

UNIVERSITE HASSAN II- CASABLANCA
FACULTE DES SCIENCES JURIDIQUES, ECONOMIQUES ET SOCIALES
-MOHAMMEDIA-

LICENCE EN SCIENCES ECONOMIQUES

MODULE

FINANCES PUBLIQUES ET BUDGET DE L'ETAT

Année universitaire 2019/2020

Pr. Hassan Bougantouche

Ma gratitude va à Si Mohamed Harouche, Docteur en Sciences économiques et ingénieur d'Etat à la météorologie nationale, pour sa participation active et éclairée à la rédaction du chapitre 1 du présent polycopié. Je le remercie chaleureusement.

INTRODUCTION GENERALE

Des finances publiques au budget de l'Etat

Les finances publiques sont un sujet qui irrigue l'actualité nationale et internationale. Les questions fiscales, les déficits publics, l'endettement de l'Etat, des collectivités locales et de l'administration de la sécurité sociale, la décentralisation financière sont l'objet d'études et de commentaires de la part de chercheurs d'horizon divers. Economistes, politologues, juristes s'intéressent aux différentes dimensions des finances publiques. D'où le caractère polysémique de la matière.

Pour les spécialistes des sciences politiques, les prélèvements et les dépenses publics traduisent des choix politiques du gouvernement, de légitimation de groupes sociaux et de mise en place processus de redistribution dans la société. C'est aussi un lieu où se formalisent des obligations entre les citoyens et l'État et où se nouent des enjeux de consentement et de légitimation des gouvernants. Le consentement à l'impôt par exemple traduit le rapport de pouvoir et d'autorité entre les gouvernants et les citoyens.

Pour les juristes, les finances publiques sont considérées comme un domaine du droit public financier. Ce dernier est traditionnellement divisé en trois branches : **le droit fiscal** (règles techniques de détermination et de perception des impôts), la **comptabilité publique** (les règles régissant l'encaissement et le décaissement de l'argent public, la tenue des comptes publics etc.) et le **droit de budgétaire** (règles encadrant les l'adoption et la mise en œuvre du budget, c'est les règles de prévision et d'autorisation financière pour l'exercice avenir).

Pour les économistes, les finances publiques sont un important élément du circuit économique en raison des effets économiques des dépenses mais aussi de des recettes. Les pouvoirs publics disposent ainsi d'instruments qui agissent sur les comportements des acteurs économiques. En effet, les finances publiques par l'action simultanée des recettes et des dépenses, modifient les prix relatifs et les revenus nets, deux variables qui interviennent dans les décisions des agents économiques en modifiant les incitations.

Ainsi on peut dire avec Gaudemet et Molinier que « **la diversité des disciplines qui concourent à la connaissance des finances publiques, tout en bénéficiant des**

enseignements de la sciences financière, donne aux finances publiques le caractère d'une "sciences carrefour" »¹.

Pendant longtemps les finances publiques étaient centrées sur les ressources et dépenses de l'Etat et des collectivités locales. Aujourd'hui, la matière s'est enrichie par l'intégration de nouveaux champs d'intervention de l'administration publique notamment celui de la sécurité sociale.

Ce cours se limitera à l'acteur étatique des finances publiques à travers une analyse du budget de l'Etat au Maroc.

Le budget de l'Etat est le reflet des choix politiques du gouvernement supportés par la politique fiscale (création d'impôts, révisions des taux d'imposition etc.) et budgétaire (financement de secteurs sociaux, subvention de secteurs stratégiques etc.). Le budget de l'Etat est donc la traduction des rapports de force aboutissant à des arbitrages et des compromis entre les institutions de l'Etat sur des choix stratégiques du pays.

De ce fait, le budget de l'Etat est un sujet du débat citoyen. Les finances de l'Etat sont largement suivies par les acteurs économiques et sociaux mais également par le citoyen bénéficiaire ultime des politiques publiques.

Budget de l'Etat, théorie de financement de l'économie et évolution du rôle de l'Etat dans l'économie

Le champ d'analyse de l'économie de l'économie du financement public d'une manière générale et du budget de l'Etat de manière particulière a connu une évolution sous l'effet combiné de deux phénomènes :

- Le développement qu'a connu la théorie financière dans son ensemble.
- L'extension et diversification du rôle des pouvoirs publics en matière économique et sociale.

¹ Gaudement Paul-Marie/Molinier Joël, finances publiques, Montchrestien, 7ème édition, 1996, tome 1, p.20.

La théorie du financement et les progrès qu'elle a connus depuis les travaux de **GURLEY John** et **SHOW Edwards**² a eu une influence importante sur le mode d'analyse de l'économie financière.

On peut schématiser la conception de ses auteurs de la manière suivante :

1. La self finance ou système de financement interne où la dépense de l'agent économique est financée par ses ressources propres.
2. La finance externe où l'agent économique fait appel à des ressources externes.

A ce niveau il y a deux possibilités :

- * Le système de financement externe direct où les agents à besoin de financement vont emprunter auprès des unités en excédent notamment par l'émission de titres.
- * Le système de financement externe indirect traduit le cas dans lequel les agents non financiers (les ménages et les entreprises) excédentaires transfèrent des ressources aux agents en déficit avec l'intervention des intermédiaires financières.

Les modalités de financement exposées par Gurley et Shaw ont été transposées au financement public et au budget de l'Etat.

Pour ce qui est du mode de financement interne l'Etat utilise ses ressources propres à savoir les ressources ordinaires (impôts et revenus de la propriété et du capital) pour financer ses dépenses ordinaires. L'épargne publique éventuelle doit servir à financer les dépenses extraordinaires (investissements).

Le financement externe, quant à lui, comprend deux modalités :

- Le financement externe direct où l'administration va recourir au marché des capitaux pour son financement (émission d'obligation, bon du trésor, Instrument de placement etc.).
- le financement externe indirect ou intermédiaire qui se traduit par des emprunt auprès du système bancaire (les banques créent de la monnaie à l'initiative du trésor public).

² Money in a Theory of Finance, Washington: Brookings Institution, 1960.

Concernant l'impact de l'évolution du rôle de l'Etat (au sens large) sur le financement public, on peut dire que la modernisation de l'économie (urbanisation croissante, ouverture internationale, multiplication des demandes sociales, décentralisation etc.) a eu une grande influence sur le rôle de l'État et les fonctions du budget. Au modèle libéral de « **l'Etat gendarme** » ou de « l'Etat régalien » dont l'intervention est limitée aux fonctions régaliennes (justice, police, diplomatie, défense, encadrer la concurrence sur les marchés) succède en effet un « **État-providence** » qui intervient dans les domaines économique et social. C'est pourquoi on assiste depuis plus d'un siècle à un accroissement continu de la dépense publique (pour une explication de l'accroissement des dépenses publiques voir le chapitre qui y est consacré dans le polycopié).

L'évolution du rôle de l'Etat a eu alors une grande influence sur les conceptions des finances publiques. Ainsi on oppose les finances publiques «classiques» (liées à une conception régalienne de l'Etat ou administration restrictive ou de police) aux finances publiques «modernes» (administration de promotion ou de prestation).

Les finances classiques, et jusqu'à la Première Guerre mondiale obéissaient aux règles du modèle classique. Il s'agit d'éviter que l'intervention financière de l'État vienne limiter la liberté individuelle et constitue une source d'inefficacité économique.

Cela se traduit par trois principes en matière budgétaire³ :

La neutralité budgétaire : le budget n'est pas utilisé pour agir sur la conjoncture économique. L'État n'intervient donc pas en matière économique et sociale et la fiscalité ne joue aucun rôle redistributif ;

la limitation des dépenses : le budget de l'État représente moins du dixième de la richesse nationale, ses dépenses sont essentiellement liées aux besoins des fonctions régaliennes (diplomatie, justice, armée, police, recouvrement de l'impôt) et la pression fiscale est ainsi limitée ;

L'équilibre budgétaire : le déficit est proscrit. Les ressources de l'État sont donc essentiellement fiscales, la monnaie est stable, le secteur public n'existe pas, et les

³ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/definition-histoire/histoire/qu-appelle-t-on-modele-classique.html>

recettes extraordinaires (comme l'emprunt) sont limitées à la couverture de dépenses exceptionnelles (investissements et guerres).

Les finances publiques modernes, quant à elles, se caractérisent par de fortes dépenses et un recours chronique au déficit public (donc à l'endettement). Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, l'État se voit assigner trois principales missions dans le domaine économique, selon la trilogie établie par Richard Musgrave⁴ :

Tout d'abord, **la fonction d'allocation des ressources** (ou affectation). Cette fonction consiste à établir un usage optimal des ressources en fonction des objectifs assignés par l'État. Dans le cadre de cette fonction, l'Etat remplit la fonction de producteur de services publics non marchands (police, justice, éducation etc.). Mais il peut aussi influencer l'usage des ressources par d'autres agents économiques. A titre d'exemple la fiscalité peut orienter les comportements individuels (dégrèvements fiscaux pour encourager l'investissement dans un secteur, augmenter les taxes sur les activités polluantes etc.).

Ensuite la **fonction de redistribution**. Cette fonction vise à corriger la répartition spontanée des revenus et des richesses pour instaurer une « juste répartition » (allocation familiales, retraite, impôt sur la fortune, progressivité de l'impôt etc.) ;

Enfin la **fonction de stabilisation**. Elle correspond à deux objectifs de l'État dans la régulation de l'économie : le plein emploi des facteurs de production (en particulier du travail) et la stabilité des prix (lutter contre l'inflation et la déflation).

Plan du cours

Ce cours se limitera aux finances de l'Etat (sont alors exclus les autres démembrements de l'administration notamment les collectivités publiques territoriales et l'administration de la sécurité sociale) à travers une analyse du budget de l'Etat au Maroc.

Il s'articulera autour de quatre points :

- Le cadre budgétaire général
- Les ressources de l'Etat surtout fiscales. Dans ce cadre nous passerons en revue les grandes questions fiscales à savoir : la classification des impôts, l'impôt et les comportements économiques et les principes de la politiques

⁴ Richard Musgrave, *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill Ed, 1959.

fiscales ;

- Les dépenses de l'Etat et plus précisément la politique budgétaire de l'Etat :
- Les déficits publics et l'accroissement de la dette publique

Chapitre 1- Cadre budgétaire général et les lois de finances

1. Qu'appelle-t-on un budget de l'Etat ?

Le budget est un moyen indispensable mis à la disposition du Gouvernement pour mettre en place ses politiques économiques et sociales afin d'atteindre les objectifs de développement. Partant de là, le budget se présente comme étant le schéma de financement des politiques sectorielles arrêtées par les autorités publiques.

Trois actes essentiels caractérisent un budget : la prévision, l'évaluation et l'autorisation. Ces trois traits constituent les fondamentaux du budget :

- L'acte de prévision : le budget est un acte à effet de prévision des recettes et des dépenses à réaliser au cours de l'année à venir;
- L'acte d'autorisation : puisque l'acte budgétaire passe à travers des autorisations budgétaires accordées par le Parlement au profit du Gouvernement pour qu'il réalise les recettes et les dépenses ;
- L'acte d'évaluation : c'est l'acte d'apprécier l'action gouvernementale à travers la réédition des comptes des réalisations.

Le budget doit obligatoirement chercher un rapprochement entre les recettes et les dépenses de l'Etat dans le but d'un équilibre budgétaire⁵.

2. Quels rôles pour le budget ?

Le budget demeure un instrument financier à travers lequel l'Etat remplit la fonction de garant de la satisfaction des besoins des acteurs économiques et sociaux en exploitant au mieux et d'une façon optimale les ressources offertes.

Cette mission renvoie aux fonctions de « l'Etat providence » pour une répartition de la richesse en vue de lutter contre les effets des inégalités spatiales et sociales.

⁵ Dans le paradigme libéral le maintien de l'équilibre budgétaire ne pourrait pas se faire par l'augmentation des impôts existants et/ou la création de nouveaux impôts et taxes, il devrait davantage être réalisé à travers la réforme budgétaire et la maîtrise des dépenses qui vont favoriser la baisse des impôts. C'est pour cette raison que la doctrine libérale remet en cause la taille du secteur public. Cela se traduit par l'adoption d'une politique qui taille dans les dépenses publiques tout en ayant une politique fiscale favorable à l'investissement.

L'objectif étant d'assurer un développement viable et durable laissant apparaître une maîtrise des équilibres fondamentaux de l'économie.

Mais l'instauration d'un cadre équitable de collecte des ressources et de réalisation des dépenses appelle à la mise en place de politiques économiques et sociales découlant d'une vision claire et d'orientations étudiées de l'Etat dans ses stratégies.

A cela il faut ajouter que le budget reste avant un moyen de mise en œuvre de l'action gouvernementale. Il est donc l'instrument par lequel l'Etat hiérarchise ses priorités politiques et les traduit en moyens d'action.

3. Cadre macroéconomique de l'élaboration du budget

L'élaboration du budget est réalisée en tenant compte du cadre macroéconomique où évolue l'économie nationale. Pour cela, elle se base essentiellement sur les prévisions économiques et les hypothèses qui en découlent. Le cadre macroéconomique repose sur l'évaluation de la conjoncture économique nationale et internationale et leur projection dans le futur.

Plusieurs éléments sont de nature à délimiter le cadre macroéconomique d'élaboration du budget. On peut citer notamment : le taux de croissance économique, le taux d'inflation, l'état des marchés internationaux notamment par rapport à l'évolution des cours des matières premières, le déficit budgétaire⁶, la dette publique, la balance des paiements, l'épargne publique, la campagne agricole etc. Ces paramètres constituent des indicateurs phares à tenir en compte lors de l'élaboration du budget.

Dans la pratique, la gestion budgétaire s'avère très difficile après le vote de la loi de finances. Ainsi par exemple l'appréciation de cours des matières premières ou les variations des taux de change pèsent sur les charges de l'Etat et accentue le déficit budgétaire. De ce fait, le cadrage macroéconomique peut être remis en cause suite à des aléas qui peuvent survenir à l'échelle nationale et internationale. Ceci provoque une perturbation au niveau des autorisations parlementaires qui se trouvent parfois dépassées. Les audits réalisés par la Cour des comptes révèlent souvent ce genre de fragilités. La nouvelle loi organique relative à la loi de finances (LOF) a repensé le

⁶ Le déficit budgétaire est passé de 6,8% du PIB en 2012 à 4% en 2016. En conséquence, le rythme de progression du ratio d'endettement du Trésor a été, relativement, maîtrisé. La variation du ratio de l'encours de la dette a été ramenée à 1,2% du PIB entre 2013 et 2015 avant de se limiter à 0,6% du PIB en 2016.

recadrage de la loi rectificative afin de permettre au Gouvernement d'agir rapidement en cas de changements affectant les autorisations budgétaires⁷.

4. Principes budgétaires

Selon l'évolution de la pratique budgétaire et au regard des « bonnes pratiques » déployés dans plusieurs pays notamment ceux de l'OCDE⁸, les principes budgétaires peuvent être scindés en deux catégories : les principes classiques et les principes modernes

A- Principes classiques

- Principe de l'annualité : il correspond au caractère annuel que revêtent les autorisations budgétaires. L'exercice budgétaire correspond à un cycle annuel concordant avec l'année civile. L'article 3 de la LOF⁹ dispose « [...] L'année budgétaire commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre de la même année [...] ».

Toutefois, et dans l'objectif de rendre efficace la programmation budgétaire, en se conformant à la planification des programmes à exécuter, la LOF a prévu une dérogation au principe de l'annualité de la loi de finances en introduisant la programmation pluriannuelle. L'article 5 de la LOF dispose que « 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 [...] ».

En vue de consolider ce principe, des dispositions ont été considérées afin de limiter les reports, notamment ceux relatifs aux crédits de paiement. À cet effet, l'article 63 de la LOF prévoit que « Les crédits ouverts au budget général au titre d'une année budgétaire donnée ne peuvent être reportés sur l'année suivante. Toutefois, les crédits de paiement ouverts au titre des dépenses d'investissement du budget général et les reliquats d'engagement, **visés et non ordonnancés** sont reportés, sauf dispositions contraires prévues par la loi de finances, dans la limite d'un plafond

⁷ Le délai de vote de la loi rectificative est fixé à 15 jours pour les deux chambres du Parlement.

⁸ Organisation de la coopération et du développement économique (Paris).

⁹ Loi organique des finances, n°130-13.

de trente pour cent (30%) des crédits de paiement ouverts au titre du budget d'investissement pour chaque département ministériel ou institution au titre de l'année budgétaire[...] »

- Principe de l'unité : la loi des finances est présentée dans un seul document retraçant les ressources et les charges de l'Etat ainsi que les équilibres budgétaires et financiers y afférent¹⁰.
- Principe de l'universalité : il traduit l'aspect globalisation et intégration des ressources de l'Etat avec les dépenses. Cela veut dire que les recettes doivent couvrir le total des dépenses en évitant la contraction entre les recettes et les dépenses et l'affectation d'une recette à une dépense. L'article 8 de la LOF prévoit que « Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses, l'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses [...] ». Cependant il y a des dérogations à cette règle comme le dispose l'article 8 de la LOF« [...] Toutefois, certaines recettes peuvent être affectées à certaines dépenses dans le cadre des budgets des services de l'Etat gérés de manière autonome, des comptes spéciaux du Trésor ou de procédures comptables particulières telles que prévues aux articles 34 et 35[...] ».
- Principe de spécialité : les crédits ouverts au titre de la loi de finances doivent obligatoirement être affectés à des dépenses déterminées.

B- Principes modernes

- Principe de sincérité : ce principe implique l'exhaustivité, la cohérence et l'exactitude des informations financières fournies par l'Etat. Il couvre la présentation du budget dans la loi de finances (sincérité budgétaire) ainsi que les opérations réalisées dans les comptes de l'Etat (sincérité comptable). La sincérité budgétaire renvoie à la sincérité avec laquelle sont présentées les ressources et les dépenses dans la loi de finances. Cette sincérité se traduit par l'ensemble des informations arrêtées lors de dégagement des ressources

¹⁰ Article 1 de la LOF n°130-13.

et le déploiement des dépenses ainsi que les prévisions retenues¹¹. la sincérité comptable reflète la consécration de l'image fidèle du patrimoine de l'Etat ainsi que la situation financière de ses comptes. La certification des comptes de l'Etat est attribuée aux juridictions financières¹².

- Principe de transparence: ce principe incarne la transparence budgétaire, comptable et institutionnelle. La transparence budgétaire¹³ signifie que les informations contenues dans le budget qu'elles soient financières ou extra-financières doivent être connues, diffusées et disponibles en temps opportun. La transparence comptable veut que la nomenclature budgétaire soit pertinente reflétant toutes les informations et permettant le suivi de la programmation et l'exécution du budget. Enfin la transparence institutionnelle signifie que les prérogatives des différents organes de l'Etat intervenant dans le système budgétaire doivent être inscrites, claires et bien délimitées¹⁴
- Principe de performance : la nouvelle LOF a fait de la performance son cheval de bataille. Elle a institutionnalisé le projet de performance (PdP) élaboré par les départements¹⁵, ainsi que les différents rapports appréhendant la performance (rapport annuel de performance élaboré par le ministère chargé des finances et le rapport d'audit de performance)¹⁶. L'article 39 de la LOF n°130-13 dispose que « [...] faisant l'objet [indicateurs chiffrés] d'une évaluation qui vise à s'assurer des conditions d'efficacité, d'efficience et de qualité liées aux réalisations [...] ».

¹¹ Article 10 de la LOF n°130-13

¹² Article 31 de la LOF n°130-13

¹³ En 2017, une enquête réalisée par le par l'Organisation internationale pour le partenariat budgétaire (IBP) a classé le Maroc au 2ème rang dans la transparence budgétaire dans la zone MENA. L'enquête a abouti que la Maroc a gagné 7 points dans son score sur la transparence budgétaire passant de 38 en 2015 à 45 en 2017. Par ailleurs, la Maroc a enregistré un saut notable dans son classement à l'international en passant de la 74ème place sur un total de 102 pays à la 58ème place sur un total de 115 pays.

¹⁴ Article 31 de la LOF n°130-13

¹⁵ Article 39 de la LOF n°130-13

¹⁶ Article 66 de la LOF n°130-13

- Principe de responsabilité : Dans les nouveaux textes relatifs à la gestion budgétaire, le législateur n'a pas manqué l'occasion pour renforcer le principe de responsabilité afférent aux acteurs intervenants dans la chaîne budgétaire. La LOF de 2015 n'a pas manqué de responsabiliser les acteurs publics impliqués dans le processus budgétaire notamment par rapport au respect des délais, de l'équilibre budgétaire, des conditions d'endettement etc. En outre, et dans le cadre de passage à la nouvelle budgétisation orientée programme, la LOF a incité les départements ministériels et les institutions publiques à désigner, à la tête de chaque programme, un responsable chargé de définir les objectifs assortis d'indicateurs et d'assurer le suivi de sa mise en œuvre¹⁷. Par ailleurs, la LOF a consacré la responsabilité pécuniaire et personnelle des gestionnaires des services de l'Etat¹⁸.

5. Structure du budget

Le budget est l'expression de chiffrage des recettes et des dépenses. Les recettes¹⁹ sont prévues à partir de l'appréciation des agrégats macroéconomiques en tenant compte de la situation économique du pays. Elles sont principalement alimentées par :

A. Les recettes budgétaires

Elles sont composées des :

- impôts directs (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés etc.) et taxes (taxes à caractère national comme la TVA et les taxes à caractère local comme la taxe d'habitation par exemple) ;
- impôts indirects ;
- droits de douane ;
- droits d'enregistrements et de timbre.

S'y ajoutent d'autres produits extra-fiscaux comme :

¹⁷ Article 39 de la LOF n°130-13

¹⁸ Article 36 de la LOF n°130-13

¹⁹ Article 11 de la LOF Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances. BO n° 6370 - 1^{er} ramadan 1436 (18-6-2015)

- produits de monopole et de participation financière de l'Etat (retour sur concours de l'Etat dans l'investissement des établissements et entreprises publics) ;
- revenus des amendes et des pénalités ;
- participation des collectivités territoriales dans les charges de l'Etat, fonds de concours provenant de la coopération internationale, dons et legs ;
- produit de la privatisation ;
- emprunt sur le marché interne et externe.

B. Les dépenses budgétaires

Les dépenses²⁰ de l'Etat sont contenues dans les trois composantes du budget à savoir : le BG, le budget SEGMA²¹ et le budget CST. Chaque type de budget comporte les charges relatives au fonctionnement²², à l'investissement et à la dette publique.

Les dépenses de fonctionnement²³ : comportent

- dépenses du personnel et du matériel ;
- dépenses relatives aux charges communes ;
- dépenses imprévues et exceptionnelles ;
- dépenses de la dette viagère ;
- etc.

Les dépenses d'investissement sont destinées principalement à la réalisation des plans de développement stratégiques et des programmes pluriannuels en vue de la préservation, la reconstitution ou l'accroissement du patrimoine national²⁴. Dans les dépenses d'investissement, la loi de finances retrace celles relatives aux crédits d'engagement et celles se rapportant aux crédits de paiement. Les crédits

²⁰Article 12 de la LOF Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances(BO n° 6370 - 1^{er} ramadan 1436 (18-6-2015))

²¹ Article 21 du dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances (BO n°6370 du 1er ramadan 1436 (18-6-2015) «Constituent des services de l'Etat gérés de manière autonome, les 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».

²²Article 14 de la LOF Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances (BO n° 6370 - 1^{er} ramadan 1436 (18-6-2015))

²³ Article 14 de la LOF n°130-13

²⁴ Article 17 de la LOF n°130-13

d'engagement peuvent s'étaler sur trois ans dans le cadre des programmes pluriannuels, alors que les crédits de paiement sont confinés dans une maturité de l'année budgétaire pour laquelle ils sont ouverts.

C. La dette publique²⁵

Il s'agit de la dette intérieure et la dette extérieure. Deux types de dettes sont à distinguer :

Dette amortissable : c'est une dette remboursable à terme fixe ou par annuités comprenant les amortissements, les intérêts et les commissions afférents aux emprunts d'une durée de 10 ans au moins, les emprunts à moyen terme et à long terme. Les engagements contractés par l'Etat auprès des établissements publics y sont aussi inscrits;

Dette flottante : elle comprend principalement les titres de trésor (bons et certificats). Elle se caractérise non seulement par la courte échéance des titres qui la composent mais également par le caractère continu des opérations d'émissions et de remboursement. De ce fait, son volume varie en fonction de la différence quotidienne entre la souscription (achat des titres) et le remboursement (vente des titres).

Le grand enjeu de l'Etat est de préserver son équilibre budgétaire. Avec le rétrécissement de la manne des ressources et l'accroissement galopant des charges, les pouvoirs publics sont tenus de maintenir un cadre macroéconomique viable. Equilibrer les recettes et les dépenses, pousse l'Etat à prioriser ses politiques en procédant à des arbitrages compte tenu de sa stratégie et des contraintes qui s'y greffent. Globalement, assurer l'équilibre budgétaire lorsque les dépenses dépassent les ressources, et c'est ce qui est souvent le cas, demeure une opération très délicate. Les autorités publiques s'orientent vers l'emprunt en saisissant le marché intérieur pour s'endetter ou auprès des marchés financiers internationaux à travers l'émission de titres financiers en l'occurrence les bons de Trésor. Le déficit budgétaire²⁶ (créé souvent quand les recettes ordinaires n'arrivent pas totalement à

²⁵ Article 19 de la LOF n°130-13

²⁶ L'exécution du budget de l'année 2016 a dégagé un déficit de 40,6 MMDH, représentant 4,1 % du PIB contre 3,5 % prévus selon un rapport publié par le ministère de l'économie et

couvrir les dépenses ordinaires) crée une situation de «désépargne budgétaire». La problématique apparaît dès lors que l'emprunt contracté ne couvre pas seulement les investissements mais aussi la partie de fonctionnement restée non couverte par les recettes ordinaires. Cependant, l'Etat est appelé à maintenir le déficit en dessous d'un seuil permettant en tout état de cause de garder une certaine soutenabilité de ses finances publiques.

En outre, le Gouvernement peut emprunter d'autres voies pour pallier cette problématique de décalage entre les recettes et les dépenses. Deux cas de figures se présentent :

- Le Gouvernement peut agir sur les ressources pour les croître, et dans ce cas, des dispositions fiscales peuvent être initiées en créant de nouveaux impôts (la participation à la solidarité nationale, la taxe sur les profits immobiliers, la taxe sur les produits de placement à revenu fixe, la taxe sur les produits des actions, la contribution sur les revenus professionnels et fonciers exonérés etc.), en relevant le taux des impôts (prélèvement sur les traitements et salaires, l'impôt sur les bénéfices professionnels, la taxe sur le chiffre d'affaires et les droits d'enregistrement) ou encore en élargissant l'assiette fiscale (champs d'application, assujettis,...etc). Ces mesures fiscales sont consignées dans les lois de finances et votées par le Parlement.
- Le Gouvernement peut manipuler les dépenses en les réduisant à travers des mesures encourageant leur diminution²⁷.

6. De quoi se compose un budget ?

Le budget général de l'Etat (BGE) est constitué de quatre rubriques : le BG, les budgets annexes (BA), les budgets SEGMA et les budgets CST :

- A. **Le BGE** se présente comme le squelette du budget de l'Etat puisqu'il concerne les opérations budgétaires relatives aux institutions étatiques (Cour royale, Parlement, départements ministériels, etc.).

des finances repris dans le rapport préliminaire de l'exécution du budget 2016 de la Cour des comptes)

²⁷ En 2013, une coupe budgétaire de 15 MMDH des investissements publics a été réalisée. Quoique cette mesure a contribué à ajuster les équilibres financiers, elle a freiné l'activité économique.

Ses recettes sont constituées par les recettes fiscales (IR, IS etc.), les recettes non fiscales (produits du domaine et de la privatisation, revenus de monopoles et de participation etc.) et finalement les recettes d'emprunt (marché national et international).

Les dépenses du BGE sont réparties en trois catégories : les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'investissement et le remboursement de la dette.

- B. **Les budgets annexes (BA)** sont des budgets qui retracent les opérations de recettes et de dépenses relatives à des services de l'Etat à caractère industriel ou commercial ayant l'autonomie financière mais dépourvus de la personnalité morale (RTM²⁸, conservation foncière et cadastre). Leurs recettes sont réparties entre celles provenant de l'exploitation, de l'investissement et des contributions de l'Etat, alors que leurs charges sont partagées entre celles relatives à l'exploitation et celles liées à l'investissement. Les BA constituent le support financier des services de l'Etat à caractère industriel et commercial

Ces services de l'Etat détiennent une comptabilité générale leur permettant de faire le suivi des opérations financières et l'évaluation des résultats économiques et financiers. Les BA sont exécutés dans les mêmes conditions que celles du BG.

- C. **Les budgets des SEGMA** sont des budgets alloués à des structures qui rempliraient les fonctions de l'Etat en offrant des prestations dans les meilleures conditions moyennant des rémunérations qui couvrent le coût du service rendu. Certaines dépenses des SEGMA ne sont pas imputées sur le BGE sous-entend leur couverture par des recettes propres (cas des CHU opérant dans le secteur de la santé).

²⁸ Le BA de la RTM a été supprimé à partir de 2007 suite au changement de son statut en société anonyme la société nationale de radio diffusion et télévision.

Encadré 1 - SEGMA : Service Géré de Manière Autonome

À l'image des CST, les SEGMA ont été introduits dans le BGE et ce à partir de l'année 2000. Ils couvrent des secteurs d'activités diverses, néanmoins le secteur social prédomine :

- 90 SEGMA fournissent des prestations de soins hospitaliers ;
- 55 SEGMA assurent des prestations de formation professionnelle et de formation de cadre supérieurs en administration, en urbanisme en économie appliquée et des services pour étudiants ;
- le reste des SEGMA opèrent dans des domaines d'infrastructures, de sports, de commerce, d'industrie, de documentation et de recherche

Le 1/3 des SEGMA opère dans le secteur de la santé.

Avec la rentrée en vigueur du dahir portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances et son décret d'application, les budgets SEGMA devraient répondre aux nouvelles exigences de la gestion budgétaire notamment l'imprégnation de la culture de la performance. Pour cela, ils sont appelés à satisfaire des conditions particulières notamment la réalisation de ressources propres représentant au moins 30% de l'ensemble de ressources qui leurs sont autorisées au titre de la loi de finances de ladite année à compter de la 3^{ème} année de leurs création et ce pour les SEGMA mis en place à partir du 1^{er} janvier 2016

Les recettes de ce type de budgets proviennent des recettes d'exploitation, des recettes d'investissement mais également des fonds de concours étatiques. Les dépenses SEGMA sont de deux natures : exploitation et investissement.

D. Les budgets des comptes spéciaux du trésor (CST) sont présentés dans la loi de finances et exécutés dans les mêmes conditions que les autres budgets. Ces comptes constituent des lignes budgétaires caractérisées par l'exceptionnalité et la flexibilité dans leur gestion.

La LOF de 2015 a consacré le chapitre V aux CST qui sont créés pour répondre à des objectifs assignés dans son article 25 :

- décrire des opérations qui, en raison de leur spécialisation ou d'un lien de cause à effet réciproque entre la recette et la dépense, ne peuvent être commodément incluses dans le cadre du budget général ;
- décrire des opérations en conservant leur spécificité et en assurant leur continuité d'une année budgétaire sur l'autre;
- garder trace, sans distinction d'année budgétaire, d'opérations qui se poursuivent pendant plus d'une année.

La gestion des CST est largement reprochée pour son manque de transparence puisqu'ils ne se conforment pas scrupuleusement aux règles habituelles de la comptabilité publique car ils bénéficient de l'assouplissement de l'exécution et de contrôle de leurs dépenses.

L'article 27 de la LOF a énuméré 6 classes des CST :

- a. Comptes d'affectation spéciale : retracent les recettes affectées au financement d'une catégorie déterminée de dépenses. Ils sont alimentés par le produit de taxes, de ressources affectées et, le cas échéant, de versements du budget général;
- b. Comptes d'adhésion aux organismes internationaux : décrivent les versements et les remboursements au titre de la participation du Maroc aux organismes internationaux. Seules peuvent être portées à ces comptes les sommes dont le remboursement est prévu en cas de retrait;
- c. Comptes d'opérations monétaires : suivent les mouvements de fonds d'origine monétaire.
- d. Comptes de prêts : appréhendent les prêts accordés par l'Etat à des organismes nationaux tels que les collectivités locales ou certains établissements publics déployés pour des interventions à intérêt public. Ce sont des prêts générateurs d'intérêts avec une maturité dépassant les 2ans.
- e. Comptes d'avance : ressemblent dans le principe aux prêts sauf que la durée pour les avances est inférieure à 2ans. Ils décrivent des versements effectués par l'Etat sur les ressources du Trésor.
- f. Comptes de dépenses sur dotation : retracent des opérations relatives à une catégorie spéciale de dépenses dont le financement est assuré par des dotations du budget général.

Les ressources des CST comprennent des recettes diverses. Les dotations budgétaires, les produits d'impôt et taxes, et des recettes émanant des dons et legs en font partie. Leurs dépenses prennent des formes spécifiques en l'occurrence la couverture des coûts de certains programmes ou des charges liées à des prêts ou avances.

9- Quelles articulations entre le budget et la loi de finances

Le budget demeure le support financier, déployé par le Gouvernement, pour la mise en œuvre de ses politiques économiques et sociales. La loi de finances est le cadre

juridique mis en place par l'Etat pour intervenir dans ses politiques publiques en vue des les réajuster eu égard à ses objectifs stratégiques en tenant compte des contraintes conjoncturelles. En réalité, le budget et la loi de finances demeurent deux notions qui s'interfèrent.

Techniquement, le budget désigne l'ensemble des charges et des dépenses inscrites dans les différentes formes qui le compose (BG, BA, SEGMA et CST), alors que la loi de finances traduit le soubassement juridique à travers lequel les recettes et les dépenses sont réalisées ainsi que leur contrôle. En dehors de sa portée juridique, la loi de finances constitue un moyen technique pour exécuter les plans de développement stratégiques²⁹. Elle constitue le support financier, qui par le biais des autorisations budgétaires, permet de financer les dépenses découlant des plans. Le système budgétaire rentre dans un cadre global de démocratisation de la budgétisation puisqu'il permet le débat sur le financement des différents secteurs de l'économie nationale.

De surcroît, la loi de finances s'apprête à une autorisation en amont des opérations des recettes et des dépenses. Ces autorisations sont basées sur des prévisions élaborées sur l'ensemble des ressources de l'Etat et l'utilisation des lignes de financement. C'est par rapport à cette globalité que la loi de finances agit dans un périmètre plus large que le budget. Ce dernier reste plutôt confiné dans une logique comptable de la loi de finances.

7. Caractéristiques de la loi de finances

A- Définition :

La première loi organique des finances éditée en 1972 a donné une définition très simpliste de la loi de finances en la rétrécissant à la détermination de la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat. Ce n'est qu'à partir de la LOF de 1998³⁰ que le périmètre de la définition de la loi de finances a été étendu « La loi de finances prévoit, évalue, énonce et autorise, pour chaque année budgétaire, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat, dans les limites d'un

²⁹ Article 75 de la Constitution de 2011

³⁰ Dahir n° 1-98-138 du 7 chaabane 1419 (26 novembre 1998) portant promulgation de la loi organique n° 7-98 relative à la loi de finances

équilibre économique et financier qu'elle définit »³¹ et consacré par l'article 3 de la LOF de 2015³².

B- Caractère légal

La loi de finances relève du domaine de la légalité. Cependant elle diffère fondamentalement des lois du droit commun par sa portée financière. Le caractère périodique de sa réalisation lui confère sa particularité dans la législation. Si la préparation de la loi de finances est du domaine de l'exécutif, l'autorisation de l'exécution revient au Parlement. À défaut d'adoption de la loi de finances par le Parlement, le Gouvernement peut ouvrir par décret des crédits pour la marche des services de l'administration³³.

C- Typologie des lois de finances

La loi de finances prend plusieurs formes selon l'objet pour lequel elle a été créée. On distingue trois types de loi de finances :

- a.** La loi de finances de l'année se présente comme étant un acte légal à travers lequel s'effectue la prévision, l'évaluation, l'énoncé, et l'autorisation pour chaque année budgétaire des ressources et des dépenses de l'Etat en respectant l'équilibre économique et financier dans lequel elle a été élaborée³⁴.
- b.** La loi de finances rectificative³⁵ est une loi de finances qui est élaborée en cours d'année budgétaire visant à apporter des changements à la loi de finances de l'année par rapport aux ressources et aux dépenses préalablement établies. Elle est mise en place suite à une conjoncture particulière ayant un impact sur la loi de finances préalablement définie. Historiquement, le Maroc n'a connu que deux lois de finances rectificatives.

³¹ Article 1^{er} de la LOF n° 7-98 Dahir n° 1-98-138 du 7 chaabane 1419 (26 novembre 1998) portant promulgation de la loi organique n° 7-98 relative à la loi de finances

³² Article 3 du dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances. BO n° 6370 - 1^{er} ramadan 1436 (18-6-2015)

³³ Article 75 de la Constitution

³⁴ Article 3 da la LOF 130-13(BO n° 6370 - 1er ramadan 1436 (18-6-2015))

³⁵ Article 4 da la LOF 130-13(BO n° 6370 - 1er ramadan 1436 (18-6-2015))

- c. La loi de règlement intervient ex-post de l'exercice budgétaire. Elle fait état des lieux des réalisations des opérations de recettes et de dépenses ayant été prévues par la loi de finances de l'année.

Le législateur a consacré le Titre IV au règlement du budget. La loi de règlement suit le même sentier de réalisation que celui de la loi de finances de l'année³⁶. Elle est accompagnée du compte général de l'Etat, des états financiers, des annexes relatives aux crédits supplémentaires, des rapports de suivi des réalisations (rapport annuel de performance, rapport sur les ressources affectées aux collectivités territoriales et le rapport d'audit de performance)³⁷.

8. Structure de la loi de finances

La loi de finances est composée de deux parties :

Une première partie où sont présentées les données relatives à l'équilibre financier notamment :

- l'autorisation de perception des recettes publiques et d'émission d'emprunts ;
- les dispositions relatives à la création, modification ou suppression des ressources publiques et leur perception ;
- les dispositions relatives aux charges de l'Etat et aux CST ainsi qu'au contrôle de l'emploi des fonds publics ;
- l'évaluation globale des recettes du BG, des SEGMA, des CST et des plafonds des charges de l'Etat ventilées par grandes catégories.

Cette partie expose les dispositions générales relatives aux :

A. Recettes publiques :

- impôts et revenus autorisés (droits de douanes et impôts indirects, taxes intérieures de consommation etc.) ;

³⁶ L'article 76 de la Constitution dispose que « Le gouvernement soumet annuellement au Parlement une loi de règlement de la loi de finances au cours du deuxième exercice qui suit celui de l'exécution de ladite loi de finances. Cette loi inclut le bilan des budgets d'investissement dont la durée est arrivée à échéance ».

³⁷ Article 66 de la LOF Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances. BO n° 6370 - 1^{er} ramadan 1436 (18-6-2015)

Codification				Désignation des Produits	Droit d'Importation	Unité de Quantité Normalisée	Unités Complémentaires
	39.19			Plaques, feuilles, bandes, rubans, pellicules et autres formes plates, auto-adhésifs, en matières plastiques, même en rouleaux.			
		3919.90		- Autres			
5			21 00			
			22			
5			10	----- en polyesters non saturés :			
				----- d'une largeur n'excédant pas 6mm et dont l'enduit est une résine			
				acrylique.....	2,5	kg	-
5			90	----- autres.....	17,5	kg	-
			29	----- autres :			

- modifications relatives au code d'impôt ;
- ...etc

B. Charges publiques :

- habilitation accordée au Gouvernement explicitant les conditions d'ouvrir des crédits par décret ;
- création de postes budgétaires ventilés par département et institution;
- annulation des crédits de paiement n'ayant pas fait l'objet d'engagement ;
- etc.

C. Equilibre des ressources et des charges de l'Etat :

- autorisation d'emprunter ou d'émettre tout autre instrument financier ;
- gestion active de la dette intérieure.

Une deuxième partie où sont présentées les données chiffrées relatives aux dépenses du BG, des CST et des SEGMA (dépenses d'engagement et de paiement pour le fonctionnement et l'investissement).

9. Processus d'élaboration de la loi de finances

L'élaboration du projet de la loi de finances passe par plusieurs étapes :

A. Choix de la stratégie budgétaire

Dans cette première étape, le ministère de l'économie et des finances joue un rôle primordial en mettant en place le cadre de référence sur lequel est établie la loi de finances. Ce cadre est réalisé en se basant principalement sur les instructions royales contenues dans les discours royaux, du plan de développement, de la déclaration générale du Gouvernement présentée par le chef du gouvernement devant le Parlement etc.

Le choix de la stratégie budgétaire émane du ministère de l'économie et des finances qui formule ses propositions au chef du Gouvernement quant aux scénarii possibles à adopter sur les recettes (fiscalité), les dépenses (les secteurs prioritaires à financer) et l'équilibre budgétaire (déficit à en tenir compte).

B. Envoi de la lettre de cadrage

Le chef du Gouvernement diffuse une circulaire sous forme de « lettre de cadrage » aux différents départements ministériels (politiques sectorielles, la croissance économique, le développement durable etc.). Ces derniers sont tenus de respecter les orientations de ladite circulaire lors de l'élaboration de leurs budgets. En annexe à la lettre de cadrage figure les dépenses prévues des ministères (postes budgétaires à pourvoir, les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement)

C. Fixation des plafonds ministériels

Une fois les ministères élaborent leurs budgets suivant la lettre de cadrage, une phase de négociation avec le ministère de l'économie et des finances, à travers la Direction du budget, débute afin de déterminer le plafond des crédits autorisés pour chaque département ministériel. La question fondamentale des négociations entreprises au niveau de la commission budgétaire interministérielle concerne principalement les économies budgétaires. Les conférences budgétaires

interministérielles est une occasion pour départager les ministères quant aux crédits qui leurs seront ouverts. En cas de divergence entre les départements, l'intervention du chef du Gouvernement s'impose pour faire l'arbitrage. En cas de non aboutissement, la dernière décision revient au Roi qui tranche sur cette question.

D. Préparation de la morasse budgétaire

Une fois les changements apportés aux plafonds ministériels sont pris en compte suite aux négociations entamées, le travail se focalise sur l'élaboration de la morasse budgétaire. Cette dernière retrace au détail les dépenses des départements ministériels. Une fois finalisée, elle est transmise à la Direction du budget.

E. Préparation des recettes

S'agissant de la préparation des recettes, elle est préparée par le ministère de l'économie et des finances avec le chef du gouvernement sous la contrainte de préserver l'équilibre budgétaire.

F. Réunion du conseil des ministres

Une fois le projet de loi de finances est élaboré, il est présenté au conseil des ministres. Durant le mois d'octobre, se tient la délibération des orientations générales du projet de loi de finances au Conseil des ministres en vue de son adoption.

G. Vote au Parlement

Le Gouvernement est contraint de soumettre au Parlement le projet de loi de finances avant le 20 octobre. Le projet de loi de finances est déposé en premier lieu dans le bureau de la chambre des représentants conformément à la disposition de l'article 75 de la Constitution. Le Parlement dispose de 70 jours pour examiner et voter le projet de loi de finances³⁸.

La chambre basse dispose de 30 jours pour proposer ses amendements et préparer sa version du projet de loi de finances avant le vote. Une fois ce dernier est effectué, ou passé ce délai, le texte voté ou initialement présenté ou modifié le cas échéant

³⁸ Ce délai varie d'un Etat à un autre il peut aller de 70 jours comme en France jusqu'à 120 jours chez certains pays de l'Amérique latine comme le Honduras

est déposé au bureau de la chambre des conseillers pour suivre un parcours similaire à celui réalisé lors de son passage à la première chambre. Une nouvelle version est alors élaborée suite aux modifications exprimées par les conseillers dans un délai de 22 jours à partir de sa saisine par le Gouvernement. Les députés de la chambre haute votent la nouvelle version du projet de loi de finances élaborée à leur niveau et ils la font retourner à la chambre des représentants pour son ultime adoption dans un délai de 6 jours³⁹.

H. Publication dans le bulletin officiel

En cas d'approbation du projet de loi de finances, le vote est sanctionné par l'adoption de loi de finances qui est promulguée par dahir publié dans le bulletin officiel par le Secrétariat général du gouvernement.

Dans le cas où le projet de loi de finances n'est pas voté par le Parlement, la Constitution a prévu une alternative permettant au Gouvernement d'ouvrir des crédits par décret pour la marche des administrations publiques. Une commission paritaire mixte est formée pour discuter les modalités juridiques permettant de pallier les difficultés manifestées afin de sortir avec un texte soumis au vote du Parlement.

Cette procédure permet à la fois aux services publics de bénéficier des fonds pour réaliser leurs missions mais aussi au Gouvernement d'agir pour la collecte des ressources.

10. Documents accompagnant la loi de finances

L'information qui tourne autour de la loi de finances est primordiale dans la mesure où elle permet aux parlementaires d'être en mesure d'évaluer la portée des actes budgétaires. Toutefois, les informations retenues dans les supports documentaires de la loi de finances laissent émerger plusieurs interrogations quant à leur exploitation par les parlementaires.

³⁹ Article 49 de la loi organique des finances 130-13(Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances.

Lors de la présentation du projet de loi de finances de l'année, le Gouvernement est tenu d'exposer en plus dudit projet des documents pouvant éclairer son examen par les parlementaires.

A. **Morasse budgétaire** est un document qui présente les deux parties des budgets : fonctionnement et investissement.

Dans la partie fonctionnement, notamment les dépenses relatives au personnel, un tableau d'effectif comportant l'état des postes budgétaires à pourvoir (créés, réaffectés, supprimés etc.) réparties par corps et échelles pour chaque ministère. Aussi, y sont représentées les rémunérations (salaires, indemnités etc.) par type d'agent (titulaire, saisonnier, temporaire etc.). Quant aux dépenses du matériel, elles sont ventilées par nature (immobilier, mobilier redevances d'eau et d'électricité etc.)

Dans la partie investissement, les crédits sont ventilés en crédits d'engagement et crédit de paiement par ministère, programme et projets.

B. **Rapport technique qui** identifie les réalisations et les perspectives de chaque département ministériel.

C. **Morasse des indicateurs chiffrés** est dictée par la démarche de la gestion axée sur les résultats comportant aussi les indicateurs chiffrés relatifs à l'approche genre.

D. **Note de présentation** expose le cadre de référence (situation économique et financière du pays), les orientations générales de la loi de finances (politique gouvernementale, les réformes structurelles et le cadre macroéconomique national et international), les données chiffrés sur le budget (fonctionnement et investissement) et le cadre d'action du Gouvernement (exemple le renforcement de la compétitivité de l'économie nationale et la promotion de l'investissement privé, l'accélération de la transformation structurelle de l'économie nationale en mettant l'accent sur l'industrialisation et la promotion de l'exportation etc.).

La note de présentation du projet de loi de finances est accompagnée de deux notes additionnelles relatives aux charges communes et la répartition régionale de l'investissement.

E. **Rapport économique et financier** élaboré par les Direction des études et des prévisions financières du ministère de l'économie et des finances. Ce

rapport présente l'environnement mondial dans lequel évolue l'économie nationale, les fondamentaux du modèle économique du pays et les axes budgétaires à emprunter pour soutenir les finances publiques.

F. Rapport sur les établissements et entreprises publiques (EEP) qui présente la performance du portefeuille public (investissement, résultats financiers, etc.), l'intégration des EEP dans les politiques économiques et sociales du pays, les chantiers de réformes et de restructuration (gouvernance, transparence du portefeuille public etc.)

G. Rapport sur les services de l'Etat gérés de manière autonome (SEGMA) qui contient des données générales sur les SEGMA, le bilan d'exécution du budget SEGMA et le bilan d'activités de l'année précédente avec le plan d'action pour l'année suivante.

H. Rapport sur les comptes spéciaux du Trésor qui retrace le cadrage budgétaire et comptable des CST (ressources et charges), le bilan de réalisation des comptes d'affectation spéciale, des comptes de prêts, d'avances, d'adhésion aux organismes internationaux et d'opérations monétaires et leur apport dans le tissu économique et social.

De plus, et conformément à la nouvelle législation budgétaire, les départements ministériels seront dans l'obligation de produire des rapports sur les programmes pluriannuels sectoriels des établissements et des entreprises publics œuvrant sous leur tutelle. Aussi un rapport sur les ressources des collectivités territoriales fait l'objet d'examen par les parlementaires.

En plus de ces documents, certains parlementaires continuent à demander au Gouvernement de rajouter aux documents susvisés des rapports sur le foncier public dédié à l'investissement ainsi que l'impact financier et économique des actions proposées dans les projets de lois de finances. S'agissant de ce dernier rapport, certaines mesures préconisées, notamment dans le système fiscal, appellent à être revues périodiquement. À ce titre, des dégrèvements, des exonérations et des abattements sont accordées à des secteurs particuliers sans qu'il y ait véritablement une évaluation de leur impact sur l'économie nationale.

11. Gestion de la loi de finances : cadre institutionnel

La collecte des ressources, l'affectations des dépenses et le contrôle des deniers publics demeurent régis par des règles de droit. La gestion de la loi de finances en particulier entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire révèle une progression dans l'ancrage de la démocratie. L'évolution politico-historique du Maroc a joué un rôle fondamental dans le renforcement et la séparation des prérogatives des institutions impliqués dans les finances de l'Etat.

Dans la gestion budgétaire, les phases de préparation, d'adoption, d'exécution et de contrôle du budget, les institutions étatiques impliquées dans ce processus interviennent chacune selon les attributions qui lui sont conférée par la législation en vigueur. À ce titre, la Constitution et la loi organique des finances demeurent les références juridiques pour délimiter le champ d'intervention des différentes organes de l'Etat dans la mise œuvre de ce processus.

Pour appréhender le rôle des institutions agissant dans le périmètre de la loi de finances, Il serait intéressant de passer en revue les différentes phases constituant le cycle budgétaire : la préparation, l'adoption, l'exécution et le contrôle.

a. Préparation de la loi de finances

Dans l'élaboration de la loi de finances, plusieurs organes relevant de l'exécutif et du législatif interviennent. La Constitution de 2011, d'ailleurs comme sa précédente, a préservé le champ d'intervention au Gouvernement en cas de non vote de la loi de finances. Article 75 de la dite Constitution a accordé l'exclusivité dans l'initiative de modifier les dépenses approuvées « [...] Seul le gouvernement est habilité à déposer des projets de loi tendant à modifier les dépenses approuvées dans le cadre précité [...] »

Ce périmètre d'intervention de l'exécutif paraît également protégé dans le traitement de la question de recevabilité financière puisque l'article 77 de la Constitution de 2011 dispose« Le gouvernement peut opposer, de manière motivée, l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement formulés par les membres du Parlement lorsque leur adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation des charges

publiques » alors que dans l'article 53 de la constitution de 1996 « Le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement qui n'est pas du domaine de la loi. En cas de désaccord, le Conseil Constitutionnel statue, dans un délai de huit jours, à la demande de l'une des deux Chambres ou du Gouvernement ».

L'Article 75 de la Constitution de 2011 prévoit que « [...] Si, à la fin de l'année budgétaire, la loi de finances n'est pas votée ou n'est pas promulguée en raison de sa soumission à la Cour Constitutionnelle en application de l'article 132 de la présente Constitution, le gouvernement ouvre, par décret, les crédits nécessaires à la marche des services publics et à l'exercice de leur mission, en fonction des propositions budgétaires soumises à approbation [...] ».

Le Gouvernement est l'institution investie pour préparer le projet de la loi de finances qui est présentée au parlement pour son adoption. Le projet de loi de finances est une occasion pour le Gouvernement pour défendre les politiques économique et sociales qu'il compte mettre en œuvre.

La lettre de cadrage élaborée par le Gouvernement constitue une feuille de route pour les départements leur permettant d'arrêter leurs programmes. Le ministère de l'économie et des finances, à travers la Direction du budget, constitue la plaque tournante dans ce processus puisqu'il est chargé de coordonner, de recadrer et faire le suivi des propositions des ministères dans un cadre consensuel respectant les axes stratégiques du Gouvernement consigné dans la lettre de cadrage.

Deux phases à distinguer dans la préparation de la loi de finances :

- Première phase : phase de préparation et d'arbitrage

Au cours de cette phase, les ministères élaborent leurs propositions et les envoient au ministère de l'économie et des finances. Une fois recueillies, les propositions sont examinées par les commissions budgétaires constituées par la Direction du budget et le département concerné afin de s'assurer de leurs alignements avec le contenu de la lettre de cadrage. Ces négociations sont arrêtées après validation consensuelle des propositions à retenir ainsi que les crédits budgétaires à allouer. En cas de divergences sur des points particuliers, ces derniers sont soumis à l'arbitrage du ministre de l'économie et des finances et du ministre concerné et le cas échéant du

chef de gouvernement pour trancher sur les questions en suspens. À la fin, le projet de loi de finances est déposé auprès du Secrétariat général du gouvernement.

- Seconde phase : phase d'adoption gouvernementale

Le projet de loi de finances suit la procédure d'approbation gouvernementale. Il passe d'abord par le conseil du gouvernement présidé par le chef du gouvernement et ensuite par le conseil des ministres présidé par le Roi. À ce stade, le projet de loi de finances aurait été finalisé pour être déposé au Parlement au plus tard 70 jours avant la fin de l'année budgétaire en cours.

Dans la formation gouvernementale, c'est le ministère chargé des finances qui joue le rôle hégémonique dans l'élaboration du projet de loi de finances et la préparation du budget. Ce pouvoir accordé au ministère de l'économie et des finances tire sa légitimité des règles juridiques constituant le socle du droit budgétaire. Son rôle est consacré par la LOF n°130-13 notamment ses article 46 et 47⁴⁰ lorsqu'il s'agit de la préparation du cadre général de la préparation de la loi de finances (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 et la programmation budgétaire triennale globale). Aussi, le ministre de l'économie et des finances intervient dans la détermination des ressources et des charges de l'Etat notamment lorsqu'il s'agit de la rémunération des services rendus par l'Etat en concertation avec le ministre concerné⁴¹.

D'une manière globale, les articles de la Constitution dénotent le pouvoir attribué au Gouvernement en matière de la mise en œuvre de la loi de finances.

b. Adoption de la loi de finances

En réalité le cadrage de la loi de finances est réalisé dans un schéma de collaboration étroite entre le Gouvernement et le Parlement. À ce titre, et pour des considérations historiques, le Maroc s'est inspiré du système français dans le droit

⁴⁰ Dans son article 46, la loi organique des finances dispose que « Sous l'autorité du Chef du gouvernement, le ministre chargé des finances prépare les projets de lois de finances... » Conformément aux orientations générales ayant fait l'objet de délibérations au Conseil des ministres conformément à l'article 49 de la Constitution. Alors que dans l'article 47 de la LOF, le ministre de l'économie et des finances expose aux commissions des finances du Parlement, avant le 31 juillet, le cadre général de préparation du projet de loi de finances de l'année suivante

⁴¹ Article 11 de la LOF n°130-13

budgétaire. À cet effet, les institutions exécutive et législative se réservent des rôles dans la gestion de la loi de finances.

Aussi dans son article 48, la LOF prévoit « Le projet de loi de finances de l'année est déposé sur le bureau de la Chambre des représentants, au plus tard le 20 octobre de l'année budgétaire en cours ». Il est immédiatement soumis à l'examen de la commission chargée des finances de la Chambre des représentants ».

L'intervention du Parlement dans le processus budgétaire est continue et repris d'une année à une autre pour la pérennité des exercices budgétaires. Cette institution intervient dans le cycle budgétaire dans toutes ses étapes : préparation, examen du projet, discussion, vote, suivi et contrôle d'exécution.

Au cours d'une année budgétaire, des chevauchements dans les travaux du Parlement se manifestent. Les députés participent à la préparation de la loi de finances de l'année suivante, votent le budget de l'année en cours et procèdent à l'approbation de la loi de règlement de l'année précédente.

c. Exécution de la loi de finances : Exécution de la dépense

L'exécution de la dépense est la phase qui suit l'approbation du projet de la loi de finances par le Parlement. Elle commence dès sa promulgation et sa publication dans le bulletin officiel vers la fin du mois de décembre. Autrement dit, l'exécution effective de la loi de finances commence à partir du 1^{er} janvier de chaque année.

L'exécution du budget suit une procédure administrative et financière aboutissant à la mise à la disposition des gestionnaires les crédits qui leurs sont alloués. À cet effet, les crédits sont ouverts au profit des ministères qui procèdent à l'opération de délégation des crédits afin de faire disposer les administrations centrales et territoriales de crédits pour être gérés à leurs niveaux.

L'exécution de la dépense passe par un processus en quatre phases :

- **L'Engagement** est l'acte par lequel l'organisme public créé ou constate une obligation générant une charge pour l'Etat. C'est la phase qui déclenche la créance où la simple constatation de la présence d'une dette. Il s'agit d'une phase qui se déroule en deux période : l'engagement juridique manifesté par la

commande publique (marché public, contrat etc.) et le suivi de l'engagement comptable où l'ordonnateur affecte les ressources nécessaires à la couverture des dépenses en se conformant aux autorisations retenues dans la loi de finances.

- **Liquidation** consiste en la vérification de la réalisation effective de la dette à travers le contrôle de l'effectivité du service selon la règle du service fait et d'arrêter le montant de la dépense.
- **Ordonnancement** est l'acte à travers le quel l'ordonnateur donne l'ordre, conformément aux résultats de liquidation, de payer la dette de l'organisme public. L'ordonnancement est réalisé par l'ordonnateur en établissant le titres d'ordonnancement ou dans le cas des ordonnateurs secondaires des titres de mandatement appelés « ordres de paiement : OP »
- **Paiement** : acte permettant à l'organisme public de se libérer de sa dette. Si les trois premières phases incombent à l'ordonnateur ou son suppléant, le paiement est réalisé par le comptable assignataire relevant de la TGR. Le paiement est réalisé via un titre de paiement qui prend plusieurs formes (virement bancaire, chèque, effet de commerce remise à documentaire pour les opérations réalisées avec un prestataire étranger ou le cas échéant en espèces pour de des paiements à faible montant).

d. Contrôle de l'exécution de la loi de finances

L'exécution du contrôle de la dépense s'effectue à travers un «contrôle à priori » dit « contrôle modulé »⁴² et un contrôle à postériori. Une cascade de contrôle est réalisée au cours du processus de la dépense.

Un contrôle à priori est réalisé dès le commencement du processus de la réalisation de la dépense alors qu'un un contrôle à postériori est réalisé par le biais des inspections des finances et des instances juridictionnelles.

⁴² Le contrôle « module » ou « hiérarchisé » rentre dans le cadre de la réforme du contrôle de la dépense publique en vue d'alléger et simplifier les procédures de la dépense publique pour accroître sa performance. Ces réformes ont été initiées par la fusion de la TGR et le CED en 2006. Le décret trace la cadrage de la mise en place du Contrôle Modulé de la Dépense-CMD (Décret n° 2-07-1235 du 5 kaada 1429 (4 novembre 2008) relatif au contrôle des dépenses de l'Etat (Bulletin Officiel n° 5684 du Jeudi 20 Novembre 2008)

a. Le contrôle politique

Dans le cadre de la loi de finances, le Parlement exerce un contrôle sur les procédures lors du vote de la loi de finances. Aussi, il intervient dans l'examen et l'approbation de la loi de règlement.

b. Le contrôle administratif

C'est un contrôle préliminaire initié par l'administration concernée par la dépense. Ce contrôle est effectué par les organes internes de l'administration conformément à la législation et la réglementation en vigueur et selon les prérogatives qui lui sont dévolues par la force de la loi. Ce contrôle administratif a priori concerne l'ensemble des pièces justificatives de la proposition d'engagement constituant l'appel d'offre (AO) en cas de marché. C'est un contrôle interne instauré par l'ordonnateur et les sous-ordonnateurs pour la vérification de la régularité, la validité et le service fait lors de sa réception.

c. Le contrôle comptable et financier

- La Trésorerie Générale du Royaume (TGR): il concerne la vérification du dossier d'AO proposé à l'engagement (vérification de la régularité de la dépense et de l'exactitude de son imputation : c'est le contrôle de régularité).

Un autre contrôle est effectué par les comptables publics de la TGR et qui concerne les ordres de paiements pour le règlement de la dépense. Ce contrôle dit de validité concerne l'exactitude des calculs, de la liquidation de la dépense et le caractère libératoire du règlement.

- L'inspection générale des finances (IGF): c'est un contrôle financier et comptable de certains organismes selon un plan établi au début de chaque année. L'inspection émet des rapports comportant des recommandations pour améliorer la performance économique et financière des organismes audités.

En cas d'infraction, un procès verbal sur les anomalies relevées est envoyé aux autorités compétentes pour prendre les dispositions nécessaires.

- **le contrôle juridictionnel :**

La loi 62-99 relative au code des juridictions financières⁴³ prévoit les missions de la Cour des comptes et ses champs d'intervention. Cette juridiction financière est chargée du contrôle supérieur des dépenses publiques et particulièrement l'exécution de la loi de finances. Le contrôle qu'elle effectue concerne la régularisation des opérations de recettes et de dépenses des organismes soumis à son contrôle et évalue la gestion.

De part les prérogatives qui lui sont dévolues, la Cour des comptes audite tous les organismes ayant bénéficié du concours étatiques ou reçus des fonds publics quelque soit sa forme. En 2004, les cours régionales ont été créées dans l'objectif de territorialiser le contrôle des fonds publics entre autre celui des collectivités locales⁴⁴.

⁴³ Dahir n° 1-02-124 du 1er rabii II 1423 portant promulgation de la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières.(B.O du 15 août 2002).

⁴⁴ Dispositions du livre II du Code des Juridictions Financières consacré aux Cours régionales des comptes, sont entrées en vigueur à partir du 1er janvier 2004.

