montants prélevés qui : a) n'est pas encore exigible, b) constitue des arriérés (différence entre les montants exigibles et les montants réglés) et c) qui a été recouvrée par ses soins, mais n'a pas encore été transférée au Trésor.

Les comptables du Trésor arrêtent quotidiennement leur comptabilité. La centralisation comptable est réalisée chaque mois par le Trésorier Général du Royaume en sa qualité de comptable supérieur de l'Etat. Un rapprochement mensuel est également réalisé entre l'ordonnancement et la comptabilisation des recettes.

Les rapprochements entre les recettes effectivement perçues et les opérations comptables sont supportés par deux applications informatiques qui permettent de vérifier et de rétablir, le cas échéant, la concordance entre la comptabilité de l'État et les opérations retracées au compte courant du Trésor. Des registres de suivi des prises en charge des émissions de recettes permettent

de faire le rapprochement entre lesdites émissions et les recettes réalisées et déterminer les arriérés de recettes.

Il existe encore quelques catégories d'impôts pour lesquelles les émissions sont faites par les services des impôts et les recouvrements par ceux de la TGR (en particulier celles qui ne sont pas encore soumises aux procédures de télé déclaration), si bien que les opérations de rapprochement peuvent être supérieures à un mois, car le GIR n'est pas encore déployé auprès des services d'émission et de recouvrement des impôts et taxes.

En résumé, le rapprochement intégral des comptes entre les montants déclarés des recettes transmis à la TGR et ceux que la Trésorerie Générale a effectivement perçus sont centralisées au moins tous les trimestres et le plus souvent tous les mois, mais les opérations de rapprochements entre l'évaluation des montants à payer, le recouvrement des recettes, l'enregistrement des arriérés peut dépasser le mois suivant la fin de la période, car le GIR n'est pas encore généralisé à l'ensemble des administrations collectrices d'impôts et de taxes. Néanmoins, ces rapprochements sont effectués dans un délai de deux mois suivant la fin du trimestre.

Indicateur	Note	Explication
PI-20 : Comptabilisation des recettes	B+	Méthode de notation M1
20.1. Informations sur le recouvrement des recettes.	A	Au moins une fois par mois, la TGR obtient des entités chargées de la collecte des principales recettes publiques (hors cotisations sociales) des informations ventilées par catégorie de recettes et par période et regroupe ces informations dans un rapport.
20.2. Transfert des recettes recouvrées.	A	Toutes les recettes sont versées directement dans des comptes contrôlés par le Trésor, ou des transferts sont effectués au Trésor ou aux autres organismes désignés sur une base quotidienne.
20.3. Rapprochement des comptes de recettes.	B	Le rapprochement intégral des évaluations, des montants recouvrés, des arriérés et des transferts au Trésor et aux autres organismes désignés se fait en principe mensuellement, mais n'est pas effectué dans les délais prévus, car le GIR n'est pas encore généralisé. Le rapprochement complet se fait au moins tous les trimestres dans les six semaines suivant la fin de la période.

PI-21 : Prévisibilité de l'affectation des ressources en cours d'exercice

Cet indicateur évalue la capacité du ministère de l'Economie et des Finances à prévoir les engagements et les besoins de trésorerie et à fournir des informations fiables sur les fonds dont disposeront les unités budgétaires en vue de leurs prestations de services.

21.1. Consolidation des soldes de Trésorerie.

Champ de la composante : Budget de l'Etat

Période sous revue : Au moment de l'évaluation

Toutes les opérations de recettes et de dépenses de l'État, y compris ceux des fonds d'assurance sociale et des collectivités territoriales, sont passées sur le compte centralisé de la TGR à la Banque centrale et ces opérations sont visées par des comptes.

21.2. Prévisions de trésorerie et suivi.

Champ de la composante : Budget de l'État

Période sous revue : Dernier exercice clos

Un Comité de Trésorerie Publique, présidé par la Direction du Trésor et des Finances Extérieures, comprenant la TGR, la DB, la DGI, la Douane et la DEPP se réunit périodiquement pour établir un tableau de prévision mensuel de la trésorerie, décomposé par semaines, afin d'assurer la prévision de l'évolution des charges et des ressources et donc des besoins de financement du secteur public, et gérer la dette publique (interne et externe).

La DGI procède régulièrement au calcul des prévisions mensuelles des recettes fiscales de l'année (N), sur la base de la moyenne des réalisations du mois (M), au cours des quatre dernières années ou du taux de réalisation des recettes à la fin du mois (M) de l'année (N-1), appliqué aux prévisions de l'année en cours. Sont analysés les principaux facteurs pouvant avoir un impact sur les prévisions des recettes, tels que :

- Les fluctuations des contributions de certaines grandes entreprises et leur impact sur les recettes fiscales, notamment en matière de la TVA et de l'I.S ;
- L'évolution de la consommation des ménages et son impact sur les recettes de la TVA ;
- Le volume de ventes de logements sociaux et leur impact sur les remboursements TVA;
- L'impact des transactions immobilières sur les recettes de l'impôt sur le revenu et les droits d'enregistrement et timbre ;
- Les prévisions des flux de trésorerie sont confrontées quotidiennement aux situations du compte du Trésor à la Banque centrale et à celle des comptes courants des collectivités territoriales et des Établissements publics. La position du gouvernement à la Banque Centrale est analysée quotidiennement, ainsi que le niveau de dépôts des entreprises publiques et elle donne lieu à une communication instantanée à la TGR qui établit un tableau de bord quotidien pour le décaissement à J+1.

Ainsi, la Direction du Trésor établit en début d'année, des prévisions de flux de trésorerie qui sont actualisées tous les mois, sur la base des entrées et sorties effectives de fonds.

21.3. Informations sur les plafonds d'engagement.

Champ de la composante : Budget de l'État

Période sous revue : Dernier exercice clos

Les Départements ministériels ont la possibilité d'engager les dépenses sur les crédits inscrits à leur budget dès le début de l'année. Ils sont donc en mesure de planifier et d'engager des dépenses au moins six mois à l'avance, sur la base des crédits inscrits au budget, sous réserve que leur crédit n'ait pas été modifié par arrêté ou gelé. Ils peuvent également utiliser, dans une certaine mesure, les crédits d'investissement non dépensés, reportés de l'année précédente.

En cas de tensions sur la trésorerie, le Trésor peut se placer sur le marché interbancaire, ou émettre des bons du Trésor à court terme. Depuis 2006, le compte de l'État à la Banque Centrale du Maroc ne peut être à découvert.

Notons qu'au cours du dernier exercice clos, le budget voté a été exécuté sans nécessiter des mesures de régulation des dépenses, grâce à une bonne gestion de la trésorerie et à l'émission de bons du Trésor en temps opportun. Ceci, malgré le fait que certains secteurs comme l'éducation souffraient de passifs et d'arriérés de paiements importants dus aux mesures de régulation budgétaire drastiques prises en 2013 et à l'insuffisance des crédits de paiement pour honorer les engagements pris.

21.4. Ampleur des ajustements budgétaires en cours d'exercice.

Champ de la composante : Budget de l'État

Période sous revue : Dernier exercice clos

Au cours de la période 2012-2014, il n'y a eu aucune modification de la Loi de Finances de l'année par une loi rectificative. Toutefois, un seul crédit supplémentaire de 10 MMDH a été ouvert au titre de l'année 2012 au profit du budget de fonctionnement - charges communes- pour la caisse de la compensation suite à la flambée, à l'international, des prix des matières premières. Il n'y a pas eu d'ajustement budgétaire les années suivantes et donc pendant le dernier exercice clos, sous revue.

Réformes en cours

Le Décret n° 2-15-426 du 28 ramadan 1436 (15 juillet 2015), relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances, qui est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2016 a modifié l'encadrement des ajustements aux dotations budgétaires. L'article 22 de ce décret mentionne que les crédits de paiement au titre des dépenses d'investissement du Budget Général, ayant fait l'objet d'engagements visés et non ordonnancés à la fin de l'année précédente, y compris les reliquats des années antérieures, sont reportés dans la limite d'un plafond de 30% des crédits de paiement ouverts au titre des dépenses d'investissement de l'année budgétaire en cours. Lorsqu'il s'avère que des engagements visés et non ordonnancés n'ont pu être reportés dans le cadre de la limite du plafond de trente pour cent (30%) visé ci-dessus, ils sont imputés sur les crédits de paiement ouverts au titre des dépenses d'investissement de l'année en cours. Les modalités de reports de crédits sont fixées par le ministre chargé des finances.

L'article 23 du même décret indique que le ministre chargé des finances peut, à la demande des ordonnateurs intéressés, autoriser par décision des virements de crédits entre programmes d'un même chapitre. Le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de

virement, ne peut excéder, pour chacun des programmes concernés, le plafond de dix pour cent (10%) des dotations initiales ouvertes par la Loi de Finances, en ce qui concerne le chapitre de matériel et dépenses diverses et le chapitre d'investissement du Budget Général.

Indicateur	Note	Explication
PI-21 : Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour financer les prestations de services	A	Méthode de notation M1
21.1. Consolidation des soldes de Trésorerie	A	Tous les soldes bancaires et de trésorerie de l'administration centrale sont consolidés sur une base quotidienne.
21.2. Prévisions de trésorerie et suivi	A	Des prévisions des flux de trésorerie sont préparées et mises à jour sur une base mensuelle à partir des entrées et sorties effectives de liquidités.
21.3. Informations sur les plafonds d'engagement	A	Les départements ministériels sont en mesure de planifier et d'engager des dépenses au moins six mois à l'avance sur la base des crédits inscrits au budget.
21.4. Ampleur des ajustements budgétaires en cours d'exercice	A	Des ajustements budgétaires importants n'ont été effectués qu'en 2012. Aucun ajustement budgétaire n'a été effectué les années suivantes.

PI-22. Arriérés de dépenses

Cet indicateur évalue, d'une part, dans quelle mesure l'administration budgétaire centrale évite d'accumuler des arriérés sur les dépenses et d'autre part, la qualité du système de suivi comptable et administratif de ces arriérés.

Il n'est pas possible à l'administration de suivre les arriérés contractuels de paiement. La première mention fiable saisie dans GID relative à la durée du processus de paiement est, en effet, la date de certification du service fait, la date de réception de la facture (ou de l'acte marquant le début du délai contractuel) n'étant pas enregistrée dans le système. Les rejets ou les suspensions de la demande de paiement à partir de cette date en raison de la contestation par l'administration de l'exécution du contrat ne le sont pas non plus. De plus, la date de prise en charge de la facture (non celle de la réception, mais celle de l'acceptation ou du traitement pour liquidation) qui est saisie, l'est souvent de façon erronée, cette saisie n'étant pas immédiate dépend du moment où l'ordonnateur décide d'engager le processus de mandatement.

L'administration ne suit que les arriérés de type administratif, qui prennent pour point de départ du délai de paiement la date du visa du comptable sur le mandat (ou l'ordonnance) de l'ordonnateur. Les textes actuels (sur les intérêts moratoires) prévoient que l'ordonnateur a 60 jours à partir de la certification du service fait pour transmettre le mandat de paiement au comptable qui dispose alors de 15 jours pour effectuer le paiement. Les délais pour les intérêts moratoires courent à partir de 90 jours après la date de certification du service fait (75 jours si la réception a lieu après l'envoi de la facture). Elle évalue aussi les arriérés - dits « de compensation » - engendrés par l'écart apparaissant en cours d'année en raison des modifications des prix des produits de consommation bénéficiant d'un soutien public, entre les aides prévues en Loi de Finances et les aides dues.

La réglementation est en cours de refonte afin de raccourcir les délais de paiement, qui sont notoirement longs. Un décret sur les délais de paiement, prévoit que la date de réception (de dépôt) de la facture fera l'objet d'un enregistrement, cette disposition doit être étendue aux collectivités territoriales et aux EPE.

22.1. Stock d'arriérés de dépenses

Champ de la composante : Budget de l'Etat

Période sous revue : Situation à la fin de chaque année 2012, 2013, 2014

Le tableau suivant établi par l'administration fournit une estimation par l'administration des arriérés pour les dépenses inscrites dans le budget de l'Etat de l'administration centrale selon les définitions administratives retenues, ci-dessus exposée. La mission a obtenu peu d'informations sur la nature précise des différentes catégories d'arriérés, notamment sur les arriérés dus à des ordonnancements de régularisations tardifs (qui devraient être exclus).

Tableau 3.24 : les arriérés

	Encours et variation des arriérés (en millions de DH)				
	Fin	Fin	Variation	Fin	Variation
	décembre 2012 (a)	décembre 2013 (b)	(b) - (a)	décembre 2014 (c)	(c) - (b)
Instances de paiement à la TGR ⁽¹⁾	5 600	3 600	-2 000	5 900	2 300
Arriérés au titre de la compensation ⁽²⁾	13 881	6 031	-7 850	-1 560	-7 591
Autres arriérés ⁽³⁾	4 172	7 672	3 500	9 072	1 400
Total	23 653	17 303	-6 350	13 412	-3 891
Dépenses (prévision LF)	324 271	341 325		333 823	
Taux d'arriérés	7%	5%		4%	

(1) Il s'agit des arriérés au sens purement comptable, c'est-à-dire ceux correspondant aux dépenses ayant fait l'objet d'émissions, mais qui sont en attente de règlement aux créanciers de l'Etat.

(2) Il s'agit des charges dues au titre du soutien des prix de certains produits énergétiques et alimentaires qui n'ont pas encore fait l'objet d'émissions.

(3) Il s'agit d'autres catégories de dépenses enregistrées sur la base des droits constatés qui n'ont pas fait l'objet d'émissions au titre de l'année budgétaire considérée.

Source : TGR et DTFE

Le montant des intérêts moratoires s'élève en 2014 à 2,791 MMDH (dont 1,5 MMDH pour le Ministère de l'Intérieur et 0,9 MMDH pour le Ministère de l'Equipement, des Transports et de la Logistique). Le taux en 2015 s'élevait à 2,60%. Cela correspond à un encours très élevé (107,7 MMDH).

Le système de suivi des arriérés de paiement en vigueur sur la période ne permet pas de produire une estimation fiable des arriérés de paiement en fin d'année des dépenses de l'administration centrale inscrites dans le budget.

Il n'existe pas d'arriérés sur les salaires, les retraites, qui sont bien suivies. Pour la notation, compte tenu de l'absence de données complètes et fiables sur les arriérés, la note est D*.

22.2. Suivi des arriérés de dépenses

Champ de la composante : Budget de l'Etat

Période sous revue : Au moment de l'évaluation

Des données fiables sur le stock et la composition des arriérés de paiement ne sont pas générées à intervalle périodique, y compris en fin d'année ; des données, partielles et imprécises peuvent être tirées du logiciel GID pour les données relatives aux dépenses budgétaires, en l'absence de données fiables sur la date de service fait, qui est le fait générateur de la créance. Les évaluateurs ne sont pas en mesure de « confirmer que le système public d'enregistrement et de notification des données permet d'analyser les paiements, les dates d'exigibilité légales et contractuelles et les factures, y compris celles mises en attente ou refusées, pour être en mesure de procéder au calcul des arriérés » (PEFA PI-23).

De nouveaux textes viennent d'être pris, un référentiel des délais de paiement et un tableau de bord des délais, à caractère préventif seraient mis en place. Il est également prévu d'encadrer d'avantage la date de service fait, notamment à travers GID.

Indicateur	Note	Explication
PI-22. Arriérés de dépenses	D	Méthode de notation M1
22.1. Stock d'arriérés de dépenses	D*	Les données fournies indiquent que le stock n'a pas dépassé 6% du total des dépenses pour au moins deux des trois derniers exercices clos. Elles ne permettent pas d'affirmer qu'il n'a pas été inférieur à 2%. Mais elles ne sont pas fiables. Les données nécessaires à la notation ne sont pas disponibles.
22.2. Suivi des arriérés de dépenses	D	Des données fiables sur le stock et la composition des arriérés de paiement de l'administration budgétaire centrale ne sont pas générées spécifiquement à intervalle périodique, y compris en fin d'année.

PI-23 : Contrôle des états de paie

Cet indicateur traite uniquement des salaires des fonctionnaires, et plus particulièrement des modalités de gestion des états de paie, du traitement des changements et de la correspondance avec la gestion des dossiers du personnel. Les salaires de la main d'œuvre temporaire et les indemnités discrétionnaires n'entrant pas dans le système de paie sont couverts dans l'évaluation des contrôles internes hors salaires, à savoir par l'indicateur PI25.

Le contrôle et l'audit des dépenses de personnel sont régis par le Décret du 20 novembre 2008 relatif au contrôle des dépenses de l'État (CDE) et par la circulaire du Chef de Gouvernement n°26/2012 du 15 novembre 2012.

23.1. Intégration des états de paie et des dossiers du personnel.

Champ de la composante : Administration centrale

Période sous revue : Au moment de l'évaluation

La composante évalue le degré d'intégration des données sur le personnel, les états de paie et le budget. Les états de paie doivent être établis d'après une base de données du personnel qui dresse la liste des agents à rémunérer à chaque période de paie. La liste doit être vérifiée par rapport au tableau d'effectifs approuvé (ou de toute autre liste approuvée du personnel servant de base aux affectations budgétaires) et par rapport aux dossiers ou autres fichiers du personnel. Les contrôles doivent également garantir que le recrutement et la promotion des agents sont effectués dans les limites des affectations budgétaires.

Au Maroc, les ministères gèrent leurs propres ressources humaines tandis que le Ministère de la Fonction publique s'occupe essentiellement de questions relatives à la législation. Le recrutement des agents et fonctionnaires de l'État ne peut être effectué que conformément à la législation en vigueur. En particulier, le recrutement est tributaire de la disponibilité d'un poste budgétaire vacant.

Les fichiers de la paie et les fichiers des effectifs d'agents de l'État ne sont pas gérés par un système de gestion intégrée. La mise en place d'un tel système a été projetée, mais il n'est pas encore opérationnel, entre autres, à cause de la nécessité de réviser la répartition des responsabilités entre les ministères techniques et le Ministère de l'Economie et des Finances.

Cependant, la liste des membres du personnel est vérifiée mensuellement par rapport au tableau des effectifs agréés grâce au système «wadef@ujour» qui gère les situations administratives et pécuniaires des agents et fonctionnaires de l'État, la situation des postes budgétaires et la comptabilité de la paie. Toute modification qui impacte la situation administrative et pécuniaire d'un agent est automatiquement retracée dans le système «wadef@ujour». L'historique de ces situations remonte jusqu'à 1980.

Les états de paie sont établis sur l'intégralité des documents recensant toutes les modifications apportées au dossier du personnel chaque mois et sont vérifiés par rapport aux données des états de paie du mois précédent. Le recrutement et la promotion du personnel donnent lieu à des vérifications sur la base d'une liste des postes approuvés par la hiérarchie et transmise à la TGR. Ces actes sont également confrontés à la liste des postes budgétaires gérée par la TGR.

Par ailleurs, la norme GIPE a été mise en place au Maroc (chaque acte a une codification bien précise) pour tout recrutement, avancement de grade, modification sur pièce, etc., et aucun recrutement ne peut être effectué dans la fonction publique, si un poste n'est pas vacant. Chaque avancement de carrière est fixé par la loi et contrôlé, aussi bien par les chefs de service que par le contrôle à *posteriori*.

En résumé, l'état de paie est étayé par une documentation complète portant sur toutes les modifications apportées au fichier nominatif, tous les mois et vérifié par rapport aux données relatives aux situations administratives des agents.

23.2. Gestion des modifications apportées aux états de paie.

Champ de la composante : Administration centrale

Période sous revue : Au moment de l'évaluation

La composante détermine la rapidité avec laquelle les modifications sont apportées aux données sur le personnel et aux états de paie. Toute modification devant être apportée à la base de données sur le personnel doit être effectuée dans les meilleurs délais au moyen d'un rapport de modification et doit générer une piste d'audit.

Dans la mesure où les fichiers des fonctionnaires et de la paie ne sont pas informatiquement reliés, l'actualisation du fichier de la paie résultant des modifications apportées au fichier nominatif est réalisée au travers de procédures administratives, qui prennent en général un mois, mais qui peuvent accuser un retard jusqu'à trois mois. Les réunions tenues à la Direction du budget ont confirmé que des retards pouvaient être observés avant que les modifications du fichier de personnel ne soient reflétées dans le fichier de la paie. Cependant, les modifications sont en général effectuées dans le mois, si bien que les ajustements rétroactifs ne sont pas très fréquents.

23.3. Contrôle interne des états de paie

Champ de la composante : Administration centrale

Période sous revue : Au moment de l'évaluation

La composante évalue les contrôles effectués en cas de modifications apportées aux données sur le personnel et aux états de paie et en particulier si les contrôles internes limitent le pouvoir de modifier les dossiers et les états de paie, de prescrire des vérifications distinctes et exigent la production d'une piste d'audit permettant de retracer en continu l'historique de toutes les transactions et l'identité des ordonnateurs.

La situation des postes budgétaires est étroitement contrôlée par les services ordonnateurs, la direction du budget et les services de la TGR.

La gestion des habilitations est contrôlée sur la base des autorisations signées par les responsables des ministères. Le pouvoir de modification des fichiers et des états de paie est strictement limité aux gestionnaires autorisés par leur hiérarchie dans les ministères et habilités par l'administrateur du système informatique à la TGR.

Les modifications apportées aux états de paie sont documentées dans leurs différentes étapes d'élaboration et de vérification. Elles sont préparées par les DRH, et soumises, pour les plus importantes d'entre elles, à la vérification du Contrôleur des Dépenses de la TGR, puis transmises au Centre de traitement de la TGR, pour liquidation et paiement. La liquidation des salaires des agents et fonctionnaires de l'État est totalement automatisée dans le système «wadef@ujour», qui contrôle également les promotions (poste budgétaire, barème de liquidation, rythme d'avancement, etc.) pour éliminer toute possibilité de surclassement et dans lequel les barèmes de liquidation sont paramétrés conformément aux statuts qui régissent les différents corps de la fonction publique.

Toute modification apportée au fichier de la paie est faite au travers de ce système informatique qui le gère et donne lieu à une trace qui est conservée et peut être ensuite audité, notamment en analysant les fichiers Log, qui sont gardés pendant au moins 6 mois.

23.4. Audit des états de paie.

Champ de la composante : Administration centrale

Période sous revue : 2012-2013-2014

La composante évalue le degré d'intégrité des états de paie et s'ils font l'objet d'audits réguliers pour mettre en évidence d'éventuels employés fantômes, combler les lacunes des données et repérer les failles du système de contrôle.

La réalisation d'audits des états de paie pour identifier les carences des contrôles et la vérification et l'existence de travailleurs fictifs ou surpayés font partie des missions d'audit et de contrôle menées par l'IGF, les Inspections générales des ministères ou la Cour des Comptes. Par ailleurs, depuis 2006, une opération de vérification croisée, entre fichiers nominatifs et états de paie, est réalisée pour rapprocher les effectifs budgétaires, les dépenses correspondantes et les modifications statutaires intégrées au 31 décembre.

La circulaire du chef du gouvernement n° 26 /2012 du 15 novembre 2012 est venue renforcer le cadre juridique en place sur le contrôle des états de paie, en imposant un contrôle annuel de l'assiduité effective des agents de l'État. Depuis lors, des opérations d'audit interne sont effectuées par tous les ministères techniques - en liaison avec les services de la TGR, et par l'IGF, afin de déceler les agents en situation d'absence irrégulière. Les rapports communiqués par la TGR et le ministère de la Fonction publique et de la modernisation de l'administration ont fait ressortir les états de redressements effectués à la suite des actions de contrôle des absences irrégulières et la radiation des agents dont la présence n'était pas justifiée. Ils étaient au nombre de 294 en 2012, 199 en 2013 et 228 en 2014, soit des chiffres en recul en 2013 et 2014, par rapport à 2012.

Par ailleurs, le contrôle de concordance entre les données du fichier du personnel et les états de paie en plus du recensement physique est effectué mensuellement grâce au système « wadef@ ujour ». En cas de doute, les virements automatiques de la solde sont suspendus pour les agents concernés, qui doivent venir se présenter physiquement pour récupérer leur paye après confirmation de leur situation.

En application de cette circulaire, l'IGF effectue des audits de gestion des services ordonnateurs centraux lors desquels il est procédé à l'examen des dépenses de personnel (liquidation et règlement de la paie conforme à la législation en vigueur) et au rapprochement avec l'état du Centre National de Traitement-TGR. Au cours des 3 dernières années, 51 départements centraux ont fait l'objet d'audits des dépenses de personnel (les services centraux sécuritaires étant seuls les seuls à ne pas avoir été audités) et l'IGF a pu constater l'existence d'employés fantômes, par exemple au ministère de la Jeunesse et des Sports.

Les audits de paie réalisés par l'IGF couvrent tous les services centraux qui font partie du domaine sur lequel portent ses prérogatives.

Les rapports des opérations d'audits pour la période de 2012 à 2014 ont été communiqués au Chef du gouvernement.

Il existe donc au Maroc un système efficace permettant de vérifier la concordance entre les fichiers de la paie et les fichiers du personnel, et un audit complet des états de paie ou des enquêtes auprès du personnel a été réalisé au cours des trois derniers exercices clos.

Indicateur	Note	Explication
PI- 23: Contrôle des états de paie	B+	Méthode de notation M1
23.1. Intégration des états de paie et des dossiers du personnel	B	Les états de paie sont basés sur l'intégralité des documents recensant toutes les modifications apportées au dossier du personnel chaque mois et sont vérifiés par rapport aux données des états de paie du mois précédent. Le recrutement et la promotion du personnel donnent lieu à des vérifications sur la base d'une liste des postes approuvés.
23.2. Gestion des modifications apportées aux états de paie	B	Les modifications des dossiers du personnel sont généralement répercutées dans le fichier de la paie au plus tard avant la fin du mois. Parfois, ces modifications peuvent prendre plus d'un mois de retard, mais cela ne concerne qu'une minorité de cas. Des ajustements rétroactifs sont alors effectués.
23.3. Contrôle interne des états de paie.	A	Les modifications du fichier du personnel et la paie sont soumis à une étroite supervision hiérarchique, de sorte que le pouvoir d'apporter des modifications aux dossiers et aux états de paie est limité, la traçabilité des modifications qui ont été effectuées est assurée par le système informatique.
23.4. Audit des états de paie.	A	Des enquêtes de vérifications des états de paie ont été entreprises au cours des trois derniers exercices clos.

PI-24 Gestion de la passation des marchés

Les Marchés publics, avec les dépenses de personnels, forment une part importante des dépenses des Etats. Ils constituent des enjeux importants d'intégrité des responsables publics et privés, d'efficacité de l'action de l'Etat et d'utilité des services publics. Le recours à la concurrence la plus large possible pour la commande publique est considérée comme le moyen le plus sûr d'atteindre ces objectifs. Cet indicateur évalue le degré de mise en œuvre de ce principe et les moyens - juridiques et pratiques - que l'administration a mis en place pour qu'il soit le plus élevé possible, notamment l'accès des opérateurs aux informations sur les marchés publics et leur possibilité de recours rapide et simplifié à un dispositif précontentieux de réclamation impartial en cas de contestation.

Le nouveau décret sur les marchés publics qui date du 20 mars 2013 et a été appliqué à partir du 1^{er} janvier 2014 vise expressément les principes de transparence et d'efficacité communément exigés. Les évaluations du système réalisées dans le passé récent par certains bailleurs considéraient déjà que le système antérieur à ce décret satisfaisait les normes internationales de bonnes pratiques (notamment l'OCDE). Néanmoins des insuffisances étaient relevées. Il apparaît que le nouveau code corrige une très grande part des défaillances de l'ancien code.

Tableau 3.25 : L'évaluation de l'évolution du cadre juridique

Les insuffisances de l'ancien cadre juridique	Correction dans le nouveau code
<p><i>Les Etablissements publics</i> ne sont pas soumis au code ;</p>	<p>Partiellement corrigé (article 2, en application de l'article 19 de la loi 6900 relative au contrôle financier de l'Etat sur les EP et les autres organismes). Seuls sont soumis au décret de 2013 des établissements publics dont la liste est fixée par arrêté du MEF. Les autres EEP disposant de règlements propres ont procédé à l'harmonisation de leurs règlements sur la base du nouveau décret.</p>
<p>Absence de <i>plan de passation de marchés</i> obligatoire ;</p>	<p>Corrigé. Le programme prévisionnel est un document de programmation nouveau. Auparavant il fallait se référer au budget pour connaître les programmes d'investissement. Le programme prévisionnel doit être publié au portail des marchés publics au début de chaque année et au plus tard à la fin du premier trimestre.</p>
<p><i>Le système de recours</i>, est insuffisamment indépendant et ses procédures sont insuffisamment définis ;</p>	<p>Partiellement corrigé. Le système de recours a été renforcé par les articles 169 et 170 du décret de 2013 à travers notamment : possibilité de saisine du maître d'ouvrage dans un délai de (5) cinq jours entre la date de publication de l'avis d'appel à la concurrence et au plus tard, après le cinquième jour suivant l'affichage des résultats ; introduction d'un délai d'attente de 15 jours après l'affichage du résultat des travaux de la commission ; Fixation d'un délai de 5 jours pour le maître d'ouvrage et 30 jours pour le ministre concerné pour répondre au requérant ; saisine directe de la commission des marchés par le requérant ; mise en place d'un dispositif de suivi des réclamations par le maître d'ouvrage. Un décret a été pris en 2015 pour intégrer ces modifications dans l'organe de règlement des différends (Appelée « Commission nationale de la commande publique »). Mais la commission nationale de la commande publique (CNCP) ne peut toujours pas prendre de décision (elle doit faire des propositions au chef du gouvernement) ; la décision prise à l'issue du processus n'a toujours pas un caractère contraignant pour les partie ; le mécanisme tel que conçu ne peut au meilleur des cas qu'annuler un appel d'offre (et non corriger un tort) en cas de disqualification abusive.</p>
<p><i>La méthodologie de définition et d'évaluation des critères objectifs de qualification des soumissionnaires, d'évaluation des offres et d'attribution des marchés</i> de travaux et fournitures est insuffisamment claire (pas de seuil d'acceptabilité ou de rejet clairement définis ou des critères quantifiés en termes monétaires permettant d'évaluer le coût acquisition) ;</p>	<p>Corrigé (article 18)</p>

Le processus d'ouverture des plis ne permet pas d'éviter toute possibilité de manipulation des plis entre la remise des plis par les soumissionnaires et la lecture à haute voix des prix, notamment pour les biens et travaux ;	Partiellement corrigé : article 36 et 39 ; la séance est continue (lecture immédiate après examen des offres non public et ouverture des plis publique), mais seulement pour les AO où ni l'offre technique, ni l'offre variante, ni le dépôt des échantillons ne sont exigés (point 11 article 36) ⁶⁹ .
Les procédures détaillées pour la sélection et l'emploi de consultants, ne sont pas assez développées.	Corrigé. L'article 154 du décret de 2013 présente les principes et les modalités spécifiques de choix des consultants pour les marchés d'études.
Il n'existe pas de dossiers d'appel d'offres standards (règlement de consultation et cahier des prescriptions spéciales) au niveau national facilitant et harmonisant les pratiques des acteurs.	Corrigé ; les documents types existent et sont sur le portail.
L'évaluation autonome de la performance de la passation des marchés sur base de données recueillies et qui serait à l'origine d'introduction d'améliorations dans le système n'est pas développé.	Non corrigé : (pas d'évaluation périodique par une instance autonome spécialisée).
Le système de développement de capacité institutionnelle en matière des marchés publics au niveau national est inégalement développé (notamment (i) définition d'un profil d'acheteur public avec exigence d'un niveau de compétence adéquate ; (ii) définition de modalités d'évaluation des performances et de programme de renforcement des capacités des acheteurs publics) ; (iii) définition d'un système de renforcement des capacités du secteur privé en matière des marchés publics.	En cours de correction. Existence d'une stratégie de renforcement des capacités en cours de déploiement.
Aucune disposition sur l'exécution dans le code des marchés publics (notamment la réception).	L'exécution des marchés publics est du ressort des CCAG et non pas du décret sur les marchés publics.
Aucune disposition sur les sanctions pour les agents publics ne respectant pas le code.	L'article 159 traite des soumissionnaires. La responsabilité des agents publics est régie par : - La loi n° 61-99 relative à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics ; - Le statut général de la fonction publique ; - Le code des juridictions financières ; - Le code pénal
Le code est d'application générale pour l'Etat et les Etablissements publics figurant dans la liste fixée par arrêté du ministre des finances prévu par l'article 19 de la loi 69-00 sur les établissements publics. De la liste de ces établissements ne figurant pas dans cet arrêté, qui sont dans le secteur non marchand (voir PI-6) et des montants de leur investissement il ressort que le montant total des investissements des établissements n'appliquant pas le code s'élève à 48 milliards de DH.	

⁶⁹ Les enveloppes sont sécurisées du fait qu'elles sont paraphées par le président et tous les membres de la Commission d'appel d'offres.)

24.1 Suivi de la passation des marchés

Champ de la composante : Tous les marchés des Administrations publiques Centrales, y compris les Etablissements Publics non-marchands

Période sous revue : Dernier exercice clos

Le système de suivi est fiable. Il n'existe pas de structure type de passation des marchés. Chaque ministère et Etablissement Public définit son organisation. En général il s'agit d'un service. Il est rare qu'il s'agisse d'une direction des achats. Les services acheteurs ont pu cependant partager les « bonnes pratiques » sur l'optimalité des structures lors de formations sur la « performance ». Les données de passation sont saisies dans le portail des marchés publics qui s'arrête à l'attribution. Le système est alimenté par le maître d'ouvrage, si le soumissionnaire utilise le papier. Un système d'alerte détecte les omissions. Tous les 24 du mois sont extraits les Procès Verbaux de commission d'attribution. Le portail n'est pas relié au système de la dépense (GID) qui suit l'exécution (pour les ministères). Cette liaison fait l'objet d'un projet (depuis au moins 2009 puisqu'il est mentionné dans le CPAR 2008). L'acte d'engagement est saisi par les services de l'ordonnateur. Un dossier papier est constitué en parallèle.

Le champ couvert par le système est complet. Les établissements publics sont tous tenus d'utiliser le portail et d'y publier toutes les informations concernant les Appel d'Offres (du lancement à l'attribution), même ceux disposant de règlements propres. Cette utilisation constitue l'un des piliers de la réforme de 2013 du code. Cette publication est vérifiée a priori par les Contrôleurs d'Etat siégeant à la commission d'ouverture des plis avant de procéder à cette ouverture et la conditionne.

Ce dispositif de traitement actuel de l'information des dossiers individuels nominatifs des dossiers permet une analyse fine du système de la programmation à l'exécution :

- Pour tous les marchés, le système d'information (le portail) permet de connaître le nombre et la valeur des marchés planifiés et des marchés attribués.
- Pour les marchés de l'Etat (utilisant GID), le système d'information (GID) permet de rapprocher la valeur initiale des marchés lors de leur attribution à leur coût effectif ; pour les marchés passés par les établissements publics (y compris du secteur marchand), l'existence de ce dispositif ne peut être établie (si on le mesure par la part de leur investissement, cette méconnaissance concerne 18% de l'ensemble des investissements (10,3/(10,3+47,4)).

L'ensemble de ces données ne fait toutefois pas l'objet d'une analyse annuelle ou ponctuelle globale et systématique destinée aux responsables. Il n'existe pas d'obligation de mener une telle analyse, au niveau central comme au niveau décentralisé de la responsabilité de la passation et de l'exécution des marchés et les rapports d'audit (Inspection Générale des finances) ne font pas mention de telle exploitation de ces données. Toutefois l'Inspection fait épisodiquement des synthèses de ses audits des marchés publics, qui s'appuient sur les données correspondantes des fichiers de marchés sur lesquels ces audits s'appuient.

24.2 Méthodes de passation des marchés

Champ de la composante : Tous les marchés des Administrations publiques Centrales, y compris les Etablissements Publics non-marchands

Période sous revue : Dernier exercice clos

D'après les données tirées du système de suivi la méthode concurrentielle représente 82% du total des marchés, en moyenne, pour les trois années et 93% pour 2014, le dernier exercice clos. La répartition des marchés passés entre les différentes procédures (définies selon les critères des normes internationales) est la suivante :

Tableau 3.26 : Statistiques par type de procédure de passation (en million de DH)

Année	Appel offres (AO)		Marchés négociés(MN)		Concours		Concours Archi.		Consultation archi.	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
2012	11 598	23,3	613	11,28	3	0,006				
2013	10 779	15,7	443	4,39	2	0,003				
2014	21 407	45,2	611	2,90	2	0,01	15	0,015	478	0,06
Total	43 784	84,3	1667	18,4	7	0,020	15	0,015	478	0,06

Année	Consultations arch. négociées		Autres		Total		AO/AO+MN
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Pourcentage
2012			4 056	4,2	16 270	38,7	0,67
2013			6 374	7,5	18 109	27,7	0,78
2014	18	0,0044	34	0,06	22 069	48,2	0,93
Total	18	0,0044	10 464	11,8	56 448	114,7	0,82 ⁷⁰

Source : TGR

Un contrôle préalable étroit de la gestion des marchés publics est assuré par le Ministère chargé des Finances à travers :

- La Trésorerie Générale du Royaume pour les dépenses de l'Etat. Le représentant de la TGR siège à la commission d'appel d'offres avec voix délibérative. Il doit signer le procès-verbal et mentionner d'éventuelles réserves qui peuvent être pris en compte au moment de l'engagement. En cas d'absence une nouvelle séance doit être organisée et elle peut se tenir même en l'absence du représentant de la TGR. Le représentant de la TGR ne participe pas à la commission de réception.
- La Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation (DEPP) et ses Contrôleurs d'Etat des Etablissements et Entreprises Publics pour les dépenses des EEP. Les Trésoriers Payeurs sont personnellement responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'exercer sur les actes d'engagement de dépenses, notamment de s'assurer de la conformité du projet

- de marché à la réglementation relative à la passation des marchés publics.
- Les contrôleurs d'Etat sont personnellement responsables de la conformité des marchés de travaux, de fournitures ou de services aux règles d'appel à la concurrence applicables à l'organisme concerné. La présence au niveau des commissions d'appel d'offres est principalement du ressort des Contrôleurs d'Etat et des Commissaires de Gouvernement.

Toutefois des irrégularités peuvent entacher le mode de passation sans avoir d'incidence sur la fiabilité des données elles-mêmes qui portent sur les paramètres juridiques des modes de passation. Paramètres qui sont systématiquement vérifiés par les contrôleurs et trésoriers. Des rapports de contrôle a posteriori sont réalisés par l'IGF, ils n'ont pu être portés à la connaissance de la mission. L'IGF a indiqué à la mission que tous ses rapports traitent systématiquement des conditions de passation et d'exécution des marchés et y consacrent une partie importante de leurs développements ; et qu'il ressort des rapports que l'appel à la concurrence est généralement respecté et que le recours à la procédure négociée demeure marginale. Des synthèses de ces rapports pour quatre administrations centrales sur la période 2008 à 2012 qui ont été transmises à la mission, il ressort que des irrégularités importantes ont toutefois été relevées par l'IGF. Par ailleurs, à l'occasion de ses contrôles, la Cour des comptes est amenée à porter des appréciations sur la passation et l'exécution des marchés publics. Elle considère que les obligations formelles sont respectées, notamment grâce au contrôle a priori de la TGR. De ses contrôles nombreux et systématiquement réalisés lors de ses missions, elle tire cependant la conclusion, que l'exécution des marchés s'écarte souvent des prévisions et qu'elle est entachée d'irrégularités fréquentes.

N'est pas encore mise en œuvre la disposition du nouveau code (article 165 sur le contrôle et l'audit) qui prévoit la publication des synthèses des contrôles et audits qui « sont obligatoires pour les marchés dont les montants excèdent cinq millions (5.000.000,00) de DH, toutes taxes comprises, et pour les marchés négociés dont les montants excèdent un million (1.000.000,00) de Dirhams, toutes taxes comprises. Ces contrôles et audits font l'objet de rapports adressés, selon le cas, au ministre concerné ou au directeur de l'établissement public concerné. Le ministre concerné ou le directeur de l'établissement public concerné doit publier la synthèse desdits rapports de contrôle et d'audit dans le portail des marchés publics ».

Il n'existe pas de rapport périodique, même annuel, sur les marchés publics élaboré par les gestionnaires ou les contrôleurs (qui sont les seuls à avoir une vue d'ensemble) ou par la Commission des marchés. Des éléments sur les marchés publics sont introduits dans les rapports des contrôleurs et le rapport annuel sur l'exécution des dépenses (la dernière date de 2012 et porte sur 2011). Il n'est pas rendu public. Il est prévu de commencer cette publication. Les justifications du recours au gré à gré (marché négocié) se trouvent dans les dossiers des marchés et ne sont pas centralisées par le système (portail)⁷¹.

71 Il est à noter néanmoins que pour le cas des EEP et autres organismes soumis au contrôle financier de l'Etat, le contrôleur d'Etat rend compte de sa mission dans un rapport annuel qu'il adresse au Ministre chargé des Finances et qui est soumis au conseil d'administration ou à l'organe délibérant. Ces rapports font obligatoirement, de par le canevas arrêté par le DEPP, le point sur les marchés publics passés par l'EEP).

24.3. Accès du public aux informations sur la passation des marchés

Champ de la composante : Tous les marchés des Administrations publiques Centrales, y compris les Etablissements Publics non-marchands

Période sous revue : Dernier exercice clos

Le portail est l'outil de mise à disposition au public de l'information sur les marchés publics. Il est utilisé par 3 700 acheteurs publics et 5 000 entreprises inscrites disposant d'un code d'accès. Le maître d'ouvrage publie l'Appel d'Offres et charge les pièces sous format électronique. Toute entreprise peut télécharger et consulter. Elle peut aussi souscrire électroniquement, sous certaines conditions. Il contient les informations suivantes servant de base à l'évaluation selon la méthodologie PEFA :

Tableau 3.27 : Les informations disponibles au public

Les informations disponibles au public	Sur le portail marocain des MP
Le cadre juridique et réglementaire	Oui
Le plan de passation (programme prévisionnel) des marchés publics	Oui
Les opportunités de soumission	Oui
Les marchés attribués	Oui
Les informations sur le règlement des plaintes concernant la passation des marchés	Non (les avis de la commission, mais pas les décisions individuelles)
Statistiques annuelles sur la passation des marchés publics	Non

Source : Portail TGR

24.4. Instruction des plaintes concernant la passation des marchés

Champ de la composante : Tous les marchés des Administrations publiques Centrales, y compris les Etablissements Publics non-marchands

Période sous revue : Dernier Exercice clos

La Commission des marchés publics chargée de traiter les plaintes sur la période sous-revue a eu une activité réduite et son indépendance par rapport au processus de passation des marchés est perfectible au regard des normes internationales, ce qui était l'objet de la création de la commission nationale de la commande publique en 2015. Le texte sur cet organe encore en vigueur au moment de la mission et sur la période 2012-2015 (qui est sur le site du SGG) date de 1975 (décret n°2-75-40 du 30 décembre 1975 portant réforme de la Commission des marchés).

Encadré 3.2 La commission des marchés publics

Le texte de 1975 fixe les compétences de la commission. Aux avis sur les textes et les actes relatifs aux marchés publics, il ajoute sa saisine pour avis sur les contestations relatives à la procédure et aux résultats des adjudications et appels d'offres et concours. Il précise aussi la composition de la commission : outre un président et un vice-président nommé par décision du Premier ministre, elle est constituée de 10 membres de l'administration, nommément désignés, mais représentant les 10 ministères ou directions retenus. Elle prend ses décisions à la majorité. Aucun délai n'est prévu. Elle ne peut être saisie (dans le texte sur la commission) que par les ordonnateurs.

Jusqu'à la dernière réforme de 2013, le recours de la Commission des marchés ne pouvait se faire, à l'origine, que par les autorités administratives puis (2007) à travers un recours hiérarchique auprès du Ministre. Pour alléger la procédure et la rendre plus impartiale, le recours direct a été institué lors de la dernière réforme en 2013. Cette nouvelle disposition est inscrite dans le nouveau code des marchés publics. De ce fait la réglementation n'était pas harmonisée, jusqu'à la création en septembre 2015 de la Commission nationale de la commande publique qui la remplace.

Ni le site de la Commission (SGG) ni le portail des marchés publics ne contiennent de décisions individuelles nominatives sur les réclamations émanant de la Commission. Sont publiés sur le site du SGG des « avis » parfois pris sur saisine de cocontractants, mais sous forme anonymisée de décision générale. Les décisions de la Commission relatives aux réclamations ne sont pas publiées sous la forme de décisions individuelles.⁷²

Les crédits de la commission sont inscrits dans le budget du SGG et sont ordonnancés par le président. Elle est très peu utilisée : 24 réclamations en 2012, 25 en 2013, 56 en 2014.

La répartition des décisions concernant les réclamations est en général : 1/3 sont écartées pour absence de recevabilité, 1/3 sont considérées comme non fondées et 1/3 donne lieu à une recommandation de reconsidération.

⁷² Le nouveau texte en son article 6 mentionne simplement, en matière de publication des actes de la commission qu'elle « veille à la diffusion des avis de principe concernant les questions qui lui sont soumises ». Son article 9 ne lui fait pas obligation de publier sur son site web les décisions relatives aux réclamations et différends. En revanche doit être publiée sur le site du SGG et sur le portail la décision finale du chef de gouvernement.

Les principales caractéristiques de l'organe au regard des critères PEFA retenus par le cadre pour la notation sont :

Critères PEFA	PEFA 2016 Commission des marchés publics (Entre parenthèse : réponses pour la nouvelle Commission nationale de la commande publique)
Ne participe à aucun titre aux opérations de passation des marchés publics ou au processus décisionnel concernant l'attribution des marchés	Oui (oui)
Ne facture aucune commission interdisant l'accès des parties concernées	Oui (oui)
Suit des procédures de dépôt et de règlement des plaintes clairement définies et à la disposition du public	Non (oui)
A le pouvoir de suspendre le processus de passation des marchés (la commission peut saisir le chef de gouvernement et lui demander de prononcer cette suspension)	Non (non)
Rend des décisions dans les délais spécifiés par les règles/la réglementation	Non. (Les délais sont spécifiés, il n'est pas possible de savoir s'ils sont respectés, la Commission venant d'être créée)
Rend les décisions ayant force exécutoire pour toutes les parties (sans exclure la possibilité d'un éventuel recours ultérieur auprès d'une autorité externe).	Non (oui, sans exclure le recours aux tribunaux)

Réforme

Un nouveau texte instituant une Commission nationale de la commande publique se substituant à la commission des marchés publics et modifiant le règlement des réclamations a été pris en septembre 2015 (décret 2-14- 867 du 21 septembre 2015 relatif à la Commission nationale de la commande publique.⁷³Ses caractéristiques au regard des critères PEFA sont reportées dans le tableau ci-dessus.

Il n'a pas semblé devoir être pris en compte dans l'évaluation car l'indicateur traite de l'efficacité d'un tel organe ce qui suppose un minimum de temps de fonctionnement, non de la seule existence juridique, notamment en ce qui concerne les délais effectifs des prises de décision. La directive du PEFA indique que la période d'évaluation est « le dernier exercice clos » (ce qui prête à interprétation pour un texte, deux sens différents peuvent être donnés à la formulation : « pris durant l'exercice clos » ou « appliqué sur une année pleine »). Les experts ont retenu la seconde interprétation, le PEFA n'étant pas une évaluation juridique, mais une évaluation du fonctionnement d'un système. Il importe aussi de vérifier que les structures ont été mises en place et les responsables nommés.

Indicateur	Note	Explication
PI- 24 : Gestion de la passation des marchés	B+	Méthode de notation M2
24.1 Suivi de la passation des marchés publics	A	Le système d'enregistrement et de suivi des données sur l'attribution des marchés publics est complet et fiable.
24.2 Méthodes de passation des marchés	A	La méthode concurrentielle par appel d'offres représente plus de 80% des marchés (93 % pour le dernier exercice clos).
24.3 Accès du public aux informations sur la passation des marchés	B	Quatre des critères PEFA de disponibilité des informations au public sont satisfaits.
24.4 Instruction des plaintes concernant la passation des marchés	C	L'organe administratif d'instruction des plaintes : 1) Ne participe à aucun titre aux opérations de passation des marchés publics ou au processus décisionnel concernant l'attribution des marchés ; 2) Ne facture aucune commission interdisant l'accès des parties concernées. Mais il est peu utilisé, il n'a pas le pouvoir de suspendre dans tous les cas le processus de passation des marchés, et ses décisions n'ont pas force exécutoire pour toutes les parties.

PI-25 : Contrôle interne des dépenses non salariales

Cet indicateur mesure l'efficacité des contrôles internes généraux des dépenses non salariales. Les contrôles spécifiquement axés sur les salaires des fonctionnaires font l'objet de l'indicateur PI-23.

25.1. Séparation des tâches.

Champ de la composante : Administration centrale

Période sous revue : Au moment de l'évaluation

La composante détermine s'il existe une séparation des tâches, un aspect fondamental du contrôle interne qui vise à priver les agents ou groupes d'agents de la possibilité de commettre et de dissimuler des erreurs ou des actes frauduleux dans le cadre de leurs fonctions. Les fonctions incompatibles qu'il convient de séparer sont principalement : a) l'autorisation ; b) l'enregistrement ; c) la conservation des actifs ; et d) les opérations de rapprochement ou les audits.

La procédure des dépenses repose sur la séparation stricte des fonctions d'ordonnateur et de comptable définie dans le règlement général de la comptabilité publique (décret royal n° 330-66 portant règlement général de la comptabilité publique) de 1967 modifié. Les responsabilités de chaque acteur sont clairement définies dans le règlement de la comptabilité publique. Les ordonnateurs tiennent une comptabilité administrative de l'exécution des autorisations budgétaires de leur département, qu'ils font viser régulièrement par le comptable assignataire. Les comptables publics tiennent une comptabilité de gestion.

La stricte séparation entre les fonctions d'autorisation des opérations et celles liées à leur enregistrement dans la comptabilité budgétaire/ ou la réception des biens a été intégrée dans le schéma directeur de l'élaboration du GID. Ce système attribue des accès et des droits distincts à chacune des fonctions d'ordonnateur, de contrôleur et de comptable à la fois au niveau central et déconcentré (dans les collectivités territoriales) en respectant les différentes fonctions établies dans les textes juridiques.

Ainsi, chaque acteur ayant accès au GID a un rôle qui consiste, en fonction de ses droits et de ses prérogatives :

- à saisir au niveau central et traiter les transactions des unités budgétaires et produire et diffuser les différents types de rapports particuliers et globaux/consolidés des entités budgétaires ;
- à produire et diffuser les rapports particuliers et globaux/consolidés des unités budgétaires sur la base de la saisie et du traitement des transactions ;
- à consolider/regrouper les rapports communiqués par les unités budgétaires (et, le cas échéant, les unités déconcentrées) sur la base de leurs livres comptables.

Les services des ordonnateurs et des comptables sont par ailleurs soumis au contrôle de l'inspection des finances et aux corps d'inspection ministériels (voir PI-26). L'ordonnateur (sauf s'il est ministre ou parlementaire) ou tout agent public peut être sanctionné par la Chambre de discipline budgétaire et financière de la Cour des comptes en cas de non-respect des règles budgétaires et financières (article 54 du code des juridictions financières). Le juge financier peut, dans le cas où la séparation des tâches n'est pas respectée, déclarer comptable de fait toute personne qui effectue, sans y être habilitée, des opérations de recettes, de dépenses, de détention et de maniement de fonds ou de valeurs que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter⁷⁴.

Quant aux opérations de gestion des fonds, elles sont assurées par la TGR, qui centralise toutes opérations effectuées par les autres comptables de l'Etat.

25.2. Efficacité du contrôle des engagements de dépenses.

Champ de la composante : Administration Centrale

Période sous revue : Au moment de l'évaluation

Cette composante évalue l'efficacité du contrôle des engagements de dépenses. Les administrations qui se sont dotées de règles budgétaires détaillées et ont accès à des marchés obligataires bien développés n'ont parfois aucune difficulté à financer les fluctuations des flux de trésorerie et peuvent dès lors se borner à limiter les engagements aux seuls crédits budgétaires annuels, tandis que les administrations opérant dans d'autres contextes sont souvent contraintes d'imposer aux organismes gérant des fonds publics des limites d'engagement sur des périodes bien plus brèves, en fonction des liquidités réellement disponibles et de prévisions robustes pour le court terme.

La procédure de contrôle des engagements est limitée aux dotations budgétaires ouvertes en début d'année, qui peuvent être éventuellement réajustées en cours d'année, par décrets ou arrêtés du Ministre de l'Économie et des Finances, conformément aux textes juridiques en vigueur.

74

Article 41 du code des juridictions financières.

Un contrôleur des engagements de dépenses exerce des contrôles a priori sur les engagements de l'ordonnateur. Les règles du contrôle des engagements sont fixées par le décret n°2-07 du 4 novembre 2008 relatif au contrôle des dépenses de l'Etat. La règle générale est que tous les engagements proposés par l'ordonnateur font l'objet d'un contrôle a priori. Ce contrôle est composé de deux volets :

- Un contrôle de régularité portant sur le respect des dispositions législatives et réglementaires d'ordre financier
- Un contrôle dit budgétaire portant sur :
 - La disponibilité des crédits et des postes budgétaires ;
 - L'imputation budgétaire ;
 - L'exactitude du montant de l'engagement ;
 - Le total des dépenses à laquelle l'administration s'oblige pour l'année d'imputation ;
 - La répercussion éventuelle de l'engagement sur l'emploi total des crédits de l'année en cours et des années ultérieures.

Par ailleurs un contrôle modulé de la dépense a été instauré, depuis 2012, sous certaines conditions dans les ministères.

Encadré 3.3 Le contrôle modulé de la dépense

Le CMD est un système de contrôle allégé en fonction de la capacité de gestion des services ordonnateurs, des enjeux et des risques liés à la nature de la dépense. L'allègement se traduit par l'abandon du contrôle de régularité pour les actes de dépenses dont la liste, les natures et les seuils sont fixés par décret. Les dépenses non soumises au contrôle de régularité font l'objet d'une fiche navette comportant tous les éléments permettant au comptable d'exercer le contrôle budgétaire qui a été maintenu. Un mécanisme de reclassement des services ordonnateurs, en fonction de l'évolution de leur capacité de gestion, peut être demandé au ministre des Finances par la TGR ou par les ministres dont relèvent lesdits services. La mise en place du contrôle modulé de la dépense (CMD) repose sur quatre principaux postulats de base : (i) l'augmentation de la capacité de gestion des services ordonnateurs ; (ii) la « qualification » des services ordonnateurs ; (iii) la modulation du contrôle de la dépense et (iv) le suivi de la qualité d'exécution de la dépense pour faire pérenniser le système.

Pour les actes bien définis, les contrôles de régularité des engagements par le contrôleur des engagements de dépenses sont limités aux engagements initiaux (contrats de location, marchés, conventions..). Sont toutefois maintenus les contrôles du volet budgétaire, notamment la disponibilité des crédits. Cet allègement est subordonné à la mise en place par l'ordonnateur d'un système de contrôle interne lui donnant les moyens de s'assurer que les engagements qu'il réalise respectent les réglementations en vigueur. Il est limité à des montants de dépense ne dépassant pas un certain seuil. Un système d'allègement supplémentaire de même nature est prévu pour des dépenses de montants plus élevés pour les services des ordonnateurs disposant d'un audit interne.

La TGR veille à ce que les services des ordonnateurs bénéficiant de ces procédures allégées respectent les règles de qualité de contrôle de la dépense exigées par celles-ci, notamment par un système d'indicateurs de suivi de la qualité de la dépense, par des vérifications a posteriori, par sondage et par nature des dépenses engagées et ordonnancées et par un système de suivi

et d'évaluation du processus de dépenses du service ordonnateur. Ces vérifications sont réalisées par les contrôleurs des engagements de dépenses.

Aujourd'hui, les montants des crédits sont totalement gérés par le système GID, lequel rend impossible tout dépassement du plafond de crédit. Le comptable et l'ordonnateur disposent d'un compte utilisateur qui leur donne accès au GID et peuvent conjointement vérifier dans le système que le plafond n'a pas été dépassé.

Aucun paiement ne peut être effectué si les procédures portant sur l'engagement n'ont pas été respectées et enregistrées sur une fiche navette.

Les dépenses sont payées par le comptable public sous sa responsabilité personnelle et pécuniaire dans le cadre d'obligations de contrôles strictement définies par le règlement de la comptabilité publique⁷⁵ et reprises dans le code des juridictions financières⁷⁶. Le comptable public est tenu d'exercer, avant visa pour paiement, le contrôle de la validé de la dépense portant sur :

- l'exactitude des calculs de liquidation ;
- l'existence du visa préalable d'engagement, lorsque ledit visa est requis ;
- le caractère libératoire du règlement ;

Il est en outre chargé de s'assurer de :

- la signature de l'ordonnateur qualifié, de son délégué ou du sous ordonnateur ;
- la disponibilité des crédits de paiement ;
- la production des pièces justificatives prévues par les nomenclatures établies par le ministre chargé de finances, dont celles comportant la certification du service fait par l'ordonnateur ou le sous-ordonnateur qualifié.

Les contrôleurs des engagements de dépenses qui n'exercent pas conformément aux règles leur fonction de contrôle peuvent être sanctionnés par des amendes par la Chambre de discipline budgétaire et financière de la Cour des comptes dans des conditions similaires aux comptables publics.

Enfin, l'administration marocaine gère ses disponibilités de trésorerie d'une manière dynamique, par des méthodes modernes de « cash management », ce qui lui permet à la fois d'éviter la constitution d'arriérés et d'avoir facilement accès au marché obligataire.

En résumé, un dispositif complet de contrôle des engagements de dépenses limite efficacement les engagements aux disponibilités indiquées dans les projections et aux allocations budgétaires révisées en cours d'exercice par le ministre chargé des finances.

Réformes en cours :

Le contrôle à priori des engagements évolue progressivement vers une « gestion budgétaire axée sur les résultats » et une approche de « gestion par les risques ». La « globalisation des crédits budgétaires » a été mise en place dans le cadre de la LOF 2015 et les exercices sont en train d'être déconcentrés.

⁷⁵ Elles étaient définies dans l'article 11 qui a été repris dans le décret n°2-07 du 4 novembre 2008 relatif au contrôle des dépenses de l'Etat.

⁷⁶ Article 37.

25.3. Respect des règles et procédures de paiement.

Champ de la composante : Administration centrale

Période sous revue : Au moment de l'évaluation

Cette composante évalue le degré de conformité avec les règles et procédures de contrôle des paiements d'après les éléments d'information disponibles, notamment en ce qui concerne le système de gestion de l'information, les registres tenus par le Trésor tenus ou par les ministères compétents.

Le décret de 1967 portant règlement général de comptabilité publique⁷⁷ donne les dispositions légales en matière de systèmes de contrôles établis pour les paiements. L'article 35 de ce décret indique que l'engagement des dépenses sans ordonnancement préalable (DSOP) doit figurer sur une liste établie par arrêté du ministre chargé des finances (article 35 du règlement de la comptabilité publique) à l'exception des salaires.

L'article 1 de l'arrêté du ministre de l'Économie et des Finances fixe la liste des dépenses pouvant être payées sans ordonnancement préalable.⁷⁸ Les postes principaux concernent la rémunération du personnel civil et militaire de l'État et les dépenses relatives à la dette publique.

Les dépenses effectuées sans ordonnancement au cours des trois derniers exercices sont reportées dans le tableau suivant.

Tableau 3.28 : Dépenses effectuées sans ordonnancement au cours des trois derniers exercices

Année	Montant
2013	14 206 275 414
2014	14 631 508 658
2015	22 531 066 204
Total général	51 368 850 276
Total des dépenses	308 390 146 014
DSO en % du total des dépenses	16.7%

Source : TGR

Les dépenses salariales ne faisant pas l'objet de modification de situation de l'agent (hors champ de l'indicateur), les dépenses d'un faible montant et les dépenses sur dons extérieurs ne sont pas soumises au volet contrôle de régularité.

Ces dépenses doivent cependant faire l'objet d'un état mensuel établi sous la responsabilité de l'ordonnateur transmis au contrôleur des dépenses engagées.

L'article 2 de l'arrêté du MEF précise que le Trésorier Général du Royaume et les receveurs des finances doivent adresser chaque mois aux ordonnateurs et au contrôle des engagements de dépenses une situation indiquant, par chapitre, article, paragraphe et, éventuellement par sous-répartition, le montant des dépenses payées sans ordonnancement préalable.

⁷⁷ Décret royal n° 330-66 du 21/04/1967 (10 moharrem 1387) portant règlement général de comptabilité publique. (B.O. n° 2843 du 26/04/1967, p. 452).

⁷⁸ Arrêté du ministre des finances n° 681-67 du 12/12/1967 (12 décembre 1967) fixant la liste des dépenses qui peuvent être payées sans ordonnancement préalable. Bulletin Officiel n° 2879 du 3/01/1968

Au niveau des réquisitions, le visa l'engagement doit être approuvé selon des procédures dérogatoires par le TGR ou, si celle-ci refuse aussi son autorisation, par le chef du gouvernement après consultation de commissions spécialisées.

Quasiment tous les paiements sont effectués conformément aux règles des procédures précédemment mentionnées et aucun recours à des procédures simplifiées ou d'urgence sans passer par des autorisations budgétaires n'était effectué en dehors de la réglementation. Le tableau des dépenses budgétaires ayant été exécutées par réquisition (ou passer outre) qui a été fourni par la TGR pour l'année 2014 est reporté ci-dessous.

Tableau 3.29 : Dépenses effectuées par réquisition au cours de l'exercice 2014

DEPARTEMENT	Montant en MAD
04 - Chef du gouvernement	200 000.00
12 - Ministère de la Santé	681 059.89
17 - Ministère de l'Équipement, des Transports et de la Logistique	6 575 425.92
30 - Ministère de l'habitat et de la Politique de la ville	24 999.60
34 - Administration de la défense nationale	754 293.24
51 - Délégation générale à l'administration pénitentiaire et à la réinsertion	50 000.00
Total des dépenses effectuées par réquisition	8 285 778.65
Total des dépenses	308 390 146 014
Total des dépenses effectuées par réquisition en % du total des dépenses	0.0027%

Ce tableau montre que plus de 99.9973% des paiements étaient, en 2014, effectués conformément aux règles des procédures habituelles.

Indicateur	Note	Explication
PI-25 : Contrôles internes des dépenses non salariales	A	Méthode de notation M2
25.1. Séparation des tâches	A	Les fonctions sont dûment séparées tout au long du processus. Les responsabilités sont clairement définies.
25.2. Efficacité du contrôle des engagements de dépenses	A	Des contrôles d'engagement des dépenses détaillées ont été mis en place et limitent de manière efficace les engagements aux allocations budgétaires approuvées. Les engagements ne sont pas limités par la disponibilité de la trésorerie, car celle-ci est gérée par des méthodes modernes de « cash management ». Néanmoins le ministre chargé des finances a la possibilité de réduire ou de geler les crédits en cas d'impérieuse nécessité.
25.3. Respect règles et procédures de paiement.	A	Plus de 90 % des paiements sont effectués conformément aux règles ces procédures habituelles. Les exceptions aux procédures habituelles sont autorisées à l'avance et dûment justifiées.

PI-26 : Audit interne

Cet indicateur évalue les normes et procédures appliquées aux audits internes.

26.1. Portée de l'audit interne.

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales.

Période sous revue : Au moment de l'évaluation

La composante évalue l'ampleur des audits auxquels les entités publiques sont soumises en mesurant la proportion des dépenses prévues totales ou des recettes recouvrées par les entités faisant l'objet d'audits annuels, que des audits de grande ampleur aient été réalisés ou non.

La couverture institutionnelle

Au Maroc, la totalité de l'administration centrale est soumise à l'audit interne. Cet audit est assuré par l'IGAT, l'IGF, les IGM, ainsi que par la TGR, qui effectue un contrôle à posteriori de la capacité de gestion des ordonnateurs.

L'IGF est un corps supérieur d'inspection institué auprès du Ministre des Finances par le Dahir du 14 avril 1960 à compétence interministérielle. Cette inspection dispose de missions étendues qui consistent à :

- vérifier les services de caisse et de comptabilité deniers et matières des comptables publics et des différents agents de l'Etat et des Collectivités territoriales ;
- s'assurer de la régularité des opérations des ordonnateurs de recettes ou de dépenses publiques et de tous administrateurs ;
- contrôler la gestion des administrations publiques, des Collectivités territoriales, des établissements et entreprises publics ainsi que des associations bénéficiant de subventions de l'État ;
- auditer les projets publics financés par les organismes internationaux ;
- effectuer des enquêtes et des études dans les domaines budgétaires et financiers ;
- évaluer les politiques et les programmes.

En ce qui concerne les ministères, ils doivent inclure dans leur organisation une Inspection Générale Ministérielle (IGM) et une structure d'audit et de contrôle de gestion tel qu'exigé par le décret du 2 décembre 2005 (article n° 6).

Par ailleurs, selon le décret n° 2.11.112 du 03 juin 2011 relatif aux IGM, la fonction d'audit interne relève des attributions des IGM et ce conformément à l'article n° 2 dudit décret.

La mission d'audit de capacité de gestion des ordonnateurs et des sous ordonnateurs des services de l'Etat est assurée respectivement par l'IGF et la TGR, sur la base d'un référentiel approuvé par le ministre des Finances par l'arrêté n°2292.08 du 19 décembre 2008 et couvrent les aspects suivants :

- capacité de gestion financière (ACG) ;
- capacité d'exécution de la dépense ;
- capacité de contrôle interne ;
- capacité de gestion de l'information.

La TGR, à travers la Direction du contrôle de l'audit et de l'inspection, établit des plans d'audit de capacités des ordonnateurs visant à examiner si les conditions de mise en œuvre du contrôle modulé de la dépense (notamment l'étendue du contrôle des engagements de dépenses) sont réunies et maintenues.

L'opérationnalité de l'audit

En pratique, seul un nombre limité de ministères dispose d'une inspection ministérielle effectivement opérationnelle. Il s'agit principalement du MEF, du METL et du Ministère de l'Agriculture. Le tableau suivant permet de calculer le taux de couverture de ministères disposant d'une IGM opérationnelle en fonction du niveau de crédit qui leur a été attribué pour l'exercice 2014.

Tableau 3.30 : Répartition des ministères par critère d'opérationnalité de leur IGM (en millions de dirhams et pourcentage du total)

Ministères	Crédits 2014	en % du total des crédits
Ministère de l'Équipement, du Transport et de la Logistique	8 699.20	3.18%
Ministère de l'Économie et des Finances	8 807.46	3.22%
Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime	7 891.98	2.89%
Total des ministères disposant d'une IGM opérationnelle	25 398.64	9.30%
Ministères ne disposant pas d'une IGM opérationnelle	247 767.46	90.70%
TOTAL	273 166.10	100.00%

Source : calculs des auteurs à partir de la LF 2014

Ce tableau montre qu'environ 10% du montant des dotations budgétaires est couvert par un audit interne ministériel fonctionnant de manière opérationnelle.

Dans le cadre de ses missions, l'IGF est chargée d'accompagner les IGM dans l'introduction de l'audit interne et d'évaluer la performance au sein des départements ministériels. Cependant, elle n'exerce pas un contrôle permanent et systématique sur tous les services et les entités publiques qu'elle est chargée de surveiller. L'IGF a progressivement introduit les normes internationales d'audit, notamment l'approche par les risques et l'appui au contrôle interne de manière à étendre la couverture opérationnelle de son audit.

Les tableaux suivants présentent le nombre de rapports transmis par l'IGF aux entités entre 2013 et 2015, afin de déterminer de taux de couverture de l'audit.

Tableau 3.31 : Nombre de rapports transmis par l'IGF aux entités audités (2013-2015)

Ministère	2013	2014	2015
Chef de gouvernement	6	5	1
Haut-commissaire au plan			1
Haut-commissariat aux eaux et forêts et à la lutte contre la désertification	2	1	2
Ministère chargé des relations avec le parlement			
Ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes	15	5	18
Ministère de la Communication	2	1	
Ministère de la Culture			2
Ministère de la Jeunesse et des Sports	3	2	1
Ministère de la Santé	3	1	5
Ministère de la solidarité, la femme, la famille et du développement social	2	2	2
Ministère de l'Artisanat	2	2	
Ministère de l'Education nationale	11	2	7
Ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle	7	1	
Ministère de l'Énergie, des mines, de l'eau et de l'environnement	6	2	5
Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de la Formation des Cadres		1	
Ministère de l'Équipement, des Transports et de la Logistique	7	9	6
Ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de la politique de la ville	5	2	1
Ministère de l'industrie, du commerce et des nouvelles technologies	6	2	3
Ministère délégué auprès du chef du gouvernement chargé de la fonction publique et de la modernisation de l'administration		1	2
Ministère délégué auprès du chef du gouvernement chargé des marocains résidents à l'étranger	1	1	
Ministère des Affaires étrangères			
Ministère du Tourisme	3	1	
Secrétariat général du gouvernement	2		1
Ministère délégué auprès du chef du gouvernement chargé des affaires générales et de la gouvernance	1		2
Ministère des habous	1	3	1
Ministère de l'Intérieur		88	86
Ministère de la justice		1	1
Ministère délégué auprès du premier ministre chargé de l'administration de la Défense nationale		1	
TOTAL	85	134	147

Source : IGF

Tableau 3.32 : Nombre et pourcentage de ministères audités par l'IGF entre 2013 et 2105

	2012	2013	2014	2015	Moyenne
Nombre de rapport	23	19	22	19	28
Pourcentage de ministères audités	45.10%	37.25%	43.14%	37.25%	54.90%

Source : calcul des auteurs

Le tableau précédent montre que l'IGF a couvert, en s'appuyant sur une approche par les risques, en nombre, près de 55% des ministères sectoriels.

En résumé, l'analyse des statistiques qui ont été transmises à la mission portant sur le nombre de ministères audités au cours des quatre derniers exercices permet de déterminer que, le contrôle opérationnel de l'audit externe porte sur plus de 50% des entités de l'administration centrale.

En résumé, **la majorité** des entités de l'administration centrale sont assujetties à des audits internes.

26.2. Nature des audits et normes appliquées.

Champ de la composante : Administration Centrale

Période sous revue : Au moment de l'évaluation

La composante évalue la nature des audits réalisés et le degré d'adhésion aux normes professionnelle et vérifie notamment si les activités d'audit portent uniquement sur la conformité financière (fiabilité et intégrité des informations financières et opérationnelles et respect des règles et procédures) ou si une démarche plus globale et un processus d'assurance qualité sont également mis en place.

Pour évaluer son degré d'adhésion aux bonnes pratiques et élaborer un plan de certification d'assurance qualité des missions, l'IGF a procédé, en novembre 2013, à une autoévaluation⁷⁹ de ses activités. Les principales conclusions sont résumées dans l'encadré suivant.

Encadré 3.4: principales conclusions du rapport d'autoévaluation de l'IGF:

Le projet de plan stratégique de l'IGF permet de déterminer la manière dont l'organisation coordonne ses activités en contribuant à sa performance globale ; mais la structure organisationnelle est actuellement peu adaptée à la mise en place de la stratégie définie.

La programmation annuelle des activités est initiée par une lettre du Ministre de l'Economie et des Finances, réalisée sur proposition du Chef de Service de l'IGF, adressée aux différents ministères. Elle s'ajoute aux missions demandées par le Ministre et à celles proposées par le Chef de Service. La plupart des missions demandées sont insuffisamment précises quant à leur objet et leur domaine d'intervention. Les inspecteurs, non informés des faits générateurs de la demande de mission et des risques qui pourraient avoir été décelés par les autorités de gestion, peuvent être amenés à devoir analyser tous les domaines d'activités, ce qui n'est sans impacter l'efficacité de la mission en matière de budget temps et de ressources nécessaires ;

Il n'existe actuellement pas de processus pérenne permettant de recueillir régulièrement l'information sur des variables importantes pour la planification et l'analyse des risques, par exemple, l'exécution budgétaire, le recouvrement des impôts ;

Le processus de recrutement et de titularisation au sein de l'IGF est extrêmement rigoureux, mais mériterait d'être amélioré aussi bien dans la forme que dans le fond ;

L'IGF élabore des plans de formation, axés principalement sur les aspects métiers (comptabilité, normes IFRS, audit et contrôle interne, etc.);

L'IGF effectue avec l'IGAT des missions conjointes d'audit des projets INDH qui font l'objet de financements multilatéraux. Un référentiel partagé a été élaboré conjointement. Il comprend les termes de référence, le guide de certification, la charte d'audit et l'instruction conjointe du Ministère de l'Economie et des Finances et du Ministère de l'Intérieur déterminant le périmètre des missions.

L'IGF a mis en place un système d'information de gestion des missions (SIGEM) qui permet l'implémentation des programmes de travail par type de mission, l'affectation des auditeurs au sein de la mission et la sauvegarde de l'ensemble des documents de travail (dossier permanent et dossier de l'exercice pour les missions récurrentes). Cependant, ce système n'est actuellement utilisé que par une minorité des inspecteurs des finances ;

L'IGF a besoin d'identifier formellement les processus d'audit selon les exigences des normes internationales d'audit (voir en particulier la norme ISA 220 sur les audits financiers) ou les normes applicables dans les domaines spécifiques.

Au sein de l'IGF, il n'y a pas de contrôle de qualité formalisé pour assurer que les rapports d'audit de l'IGF sont élaborés conformément aux normes applicables. Actuellement la revue qualité des rapports est effectuée par le Chef de service, appuyé par des inspecteurs des finances désignés de manière informelle. Cette revue de qualité porte seulement sur le rapport et non sur l'ensemble des phases du processus d'audit.

Suite à l'autoévaluation faite par l'IGF, un manuel d'audit de performance a été élaboré en juin 2013 et un plan de certification d'assurance qualité des missions a été arrêté en novembre 2013, accompagné d'un référentiel des normes de l'inspection générale des finances en février 2014. Par ailleurs, un jumelage institutionnel financé par l'UE a été mis en place entre l'IGF et ses homologues français et portugais et des guides d'audit ont été élaborés pour l'ensemble des secteurs (7 guides).

Au niveau de la TGR, les fonctions de contrôle interne et d'audit interne sont effectuées respectivement par la division du contrôle interne (DCI) et par la division de l'audit et de l'inspection (DAI) qui dépendent de la Direction du contrôle, de l'audit et de l'inspection (DCAI)

Le service de capacité de gestion des ordonnateurs est chargé, avec l'IGF, de procéder aux audits de capacité des services des ordonnateurs et sous-ordonnateurs dans le cadre du contrôle modulé de la dépense (CMD).

Un processus de renforcement de l'assurance de la qualité a été mis en place au sein de la fonction d'audit interne, notamment au travers de plusieurs chartes (chartes des organes de contrôle, charte pour l'Auditeur Interne pour l'informer sur ses objectifs et ses méthodes, clarifier ses missions et rappeler ses règles de conduite) et une cartographie des risques au niveau du Ministère des finances a été élaborée pour être mise en œuvre à partir de 2014 pour l'élaboration du plan d'audit de l'année 2015. En outre, l'IGF a réalisé, en 2013, un document d'évaluation des risques des marchés publics.

Les normes d'audit précises instituées par le référentiel de l'IGF sont strictement fondées sur les *Lignes directrices sur les normes de contrôles internes à promouvoir dans le secteur public, INTOSAI, Gov. 9100*. La place de l'analyse des systèmes y est centrale, ainsi que l'approche par les risques, mais elle se place dans une perspective de conformité aux règles budgétaires et financière de la dépense.

Sur le plan opérationnel, la réalisation des missions de l'IGF selon leur type (voir tableau de la composante 26.3) montre cependant que la place de l'analyse des systèmes dans les audits de l'IGF est faible et décroissante au cours des dernières années (4 audits de capacité de gestion, 4 vérifications de services financiers).

En résumé, les audits financiers effectués par l'IGF au cours de la période sous revue, ainsi qu'au moment de l'évaluation sont surtout des audits financiers et de régularité. Certains audits de performance ont été réalisés par l'IGF en 2013. Par ailleurs, le contrôle de capacité des ordonnateurs menés par la TGR et l'IGF visait surtout à examiner si les conditions de mise en œuvre du contrôle modulé de la dépense (notamment l'étendue du contrôle des engagements de dépense) étaient réunies et maintenues.

Réformes en cours

Suite à l'autoévaluation réalisée par l'IGF en 2013, le contrôle qualité des missions a été renforcé à travers la mise en place de réunions de suivi des missions, incluant le renforcement de l'approche par les risques (hiérarchisation des priorités en fonction de la maturité des services ordonnateurs et des enjeux budgétaires et financiers de la dépense) et l'évolution du rôle de l'IGF d'évaluation et de lutte contre la fraude et la corruption en laissant davantage le contrôle de la régularité aux organes de contrôle ministériels.

La nouvelle LOF 2015 est clairement orientée sur des objectifs de performance et l'IGF est aujourd'hui outillée pour réaliser ce type d'audit grâce au programme jumelage financé par l'Union européenne.

26.3. Exécution d'audits internes et rapports d'audit.

Champ de la composante : Administration Centrale

Période sous revue : Dernier exercice clos

La composante évalue les éléments attestant l'existence d'une fonction efficace d'audit interne (ou de suivi des systèmes), sur la base de la préparation de programmes d'audit annuels et de leur mise en œuvre effective, notamment la disponibilité de rapports d'audit interne.

La planification des missions de l'IGF s'appuie sur une note de cadrage qui spécifie l'objet de la mission, les chiffres clefs, les risques, le périmètre des axes prioritaires à vérifier et le budget sur une certaine période de temps.

Comme précédemment indiqué, l'IGF programme ses missions sur la base d'une cartographie des risques et se coordonne avec les autres structures de contrôle pour effectuer sa programmation. Elle annule aussi son contrôle s'il apparaît que la Cour des Comptes effectue un audit au même moment.

Le nombre de missions prévues et réalisées par l'IGF entre 2012 et 2014 est reporté dans le tableau suivant.

Tableau 3.32 : Missions réalisées pour la période 2012-2014

Type de mission	2012		2013		2014	
	program	réalisé	program	réalisé	program	réalisé
Audit de projets financés par les bailleurs de fonds	50	50	54	54	49	49
Audit des administrations publiques	16	22	5	3	11	6
Etudes et évaluation	3	4	3	2	5	5
Vérification des services financiers	17	17	8	8	4	4
Autres missions	5	5	4	4	4	2
Total par année	91	98	74	71	73	66
Taux de réalisation	107.69%		95.95%		90.41%	

Source : IGF

Ce tableau permet de relever que le taux d'exécution des audits planifiés a été compris entre 90% et 108% entre 2012 et 2014. Ce tableau montre également que la plupart des audits effectués par l'IGF ont concerné l'INDH et les projets financés par les bailleurs de fonds (plus de 74% des audits réalisés par l'IGF pour le dernier exercice clos). Les audits de capacité de gestion des ordonnateurs en dehors du MEF ont représenté moins de 8% des du total audits, principalement à cause du projet de jumelage qui a pesé sur le plan de charge de l'IGF.

Le tableau suivant présente les audits planifiés et réalisés respectivement par l'IGF et la TGR (audits de capacité de gestion des ordonnateurs et sous-ordonnateurs) entre 2012 et 2014.

Ils sont généralement assez bien respectés et les rapports sont communiqués aux responsables des entités concernés et transmis à la Cour des comptes.

Tableau 3.33 : Tableau résumé des missions planifiées et réalisées par l'IGF et la TGR pour la période 2012-2014

Missions d'audit interne	2012		2013		2014	
	Planifié	Réalisé	Planifié	Réalisé	Planifié	Réalisé
IGF	91	98	74	71	73	66
TGR	148	98	147	73	151	79
Total	239	196	221	144	224	145
Taux de réalisation		82.01%		65.16%		64.73%

Sources : IGF et IGR

Ce tableau permet de faire ressortir que l'IGF et la TGR mettent en place chaque année un programme d'audit annuel et qu'au cours du dernier exercice clos, la majorité des audits planifiés par l'IGF ou la TGR ont été menés à bien.

26.4. Suite donnée aux audits internes.

Champ de la composante : Administration Centrale

Période sous revue : rapports d'audit des trois dernières années fiscales

La composante examine l'ampleur des suites données par les directions aux conclusions des audits internes, c'est-à-dire si les directions commentent les recommandations des auditeurs et prennent les mesures appropriées pour y donner suite.

A la suite des audits qui ont été menés, l'IGF envoie un rapport aux administrations auditées qui disposent d'un délai de quinze jours pour répondre aux conclusions de l'audit. Les rapports d'audit obéissent en effet à la procédure contradictoire qui permet aux entités auditées de répondre aux observations et de commenter les recommandations émises. Par la suite, l'entité auditée n'a pas pour obligation d'envoyer un rapport indiquant les mesures qui ont été mises en place après l'audit, ni de les inclure dans son rapport final. Les rapports de l'IGF font état de systèmes qui fonctionnent de manière satisfaisante dans la plupart des entités contrôlées.

Les inspecteurs des finances doivent cependant vérifier si les recommandations formulées lors des précédentes missions ont été mises en place et les constats établis font l'objet d'un rapport. Les conclusions de ces rapports sont utilisées pour élaborer le programme ultérieur des missions (plan d'audit). Le suivi de la mise en œuvre de recommandations est effectué grâce à un système informatique dont l'IGF s'est dotée en janvier 2009, lequel conserve des statistiques sur le nombre de recommandations acceptées et mises en œuvre.

Un tableau produit par l'IGF sur la base de ces données indique que plus de 83% des missions réalisées en 2014 font l'objet d'un suivi systématique des recommandations formulées par les auditeurs. Le tableau ci-après présente la synthèse des recommandations correspondantes aux 83% des missions de l'IGF dont le suivi a été assuré.

Tableau 3.34 : Tableau récapitulatif de suivi des recommandations pour la période 2012 à 2014

	2012		2013		2014	
	Rec.émises	Rec. mises en œuvre	Rec.émises	Rec. mises en œuvre	Rec.émises	Rec. mises en œuvre
Nombre	284	139	569	283	541	272
Pourcentage mis en œuvre		48.94%		49.73%		50.28%

Source : IGF

Au vu des informations produites par les sources statistiques de l'IGF, synthétisées dans le tableau précédent, il apparaît qu'une mise en œuvre partielle ou totale a fait suite, en 2014, aux recommandations d'audit pour la majorité des entités contrôlées.

Indicateur	Note	Explication
PI-26 : Efficacité de l'audit interne	C	Méthode de notation M1
26.1. Portée de l'audit interne	C	La majorité des entités de l'administration centrale est assujettie de manière opérationnelle à des audits externes.
26.2. Nature des audits et des normes appliquées	C	En 2014, les audits de contrôle ont encore été essentiellement axés sur la conformité financière. La part la plus importante des audits effectués par l'IGF ont été relatifs à l'INDH et aux projets financés par les bailleurs de fonds.
26.3. Exécution d'audits internes et rapports d'audit	C	La majorité des missions prévues dans les plans d'audits a été menée à terme au cours du dernier exercice clos.
26.4. Suites données aux rapports d'audits internes.	C	L'IGF suit les recommandations de 83% des audits réalisés en 2014 ; sur cette base, la majorité des entités auditées procède partiellement ou totalement à la mise en place de mesures.

3.6 Comptabilité et reporting

PI-27 : Intégrité des données financières

Cet indicateur évalue dans quelle mesure les comptes bancaires du trésor, les comptes d'attente et les comptes d'avance font l'objet d'un rapprochement régulier et comment les méthodes en place appuient l'intégrité des données financières.

27.1. Rapprochement des comptes bancaires.

Champ de la composante : Administration centrale

Période sous revue : Au moment de l'évaluation, portant sur l'exercice précédent.

Cette composante analyse la possibilité de comparer en temps opportun toutes les données sur les transactions financières de l'État avec les opérations comptables, et consolider ces données afin de pouvoir effectuer des rapprochements pour, d'une part, s'assurer de l'intégrité des relevés comptables et des états financiers et d'autre part, prendre les mesures appropriées en cas de constat de divergence.

Rappelons que le principe d'unité de caisse prévaut au Maroc et que tous les comptes des administrations publiques centrales sont logés dans différents sous-comptes du Compte Unique du Trésor à la Banque Centrale/Bank Al Maghrib (BAM).

Chaque comptable direct relevant de la TGR, au niveau central ou régional, dispose d'un seul sous-compte ouvert auprès de la BAM. Tous ces sous-comptes sont remis à niveau en fin de journée et le solde du Trésor est donc établi quotidiennement au niveau du compte central.

La BAM adresse quotidiennement un relevé du compte central aux services de la TGR retraçant, outre le solde global du compte du Trésor, les opérations de débit et de crédit imputés aux sous-comptes de l'ensemble des comptables. Les enregistrements de ces comptes sont réconciliés quotidiennement par les services comptables de la TGR.

Par ailleurs, le GID est interfacé avec une application qui permet à chaque comptable de la TGR, ainsi qu'aux comptables régionaux, de connaître quotidiennement la situation des dépenses effectuées jusqu'au paiement effectif. Le comptable peut donc savoir, à travers le GID, à quel moment une dépense a été prise en charge, transmise à la BAM pour paiement et effectivement payée.

Le trésorier provincial procède mensuellement au rapprochement des recettes et des dépenses de ses comptables subordonnés. Il adresse mensuellement un fichier des opérations de débit et de crédit effectuées sur son sous-compte à la BAM, ainsi que ceux de ses subordonnés, appuyé d'un état de rapprochement du sous-compte précité.

En ce qui concerne la consolidation des opérations comptables qui sont effectuées entre les comptables régionaux, le trésorier régional procède au rapprochement des recettes et des dépenses et il adresse mensuellement à la TGR un fichier des opérations de débit et de crédit effectuées sur son compte à BAM.

Le service central de la TGR consolide également mensuellement l'ensemble des opérations des dépenses et de recettes transmises par les comptables rattachés aux différentes trésoreries et centralise les divers versements des comptables rattachés.

Les rapprochements sont effectués par le biais de deux applications informatiques qui permettent de vérifier et de rétablir le cas échéant la concordance entre la comptabilité de l'État et les opérations retracées au compte courant du Trésor.

27.2. Comptes d'attente

Champ de la composante : Budget de l'Etat

Période sous revue : Au moment de l'évaluation, portant sur l'exercice précédent

Cette composante évalue la régularité avec laquelle les comptes d'attente, y compris les dépôts divers/autres éléments de passif, sont rapprochés et apurés en temps voulu. Lorsque les comptes d'attente ne sont pas apurés, les rapports financiers peuvent subir des distorsions, ce qui peut favoriser des comportements frauduleux ou des actes de corruption.

La législation marocaine impose que tous les comptes d'imputation provisoire soient apurés au bout de 3 mois. Les opérations d'imputations sont réalisées au travers des systèmes informatiques liés à la comptabilité et des états de développement peuvent être produits et analysés. La TGR a également indiqué que ces comptes étaient régularisés rapidement, car, dans tous les cas, les comptes d'imputation provisoire doivent légalement être régularisés au plus tard en fin d'exercice.

Pour éviter l'accumulation des opérations aux comptes d'attente, la TGR procède au rapprochement des comptes d'attente dans un délai inférieur à un mois à compter de la fin de la période. Par ailleurs, la TGR a affirmé que suffisamment de données étaient collectées sur toutes les transactions de recettes et de paiements pour éviter toute accumulation importante des comptes d'attente.

27.3. Comptes d'avances.

Champ de la composante : Budget de l'Etat

Période sous revue : Au moment de l'évaluation, portant sur l'exercice précédent

Cette composante évalue la mesure dans laquelle les comptes d'avances sont rapprochés et apurés. Les avances couvrent les montants versés aux fournisseurs dans le cadre des marchés publics, ainsi que les avances au titre des déplacements et des dépenses opérationnelles. Dans le cas des marchés publics, le calendrier d'apurement doit être conforme aux modalités contractuelles et les autres processus d'apurement se conformer aux réglementations nationales.

Le paiement d'avances de dépenses, par exemple pour des travaux effectués lors de l'exécution des marchés est régularisé lors de la finalisation des travaux, mais ces situations sont très peu fréquentes.

Il n'existe pas d'avance sur salaires. Les avances au personnel (par exemple, pour des dépenses de voyage) sont faites à travers la caisse d'avance et régularisées dès que les pièces sont disponibles.

La loi exige que le régisseur régularise les avances qui ont été faites dans un délai maximum de deux mois, mais les opérations sont généralement régularisées avant la fin du mois. Par ailleurs, les comptes d'avance sont, à de rares exceptions près, tous apurés en fin d'exercice, car il n'y a pas de report de solde. Le régisseur ne peut demander une augmentation de sa caisse s'il n'obtient pas les justificatifs nécessaires à l'imputation définitive et il devient responsable vis-à-vis du comptable, s'il ne lui a pas produit les pièces justificatives dans le délai légal de deux mois.

27.4. Processus en place pour assurer l'intégrité des données financières.

Champ de la composante : Budget de l'Etat

Période sous revue : Au moment de l'évaluation

La politique générale de sécurité la TGR note n°58/07/TGR définit l'engagement de l'institution à promouvoir la sécurité de l'information et des données et en particulier leur intégrité et définit aussi les rôles et les responsabilités des acteurs de la TGR à assurer cette fonction : les services de gestion des risques et les services de sécurité des systèmes informatiques.

La politique de sécurité de l'information de la TGR (publiée par note de service n°18/09/TGR du 27/05/2009) est adossée à la norme ISO 27002 et traités dans le chapitre intitulé «disposer d'un contrôle d'accès approprié ».

Sur la base de ces textes juridique et du schéma directeur informatique qui a supporté l'élaboration du GID, le système a été configuré pour assurer l'intégrité des données et définir les responsabilités pour l'entrée des données. L'accès aux fichiers n'est réservé qu'à certaines personnes autorisées et toutes les modifications apportées à ces données sont enregistrées dans les fichiers log qui sont vérifiés par les deux équipes de supervision, internes à la TGR chargées de vérifier l'intégrité du système et des données (les services de gestion des risques et les services de sécurité des systèmes informatiques).

L'assurance de l'intégrité des données à la TGR est donc la résultante :

- Des mécanismes de gestion des habilitations développés dans les différents systèmes informatiques qui sont explicités dans le référentiel de contrôle interne de l'environnement métier. Ces mécanismes sont basés sur des profils différents fournissant des accès appropriés qui permettent d'assurer la séparation des tâches et leur contrôle sur toute la chaîne de l'exécution de la dépense (voir indicateur PI-25.1);
- Le chiffrement des données et des échanges sensibles pour préserver la confidentialité et l'intégrité données échangées ;
- Le cloisonnement des réseaux de manière à protéger les ressources informatiques (serveurs et applications) contre les accès non autorisés ;
- Les différents audits de sécurité réguliers qui permettent d'identifier les risques de sécurité et de les traiter de manière adéquate.

En résumé, l'accès aux fichiers est accordé sur une base limitée et les modifications apportées à ces données sont enregistrées. Ces activités génèrent une piste d'audit et deux unités d'audit dédiées sa l'intégrité des données sont opérationnelles : le service de gestion des risques et le service de la sécurité informatique.

Indicateur	Note	Explication
PI-27 : Intégrité des données financières	B+	Méthode de notation M2
27.1. Rapprochement des comptes bancaires	B	Le rapprochement des comptes bancaire est quotidien. Le trésorier provincial et les services centraux de la TGR procèdent mensuellement à une consolidation des relevés comptables.
27.2. Comptes d'attente	A	Le rapprochement des comptes d'attente est effectué au moins une fois par mois, dans un délai d'un mois à compter de la fin de la période. Les comptes sont apurés en temps voulu, au plus tard lors de la période complémentaire de la fin de l'exercice.
27.3. Comptes d'avances	B	Le rapprochement des comptes d'avance doit légalement être effectué au moins tous les deux mois afin de régulariser les avances. En pratique, les comptes d'avance sont généralement apurés dans les délais.
27.4. Processus en place pour assurer l'intégrité des données financières	A	L'accès aux fichiers est accordé sur une base limitée et les modifications apportées à ces données sont enregistrées dans le système et génèrent une piste d'audit. Par ailleurs, deux unités d'audit dédiées à l'intégrité des données sont opérationnelles à la TGR.

PI-28 : Rapports budgétaires en cours d'exercice

Cet indicateur analyse la qualité et la facilité avec laquelle le suivi sur l'exécution du budget (recettes et dépenses) est effectué. Il concerne les rapports produits à usage interne et non ceux qui sont rendus publics.

28.1. Portée et comparabilité des rapports.

Champ de la composante : Budget de l'État

Période sous revue : Dernier exercice clos

Cette composante évalue la mesure dans laquelle les informations sont présentées dans des rapports en cours d'année sous une forme qui se prête à des comparaisons faciles avec le budget initial (en ce sens qu'ils couvrent les mêmes éléments, qu'ils utilisent la même base de comptabilité et qu'ils sont présentés de la même manière).

Le MEF donne un accès à un serveur de reporting qui a été développé sur le GID et qui permet à chaque utilisateur habilité du système de produire lui-même son rapport d'exécution selon le niveau de désagrégation ou les classifications qu'il souhaite pour un champ bien déterminé. Par exemple, chaque ordonnateur peut générer le reporting pour le budget dont il a la responsabilité. Les services transversaux peuvent demander à la TGR des données d'exécution budgétaire couvrant un champ plus large.

Le serveur de reporting permet aux utilisateurs qui y ont accès:

- de connaître, en temps réel, l'état d'exécution de la dépense effectuée par chacun des acteurs intervenant (ordonnateur, contrôleur et comptable) et à chaque étape du cycle budgétaire (engagement, liquidation, ordonnancement) ;
- de localiser immédiatement les points de blocage dans l'état d'avancement de l'exécution du budget ;
- de réaliser à la demande les rapprochements des écritures et identifier facilement les points de divergence ;
- de suivre en temps réel l'état de consommation des crédits (tableau de bord) ;
- de produire automatiquement les données nécessaires à la production de la loi de règlement (au niveau des dépenses) ;
- de suivre l'exécution des dépenses jusqu'aux traitements comptables par addition de logiciels spécifiques en bout de chaîne (prise en charge comptable, ordre de paiement, paiement effectif).

Avec l'outil de reporting du GID, chaque intervenant dans l'exécution de la dépense publique (Ordonnateurs, TGR) peut donc produire, pour toutes les dépenses budgétaires qui le concerne (hors dette publique et rémunérations du personnel), un rapport d'exécution du budget depuis l'ouverture des crédits jusqu'à l'élaboration de la loi de règlement et ce pour toutes les composantes du budget de l'Etat (Budget Général, Compte Spéciaux du Trésor et SEGMA).

Le service de reporting informatique inclut également les transferts aux unités déconcentrées de l'administration centrale, car il permet d'établir un rapport d'exécution du budget au niveau de détail le plus fin.

Au niveau des recettes, le GIR permet également d'effectuer une comparaison des recettes entre les dotations initiales et les montants recouverts, mais il n'est logé qu'à la TGR, si bien que les utilisateurs du budget doivent se référer au bulletin statistique produit et rendu public par la TGR, les présentant selon une classification économique.

En définitive, la couverture et la classification des données permettent d'effectuer des comparaisons directes avec le budget initial pour la partie des dépenses y compris les dépenses effectuées à partir des transferts aux unités déconcentrées de l'administration centrale. Cette comparaison ne se fait pas systématiquement de manière transversale pour les dépenses et de manière plus agrégée pour les recettes.

28.2. Calendrier de publication des rapports.

Champ de la composante : Budget de l'État

Période sous revue : Dernier exercice clos

Cette composante détermine si cette information est soumise en temps voulu et s'accompagne d'une analyse et de commentaires sur l'exécution du budget.

Comme indiqué dans la précédente composante, le service de reporting du GID permet essentiellement aux ordonnateurs d'établir des rapports en temps réel pour leurs budgets respectifs sous une forme qui se prête à des comparaisons faciles avec le budget initial au niveau de détail le plus fin, selon les classifications économique ou administrative.

Les utilisateurs de ce service peuvent produire, au moins mensuellement, un rapport d'exécution du budget pour les domaines et les entités qui les concernent.

De plus et selon les informations obtenues, la TGR, seule habilitée à générer des rapports transversaux sur l'ensemble du budget, produit à la demande un rapport mensuel de l'exécution du budget, sur la base de la classification économique, qu'elle distribue à la DTFE et au comité de conjoncture.

A ce jour, les directions transversales du MEF n'ont pas accès à ces fonctionnalités du service de reporting du GID, en ce sens qu'elles n'ont pas la possibilité de produire directement un rapport de l'exécution du budget pour tous les services centraux.

En résumé, les ordonnateurs peuvent produire instantanément, pour leurs budgets respectifs, des rapports détaillés sur l'exécution du budget qui permettent d'effectuer une comparaison avec le budget initial dans les domaines qui les concernent.

Cependant, il n'a pu être établi que des rapports d'exécution (couvrant l'ensemble du budget, selon le même format que la Loi de Finances, suivant au minimum la classification administrative), s'accompagnant d'une analyse de l'exécution du budget, sont produits et à quelle régularité. Ceci à l'exception du bulletin mensuel des finances publiques, qui présente des données et analyses, mais uniquement sur base des grands agrégats de la classification économique.

28.3. Exactitude des rapports

Champ de la composante : Budget de l'État

Période sous revue : Dernier exercice clos

Cette composante évalue l'exactitude des informations soumises, et détermine notamment si les dépenses sont indiquées à la fois au stade des engagements et à celui du paiement.

Les informations présentées dans les rapports des services de reporting du GID sont établies sur une base à la fois budgétaire et comptable et elles sont fiables à toutes les étapes du cycle des dépenses de l'administration centrale. Les informations sur l'exécution du budget sont produites par le service du reporting du GID à la fois au niveau de l'engagement et du paiement.

Au niveau des recettes, les informations sur les recouvrements sont également fiables, mais certaines émissions de recettes ne sont pas encore intégrées au GIR, si bien que l'obtention des données définitives sur les émissions peut prendre un certain temps.

En résumé, l'exactitude des données ne soulève pas de préoccupation significative. Les informations sur les dépenses sont fournies à la fois au stade de l'engagement et au stade du paiement, mais la mission n'a pas pu l'établir, en ayant accès à ces documents.

Indicateur	Note	Explication
PI-28 : Rapports budgétaires en cours d'exercice	D	Méthode de notation M1
28.1. Portée et comparabilité des rapports	B	Au niveau des dépenses, la couverture et la classification des données gérées par le GID permettent aux ordonnateurs ayant accès au service de reporting d'effectuer des comparaisons directes avec le budget initial pour leurs budgets respectifs. De plus, le bulletin mensuel des finances publiques permet d'effectuer une comparaison entre les prévisions et les réalisations de recettes et de dépenses, selon les grands agrégats de la classification économique.
28.2. Calendrier de publication des rapports	D*	Chaque ordonnateur peut générer instantanément les rapports d'exécution de son budget respectif à travers l'accès au service de reporting du GID. Des rapports d'exécution globaux sont produits à la demande, mais la mission n'a pu attester que cette production et diffusion est assurée de manière systématique, en dehors du bulletin mensuel des finances publiques (uniquement selon la classification économique).
28.3. Exactitude des rapports	D*	La qualité des données, ne soulève pas de préoccupation. Les informations sur l'exécution du budget sont produites par le service du reporting du GID à la fois au niveau de l'engagement et du paiement, mais la mission n'a pu y avoir accès. De même, il n'a pas pu être établi qu'une analyse complète de l'exécution du budget est présentée au moins une fois par semestre.

PI-29 : Rapports financiers annuels

29.1. Exhaustivité des rapports financiers annuels.

Champ de la composante : Budget de l'État

Période sous revue : Dernier exercice clos

Conformément au titre de l'Article 35 du décret de 2008⁸⁰ relatif au contrôle des dépenses de l'État, la TGR centralise les situations des engagements et de l'exécution comptable du Budget Général, des SEGMA, des Comptes Spéciaux du Trésor et des opérations de trésorerie. Elle adresse annuellement au ministre chargé des finances un rapport sur les conditions d'exécution de la loi des finances.

Les services financiers des principaux ministères établissent leurs comptes administratifs par chapitre, article, paragraphe et ligne et la Direction du budget élabore pour chaque ministère, un rapport sur l'exécution budgétaire en fin d'exercice.

La Direction du budget est également tenue de produire tous les documents servant de base à l'élaboration des Projets de Lois de Règlement (PLR) et la TGR lui transmet, à ce titre, toutes les informations nécessaires à son établissement dans le « Compte général du royaume ». Les états financiers préparés pour l'élaboration du Projet de Loi de Règlement incluent des informations détaillées sur l'exécution et le financement du budget de l'État.

Dans la mesure où la comptabilité patrimoniale n'est pas encore opérationnelle au Maroc, les actifs et les passifs de l'État ne sont pas encore intégrés dans ces rapports.

Les comptes administratifs et de gestion comprennent des informations sur les recettes, les dépenses et les soldes de trésorerie, et sont comparables avec le budget initial.

Réformes en cours :

Selon les nouvelles normes comptables de l'État⁸¹, la présentation structurée des états financiers établis selon la méthode de la comptabilité générale devra être conforme aux normes comptables internationales du secteur public. Les états financiers devront comporter une comparaison sur deux années. Ces rapports financiers devront comprendre :

- 1) Le Bilan : tableau de la situation nette de l'administration centrale ;
- 2) Le Compte de Résultats ;
- 3) Le Tableau des flux de trésorerie.
- 4) des notes des états financiers.

29.2. Rapports financiers soumis à des audits externes.

Champ de la composante : Budget de l'État

Période sous revue : Dernière loi de règlement soumise à la Cour des comptes

Le délai fixé par la Constitution concernant le dépôt du projet de Loi de Règlement au Parlement est de 24 mois (soit avant la fin de la deuxième année budgétaire qui suit l'année d'exécution de la Loi de Finances). Les Lois de Règlement donc produites au plus tôt environ 2 ans après la fin de l'exercice, puisque les délais de soumission des comptes à la Cour des comptes dépassent les 12 mois.

Pour les années 2011, 2012 et 2013, la Direction du Budget a produit les documents servant de base à l'élaboration des projets de Loi de Règlement en Décembre de l'année N+1.

La dernière Loi de Règlement publiée (en arabe) sur le site web du Ministère de l'Economie et des Finances date de 2011 (voir indicateur PI-30).

Tableau 3.35 : Cycle de production des Lois de règlement

Cycle de production des LDR	2012	2013
Dates d'envoi du PLR au SGG	04/12/2013	14/12/2015
Dates d'envoi par le Chef de gouvernement à la Cour des comptes	10/12/2014	16/12/2015
Dates d'approbation par le Conseil de gouvernement	11/12/2014	16/12/2015

81 Recueil des normes comptables du 28/11/2014.

29.3. Normes comptables.

Champ de la composante : Budget de l'État

Période sous revue : Lois de règlement de 2012-2013-2014

Le plan comptable public marocain se réfère aujourd'hui à des normes nationales agréées par le Conseil national de comptabilité adopté en 2002 inspirées des référentiels comptables (*International Public Sector Accounting Standards* «IPSAS») 1 et 2⁸², mais ces normes ne sont pas encore appliquées dans la pratique.

Par conséquent, les comptes publics continuent à être tenus selon une comptabilité de caisse, conformément aux normes nationales, mais ce qui ne permet pas de comptabiliser correctement les actifs et les passifs de l'État, ni les engagements de l'État. Par ailleurs, l'absence de transmission, par l'ordonnateur, de la date de la liquidation au comptable public ne permet pas de produire une comptabilité d'exercice ou en droits constatés.

Ainsi, les normes comptables utilisées dans tous les rapports financiers sont complètes et les normes de présentations des rapports sont cohérentes d'une année à l'autre et elles respectent la législation en vigueur, mais l'exclusion de tous les renseignements relatifs au bilan signifie que les déclarations ne sont pas conformes aux normes IPSAS actuelles ou à des normes nationales équivalentes.

Réformes en cours

Le projet de convergence du Code Général de la Normalisation Comptable (CGNC) vers les normes comptables internationales, à savoir le référentiel comptable international IAS/IFRS, est en cours.

Indicateur	Note	Explication
PI-29 : Rapports financiers annuels	D+	Méthode de notation M1
29.1. Exhaustivité des rapports financiers annuels.	C	Les rapports financiers de l'administration centrale budgétaire sont préparés sur une base annuelle, et ils sont comparables avec le budget initial. Ils comprennent des informations sur les recettes, les dépenses et les soldes de trésorerie, mais pas les actifs financiers et les actifs tangibles.
29.2. Rapports financiers soumis à des audits externes.	D	La législation prévoit un délai de 24 mois pour la soumission des rapports financiers. Dès lors ils sont transmis à la Cour des comptes plus de 12 mois après la fin de l'exercice.
29.3 Normes comptables.	C	Les normes comptables utilisées dans tous les rapports financiers s'appuient sur le cadre juridique national et assurent la cohérence des rapports dans le temps, mais ne sont pas complètement aligné avec les normes internationales du fait de l'absence de la prise en compte des actifs et passifs financiers dans les rapports.

82 Il existe par exemple une différence au niveau des immobilisations, le Maroc ayant opté pour une définition s'appuyant sur la propriété juridique du bien plutôt que sur le contrôle.

3.7. Examen et audit externes

PI-30 Audit externe

Les institutions supérieures de contrôle (ISC) ont pour mission de vérifier, en toute impartialité, la conformité de l'action de l'administration aux règles comptables, financières et administratives qui s'imposent à elle, de s'assurer de l'efficacité de son action et de contribuer par leurs recommandations à l'améliorer.

Cette mission est assurée, dans le cadre du code des juridictions financières (loi n°62-99 formant code des juridictions financières), par la Cour des comptes du Maroc qui est une ISC de type juridictionnel (sous le régime « mécanique » de débet (excluant toute prise en compte des notions de faute du comptable et de préjudice pour la collectivité publique)). Ses compétences sont très larges et portent sur toutes les institutions gérant ou bénéficiant de fonds publics. Elle juge les comptes des comptables publics, vérifie la régularité financière et budgétaire des actes des ordonnateurs et contrôle le bon usage des fonds publics. Elle est aussi chargée d'évaluer les politiques publiques.

Cet indicateur vise à apprécier dans quelle mesure la Cour exerce ces missions et est dotée de l'indépendance nécessaire à leur bonne exécution.

30.1. Portée de l'audit et normes d'audit.

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : 2012-2013-2014

L'activité de la Cour

L'activité juridictionnelle de la Cour qui a été intense entre 2009 et 2012 pour des raisons d'apurement et de rattrapage s'est ralentie au cours des trois derniers exercices. Cette évolution s'explique par la volonté de la Cour de développer les audits de gestion et les évaluations des politiques publiques, mais, plus fondamentalement, d'après la Cour elle-même, en raison d'une modification des conditions de mise en cause de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable introduite par la Loi de Finances 2008 (loi n°38-07 du 27 décembre 2007)⁸³.

Encadré 3.5 Les nouveaux fondements juridiques de la mise en cause de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable selon la Cour des comptes

« En ce qui concerne le jugement des comptes, l'article 37 modifié (par la Loi de Finances de 2008) du code ne précise plus les éléments de la validité de la dépense publique servant comme base pour engager la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public. Il se contente désormais de renvoyer aux dispositions réglementaires pour la détermination des éléments en question, et ce en se référant au décret n° 2-04-797 pris pour modifier les articles 11 et 91 bis ainsi que les articles 92 et 93 du décret royal n° 330.66 du 21 avril 1967 portant règlement général de la comptabilité publique dont les modifications introduites limitent le contrôle de la validité de la dépense publique par le contrôle de l'exactitude des calculs de liquidation, l'existence du visa préalable d'engagement et le caractère libératoire du paiement.»

Toutefois, en application de l'article 30 du code, la nouvelle chambre créée en 2014 spécialisée dans l'activité juridictionnelle exerce, au-delà de l'apurement des comptes de tous les comptables, un contrôle de la « véracité et de l'effectivité des services et prestations qui ont fait l'objet des dépenses engagées sur le contrôle sur pièce, mais également sur un contrôle de matérialité qui s'effectue sur place à travers des missions diligentées auprès des services de certains ordonnateurs ».

Source : Observations de la Cour des comptes à la mission.

Les seuls jugements prononcés sur les comptes des Trésoriers Préfectoraux ont été de 2 (en 2012) ; ils l'ont été par la troisième chambre et ce sont des jugements de décharge. S'agissant des arrêts définitifs rendus en 2013, d'après le rapport public publié en 2015⁸⁴ de la Cour des comptes, au cours de la même année, leur nombre s'élève à 258. Selon l'état des dépenses du Budget Général par poste comptable transmis à la mission, le montant total des crédits des comptabilités jugées s'élève à 284,9 MMDH (pour des montants de recettes de la LF 2015 suivants : BG : 268,1 MMDH, CAS : 76,6 MMDH, SEGMA : 3,0 MMDH).

Tableau 3.36 : Nombre de jugements de la Chambre de discipline budgétaire et financière (CDBF) :

Nombre de jugements CDBF	2012	2013	2014
Total	50	45	21

Source : Cour des Comptes

Les seules informations disponibles sur les gestions de fait sont celles qui figurent dans le rapport 2015, mais elles ne portent que sur l'activité du parquet et non sur les décisions.

Ces données fournissent une information imparfaite et relative pour l'évaluation sur les derniers exercices (au-delà des trois derniers) car au cours des trois exercices l'activité juridictionnelle de la Cour sur les comptes des comptables de l'administration centrale est pratiquement inexistante⁸⁵.

Le rapport d'activités de 2013 (publié début 2015) ne mentionne aucun contrôle des services des ministères, en raison, selon la Cour de la création récente (en juillet 2007) des trésoriers ministériels (production des comptes à partir de 2009). Ces jugements ne sont pas « soumis » au pouvoir législatif.

La liste exhaustive des contrôles non juridictionnels (audit de régularité ou de performance) réalisés par la Cour des comptes sur la période 2012-2015 transmise par la Cour (hors Collectivités territoriales) fait apparaître des montants évalués des crédits contrôlés élevés en 2012 et 2013, qui s'affaiblissent en 2014 pour des raisons tenant à la nature de l'activité des services et organismes contrôlés.

Tableau 3.37 : Couverture du contrôle externe

Montant des crédits contrôlés par la Cour (en milliards de DH)	2012	2013	2014
Total	632	773	119

Source : Cour des Comptes

La Cour a réalisé de surcroît six évaluations thématiques dont la dernière, publiée en 2015, porte sur la fiscalité locale et dont quatre ont été insérées dans le rapport de 2013 publié en 2015 : « Stratégie « Maroc Numeric 2013 » ; « Système des dépenses fiscales au Maroc » ; « Système de la compensation au Maroc » : diagnostic et propositions de réforme » ; « Gestion déléguée des services publics locaux ». Il n'est pas possible d'extraire de ces contrôles une catégorie qui correspondrait à celle des audits de performance.

La Cour a réalisé les rapports sur l'exécution de la Loi de Finances (RELF) jusqu'en 2012 (seuls les RELF 2010 et 2012 sont disponibles en français), celui de 2013 était en préparation. Les dispositions légales relatives au contenu du RELF sont respectées pour les RELF 2010 et 2012.

85 Il convient de rappeler que le contrôle juridictionnel a connu un élan fort avec l'institution des CRC en 2004. De même, depuis quelques années, la Cour n'a cessé d'afficher sa détermination à exercer pleinement ses attributions juridictionnelles à l'égard des comptables publics. Ceci s'inscrit parfaitement dans la logique de la démarche d'audit des comptes instaurée par le code des juridictions financières et qui est basée sur un contrôle intégré. Il s'agit, en fait, d'analyser aussi bien l'aspect relatif à la régularité financière que celui ayant trait à la gestion et ce, à partir du compte établi par le comptable public. Cette nouvelle vision a été concrétisée à travers deux actions aussi significatives que complémentaires, à savoir la création, en 2014, d'une chambre spécialisée dans la vérification et le jugement des comptes, et la mise en place d'une nouvelle approche d'audit des comptes basée essentiellement sur les risques. Ces deux actions ont permis à la Cour des comptes de réaliser des performances indéniables en matière de contrôle des actes des comptables publics et ce, aussi bien en termes de nombre de comptes vérifiés et jugés qu'en termes de qualité des observations et arrêts rendus. Ceux-ci ont pu avoir un impact considérable sur la gestion des finances publiques au Maroc. Sur un plan global, Le contrôle juridictionnel s'oriente vers plus d'efficacité en intégrant des composantes importantes du contrôle de conformité, en introduisant le contrôle de matérialité et également en constituant un point de départ pour un contrôle de gestion plus approfondi (ex contrôle des établissements publics dotés d'un comptable public). Il y a lieu de souligner, par ailleurs, que l'approche adoptée par cette nouvelle chambre a été à l'origine d'un certain nombre de référés(*) par lesquels, le Premier président de la Cour a attiré l'attention des autorités gouvernementales compétentes sur des dysfonctionnements constatés au niveau de la gestion des finances publiques.

Encadré 3.6 Les obligations de contenu du RELF

Le rapport devant accompagner le projet de loi de règlement doit comprendre notamment (article 93 du code des juridictions financières) :

- Les résultats de l'exécution des lois de finances ;
- Les observations suscitées par la comparaison des prévisions et des réalisations ;
- Les incidences des opérations budgétaires et des opérations de trésorerie sur la situation financière de l'Etat ;
- Les actes modificatifs des dotations budgétaires et leur conformité aux dispositions de la loi organique des finances ;
- La comparaison entre les crédits définitifs après modification et les opérations effectivement exécutées ;

Les normes budgétaires et comptables utilisées par la Cour des comptes sont celles qui sont utilisées par l'administration. Les normes de contrôles sont fixées dans le code des juridictions financières. Elles sont conformes à celles habituellement utilisées dans les juridictions.

Les audits de rapports financiers de la Cour dans le champ de la composante

Les jugements de la Cour sont essentiellement des décisions portant sur la régularité des opérations de perception de recettes ou de paiement de dépenses réalisées par les comptables publics au regard des obligations de contrôle - essentiellement formel - qui leur sont imposées par la réglementation en vigueur, notamment le règlement général de comptabilité publique et le code des juridictions financières. Ils ne peuvent être assimilés à des audits de rapports financiers établis sur la base des normes ISSAI⁸⁶ ou de normes nationales cohérentes tendant à faire ressortir les questions de fonds pertinentes ou les risques systémiques.

La Cour n'applique pas de normes d'audit financier proprement dites pour le RELF, dont seul le contenu est prescrit. La Cour n'a pas encore d'obligation de certification des comptes de l'Etat, prévue par la loi organique des finances pour 2021.

De cette analyse il résulte que la Cour des comptes n'est pas tenue par le système marocain de contrôle externe pendant la période sous revue de produire des audits de rapports financiers pour l'Etat. En conséquence, la notation est NA.

86 La norme applicable est la norme ISSAI 200 « principes fondamentaux de l'audit financier. On pourra se référer pour les jugements des ISC juridictionnelles au chapitre « éléments constitutifs de l'audit financier » et au paragraphe 26 « le type d'audit réalisé dans des environnements où la conformité aux textes législatifs et réglementaire constitue la priorité de l'audit serait, en principe, considéré comme un audit de conformité ».

30.2. Soumission des rapports d'audit au pouvoir législatif.

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : 2012, 2013, 2014

La Cour a remis au Parlement son rapport sur l'exécution de la Loi de Finances (avant le dépôt du projet de loi de règlement lui-même) dans un délai compris entre 3 et 5 mois après cette réception sur les trois années pour lesquelles les données sont disponibles. Cette transmission est cependant tardive car pendant la période sous revue la règle selon laquelle le Ministre chargé des finances doit transmettre à la Cour au plus tard 6 mois avant l'expiration du délai prévu par l'article 47 de la loi organique des finances du dépôt du projet de loi de règlement (fin de l'année n+2), les informations et documents susceptibles de lui permettre d'analyser les conditions d'exécution de la Loi de Finances n'a pas été respectée.

Tableau 3.38 : Dates de transmission du projet de Loi de règlement

	2010	2011	2012	2013
Date de réception (envoi par le Chef de Gouvernement à la Cour des comptes) du projet de loi de règlement et des données complémentaires (entre parenthèses)	28/11/2012 (6/2/2013)	13/12/2013 (1/3/2014)	10/12/2014 (28/1/2015)	16/12/2015 (11/2/2016)
Date de remise du RELF au Parlement	16/7/2013	15/07/2014	16/04/2015	7/4/2016
Délai	5 mois	4 mois	3 mois	2 mois

Source : Cour des Comptes

Compte tenu des analyses menées dans la première composante - absence d'audit sur les rapports financiers, la note de cette composante est NA.

30.3 Suite donnée aux audits externes

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : 2012-2013-2014

En l'absence d'audit financier la notation de cette composante est NA. A titre subsidiaire, la Cour ne fait pas de recommandation expresse dans le RELF, les observations qu'elle formule, notamment sur les autorisations budgétaires qui pourraient être regardées comme des recommandations implicites sont réitérées d'année en année.

30.4 Indépendance de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : Au moment de l'évaluation

La liberté de rédaction et de publication des rapports de la Cour n'a pas été limitée. Les règles de procédure suivies pour la rédaction des rapports (insertions au rapport public) sont conformes au modèle collégial propre au système juridictionnel et constitue une garantie de cette liberté.

Encadré 3.7 Liberté de programmation, d'investigation et de publication de la Cour des comptes

Le Premier président approuve le programme annuel des travaux de la cour, préparé et arrêté par le Comité des programmes et des rapports et ce, en coordination avec le Procureur général du Roi en ce qui concerne les affaires relevant des attributions juridictionnelles de la Cour.

Il n'est pas prévu juridiquement de limitation des demandes de contrôle ou d'enquêtes du parlement qui ne devraient être permises dans les textes que dans la limite de la liberté de programmation de la Cour, mais dans la pratique ces demandes sont limitées par une concertation préalable entre la Cour et le Parlement.

La Cour est tenue de publier annuellement son « rapport public annuel » dans lequel elle doit porter à la connaissance du citoyen les principales constatations qui résultent de ses contrôles et audits. Elle doit, en application de la constitution, rendre public l'ensemble de ses travaux, y compris les rapports particuliers et les décisions juridictionnelles. Elle est tenue de faire rapport au Roi sur l'ensemble de ses activités dans un rapport annuel transmis au chef du gouvernement et au Parlement et publié au Bulletin Officiel du Royaume.

Cette indépendance est, d'après les informations disponibles, mise en œuvre dans la pratique. La loi prévoit la procédure et les organes intervenant dans le processus de publication des jugements (article 113 du code des juridictions financières.)

La Cour a respecté ses obligations de publication de ses contrôles administratifs et de ses rapports sur la loi de règlement. Elle a publié les rapports publics en 2015, 2014 et 2013. Celui daté de 2015 portait sur l'exercice 2013.. Elle a publié 4 rapports particuliers et le rapport public 2015 comporte un résumé de son rapport sur l'exécution de la Loi de Finances 2010. Elle n'a pas rendu publiques ses décisions juridictionnelles (pour les comptables et dans le cadre de la DBF les jugements sont communiqués à toutes les parties intéressées. Leur publication est soumise à une procédure déterminée par la loi). Le code de juridiction encore en vigueur et non mis en conformité avec la constitution ne lui en faisait pas encore obligation, laissant ces publications à la discrétion de la Cour. En fait, les arrêts sont proposés à la publication par le Président de la chambre concernée et la décision de la publication est prise par la formation « toutes chambres réunies ». Le premier président ne fait qu'appliquer cette décision par ordonnance. Elle doit rendre publics des arrêts dans un ouvrage qu'elle prépare. Suite aux délibérations de la Cour en formation « toutes chambres réunies », compétente pour formuler des avis sur des questions de jurisprudence et de procédures, il a été décidé la publication de certains arrêts de la Cour en matière de discipline budgétaire et financière sous forme de mentions sommaires et analytiques par le souci de mettre la loi n° 62.99 formant code des Juridictions Financières, encore en vigueur, en conformité avec les dispositions de la nouvelle constitution de 2011.

Le budget de la Cour est inscrit au Budget Général voté par le Parlement. Il ne fait pas l'objet d'un contrôle a priori. Il est préparé et exécuté par le Premier président qui en est l'ordonnateur. Un comptable public est détaché auprès de la Cour. La Cour dispose de toute liberté pour mener les contrôles. Ses membres bénéficient du statut de magistrat sous la protection d'un conseil supérieur de la magistrature. Le Premier président de la Cour des comptes est nommé par le Roi qui est, selon l'article 42 de la Constitution « ...l'arbitre suprême entre les institutions, veille au respect de la Constitution, au bon fonctionnement des institutions constitutionnelles ». Depuis l'institution de la Cour en 1979, les mandats des Premiers présidents ont été longs : 1978-2003 ; 2003-2012. Sa liberté d'accès aux informations est totale et garantie par des sanctions en cas d'opposition. D'après les entretiens aucune entrave n'a jamais fait obstacle à cette liberté. Ainsi l'indépendance de la Cour est très grande (notamment au regard des 8 critères de la déclaration de Mexico ci-dessus examinés) et elle est garantie juridiquement par la constitution (article : 147). Toutefois les procédures et conditions de nomination et de relèvement des fonctions du Premier Président de la Cour des comptes n'étant pas explicitées dans un texte du niveau de la loi, la notation de cette composante au regard des critères du PEFA ne peut être A, mais étant garantie dans les faits, elle s'établit à B.

Réforme en cours

Un nouveau code des juridictions financières est en préparation. Il devrait mettre les juridictions financières en conformité avec la dernière constitution et la nouvelle loi organique des lois de finances. La Cour des comptes devra certifier les comptes en application de la nouvelle LOF.

Indicateur	Note	Explication
PI-30: Audit externe	B	Méthode de notation M1
30.1 Portée de l'audit et normes d'audit	NA	La Cour n'a pas réalisé d'audit financier au cours de la période représentant au moins la moitié des recettes ou des dépenses de l'administration centrale. L'activité juridictionnelle de la Cour sur l'administration centrale a été très faible sur les trois dernières années. La Cour n'applique pas de normes d'audit financier proprement dites pour les RELF qui, accompagnés des déclarations de conformité, ne peuvent être considérés comme des audits de rapports financiers. Pour le moment, la Cour n'a pas d'obligation de certification des comptes de l'Etat prévue par la LOF n°130-13 en 2021.
30.2 Soumission des rapports d'audit au pouvoir législatif	NA	La législation en vigueur ne prévoyait pas d'audit de rapports financiers au cours de la période.
30.3 Suite donnée aux audits externe	NA	La législation en vigueur ne prévoyait pas d'audit de rapports financiers au cours de la période.
30.4 Indépendance de l'ISC	B	La Cour présente toutes les caractéristiques d'indépendance d'une juridiction, du point de vue de la nomination de ses membres (magistrats), son budget, la programmation de ses missions, l'accès aux informations et la publication de ses rapports. Les conditions de nomination et de suspension du premier président, également un magistrat, ne sont pas précisées dans la loi, qui, toutefois consacre l'indépendance de la Cour.

PI-31 Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif

Outre sa fonction législative (objet de l'indicateur PI-18), le Parlement exerce aussi une fonction de contrôle de l'exécutif. Pour cette mission, l'audit externe qu'il soit assuré par l'Institution supérieure de contrôle (la Cour des comptes) ou tout autre auditeur, est un instrument d'assistance primordial. Cet indicateur examine l'usage fait par le Parlement des rapports d'audit disponibles : s'en saisit-il en temps utile ? Les prolonge-t-il par des auditions de responsables des entités publiques audités ? S'appuie-t-il sur eux pour faire des recommandations à l'exécutif sur lequel il doit assurer un contrôle ?

Le Parlement et ses commissions sont susceptibles de disposer de trois types de rapport d'audit réalisés par la Cour des comptes :

- Le rapport sur l'exécution de la Loi de Finances accompagnant le projet de loi de règlement (RELF) ;
- Le rapport public annuel de la Cour des comptes avec des rapports d'audit de conformité et de performance ;
- Les rapports particuliers de la Cour des comptes (de création récente, puisque le premier a été publié en 2011).

Aucun rapport d'audit réalisé par un autre organisme que la Cour des Comptes n'est transmis au Parlement pour être délibéré

L'indicateur portant exclusivement sur les rapports d'audit financier et la Cour n'en ayant pas réalisé, la notation de l'indicateur est NA. Les commentaires qui suivent sont donnés à titre subsidiaire de « narratif » sur les relations entre la Cour et le Parlement.

31.1. Calendrier d'examen des rapports d'audit

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : Rapports d'audit soumis au Parlement au cours des trois derniers exercices

Les délais, d'environ 12 mois, d'examen par le Parlement de la loi de règlement et du rapport de la Cour sur l'exécution de la Loi de Finances qui l'accompagne sont très longs. Ajoutés au délai de deux ans prévus par la constitution pour le dépôt de la loi de règlement - avec le RELF - au Parlement (au cours du deuxième exercice suivant l'exercice sur laquelle elle porte) ils font que la loi de règlement et le RELF sont examinés par le Parlement environ trois ans après la fin de l'exercice concerné.

Tableau 3.37 : Délais d'examen de la loi de règlement

Date	Exercice 2009	Exercice 2010	Exercice 2011	Exercice 2012	Exercice 2013
Dépôt au Parlement	5/10/2011	31/12/2012	10/1/2014	24/12/2014	23/12/2015
Approbation par					
La commission des finances de la Chambre des représentants	26/06/2012	17/09/2013	22/09/2014	24/06/2015	03/05/2016
la Chambre des représentants	24/07/2012	29/10/2013	21/10/2014	07/07/2015	31/05/2016
La commission des finances de la Chambre des conseillers	9/08/2012	21/11/2013	11/12/2014	10/07/2015	27/07/2016
la Chambre des conseillers	13/11/2012	10/12/2013	23/12/2014	21/07/2015	02/08/2016

Source : Direction du Budget

Toutefois, la Cour ne réalisant pas d'audit de rapport financier qui pourrait être transmis au Parlement, objet de cette composante, la note est NA.

31.2. Auditions sur les conclusions de l'audit.

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : 2012, 2013, 2014

A titre subsidiaire, le rapport public annuel ne faisant pas partie du champ de la notation qui ne porte que sur les audits financiers, qui n'ont pas été produits pendant la période sous revue.

Le Premier président présente au Parlement le rapport annuel de la Cour et lui expose l'activité de la Cour et les observations principales qu'elle tire de ses contrôles. En application de la constitution, il ne prend pas part au débat qui suit cet exposé.

Tableau 3.38: Présentation de l'exposé sur l'activité (prévue par la constitution)

Année	Date
2014	21 Mai 2014
2015	06 Mai 2015
2016	04 Mai 2016

La Cour des Comptes a été invitée à assister aux débats qui ont suivi les deux exposés du Premier président (sans y prendre part) de la Chambre des représentants et de la Chambre des conseillers en 2014, et de la dernière chambre en 2015. Les rapports publics publiés l'année n, portent sur l'exercice n-2 (le rapport public publié en début 2015 devait, selon la loi, être finalisé avant fin 2014 et porte sur l'exercice 2013).

Les rapports sur les EEP et les SEGMA réalisés respectivement par la DEPP et la DB sont annexés au projet de Loi de Finances. Ils portent sur les exercices n-1. Ils sont examinés par le Parlement, avec le projet de Loi de Finances, dans les trois mois de leur réception.

Les relations entre la Cour et le Parlement sur les conclusions des travaux de contrôle et d'audit de performance de la Cour sont encore peu denses en dépit des initiatives récentes qui tendent à les intensifier et les institutionnaliser.

Des travaux de la Cour dans le cadre de l'assistance du Parlement sont réalisés, mais ils sont peu nombreux. Les ministres, notamment le ministre des finances, sont audités dans le cadre de ces examens des travaux de la Cour.

Tableau 3.39: Présentations du Premier président de la Cour des comptes devant le Parlement (Hors exposé annuel des activités)

	Objet	Date
1	Compensation : présentation du rapport thématique	31 mars 2014
2	Compensation : Questions/réponses	11 juin 2014
3	MN 2013 : Présentation du rapport thématique	17 décembre 2014
4	MN 2013 : Questions/réponses	22 janvier 2015
5	Retraites : présentation du rapport thématique	18 mars 2015
6	Fiscalité locale : présentation du rapport thématique	25 mai 2015

Source : CdC

La Cour des Comptes assiste aussi le Parlement dans le contrôle qu'il exerce sur l'exécutif par la réalisation d'études à sa demande. Elle a réalisé dans ce cadre une étude thématique pour la chambre des représentants en 2013, et a programmé quatre missions de contrôle en 2015 à la demande de la même chambre (le Fonds d'Équipement Communal, le compte d'affectation spéciale : Appui à la Cohésion Sociale, le Fonds de Développement Rural et le Fonds de Développement Routier).

Les Commissions parlementaires peuvent auditionner, selon la nouvelle constitution, les responsables des administrations et des établissements et entreprises publiques en présence et sous la responsabilité des ministres concernés, mais cette disposition n'a pu être encore mise en œuvre. Seuls les ministres sont audités. L'essentiel de ce travail d'examen des rapports d'audit doit être réalisé, désormais, par la Commission d'évaluation des finances publiques qui vient d'être créée. Une séance annuelle doit, selon la constitution, être réservée par le Parlement à la discussion et à l'évaluation des politiques publiques. C'est un exercice nouveau dont la mise en place rencontre des difficultés. À la Chambre des conseillers, un comité ad hoc a été créé pour préparer cette séance annuelle.

Cependant, ces auditions ne faisant pas suite aux rapports d'audit financier que la Cour ne produit pas aujourd'hui, la note est NA.

31.3. Recommandations du pouvoir législatif concernant l'audit

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : 2012, 2013, 2014

A titre subsidiaire, le rapport public annuel ne faisant pas partie du champ de la notation.

La chambre des représentants a instauré une base de données spéciale pour suivre les recommandations que les commissions font dans leurs rapports qui sont mis en ligne en arabe. Des synthèses ou extraits de cette base n'ont pu être communiqués à la mission. D'après les entretiens, ces recommandations sont prises en compte et appliquées par l'administration, mais ne résultant pas des rapports d'audit financier que la Cour ne produit pas aujourd'hui, la note est NA.

31.4. Transparence de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif

Champ de la composante : Administrations Publiques Centrales

Période sous revue : 2012, 2013, 2014

A titre subsidiaire, le rapport public annuel ne faisant pas partie du champ de la notation.

La transparence des délibérations du pouvoir législatif sur les audits (non financiers, en l'occurrence, voir PI-30) est bien assurée. Les séances plénières du Parlement, lors desquelles sont présentés les travaux de la Cour, sont publiques. Pour des raisons de sécurité, les séances de la Commission des finances de la Chambre des représentants sont interdites au public, mais tous ses rapports sont mis à la disposition du public par la mise en ligne sur internet.

La Cour ne réalisant pas d'audit financier la note est NA.

Indicateur	Note	Explication
PI-31 : Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	NA	Méthode de notation M1
31.1 Calendrier d'examen des rapports d'audit	NA	L'examen des rapports annuels est achevé par le pouvoir législatif dans les douze mois suivants la réception desdits rapports. Cependant ni le RELF, ni le rapport public annuel n'est considéré comme un audit financier selon les normes internationales.
31.2 Auditions sur les conclusions de l'audit	NA	Le Parlement procède essentiellement à l'audition régulière du Premier président de la Cour des comptes. Les auditions des responsables des entités contrôlées sont peu nombreuses. En l'absence d'audit financier la note est NA.
31.3 Recommandations du pouvoir législatif concernant l'audit	NA	Des recommandations sont faites et leur mise en œuvre systématiquement suivie par la Chambre des représentants, notamment à travers un système dématérialisé des questions parlementaires et des réponses de l'exécutif.
31.4 Transparence de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	NA	NA en l'absence d'audit financier. Cependant toutes les audiences sont ouvertes au public (sauf dans des circonstances strictement déterminées ; par exemple les débats ayant trait à la sécurité nationale). Les rapports des comités sont examinés devant l'Assemblée dans son ensemble et publiés sur un site web officiel.

4. ANALYSE DES SYSTÈMES DISPONIBLES POUR PRODUIRE LES RÉSULTATS BUDGÉTAIRES

4.1 Évaluation intégrée de la performance de la GFP

Cette section présente une synthèse de l'évaluation des indicateurs de haut niveau par rapport aux sept piliers de la performance de la GFP définis par le cadre PEFA.

Fiabilité du budget

La crédibilité de la stratégie des finances publiques et du budget du Maroc est confortée par l'alignement des recettes et des dépenses effectives, y compris en terme de composition, par rapport aux budgets initialement approuvés par les lois de finances des trois dernières années, avec des variations inférieures à 10%. Après un déficit budgétaire exceptionnel de 7.2% PIB en 2012, les objectifs de consolidation budgétaire ont été globalement atteints. Cette performance a été réalisée malgré les incertitudes liées à la volatilité des prix et des dépenses de subvention des produits pétroliers, grâce à la réforme du système de compensation/ subvention. Ces résultats ont été obtenus malgré la possibilité laissée aux gestionnaires de reporter sur l'année suivante les crédits de paiement non consommés. La nouvelle LOF limite les reports de crédits et rend les crédits de personnels limitatifs. Enfin, les variations entre les dépenses effectives par rapport au budget initialement approuvé découlent des actes de gestion des ordonnateurs et ne sont pas soumises à des lois de finances rectificatives.

Transparence des finances publiques

L'exhaustivité de la documentation et la transparence budgétaire se sont développées ces dernières années avec la transmission au Parlement et la publication d'un nombre croissant de rapports thématiques⁸⁷ et d'informations sur les budgets programmes et les projets de performance des ministères préfigurateurs de la LOF. Cependant, le Parlement ne reçoit pas encore tous les éléments d'informations prescrits par le cadre PEFA. En effet, l'évaluation a relevé le manque d'accès du public à plusieurs informations budgétaires importantes, comme les rapports d'exécution budgétaires en cours d'année selon le même format que le budget approuvé et les états financiers audités dans des délais acceptables, malgré le déploiement d'un système intégré de gestion de la dépense (GID), depuis 2010⁸⁸. De même, les transferts aux collectivités gagneraient à être régis par un texte officiel publié. Des lacunes dans le système de suivi des ressources et d'évaluation des unités de prestations de services restent également à combler, notamment l'absence d'un système de suivi systématique des ressources reçues par les écoles et centres de santé primaires, ainsi que la non publication d'un rapport annuel faisant le point sur ces ressources et les performances correspondantes des unités de prestation de services publics. La nouvelle gestion programmatique axée sur la performance représente une opportunité pour

87 Le PLF 2016 était accompagné des documents suivants : Note de présentation du projet de la Loi de Finances 2016, Rapport économique et financier, Rapport sur les Etablissements et Entreprises Publics, Rapport sur les Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome (SEGMA), Rapport sur les Comptes Spéciaux du Trésor, Rapport sur les dépenses fiscales, Rapport sur la Dette Publique, Rapport sur le Budget axé sur les résultats tenant compte de l'aspect Genre, Rapport sur les Ressources Humaines, Rapport sur la Compensation, Note sur les dépenses relatives aux Charges Communes, Rapport sur le foncier public mobilisé pour l'investissement, Note sur la répartition régionale de l'investissement.

88 En effet, le classement du Maroc dans l'index Open budget peut s'améliorer facilement, compte tenu des possibilités offertes par le GID.

combler ce déficit, si cette approche est déclinée au niveau des opérateurs et prestataires de services.

Dans le même sens, il n'y a pas de document présenté au Parlement qui donne, sous forme consolidée, les informations financières en fin d'année, concernant les établissements publics non marchands et les organismes de sécurité sociale. La consolidation des comptes est une priorité.

Le recours excessif à la création de nouveaux démembrements du budget de l'Etat sous forme de CST, de SEGMA ou d'Etablissements Publics a engendré, un risque de fragmentation et des carences en matière de présentation, de lisibilité budgétaire et de qualité du contrôle parlementaire. La nouvelle LOF vise à réduire ces carences et à améliorer la lisibilité du budget. A ce sujet, il y a lieu de noter que même si le nombre des CST a connu une diminution importante au cours de la dernière décennie (réduits de 131 en 2004 à 75 en 2014), celui des SEGMA augmente d'année en année (205 en 2013 contre 177 en 2008).

Gestion des actifs et des passifs

La gestion des actifs et des passifs, demeurée délibérément prudente, a permis de prévenir les risques de dérapages ou de sinistres financiers, notamment dans les établissements et entreprises publiques et les collectivités territoriales. Elle s'est attachée à maintenir la dynamique de la dette sur une trajectoire de soutenabilité. La rentabilité financière optimale des actifs, dont le recensement et la valorisation ne sont pas encore exhaustifs, n'a pas été systématiquement recherchée. La dette est bien suivie et ses coûts et risques sont gérés de façon active, dans le cadre d'une stratégie en cours de formalisation. La recherche de l'efficacité de l'action publique, notamment pour les Etablissements et Entreprises Publics (EEP), ne s'est pas suffisamment appuyée sur la diffusion rapide de la culture de la performance et le déploiement complet et général des instruments de la gestion axée sur les résultats (PBT, budget de programmes). La révision en cours de la loi sur la gouvernance et le contrôle des EEP représente une opportunité pour renforcer la démarche de performance et de l'harmoniser avec la LOF.

La gestion de l'investissement public est partagée entre l'Etat, les Etablissements publics et les Entreprises Publics, qui en réalisent la plus grande part. Les règles d'évaluation des projets, d'adoption, ainsi que de suivi sont essentiellement gérées par les départements ministériels et les entreprises publiques. Cette gestion des investissements est globalement alignée aux bonnes pratiques, mais demeure hétérogène, compte tenu des capacités inégales des services et en l'absence de directives techniques générales et de système unifié, voire consolidé pour l'évaluation, la sélection et le suivi des projets. Une approche unifiée est en cours de développement pour les projets de Partenariats Publics-Privés et gagnerait à être élargie et intégrée à l'ensemble des investissements publics significatifs. L'évaluation ex-post des projets est très peu développée, à part pour les projets sur financements extérieurs. La priorisation et l'efficacité des investissements publics restent à améliorer, comme en témoigne leur faible impact économique selon de récents rapports de la Cour des Comptes et du Haut-Commissariat au Plan.

Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques

Le ministère de l'Economie et des Finances pilote le processus annuel de préparation du budget, selon un calendrier budgétaire défini par la loi et habituellement respecté. Le processus débute par la tenue des réunions de pré-cadrage avec les Ministères et Institutions (pour le PLF 2016, entre 1er et 10 juin 2015) et se poursuit par la tenue du premier Conseil de Gouvernement dédié à la préparation du PLF (le 10 juillet 2015, pour PLF 2016), lors duquel sont discutés les résultats

des réunions de pré-cadrage. Suite à la tenue de ce Conseil de Gouvernement, les lettres de cadrage et la note d'orientation indiquant les grandes orientations des politiques publiques et les plafonds de dépenses (pour l'essentiel en ligne avec les résultats des discussions préalables avec les administrations) sont transmis aux ministères et Institutions (le 7 août 2015, pour PLF 2016).

Le projet de Loi de Finances est transmis dans les délais au Parlement avec une documentation de plus en plus exhaustive, mais des éléments importants portant sur l'exécution du budget précédent ne sont toujours pas transmis. Il s'agit notamment : 1) des résultats budgétaires de l'exercice précédent, présentés selon le même format que le projet de budget. 2) du budget de l'exercice en cours (le budget révisé ou les résultats prévus), présenté selon le même format que la proposition de budget.

Les débats du Parlement sur le projet de Loi de Finances sont bien organisés et permettent son adoption avant le début de l'exercice budgétaire, mais la dimension pluriannuelle, qui est un des apports de la nouvelle LOF, n'entre en vigueur qu'à partir de 2018. Les règles de modifications des autorisations budgétaires permettent des réallocations significatives, sans recourir à des lois de finances rectificatives, ce qui fait l'objet d'observations régulières de la Cour des comptes.

Les politiques de dépenses ont des implications pluriannuelles, et elles doivent être cohérentes avec la disponibilité des ressources dans une perspective à moyen terme. Par conséquent, les prévisions budgétaires pluriannuelles doivent comprendre tous les types de recettes, de dépenses et les agrégats du financement du déficit potentiel. Une autre faiblesse dans la planification budgétaire est la relative incertitude des ressources de cotisation sociales. En effet, la Caisse marocaine des retraites (CMR), qui est la principale caisse de retraite de la fonction publique, reçoit moins de cotisations qu'elle ne verse de prestations et, faute de réformes, elle pourrait épuiser ses réserves d'ici 2021. Le FMI, ainsi que la Cour des Comptes, ont souligné l'urgence de réformer le système des retraites pour ne pas compromettre la discipline budgétaire.⁸⁹

Des mesures législatives visant à répondre à cette nécessité ont finalement été adoptées en juillet 2016, notamment les lois :

- n°71-14 modifiant et complétant la loi n°11-71 instituant le régime de pensions civiles;
- n°72-14 fixant la limite d'âge de retraite des fonctionnaires et agents d'État, des municipalités et des établissements publics affiliés au régime des pensions civiles ;
- n°95-15, modifiant et complétant la loi 013.71 du 30 décembre 1971 instituant le régime des pensions militaires n°96.15 modifiant et complétant le Dahir N° 1.77.216 du 20 Shaoual 1397 (4 octobre 1977) portant création du régime collectif d'allocation des retraites (RCAR).

Enfin, si la LOF 2015 exige que les projets de budget soient trisannuels à partir de 2018, les coûts récurrents de nouveaux investissements ne sont pas encore pris en compte systématiquement dans les stratégies sectorielles actuelles, ni présentés en annexe à la Loi de Finances. Les investissements sont planifiés séparément des dépenses de fonctionnement et ne sont pas encore intégrés dans un cadre budgétaire trisannuel.

Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

Des outils appropriés maîtrisés par les régies des recettes et une bonne coopération avec la TGR permettent d'établir un plan mensuel de Trésorerie, de rendre efficace la discipline budgétaire, et un accès aisé aux marchés financiers. Par ailleurs, les ordonnateurs peuvent disposer des crédits

qui leur sont alloués dès le début de l'exercice, ce qui leur donne une bonne prévisibilité et un meilleur contrôle de leurs dépenses. Cependant, la possibilité de reporter facilement les crédits non utilisés d'une année sur l'autre donne aux ordonnateurs une marge de manœuvre qui peut être en contradiction avec une gestion rigoureuse de l'exécution du budget, comme l'atteste le report important de crédits au cours de la période sous revue, qui seront limités à 30% par la nouvelle LOF.

Le système de suivi des arriérés de paiement ne permet pas de produire une estimation fiable des arriérés de paiement à intervalles périodiques des dépenses du budget, en l'absence de dates fiables sur le service fait, qui est le fait générateur de la créance. Toutefois, la réforme en cours vise la mise en place d'une nouvelle réglementation sur la durée des délais de paiement, un référentiel et un tableau de bord des délais. L'encadrement de la date de service fait dans le système d'information GID est prévu. Certains secteurs et opérateurs comme les académies régionales d'éducation et de formation ont soufferts d'arriérés importants suite aux régulations budgétaires en 2012 et 2013⁹⁰. De même, les délais de paiements excessifs représentent une préoccupation majeure pour le secteur privé et le Gouvernement, qui a diligenté une étude à ce sujet.

Le code des marchés publics a été réformé et la mise en concurrence ainsi que la transparence, qui s'appuient sur un système d'information et de passation très performant, ont été renforcées et étendues. Toutefois, les contrôles et audits à posteriori, qui permettent d'éclairer les conditions d'application des règles, sont peu accessibles et l'organe de règlement des différends, dont les pouvoirs ont été renforcés, vient d'être institué par un décret adopté en septembre 2015.

Comptabilité et établissement de rapports

Les rapprochements entre la TGR et de la Banque centrale sont quotidiens. Les comptes d'avance et les comptes d'attente sont régularisés au moins mensuellement, mais la TGR ne dispose pas d'informations centralisées complètes sur les actifs et les passifs financiers, ni sur la date de réception des factures adressées aux ordonnateurs, dans la mesure où la date de réception de cette facture n'est pas enregistrée dans le GID. Les dates d'émissions des recettes ne sont pas non plus enregistrées dans le GIR, ce qui ne lui permet pas de consolider et de rapprocher l'ensemble des recettes et des dépenses en temps réel.

Un module spécifique de GID pour les collectivités territoriales a été préparé en 2013 et déployé en 2014, permettant de faciliter la remontée de l'information et la consolidation des comptes publics. Cependant, la Direction Générale des Collectivités Locales, tutelle financière des CT, n'a pas encore accès à ces données à ce jour.

La loi sur la comptabilité du budget n'oblige le gouvernement qu'à produire des déclarations de revenus et de dépenses et non pas les actifs et passifs. Par ailleurs, les états financiers qui sont produits annuellement couvrent le gouvernement central, mais ils ne comprennent pas les établissements publics non-marchands, ni les organismes de sécurité sociale.

La réforme du système comptable de l'Etat et des CT commence néanmoins à s'amorcer avec le passage à une comptabilité d'exercice fondée (prévue par la LOF) sur le principe de la constatation des droits et obligations et la prise en compte de la dimension patrimoniale.

Supervision et audit externes

La Cour des comptes assure une surveillance et un contrôle de l'exécutif conséquents, bien qu'encore incomplets, notamment en matière d'audit des rapports financiers. Ses missions se

⁹⁰ Néanmoins, il y a lieu de signaler qu'un effort important a été engagé pour le règlement des arriérés cumulés des administrations et établissements publics au titre des années 2015 et 2016

sont focalisées sur le respect des équilibres financiers des administrations et organismes publics et de la réglementation. Ses fonctions proprement juridictionnelles envers les comptables ont occupé une part moindre de ses activités. Les audits et contrôles de performance en cours de développement sont demeurés rares, faute du déploiement préalable par l'exécutif des outils de la gestion axée sur la performance. Le contrôle de l'exécutif par le Parlement est entravé par l'insuffisance des états financiers et rapports qui lui sont transmis dans les délais appropriés. S'il délibère sur le rapport public annuel de la Cour des comptes, il examine tardivement les lois de règlement et les rapports d'audit financier dont il dispose sur des états comptables et financier qui lui sont soumis sont rares. Les relations entre la Cour et le Parlement s'intensifient. La création récente d'une commission de contrôle des finances publiques vise à donner au Parlement les moyens de développer ses pouvoirs de contrôle.

4.2 Efficacité du cadre de contrôle interne

Environnement de contrôle ⁹¹

La réforme du statut de la fonction publique visant, notamment, à intégrer les nouvelles dispositions constitutionnelles sur la bonne gouvernance et la gestion des services publics n'est pas encore finalisée. Un des objectifs du projet de réforme est de renforcer la déontologie du service public. Le seul indicateur disponible concernant ce volet de l'environnement de contrôle est l'indice de perception de la corruption qui classait le Maroc au 85^{ème} rang en 2014 sur 175 pays et indiquait une amélioration se traduisant par une progression de 11 places dans le classement. Les cas d'irrégularités traités par la CDBF sont peu nombreux et en nombre décroissant. Mais l'activité d'une CDBF, compte tenu de ses modes de saisine et de ses procédures, n'est jamais bien représentative du respect des règles déontologiques des agents publics. Il est observé que le régime disciplinaire est peu clair et complexe, ce qui entrave son application et que le régime de consultation doit être actualisé. La synthèse des audits de capacité de gestion des services ordonnateurs, dont la méthodologie inclut expressément un audit de l'environnement de contrôle, ne mentionne pas d'observations particulières sur cet aspect du contrôle interne.

L'efficacité des structures ne peut être évaluée qu'à partir des rapports de la Cour des Comptes, les rapports de l'IGF n'ayant pas été transmis à la mission. Ils montrent que la séparation de l'ordonnateur et du comptable est respectée, la Cour n'ayant pas déclaré de gestion de fait. Les règles fondamentales de l'exercice de la responsabilité sont respectées, toujours selon l'activité juridictionnelle de la Cour des Comptes. Les autorisations budgétaires, notamment les règles d'engagement, sont, sauf exceptions d'ampleur réduite, respectées. Les rapports annuels de la Cour des Comptes ne font pas apparaître d'irrégularités majeures et graves et de mauvais emploi des fonds publics caractérisés et systématiques, notamment dans les marchés publics, dont la réglementation semble suivie. Les rapports thématiques sont plus critiques. Ceux sur la réforme du système des retraites, l'évaluation de la stratégie Maroc numérique 2013, l'audit des comptes des partis politiques, de l'ANPME, de l'ONMT, de l'AMDI et de la maison de l'artisanat relèvent des faiblesses importantes et ont été largement commentés et débattus, y compris dans les médias. Mais l'information disponible est très limitée en raison de l'absence de consultation des rapports de l'IGF (à l'exception, notamment, d'une courte synthèse sur les marchés publics) et de la non publication des synthèses des rapports d'audits des marchés publics, importants, qu'impose le code des marchés publics.

91 Cette partie comme les développements la concernant du chapitre 2 se nourrit d'éléments d'analyse de l'intervention du Directeur de la fonction publique au séminaire organisé par le CAFRAD sur la réforme de la fonction publique et des statuts généraux de la fonction publique du 7 au 9 octobre 2013.

L'évaluation des risques n'est pas encore une pratique complètement ancrée dans le contrôle interne. Elle a été surtout mise en œuvre dans le cadre de l'allègement de la procédure de la dépense, avec le contrôle modulé des engagements. Il n'est pas possible cependant, faute d'information, d'apprécier son efficacité. Le contrôle traditionnel visant à prévenir les irrégularités et fraudes est plus fondé sur le contrôle des actes, que sur celui des systèmes. L'IGF a commencé à organiser sa programmation et définir ses méthodes selon les principes de l'audit basé sur les risques.

En ce qui concerne la passation des marchés et les salaires, les procédures de contrôle et de vérification sont globalement bonnes, mais le contrôle sur les ressources humaines est essentiellement un contrôle de régularité et non un contrôle de performance. Des rapports ont relevé des déficiences de la gestion des ressources humaines ce qui fait implicitement ressortir le manque d'efficacité de certains contrôles.

Information et communication

L'information et la communication relatives aux questions de régularité, de conformité aux textes et de discipline budgétaire et financière sont efficaces. La plupart des rapports en cours d'exercice et annuels sont réalisés par les systèmes informatisés GID et GIR, qui peuvent fournir en temps réel des informations précises sur la disponibilité des crédits et des fonds pour les utilisateurs du budget. Elle est encore embryonnaire pour ce qui concerne la performance, faute notamment des outils nécessaires. Au sein de l'administration, les relations restent fondées sur les principes hiérarchiques, il n'existe pas encore de « dialogue de gestion » structuré et organisé autour de la réalisation d'objectifs explicites quantifiés. La comptabilité analytique, les budgets et rapports sur la performance ne sont pas encore publiés régulièrement ni utilisés systématiquement. Tant au niveau national des ministères, qu'au niveau des opérateurs pour les services de base, on recourt peu à un tel dialogue, malgré l'existence de systèmes informatiques performants qui le permettraient.

Pilotage

Le pilotage du contrôle interne par le Ministère de l'Economie et des Finances est efficace, également en ce qui concerne le contrôle de la discipline budgétaire et financière. Il est en cours de déploiement pour la performance. L'obligation d'auditer les projets financés par les bailleurs de fonds et la nécessité de prendre en compte les résultats de l'approche basée sur les risques pour la programmation des missions font que les audits réalisés par l'IGF abordent moins les aspects liés à la performance. La gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique pâtit de l'absence d'un cadre juridique (Statut Générale de la Fonction Publique, SGFP) modernisé, permettant la prise en compte de la performance des agents et le renforcement de la formation continue. Les travaux de refonte du SGFP pour l'intégration des outils modernes de la GRH sont en cours.

4.3 Points forts et points faibles de la GFP

Les impacts des points forts et points faibles des sept piliers de la GFP, tels qu'ils résultent des analyses du chapitre III sont distingués en fonction des trois objectifs principaux de la GFP selon la méthodologie PEFA : la discipline budgétaire, l'allocation stratégique des ressources et la mise à disposition efficiente des services, tout en prenant en compte les interdépendances entre ces différentes dimensions.

La discipline budgétaire

La maîtrise de l'évolution à court terme des principaux agrégats budgétaires a permis la réalisation de l'objectif de stabilité financière fixé par la stratégie budgétaire du Maroc. La crédibilité du budget qui en a résulté a facilité en retour le respect de la discipline budgétaire, à l'exception de la programmation des dépenses d'investissement, qui entraîne des reports répétés de crédits importants. Le Parlement, dont l'information reste insuffisante en amont et au niveau de l'exécution, pourrait cependant être davantage associé à cette stratégie. En revanche, prenant encore des formes qui pourraient être rendues plus efficaces par l'intégration des critères de risque et de performance dans la gestion du patrimoine public, la supervision par l'administration centrale des établissements et entreprises publiques, des collectivités territoriales, des programmes et projets, a conforté leurs équilibres financiers, compléments nécessaires de celui du budget de l'Etat. L'usage d'outils de prévision à court terme performants ainsi que le respect des règles de délibération du Parlement, permettant un débat structuré et protecteur des grands équilibres budgétaires, ont rendu possible l'adoption de lois de finances fiables et conformes aux orientations stratégiques retenues. Toutefois, la maîtrise du budget ne s'est pas appuyée sur une programmation triennale centrale ou ministérielle (PBT) active et générale, en l'absence d'une PBT globale et d'un cadrage sectoriel. En revanche, un contrôle interne robuste, fondé sur la séparation stricte de l'ordonnateur et du comptable, une gestion de la paie efficace et un recouvrement des recettes rigoureux, ont permis que l'exécution des budgets respecte les prévisions. Des lacunes subsistent toutefois. La collecte des ressources pâtit d'un recensement des contribuables encore incomplet.

Le contrôle interne assure un bon niveau de sécurité aux opérations d'exécution budgétaire, mais les méthodes de contrôle par les risques n'ont pas été diffusés aux modes de gestion que l'administration centrale s'applique à elle-même, et elles n'ont pas encore été adoptées par tous les corps de vérification, qui par ailleurs ne diffusent pas leurs travaux et qui couvrent une partie insuffisamment large de leur champ de compétence. Les candidats aux marchés publics sont soumis au principe de concurrence, un portail informatique assurant une grande transparence à l'application des règles de passation à l'exception du système de recours et de publication des rapports d'audit. L'ensemble du pilotage budgétaire ne bénéficie pas d'un système informatique pourtant performant - le système GID - qui permettrait, si partagé avec les services compétents, de s'assurer en temps utile que l'exécution budgétaire reste orientée vers les objectifs prévisionnels, et d'alimenter en données fiables et complètes les rapports périodiques de suivi en cours d'année de l'exécution budgétaire. L'établissement des états annuels, qui sont des éléments essentiels de consolidation et de renforcement de la discipline budgétaire, par les diagnostics et bilans d'ensemble qu'ils permettent de faire, présente de nombreuses faiblesses, dont les premières sont leur caractère tardif et partiel (notamment sur les actifs) au regard des normes internationales.

La Cour des Comptes, en tant qu'institution supérieure de contrôle, apporte une contribution majeure à la discipline budgétaire, en veillant au respect par les agents publics, dans tous leurs actes, des règles budgétaires et financières destinées à la protéger. Elle y contribue aussi en informant le Parlement et, par ses rapports publics, les citoyens, des écarts et dérives qu'elle peut découvrir lors de ses contrôles et audits. La Cour dispose de l'indépendance nécessaire, même si

les conditions de nomination et de relèvement du Premier président ne satisfont pas pleinement, dans leur forme, les critères du PEFA. Elle est dotée de pouvoir de sanction. Elle développe des relations avec le Parlement, permettant ainsi à celui-ci d'exercer dans de meilleures conditions d'information ses fonctions de contrôle du respect de la discipline budgétaire par l'exécutif. Toutefois, le champ couvert par ses contrôles reste encore faible, notamment celui des audits des rapports financiers qui ne sont pas régulièrement produits.

L'allocation stratégique des ressources

Les forces des systèmes et procédures qui assurent la discipline budgétaire et financière de l'Etat qui viennent d'être examinés ne sont pas, cependant, suffisamment mises au service de la fonction d'allocation stratégique des ressources publiques.

Inadaptées et complexes, les nomenclatures budgétaires propres aux analyses de l'allocation stratégiques des ressources (la nomenclature fonctionnelle notamment) ne favorisent pas la lisibilité, notamment par le public. L'usage de la nomenclature programmatique demeure encore expérimental.

Pourtant, un nombre croissant de ministères se sont dotés de stratégies sectorielles. Elles sont souvent mises en œuvre par les établissements et entreprises publics qui, s'ils font l'objet d'une tutelle financière étroite, et si des représentants des ministères de tutelle sont présents à leur conseil d'administration, ne sont pas toujours soumis à un encadrement stratégique, à la hauteur du rôle majeur et croissant qu'ils jouent dans le déploiement opérationnel de la stratégie publique, même si certains établissements ou entreprises font l'objet d'un contrat de programme. Les grands projets et programmes font l'objet d'études de rentabilité préalables lors de leur élaboration, mais les outils d'arbitrage central entre les grands investissements et leur évaluation ex-post font défaut.

En l'absence d'un budget programmatique et d'une PBT globale, la planification budgétaire ne dispose pas encore des outils aptes à assurer une coordination efficace entre les stratégies sectorielles et les choix budgétaires à court terme, que privilégient les exigences de la discipline budgétaire. Pourtant, le calendrier et les procédures budgétaires ne font pas obstacle à une telle programmation stratégique, notamment en raison d'une bonne gestion de la trésorerie, permise par la discipline budgétaire, et l'accès aisé aux marchés financiers. Et l'organisation de l'exécution budgétaire, en permettant aux ordonnateurs de disposer dans les premiers jours de l'année des crédits qui leur sont alloués, leur donne toute la prévisibilité financière nécessaire à une mise en œuvre ordonnée de leurs investissements stratégiques. Mais l'exigence de mise en œuvre d'une planification stratégique rigoureuse est trop souvent perdue de vue, comme le montrent les montants des reports annuels des crédits d'investissement et l'insuffisante structuration des échanges sur l'application de la stratégie entre les services opérationnels et les services d'Etat-major, faute des outils de gestion nécessaires.

La comptabilité et les rapports financiers réguliers, conçus principalement pour le contrôle de la discipline budgétaire et financière, ne sont pas non plus encore adaptés au suivi de l'exécution des stratégies nationales et sectorielles.

La mise à disposition efficiente des services

La gestion des services publics de base est parfois, déléguée par l'Etat à des opérateurs ayant le statut d'établissement ou d'entreprise publique ou aux collectivités territoriales, qui en conformité croissante avec le principe de subsidiarité, assurent de façon autonome une part de plus en plus grande de la production des services publics locaux. L'action propre attendue de l'Etat d'encadrement stratégique et de supervision de la performance, qui doit impérativement être associée à cette délégation, reste encore insuffisante.

La crédibilité des budgets des opérateurs en termes d'efficacité et d'efficience des services publics ne fait pas l'objet d'un examen et d'un dialogue de gestion systématique avec l'Etat central, du fait que ces opérateurs ne se sont pas dotés des outils nécessaires que sont les budgets de programmes. Pour la même raison, leurs objectifs de performance ne peuvent être reliés aux cibles globales que les ministères, grands pourvoyeurs de services publics de base, préparent et dont ils ne peuvent suivre la réalisation qu'avec retard. La fourniture des services publics aux usagers demeure ainsi peu efficiente, son suivi très partiel et la reddition des comptes est quasi inexistante.

Par ailleurs, la procédure de contrôle des dépenses, là encore pour les besoins de la discipline budgétaire, présente des lourdeurs qui peuvent entraîner des retards et des insuffisances dans la production des services publics. Egalement, le principe de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable est trop protecteur pour la mise en cause des responsabilités des gestionnaires par les contrôles externes, Cour des comptes et pouvoir législatif. Aussi, la responsabilité programmatique, qui conditionne la qualité de la fourniture des services publics aux citoyens, est encore embryonnaire.

La comptabilité analytique, les budgets et rapports sur la performance ne sont pas encore publiés régulièrement, ni utilisés systématiquement, tant au niveau national des ministères qu'au niveau des opérateurs et des collectivités territoriales pour les services de base, malgré l'existence de systèmes informatiques qui le permettent.

Privilégiant jusqu'à maintenant les contrôles de régularité, c'est seulement récemment que la Cour des comptes s'est engagée dans le domaine des contrôles de performance et de l'évaluation des politiques publiques qui peuvent, par les enseignements qu'ils fournissent, être des leviers de l'amélioration des services publics. Elle n'a pas encore réalisé d'audit des outils et organes de pilotage de la performance.

Tableau 4.1 Tableau synoptique des forces et faiblesses de la GFP selon les trois grands objectifs de la GFP et les sept piliers de la GFP selon le PEFA

	Discipline budgétaire	
	Fort	Faible
Crédibilité de la stratégie des finances publics et du budget	-Les budgets exécutés sont proches du budget prévu tant en dépenses qu'en recettes, globalement et par ministère.	-Les dépenses d'investissement sont engagées avec retard. Les reports de crédit sont importants, malgré des efforts récents.
Exhaustivité et transparence	-La nomenclature budgétaire est très détaillée et facilite la gestion et le contrôle du budget.	-La documentation transmise au Parlement, notamment sur l'exécution du budget en cours et passée et les perspectives pluriannuelles, est limitée.
Gestion des actifs et des passifs	<p>-Les situations financières des EEP sont étroitement suivies. Mais ce suivi n'est pas systématiquement organisé autour de la notion théorique de risque et des outils de sa gestion. -Les collectivités territoriales, très encadrées, ne peuvent pas faire courir de risque autonome à l'Etat.</p> <p>-Les grands projets sont bien suivis par les ministères qui en ont la responsabilité directe ou indirecte (tutelle des EEP).</p> <p>-Les actifs financiers sont bien suivis, des règles précises encadrent leur cession.</p> <p>-Les dettes intérieures et extérieures font l'objet d'un suivi administratif strict.</p> <p>- Les garanties d'emprunt accordées par le Trésor sont bien suivies et leurs montants sont rendus publics dans des rapports périodiques.</p>	<p>-Les charges récurrentes n'entrent pas dans les critères d'évaluation préalables des grands investissements.</p> <p>- Les Collectivités territoriales ne publient pas leurs comptes</p> <p>-Le critère de la performance financière dans la gestion des actifs détenus joue un rôle secondaire, les EEP étant considéré avant tout sous l'angle de « services publics ».</p> <p>- Les cessions d'actifs financiers et les contrats de délégation ou PPP (ou équivalents) ne font pas l'objet de rapports publics ni mentionnés dans les rapports existants à ce jour.</p> <p>-Les actifs non financiers (matériel, équipements publics, ressources naturelles) sont insuffisamment suivis.</p> <p>-Il n'existe pas de directives écrites sur les conditions financières de passation des contrats de dette.</p> <p>-Une stratégie complète de gestion de la dette publique à moyen terme explicite et formalisée vient seulement d'être élaborée. Elle n'est pas publiée.</p> <p>-Les arriérées de paiement contractuels ne pouvaient être recensés jusqu'en 2015.</p>

	Allocation stratégique des ressources		Mise à disposition efficiente des services	
	Fort	Faible	Point Fort	Point faible
			<ul style="list-style-type: none"> -Les moyens et équipements prévus dans le budget de l'Etat sont fournis. -Les subventions aux opérateurs sont crédibles. 	<ul style="list-style-type: none"> -Les investissements du budget de l'Etat sont tardifs, malgré une amélioration récente du taux d'émission des investissements du Budget Général.
<ul style="list-style-type: none"> -Un budget citoyen est produit et près de 16 ministères produisent des projets de performance. 	<ul style="list-style-type: none"> -Les nomenclatures budgétaire (fonctionnelle, économique, administrative) est complexe et peu lisible, elle se prête mal à un usage stratégique. La nomenclature programmatique est cours de mise en œuvre. -L'administration centrale ne définit pas avec suffisamment de précision la stratégie que doivent suivre ses opérateurs. - L'information sur le budget transmise au public lors de la préparation budgétaire ne comprend pas l'information sur l'exécution du budget sous le même format de la LF et la programmation pluriannuelle. 	<ul style="list-style-type: none"> -La délégation de l'opérationnel à des opérateurs est générale. -La répartition de la compétence selon le principe de la subsidiarité donne aux collectivités territoriales des pouvoirs autonomes en matière de biens publics locaux. -Les principaux ministères pourvoyeurs de services publics de base préparent des cibles de performances et suivent leur réalisation, mais avec retard. Les évaluations restent rares. 	<ul style="list-style-type: none"> -Le suivi de la qualité et quantité des services produits par les opérateurs est insuffisant. - La surveillance par l'Etat central de la fourniture des services publics locaux par les collectivités territoriales pourrait s'améliorer, notamment lors des prévisions budgétaires. -Les ressources reçues par les unités de prestation de services de base (école, centre de santé...) ne sont pas suivies par le niveau central et l'approche de performance n'est pas encore déclinée au niveau des prestataires de services. 	
<ul style="list-style-type: none"> -Les grands investissements s'inscrivent dans des stratégies sectorielles. -Ils font l'objet d'études préalables rigoureuses et précises notamment sur le plan des coûts et des avantages. 	<ul style="list-style-type: none"> -La méthodologie d'évaluation des investissements ne fait pas l'objet d'une directive centrale et les études ne font pas l'objet d'évaluations indépendantes. Les études ne sont pas publiées -Les plafonds de crédits définitifs pour chaque ministère sont connus tardivement. 			

	Discipline budgétaire	
	Fort	Faible
Planification et budgétisation fondées sur des politiques nationales	<ul style="list-style-type: none"> -Le MEF joue un rôle pilote. -La préparation du budget repose sur une prévision de l'environnement macroéconomique utilisant les ressources de la modélisation. -Les prévisions de déficits apparaissent ex post précises. -Les prévisions de recettes sont détaillées. -Les impacts des mesures de politique économique et fiscale sont évalués avec des outils de simulation. - Une projection triennale des charges et ressources du Trésor est publiée sur le portail du MEF -Les recettes sont bien prévues (à 5% près). -Le parlement dispose des moyens juridiques, documentaires, organisationnelles pour mener une bonne délibération. -L'équilibre financier global des finances publiques est encadré (il ne peut être modifié par le Parlement). Le budget est toujours adopté avant la fin de l'année. 	<ul style="list-style-type: none"> - L'administration ne prépare pas encore de stratégie budgétaire pluriannuelle. - Les recettes ne font pas l'objet d'une prévision triennale détaillée. - La mise en perspective pluriannuelle ne peut être faite faute de PBT. - Les règles de dérogations aux autorisations budgétaires sont décidées par décret du gouvernement.
Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	<ul style="list-style-type: none"> -Les citoyens ont un accès facile aux informations sur leurs obligations et droits fiscaux. -La perception des recettes est bien suivie de façon exhaustive et rapide, grâce notamment à l'existence du compte unique du Trésor à la Banque centrale. -La gestion de la paie est très contrôlée, notamment par la séparation de la gestion de dossiers des paiements, le contrôle de la légalité des actes (contrôle des dépenses), les recoupements et vérifications de fichiers et le contrôle des habilitations. -Le code des marchés publics est désormais au niveau des normes internationales et étendu à l'essentiel du secteur public. Le dispositif de passation informatisé de passation (portail) est performant. Une commission de recours plus indépendante, transparente et inclusive a été instaurée en Septembre 2015. -L'exécution du budget fait l'objet d'un contrôle à l'acte (transactionnel) fondé sur une séparation stricte des fonctions d'ordonnateurs et de comptables (placés sous l'autorité du ministre des finances, sous le contrôle du juge des comptes), la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable (sous le contrôle du juge des comptes) et le visa du contrôleur de la dépense au niveau de l'engagement. 	<ul style="list-style-type: none"> -Le recensement des contribuables n'est pas encore complet. -Les fichiers ne sont pas tous interconnectés. -Les techniques d'analyse du risque sont encore peu utilisées. -Les rapprochements bancaires portant sur les recettes ne sont pas réguliers. -La procédure laisse une place très réduite à la gestion par les risques. -Le système de responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable vient d'être remis en cause par une Loi de Finances qui limite le champ de contrôle du comptable public à des vérifications strictement formelles. -Les informations publiques fiables sur l'exécution des marchés publics sont difficilement accessibles du fait que cette exécution est décentralisée. . Les synthèses des audits des marchés de plus de 5 millions de DH ne sont pas rendues publiques en dépit des obligations réglementaires. -La nouvelle commission nationale de la commande publique n'est pas encore pleinement opérationnelle. -La procédure de contrôle des dépenses non salariales peut être lourde et entraîner des retards.

Allocation stratégique des ressources		Mise à disposition efficiente des services	
Fort	Faible	Point Fort	Point faible
<ul style="list-style-type: none"> -Le Parlement est associé en amont de la procédure à l'examen de la trajectoire des finances publiques. -Des « grands programmes » (plan solaire) et des stratégies sectorielles ministérielles (enseignement, agriculture, industrie,..) sont élaborés. -Un calendrier de préparation budgétaire permet d'organiser une bonne discussion entre le MEF et des Ministères techniques sur la base d'orientations et de principes. -Le projet de Loi de Finances est soumis en temps utile (deux mois avant l'échéance prévue). 	<ul style="list-style-type: none"> -Les documents stratégiques ne présentent pas tous les éléments de coût qui peuvent en faire des documents opérationnels budgétisables, sauf pour les projets financés sur financements extérieurs. -Les échanges sur la stratégie entre les services opérationnels et les services d'Etat-major ne sont pas structurés. 		
<ul style="list-style-type: none"> -La Trésorerie est bien suivie par un Comité de trésorerie publique mensuel comprenant les responsables des principales directions du ministère des finances qui élaborent des tableaux annuels, mensuels et hebdomadaires. -Les crédits sont mis à la disposition des ordonnateurs dans les premiers jours de l'année. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les reports d'investissement sont importants. -L'audit interne est embryonnaire au niveau des ordonnateurs. 		<ul style="list-style-type: none"> -La procédure de contrôle des dépenses non salariales peut, à cause de sa lourdeur, créer de l'inefficience en matière de prestation de services publics. -Elle est trop protectrice des ordonnateurs en matière de performance. -L'audit interne couvre une faible part des crédits destinés à la fourniture de services publics

	Discipline budgétaire	
	Fort	Faible
		<ul style="list-style-type: none"> -Elle est trop protectrice des fautes de gestion des ordonnateurs. -L'audit interne couvre une faible part des crédits destinés à la fourniture de services publics. -L'audit interne est faible, tant en couverture effective du champ de contrôle, des méthodes mises en œuvre (contrôle essentiellement classique), du suivi des recommandations que de la soumission à des évaluations externes.
Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers	<ul style="list-style-type: none"> -Les rapprochements des comptes sont exhaustifs et rapides. -Les rapports en cours d'année sont fréquents et rapides et les opérations peuvent être suivies en temps réel grâce à GID. -Le nombre de CST a diminué régulièrement (passant 132 en 2002 à 74 en 2014). 	<ul style="list-style-type: none"> - Les états financiers annuels sont disponibles dans leur état final (soumis à la Cour des comptes) tardivement par rapport aux normes internationales. Ils sont partiels en ce qui concerne les actifs et passifs et restent élaborés en base caisse. -Des rapports périodiques de suivi d'exécution du budget, présentés suivant le même format que la Loi de Finances ne sont pas partagés, publiés, ni annexés aux PLF tandis que le GID permettrait de le faire.
Surveillance et vérification externe	<ul style="list-style-type: none"> -La Cour des comptes remplit les critères d'indépendance définis internationalement, à l'exception des conditions de nomination et de relèvement du premier président. -La Cour des comptes élabore un rapport annuel sur l'exécution de la Loi de Finances qui rend compte pour le Parlement des conditions d'exécution du budget. -Elle contrôle et sanctionne par la voie juridictionnelle les irrégularités commises par les agents du contrôle interne qui n'auraient pas fait l'objet d'un refus du comptable. -Elle mène des contrôles de conformité pour l'ensemble des fonds publics dont elle rend les conclusions publiques annuellement. -La Cour des comptes entretient des relations avec le Parlement et veut les développer. -Ses recommandations sont bien suivies par l'exécutif. 	<ul style="list-style-type: none"> -Le champ d'activité annuel couvert de la Cour est réduit. -Le RELF ne peut être assimilé à un audit financier. -La Cour des comptes n'est pas chargée de la certification des comptes de l'Etat, mais elle le sera, tel que le prévoit la LOF, à partir de 2020. -Le budget reste fragmenté (CST, SEGMA, EEP), ce qui rend la surveillance plus difficile. -Le Parlement reçoit le PLR et le RELF avec des délais importants par rapport à la fin de l'exercice considéré . Les délais d'approbation de la LR sont supérieurs à 2 ans.

	Allocation stratégique des ressources		Mise à disposition efficiente des services	
	Fort	Faible	Point Fort	Point faible
- les EEP sont tenus de publier annuellement leurs comptes au BO à partir de 2014.				
La Cour réalise des évaluations de politique publique.	-La Cour a peu contrôlé les organes chargés du pilotage stratégique.	-La Cour mène des contrôles de performance pour l'ensemble des fonds publics dont elle rend les conclusions publiques annuellement. -Elle mène des contrôles et enquêtes pour le Parlement. -Le Président de la Cour des comptes présente régulièrement au Parlement les conclusions et observations de la Cour.	- Les auditions des responsables des entités par le Parlement restent très limitées. Ce sont essentiellement les ministres qui sont auditionnés.	

4.4 Évolution de la performance depuis une évaluation antérieure

Au cours de la période sous revue (2012-2016), la réforme de la gouvernance publique au Maroc a fait l'objet de travaux et de réflexions importants. Des orientations claires ont été données par la nouvelle constitution de 2011, qui a réaffirmé les principes de bonne gouvernance et a prévu différentes dispositions liées au renforcement du cadre institutionnel. Celle-ci a notamment déterminé des orientations sur la décentralisation et la régionalisation, sur le renforcement de la mission de contrôle du Parlement et de la Cour des comptes, assurant l'indépendance de cette dernière et inscrivant l'obligation de publications de ses travaux. La Constitution a également confirmé la nécessité d'adopter une nouvelle Loi organique des Finances, qui contribuera à la mise en œuvre des principes de transparence, de qualité des services publics et de reddition des comptes inscrits au texte constitutionnel.

La période a été en effet consacrée à des travaux sur l'élaboration de la nouvelle LOF, travaux qui ont duré plusieurs années, afin d'aboutir à une version définitive, acceptée par toutes les parties prenantes.

La nouvelle LOF, qui refonde le système budgétaire pour qu'il soit davantage axé sur la recherche de performance, la transparence et dans lequel la représentation nationale joue un rôle accru, a été finalement adoptée par le Parlement en 2015.

Des travaux ont également été menés sur la législation des marchés publics. Un nouveau code des marchés a été adopté en 2013 et est entrée en application au 1^{er} janvier 2014.

Au cours de la décennie qui s'achève, au seuil de la période de référence, de nombreux progrès et réformes ont été accomplis dans le domaine des finances publiques, dont :

- L'adoption et le début de la mise en œuvre d'une nouvelle Loi Organique des Finances;
- L'introduction expérimentale, dans différents ministères, d'une programmation budgétaire pluriannuelle et de budgets par programmes, associés à des indicateurs, ainsi que la conduite d'une série audits de performance ;
- Le développement de relations contractuelles entre l'Etat et ses administrations déconcentrées ou les autres entités du secteur public (EEP) ;
- La mise en œuvre progressive d'un contrôle modulé de la dépense afin de mieux responsabiliser les administrations gestionnaires ;
- Le développement et la généralisation d'un système informatique de gestion intégrée de la dépense de l'Etat (GID), en cours de d'extension également aux Collectivités locales ;
- La réduction des délais de présentation des projets de lois de règlement ;
- Le renforcement des organes d'inspection, notamment les Inspections Générales des Ministères, dans l'objectif de converger vers les normes internationales en matière de contrôle et audit internes ;
- La préparation à la mise en place d'une comptabilité générale selon la méthode de la comptabilité d'exercice ;
- L'enrichissement des rapports accompagnant le projet de Loi de Finances.

Le Gouvernement a poursuivi la mise en œuvre de ces réformes au cours de la période, permettant une amélioration de la gestion publique. Toutefois, une grande part des efforts ont été consacrés à la préparation de la LOF. Paradoxalement, cela a conduit certaines administrations à adopter une position d'attente pour les réformes qui devaient faire l'objet de la LOF. Un certain nombre

des réformes qui avaient été appliquées à titre expérimental - budgets programmes, CDMT, contractualisation, audits de performance, morasse des indicateurs - ont été en partie suspendues, dans l'attente des orientations retenues par la LOF sur ces questions.

Le prochain exercice PEFA devrait permettre de constater un progrès important sur tous les domaines objets des réformes en cours.

Pour les raisons évoquées ci-dessus et une application plus rigoureuse de la méthodologie en 2016, la comparaison des résultats du PEFA 2008 avec ceux de la présente évaluation, sur base de la précédente méthodologie PEFA (Annexe I), ne permet pas de mettre pleinement en évidence les progrès accomplis.

En effet, la comparaison des notations (Annexe I du rapport) révèle seulement une légère amélioration, passant de de 11 notes C ou D en 2008 à 10 en 2016, parmi les 28 indicateurs (excluant les derniers indicateurs D 1, 2 et 3, non notés en 2016).

Si les critères avaient tous été plus rigoureusement appliqués en 2008, l'évaluation répétée aurait mis en lumière une amélioration bien plus nette.

L'évolution de la performance s'analyse comme suit par grand thème de la GFP :

Crédibilité de la stratégie de finances publiques et du budget

La crédibilité des prévisions budgétaires s'est plutôt améliorée entre les deux exercices, en dépit de l'existence de reports massifs des crédits de paiement. Ceci aurait pu entraîner des dérapages en termes d'exécution, mais les dépenses d'investissement effectives sont restées de l'ordre de grandeur du montant budgétisé. La variabilité de la composition des dépenses s'est améliorée. On constate une baisse de la note (déjà basse) de l'indicateur relatif aux arriérés de dépenses, mais cette différence s'explique par une différence d'appréciation des évaluateurs.

Couverture et transparence

La performance pour cette catégorie est restée la même, à l'exception des indicateurs relatifs aux relations intergouvernementales et à la surveillance du risque budgétaire. Dans le premier cas, les évaluateurs ont appliqué plus rigoureusement les critères du PEFA. Dans le deuxième, une composante s'est améliorée et l'autre a baissé, mais la note s'est détériorée en raison de la méthode d'agrégation M1.

Budgétisation basée sur les politiques publiques

La performance pour cette catégorie est restée la même.

Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

Sur les neuf indicateurs de cette section dédiée au contrôle de l'exécution des recettes et des dépenses, 6 sont restés inchangés, deux se sont améliorés (PI-16 et 20) et une note a légèrement baissé (PI-17).

Comptabilité, enregistrement de l'information, et rapports financiers

La note sur les délais de rapprochement des comptes a baissé en raison d'une différence d'interprétation avec les évaluateurs de 2008. La disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires s'est détériorée, en l'absence des rapports cités par l'évaluation de 2008. La note sur les états annuels est restée inchangée.

Surveillance et vérification externe externes

Les notes des indicateurs PI-26 et 28, sur l'étendue de la vérification et les délais d'examen du rapport de vérification par le pouvoir législatif se sont améliorés, alors que la note du PI-27, sur l'examen du projet de loi de finance par le Parlement, est restée inchangée.

En conclusion de cette analyse de l'évolution des notes, il apparaît que la situation a peu changé entre les deux périodes, car un bon nombre de baisses de notations sont dues à une interprétation plus rigoureuse des critères du PEFA. Si on élimine ces cas, le bilan d'ensemble est positif. Notons en particulier l'amélioration de la variabilité de la composition des dépenses, la prévisibilité de la disponibilité des fonds, les rapports budgétaires en cours d'année et l'activité de la Cour des comptes.

5. PROCESSUS DE RÉFORME DE LA GFP DE L'ÉTAT

5.1 Approche générale des réformes de la GFP

Le Maroc met en œuvre, depuis près d'une décennie, une réforme de sa gouvernance publique, couvrant, en particulier, le système budgétaire.

Sur le plan de la réforme budgétaire, les mesures mises en œuvre au cours de ces dernières années, couvrant les différentes phases (programmation, exécution et contrôle) et dimensions du système budgétaire, ont poursuivi les objectifs d'améliorer la performance et la transparence du système financier public.

La mise en œuvre de ces mesures de réforme a fait l'objet d'une coopération avec trois des principaux partenaires internationaux du Maroc, l'UE, la BM et BAD, dans le cadre des phases successives des programmes PARAP et aujourd'hui «Hakama» (Gouvernance publique), sous la forme d'un dialogue politique, de jumelages ou d'appuis techniques.

Engagées à législation constante (loi organique des finances de 1998), ces initiatives de réforme ont initialement pris la forme de changements expérimentaux concernant un groupe de ministères pilotes, visant à introduire progressivement dans le système un changement de principes, de méthodes et de pratiques, ou se focalisant sur le renforcement de certaines administrations financières ou corps de contrôle.

Les thèmes généraux de ces réformes ont concerné :

- La gestion budgétaire sur la base de programmes ;
- L'utilisation d'indicateurs de performance ;
- Les cadres de dépenses à moyen terme
- La contractualisation avec les services déconcentrés ;
- L'audit de performance ;
- La rationalisation des contrôles de la dépense par la fusion des services de contrôle de l'engagement et de l'ordonnancement, ainsi que par l'introduction du contrôle modulé de la dépense ;
- La réforme des marchés publics ;
- La conception d'un système informatique intégré de gestion des dépenses budgétaires.

Avec la Constitution de 2011, qui a accordé une place centrale aux principes de bonne gouvernance, la réforme de la gestion publique, en particulier budgétaire, est devenue une priorité centrale du Gouvernement.

Egalement, la Constitution de 2011 a réaffirmé le rôle du Parlement dans le contrôle de l'exécutif, en particulier dans le domaine financier et a renforcé les missions de la Cour des comptes, dans son contrôle exercé sur le Gouvernement, comme dans sa mission d'assistance au Parlement.

De plus, la Constitution de 2011 a fait de la réforme de la loi organique des finances, pour laquelle une réflexion préparatoire avait déjà été engagée, un impératif et un levier essentiel contribuant à la mise en œuvre des principes de transparence, de qualité des services publics (performance de dépense) et de renforcement du rôle du Parlement, réaffirmés par le texte constitutionnel.

La LOF est souvent considérée comme la «Constitution financière» du pays, dans la mesure où elle encadre l'ensemble de la gestion financière de l'Etat à travers les différentes dimensions et phases de celle-ci (programmation/formulation, exécution et contrôle du budget) et, détermine les responsabilités respectives, dans ce domaine, des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire (Cour des comptes).

La réforme de la Loi Organique au Maroc s'inscrit également dans un mouvement international d'évolution des systèmes budgétaires nationaux.

S'inspirant de ce mouvement international et tenant compte des besoins de réforme du système budgétaire au Maroc et des spécificités de l'administration publique marocaine, la nouvelle LOF consacre, dans un ensemble cohérent et interdépendant de dispositions (de l'ordre de 70 articles), la mise en œuvre d'une gestion budgétaire plus performante, transparente et démocratique (rôle accru du Parlement dans le domaine budgétaire).

Avec pour objectif de favoriser une plus grande performance de la dépense publique, au regard des objectifs des politiques publiques, la LOF instaure, notamment :

- la programmation budgétaire pluriannuelle ;
- la refonte de la nomenclature budgétaire, pour la structurer par programmes / projets / actions, associés à des objectifs et non plus selon une nomenclature administrative/par nature de la dépense ;
- la création des responsables de programme, source de responsabilisation des gestionnaires publics ;
- en lien avec la nomenclature budgétaire par programmes, le développement et présentation au Parlement de Projets Annuels de Performance (PAP) ministériels, en accompagnement du Projet de Loi de Finances et du Rapport Annuel de Performance (ministériels et consolidé), RAP, en accompagnement du Projet de Loi de Règlement ;
- la prise en compte de la dimension genre dans la détermination des objectifs associés aux budgets programmes et aux Projets de Performance ;
- la globalisation des crédits (à l'échelle du programme), source d'autonomie et de responsabilisation des gestionnaires ;
- la comptabilité d'analyse du coût des programmes/projets/actions, afin de mesurer l'efficacité de l'action publique ;
- le suivi, l'audit et l'évaluation de la performance de la dépense.

Sur le plan de la transparence, les dispositions de la loi organique incluent, notamment :

- l'introduction du principe de sincérité budgétaire ;
- l'interdiction d'inscrire des dépenses de fonctionnement dans le budget d'investissement;
- la préservation de l'équilibre des comptes publics et l'amélioration de la lisibilité et de l'emploi de la dette ;
- la modernisation du système comptable public, en tenant, parallèlement une comptabilité budgétaire («de caisse») des recettes et des dépenses, une comptabilité générale,

permettant de suivre, l'évolution de l'actif (en particulier, du patrimoine) et du passif de l'Etat ;

- la certification de la régularité et de la sincérité des comptes annuels par la Cour ;
- la restauration de l'unité budgétaire par l'encadrement des conditions de création et d'existence des Comptes Spéciaux du Trésor (CST) et des Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome (SEGMA)⁹² ;
- l'interdiction d'imputer aux CST et SEGMA des dépenses de personnel ;
- le caractère limitatif des crédits de personnel ;
- l'encadrement des modalités de report des crédits d'investissement.

La démocratie budgétaire sera approfondie dans le cadre de la nouvelle LOF par, notamment :

- Le respect d'une «règle d'or», selon laquelle la dette contractée au cours d'une année ne peut dépasser le cumul du budget d'investissement et le remboursement du principal de la dette ;
- la présentation au Parlement de la programmation budgétaire pluriannuelle ;
- l'enrichissement des rapports accompagnant le Projet de Loi de Finances et le Projet de Loi de Règlement ;
- la clarification du droit d'amendement et de la charge publique.
- la réhabilitation des Lois de finances rectificatives ;
- la consécration de la Loi de règlement, à soumettre annuellement au Parlement au cours du deuxième exercice qui suit celui de l'exécution de la Loi de Finances en question ;
- une meilleure lisibilité et transparence de l'information budgétaire soumise au Parlement, en lien avec les objectifs de politiques publiques.

La nouvelle loi organique (N°1-15-62) a été publiée le 2 Juin 2015.

Elle est complétée par le Décret n°2-15-426 du 15 Juillet 2015 sur l'élaboration et l'exécution de la Loi de Finances, qui contribue à son application.

La mise en œuvre de la nouvelle Loi Organique va représenter un important défi en termes d'évolution des principes, des méthodes et des pratiques de la gestion financière du secteur public, avec des progrès importants attendus sur les différentes dimensions du système budgétaire.

Sa mise en œuvre va déterminer l'essentiel de la trajectoire de réforme budgétaire pour les quatre à six années à venir.

Cette réforme dépasse le seul cadre de la gestion budgétaire et constitue une réforme de l'ensemble de la gestion publique.

92 Les Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome sont des services de l'Etat, non dotés de la personnalité morale, dont certaines dépenses, non imputées sur les crédits du Budget Général, sont couvertes par des ressources propres. L'activité de ces services doit tendre essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à rémunération (ex: *Centres Hospitaliers Provinciaux et Régionaux*).

5.2 Description des réformes récemment menées et en cours

Ainsi, rétrospectivement, dans le domaine des finances publiques, les réformes menées au cours de ces dernières années ont concerné, en particulier :

- l'accroissement progressif de l'information sur la gestion financière du secteur public ;
- l'introduction expérimentale, dans différents ministères, d'une programmation budgétaire pluriannuelle et de budgets par programmes, associés à des indicateurs ;
- l'adoption par les principaux ministères de stratégies à moyen terme ;
- le développement de relations contractuelles entre l'Etat et ses administrations déconcentrées ou les autres entités du secteur public ;
- la mise en œuvre progressive d'un contrôle modulé de la dépense afin de mieux responsabiliser les administrations gestionnaires ;
- la mise en place d'un système de gestion intégrée de la dépense de l'Etat (GID) ;
- la réduction des délais de présentation et d'approbation des projets de lois de règlement des lois de finances ;
- le renforcement des organes d'inspection dans l'objectif de converger vers les normes internationales en matière de contrôle et audit internes ;
- la refonte du cadre de passation des marchés publics en convergence avec les standards internationaux en la matière ;
- la préparation à la mise en place d'une comptabilité générale selon la méthode de la comptabilité d'exercice, avec le développement d'un bilan d'ouverture, d'un plan des comptes et de normes comptables ;
- le renforcement du contrôle externe exercé par la Cour des comptes et le Parlement ;
- la globalisation des crédits ;
- l'enrichissement des rapports accompagnant le projet de Loi de Finances.

La mise en œuvre progressive de la LOF se traduit, depuis la préparation du budget 2014, par des actions de préfiguration par lesquelles un groupe de ministères pilotes, dont le nombre s'accroît chaque année, prépare des projets de Performance selon les cadres fixés par la LOF.

Les dispositions de la LOF concernant la pluri-annualité doivent être mises en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2019. Elles sont rappelées dans l'encadré 5.1. Le contenu précis de la programmation budgétaire triennale (PBT) globale définie à l'article 5 de la LOF sera défini par voie réglementaire. La PBT globale doit être présentée aux commissions des finances du Parlement, avant le 31 juillet (article 47 de la LOF).

L'article 48 de la LOF implique la présentation aux commissions parlementaires de documents de programmation pluriannuelle des ministères, institutions ainsi que celle des établissements et entreprises publics soumis à leur tutelle et bénéficiant de ressources affectées ou de subventions de l'Etat, dont le format et le contenu sont à déterminer.

Encadré 5.1 Dispositions de la LOF sur la budgétisation dans un cadre pluriannuel

Article 5 (*entrée en vigueur 1^{er} janvier 2019*). La Loi de Finances de l'année est élaborée par référence à une programmation budgétaire triennale actualisée chaque année en vue de l'adapter à l'évolution de la conjoncture financière, économique et sociale du pays. Cette programmation vise notamment à définir, en fonction d'hypothèses économiques et financières réalistes et justifiées, l'évolution sur trois ans de l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Le contenu et les modalités d'élaboration de cette programmation sont fixés par voie réglementaire.

Article 47. Le ministre chargé des finances expose aux commissions des finances du Parlement, avant le 31 juillet de chaque année, le cadre général de préparation du projet de Loi de Finances de l'année suivante. Cet exposé comporte :

- (a) l'évolution de l'économie nationale ;
- (b) l'état d'avancement de l'exécution de la Loi de Finances en cours, au 30 juin;
- (c) les données relatives à la politique économique et financière ;
- (d) (*entrée en vigueur 1^{er} janvier 2019*) la programmation budgétaire triennale globale.

Ledit exposé donne lieu à un débat sans vote.

Article 48 (*extrait*). [...] La programmation pluriannuelle des départements ministériels ou institutions, ainsi que celle des établissements et entreprises publics soumis à leur tutelle et bénéficiant de ressources affectées ou de subventions de l'Etat, est présentée, pour information, aux commissions parlementaires concernées en accompagnement des projets de budgets desdits départements ministériels ou institutions (*entrée en vigueur 1^{er} janvier 2019*).

5.3 Considérations

Depuis près de quinze ans, la persistance du Gouvernement à réformer la gestion des finances publiques témoigne d'un fort engagement et d'une détermination des autorités publiques à s'aligner sur les bonnes pratiques internationales. Ces réformes ont été constamment portées par le Ministère de l'Economie et des Finances et notamment par la Direction du Budget, qui a récemment constitué une sous-direction du Budget dédiée à la réforme et plus particulièrement, à la mise en œuvre de la nouvelle LOF. C'est ce leadership qui a permis à ces réformes de se traduire dans une mise en œuvre effective et non de rester de simples textes juridiques, qui peut permettre de présager de leur succès au Maroc, tandis que ce n'est pas le cas dans certains autres pays qui cherchent aussi à la mettre en place.

Les pilotes de la réforme ont été en mesure de dépasser la résistance affichée par de nombreux ministères qui n'adhéraient pas à l'idée de participer à un mouvement commun. L'adoption de la LOF a fortement contribué à faire passer la réforme de la GFP d'un mouvement basé sur le volontariat à une obligation officielle. La longue période de préparation a permis de faciliter l'adhésion de tous les ministères à cette nouvelle loi.

La mise en œuvre de la LOF est pilotée au plan politique par le Chef de Gouvernement qui publie chaque année des circulaires précisant les modalités de sa mise en œuvre. Le Ministère de l'Economie et des Finances a conservé son rôle de pilotage et de coordination, fixant les modalités pratiques de mise en œuvre et déployant des actions de formation et d'information.

L'appui des PTF a été déterminant dans le succès des réformes et le restera jusqu'à l'atteinte des objectifs qui ont été définis dans le cadre de ces réformes. Depuis le début de la mise en œuvre des réformes de la GFP par le Gouvernement marocain, leur engagement et leur coordination ont significativement contribué à les faire avancer au travers notamment du financement des programmes qui les ont soutenues.

ANNEXES

Annexe 1 : Tableau récapitulatif des indicateurs de performance

Indicateur et composantes	Note	Explication résumée
PI-1. Dépenses effectives totales	A	Méthode de notation M1
1.1 Dépenses effectives totales	A	Les dépenses effectives ont représenté entre 95 % et 105 % du montant total des dépenses approuvées inscrites au budget pendant au moins deux des trois derniers exercices (2012 et 2014).
PI-2. Composition des dépenses effectives	B+	Méthode de notation M1
2.1 Composition des dépenses effectives par fonction	B	La composition des dépenses s'est écartée du budget de moins de 10 % au cours des trois exercices.
2.2 Composition des dépenses effectives par catégorie économique.	B	La composition des dépenses s'est écartée du budget initial sur la base de la classification économique de moins de 10% au cours d'au moins deux des trois derniers exercices.
2.3 Dépenses financées sur les réserves pour imprévu.	A	Aucune dépense n'a été imputée directement au chapitre des crédits provisionnels.
PI-3. Recettes effectives	B+	Méthode de notation M2
3.1 Recettes effectives totales	A	Les recettes effectives représentaient entre 97 % et 106% des recettes inscrites au budget au cours d'au moins deux des trois derniers exercices.
3.2 Composition des recettes effectives	B	La variation de la composition des recettes était inférieure à 10% au cours de deux des trois derniers exercices.
PI-4. Classification du budget	A	Méthode de notation M1
4.1. Classification du budget	A	La préparation et l'exécution du budget reposent sur une classification conformes aux normes SFP /CFAP
PI-5. Documentation budgétaire	D	Méthode de notation M1
5.1. Documentation budgétaire	D	Les documents du budget ne comprennent pas au moins 3 éléments de base (1 à 4) exigés pour une note supérieure à D. Malgré les efforts importants de diffusion proactive de l'information budgétaire, la publication de données d'exécution budgétaires désagrégées et selon le même format que le budget fait toujours défaut en dépit du déploiement du système de gestion intégré de la dépense (GID).
PI-6. Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers	B	Méthode de notation M2
6.1. Dépenses non comptabilisées dans les états financiers	B	Le niveau des dépenses non rapportées au gouvernement est inférieur à 5% des dépenses totales.
6.2. Recettes non comptabilisées dans les états financiers	B	Le niveau des recettes non rapportées au gouvernement est inférieur à 5% des recettes totales.

Indicateur et composantes	Note	Explication résumée
6.3. États financiers des unités extrabudgétaires	B	Des rapports financiers détaillés de la plupart des unités extrabudgétaires sont soumis au gouvernement chaque année dans les six mois suivant la fin de l'exercice.
PI-7. Transferts aux administrations infranationale	D+	Méthode de notation M2
7.1. Système d'affectation des transferts.	D	L'affectation horizontale des transferts de l'administration centrale aux administrations infranationales n'est pas déterminée par des mécanismes transparents et fondés sur des règles.
7.2. Communication en temps voulu d'informations sur les transferts.	C	Les notifications budgétaires de l'administration centrale ne sont pas connues par les CT au moins 4 semaines avant la date de préparation de leurs budgets.
PI-8 : Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de service	B	Méthode de notation M2
8.1. Plans de performance pour assurer les prestations de services	A	Les plans de performance de la plupart des ministères sont publiés dans le cadre de la Loi de Finances
8.2. Performance des fonctions de prestation de service	A	Les résultats de performance sont publiés pour la plupart des ministères.
8.3. ressources reçues par les unités de prestation de service.	D	Il n'y a pas de système de suivi systématique des ressources reçues par les unités de prestation de service de base de la santé et de l'éducation.
8.4. Évaluation de la performance des fonctions de prestation de services.	C	Des évaluations indépendantes de la performance ont été entreprises pour au moins 25 % des ministères au cours des trois derniers exercices.
PI-9. Accès du public aux informations budgétaires	C	Méthode de notation M1
9.1. Accès du public aux informations budgétaires	C	L'État publie quatre éléments de base dans les délais prescrits.
PI-10 Établissement de rapports sur les risques budgétaires	B	Méthode de notation M2
10.1 Suivi des entreprises publiques	B	Le gouvernement reçoit les comptes des entreprises publiques dans les 5 mois après la fin de l'exercice. Le délai légal de publication des comptes des entreprises publiques est de 7 mois
10.2. Suivi des administrations infranationales	C	Les comptes des collectivités territoriales ne sont pas publiés individuellement. Ils ne sont pas audités régulièrement. Ils sont transmis aux Cours régionales des comptes. Ils font l'objet d'une publication consolidée dans les 9 mois dans un bulletin statistique de la TGR.
10.3. Passifs éventuels et autres risques budgétaires	B	L'administration centrale quantifie la plupart des passifs conditionnels dans des rapports publics.
PI-11 : Gestion des investissements publics	C	Méthode de notation M2

Indicateur et composantes	Note	Explication résumée
11.1. Analyse économique des projets d'investissement	C	Bien qu'il n'y ait pas de lignes directrices nationales pour les études économiques, que ces études ne soient pas publiées et validées par une autorité indépendante, elles sont bien réalisées pour les grands projets d'investissement.
11.2. Sélection des projets d'investissement	C	La Direction du Budget sélectionne parmi les propositions plus gros projets selon leur ordre de priorité.
11.3. Calcul du coût des projets d'investissement	C	Les documents de la Loi de Finances ne comprennent pas de projection des coûts courants et en capital des principaux projets. Toutefois les coûts totaux en capital des principaux projets figurent dans les documents.
11.4. Suivi des projets d'investissement	C	Les principaux ministères effectuent des suivis physiques et financiers de l'exécution des projets. Les rapports de suivi des projets sont soumis à la direction du ministère sur une base au moins annuelle. Cette information n'est pas publiée.
PI-12 : Gestion des actifs publics	B	Méthode de notation M2
12.1 Suivi des actifs financiers	B	La DEPP suit étroitement les actifs liés aux EEP, qui constituent l'essentiel des actifs financiers. Elle élabore un rapport annuel qui permet de suivre les résultats des EEP et leur bilan (au coût d'acquisition). Elle ne suit pas la performance financière de ces actifs et ne publie pas de rapport sur leurs performances.
12.2 Suivi des actifs non financiers	C	L'administration ne tient pas un registre de ses actifs fixes. Des registres financiers ne peuvent être appréhendés que pour les immeubles et terrains (DDE). Pour les autres actifs les registres sont dispersés. Le rapport sur la situation des actifs non financiers de l'Etat élaboré en 2011 est partiel et n'a pas eu de suite.
12.3. Transparence de la cession des actifs	B	Les procédures juridiques de cessions des actifs non financiers sont transparentes et fondées sur la libre concurrence. Il existe un rapport sur le transfert d'actifs non financiers dans les documents budgétaires.
PI-13. Gestion de la dette	C	Méthode de notation M2
13.1. Enregistrement et présentation des données sur la dette et les garanties	A	Le système est entièrement informatisé et très bien suivi, d'après les visites sur place. La sécurité et l'intégrité des données sont assurées. Des rapprochements fréquents et nombreux sont réalisés. Les rapports sont réguliers, au moins trimestriels, et très détaillés.
13.2. Approbation de la dette et des garanties	D	En vertu de la loi organique le ministre des finances signe tous les prêts contractés et les garanties accordées. Les Direction du budget et du Trésor sont chargées des négociations selon des critères fixés par cette dernière. Il n'existe pas de document fixant les lignes directrices financières des politiques et procédures relatives aux opérations d'endettement et d'octroi de garanties.
13.3. Stratégie de gestion la dette	D	Une stratégie de la dette existe de façon informelle, mais n'a pas encore été approuvée et publiée.
PI-14 : Prévisions macroéconomiques et budgétaires	C	Méthode de notation M2

Indicateur et composantes	Note	Explication résumée
14.1 Prévisions macroéconomiques	C	Le gouvernement prépare des prévisions d'indicateurs macro-économiques clés pour l'année budgétaire et les deux exercices suivants selon une classification économique agrégée, mais les prévisions incluses dans la documentation budgétaire soumise à la législature ne concernent que l'année N+1.
14.2. Prévisions budgétaires	C	Le gouvernement prépare, d'une manière agrégée, des prévisions de recettes et de dépenses pour l'année N+1 et les deux années suivantes et les publie sur le portail du MEF, mais ces prévisions, accompagnées des hypothèses sous-jacentes ne sont pas incluses dans la documentation budgétaire transmise au parlement. Les prévisions détaillées et justifiées ne concernent que l'année N+1.
14.3 Analyse de sensibilité macro-budgétaire	C	La DEPF prépare une série de scénarios pour évaluer l'impact d'hypothèses macroéconomiques alternatives, mais les discussions d'hypothèses alternatives ne figurent pas dans les documents budgétaires.
PI-15 : Stratégie budgétaire	B	Méthode de notation M2
15.1. Impact budgétaire des politiques proposées	B	L'administration centrale a préparé pour son usage interne des estimations de l'impact budgétaire de toutes les modifications proposées à la politique de recettes et de dépenses pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants, mais les estimations soumises au parlement n'ont concerné que l'année N+1 et l'analyse d'impact budgétaire n'est présente que dans le REF du projet de loi 2015.
15.2. Adoption de la stratégie budgétaire	B	L'administration centrale a préparé et présenté au parlement une stratégie budgétaire comprenant des objectifs qualitatifs et quantitatifs en matière de politique budgétaire, couvrant au moins l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants.
15.3. Présentation des résultats budgétaires	C	Les autorités préparent un rapport interne sur les résultats en matière de stratégie de finances publiques, mais ne le transmettent pas au parlement.
PI-16 : Perspective à moyen terme de la budgétisation des dépenses	D	Méthode de notation M2
16.1. Prévisions de dépenses à moyen terme	C	Des estimations de dépenses sont réalisées pour l'année budgétaire et les deux exercices suivants dans le TOFT qui est établi selon la classification économique, mais pas selon une classification administrative.
16.2. Plafonnement des dépenses à moyen terme	D	Les plafonds de dépenses agrégées sont établis seulement pour l'exercice budgétaire en préparation et non pour les deux exercices suivants.

Indicateur et composantes	Note	Explication résumée
16.3. Alignement des plans stratégiques et des budgets à moyen terme.	C	Des plans stratégiques à moyen terme sont préparés pour la plupart des ministères, mais seulement certaines propositions de dépenses figurant dans les prévisions budgétaires annuelles sont alignées sur ces plans stratégiques. .
16.4. Cohérence des budgets avec les estimations de l'exercice précédent	D	Les documents budgétaires ne fournissent pas d'explications sur les modifications des estimations des dépenses entre la deuxième année de la PBT de l'année précédente et la première année de la PBT de l'année courante, car la PBT n'est pas encore produite.
PI-17 : Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	A	Méthode de notation M2
17.1. Calendrier budgétaire	B	Un calendrier budgétaire annuel bien défini est établi et généralement respecté. Les ministères sectoriels ont plus de 4 semaines pour produire leurs estimations budgétaires dans le cadre de l'élaboration des PLF 2014 et 2015.
17.2. Directives pour la préparation du budget	A	Les plafonds estimatifs indiqués dans la circulaire d'orientation sont approuvés en conseil des ministres avant la transmission de la circulaire aux différentes entités budgétaires
17.3. Présentation du budget au pouvoir législatif.	A	Le pouvoir exécutif a soumis la proposition de budget annuel au moins deux mois avant le début de l'exercice suivant pour chacun des trois derniers exercices de la période sous revue.
PI- 18: Examen des budgets par le pouvoir législatif	B+	Méthode de notation M1
18.1 Portée de l'examen des budgets.	B	Les politiques budgétaires et la stratégie budgétaire sont présentés et discutés. L'examen se fait au niveau des types de recettes et des chapitres et titres. Mais, les PBT ne sont pas examinés.
18.2 Procédures d'examen des budgets par le pouvoir législatif	B	Il existe des procédures d'examen formalisées dans des textes (règlements). Mais elles ne sont pas complètes : elles couvrent notamment les modalités organisationnelles internes, tels que les comités d'examens spécialisés, l'appui technique, les procédures de négociation, mais non la tenue de consultation publique, elles ne s'appliquent pas en totalité à la chambre des conseillers et elles ne sont pas pleinement appliquées.
18.3 Calendrier d'approbation des budgets	A	Dernières dates d'adoption : 15/05/2012 (2012) ; 26/12/2012 (2013) ; 25/12/2013 (2014) ; 22/12/2014 (2015)
18.4 Règles d'ajustement budgétaire par l'exécutif	B	La loi organique et un décret fixent les règles de modifications des autorisations budgétaires de façon claires mais peu précises quant à leur ampleur. Elles sont appliquées dans tous les cas.
PI-19 : Gestion des recettes	B	Méthode de notation M2
19.1. Droits et obligations en matière d'accroissement des recettes	A	Les entités qui collectent la plupart des recettes publiques fournissent un accès commode à des informations et à des procédures administratives détaillées, faciles à utiliser et à jour, y compris les voies et procédures de recours.
19.2. Gestion des risques liés aux recettes	B	Les entités qui collectent la majeure partie des recettes utilisent une approche structurée et systématique pour évaluer et hiérarchiser les risques pour les impôts sur le revenu des personnes et des sociétés

Indicateur et composantes	Note	Explication résumée
19.3. Audits et enquêtes concernant les recettes	A	Les entités chargées de recouvrer la plupart des recettes publiques réalisent des audits et des enquêtes sur les fraudes, conformément à un plan documenté de vérifications et d'amélioration de la conformité fiscale sur plus de 90% des recettes.
19.4. Suivi des arriérés de recettes	D*	Le stock des arriérés de recettes fiscales du dernier exercice clos est inférieur à 20% du montant total des recettes fiscales de l'année en cours, mais le montant et l'âge des arriérés de recettes n'est pas connu pour toutes les catégories de recettes.
PI-20 : Comptabilisation des recettes	B+	Méthode de notation M1
20.1. Informations sur le recouvrement des recettes	A	Au moins une fois par mois, la TGR obtient des entités chargées de la collecte des principales recettes publiques (hors cotisations sociales) des informations ventilées par catégorie de recettes et par période et regroupe ces informations dans un rapport.
20.2. Transfert des recettes recouvrées.	A	Toutes les recettes sont versées directement dans des comptes contrôlés par le Trésor, ou des transferts sont effectués au Trésor ou aux autres organismes désignés sur une base quotidienne.
20.3. Rapprochement des comptes de recettes	B	Le rapprochement intégral des évaluations, des montants recouvrés, des arriérés et des transferts au Trésor et aux autres organismes désignés se fait en principe mensuellement, mais n'est pas effectué dans les délais prévus, car le GIR n'est pas encore généralisé. Le rapprochement complet se fait au moins tous les trimestres dans les six semaines suivant la fin de la période.
PI-21 : Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour financer les prestations de services	A	Méthode de notation M1
21.1. Consolidation des soldes de Trésorerie	A	Tous les soldes bancaires et de trésorerie de l'administration centrale sont consolidés sur une base quotidienne.
21.2. Prévisions de trésorerie et suivi	A	Des prévisions des flux de trésorerie sont préparées et mises à jour sur une base mensuelle à partir des entrées et sorties effectives de liquidités.
21.3. Informations sur les plafonds d'engagement	A	Les départements ministériels sont en mesure de planifier et d'engager des dépenses au moins six mois à l'avance sur la base des crédits inscrits au budget.
21.4. Ampleur des ajustements budgétaires en cours d'exercice	A	Des ajustements budgétaires importants n'ont été effectués qu'en 2012. Aucun ajustement budgétaire n'a été effectué les années suivantes.
PI-22. Arriérés de dépenses	D	Méthode de notation M1
22.1. Stock d'arriérés de dépenses	D*	Les données fournies indiquent que le stock n'a pas dépassé 6% du total des dépenses pour au moins deux des trois derniers exercices clos. Elles ne permettent pas d'affirmer qu'il n'a pas été inférieur à 2%. Mais elles ne sont pas fiables. Les données nécessaires à la notation ne sont pas disponibles.

Indicateur et composantes	Note	Explication résumée
22.2. Suivi des arriérés de dépenses	D	Des données fiables sur le stock et la composition de arriérés de paiement de l'administration budgétaire centrale ne sont pas générées spécifiquement à intervalle périodique, y compris en fin d'année.
PI- 23: Contrôle des états de paie	B+	Méthode de notation M1
23.1. Intégration des états de paie et des dossiers du personnel	B	Les états de paie sont basés sur l'intégralité des documents recensant toutes les modifications apportées au dossier du personnel chaque mois et sont vérifiés par rapport aux données des états de paie du mois précédent. Le recrutement et la promotion du personnel donnent lieu à des vérifications sur la base d'une liste des postes approuvés.
23.2. Gestion des modifications apportées aux états de paie	B	Les modifications des dossiers du personnel sont généralement répercutées dans le fichier de la paie au plus tard avant la fin du mois. Parfois, ces modifications peuvent prendre plus d'un mois de retard, mais cela ne concerne qu'une minorité de cas. Des ajustements rétroactifs sont alors effectués.
23.3. Contrôle interne des états de paie.	A	Les modifications du fichier du personnel et la paie sont soumis à une étroite supervision hiérarchique, de sorte que le pouvoir d'apporter des modifications aux dossiers et aux états de paie est limité, la traçabilité des modifications qui ont été effectuées est assurée par le système informatique.
23.4. Audit des états de paie	A	Des enquêtes de vérifications des états de paie ont été entreprises au cours des trois derniers exercices clos.
PI- 24 : Gestion de la passation des marchés	B+	Méthode de notation M2
24.1 Suivi de la passation des marchés	A	Le système d'enregistrement et de suivi des données sur l'attribution des marchés publics est complet et fiable.
24.2 Méthodes de passation des marchés	A	La méthode concurrentielle par appel d'offres représente plus de 80% des marchés.
24.3 Accès du public aux informations sur la passation des marchés	B	Quatre des critères PEFA de disponibilité des informations au public sont satisfaits.
24.4 Instruction des plaintes concernant la passation des marchés	C	L'organe administratif d'instruction des plaintes : 1) Ne participe à aucun titre aux opérations de passation des marchés publics ou au processus décisionnel concernant l'attribution des marchés ; 2) Ne facture aucune commission interdisant l'accès des parties concernées. Mais il est peu utilisé, il n'a pas le pouvoir de suspendre dans tous les cas le processus de passation des marchés, et ses décisions n'ont pas force exécutoire pour toutes les parties.
PI-25 : Contrôle interne des dépenses non salariales	A	Méthode de notation M2
25.1. Séparation des tâches	A	Les fonctions sont dûment séparées tout au long du processus. Les responsabilités sont clairement définies.

Indicateur et composantes	Note	Explication résumée
25.2. Efficacité du contrôle des engagements de dépenses	A	Des contrôles d'engagement des dépenses détaillées ont été mis en place et limitent de manière efficace les engagements aux allocations budgétaires approuvées. Les engagements ne sont pas limités par la disponibilité de la trésorerie, car celle-ci est gérée par des méthodes modernes de « <i>cash management</i> ». Néanmoins le ministre chargé des finances la possibilité de réduire ou de geler les crédits en cas d'impérieuse nécessité.
25.3. Respect des règles et procédures de paiement	A	Plus de 90 % des paiements sont effectués conformément aux règles ces procédures habituelles. Les exceptions aux procédures habituelles sont autorisées à l'avance et dûment justifiées.
PI-26 : Audit interne	C	Méthode de notation M1
26.1 Portée de l'audit interne	C	La majorité des entités de l'administration centrale est assujettie de manière opérationnelle à des audits externes.
26.2. Nature des audits et normes appliquées	C	En 2014, les audits de contrôle ont encore été essentiellement axés sur la conformité financière. La part la plus importante des audits effectués par l'IGF ont été relatifs à l'INDH et aux projets financés par les bailleurs de fonds.
26.3. Exécution d'audits internes et rapports d'audit	C	La majorité des missions prévues dans les plans d'audits a été menée à terme au cours du dernier exercice clos.
26.4. Suite donnée aux audits internes.	C	L'IGF suit les recommandations de 83% des audits réalisés en 2014 ; sur cette base, la majorité des entités auditées procède partiellement ou totalement à la mise en place de mesures.
PI-27 : Intégrité des données financières	B+	Méthode de notation M2
27.1. Rapprochement des comptes bancaires	B	Le rapprochement des comptes bancaire est journalier. Le trésorier provincial et les services centraux de la TGR procèdent mensuellement à une consolidation des relevés comptables.
27.2. Comptes d'attente	A	Le rapprochement des comptes d'attente est effectué au moins une fois par mois, dans un délai d'un mois à compter de la fin de la période. Les comptes sont apurés en temps voulu, au plus tard lors de la période complémentaire de la fin de l'exercice.
27.3. Comptes d'avances	B	Le rapprochement des comptes d'avances doit légalement être effectué au moins tous les deux mois afin de régulariser les avances. En pratique, les comptes d'avance sont généralement apurés dans les délais.
27.4. Processus en place pour assurer l'intégrité des données financières	A	L'accès aux fichiers est accordé sur une base limitée et les modifications apportées à ces données sont enregistrées dans le système et génèrent une piste d'audit. Par ailleurs, deux unités d'audit dédiées à l'intégrité des données sont opérationnelles à la TGR.
PI-28 : Rapports budgétaires en cours d'exercice	D	Méthode de notation M1

Indicateur et composantes	Note	Explication résumée
28.1. Portée et comparabilité des rapports	B	Au niveau des dépenses, la couverture et la classification, des données gérées par le GID permettent aux ordonnateurs ayant accès au service de reporting d'effectuer des comparaisons directes avec le budget initial pour leurs budgets respectifs.
28.2. Calendrier de publication des rapports	D*	Au niveau recettes, le bulletin de statistique des finances publiques publié mensuellement sur le site web du MEF permet d'effectuer une comparaison entre les prévisions et les réalisations de recettes. Chaque ordonnateur peut générer instantanément les rapports d'exécution de son budget respectif à travers l'accès au service de reporting du GID. Des rapports d'exécution globaux peuvent être produits, mais cette production et diffusion n'est pas assurée de manière systématique.
28.3. Exactitude des rapports	D*	La qualité des données, ne soulève pas de préoccupation. Les informations sur l'exécution du budget sont produites par le service du reporting du GID à la fois au niveau de l'engagement et du paiement. Cependant il n'a pas pu être établi qu'une analyse complète de l'exécution du budget est présentée au moins une fois par semestre.
PI-29 : Rapports financiers annuels	D+	Méthode de notation M1
29.1. Exhaustivité des rapports financiers annuels.	C	Les rapports financiers de l'administration centrale budgétaire sont préparés sur une base annuelle, et ils sont comparables avec le budget initial. Ils comprennent des informations sur les recettes, les dépenses et les soldes de trésorerie, mais pas les actifs financiers et les actifs tangibles.
29.2. Rapports financiers soumis à des audits externes.	D	Les rapports financiers sont transmis à la Cour des comptes plus de 12 mois après la fin de l'exercice, du fait que la législation impose seulement un délai inférieur à 24 mois.
29.3 Normes comptables	C	Les normes comptables utilisées dans tous les rapports financiers s'appuient sur le cadre juridique national et assurent la cohérence des rapports dans le temps, mais ne cadrent pas avec les normes internationales du fait de l'absence de la prise en compte des actifs et passifs financiers dans les rapports.
PI-30: Audit externe	B	Méthode de notation M1

Indicateur et composantes	Note	Explication résumée
30.1 Portée de l'audit et normes d'audit	NA	<p>La Cour n'a pas réalisé d'audit financier au cours de la période représentant au moins la moitié des recettes ou des dépenses de l'administration centrale.</p> <p>L'activité juridictionnelle de la Cour sur l'administration centrale a été très faible sur les trois dernières années, n'est pas un audit financier.</p> <p>La Cour n'applique pas de normes d'audit financier proprement dites pour les RELF qui, accompagnés des déclarations de conformité, ne peuvent être considérés comme des audits de rapports financiers.</p> <p>Pour le moment, la Cour n'a pas d'obligation de certification des comptes de l'Etat prévue par la LOF n°130-13 en 2021 .</p>
30.2 Soumission des rapports d'audit au pouvoir législatif	NA	La législation en vigueur ne prévoyait pas d'audit de rapports financiers au cours de la période.
30.3 Suite donnée aux audits externe	NA	La législation en vigueur ne prévoyait pas d'audit de rapports financiers au cours de la période.
30.4 Indépendance de l'ISC	B	La Cour présente toutes les caractéristiques d'indépendance d'une juridiction, du point de vue de la nomination de ses membres (magistrats), son budget, la programmation de ses missions, l'accès aux informations et la publication de ses rapports. Les conditions de nomination et de suspension du premier président, également un magistrat, ne sont pas précisées dans la loi, qui, toutefois consacre l'indépendance de la Cour.
PI-31 : Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	NA	Méthode de notation M1
31.1 Calendrier d'examen des rapports d'audit	NA	<p>La Cour n'a pas réalisé d'audit financier au cours de la période représentant au moins la moitié des recettes ou des dépenses de l'administration centrale.</p> <p>L'activité juridictionnelle de la Cour sur l'administration centrale a été très faible sur les trois dernières années, n'est pas un audit financier.</p> <p>La Cour n'applique pas de normes d'audit financier proprement dites pour les RELF qui, accompagnés des déclarations de conformité, ne peuvent être considérés comme des audits de rapports financiers.</p> <p>Pour le moment, la Cour n'a pas d'obligation de certification des comptes de l'Etat prévue par la LOF n°130-13 en 2021.</p>
31.2 Auditions sur les conclusions de l'audit	NA	La législation en vigueur ne prévoyait pas d'audit de rapports financiers au cours de la période.
31.3 Recommandations du pouvoir législatif concernant l'audit	NA	La législation en vigueur ne prévoyait pas d'audit de rapports financiers au cours de la période.
31.4 Transparence de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	NA	NA en l'absence d'audit financier. Cependant toutes les audiences sont ouvertes au public (sauf dans des circonstances strictement déterminées ; par exemple les débats ayant trait à la sécurité nationale). Les rapports des comités sont examinés devant l'Assemblée dans son ensemble et publiés sur un site web officiel.

Annexe 2 : Récapitulation des observations formulées sur le cadre de contrôle interne

Composantes et éléments du contrôle interne	Résumé des observations
Environnement de contrôle	
1.1 Intégrité et valeurs éthiques professionnelles et personnelles des dirigeants et du personnel et incluant une constante et générale attitude d'appui au contrôle interne	L'intégrité et les valeurs éthiques sont affirmées dans le statut de la fonction publique Les informations disponibles peu nombreuses ne montrent pas d'inapplication systématique Le régime disciplinaire est cependant peu clair et complexe Le nouveau statut adapté aux normes les plus récentes tarde à être adopté
1.2 Engagement à un niveau de compétence	La règle de recrutement par concours domine, mais elle n'est pas complètement généralisée La logique d'emploi n'est pas assez valorisée ; la logique de statut et de corps a trop de poids Le processus d'évaluation est insuffisamment structuré Le système de rémunération n'est pas suffisamment fondé sur le mérite et la performance
1.3 « Culture » des dirigeants (philosophie du management et style de direction)	Les rapports d'inspection disponibles ne font pas état d'une culture des dirigeants opposée aux contrôles La culture de l'évaluation et de la performance est faible
1.4 Structures de l'organisation	Les structures sont fondées sur le principe de l'autorité hiérarchique, la responsabilité programmatique n'est pas mise en œuvre systématiquement Les entreprises publiques et les établissements publics sont bien supervisés Le contrôle interne partagé entre les ministères (ordonnateur) et le ministère des finances (comptable public et contrôle des engagements) est très informatisé robuste et efficace Des cas d'inefficacité de politiques et de programmes sont mis en évidence par la Cour des comptes, leur généralisation ne peut être faite l'audit interne est concentré au ministère des finances (IGF, TGR)
1.5 Ressources humaines et pratiques	Les promotions se font essentiellement à l'ancienneté, les rémunérations sont complexes, suivent une grille et laisse peu de place au mérite Le système de formation continue présente des insuffisances qui devraient être réduites par le nouveau statut de la fonction publique

Composantes et éléments du contrôle interne

Résumé des observations

Evaluation des risques	La place des risques dans le contrôle interne est concentrée dans le système de contrôle modulé de la dépense en vue d'alléger la chaîne Les méthodes d'audit basées sur les risques et d'analyse des systèmes commencent à être intégrées à l'IGF La supervision des EEP commence à être fondée sur les risques
2.1 Identifications des risques (portée et probabilité)	L'évaluation des risques est à son début ; les risques ont été identifiés au MEF, par l'élaboration d'une cartographie
2.2 Evaluation des risques	Il n'existe pas encore d'expérience complètement développée
2.3 Evaluation de l'appétence au risque	Il n'existe pas encore d'expérience
2.4 Réponses aux risques (transfert, tolérance, traitement ou résolution)	Elles ont été mises en œuvre dans le système de contrôle modulé de la dépense (place des contrôleurs des engagements de dépense dans le système de l'engagement)

Activités de contrôle	
3.1 Procédures d'approbation et de d'autorisation	Les procédures d'approbation et d'autorisation sont très bien définies et en général respectées Elles sont centrées sur le respect des règles
3.2 Séparation des tâches (autorisation, exécution, enregistrement, revue)	La séparation des tâches est formellement stricte (modèle de séparation des ordonnateurs et des comptables et existence d'un contrôle sur les engagements autonome) Les responsabilités sont clairement définies et les manquements peuvent être sanctionnés par une institution juridictionnelle (la Cour des comptes) soit par le jugement des comptes pour le comptable, soit par la CDBF pour tous les agents publics ; mais le contrôle juridictionnel du comptable a perdu de sa portée en raison de la modification récente de son régime, sans qu'il soit encore possible d'en évaluer les conséquences sur l'efficacité du contrôle interne et la procédure de sanction par la CDBF est complexe
3.3 Contrôles des accès aux ressources et enregistrements	L'engagement qui relève de l'ordonnateur ministériel est strictement contrôlé Le comptable public a le monopole du maniement des fonds publics et de la conservation des valeurs et de l'enregistrement L'enregistrement informatique des opérations est d'une haute qualité Les actifs sont insuffisamment suivis La gestion des entreprises publiques et établissements administratifs est bien supervisée

Composantes et éléments du contrôle interne	Résumé des observations
3.4 Vérifications	<p>Les vérifications sont efficaces, notamment à travers le contrôle exercé par le contrôleur des engagements de dépenses et le comptable public sur la validité des paiements</p> <p>La vérification par l'IGF n'est pas suffisamment développée sur les opérations des ministères et des EEP en dehors des projets</p> <p>La performance est peu contrôlée</p>
3.5 Rapprochements	Les rapprochements sont complets et réguliers
3.6 Revue de l'exécution opérationnelle	Les audits et contrôles de performance ne sont pas fréquents, le contrôle de gestion n'est pas déployé
3.7 Revue des opérations, processus et opérations	Les audits et contrôles sont centrés sur la régularité des opérations et sur les projets ; l'audit interne n'est pas déployé dans les ministères ;
Information et communication	
<p>Les systèmes d'informations de l'administration centrale sont opérationnels et très efficaces</p> <p>les systèmes de communication avec le public sur les questions budgétaires et fiscales sont bien établis, mais des lacunes subsistent</p> <p>il n'existe pas encore de « dialogue de gestion » centré sur la performance</p>	
Pilotage	
5.1 Pilotage en place	<p>Le système est piloté principalement par le ministère des finances</p> <p>Les contrôles internes se font essentiellement à l'acte (transactionnel) et sont centrés sur la régularité</p> <p>Le contrôle externe est confié à la Cour des comptes, mais peut être intensifié ; il est efficace, mais a été réduit par la modification du régime du débet</p> <p>Le contrôle de l'exécutif par le Parlement est encore faible, mais il fait l'objet d'une attention croissante et d'un renforcement institutionnel</p>
5.2 Evaluation	L'évaluation des politiques publiques est faible, mais en cours de développement
5.3 Réponse aux recommandations	Les informations sur le suivi des recommandations sont limitées, elles suggèrent un suivi moyen des recommandations

Annexe 3 : Sources d'information

Annexe 3A Enquêtes et études analytiques

DEPF : Les perspectives de l'économie nationale en 2013-2014

DEPF : Tableau de bord macroéconomique mai 2015

Annexe 3B Tableau A 3.1 Personnes rencontrées

Abdellah Joubiti	ADII
Moulay El Hassan El Aouada	ADII
Mustapha Mallyani	ADII
Oualid Akif	ADII
Youssef Haouzine	AREF/ MENFP
Hassan El Rhilaoui	AREF/ MENFP
Hanane Saifdine	AREF/MENFP
Laila Elmarjani	AREF/MENFP
Douira	BKAM
Taoufiq Lahrach	Caisse Centrale de Garantie
Abdelkhaled Glillah	Caisse Centrale de Garantie
Elhadi Tihami Ouazzani	Caisse Centrale de Garantie
Lahrach	CCG
Lahcen Kers	Cour des Comptes
Mohammed Diyer	Cour des Comptes
Mohammed Essaouabi	Cour des Comptes
Youssef Ejjari	DB/MEF
Ben-Nasar Boularbah	DB/MEF
Abdeslam Jorio	DB/MEF
Ahmed Berrada	DB/MEF
Abdellani Abdellah	DDE
Dr. Mahmoud Berrahal	Délégation Provinciale de Kenitra
Dr. Younes Karam	Délégation régionale de la Santé Région Gharb Chrarda Bni Hsen
Abderahim Bounnar	Département de l'agriculture
Younes Rami Yahyaw	Département de l'agriculture
Ali Khodari	Département de l'agriculture
Naima Akboul	DEPF
Oyoussef	DEPF/MEF
Abderrahmane Semmar	DEPP/MEF
Mostafa Chikhi	DEPP/MEF
Chafika Benchekroun	DEPP/MEF
Adil Kouskous	DEPP/MEF
Ahmed Belfahmi	DEPP/MEF
Nouzha Frej	DEPP/MEF
Mr. Brahim Labiz	DGCL
Mme. Majida Sabri	DGCL
Said Noumir	DGI/MEF
Abdeslam Boujida	Direction des Domaines
Hassan Eddez	DTFE
El Mostapha Bennani	DTFE
Bouchra Belhsen	FEC
Hayat Zaidi	FEC

Mohamed Jawad Doukkali	FEC
Aallalat	HCP
Khellafay	HCP
Abedelali Elberria	IGF
Hassan Zaoui	IGF
Khalid Bendaou	IGF
Omar Malki	MAPM
Zakaria El Yacoubi	MAPM
Abdeljalil Benzouina	MEB
Abdelghani Hafssi	MEN
Hassan Essarsare	MEN
Mohammed Cherif Essalih	MEN
Abderrahmane Blyazid	MENFP
Mohammed Ait Ouadif	MENFP
Rachid El Haouari	MENFP
Essalih Mohammed Cherif	MENFP
Abdeljalil Benzouina	MENFP
Jamal Ramdane	METL
Adil Bahi	METL
Dounia Houssini Squalli	Ministère de l'Équipement
Abderrahmane Alaoui	Ministère de la Santé
Moulay El Hachemui El Miri	Ministère de la Santé
Mahmoud Berrahal	Ministère de la Santé
Mohammed El Barmi	Ministère de la Santé
Dr. Younes Karam	Ministère de la Santé
Dr. Mahmoud Berrehal	Ministère de la Santé
Abdelrahmane Alaoui	Ministère de la Santé
Abdallah El Mahboul	Ministère délégué chargé de l'Eau
Ziyad	Ministère délégué chargé de l'Eau
Cheikhi	MTPNET
Mohamed Serghrouchni	TGR
Abdelatif Jari	TGR
Houcine Jouhar	TGR
Abdallah Aboussaad	TGR
Elmostapha Imghi	TGR
Abdelmjid Boutaqbout	TGR
Lotfi Missoum	TGR
Mohamed Seghrouchni	TGR
Ahmed Abbar	TGR
Nourdeddine Bamou	TGR
Abdellatif Rachid	TGR
Lahcen Beljadid	TGR
Houcine Jouhar	TGR
Abderahim Obaid	TGR

Annexe 3C Sources des informations

Tableau A 3.2 Sources d'information

	Documents généraux Loi Organique (1998) Loi Organique des Finances (juin 2015) Règlement Général sur la Comptabilité Publique
PI-1	Dépenses effectives totales Loi de règlement 2012 Situation provisoire 2013 (Direction du Budget) Situation provisoire 2014 (Direction du Budget)
PI-2	Composition des dépenses effectives Loi de règlement 2012 Situation provisoire 2013 (Direction du Budget) Situation provisoire 2014 (Direction du Budget)
PI-3	Recettes effectives Loi de règlement 2012 Situation provisoire 2013 (Direction du Budget) Situation provisoire 2014 (Direction du Budget)
PI-4	Classification du budget Lexique budgétaire (base de données e-budget) Loi Organique des Finances
PI-5	Documentation budgétaire Loi de Finances 2016 et annexes Nouvelle LOF
PI-6	Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers Loi de Finances 2016 - annexe Rapport de la DEPP Tableau consolidé des comptes des administrations publiques - DTFE
PI-7	Transferts aux administrations infranationales Rapport de la Cour des Comptes 2013 Bulletin de la TGR sur les statistiques de finances locales décembre 2014
PI-8	Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de service Direction du budget : Fiche sur l'analyse des projets de performance (Loi de finances 2015) Projets de performance de la Loi de finances 2016 des ministères suivants: Education nationale Santé Equipement et Transport Agriculture et pêche maritime HCEF Economie et finances Justice Eau Artisanat Enseignement Supérieur Solidarité
PI-9	Accès du public aux informations budgétaires Loi de Finances 2016 et annexes Bulletins mensuels de la TGR sur les statistiques de finances publiques Rapports de la Cour des Comptes Budget citoyen décembre 2015

PI-10	<p>Etablissement de rapports sur le risque budgétaire Rapports sur le secteur des établissements et entreprises publics, projets de Loi de Finances pour les années budgétaires 2016 et 2015, MEF Rapport annuel de la Cour des comptes 2013 (dont volume II Livre I, finances des Collectivités territoriales) Rapport d'activité du FEC 2012 Guide juridique des Collectivités territoriales</p>
PI-11	<p>Gestion des investissements publics Accès du public aux principales informations budgétaires Ministère de l'Équipement, des Transports et de la Logistique ; Dossiers des projets : Voie Express Taza-Al Hoceima ; Voie Express Oujda-Nador ; Nouveau port de Safi</p> <p>Ministère de l'Agriculture et de la pêche maritime ; Dossiers des projets : Modernisation de l'agriculture irriguée (BEI) ; Economies d'eau PAPNEEI (BAD) ; Modernisation de la Grande Irrigation (BM) ; Irrigation du bassin de l'OUM Er Rbia (BM)</p> <p>Ministère Délégué Chargé de l'Eau ; Dossiers des projets : Barrage Dar Khrofa Barrage Ouljet Es Soltan Barrage Targa Ou Madi</p>
PI-12	<p>Gestion des actifs publics Rapports sur le secteur des établissements et entreprises publics, projets de Loi de Finances pour les années budgétaires 2016 et 2015, MEF Rapport d'activité de la DDE de 2013 Notes d'orientation générale DDE 2015 Rapport de performance, bilan des réalisations des contrats objectifs moyens année 2014 DDE Chantier de réforme de la DDE Amlak, bulletin d'information interne de la DDE n°8 Bilan d'ouverture au 1er janvier 2011 ; document TGR</p>
PI-13	<p>Gestion de la dette Bulletins statistiques de la dette extérieure publique (2012, 2013, 2014, 2015) Bulletins statistiques de la dette extérieure du Trésor (2012, 2013, 2014, 2015) Rapport annuel de la dette 2013, Ministère de l'Économie et des finances, Direction du Trésor et des finances extérieures (Rapport sur la dette, projet de Loi de Finances pour l'année budgétaire 2015) Stratégie de financement à moyen terme 2015-2019, Ministère de l'Économie et des Finances (projet)</p>
PI-14	<p>Prévisions macroéconomiques et budgétaires 14.1 Rapport Économique et Financier (REF) annexé aux LDF, produit par la Direction des Études et Prévisions Financières (DEPF). 14.2 Comité de conjoncture, Division des Finances Publiques de la DTFE, Note de présentation de la LDF établie sur les mêmes bases que le REF, Rapport sur la Situation des Charges et des Ressources du Trésor, TOFT pluriannuel 2016-2018 publié sur le portail Web du MEF. 14.3 Rapports d'activité de la DEPF.</p>
PI-15	<p>Stratégie budgétaire 15.1 REF annexés aux LDF ; rapport sur les dépenses fiscales ; fiches (en arabe) évaluant l'impact budgétaire des mesures fiscales pour l'année N+1. 15.2 Rapport de Présentation de la Loi de Finances préparé par la Direction du Budget 15.3 rapport interne de la DB sur le suivi de l'évolution des grands agrégats budgétaires et du déficit public.</p>

PI-16	<p>Perspectives à moyen terme de la budgétisation des dépenses</p> <p>16.1 Constitution de 2011, article 75. PBT ministériels présentés au Parlement</p> <p>16.2 Circulaire sur l'élaboration du PLF 2015 ; enveloppes budgétaires.</p> <p>16.3 Documents de stratégie ministériels.</p>
PI-17	<p>Processus de préparation du budget</p> <p>17.1 Calendrier budgétaire produit par le MEF ;</p> <p>17.2 Circulaires d'orientation du Chef du Gouvernement / Lettre de cadrage</p> <p>17.3 Déclarations de dépôt des LDF au Parlement</p>
PI-18	<p>Examen des budgets par le pouvoir législatif</p> <p>Règlement intérieur de la Chambre des représentants</p> <p>Rapport annuel de la Cour des comptes 2013 (Résumé du rapport sur l'exécution de la Loi de Finances 2010)</p> <p>Résumé du rapport sur l'exécution de la Loi de Finances relatif à l'exercice 2012</p>
PI-19	<p>Gestion des recettes</p> <p>19.1 Portail Internet des administrations des impôts et des douanes ; code des douanes, code des impôts ; guides de vulgarisation et d'information, supports de communication média ; revue Al Maliya. Commissions d'arbitrages pour les recours ; tribunaux administratifs.</p> <p>19.2 Manuel de procédure de gestion des risques. Impôts : Système Intégré de Taxation, système informatique d'analyse de risques. Douanes : système BADR</p> <p>19.3 Rapport de programmation des audits et de suivis transmis à la DPRM.</p> <p>19.4 Tableaux de recouvrement des recettes transmis par la DGI et la DGD.</p>
PI-20	<p>Comptabilisation des recettes</p> <p>20.1 Système GID ; Rapport de consolidation des recettes de la TGR ; bulletin mensuel statistique des finances publiques</p> <p>20.2 Système SIMT (Système Interbancaire Marocain de Télécompensation)</p> <p>20.3 Système GIR et tableaux de consolidation des recettes de la TGR</p>
PI-21	<p>Prévisibilité de l'affectation des ressources en cours d'exercice</p> <p>21.1 Système de gestion du CUT à la Banque Al Magrib</p> <p>21.2 Tableaux mensuels de trésorerie du comité de Trésorerie Publique</p> <p>21.3 Enregistrement et utilisation des crédits dans le Système GID.</p> <p>21.4 Tableau des virements et transferts ; rapport d'activité annuels de la Direction du Budget.</p>
PI-22	<p>Arriérés de dépenses</p> <p>Etat des encours et variations des arriérés, 2012, 2013, 2014.</p>
PI-23	<p>Contrôle des états de paie</p> <p>23.1 Dossiers du personnel des ministères ; tableaux des effectifs du système wadref@ujour; norme GIPE.</p> <p>23.2 Entretiens avec les services des DRH et de la solde.</p> <p>23.3 Entretiens avec les services de contrôle des ordonnateurs, de la DGB et de la TGR. système wadef@ujour; fichiers Log.</p> <p>23.4 circulaire du gouvernement n° 26/2012 ; rapports de l'IGF.</p>
PI-24	<p>Gestion de la passation des marchés</p> <p>CPAR WB de 2008 : Evaluation des systèmes nationaux de passation des marchés</p> <p>Rapport NCB : Evaluation des procédures nationales de passation des marchés pour les appels d'offre nationaux dans le cadre des projets financés par la Banque (2011) BAD</p> <p>Evaluation du risque fiduciaire (2015) BAD</p> <p>Tableau statistique par type de procédure de passation</p> <p>Avis de la Commission des marchés publics (Portail des marchés publics)</p> <p>Etat des affaires soumises à la Commission des marchés publics (SGG)</p> <p>Liste des EEP soumis au code des marchés publics</p>

PI-25	<p>Contrôle interne des dépenses non salariales</p> <p>25.1 Décret n° 330.66 du 21/04/67 ; n° 2.07.1235 du 4/11/08 ; 2.12.249 du 28/12/12 ; contrôle modulé de la dépense.</p> <p>25.2 Entretiens avec les contrôleurs financiers ; rapports d'audits et d'activité de l'IGF ; Système GID.</p> <p>25.3 Arrêté du 12/12/67 ; système GID, tableaux des dépenses effectuées selon la procédure simplifiée fournis par la TGR.</p>
PI-26	<p>Audit interne</p> <p>26.1 Décret du 14/04/60 établissant l'IGF ; décret du 2/12/05 sur l'audit interne des administrations centrales ; arrêté du 2292.08 du 19/12/08 sur le référentiel de l'audit.</p> <p>26.2 charte des organes de contrôle ; charte pour l'Auditeur interne, Manuels de procédure de contrôle ; document d'évaluation des risques des marchés publics ; cartographie des risques de l'IGF.</p> <p>26.3 Entretiens avec les services de l'IGF et rapports d'activité.</p> <p>26.4 Tableaux statistiques transmis par l'IGF.</p>
PI-27	<p>Rapprochement des comptes bancaires</p> <p>27.1 Système GID et états produits par la banque Al-Maghrib ; tableaux de rapprochements établis par la TGR</p> <p>27.2 Etats de développement fournis par les systèmes GID et GIR</p> <p>27.3 Etats de développement fournis par les systèmes GID et GIR</p> <p>27.4 Entretiens avec les services de comptabilité de la TGR.</p>
PI-28	<p>Rapports budgétaires en cours d'exercice</p> <p>28.1 Système de reporting du GID et du GIR ; tableaux mensuels de trésorerie.</p> <p>28.2 Système de reporting du GID et du GIR ;</p> <p>28.3 Entretiens avec les services de comptabilité de la TGR ; rapports du FMI.</p>
PI-29	<p>Rapports financiers annuels</p> <p>Loi de règlement 2012</p> <p>Projet de loi de règlement 2013</p>
PI-30	<p>Audit externe</p> <p>Rapport annuel de la Cour des comptes 2013</p> <p>Rapports particuliers de la Cour des comptes</p> <p>Etat des arrêts et jugements prononcés par la Cour au cours des trois dernières années</p> <p>Etat des comptabilités et montants des crédits jugés (arrêts définitifs)</p> <p>Etat des jugements de la CDBF</p> <p>Liste exhaustive des contrôles réalisés par la Cour des comptes sur la période 2012-2015</p> <p>Etat des taux de suivi des recommandations de la Cour des comptes</p>
PI-31	<p>Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif</p>

Annexe 4: Tableaux de calculs pour PI-1, PI-2, PI-3 (2016) et PI-1, PI-2 (i), PI-3 (2011)

Calcul PI-1 et PI-2

Table 2
Data of year 2012

Economic head	budget	actual	adjusted budget	deviation	absolute deviation	percent
Compensation of employees	93 508 300 000	96 672 775 401	92 030 942 714,5	4 641 832 686,8	4 641 832 686,8	5,0%
Use of goods and services	63 811 733 313	59 000 719 702	62 803 558 326,3	-3 802 838 624,4	3 802 838 624,4	6,1%
Consumption of fixed capital	81 958 962 510	69 375 045 306	80 664 075 635,0	-11 289 030 329,5	11 289 030 329,5	14,0%
Interest	20 244 795 000	19 224 720 452	19 924 943 228,7	-700 222 776,4	700 222 776,4	3,5%
Subsidies	45 525 000 000	55 956 000 000	44 805 740 956,5	11 150 259 043,5	11 150 259 043,5	24,9%
Grants	0	0	0,0	0,0	0,0	--
Social benefits	0	0	0,0	0,0	0,0	--
Other expenses	0	0	0,0	0,0	0,0	--
Contingency	0	0	0,0	0,0	0,0	--
Total expenditure	305 048 790 823	300 229 260 861	300 229 260 861,0	0,0	31 584 183 460,7	
overall variance						98,4%
composition variance						10,5%
Contingency share of budget						0%

Table 3
Data of year 2013

Economic head	budget	actual	adjusted budget	deviation	absolute deviation	percent
Compensation of employees	98 000 000 000	99 044 130 690	91 197 947 065,5	7 846 183 624,7	7 846 183 624,7	8,6%
Use of goods and services	66 867 176 613	62 486 917 611	62 226 012 583,4	260 905 027,5	260 905 027,5	0,4%
Consumption of fixed capital	83 542 907 500	66 562 760 606	77 744 302 611,1	-11 181 542 004,7	11 181 542 004,7	14,4%
Interest	22 392 345 000	21 922 730 846	20 838 121 367,2	1 084 609 478,3	1 084 609 478,3	5,2%
Subsidies	51 000 000 000	49 450 000 000	47 460 156 125,9	1 989 843 874,1	1 989 843 874,1	4,2%
Grants	0	0	0,0	0,0	0,0	--
Social benefits	0	0	0,0	0,0	0,0	--
Other expenses	0	0	0,0	0,0	0,0	--
Contingency	0	0	0,0	0,0	0,0	--
Total expenditure	321 802 429 113	299 466 539 753	299 466 539 753,1	0,0	22 363 084 009,3	
overall variance						93,1%
composition variance						7,5%
Contingency share of budget						0%

Table 4
Data of year 2014

Economic head	budget	actual	adjusted budget	deviation	absolute deviation	percent
Compensation of employees	103 700 000 000	101 469 103 645	102 756 666 282,2	-1 287 562 637,6	1 287 562 637,6	1,3%
Use of goods and services	70 323 442 446	71 621 240 860	69 683 727 167,2	1 937 513 693,3	1 937 513 693,3	2,8%
Consumption of fixed capital	71 613 140 705	74 042 038 394	70 961 693 354,3	3 080 345 040,0	3 080 345 040,0	4,3%
Interest	23 934 667 000	24 430 763 115	23 716 939 146,5	713 823 968,5	713 823 968,5	3,0%
Subsidies	41 650 000 000	36 827 000 000	41 271 120 064,1	-4 444 120 064,1	4 444 120 064,1	10,8%
Grants	0	0	0,0	0,0	0,0	--
Social benefits	0	0	0,0	0,0	0,0	--
Other expenses	0	0	0,0	0,0	0,0	--
Contingency	0	0	0,0	0,0	0,0	--
Total expenditure	311 221 250 151	308 390 146 014	308 390 146 014,3	0,0	11 463 365 403,5	
composition variance						3,7%
overall variance						99,1%
Contingency share of budget						0%

Table 5
Results Matrix

Year	Total expenditure deviation	Composition variance	Contingency share
2012	98,4%	10,5%	0%
2013	93,1%	7,5%	0%
2014	99,1%	3,7%	0%

Calcul PI-3

Table 2
Data of year 2012

Economic head	budget	actual	adjusted budget	deviation	absolute deviation	percent
Recettes fiscales	196 300	201 389	207 651	-6 262	6 262	3,0%
Impôts directs	76 126	81 849	80 527,9	1 321,1	1 321,1	1,6%
Impôts indirects	98 534	97 504	104 231,6	-6 727,6	6 727,6	6,5%
Droits de douane	9 890	8 983	10 461,9	-1 478,9	1 478,9	14,1%
Enregistrements et timbres	11 750	13 053	12 429,4	623,6	623,6	5,0%
Recettes non fiscales	22 222	24 139	23 507	632	632	2,7%
Monopole, participations et privatisations	14 580	14 785	15 423,1	-638,1	638,1	4,1%
Domaines	1 902	2 163	2 012,0	151,0	151,0	7,5%
autres recettes	5 740	7 191	6 071,9	1 119,1	1 119,1	18,4%
Autres recettes des CST	10 161	16 283	10 748,5	5 534,6	5 534,6	51,5%
Recettes des SEGMA	1 761	1 958	1 862,8	95,2	95,2	5,1%
Total revenue	230 444	243 769	243 769,0	0,0	17 689,1	
overall variance						105,8%
composition variance						7,3%

Table 3
Data of year 2013

Economic head	budget	actual	adjusted budget	deviation	absolute deviation	percent
Recettes fiscales	205 302	197 610	203 712	-6 102	6 102	3,0%
Impôts directs	80 308	79 433	79 685,9	-252,9	252,9	0,3%
Impôts indirects	102 081	97 023	101 290,3	-4 267,3	4 267,3	4,2%
Droits de douane	9 076	7 660	9 005,7	-1 345,7	1 345,7	14,9%
Enregistrements et timbres	13 837	13 494	13 729,8	-235,8	235,8	1,7%
Recettes non fiscales	31 999	27 259	31 751	-4 492	4 492	14,1%
Monopole, participations et privatisations	12 563	13 322	12 465,7	856,3	856,3	6,9%
Domaines	2 595	2 604	2 574,9	29,1	29,1	1,1%
autres recettes	16 841	11 333	16 710,5	-5 377,5	5 377,5	32,2%
Autres recettes des CST	11 957	22 538	11 864,1	10 674,3	10 674,3	90,0%
Recettes des SEGMA	2 163	2 066	2 146,3	-80,4	80,4	3,7%
Total revenue	251 421	249 473	249 473,3	0,0	23 119,4	
overall variance						99,2%
composition variance						9,3%

Table 4
Data of year 2014

Economic head	budget	actual	adjusted budget	deviation	absolute deviation	Percent
Recettes fiscales	209 520	204 237	223 264	-19 027	19 027	8,5%
Impôts directs	82 023	81 889	87 403,4	-5 514,4	5 514,4	6,3%
Impôts indirects	105 142	98 843	112 039,0	-13 196,0	13 196,0	11,8%
Droits de douane	7 700	7 738	8 205,1	-467,1	467,1	5,7%
Enregistrements et timbres	14 655	15 767	15 616,3	150,7	150,7	1,0%
Recettes non fiscales	20 025	29 228	21 339	7 889	7 889	37,0%
Monopole, participations et privatisations	10 841	11 812	11 552,1	259,9	259,9	2,2%
Domaines	2 310	3 089	2 461,5	627,5	627,5	25,5%
autres recettes	6 874	14 327	7 324,9	7 002,1	7 002,1	95,6%
Autres recettes des CST	16 576	28 904	17 662,8	11 241,0	11 241,0	63,6%
Recettes des SEGMA	2 075	2 107	2 210,6	-103,6	103,6	4,7%
Total revenue	248 195	264 476	264 476	0,0	38 562,2	
overall variance						106,6%
composition variance						14,6%

Table 5
Results Matrix

Year	Total revenue deviation	composition variance
2012	105,8%	7,3%
2013	99,2%	9,3%
2014	106,6%	14,6%

Données de 2012

DÉPENSES
COMPARAISON DES PRÉVISIONS ET DES RÉALISATIONS

DÉSIGNATION	2012			
	Prévisions initiales L.F.	Réalisations (Loi de règlement)	Différence	% de réalisation
DÉPENSES BG: FONCTIONNEMENT	184 616 159 113	194 234 404 512	-9 618 245 399	105,21%
Personnel	93 508 300 000	96 672 775 401	-3 164 475 401	103,38%
MDD	26 834 329 113	25 615 723 352	1 218 605 761	95,46%
Charges communes	61 607 530 000	71 945 905 759	-10 338 375 759	116,78%
DI	2 666 000 000	--	--	--
DÉPENSES BG: INVESTISSEMENT	43 134 393 710	32 247 247 697	10 887 146 013	74,76%
TOTAL DÉPENSES BG HORS DETTE	227 750 552 823	226 481 652 209	1 268 900 614	99,44%
DÉPENSES SEGMA: EXPLOITATION	1 907 649 000	1 689 016 586	218 632 414	88,54%
DÉPENSES SEGMA: INVESTISSEMENT	741 710 000	480 291 598	261 418 402	64,75%
DÉPENSES CST	54 404 084 000	52 353 580 016	2 050 503 984	96,23%
TOTAL GÉNÉRAL HORS LA DETTE	284 803 995 823	281 004 540 409	3 799 455 414	98,67%
	284 803 995 823	281 004 540 409		98,67%
TOTAL DE LA DETTE	42 743 103 000	39 780 859 737	2 962 243 263	93,07%
INTÉRÊTS DE LA DETTE	20 244 795 000	19 224 720 452	1 020 074 548	94,96%
AMORTISSEMENTS ET COMMISSIONS DE LA DETTE	22 498 308 000	20 556 139 285	1 942 168 715	91,37%
TOTAL GÉNÉRAL HORS AMORTISSEMENT DE LA DETTE	305 048 790 823	300 229 260 861	4 819 529 962	98,42%
TOTAL GÉNÉRAL LF	327 547 098 823	320 785 400 146	6 761 698 677	97,94%

* Les données tiennent comptes de la neutralisation des transferts du BG aux CST et SEGMA.

Données de 2013

DÉPENSES

COMPARAISON DES PRÉVISIONS ET DES RÉALISATIONS

DÉSIGNATION	2013			
	Prévisions initiales L.F.	Réalisations (Loi de règlement)	Différence	% de réalisation
DÉPENSES BG: FONCTIONNEMENT	196 335 548 113	192 544 403 509	3 791 144 604	98,07%
Personnel	98 000 000 000	99 044 130 690	-1 044 130 690	101,07%
MDD	28 269 474 113	25 759 576 632	2 509 897 481	91,12%
Charges communes	67 400 074 000	67 740 696 187	-340 622 187	100,51%
DI	2 666 000 000	--	--	--
DÉPENSES BG: INVESTISSEMENT	42 306 145 000	27 715 063 999	14 591 081 001	65,51%
TOTAL DÉPENSES BG HORS DETTE	238 641 693 113	220 259 467 508	18 382 225 605	92,30%
DÉPENSES SEGMA: EXPLOITATION	2 229 466 000	2 013 665 399	215 800 601	90,32%
DÉPENSES SEGMA: INVESTISSEMENT	865 050 000	527 242 557	337 807 443	60,95%
DÉPENSES CST	57 673 875 000	54 743 433 443	2 930 441 557	94,92%
TOTAL GÉNÉRAL HORS LA DETTE	299 410 084 113	277 543 808 907	21 866 275 206	92,70%
	299 410 084 113	277 543 808 907		92,70%
TOTAL DE LA DETTE	39 269 166 000	39 762 270 060	-493 104 060	101,26%
INTÉRÊTS DE LA DETTE	22 392 345 000	21 922 730 846	469 614 154	97,90%
AMORTISSEMENTS ET COMMISSIONS DE LA DETTE	16 876 821 000	17 839 539 214	-962 718 214	105,70%
TOTAL GÉNÉRAL HORS AMORTISSEMENT DE LA DETTE	321 802 429 113	299 466 539 753	22 335 889 360	93,06%
TOTAL GÉNÉRAL LF	338 679 250 113	317 306 078 967	21 373 171 146	93,69%

* Les données tiennent comptes de la neutralisation des transferts du BG aux CST et SEGMA.

Données de 2014

DÉPENSES
COMPARAISON DES PRÉVISIONS ET DES RÉALISATIONS

DÉSIGNATION	2014			
	Prévisions initiales L.F.	Réalisations (Loi de règlement)	Différence	% de réalisation
DÉPENSES BG: FONCTIONNEMENT	196 104 792 546	189 452 946 789	6 651 845 757	96,61%
Personnel	103 700 000 000	101 469 103 645	2 230 896 355	97,85%
MDD	28 720 792 546	28 597 095 622	123 696 924	99,57%
Charges communes	61 018 000 000	59 386 747 523	1 631 252 477	97,33%
DI	2 666 000 000	--	--	--
DÉPENSES BG: INVESTISSEMENT	30 148 879 605	29 828 477 319	320 402 286	98,94%
TOTAL DÉPENSES BG HORS DETTE	226 253 672 151	219 281 424 108	6 972 248 043	96,92%
DÉPENSES SEGMA: EXPLOITATION	2 185 908 000	1 917 988 701	267 919 299	87,74%
DÉPENSES SEGMA: INVESTISSEMENT	904 530 000	938 606 708	-34 076 708	103,77%
DÉPENSES CST	57 942 473 000	61 821 363 382	-3 878 890 382	106,69%
TOTAL GÉNÉRAL HORS LA DETTE	287 286 583 151	283 959 382 899	3 327 200 252	98,84%
	287 286 583 151	283 959 382 899		98,84%
TOTAL DE LA DETTE	57 312 929 000	65 017 125 399	-7 704 196 399	113,44%
INTÉRÊTS DE LA DETTE	23 934 667 000	24 430 763 115	-496 096 115	102,07%
AMORTISSEMENTS ET COMMISSIONS DE LA DETTE	33 378 262 000	40 586 362 284	-7 208 100 284	121,60%
TOTAL GÉNÉRAL HORS AMORTISSEMENT DE LA DETTE	311 221 250 151	308 390 146 014	2 831 104 137	99,09%
TOTAL GÉNÉRAL LF	344 599 512 151	348 976 508 298	-4 376 996 147	101,27%

* Les données tiennent comptes de la neutralisation des transferts du BG aux CST et SEGMA.

Calcul PI-2 (i)- Données de 2012

MINISTÈRES OU SERVICES	CRÉDITS 2012	ÉMISSIONS 2012	ÉCART	ÉCART ABSOLU	VARIATION
Charges Communes - (Fonctionnement)	61 607 530 000	71 945 905 759	10 338 375 759	10 338 375 759	16,78%
Ministère de l'Éducation Nationale	42 436 764 000	40 687 911 935	-1 748 852 065	1 748 852 065	4,12%
Administration de la Défense Nationale	37 224 315 600	37 616 133 015	391 817 415	391 817 415	1,05%
Ministère de l'Intérieur	45 412 249 000	43 217 574 246	-2 194 674 754	2 194 674 754	4,83%
Charges Communes - (Investissement)	10 376 910 000	7 066 383 629	-3 310 526 371	3 310 526 371	31,90%
Ministère de la Santé	12 632 580 753	12 034 846 761	-597 733 992	597 733 992	4,73%
Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime	8 467 224 270	9 494 563 705	1 027 339 435	1 027 339 435	12,13%
Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de la Formation des Cadres	8 803 980 000	7 586 780 371	-1 217 199 629	1 217 199 629	13,83%
Ministère de l'Équipement, du Transport et de la Logistique	9 460 714 000	9 652 361 540	191 647 540	191 647 540	2,03%
Ministère de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement	4 256 596 200	3 812 987 539	-443 608 661	443 608 661	10,42%
Ministère de la Justice et des Libertés	3 887 273 000	3 902 943 217	15 670 217	15 670 217	0,40%
Ministère des Habous et des Affaires Islamiques	3 232 709 000	2 719 318 725	-513 390 275	513 390 275	15,88%
Ministère de l'Économie et des Finances	8 392 310 000	5 399 544 807	-2 992 765 193	2 992 765 193	35,66%
Cour Royale	2 030 995 000	2 041 288 010	10 293 010	10 293 010	0,51%
Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération	1 986 391 000	2 431 549 857	445 158 857	445 158 857	22,41%
Délégation Générale à l'Administration Pénitentiaire et à la Réinsertion	1 802 344 000	1 475 485 106	-326 858 894	326 858 894	18,14%
Ministère de la Jeunesse et des Sports	1 725 604 000	1 490 285 732	-235 318 268	235 318 268	13,64%
Ministère de la Communication	1 646 338 000	1 585 500 005	-60 837 995	60 837 995	3,70%
Ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'Investissement et de l'Économie Numérique	1 342 436 000	1 240 129 580	-102 306 420	102 306 420	7,62%
Chef du Gouvernement	4 199 384 000	3 664 922 908	-534 461 092	534 461 092	12,73%
TOTAL (II)	270 924 647 823	269 066 416 446	-1 858 231 377	1 858 231 377	0,69%
				26 698 835 841	9,85%

Calcul PI-2 (i) -Données de 2013

MINISTÈRES OU SERVICES	CRÉDITS 2012	ÉMISSIONS 2012	ÉCART	ÉCART ABSOLU	VARIATION
Charges Communes - (Fonctionnement)	67 400 074 000	67 740 696 187	340 622 187	340 622 187	0,51%
Ministère de l'Éducation Nationale	42 381 203 000	42 940 743 323	559 540 323	559 540 323	1,32%
Administration de la Défense Nationale	41 794 644 000	40 745 247 935	-1 049 396 065	1 049 396 065	2,51%
Ministère de l'Intérieur	47 030 641 000	44 180 739 533	-2 849 901 467	2 849 901 467	6,06%
Charges Communes - (Investissement)	7 211 709 000	4 929 759 116	-2 281 949 884	2 281 949 884	31,64%
Ministère de la Santé	13 132 211 607	12 518 363 424	-613 848 183	613 848 183	4,67%
Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime	8 638 754 550	8 326 753 065	-312 001 485	312 001 485	3,61%
Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de la Formation des Cadres	9 660 268 000	7 860 919 423	-1 799 348 577	1 799 348 577	18,63%
Ministère de l'Équipement, du Transport et de la Logistique	9 516 569 000	7 677 697 938	-1 838 871 062	1 838 871 062	19,32%
Ministère de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement	3 943 686 000	5 090 181 801	1 146 495 801	1 146 495 801	29,07%
Ministère de la Justice et des Libertés	3 767 203 000	3 700 256 638	-66 946 362	66 946 362	1,78%
Ministère des Habous et des Affaires Islamiques	3 435 881 000	2 910 588 383	-525 292 617	525 292 617	15,29%
Ministère de l'Économie et des Finances	9 305 902 000	7 037 130 912	-2 268 771 088	2 268 771 088	24,38%
Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération	2 129 645 000	2 377 826 159	248 181 159	248 181 159	11,65%
Cour Royale	2 033 313 000	2 018 802 303	-14 510 697	14 510 697	0,71%
Ministère de l'Habitat, l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire	4 195 556 000	1 463 159 044	-2 732 396 956	2 732 396 956	65,13%
Délégation Générale à l'Administration Pénitentiaire et à la Réinsertion	1 881 567 000	1 823 717 876	-57 849 124	57 849 124	3,07%
Ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'Investissement et de l'Économie Numérique	1 586 704 000	999 303 123	-587 400 877	587 400 877	37,02%
Ministère de la Communication	6 107 725 000	1 281 313 188	-4 826 411 812	4 826 411 812	79,02%
TOTAL (I)	285 153 256 157	265 623 199 371	-19 530 056 786	19 530 056 786	6,85%
				24 119 735 727	8,46%

Calcul PI-2 (i) - Données de 2014

MINISTÈRES OU SERVICES	CRÉDITS 2012	ÉMISSIONS 2012	ÉCART	ÉCART ABSOLU	VARIATION
Charges Communes - (Fonctionnement)	61 018 000 000	59 386 747 523	-1 631 252 477	1 631 252 477	2,67%
Ministère de l'Éducation Nationale et la Formation Professionnelle	45 978 555 000	44 426 429 430	-1 552 125 570	1 552 125 570	3,38%
Administration de la Défense Nationale	39 403 031 761	42 095 575 554	2 692 543 793	2 692 543 793	6,83%
Ministère de l'Intérieur	47 113 112 144	47 190 203 190	77 091 046	77 091 046	0,16%
Charges Communes - (Investissement)	4 281 000 000	5 064 551 948	783 551 948	783 551 948	18,30%
Ministère de la Santé	13 932 688 546	13 294 328 932	-638 359 614	638 359 614	4,58%
Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime	7 891 975 400	10 254 512 618	2 362 537 218	2 362 537 218	29,94%
Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de la Formation des Cadres	8 922 268 000	8 993 033 446	70 765 446	70 765 446	0,79%
Ministère de l'Équipement, du Transport et de la Logistique	8 699 198 000	9 609 097 861	909 899 861	909 899 861	10,46%
Ministère de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement	3 414 338 000	3 236 583 505	-177 754 495	177 754 495	5,21%
Ministère de la Justice et des Libertés	4 533 523 000	4 009 925 080	-523 597 920	523 597 920	11,55%
Ministère des Habous et des Affaires Islamiques	3 148 495 000	3 237 585 113	89 090 113	89 090 113	2,83%
Ministère de l'Économie et des Finances	8 807 463 000	7 108 703 992	-1 698 759 008	1 698 759 008	19,29%
Cour Royale	2 041 991 000	2 041 345 995	-645 005	645 005	0,03%
Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération	2 136 517 000	1 257 037 792	-879 479 208	879 479 208	41,16%
Délégation Générale à l'Administration Pénitentiaire et à la Réinsertion	1 749 284 000	1 811 234 023	61 950 023	61 950 023	3,54%
Ministère de la Jeunesse et des Sports	1 749 079 000	1 780 870 556	31 791 556	31 791 556	1,82%
Ministère de la Communication	1 507 972 300	1 585 085 031	77 112 731	77 112 731	5,11%
Ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'Investissement et de l'Économie Numérique	1 454 014 000	1 065 622 732	-388 391 268	388 391 268	26,71%
Chef du Gouvernement	5 383 590 000	4 492 001 345	-891 588 655	891 588 655	16,56%
TOTAL (II)	273 166 095 151	271 940 475 665	-1 225 619 486	1 225 619 486	0,45%
				15 538 286 957	5,69%

Méthodologie 2011

Tableau PI-1. Total des crédits ouverts et des dépenses budgétaires (hors service de la dette)
montants en Dirhams

	2012	2013	2014
Budget (Loi de Finances)	284,803,995,823	299,410,084,113	287,286,583,151
Dépenses réalisées	281,004,540,409	277,543,808,908	283,959,382,899
% réalisation par rapport à la Loi de Finances	98.67%	92.70%	98.84%

Tableau PI-2. Écarts par rapport aux montants de la Loi de Finances
montants en Dirhams

	2012	2013	2014
Total dépenses budgétées	284,803,995,823	299,410,084,113	287,286,583,151
Total dépenses réalisées	281,004,540,409	277,543,808,907	283,959,382,899
Différences en valeur	3,799,455,414	21,866,275,206	3,327,200,252
Écarts des totaux de dépenses	1.33%	7.30%	1.16%
Sommes des variations en valeur absolue des composantes des dépenses	26,698,835,841	24,119,735,727	15,538,286,957
Variations en pourcentages du budget	9.37%	8.06%	5.41%
Variations au-delà des écarts totaux	8.04%	0.75%	4.25%

**PI- 3 RECETTES
COMPARAISON DES PRÉVISIONS ET DES RÉALISATIONS**
2012

	Prévisions initiales L.F.	Réalisations (Loi de règlement)	Différence	Taux de réalisation
Recettes du Budget Général, dont :	255,961,625,000	264,940,320,155	8,978,695,155	103.51%
Recettes d'emprunts	64,500,000,000	66,622,265,502	2,122,265,502	103.29%
Dons	1,200,000,000	7,792,059	-1,192,207,941	0.65%
TOTAL RECETTES BG hors emprunts extérieurs et intérieurs	191,461,625,000	198,318,054,653	6,856,429,653	103.58%
RECETTES SEGMA	1,760,707,735	1,958,498,499	197,790,764	111.23%
RECETTES CST	37,221,939,088	43,492,036,874	6,270,097,786	116.85%
TOTAL hors emprunts	230,444,271,823	243,768,590,026	13,324,318,203	105.78%
TOTAL L.F.	294,944,271,823	310,390,855,528	15,446,583,705	105.24%
	190,261,625,000	198,310,262,594		

2013

	Prévisions initiales L.F.	Réalisations (Situation provisoire)	Différence	Taux de réalisation
Recettes du Budget Général, dont :	283,504,720,000	259,774,008,490	-23,730,711,510	91.63%
Recettes d'emprunts	74,600,000,000	61,875,350,986	-12,724,649,014	82.94%
Dons	11,296,000,000	6,870,711	-11,289,129,289	0.06%
TOTAL RECETTES BG hors emprunts extérieurs et intérieurs	208,904,720,000	197,898,657,503	-11,006,062,497	94.73%
RECETTES SEGMA	2,163,099,095	2,065,903,456	-97,195,639	95.51%
RECETTES CST	40,352,722,018	49,508,409,135	9,155,687,117	122.69%
dont: CCG	0	5,160,999,198	5,160,999,198	--
TOTAL hors emprunts	251,420,541,113	249,472,970,094	-1,947,571,019	99.23%
TOTAL L.F.	326,020,541,113	311,348,321,081	-14,672,220,032	95.50%
	197,608,720,000	197,891,786,793		

2014

	Prévisions initiales L.F.	Réalisations (Situation provisoire)	Différence	Taux de réalisation
Recettes du Budget Général, dont :	262,330,430,000	302,435,955,890	40,105,525,890	115.29%
Recettes d'emprunts	64,000,000,000	98,603,921,570	34,603,921,570	154.07%
Dons	2,112,000,000	0	-2,112,000,000	0.00%
TOTAL RECETTES BG hors recettes d'emprunts	198,330,430,000	203,832,034,320	5,501,604,320	102.77%
RECETTES SEGMA	2,074,518,189	2,106,968,330	32,450,141	101.56%
RECETTES CST	47,790,538,962	58,536,826,313	10,746,287,351	122.49%
dont: CCG	8,500,000,000	13,120,451,394	4,620,451,394	154.36%
TOTAL hors emprunts	248,195,487,151	264,475,828,963	16,280,341,812	106.56%
TOTAL L.F.	312,195,487,151	363,079,750,533	50,884,263,382	116.30%
	196,218,430,000	203,832,034,320		

Annexe 5 : Liste des établissements publics marchands et non marchands - 212-

Etablissements Publics marchands -44-

Décembre 2015

Sigle	Raison sociale
ALEM	AGENCE DES LOGEMENTS ET DES ÉQUIPEMENTS MILITAIRES
ANCFCC	AGENCE NATIONALE DE LA CONSERVATION FONCIÈRE, DU CADASTRE ET DE LA CARTOGRAPHIE
ANP	AGENCE NATIONALE DES PORTS
ANPME	AGENCE NATIONALE POUR LA PROMOTION DE LA PETITE ET MOYENNE ENTREPRISE
ANRT	AGENCE NATIONALE DE RÉGLEMENTATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS
CADETAF	CENTRALE D'ACHAT ET DE DÉVELOPPEMENT MINIER DE TAFILALET ET FIGUIG
CCM	CENTRE CINÉMATOGRAPHIQUE MAROCAIN
FDSHII	FONDS HASSAN II POUR LE DÉVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL
FFIEM	FONDS DE FORMATION PROFESSIONNELLE INTER-ENTREPRISES MINIERES
LOARC	LABORATOIRE OFFICIEL D'ANALYSES ET DE RECHERCHES CHIMIQUES
OC	OFFICE DES CHANGES
OCE	OFFICE DE COMMERCIALISATION ET D'EXPORTATION
OFEC	OFFICE DES FOIRES ET D'EXPOSITIONS DE CASABLANCA
OMPIC	OFFICE MAROCAIN DE LA PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE ET COMMERCIALE
ONCF	OFFICE NATIONAL DES CHEMINS DE FER
ONDA	OFFICE NATIONAL DES AÉROPORTS
ONEE	OFFICE NATIONAL DE L'ÉLECTRICITÉ ET DE L'EAU POTABLE
ONHYM	OFFICE NATIONAL DES HYDROCARBURES ET DES MINES
ONICL	OFFICE NATIONAL INTERPROFESSIONNEL DES CÉRÉALES ET DES LÉGUMINEUSES
ONMT	OFFICE NATIONAL MAROCAIN DU TOURISME
ONP	OFFICE NATIONAL DES PÊCHES
ORMVA (9)	OFFICE RÉGIONAL DE MISE EN VALEUR AGRICOLE
RADEE (12)	RÉGIE AUTONOME DE DISTRIBUTION D'EAU ET D'ÉLECTRICITÉ
RAFC	RÉGIE AUTONOME DES FRIGORIFIQUES DE CASABLANCA
RATS	RÉGIE AUTONOME DES TRANSPORTS URBAINS DE SAFI

Etablissements Publics non marchands -168-

Décembre 2015

Sigle	Raison sociale
AASLM	AGENCE POUR L'AMÉNAGEMENT DU SITE DE LA LAGUNE MARCHICA
AAVBR	AGENCE POUR L'AMÉNAGEMENT DE LA VALLÉE DU BOU REGREG
ABHs (9)	AGENCE DU BASSIN HYDRAULIQUE
ADA	AGENCE POUR LE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE
ADEREE	AGENCE POUR LE DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES ET L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE
ADS	AGENCE DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL
AMDI	AGENCE MAROCAINE DE DÉVELOPPEMENT DES INVESTISSEMENTS
AMD L	AGENCE MAROCAINE DE DÉVELOPPEMENT DE LA LOGISTIQUE
ANAM	AGENCE NATIONALE DE L'ASSURANCE MALADIE
ANAPEC	AGENCE NATIONALE DE PROMOTION DE L'EMPLOI ET DES COMPÉTENCES
ANDA	AGENCE NATIONALE POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'AQUACULTURE
ANDZOA	AGENCE NATIONALE POUR LE DÉVELOPPEMENT DES ZONES OASIENNES ET DE L'ARGANIER
ANERS	AGENCE NATIONALE D'ÉVALUATION ET DE GARANTIE DE LA QUALITÉ DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
ANLCA	AGENCE NATIONALE DE LUTTE CONTRE L'ANALPHABÉTISME
ANPMA	AGENCE NATIONALE DES PLANTES MÉDICINALES ET AROMATIQUES
APDN	AGENCE POUR LA PROMOTION ET LE DÉVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PROVINCES DU NORD
APDO	AGENCE POUR LA PROMOTION ET LE DÉVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PROVINCES DE L'ORIENTAL
APDS	AGENCE POUR LA PROMOTION ET LE DÉVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PROVINCES DU SUD
ARCHIVES	ARCHIVES DU MAROC
AREFs (16)	ACADÉMIE RÉGIONALE D'ÉDUCATION ET DE FORMATION
AUs (30)	AGENCE URBAINE
BM	BANK AL MAGHRIB
BNRM	BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU ROYAUME DU MAROC
CAGs (12)	CHAMBRE D'AGRICULTURE
CAR (12)	CHAMBRE D'ARTISANAT
CC	CAISSE DE COMPENSATION
CCG	CAISSE CENTRALE DE GARANTIE
CCIS (12)	CHAMBRE DE COMMERCE, D'INDUSTRIE ET DE SERVICES
CDG	CAISSE DE DÉPÔT ET DE GESTION
CDVM	CONSEIL DÉONTOLOGIQUE DES VALEURS MOBILIÈRES
CFR	CAISSE POUR LE FINANCEMENT ROUTIER
CH (5)	CENTRES HOSPITALIERS UNIVERSITAIRES

Sigle	Raison sociale
CMPE	CENTRE MAROCAIN DE PROMOTION DES EXPORTATIONS
CMR	CAISSE MAROCAINE DES RETRAITES
CNESTEN	CENTRE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, DES SCIENCES ET DES TECHNIQUES NUCLÉAIRES
CNPAC	COMITÉ NATIONAL DE LA PRÉVENTION DES ACCIDENTS DE LA CIRCULATION
CNRA	CAISSE NATIONALE DE RETRAITES ET D'ASSURANCES
CNRST	CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE
CNSS	CAISSE NATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
CPM (4)	CHAMBRE DES PÊCHES MARITIMES
EACCE	ETABLISSEMENT AUTONOME DE CONTRÔLE ET DE COORDINATION DES EXPORTATIONS
EHTP	ÉCOLE HASSANIA DES TRAVAUX PUBLICS
EN	ENTRAIDE NATIONALE
ENA	ÉCOLE NATIONALE D'AGRICULTURE DE MEKNES
ENSA	ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE DE L'ADMINISTRATION
ENSMR	ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE DES MINES DE RABAT.
FEC	FONDS D'ÉQUIPEMENT COMMUNAL
IAV	INSTITUT AGRONOMIQUE ET VÉTÉRINAIRE HASSAN II
IMANOR	INSTITUT MAROCAIN DE LA NORMALISATION
INRA	INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE AGRONOMIQUE
INRH	INSTITUT NATIONAL DE RECHERCHES HALIEUTIQUES
IPM	INSTITUT PASTEUR DU MAROC
ISCAE	INSTITUT SUPÉRIEUR DE COMMERCE ET D'ADMINISTRATION DES ENTREPRISES
ISM	INSTITUT SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE
ITPSMGEA	INSTITUT TECHNIQUE PRINCE SIDI MOHAMMED DE GESTION DES ENTREPRISES AGRICOLES
MAP	AGENCE MAGHREB ARABE PRESSE
MDA	MAISON DE L'ARTISAN
ODCO	OFFICE DE DÉVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATION
OFPPT	OFFICE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE LA PROMOTION DU TRAVAIL
ONCA	OFFICE NATIONAL DU CONSEIL AGRICOLE
ONOUSC	OFFICE NATIONAL DES OEUVRES UNIVERSITAIRES SOCIALES ET CULTURELLES
ONSSA	OFFICE NATIONAL DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES PRODUITS ALIMENTAIRES
TNMV	THÉÂTRE NATIONAL MOHAMED V
UNIVERSITES (13)	UNIVERSITÉS

