



ROYAUME DU MAROC
COUR DES COMPTES

Rapport sur
L'exécution du Budget de l'Etat - 2017

Octobre 2018

Délibéré

Conformément aux dispositions de la Constitution notamment ses articles 147 et 148, et loi n°62.99 formant Code des juridictions financières, la Cour des comptes a élaboré un rapport sur l'exécution du budget au titre de l'année 2017.

Ce rapport a été réalisé par une équipe de magistrats relevant de la deuxième Chambre.

Le rapport provisoire a été adressé par le Premier président au ministre de l'économie et des finances pour réponses et commentaires le 10 juillet 2018. Les réponses sont parvenues à la Cour en date du 30 août 2018.

Après sa présentation par les rapporteurs de la mission MM. Mohammed BASTAOUI, Imad-Eddine ARHBAL et Yassine SOUBELLA, le présent rapport a été délibéré par le Comité des programmes et des rapports en formation composée comme suit :

- M. Driss JETTOU, Premier président de la Cour des comptes, président ;
- M. Mohammed DIYER, Secrétaire général par Intérim, membre ;
- M. Mohammed ESSAOUABI, Président de la première Chambre, membre ;
- M. Mohammed BASTAOUI, Président de la deuxième Chambre, membre ;
- M. Mohammed HADHOUDI, Président de la troisième Chambre, membre ;
- M. Mohammed Kamal DAOUDI, Président de la troisième Chambre, membre ;
- M. Brahim BENBIH, Président de la Chambre de discipline budgétaire et financière, membre ;
- M. Bouchaib BIBAT, Président de la chambre de vérification et de jugement des comptes des comptables publics, membre ;
- M. Abdelaziz KOULOUIH, Rapporteur général, membre ;
- M. Abdessamad LAZRAG, coordonnateur des travaux des Cours régionales des comptes, membre ;
- M. Rachid ISMAILI ALAOUI, responsable de la Structure normes, méthodes et qualité, membre.

Fait à Rabat le 1^{er} octobre 2018

Table des matières

Cadre général _____	1
I. Les résultats de l'exécution du budget _____	5
1. Communications discordantes sur l'exécution du budget de l'Etat _____	5
2. Déficit budgétaire en amélioration _____	7
3. Niveau d'endettement en augmentation continue _____	10
3.1. Progression continue de la dette du Trésor _____	10
3.2. Effort de maîtrise de la dette encore insuffisant _____	11
3.3. Allègement continu de la charge de la dette profitant de conditions de financement favorables _____	13
3.4. Léger repli de la durée de vie moyenne de la dette du Trésor _____	14
3.5. Accroissement continu de la dette des EEP _____	15
3.6. Accroissement continu du crédit de TVA _____	16
<i>Recommandations</i> _____	19
II. Les recettes _____	21
1. Aperçu général _____	21
2. Les recettes fiscales _____	22
2.1. Des recettes fiscales globalement conformes à des prévisions perfectibles _____	22
2.2. Des recettes fiscales en évolution instable _____	26
2.3. Visibilité de l'effort de recouvrement altérée par une comptabilisation des recettes fiscales en valeur nette _____	30
2.4. Des recettes fiscales concentrées sur un nombre limité de contribuables ou de catégories d'assujettis _____	30
2.5. Des taxes parafiscales relativement importantes _____	32
3. Les recettes non fiscales _____	33
3.1. Des recettes non fiscales s'écartant des prévisions _____	34
3.2. Des recettes non fiscales impactées par les dons _____	37
3.3. Une tendance à la transformation de la structure des recettes non fiscales _____	39
3.4. Des recettes ordinaires ajustées par les recettes non fiscales _____	40
3.5. Des recettes provenant des EEP concentrées sur un nombre limité de contributeurs _____	41
3.6. Exploitation insuffisante des redevances domaniales _____	41
4. Les dépenses fiscales _____	42
4.1. Des dépenses fiscales en progression _____	42
4.2. Des dépenses fiscales relativement concentrées _____	43
4.3. Gouvernance et pilotage insuffisants des dépenses fiscales _____	44
<i>Recommandations</i> _____	47
III. Les dépenses _____	49
1. Aperçu général _____	49
2. Les dépenses de fonctionnement _____	50
2.1. Des dépenses de personnel en apparence maîtrisées, mais éparpillées _____	50
2.2. Des dépenses en biens et services essentiellement composées de transferts _____	53
2.3. Des charges communes de fonctionnement pouvant être rattachées aux budgets des ministères _____	57
2.4. Sous-budgétisation du chapitre des remboursements, dégrèvements et restitutions fiscaux _____	62
2.5. Des dépenses imprévues ne remplissant pas toujours la condition d'imprévisibilité _____	62

3. Les dépenses d'investissement	65
3.1. Maintien de la progression des crédits ouverts avec une concentration sur un nombre réduit de ministères	66
3.2. Rôle limité du budget général de l'Etat dans l'exécution des dépenses d'investissement	69
3.3. Transferts vers des CAS réalisant des dépenses d'intervention	73
3.4. Persistance de l'importance des crédits de report	75
3.5. Un niveau d'exécution globalement en amélioration mais avec de nombreuses disparités	77
3.6. Un niveau d'exécution des crédits d'investissement dopé par les transferts vers les CST et les EEP	80
3.7. Importance des virements de crédits dans les chapitres d'investissement	82
<i>Recommandations</i>	84
IV. Les comptes spéciaux du Trésor	85
1. Aperçu général	85
2. Les recettes des CST	86
2.1. Inadéquation entre les recettes affectées et les besoins réels	87
2.2. Recettes propres des CAS en fluctuation	89
2. Les dépenses des CST	90
2.1. Des relèvements conséquents et fréquents des plafonds de charges initiaux	90
2.2. Imputation de dépenses du personnel sur certains CAS	91
2.3. Imputation aux CAS de dépenses qui relèvent du BGE	91
V. Les services de l'Etat gérés de manière autonome (SEGMA)	95
1. Aperçu général	95
2. Les recettes des SEGMA	96
2.1. Prévisions de recettes insuffisamment maîtrisées	96
2.2. Prépondérance des excédents reportés dans les recettes réalisées	96
3. Les dépenses des SEGMA	97
3.1. Augmentation significative des crédits ouverts en cours d'année	97
3.2. Niveau d'exécution des dépenses relativement faible	98
<i>Recommandation</i>	99
Abréviaire	101
Annexes	103
Liste des tableaux	111
Liste des figures	113

Cadre général

1. En vertu de l'article 147 de la Constitution, la Cour des comptes, en tant qu'institution supérieure de contrôle des finances publiques du Royaume, a pour mission la protection des principes et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes de l'Etat et des organismes publics et à ce titre, elle est chargée d'assurer le contrôle supérieur de l'exécution de la loi de finances.
2. De par ses missions constitutionnelles elle s'est inscrite, depuis l'exercice 2016, dans un processus de suivi annuel de l'exécution des lois de finances et de veille sur la soutenabilité des finances publiques. A ce titre, elle publie un rapport sur le dernier exercice budgétaire clos, en vue d'aider les pouvoirs publics à améliorer la programmation, la prévision et l'exécution budgétaire pour l'exercice en préparation.
3. Ce rapport vise à enrichir le débat engagé par les parties prenantes lors des discussions relatives à l'adoption de la loi de finances. Il ne remplace, cependant, pas celui accompagnant le projet de loi de règlement en application de l'article 92 de la loi n°62-99 formant code des juridictions financières.
4. Ces deux rapports sont complémentaires, mais sont établis selon deux approches différentes. Le premier se base sur les données provisoires relatives à l'exécution du budget de l'Etat, alors que le second est élaboré sur la base des données définitives arrêtées par le projet de la loi de règlement.
5. Le présent rapport analyse l'exécution de la loi de finances relative à l'année 2017. Deuxième loi adoptée sous l'égide de la loi organique n°130-13 relative à la loi de Finances (LOF).
6. Il ne traite pas de la déclinaison budgétaire des priorités stratégiques énoncées dans la note de cadrage du Chef du gouvernement du 9 août 2016, étant donné que les documents accompagnant le projet de loi de finances ne renseignent pas de manière suffisamment claire sur ladite déclinaison. Cette note s'était fixée quatre priorités stratégiques, en l'occurrence :
 - L'accélération de la transformation structurelle de l'économie nationale en mettant l'accent sur l'industrialisation et la promotion des exportations ;
 - Le renforcement de la compétitivité de l'économie nationale et la promotion de l'investissement privé ;
 - La qualification du capital humain et la réduction des disparités sociales et spatiales ;
 - La consolidation des mécanismes de la gouvernance institutionnelle et la poursuite du redressement des équilibres macro-économiques.

7. Le budget de l'Etat au titre de l'année 2017, arrêté par la loi de finances n°73-16 du 12 juin 2017¹, a été construit sur la base des hypothèses suivantes² :

- Taux de croissance : 4,5 % ;
- Cours moyen du gaz butane : 350 \$/T ;
- Production céréalière : 70 MQx.

8. Ce budget a arrêté les prévisions de recettes et les autorisations des dépenses suivantes³ :

	Données selon la loi de finances	Données selon la SCRT (1)
Budget général de l'Etat (en MDH)		
Recettes globales :	292.283	226.557
- Recettes ordinaires	222.283	200.964
- Recettes d'emprunt à MLT	70.000	32.969
Dépenses globales :	278.781	265.526
- Dépenses ordinaires	215.209	209.949
- Dépenses d'investissement (yc FSR)	63.572	58.278
Services de l'Etat gérés de manière autonome		
Recettes	2.943	-
Dépenses	2.943	-
Solde		-
Comptes spéciaux du Trésor		
Recettes	77.871	-
Dépenses	70.672	-
Solde	7.199	6.000

(1) Situation des charges et des ressources du Trésor

9. Pour élaborer le présent rapport, la Cour des comptes a procédé à des rapprochements entre les prévisions et les réalisations et à une analyse des écarts y afférents. Elle a examiné, à ce titre, les documents accompagnant les projets de lois de finances pour les années 2015, 2016 et 2017 et les publications régulières du ministère de l'Economie et des Finances (MEF) se rapportant à la situation des finances publiques⁴. De même, elle s'est appuyée sur les données communiquées par les différentes directions du ministère et de certains

¹Il y a lieu de noter qu'en raison du retard d'adoption de la Loi de Finances pour l'année 2017, le Chef du gouvernement a signé le 31 décembre 2016 deux décrets ; le décret n°2-16-1010 portant ouverture des crédits nécessaires à la marche des services publics et à l'exercice de leur mission et le décret n°20-16-1011 relatif à la perception de certaines recettes pour l'année budgétaire 2017

²Note de présentation du projet de loi de finances pour l'année 2017

³Tableau d'équilibre de la loi de finances pour l'année 2017.

⁴SCRT, Bulletin Mensuel des Statistiques des Finances Publiques, Notes de conjoncture publiées par la DTFE et la DEPF, publications sur la dette ...

établissements et entreprises publics (EEP). En outre, elle a mené des missions de contrôle d'exécution budgétaire auprès d'un échantillon de six départements ministériels⁵.

10. Par ailleurs, il importer de préciser que le MEF communique sur l'exécution du budget à travers la situation des ressources et des charges du Trésor (SCRT) publiée par la direction du Trésor et des finances extérieures (DTFE) et le bulletin mensuel des statistiques des finances publiques publié par la Trésorerie générale du Royaume (TGR).
11. Néanmoins, bien que la transparence et la sincérité soient érigées par la LOF en principes fondateurs de la gestion des finances publiques, les données issues de ces deux sources, placées sous l'autorité du ministre chargé des finances, sont parfois différentes, en raison des retraitements, en matière de prévisions et de réalisations.
12. Pour l'élaboration du présent rapport, la Cour s'est référée essentiellement à la situation des charges et ressources du Trésor (SCRT), publiée par la DTFE (résultats de l'exécution du budget), sauf exception, signalée le cas échéant, où elle se réfère aux données communiquées par la TGR issues de son système d'information "Gestion Intégrée de la Dépenses - GID". Ce choix se justifie par le caractère réglementaire de ce reporting qui est prévu par le décret 2-07-995 du 23 chaoual 1429 relatif aux attributions et à l'organisation du Ministère de l'Economie et des Finances.
13. Selon la situation des charges et ressources du Trésor (SCRT), l'exécution du budget au titre de l'année 2017 a débouché sur les résultats suivants (en MDH) :

- Recettes ordinaires	: 229.886
- Dépenses ordinaires	: 205.761
- Solde ordinaire	: 24.125
- Dépenses d'investissement ⁶	: 66.879
- Déficit	: 37.843
14. L'exécution du budget de 2017 a dégagé un solde ordinaire positif de 24.125 MDH, ce qui a contribué à financer les dépenses d'investissement à hauteur de 38,6%. Elle s'est soldée par un déficit de 37.843 MDH, représentant 3,6% du PIB et 60,6% des dépenses d'investissement, contre un déficit prévisionnel de 32.969 MDH, soit un écart de +4.874 MDH. Cet écart s'explique essentiellement par une augmentation des recettes, une diminution des dépenses en biens et services parallèlement à une augmentation des dépenses de compensation et d'investissement.
15. Le présent rapport traite des aspects suivants :
 - Les résultats de l'exécution du budget ;

⁵Economie et finances, Equipement, Agriculture, Santé, Energie et mines et environnement, Industrie, investissement, commerce et économie numérique

⁶Dont le FSR : 4,4 MM DH.

- Les recettes du budget général de l'Etat ;
- Les dépenses du budget général de l'Etat ;
- Les comptes spéciaux du Trésor ;
- Les services d'Etat gérés de manière autonome.

I. Les résultats de l'exécution du budget

16. Selon la Situation des Charges et des Ressources du Trésor (SCRT) publiée, en Mars 2018, par la Direction du Trésor et des Financements Extérieurs (DTFE), relevant du Ministère de l'Economie et des Finances, l'exécution du budget de l'Etat, pour l'année 2017, s'est soldée par les résultats suivants (MDH) :

- Recettes ordinaires	: 229.886
- Dépenses ordinaires	: 205.761
- Solde ordinaire	: 24.125
- Dépenses d'investissement ⁷	: 66.879
- Solde des CST ⁸	: 4.911
- Déficit budgétaire	: 37.843

17. La décomposition des recettes recouvrées et des dépenses exécutées au titre du BGE de l'année 2017 se présentent comme suit :

Tableau 1 : Recettes recouvrées et dépenses exécutées en 2017 par nature (en MDH)

Libellé	Montant	Pourcentage
Recettes ordinaires	229.886	100 %
Recettes fiscales⁹	200.535	87%
Recettes non fiscales	25.809	11%
Recettes de certains CST	3.542	2%
Dépenses globales	272.640	100%
Personnel	104.598	38%
Biens et services	58.755	22%
Compensation	15.330	6%
Investissement	66.879	24%
Intérêts de la dette publique	27.078	10%

1. Communications discordantes sur l'exécution du budget de l'Etat

18. Le reporting sur l'exécution du budget de l'Etat se fait à travers la situation des charges et des ressources du Trésor publiée par la DTFE¹⁰ et le bulletin mensuel des statistiques des finances publiques publié par la TGR.

⁷ Dont 4.440 pour le FSR.

⁸ Hors Fonds Spécial Routier et Fonds de soutien des prix des produits alimentaires.

⁹ Impôts directs : 91.989 MDH, Impôts indirects : 84.268 MDH, droits de douane : 8.609 MDH, Enregistrement et timbre : 15.669 MDH.

¹⁰ Cette situation retrace les recettes et les dépenses ordinaires, les dépenses d'investissement et les modalités de financement des besoins du Trésor. Elle couvre l'ensemble des recettes et des dépenses exécutées dans le cadre du BGE, des SEGMA et des CST

19. Ces deux communications, faites par des directions relevant du même ministère, divergent en raison notamment de retraitements opérés par la DTFE sur les données prévisionnelles de la loi de finances ainsi que les données d'exécution. Il en ressort des différences, au titre de l'année 2017, retracées dans le tableau ci-dessous :

Tableau 2 : Divergences entre les communications de la DTFE et la TGR (En MDH)

Rubriques	Données prévisionnelles		Données d'exécution	
	DTFE ¹¹ (2)	TGR (3)	DTFE	TGR
Recettes ordinaires	226 557	215 256	229 886	222 724
Recettes fiscales	200 964	200 964	200 535	200 535
Recettes non fiscales	22 293	14 292	25 809	22 189
Solde ordinaire	16 608	5 307	24 125	15 826
Dépenses d'investissement¹²	58 278	63 572	66 879	67 001
Solde des CST	6 000	7 199	4 911	13 161
Solde des SEGMA	-	0	-	384
Déficit global	32 969	51 066	37 843	37 630
Variation des instances	-	-	-866	-965
Besoins de financement	32 969	51 066	38 709	38 595
Financement intérieur	20 462	36 795	35 363	35 372
Financement extérieur	12 507	14 271	3 346	3 223

(1) Situation des charges et ressources du Trésor, DTFE-Avril 2018

(2) Bulletin mensuel de statistiques des finances publiques –Décembre 2017

20. Cette situation ne facilite pas la lisibilité et l'exploitation des données relatives au budget de l'Etat, aussi bien en prévision qu'en exécution, surtout que les différences, souvent non expliquées, touchent des composantes importantes, telles que les recettes ordinaires, le solde ordinaire, le résultat budgétaire, le besoin de financement ...etc.
21. Par ailleurs, la présentation des résultats de l'exécution du budget au niveau de la SCRT n'est pas suffisamment détaillée pour appréhender la réalité du poids de chaque composante.
22. En effet, les recettes fiscales revenant au BGE figurent pour leurs montants nets¹³, ce qui ne permet pas de renseigner sur l'importance de la contribution de l'économie et de l'effort

¹¹ Retraitements des données de la L.F.

¹² Y compris Fonds spécial routier, FSR (4.440 MDH).

¹³ Des prélèvements effectués au profit des collectivités territoriales

de recouvrement de l'Etat. Cette situation concerne essentiellement les recettes de TVA, de l'IS, de l'IR et de la TIC sur les produits énergétiques.

23. La SCRT mentionne les seules recettes fiscales affectées au budget général mais pas celles affectées aux comptes d'affectation spéciale dédiés au financement des collectivités territoriales (30% du produit de la TVA aux communes et 3% de l'IS et de l'IR aux régions) et aux CAS relevant de certains ministères. Cette présentation, bien que conforme à celle retenue dans la loi de finances, ne renseigne pas sur le poids réel des recettes fiscales brutes.
24. Ainsi, pour l'exercice 2017, les recettes recouvrées, en faveur du budget général, au titre de la TVA figurent pour un montant net de 56.885 MDH alors que leur montant brut est de 81.264 MDH. Pour l'IS et l'IR, les recettes nettes recouvrées sont respectivement de 49.971 MDH et 39.307 MDH pour un équivalent en brut de l'ordre de 50.991 MDH et 40.109 MDH.
25. De même, cette situation n'intègre pas les recettes parafiscales instituées au profit de certains EEP ou de comptes spéciaux du Trésor (CST) en dépit de leur importance.
26. En outre, elle ne fait pas ressortir les dépenses en matériel et dépenses diverses. Elle agrège lesdites dépenses, dont l'individualisation reste importante, avec les charges communes hors compensation sous l'intitulé de "autres dépenses en biens et services". En 2017, la SCRT indique un montant de 58.755 MDH en autres biens et services alors que celui exécuté en dépenses de matériel et dépenses diverses n'est que de 39.262 MDH.
27. Sur un autre registre, les opérations des CST ne sont mentionnées, dans la SCRT, que par leur solde de fin d'année, sans présenter leurs recettes et dépenses¹⁴. Ces dernières ne sont d'ailleurs pas ventilées, dans les lois de finances, entre fonctionnement et investissement malgré le fait que leurs programmes d'emploi reprennent la même nomenclature que celles des morasses budgétaires du BGE.
28. A ce titre, la Cour des comptes prend note du chantier ouvert par le Ministère de l'Economie et des Finances, en vue de dépasser cette situation dans la perspective de la consolidation des opérations du budget général, des SEGMA et des CST.

2. Déficit budgétaire en amélioration

29. Au titre de l'année 2017, le rapprochement du résultat budgétaire avec les prévisions de l'année et les réalisations de 2016, se présente comme suit :

¹⁴ A l'exception du Fonds spécial routier et du Fonds de soutien des prix, dont la nature économique des opérations est identifiée, les autres CST sont présentés sur la base de leur solde net.

Tableau 3 : Résultat d'exécution de 2017 comparé aux prévisions de la loi de finances et aux réalisations de l'année 2016

Rubriques	Résultats 2016	Prévisions 2017	Résultats 2017	Ecart entre les prévisions et les réalisations de 2017		Ecart entre les résultats de 2016 et de 2017	
				en valeur	Tx réal.	en valeur	en %
Recettes ordinaires	218 422	226 557	229 886	3 329	101,5%	11 464	5,2%
Recettes fiscales	188 958	200 964	200 535	-429	99,8%	11 577	6,1%
Recettes non fiscales	25 896	22 293	25 809	3 516	115,8%	-87	-0,3%
Recettes certains CST	3 568	3 300	3 542	242	107,3%	-26	-0,7%
Dépenses globales (Hors Amortissement de la Dette à MLT)	266 619	265 526	272 640	7 114	102,7%	6 021	2,3%
Dépenses ordinaires	202 968	209 949	205 761	-4 188	98,0%	2 793	1,4%
Fonctionnement	161 773	167 825	163 353	-4 472	97,3%	1 580	2,5%
- Personnel	104 859	106 701	104 598	-2 103	98,0%	-261	0,3%
- Biens et Services	56 914	61 124	58 755	-2 369	96,1%	1 847	6,5%
Dette publique (Intérêts)	27 098	27 474	27 078	-396	98,6%	-20	-0,1%
Compensation	14 097	14 650	15 330	680	104,6%	1 233	8,7%
Solde ordinaire	15 454	16 608	24 125	7 517	145,3%	8 671	56,1%
Investissement	63 651	55 578	66 879	11 301	120,3%	3 228	5,7%
Solde des CST	4 300	6 000	4 911	-1 089	81,9%	611	13,3%
Déficit / Excédent global	-43 897	-32 969	-37 843	-4 874	114,8%	6 054	-6,2%

Source : DTFE (SCRT)

30. En dépit d'un solde ordinaire supérieur aux prévisions de 7.517 MDH (+45,3%), l'année 2017 s'est soldée par un déficit de 37.843 MDH contre un déficit prévisionnel de 32.969 MDH¹⁵, soit 4.874 MDH de plus. Le tableau ci-dessous présente l'écart entre la prévision et la réalisation en matière de déficit budgétaire (en MDH) :

Tableau 4 : Ecart entre prévisions et réalisations relatives au déficit budgétaire

2016		2017		Ecart entre les prévisions et les réalisations de 2017		Ecart entre les résultats de 2016 et de 2017	
Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Montant	%	Montant	%
36.618	43.897	32.969	37.843	4.874	14,8%	-6.054	-13,8%

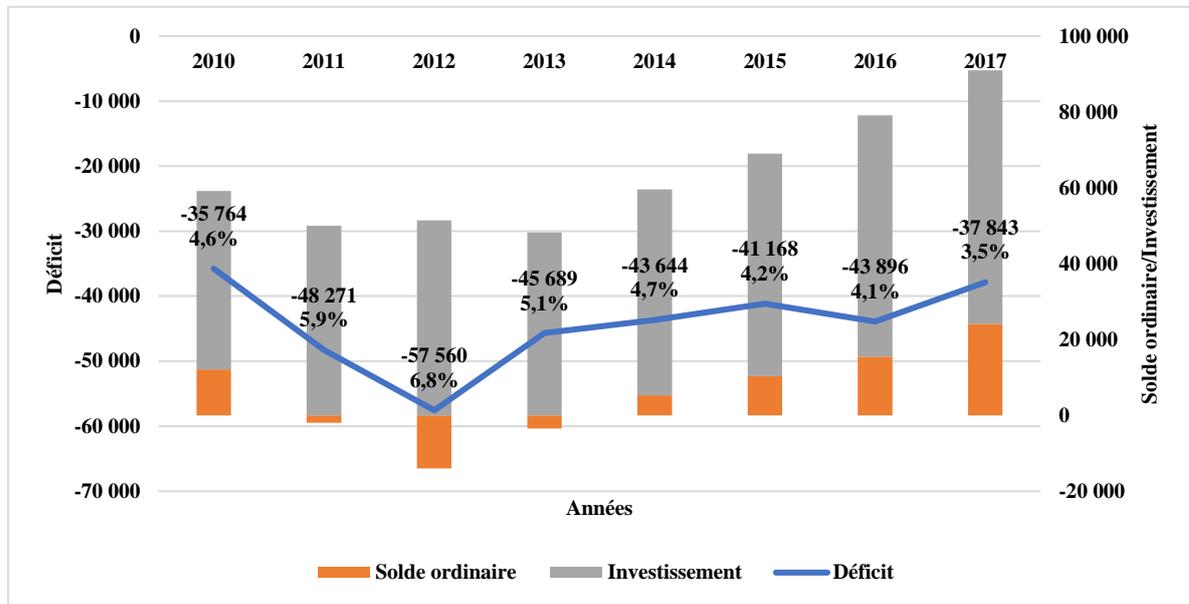
¹⁵ De la DTFE.

31. L'écart de 4.874 MDH enregistré, par rapport aux prévisions, s'explique par une augmentation des dépenses globales (+7.114 MDH) supérieure à celle des recettes ordinaires (+3.329 MDH). En effet, les recettes de l'IS ont été supérieures aux prévisions de l'ordre de 4.416 MDH, ainsi que les recettes non fiscales ayant dépassé les prévisions de 3.515 MDH¹⁶. L'augmentation des dépenses s'explique par l'écart enregistré au niveau des dépenses d'investissement (+11.302 MDH) et des charges de compensation (+680 MDH), alors que les autres catégories de dépenses ont été inférieures aux prévisions (-4.188 MDH).
32. Par rapport à 2016, le solde budgétaire a poursuivi sa trajectoire d'amélioration, entamée depuis 2012, avec une baisse de 6.054 MDH, soit 13,87%. Cette amélioration est due à une évolution favorable du solde ordinaire qui s'est établi à 24.125 MDH, contre 15.545 MDH à fin 2016, soit une amélioration de 8.671 MDH (+56,1%). Ce solde, en nette amélioration depuis 2014, a permis de couvrir, en 2017, les dépenses d'investissement émises à hauteur de 36,1%.
33. De manière agrégée, l'évolution enregistrée, par rapport aux résultats de 2016, s'explique par une amélioration des recettes ordinaires (+11.464 MDH) plus importante que l'augmentation des dépenses globales (+6.021 MDH). En effet, les recettes de l'IS et de la TVA ont augmenté respectivement de 7.009 MDH et 4.030 MDH ainsi que les recettes provenant des contributions de certains pays du CCG de 2.315 MDH. L'augmentation des dépenses globales s'explique, essentiellement, par la hausse des dépenses d'investissement (+3.228 MDH), des charges de compensation (+1.233 MDH) et des dépenses en biens et services (+1.847 MDH)¹⁷, alors que les dépenses de personnel et celles des intérêts de la dette sont restées quasiment stables.
34. Le graphique ci-dessous retrace l'évolution du déficit budgétaire et de la contribution du solde ordinaire au financement des dépenses d'investissement sur la période 2010 à 2017 :

¹⁶ En raison d'une augmentation des recettes provenant des pays du CCG (+1.548 MDH) et de la catégorie des "autres recettes" (+3.076 MDH).

¹⁷ Les dépenses des biens et services ont augmenté de 1.841 MDH, soit 3,2% pour s'établir à 58.755 MDH. Cette évolution est en relation avec la hausse des transferts au profit de la Caisse Marocaine des Retraites (14,2 MMDH contre 13,4 MMDH en 2016) et aux transferts vers les EEP (19,6 MMDH, contre 18 MMDH en 2016).

Figure 1 : Evolution du déficit budgétaire et de la contribution du solde ordinaire au financement des dépenses d'investissement sur la période 2010-2017 en MDH



3. Niveau d'endettement en augmentation continue

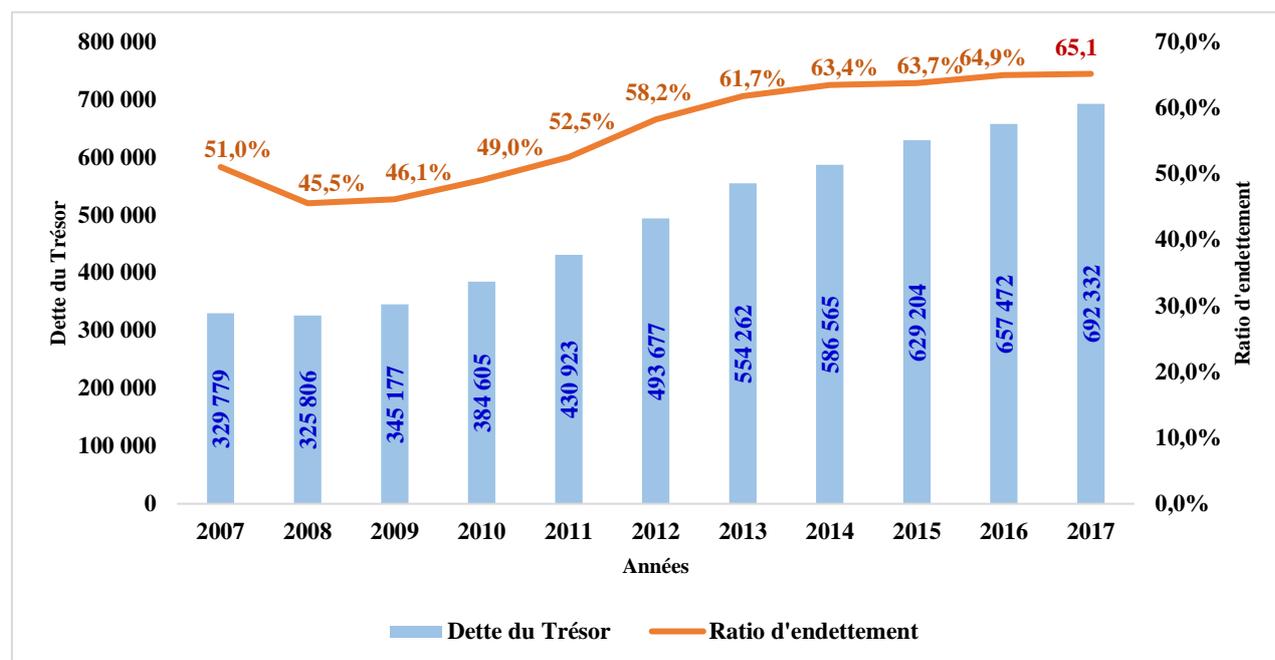
3.1. Progression continue de la dette du Trésor

35. L'exécution de la loi de finances au titre de l'année 2017 a dégagé un déficit budgétaire global de 37.843 MDH. Il en a résulté un besoin de financement global de 38.709 MDH après ajout de la variation des dépenses en instance¹⁸ de paiement d'un montant de 866 MDH.
36. Pour couvrir ce besoin, le Trésor a fait recours aux financements intérieurs pour 35.363 MDH et extérieurs pour de 3.346 MDH. Ces financements ont entraîné une augmentation de l'encours de la dette du Trésor, ayant poursuivi sa tendance haussière, avec un volume additionnel de 34,9 MMDH qui correspond à un accroissement de 5,3 % par rapport à l'année 2016. En effet, l'encours de la dette du Trésor est passé entre 2016 et 2017 de 657 MMDH à 692 MMDH en dépit d'une amélioration significative du déficit budgétaire et d'une stabilité du remboursement en principal de la dette (léger repli de 1,2%).
37. Par rapport au PIB, cette progression continue du volume de la dette du Trésor, en 2017, a été atténuée par une augmentation significative du PIB qui a enregistré une progression de 4,9% par rapport à 2016. En effet, le ratio de la dette par rapport au PIB a connu une légère hausse (de 64,9 points de PIB en 2016 à 65,1 en 2017). Le tableau et le graphique suivants retracent l'évolution de la dette depuis 2007 :

¹⁸ Les ordres de paiement visés par les comptables assignataires et non encore réglés.

Tableau 5 : Evolution de la dette du Trésor (en MDH)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dette du Trésor	329 779	325 806	345 177	384 605	430 923	493 677	554 262	586 565	629 204	657 472	692 332
Evolution en %	-	-1%	6%	11%	12%	15%	12%	6%	7%	4%	5%
Ratio d'endettement	51,0%	45,5%	46,1%	49,0%	52,5%	58,2%	61,7%	63,4%	63,7%	64,9%	65,1%

Figure 2: Evolution de la dette du Trésor (En MDH)

Source : Cour des comptes - Données MEF/ DTFE

38. En conséquence, si le déficit s'aggrave et la tendance haussière de l'endettement se poursuit. L'atteinte de l'objectif de 60% à l'horizon 2021 annoncé dans le programme gouvernemental 2017-2021 risque d'être compromise.

3.2. Effort de maîtrise de la dette encore insuffisant

39. Pour stabiliser le ratio de l'encours de la dette du Trésor rapporté au PIB, l'Etat devrait dégager un solde primaire¹⁹ suffisant pour neutraliser les effets de l'accumulation des intérêts de la dette et de la croissance du PIB. Ce solde communément appelé solde primaire

¹⁹ Solde primaire : la différence entre les recettes et les dépenses hors charges d'intérêts de la dette. Dans le cas du Maroc, le solde primaire= solde ordinaire- dépenses d'investissements+ charges d'intérêts de la dette du Trésor (Source : FMI).

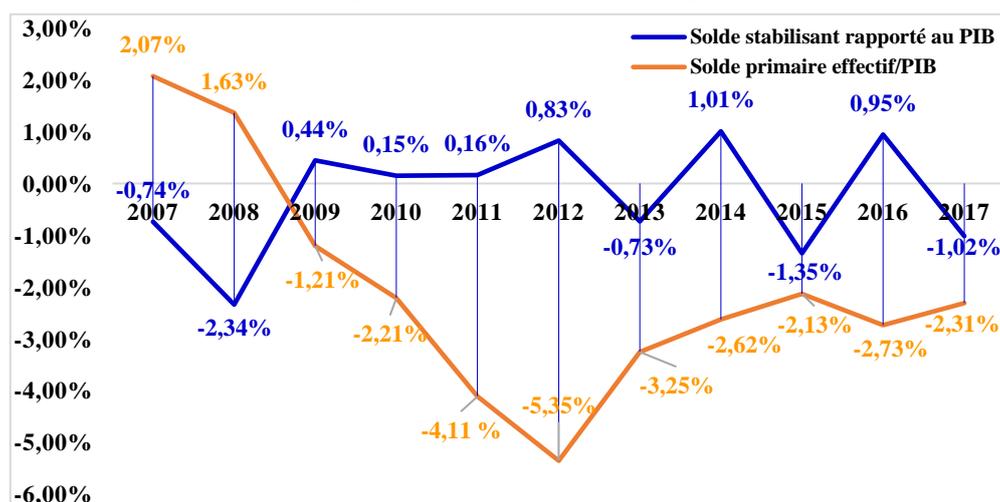
stabilisant²⁰ est atteint si le taux de croissance de la dette est égal à celui du PIB en valeur. Dans cette situation, le rapport de la dette au PIB est stable.

40. Pour le cas du Maroc, le solde primaire réalisé a été inférieur au solde primaire stabilisant depuis 2009 conduisant à un accroissement continu du poids de la dette par rapport au PIB qui est passé de 46,1 % en 2009 à 65,1 % en 2017. En 2012, cet écart entre le solde primaire stabilisant et le solde primaire effectif, a enregistré un pic de 6.18 % du PIB comme le montre le tableau et le graphique suivants :

Tableau 6 : Evolution du solde primaire effectif et du solde primaire stabilisant en % PIB

Années	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde stabilisant rapporté au PIB	-0,74%	-2,34%	0,44%	0,15%	0,16%	0,83%	-0,73%	1,01%	-1,35%	0,95%	-1,02%
Solde primaire effectif/PIB	2,07%	1,36%	-1,21%	-2,21%	-4,11%	-5,35%	-3,25%	-2,62%	-2,13%	-2,73%	-2,31%
Ecart en % de PIB	-2,81%	-3,70%	1,65%	2,36%	4,27%	6,18%	2,52%	3,63%	0,78%	3,68%	1,29%

Figure 3 : Evolution du solde primaire effectif et du solde primaire stabilisant en % PIB



Source : Cour des comptes - Données MEF / DTFE

41. En 2017, cet écart s'est établi à 1.29 point de PIB, enregistrant une amélioration par rapport à 2016 (3.68 points de PIB). Cet écart renseigne sur l'effort supplémentaire nécessaire pour arrêter la progression de la dette du Trésor par rapport au PIB. Pour 2017, le solde supplémentaire nécessaire s'établit à 13,8 MMDH.

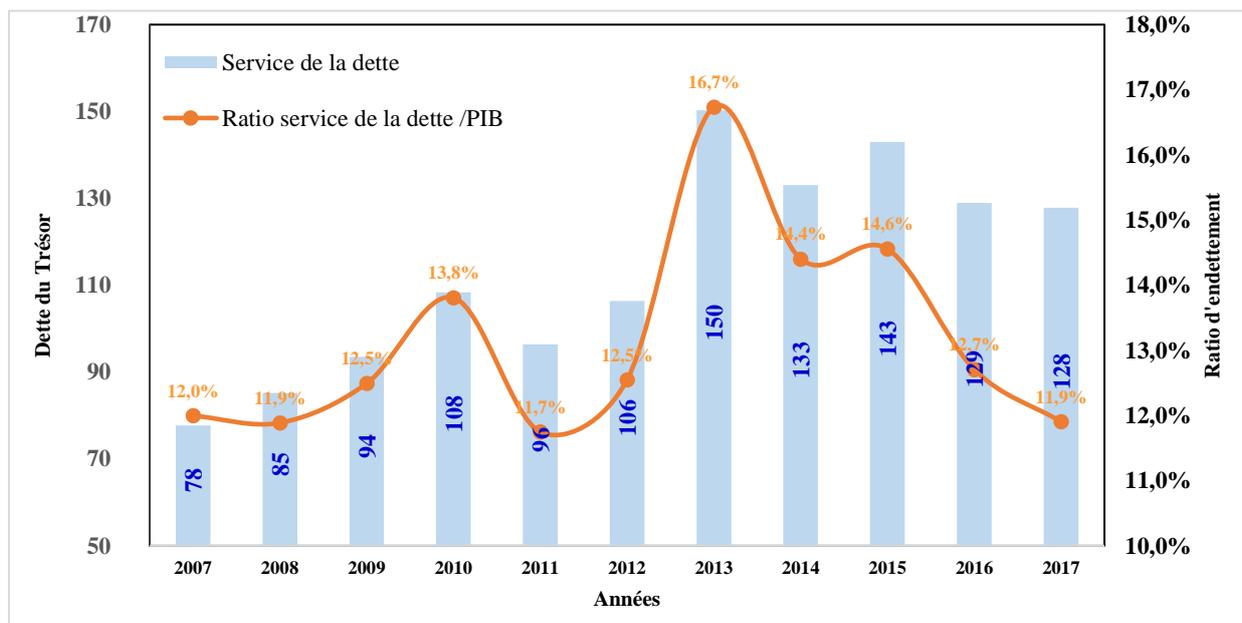
²⁰ Solde primaire stabilisant (SPS) correspond au niveau du solde budgétaire primaire qui permet de maintenir la dette stable par rapport au PIB. Il est égal : $SPS = \text{dette de l'Etat} \times (\text{taux d'intérêt apparent de la dette de l'Etat} - \text{taux de croissance du PIB en valeurs})$.

Taux d'intérêt apparent = Charges d'intérêt de l'année N / Dette de l'Etat de l'année N-1.

3.3. Allègement continu de la charge de la dette profitant de conditions de financement favorables

42. La charge de la dette, constituée des remboursements en principal et intérêts et commissions, a continué de régresser depuis le pic enregistré en 2013. En 2017, elle s'est établie à 127,8 MMDH en diminution de 1,1 MMDH par rapport à 2016 qui avait enregistré une charge de 128,9 MMDH.

Figure 4 : Evolution du service de la dette du Trésor en MMDH

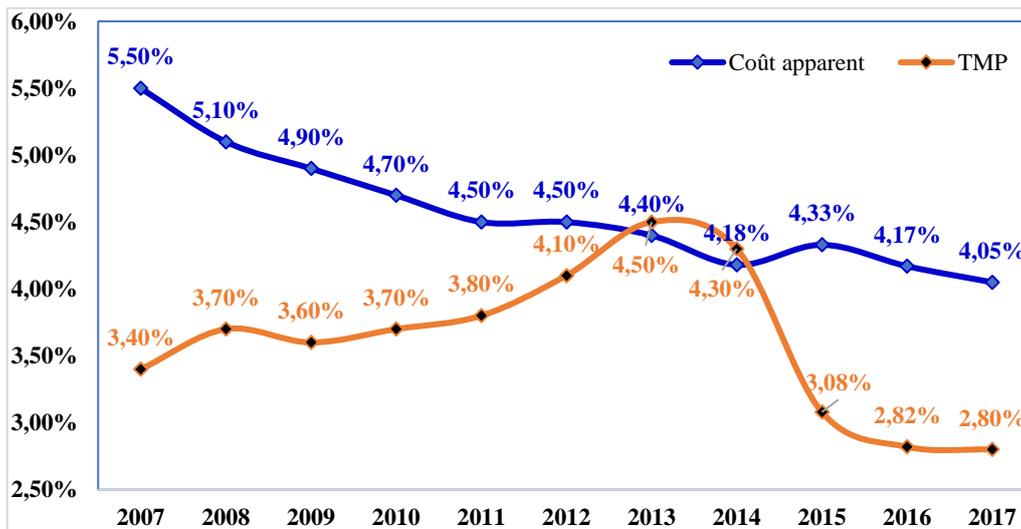


Source : Cour des comptes - Données MEF / DTFE

43. Cette diminution est essentiellement due à la réduction du niveau des charges d'amortissement en principal de la dette qui ont baissé de 1.247 MDH par rapport à 2016. Les charges d'intérêts, par contre, n'ont pas enregistré de changement significatif marquant une augmentation de 142 MDH, soit 0,5% par rapport à 2016.

44. Cette stabilité relative des charges d'intérêt est due principalement à la diminution des taux d'intérêts depuis 2013, comme le montre le graphique suivant :

Figure 5 : Evolution des coûts de la dette du Trésor



Source : Cour des comptes - Données MEF / DTFE

45. Le taux moyen pondéré (TMP) de la dette a légèrement baissé (2 pdb), en 2017, poursuivant la tendance baissière, amorcée en 2013, avec une réduction de plus de 172 pdb sur la période 2013-2016.
46. Le coût apparent de la dette a continué en 2017 sur sa trajectoire baissière marquant un financement de moins en moins onéreux. Par ailleurs, la baisse de 1% de la part du court terme dans la dette du Trésor sur la période citée a permis le maintien du risque de financement globalement au même niveau.

3.4.Léger repli de la durée de vie moyenne de la dette du Trésor

47. En plus de la part du court terme dans l'encours de la dette intérieure du Trésor qui a enregistré une baisse de 1% en 2017, la durée de vie moyenne de la dette du Trésor a enregistré un léger repli. Elle est passée de 7 ans en 2016 à 6,9 ans en 2017 dans le même sens de l'évolution de la durée de vie moyenne de la dette intérieure qui constitue la part principale de la dette globale du Trésor (évolution de 6,6 ans à 6,4 ans entre 2016 et 2017). Ce repli est enregistré après une amélioration continue durant la période 2013-2016 qui a permis de rallonger la durée de vie moyenne de 2,5 ans.
48. La baisse de la part du court terme et la quasi-stabilité de la durée de vie moyenne de la dette du Trésor, enregistrées au niveau des deux principaux indicateurs du risque de refinancement, permet de maintenir ce risque à un niveau relativement maîtrisé. Le graphique suivant illustre cette situation.

Figure 6 : Evolution de la durée de vie moyenne de la dette du Trésor (En années)



Source : Cour des comptes - Données MEF / DTFE

3.5. Accroissement continu de la dette des EEP

49. La dette des EEP²¹ a continué de progresser avec un rythme plus important que celui de la dette du Trésor. Elle est passée de 261,2 MMDH à fin 2016 à 277,8 MMDH à fin 2017, soit un encours additionnel de 16,6 MMDH et un accroissement de 6,4% par rapport à 2016. Cette évolution s'inscrit dans la continuité du recours important et soutenu des EEP à l'emprunt accentuant le poids de l'endettement public.

50. La dette des EEP en devises, ayant totalisé 178,3 MMDH soit 16,7% du PIB, représente à fin 2017, 53,9% de l'endettement public extérieur. Cette dette reste concentrée sur un nombre limité d'EEP, en l'occurrence OCP, ONEE, ADM, ONCF, ONDA, MASEN, RAM. Le tableau ci-dessous indique la dette en devises des principaux EEP.

Tableau 7 : Dette en devises des principaux EEP en 2017 (En MDH)

EEP	Dettes en devises	%
ONEE	42.808	23,9%
Groupe OCP	40.162	22,4%
MASEN	18.273	10,2%
ADM	21.388	11,9%
ONCF	21.383	11,9%
RAM	3.816	2,1%

²¹ Comprend la dette extérieure des EEP.

EEP	Dettes en devises	%
ONDA	1.244	0,7%
Total	149.074	
Total endettement	179.361	
Taux de concentration	83,1%	

51. En conclusion, la situation de la dette montre globalement une continuité dans l'accroissement de l'endettement du Trésor et celui des EEP. Par ailleurs, le coût de la dette a continué de profiter des conditions favorables des dernières années que traduit une légère diminution des charges de la dette.

3.6. Accroissement continu du crédit de TVA

52. Malgré les efforts entrepris par le gouvernement ces dernières années pour apurer le crédit de TVA dû à certains contribuables, le montant du crédit TVA impayé et restant dû par l'Etat continue de s'accumuler particulièrement vis à vis des EEP du fait de l'importance de leurs investissements

53. Pour l'exercice 2017, le crédit de TVA enregistré dans les comptes des EEP comme créances sur l'Etat a augmenté de 4,6 MMDH, passant de 27,6 MMDH à 32,2 MMDH. A fin 2017, les principaux EEP continuent d'inscrire dans leurs comptes des créances importantes sur l'Etat, au titre du crédit de TVA, comme en témoignent les données suivantes :

- OCP SA : 19.900 MDH
- ADM : 4.630 MDH
- ONCF : 2.375 MDH
- ONEE : 2.020 MDH
- ONDA : 1.675 MDH
- RAM : 1.609 MDH

54. L'Etat a pris plusieurs mesures pour résorber sa dette notamment vis-à-vis de certains EEP connaissant des difficultés financières. Ces mesures ont été prévues par les lois de finances pour les années 2014, 2015 et 2016. Ainsi, l'Etat a décidé le remboursement du crédit de TVA cumulé jusqu'au 31 décembre 2013 pour les contribuables dont la créance ne dépasse pas 500 MDH (LF 2014). De même, il a mis en place un dispositif de remboursement du crédit de TVA sur les biens d'équipement et a prévu des mesures d'exonération des opérations d'acquisition d'aéronefs et d'importation du matériel de transport ferroviaire. Ces mesures devaient bénéficier notamment à RAM et à l'ONCF (LF 2016).

55. D'autres actions ont été engagées, dans le sens de l'apurement du crédit de TVA, dont le relèvement du taux à 20% au péage des autoroutes (LF 2015) et au transport ferroviaire (LF 2016). En outre, la généralisation du remboursement de la TVA grevant les biens en procédant, dans un premier temps, au remboursement de la TVA sur les biens d'investissement acquis à compter du 1^{er} janvier 2016 contribuera à atténuer le crédit de TVA.
56. Par ailleurs, l'Etat a signé des protocoles d'accord avec l'ONCF, l'ONEE et RAM en vue d'apurer sa dette au titre des crédits de TVA.
57. Concernant l'ONCF, un protocole d'accord a été signé en octobre 2015, en vue de traiter le crédit de TVA cumulé jusqu'au 31 décembre 2013 et dont le montant s'élève à 1.777 MDH. Malgré l'importance des mesures prises envers l'ONCF, le crédit de TVA cumulé par cet établissement s'élève à fin décembre 2017 à 2.375 MDH.
58. Concernant l'ONEE, un protocole d'accord a été signé en octobre 2015, en vertu duquel l'Etat reconnaît que le crédit de TVA de cet établissement public cumulé à fin 2013 s'élève à 2.501 MDH et décide d'en régler 1.995 MDH. A fin 2017, le cumul du crédit de TVA s'élève à 2.020 MDH.
59. Concernant RAM, en décembre 2017, sur les 1.609 MDH réclamés par la compagnie, la DGI a reconnu 1.240 MDH. Les deux parties ont transigé pour 1.200 MDH, dont le remboursement a été convenu sur la période de décembre 2017 à mars 2021, en six échéances de 240 MDH.
60. Ces mesures, ont certes eu un impact positif sur la trésorerie des EEP concernés, mais elles sont restées insuffisantes. En témoigne les montants importants encore inscrits dans leurs bilans qui sont à l'origine de provisions pour difficultés de recouvrement et de réserves des commissaires aux comptes et des auditeurs externes. En effet, le crédit TVA restant dû au titre desdits protocoles d'accord est de 4,1 MMDH. Si l'on y rajoute le crédit TVA du secteur privé, de l'ordre de 12,4 MMDH²² et les arriérés au titre de l'IS qui s'élève à 3,1 MMDH, le montant global des créances sur l'Etat est de 51,8 MMDH. Cette situation se répercute négativement sur l'activité économique nationale.

Réponse du MEF :

(...) Ce niveau d'endettement est d'autant plus acceptable qu'il est destiné exclusivement au financement des dépenses d'investissement, règle d'or consacrée au niveau de la loi organique des finances et traduite au niveau des lois de finances depuis 2015.

²² Dont le reliquat du crédit TVA des entreprises du secteur privé traité et non encore remboursé par l'Etat (6,4 MMDH) et le crédit de TVA des entreprises du secteur privé non encore traité (6 MMDH).

De plus, notre pays se compare très favorablement par rapport aux normes internationales et à plusieurs pays développés ou émergents. Ainsi, notre niveau d'endettement reste en deçà du seuil de 70% fixé par le FMI pour les pays émergents, et surtout en comparaison avec les niveaux d'endettement actuels des pays développés et même émergents.

Par ailleurs et malgré la hausse qu'a connue notre endettement ces dernières années, sa structure reste saine en atteste les principaux indicateurs de coût et de risque qui restent maîtrisés.

En définitive, et c'est ce qui est le plus important, notre dette reste soutenable comme l'attestent les études effectuées annuellement par le FMI lors des consultations annuelles au titre de l'article IV, et reste en deçà du seuil de 70% même en cas de chocs combinés liés à la croissance, aux taux d'intérêt, aux taux de change et au déficit primaire. Plus précisément, les politiques mises en place visant la restauration progressive des équilibres macroéconomiques nous assurent que notre dette restera soutenable à moyen terme.

Recommandations

La Cour des comptes recommande ce qui suit :

- *Concernant le reporting sur l'exécution du budget :*
 - *Unifier le reporting du ministère de l'économie et des finances sur l'exécution de la loi de finances.*
 - *Adopter un reporting présentant les recettes, les dépenses et les soldes du budget général, des SEGMA et des CST.*
 - *S'agissant des recettes, faire le reporting de leur encaissement par nature (recettes fiscales, recettes parafiscales et recettes non fiscales).*
 - *S'agissant des dépenses de fonctionnement et d'investissement, individualiser les subventions aux EEP afin de mieux informer sur leurs relations financières avec l'Etat.*
 - *S'agissant des CST, distinguer entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement en prévision et en exécution.*

- *Concernant la dette publique :*
 - *Continuer à œuvrer pour maintenir les conditions de financement du Trésor dans des niveaux favorables.*
 - *Rester vigilant quant à l'augmentation continue de la dette et veiller à sa maîtrise afin de la ramener au niveau annoncé par le Gouvernement à l'horizon 2021.*

- *Concernant le crédit de TVA :*
 - *Œuvrer à trouver une solution définitive à la problématique du crédit de TVA au niveau des entreprises et des secteurs d'activité concernés.*

II. Les recettes

1. Aperçu général

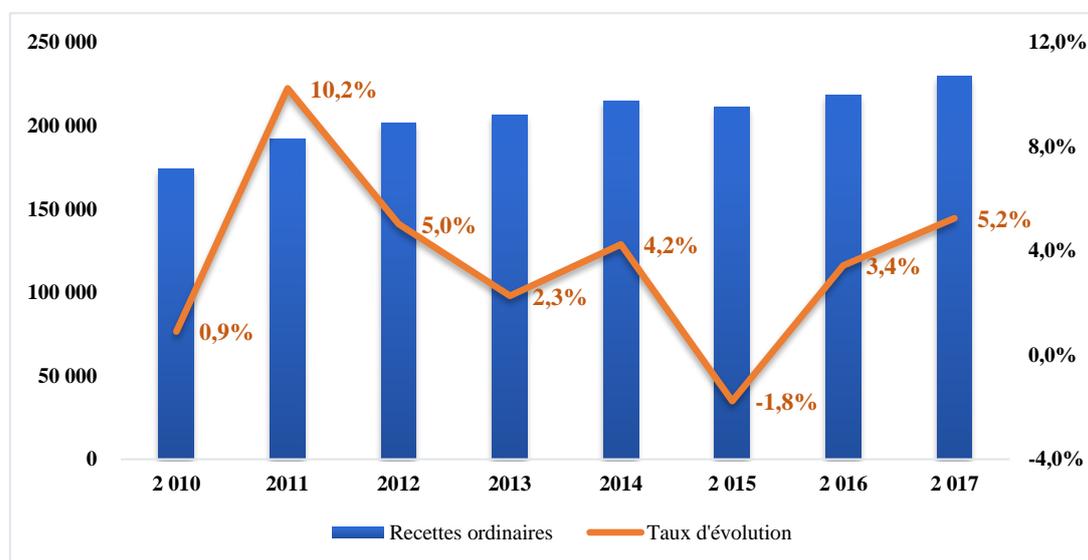
61. Au titre de l'année 2017, les recettes ordinaires du budget général de l'Etat se sont élevées à 229,8 MMDH²³, dont 200,5 MMDH de recettes fiscales nettes²⁴, 25,8 MMDH de recettes non fiscales et 3,5 MMDH de recettes provenant de certains CST.
62. Ce montant de recettes correspond à un taux de réalisation de la prévision²⁵ de l'ordre de 101,5%, soit une amélioration de 3% par rapport à 2016 qui avait enregistré un taux d'exécution de 98,5%.
63. Par ailleurs, en matière d'évolution des recettes ordinaires par rapport à 2016, l'année 2017 a enregistré un taux de progression de 5,2%, soit un surplus de +11,4 MMDH. Le tableau et le graphique ci-dessous retracent l'évolution des recettes ordinaires.

Tableau 8 : Evolution des recettes ordinaires entre 2010 et 2017

	2 010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Recettes ordinaires (MMDH)	174,1	191,9	201,6	206,1	214,9	211,1	218,4	229,8
Taux d'évolution	0,9%	10,2%	5,0%	2,3%	4,2%	-1,8%	3,4%	5,2%

Source : MEF – DTFE

Figure 7 : Evolution des taux de progression des recettes ordinaires (2010-2017)



²³ Données de la situation des charges et ressources du Trésor (SCRT) de la Direction du Trésor et des Financements Extérieurs.

²⁴ Déduction faite des prélèvements effectués au profit de certains CAS notamment celui de la part de la TVA qui revient aux Collectivités Territoriales, celui des recettes de l'IS et de l'IR qui reviennent aux régions et enfin celui de la masse des services financiers.

²⁵ Les prévisions contenues dans la SCRT.

2. Les recettes fiscales

64. Au titre de l'année 2017, les recettes fiscales ont rapporté au budget de l'Etat 200,5 MMDH soit 87% des recettes ordinaires, contre 87,5% une année auparavant.
65. Ces recettes se décomposent en quatre sous-catégories de recettes, en l'occurrence, les impôts directs, les impôts indirects, les droits de douane et les droits d'enregistrement et de timbre. Le tableau ci-dessous présente la contribution de chacune de ces sous-catégories ainsi que leurs parts respectives dans les recettes fiscales :

Tableau 9 : Répartition des recettes fiscales de 2017 par sous-catégories (MMDH)

	Montant	Part
Impôts directs	91,9	45,8%
Impôts indirects	84,2	42%
Droits de douane	8,6	4,3%
Enregistrement et timbre	15,6	7,8%
Recettes fiscales	200,5	100%

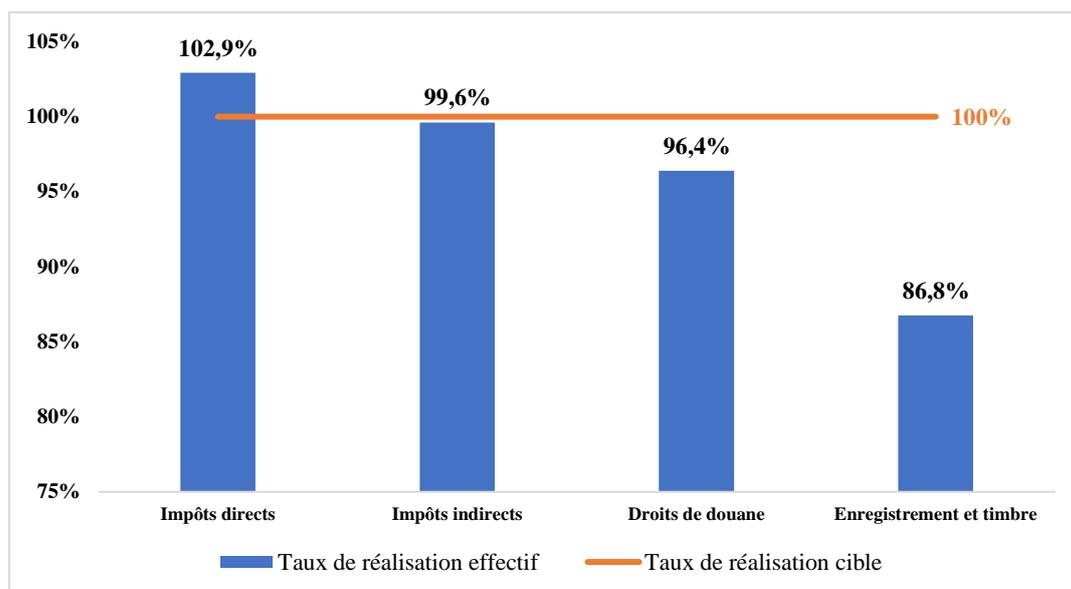
Source : MEF- DTFE

66. L'examen des recettes fiscales au titre de l'année 2017 a permis de relever les constats suivants :

2.1. Des recettes fiscales globalement conformes à des prévisions perfectibles

67. A l'issue de l'exécution du budget de 2017, les recettes fiscales se sont établies à 200,5 MMDH, soit un taux de réalisation des prévisions de 99,8%. Ce taux s'inscrit en amélioration de 1,2 point de pourcentage par rapport à celui enregistré une année auparavant.
68. Néanmoins, le taux de réalisation des prévisions des recettes fiscales totales ne montre pas la qualité des prévisions en raison des compensations qui s'opèrent entre les différents types d'impôts. En effet, les recettes réalisées au titre de chaque sous-catégorie de recettes fiscales ne correspondent pas toujours à celles prévues.
69. Ainsi, si les réalisations en matière d'impôts indirects ont été conformes au taux global en se situant à 99,6%, celles relatives aux impôts directs ont dépassé les prévisions en s'établissant à 102,9%, compensant ainsi des taux de réalisation au-dessous de la prévision pour les droits de douane et les droits d'enregistrement et de timbre qui n'ont été réalisées qu'à hauteur, respectivement, de 96,4% et 86,4%. Le graphique ci-dessous présente le taux de réalisation pour chaque sous-catégorie :

Figure 8 : Taux de réalisation par sous-catégorie de recettes fiscales



70. Cette disparité des taux de réalisation pour chacune des sous-catégories est due aux insuffisances des modèles prévisionnels qui demeurent perfectibles. Leurs marges d'amélioration sont principalement liées au caractère sommaire de la prise en compte de certaines variables²⁶, notamment la modélisation de l'impact des conditions climatiques sur les recettes fiscales ou encore aux difficultés associées à l'établissement de prévisions fiables pour l'évolution de la consommation de certains produits comme le tabac par exemple.
71. En outre, la difficulté de prendre en compte, dans la modélisation, les recettes additionnelles (notamment celles relatives au contrôle fiscal) contribue à affecter, en amont, la qualité de la prévision en matière de recettes fiscales. Ces recettes additionnelles constituent en aval aussi une variable d'ajustement des réalisations en matière de collecte de recettes.
72. Enfin, les prévisions de recettes de la loi de finances ne résultent pas seulement des projections issues des modèles sus-évoqués. Des montants supplémentaires peuvent être prévus, de manière discrétionnaire, afin d'adapter la croissance prévisionnelle des recettes à celle des dépenses.
73. Le tableau ci-dessous rend compte des écarts entre prévisions et réalisations par catégories d'impôt :

Tableau 10 : Rapprochement entre les prévisions et les réalisations des recettes fiscales

²⁶ Notamment à travers des coefficients génériques assis sur l'extrapolation de moyennes ou d'autres mesures statistiques perfectibles.

En MDH	Prévision	Réalisation	Ecart en valeur	Taux de réal.
Impôts directs	89 382	91 989	+ 2 607	102,9%
I.S	45 555	49 971	+ 4 416	109,7%
I.R.	40 855	39 307	-1 548	96,2%
Majorations	2 544	2 328	-216	91,5%
Taxe professionnelle	332	338	+ 6	101,8%
Taxe urbaine/d'habitation	48	33	-15	68,8%
Autres impôts directs	48	12	-36	25,0%
Impôts indirects	84 591	84 268	-323	99,6%
T.V.A.	57 985	56 885	-1 100	98,1%
<i>(Intérieure)</i>	22 655	20 907	-1 748	92,3%
<i>(Importation)</i>	35 330	35 978	648	101,8%
T.I.C.	26 607	27 383	776	102,9%
<i>(Tabacs)</i>	9 150	9 920	770	108,4%
<i>(Produits énergétiques)</i>	15 912	15 732	-180	98,9%
<i>(Autres)</i>	1 545	1 731	186	112,0%
Droits de douane	8 931	8 609	-322	96,4%
Droit d'importation	8 906	8 580	-326	96,3%
Autres	25	29	4	116,4%
Enregistrement et timbre	18 059	15 669	-2 390	86,8%

Source : MEF- DTFE / SCRT

74. En matière d'impôts directs, le taux de réalisation supérieur aux prévisions (102,9%) est dû principalement à l'effet combiné d'une performance de l'impôt sur les sociétés de l'ordre de 4,4 MMDH (soit un taux de réalisation de 109,7%) et d'une sous-réalisation des recettes prévues au titre de l'impôt sur le revenu de l'ordre de 1,5 MMDH (soit un taux de réalisation de 96,2%).
75. En matière d'impôts indirects, le taux de réalisation enregistré (99,6%) a été induit par l'impact combiné d'une sous-performance de la taxe sur la valeur ajoutée, inférieure de l'ordre de 1,1 MMDH par rapport aux prévisions, soit un taux de réalisation de 98,1%²⁷ et d'une surperformance pour la taxe intérieure de consommation de l'ordre de 0,7 MMDH, soit 102,9%²⁸ (voir encadré 1 ci-dessous).

²⁷ En raison d'un écart négatif de l'ordre de 1,7 MMDH, sur la TVA intérieure, malgré le bon comportement des recettes de TVA à l'importation.

²⁸ Tirée principalement par l'augmentation de la TIC sur les tabacs.

76. En matière de droits de douane, l'écart enregistré par rapport aux prévisions est dû à des droits d'importation inférieurs aux prévisions de l'ordre de 326 MDH. Cet écart provient d'une réalisation, à législation constante, légèrement supérieure aux prévisions de l'ordre de 49 MDH, largement tirée vers le bas par des variations, assimilées à des mesures nouvelles, peu favorables en matière de droit à l'importation des céréales.
77. Ces variations ont conduit à la réalisation d'un écart négatif de 376 MDH. L'évolution des droits d'importation sur les céréales en 2017, et l'écart entre prévisions et réalisations, sont résumés dans les tableaux ci-dessous :

Tableau 11 : Evolution des taux et de l'écart entre les prévisions et les réalisations des droits d'importation des céréales

Période	Taux DI des céréales	Prévisions		Réalizations	
		Volume	Recettes (MDH)	Volume	Recettes (MDH)
Du 16/08/2016 au 17/05/2017	30%				
Du 18/05/2017 au 30/11/2017	135%				
Du 01/12/2017 au 31/12/2017	30%	34 MQ	1 053,9	36,3 MQ	676,6

Source : MEF – ADII

Encadré 1 : Déclinaison de l'écart entre les prévisions et les réalisations en matière de TVA et de TIC

L'écart enregistré en matière de TVA à l'importation, présentée dans le tableau 9 en montant net correspond à un écart en brut de l'ordre de 925 MDH. Cet écart a été dégagé grâce à une différence positive de +33 MDH sur les prévisions relatives aux "mesures nouvelles" instaurées par la loi de finances, et, pareillement, à une évolution spontanée (à législation constante) supérieure à la prévision de l'ordre de 892 MDH. Ces écarts montrent que les modalités d'appréciation de l'impact des mesures nouvelles ainsi que le modèle prévisionnel des évolutions spontanées demeurent perfectibles.

A son tour, l'écart enregistré en matière de taxe intérieure de consommation qui s'est élevé à 776 MDH est dû intégralement à une différence prévisionnelle concernant l'évolution spontanée de cette taxe (l'unique mesure nouvelle en la matière, relative aux tabacs bruns, n'a pas enregistré d'écart). Ainsi, la réalisation à législation constante de la TIC sur les tabacs a surperformé de 770 MDH par rapport à la prévision qui la concerne, tandis que celle sur les produits énergétiques s'est située en-deçà de la prévision pour un montant égal à 179,8 MDH compensée par un écart positif, à législation constante, sur la TIC appliquée aux autres produits pour un montant de 186 MDH.

2.2. Des recettes fiscales en évolution instable

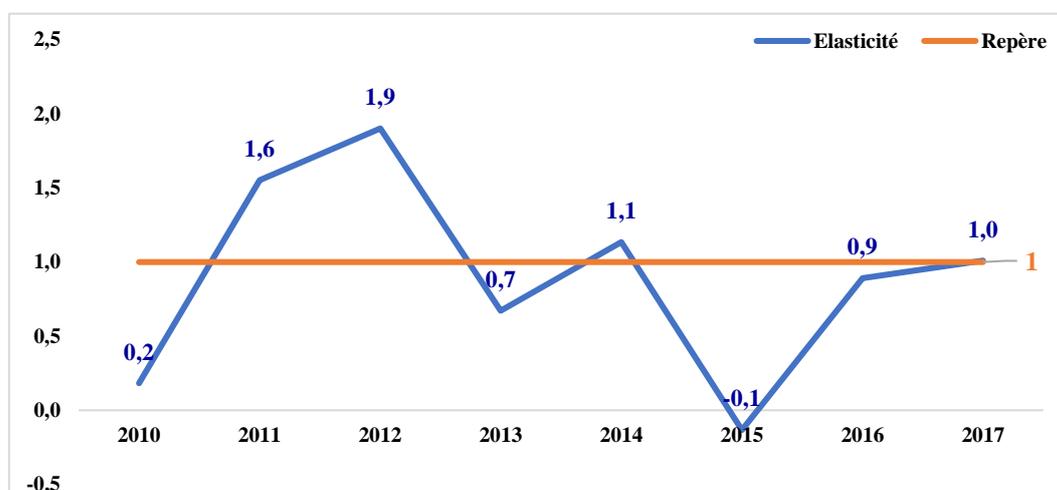
78. Les recettes fiscales réalisées en 2017 ont enregistré une hausse de 6,1% par rapport à celles collectées en 2016. Elles sont passées de 188,9 MMDH à 200,5 MMDH. Cette évolution confirme le caractère instable des variations qui caractérisent cette catégorie de recettes, autour d'un taux de croissance annuel moyen de l'ordre de 3,8% sur la période de 2010 à 2017. Le tableau ci-dessous donne un aperçu de cette évolution :

Tableau 12 : Evolution des recettes fiscales entre 2010 et 2017

En MMDH	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Recettes fiscales	154	163,5	176	174,1	176,1	182,2	188,9	200,5
Taux d'évolution	2,1%	6,2%	7,6%	-1,1%	1,1%	3,5%	3,7%	6,1%

79. Cette instabilité est d'ailleurs reflétée par les fluctuations de l'élasticité²⁹ des recettes fiscales par rapport au PIB³⁰. Ainsi, si cette élasticité est ressortie à 1 en 2017 et 0,9 en 2016, elle a enregistré par ailleurs sur la période 2010 à 2017 des variations importantes. Le graphique ci-dessous en donne un aperçu :

Figure 9 : Evolution de l'élasticité des recettes fiscales au PIB entre 2009 et 2017



80. En outre, la part des recettes fiscales dans les recettes ordinaires suit, de manière modérée, les mêmes fluctuations, comme le montre le tableau suivant :

²⁹ L'élasticité des recettes fiscales est définie comme le rapport du taux de croissance des recettes fiscales au taux de croissance du PIB en valeur.

³⁰ PIB en valeur arrêtés par le Ministère de l'Economie et des Finances, DTFE.

Tableau 13 : Evolution de la part des recettes fiscales dans les recettes ordinaires

En MMDH	2 010	2 011	2 012	2 013	2 014	2 015	2 016	2 017
Recettes fiscales	154	163,5	176	174,1	176,1	182,2	188,9	200,5
Part des recettes fiscales dans les recettes ordinaires	88,5%	87,8%	88,8%	84,5%	82,7%	86,3%	86,7%	87,2%

Source : MEF- DTFE (SCRT)

81. L'évolution des recettes fiscales de 2016 à 2017 (+ 6,1%) est due aux progressions des impôts directs et des impôts indirects respectivement de l'ordre de 8,1% et 6,7%. Ces progressions ont compensé les baisses des droits de douane (-5,1%) et des droits d'enregistrement et de timbres (-1%).
82. Le tableau ci-dessous détaille, par sous-catégorie, les variations enregistrées au niveau des recettes fiscales entre 2016 et 2017 :

Tableau 14 : Evolution des recettes fiscales par nature 2016-2017

En MMDH	2016	2017	Ecart en pourcent.
Impôts directs	85,0	91,9	8,1%
Impôts indirects	78,9	84,2	6,7%
Droits de douane	9,0	8,6	-5,1%
Enregistrement et timbre	15,8	15,6	-1,0%

Source : MEF- DTFE (SCRT)

83. La décomposition de ces évolutions, à l'intérieur de chaque sous-catégorie, par type d'impôt se présente comme suit :

Tableau 15 : Evolution des impôts directs entre 2016 et 2017

Désignation	2016	2017	Ecart	Taux d'évolution
Impôts directs	85 075	91 989	6 914	8,1%
I.S	42 962	49 971	7 009	16,3%
I.R.	39 036	39 307	271	0,7%
Majorations	2 742	2 328	-414	-15,1%
Taxe professionnelle	288	338	50	17,4%
Taxe urbaine/d'habitation	33	33	0	0,0%
Autres impôts directs	14	12	-2	-14,3%
Impôts indirects	78 982	84 268	5 286	6,7%
T.V.A.	52 848	56 885	4 037	7,6%
(Intérieure)	19 338	20 907	1 569	8,1%

Désignation	2016	2017	Ecart	Taux d'évolution
(Importation)	33 510	35 978	2 468	7,4%
T.I.C.	26 134	27 383	1 249	4,8%
(Tabacs)	9 328	9 920	592	6,3%
(Produits énergétiques)	15 222	15 732	510	3,4%
(Autres)	1 585	1 731	146	9,2%
Droits de douane	9 074	8 609	-465	-5,1%
Droit d'importation	9 051	8 580	-471	-5,2%
Autres	24	29	6	25,0%

Source : MEF- DTFE (SCRT)

84. En matière d'impôts directs, la progression est due principalement à une augmentation des recettes collectées au titre de l'impôt sur les sociétés qui ont rapporté un surplus de 7 MMDH par rapport à 2016.
85. Cette augmentation est due à une amélioration des résultats des entreprises du secteur financier, des sociétés pétrolières, de l'agence nationale de la conservation foncière, des cimenteries, des sucreries et des sociétés de télécommunications.
86. L'impôt sur le revenu (IR) enregistre, quant à lui, une quasi-stagnation due à la compensation des progressions³¹ spontanées enregistrées par la baisse des recettes de certaines autres catégories d'IR. En effet, les recettes de l'IR sur les profits immobiliers³² se sont repliées de 5,6% pour s'établir à 4,1 MMDH et celles de l'IR prélevé par la TGR s'est contracté de 6,9% pour s'établir à 8,3 MMDH au titre de l'année 2017.
87. En matière d'impôts indirects, les recettes ont progressé de 6,7% grâce à l'effet combiné des augmentations du produit de la TVA (+4 MMDH) et de la TIC (+1,2 MMDH).
88. La progression, en montant net, de 4 MMDH³³ des recettes collectées au titre de la taxe sur la valeur ajoutée est adossée à l'augmentation de la consommation des ménages. Tandis que l'évolution de 1,2 MMDH enregistrée en matière de taxe intérieure de consommation se décompose à raison de 94,6 MDH de surplus de recettes rapportées par les mesures nouvelles et d'une évolution spontanée de l'ordre de 1,15 MMDH.

³¹ Création de 57.000 nouveaux emplois rémunérés et augmentation des revenus.

³² Le recul de l'IR sur les profits immobiliers pâtit d'une baisse de l'ordre de 7,6 % des transactions immobilières enregistrées en 2017 par rapport à celle de 2016. Cette baisse a été insuffisamment rattrapée par la hausse de 5% des prix des actifs immobiliers, entraînant, *de facto*, une baisse des profits taxables réalisés et partant la baisse de l'IR sur les profits immobiliers évoquée ci-dessus.

³³ Correspondant à une augmentation brute de l'ordre de 5,7 MMDH. Cette recette brute supplémentaire se répartit à raison de 2,2 MMDH pour la TVA intérieure et 3,5 MMDH pour la TVA à l'importation.

Encadré 2 : Explication de l'évolution enregistrée en matière de TVA et de TIC (Mesures nouvelles et évolution spontanée)

En matière de TVA à l'importation, l'évolution de 3,5 MMDH enregistrée en 2017 provient d'un surplus de recettes liée aux mesures nouvelles de l'ordre de 264 MDH et d'une progression spontanée qui s'élève à 3,2 MMDH. Cette évolution, à législation constante, a été atteinte sous l'effet d'une augmentation d'assiette de l'ordre de 23 MMDH, soit un accroissement de 8,9%.

Cet accroissement a entraîné notamment une progression des encaissements de la TVA sur les produits énergétiques qui ont atteint 8,5 MMDH en 2017 contre 7,1 MMDH en 2016, soit 1,4 MMDH de plus (représentant 44% de l'évolution spontanée enregistrée). Une progression induite par la reprise des cours de pétrole qui se sont appréciés de 23,3% par rapport à l'année qui a précédé. Les 1,8 MMDH, d'évolution spontanée, restants ont été enregistrés sur les autres produits autres que ceux énergétiques.

En matière de TIC, les recettes rapportées par les mesures nouvelles concernent la disposition contenue dans la loi de finances pour l'année 2017 consistant à aligner, sur trois ans, la TIC relative aux cigarettes fabriquées avec du tabac brun sur celles fabriquées avec d'autres tabacs. Alors que la progression à législation constante a été tirée par les hausses enregistrées par la TIC sur les produits énergétiques (+ 510 MDH), la TIC sur les tabacs manufacturés (+497,7 MDH) et de la TIC sur les autres produits.

89. En matière de droits de douane, la baisse enregistrée au titre de l'année 2017 (-5,1%) est quasi-intégralement liée à la baisse des droits d'importation. Ces droits représentent 99% des recettes perçues au titre des droits de douane.
90. La baisse des droits d'importation résulte de la compensation de l'évolution spontanée à la hausse de ces droits, à législation constante (+334 MDH), par des mesures, prises en cours d'année, de baisse des droits d'importation du blé tendre (-807 MDH).
91. En effet, les recettes collectées au titre des droits d'importation ont enregistré une augmentation à législation constante de l'ordre de 334 MDH intégralement absorbée par une baisse de 807 MDH des recettes drainées par les mesures prises en 2017 en matière de droits d'importation du blé.
92. Enfin, les recettes additionnelles, provenant des actions de contrôle diligentées par la DGI et l'ADII, ont apporté un surplus de recettes fiscales de l'ordre de 14,9 MMDH. Ce montant est légèrement supérieur à celui enregistré en 2016. Les actions de contrôle de la DGI ont ainsi rapporté 12,2 MMDH en 2017, contre 12 MMDH en 2016, et celles de l'ADII ont rapporté 2,7 MMDH contre 2,8 MMDH en 2016.

2.3. Visibilité de l'effort de recouvrement altérée par une comptabilisation des recettes fiscales en valeur nette

93. Les chiffres relatifs aux recettes collectées au titre de certains impôts figurent dans la loi de finances et dans l'ensemble des situations, états et statistiques du MEF en montants nets, déduction faite des recettes affectées. En effet, le produit de la TVA est affecté à raison de 30% aux collectivités territoriales. Aussi en application des dispositions de l'article 188 de la loi organique n°111-14 relative aux régions et de l'article 7 et 8 de la loi de finances de 2017, le produit de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu est affecté à hauteur de 3% aux régions.
94. Or, la communication des recettes nettes de ces affectations ne contribue pas à la transparence du budget et à sa lisibilité.
95. Elle ne permet pas non plus de renseigner sur le poids réel des évolutions enregistrées au niveau des impôts concernés ainsi que sur le niveau de pression fiscale. Il est à noter que la différence entre les recettes brutes et nettes est de l'ordre de 27 MMDH soit 13,5% des recettes fiscales enregistrées en 2017. Le tableau ci-dessous détaille les différences entre les montants bruts et nets enregistrés en 2017³⁴ :

Tableau 16 : Différence entre les recettes brutes et les recettes nettes

En MDH	Recettes nettes (1)	Recettes brutes (2)	Différence
Impôt sur les sociétés	49.971	51.516	1.545
Impôt sur le revenu	39.307	40.523	1.216
Taxe sur la valeur ajoutée	56.885	81.264	24.379
Total			27 140

(1) Données SCRT – MEF

(2) Calcul Cour des comptes

2.4. Des recettes fiscales concentrées sur un nombre limité de contribuables ou de catégories d'assujettis

96. Les recettes fiscales provenant de certains impôts présentent un risque à cause de leur concentration sur un nombre restreint de contribuables. C'est le cas notamment de l'impôt sur les sociétés qui présente un des taux de concentration les plus élevés. Ce risque pèse d'ailleurs sur l'ensemble des recettes fiscales, en raison de l'importance de la part de cet impôt dans cet ensemble.

³⁴ Hors recettes affectées au CAS masse des services financiers.

97. En effet, en 2017, la moitié du produit de l'IS a été payé par seulement 74 contribuables, soit moins de 2 millièmes des assujettis à cet impôt³⁵.
98. 75% du produit de ce même impôt a été payé par seulement 654 contribuables et 80% par 1.069, alors que le nombre d'entités soumises à l'IS, ayant au moins déposé une déclaration pendant les quatre dernières années, est de 338.779. Le tableau, ci-dessus, récapitule cette situation.

Tableau 17 : Concentration des recettes de l'IS en 2017

Désignation	Nombre de sociétés
Nombre d'entreprises ayant contribué aux recettes d'IS encaissées en 2017 à hauteur de 50%	74
Nombre d'entreprises ayant contribué aux recettes d'IS encaissées en 2017 à hauteur de 75%	654
Nombre d'entreprises ayant contribué aux recettes d'IS encaissées en 2017 à hauteur de 80%	1 069
Total entreprises ayant déclaré pendant les quatre dernières années	338.579

99. En outre, il est à noter qu'en matière d'impôt sur le revenu, selon les données communiquées par la DGI, 70% des entreprises, soumises sous le régime de bénéficiaire réel, se déclarent structurellement déficitaires. Elles constituent un gisement qui pourra contribuer à l'amélioration des recettes fiscales.
100. Par ailleurs, la taxe intérieure de consommation est, à son tour, fortement dépendante des évolutions de la consommation des produits énergétiques³⁶. En effet, la part de cette taxe collectée sur ces produits s'établit aux alentours de 58% créant ainsi une situation de concentration sur cette catégorie. Il est à noter aussi que la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques représente 18% des impôts indirects et 8% des recettes fiscales.
101. Enfin, malgré les efforts consentis par l'Administration en matière d'appréhension de l'assiette fiscale, cette dernière pâtit encore d'une insuffisance en matière d'exploitation du potentiel fiscal. A ce titre, l'un des principaux foyers dont l'exploitation n'est pas encore optimisée est celui relatif aux professions libérales et au secteur informel³⁷.

³⁵ A partir de l'analyse de la base des assujettis à l'impôt sur les sociétés.

³⁶ S'agissant d'une taxe spécifique et non Ad valorem.

³⁷ Enquête nationale sur le secteur informel élaborée par le HCP, présentation du résultat du 12/10/2016.

2.5. Des taxes parafiscales relativement importantes

102. En plus des recettes fiscales, d'autres prélèvements obligatoires sont opérés sous forme de taxes parafiscales. Ces taxes sont affectées à des organismes publics autres que l'Etat et les collectivités territoriales.

103. Le montant total recensé des taxes parafiscales, bénéficiant aux EEP, s'est établi en 2017 à 3,8 MMDH, soit l'équivalent de 1,9% des recettes fiscales perçues au cours de la même année. Les établissements concernés sont résumés dans le tableau ci-dessous :

Tableau 18 : Répartition des principales taxes parafiscales par EEP en 2017

Organismes bénéficiaires	Taxes parafiscales	Montant (En MDH)
OFPPT	La Taxe de Formation Professionnelle	2 214,8
ONMT	La Taxe de Promotion Touristique (TPT) et la Taxe sur l'Aérien	476,0
ONP	La Taxe sur le Poisson Pélagique et la Taxe d'Affrètement pour la Pêche des Espèces Pélagiques	286,0
SNRT	La Taxe pour la Promotion du Paysage Audiovisuel National, collectée par l'ONEE, les Régies de distribution et les sociétés délégataires	274,0
EACCE, ANPME, CMPE et MDA	La Taxe Parafiscale à l'Importation	224,5
CNPAC	Diverses taxes instituées à son profit (Assurés, Assurances, Carburant, Automobile, Contrôle Technique des Véhicules et Auto-écoles)	159,2
ONICL	La Taxe de Commercialisation des Céréales et des Légumineuses et la Taxe de Commercialisation et de Stockage des Orges	92,7
Entraide Nationale	Pari Mutuel Urbain Marocain	70,1
INRH	Taxe de recherche scientifique et pêche halieutique	17,4
Total		3 814,7

Source : MEF- DEPP et ADII.

104. A ce titre, certaines taxes parafiscales affectées aux EEP ont été instituées par des lois ordinaires. Elles ne répondent en conséquence pas à la définition des taxes parafiscales donnée par l'article 67 de la LOF et n'ont donc pas été recensés dans le tableau ci-dessus³⁸. Il s'agit en l'occurrence de :

³⁸ Ne sont pas non plus mentionnés dans le tableau, 31 autres prélèvements (Composés de 16 taxes, 12 ressources affectées et 3 taxes et droits de l'Etat) créés par des lois de finances et affectés à 19 comptes d'affectation spéciale. La Cour dispose d'une liste non exhaustive de ces prélèvements (celles opérés par l'ADII) qui arrête leur montant à 4,5 MMDH. Le Rapport de l'IGF (N° 5792) sur les taxes parafiscales les fixe à 7,7 MMDH.

- La taxe professionnelle affectée aux chambres professionnelles ;
- La surtaxe d'abatage.

105. Le cadre légal de ces taxes parafiscales se caractérise par de larges pouvoirs confiés au pouvoir exécutif, notamment en matière de création et de reconduction.

106. Ces taxes parafiscales devraient être encadrées pour leur création. De même, les informations les concernant devraient à leur tour accompagner les projets de lois de finances.

3. Les recettes non fiscales

107. Les recettes non fiscales se composent de trois sous-catégories de recettes : des versements des établissements publics et des entreprises détenues en tout ou partie par l'Etat, du fruit des cessions de participations publiques et des "autres recettes"³⁹.

108. Les recettes en provenance des établissements et entreprises publics comprennent les produits provenant des organismes financiers, les produits de monopole, les parts de bénéfices et contributions des EEP, les dividendes provenant des sociétés à participation publique, les redevances pour l'occupation du domaine public et d'autres produits.

109. La sous-catégorie "autres recettes" comprend, en plus des dons des pays du CCG, les recettes des fonds de concours, les recettes en atténuation de dépenses de la dette⁴⁰, la redevance du gazoduc et des recettes diverses perçues par différents ministères⁴¹.

110. La sous-catégorie "recettes privatisations" enregistre la part revenant au budget général au titre des produits provenant des cessions par l'Etat de ses entreprises ou participations publiques⁴².

111. Cette catégorie de recettes se caractérise par le non régularité de sa contribution au financement du budget général. Ainsi, au titre de l'année 2017, les recettes non fiscales encaissées se sont élevées à 25,8 MMDH soit une part de 11% dans les recettes du budget

³⁹ Comprenant entre autres les dons des pays du Conseil de coopération du Golf.

⁴⁰ Ces recettes s'apparentent à une récupération de dépenses indues. En effet, en période de baisse des taux, le recours à la technique d'assimilation permet de vendre des titres à un prix supérieur à leur valeur faciale. La différence entre le prix d'émission et la valeur faciale, enregistrée en dette, est une recette de trésorerie enregistrée dans la rubrique "Recettes en atténuation des dettes". Elles comprennent également, en plus des plus-values, la fraction des intérêts versés par les souscripteurs des bons du Trésor au titre de la période séparant la date d'assimilation et celle de la ligne initiale. Ces recettes sont des recettes imputées au budget général et non aux comptes de trésorerie.

⁴¹ Cette sous-catégorie comprend également d'autres recettes notamment : le produit des domaines, les intérêts sur placements et avances, les intérêts sur les opérations de gestion de la trésorerie publique et la redevance de pêche.

⁴² Les recettes de privatisation font, en principe, l'objet d'une répartition entre le Fonds Hassan II pour le Développement Economique et Social et le CST intitulé « Fonds de Développement Industriel et des Investissements ».

général, consacrant ainsi le recul enregistré dans cette catégorie depuis 2014. Le tableau ci-dessous présente l'évolution des recettes non fiscales et celle de leur part dans les recettes ordinaires depuis 2010.

Tableau 19 : Evolution des recettes non fiscales et de leur part dans les recettes ordinaires

En MMDH	2 010	2 011	2 012	2 013	2 014	2 015	2 016	2 017
Recettes non fiscales (En MMDH)	16,2	25,2	22,2	28,9	35,6	25,5	25,8	25,8
Part des recettes non fiscales dans les recettes ordinaires	9,3%	13,5%	11,2%	14,0%	16,7%	12,1%	11,9%	11,2%

Source : MEF – DTFE

112.L'examen des recettes non fiscales au titre de l'année 2017 a permis de relever les constats suivants :

3.1. Des recettes non fiscales s'écartant des prévisions

113.Contrairement aux recettes fiscales, les recettes non fiscales enregistrent des écarts relativement importants par rapport aux recettes prévues. En effet, ces recettes, mises à part celles provenant des EEP, sont difficilement prévisibles en raison de leur hétérogénéité, leur caractère non récurrent (cas des dons) et parfois leur émiettement (cas des recettes diverses collectées par plusieurs départements ministériels).

114.En effet, la méthode, la plus fréquemment utilisée, encadrant leurs prévisions est l'application de taux ou de montants forfaitaires de progression aux réalisations des années précédentes.

115.Il en est de même pour les recettes des EEP dont l'exercice de prévision serait perfectible avec la généralisation des politiques de dividendes qui pourrait cadrer et rationaliser les transferts financiers entre l'Etat et ses EEP. A ce jour seules quatre⁴³ entreprises publiques ou à participation publique en disposent.

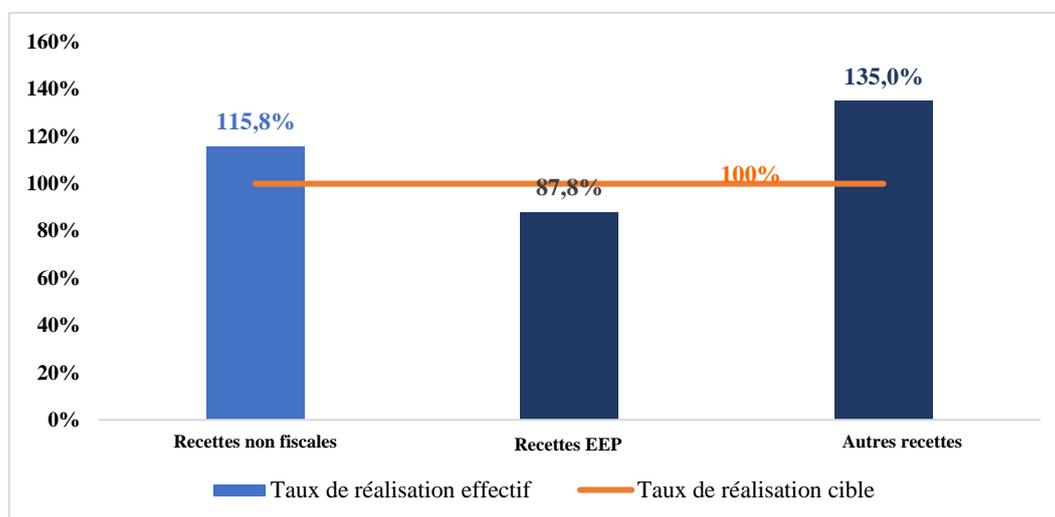
116.La mise en place d'une politique des dividendes et des autres contributions des EEP au budget général de l'Etat, au sens large, est d'ailleurs l'un des projets majeurs du MEF dans le cadre de sa stratégie de Gestion Active du Portefeuille Public (GAP), visant, d'une part, à améliorer la performance de ces entités et d'autre part à pérenniser et développer leur contribution annuelle au BGE.

⁴³ Il s'agit en l'occurrence de : IAM, OCP, Barid Al Maghrib et SODEP.

117. Au titre de l'année 2017, les recettes non fiscales se sont établies à 25,8 MMDH contre une prévision de 22,3 MMDH soit un surplus d'environ 16 %. Ce résultat s'explique par l'effet combiné de la réalisation inférieure aux prévisions en matière de versements des EEP compensée par des encaissements supérieurs aux prévisions pour les "autres recettes".

118. Ainsi, les recettes provenant des EEP n'ont rapporté que 7,9 MMDH contre 9 MMDH prévus, soit un taux de réalisation de la prévision de l'ordre de 88%, tandis que la sous-catégorie "autres recettes" a drainé un flux financier de 17,8 MMDH contre 13,2 MMDH prévu, soit un taux de réalisation de 135%. Il est à noter qu'aucune recette de privatisation n'avait été prévue au titre de la loi de finance de 2017 et qu'aucune cession n'a été réalisée. Le graphique ci-dessous présente les taux de réalisation des prévisions relatives aux recettes non fiscales ainsi que sa déclinaison par sous-catégorie :

Figure 10 : Taux de réalisation des recettes non fiscales et de leurs composantes



119. L'écart sur prévision en matière de recettes des EEP (-1,1MMDH) est principalement issu des écarts enregistrés au niveau des dividendes provenant des sociétés à participation publique (-0,6 MMDH) et des produits provenant des organismes financiers (-0,5 MMDH). Le tableau ci-dessous récapitule les écarts entre les prévisions et les réalisations des recettes provenant des EEP (montants en MDH⁴⁴) :

⁴⁴ Afin de mieux dégager les écarts.

Tableau 20 : Ecart entre prévisions et réalisation des recettes provenant des EEP

Désignation	Prévision LF 2017	Exécution 2017	Ecart prévisions et réalisations
Produits provenant d'organismes financiers	1 232,00	714,52	-517,48
Produits de monopole	2 000,00	2 400,00	400,00
Parts de bénéfices et contributions des EEP	1 356,00	1 108,00	-248,00
Dividendes provenant des sociétés à participation publique	4 069,27	3 469,04	-600,23
Redevance pour l'occupation du domaine public	300,00	200,00	-100,00
Autres produits	110,00	66,11	-43,89
Total	9.067,27	7.957,67	-1.109,60

Source : MEF – DEPP

Encadré 3 : Décomposition des écarts enregistrés en matière de recettes non fiscales

Dans le détail, l'écart sur prévision en matière de recettes des EEP s'explique par nature comme suit :

- Produits provenant d'organismes financiers : un écart généralisé en matière de versements des principaux contributeurs a été enregistré. Ainsi, la Caisse de Dépôt et de Gestion (-272 MDH), la Caisse Centrale de Garantie (-20 MDH) et le Fonds d'Equipement Communal (-100 MDH) n'ont rien versé à l'Etat, et Bank Al Maghrib (-137 MDH⁴⁵) et le Crédit Agricole du Maroc (-61,7 MDH) ont versé moins que prévu.
- Dividendes provenant des sociétés à participation publiques (-600 MDH) : ces dividendes ont accusé un écart conséquent pour l'OCP (-659 MDH) auquel se sont ajoutés les écarts sur dividendes de la SNTL (-35 MDH) et de Barid Al Maghrib (-22,5 MDH). Ces écarts ont été insuffisamment compensés par les dividendes supérieurs à la prévision versés par IAM (+77 MDH) et la SODEP (+37,4 MDH).
- Parts des bénéfices et contributions des EEP : ces parts ont également enregistré un écart de réalisation dû principalement à la sous-réalisation des versements prévus pour l'ONHYM (-150 MDH) et l'ANRT (-100 MDH).
- Produits de monopole : ces produits ont permis de réduire l'ampleur de l'écart entre les prévisions et les réalisations des remontées des EEP grâce à la performance de l'ANFCC (+400 MDH).

⁴⁵ Détail Bank Al Maghrib : +63 MDH au titre de la commission de change et -200 MDH au titre des parts de bénéfices

- Redevance pour l'occupation du domaine public : ces redevances ont été moindre que prévues en raison de la redevance payée par les opérateurs exploitant les réseaux publics de télécommunications⁴⁶ (-100 MDH).

Dans le détail, l'écart sur prévision en matière « des autres recettes » a été principalement enregistré grâce aux écarts positifs sur les dons des pays du CCG (+1,5 MMDH), les fonds de concours (+2,2 MMDH) et les recettes diverses (+1,5 MMDH) malgré les écarts négatifs enregistrés en matière de redevance du gazoduc (-0,28 MMDH) et des recettes en atténuation des dépenses de la dette (-0,38 MMDH).

3.2. Des recettes non fiscales impactées par les dons

120. Les recettes non fiscales réalisées en 2017 sont restées quasi-stables par rapport à celles enregistrées en 2016. Elles ont seulement enregistré une légère baisse de 0,3 %.

121. Cette stabilité est cependant due à l'impact combiné d'une diminution des recettes provenant des EEP et d'une augmentation des "autres recettes".

122. Ainsi, pour les recettes issues des EEP, l'année 2017 a été marquée par une baisse de l'ordre de 226 MDH (de 8,1 MMDH en 2016 à 7,9 MMDH en 2017). Le tableau ci-dessous détaille les évolutions entre 2016 et 2017 (chiffres en MDH) :

Tableau 21 : Evolutions enregistrées en matière de remontées des EEP entre 2016 et 2017

Désignation	Exécution 2016	Exécution 2017	Ecart
Produits provenant d'organismes financiers	748,6	714,52	-34,08
Produits de monopole	1 500,00	2 400,00	900,00
Parts de bénéfices et contributions des EEP	1070,25	1 108,00	37,75
Dividendes provenant des sociétés à participation publique	4 559,95	3 469,04	-1.090,91
Redevance pour l'occupation du domaine public	160,00	200,00	40,00
Autres produits	145,63	66,11	-79,52
Total	8 184,43	7 957,67	-226,76

Source : MEF- DEPP

⁴⁶ Forfait de 100 MDH versé par IAM, cf. développements ultérieurs.

123. La baisse enregistrée est due à une régression de l'ordre de 1 MMDH des dividendes provenant des sociétés publiques. Cette situation s'explique par le versement d'un dividende en net recul par l'OCP (-659 MDH)⁴⁷ et la SODEP (-450 MDH)⁴⁸, les dividendes de la Holding Al Omrane ont pour leur part augmenté (+50 MDH).

124. Cette baisse a, cependant, été compensée par des produits de monopole en nette augmentation, du fait de l'évolution de la contribution de l'ANFCC qui a contribué en 2017 avec un montant supérieur de 900 MDH de plus par rapport à 2016 (en passant de 1,5 MMDH à 2,4 MMDH).

125. L'amélioration des "autres recettes" est, quant à elle, due aux dons des pays du CCG en nette augmentation par rapport à 2016. En effet, ces dons sont passés de 7,2 MMDH en 2016 à 9,5 MMDH en 2017, soit une hausse de 2,3 MMDH. Le tableau ci-dessous récapitule les évolutions des composantes des « autres recettes ».

Tableau 22 : Evolutions enregistrées au niveau des composantes des "autres recettes"

En MMDH	2016	2017	Ecart
Dons pays CCG	7,2	9,5	2,3
Fonds de concours	2,1	2,2	0
Recettes en atténuation	1,8	0,6	-1,2
Redevances Gazoduc	0,9	1	0
Recettes diverses	4,8	4,3	-0,5
Total	17,2	17,8	0,6

Source : MEF –DTFE

126. L'augmentation des dons a permis de couvrir les baisses enregistrées au niveau des recettes en atténuation de dettes (-1,2 MMDH)⁴⁹ et des recettes diverses (-0,5 MMDH).

127. Enfin, il est à noter que les recettes non fiscales de 2017 ne comprennent pas de recettes provenant de cessions de titres de participation. Celles-ci avaient alimenté le budget général de l'Etat de 570 MDH en 2016⁵⁰ avec la cession des parts de l'Etat dans la SOMED.

⁴⁷ Passant de 2 MMDH à 1,34 MMDH.

⁴⁸ Passant de 750 MDH à 300 MDH.

⁴⁹ Produit résultant de la vente de titres à un prix supérieur à leur valeur faciale en raison de leur « assimilation » à des titres précédemment émis.

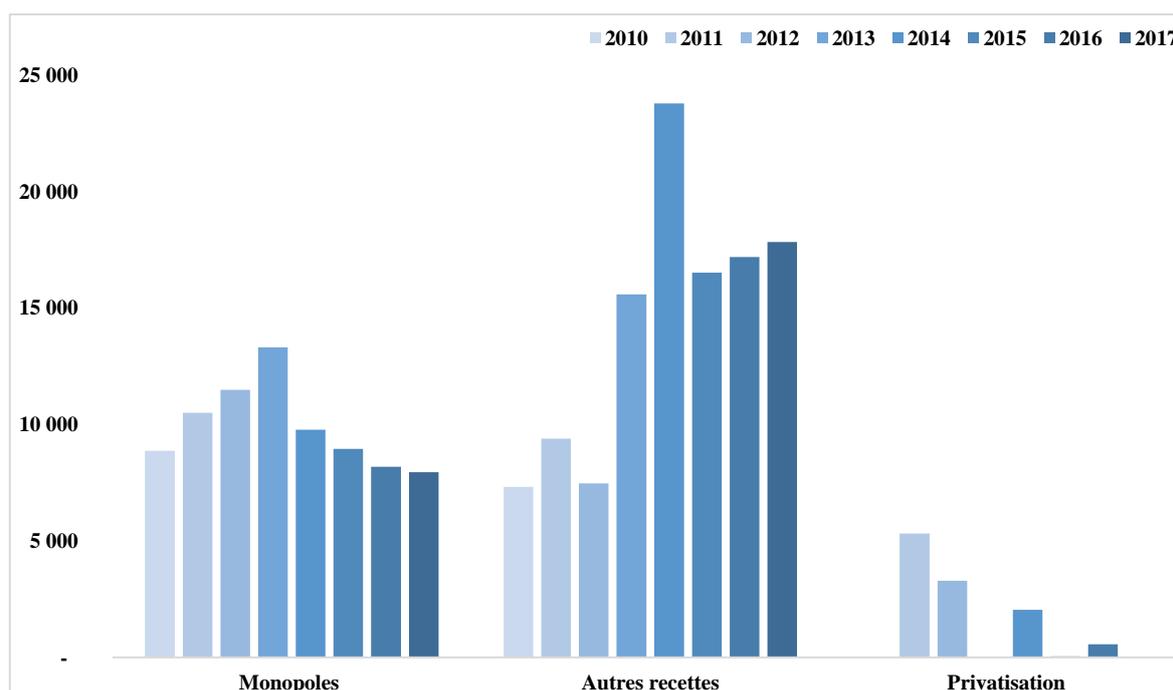
⁵⁰ Le produit de cession partielle de la SODEP (1,9 MM.DH), enregistré en 2016, a été réparti à parts égales entre le Fonds Hassan II pour le Développement Economique et Social et le CST intitulé « Fonds de Développement Industriel et des Investissements ».

3.3. Une tendance à la transformation de la structure des recettes non fiscales

128. L'évolution des recettes non fiscales enregistrée entre 2016 et 2017 analysée ci-dessus montre une tendance à l'inversement de la structure de ces recettes. En effet, les reculs enregistrés en matière de recettes en provenance des EEP et des cessions de titres sont rattrapés par une progression à due concurrence des autres recettes.

129. Le graphique ci-dessous, illustre cette inversion à travers l'évolution des trois catégories de recettes non fiscales sur la période s'étalant de 2010 à 2017.

Figure 11 : Evolution des recettes non fiscales par sous-catégorie



130. Cette inversion de tendance peut s'expliquer, d'une part, en matière de recettes provenant des EEP, par l'impact de la conjoncture, la composition et l'endettement du secteur des EEP et, d'autre part, en matière des "autres recettes", par l'augmentation, depuis 2013, de plus en plus importante des dons des pays du CCG.

131. En effet, ces dons ont continué à croître depuis 2013 jusqu'à constituer plus de la moitié des "autres recettes" et 37% des recettes non fiscales. Le tableau ci-dessous fait état de cette situation :

Tableau 23 : Part des dons dans la catégorie "autres recettes"

En MMDH	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Autres recettes	7,3	9,3	7,4	15,5	23,8	16,5	17,2	17,8
Dons pays CCG	0	0	0	5,1	13,1	3,7	7,2	9,5
Part des dons dans les autres recettes	-	-	-	33,1%	55,1%	22,5%	42,0%	53,5%

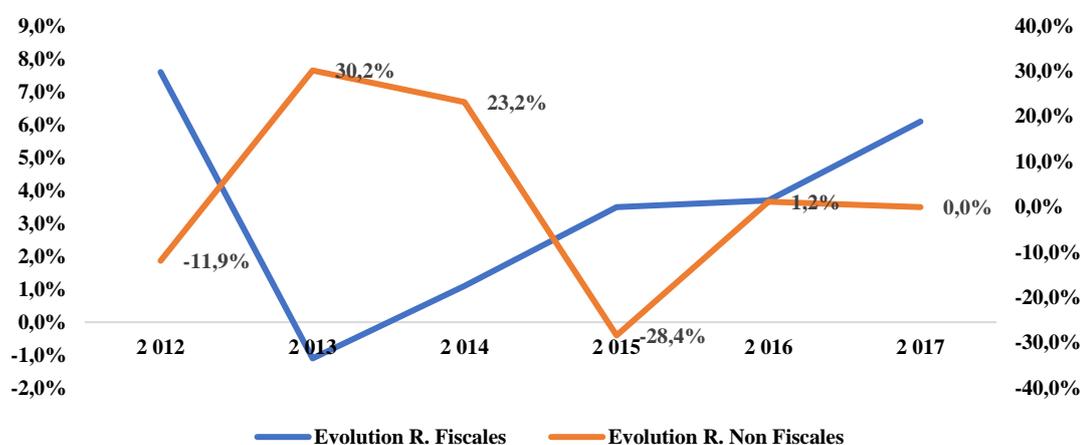
Source : MEF- DTFE (SCRT)

3.4. Des recettes ordinaires ajustées par les recettes non fiscales

132.L'analyse de l'évolution des recettes non fiscales durant les dernières années révèle qu'elles sont souvent négativement corrélées par rapport à celles des recettes fiscales. En effet, le caractère relativement composite de ces recettes en fait une variable d'ajustement des éventuels tassements en matière de collecte de recettes fiscales qui, elles, dépendent de facteurs exogènes et de certaines fragilités en matière d'assiette. Par conséquent, chaque baisse des recettes fiscales s'accompagne d'un appel supplémentaire aux recettes non fiscales.

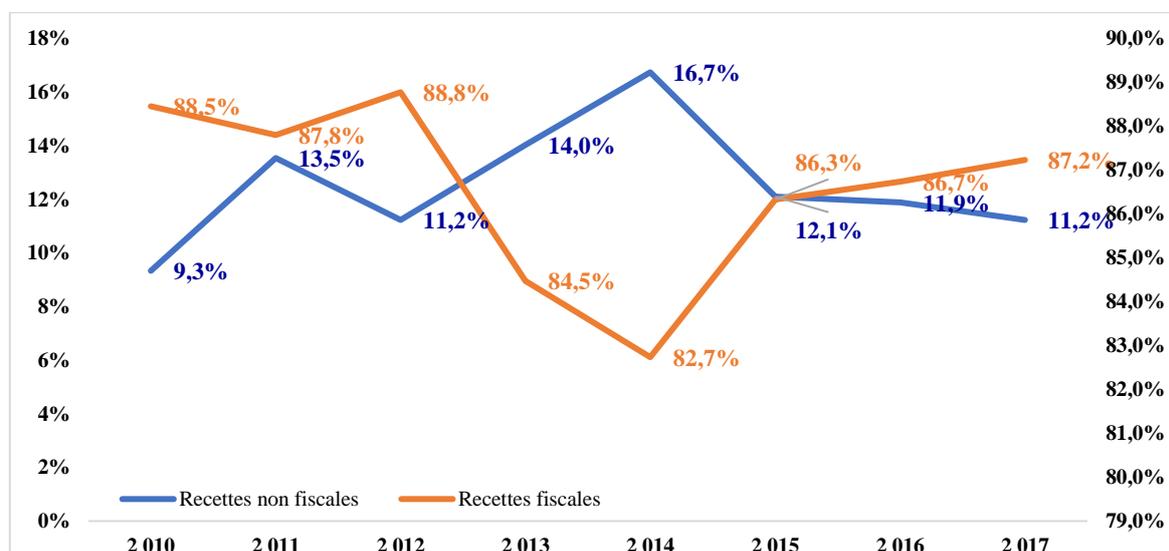
133.Le graphique ci-dessous illustre la corrélation négative qui existe entre l'évolution des recettes fiscales et celle des recettes non fiscales sur la période s'étalant de 2012 à 2017.

Figure 12 : Corrélation négative entre l'évolution des recettes fiscales et des recettes non fiscales



134.En conséquence, l'évolution des parts respectives de chacune de ces deux catégories dans les recettes ordinaires suit la même tendance comme l'illustre le graphique ci-dessous :

Figure 13 : Evolution de la part des recettes fiscales et non fiscales dans les recettes ordinaires



3.5. Des recettes provenant des EEP concentrées sur un nombre limité de contributeurs

135. Les recettes provenant des EEP se sont établies en 2017 à 7,9 MMDH enregistrant, comme évoqué ci-dessus, une légère baisse par rapport à 2016. Cet essoufflement apparent des produits issus du portefeuille public provient du ralentissement des versements de certains principaux contributeurs pour des raisons conjoncturelles. Cette situation met en exergue le risque lié à la concentration des recettes sur un nombre limité de contributeurs.

136. En effet, à titre d'illustration, la Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG), qui a fait partie des principaux établissements publics en matière de versements de parts de bénéfices, n'a pas contribué, pour la deuxième année consécutive, aux recettes non fiscales de l'année 2017. La contribution de l'OCP SA ayant connu une baisse des dividendes remontés puisqu'il n'a versé que 1,3 MMDH en 2017 contre 2 MMDH en 2016.

137. Le ralentissement des versements de ces organismes a engendré une différence par rapport à l'année précédente de l'ordre de 1 MMDH, soit 12,5% du montant total des recettes des EEP. Le tableau ci-dessous présente le poids des principaux contributeurs dans la formation des recettes issues des EEP en 2017 (en MMDH) :

Tableau 24 : Principaux contributeurs aux recettes issues des EEP (en MDH)

Contributeurs	Montant	Part
ANCFCC	2 400	30,2%
IAM	1 425,7	17,9%
Groupe OCP	1 340,5	16,8%
Bank Al-Maghrib	556,1	7,0%
ONDA	500,0	6,3%
SODEP	299,4	3,8%
ANP	270,0	3,4%
ONHYM	200,0	2,5%
Autres	965,97	12,1%
Total	7 957,67	100,0%

Source : MEF – DEPP

3.6. Exploitation insuffisante des redevances domaniales

138. Les principales redevances perçues en 2017 par l'Etat au titre de l'occupation du domaine public sont celles versées par les opérateurs exploitant les réseaux publics de

télécommunications⁵¹, par l'Office National des Aéroports (ONDA) (100 MDH) et enfin par l'Agence Nationale des Ports (ANP) (de l'ordre de 100 MDH).

139. Excepté une révision à la hausse de la redevance de l'ANP, passée de 60 MDH en 2016 à 100 MDH en 2017, ces redevances n'ont connu aucun changement durant les dernières années. De surcroît, la redevance annuelle versée par IAM en tant qu'exploitant des réseaux publics de télécommunications était forfaitaire en vertu du décret n°2-98-521 du 6 octobre 1998. Cette situation a prévalu jusqu'en 2016, date de l'adoption du décret n° 2-16-003 qui a harmonisé les modalités de calcul de cette redevance.

140. Néanmoins, les redevances versées en 2017 l'ont été sur la même base forfaitaire de 100 MDH. L'effort de mise en conformité de ces redevances avec les nouvelles règles de calcul se heurte à l'absence d'un inventaire et d'une revalorisation des installations réalisées pendant les dernières années.

141. Par ailleurs, les redevances versées par l'ONDA et l'ANP sont elles aussi arrêtées de manière forfaitaire compte non tenu de la situation des autorisations attribuées, des révisions des redevances à réaliser et de l'inventaire du domaine réellement occupé, conformément aux clauses des cahiers des charges correspondants.

142. L'ensemble des redevances précitées procurent donc des recettes inférieures aux recettes potentielles.

4. Les dépenses fiscales

143. Les dépenses fiscales⁵² se traduisent par une renonciation par l'Etat à une partie des recettes fiscales qui pourraient lui revenir afin de soutenir le secteur productif ou social et contribuer à l'atteinte des objectifs des politiques publiques.

144. Les 418 mesures dérogatoires recensées en 2017 viennent ainsi diminuer les recettes fiscales de l'Etat pour un montant qui s'établit à 33,4 MMDH, soit 15% des recettes fiscales nettes enregistrées au titre de l'année. L'évolution, le suivi et l'évaluation des dépenses fiscales appellent les observations suivantes :

4.1. Des dépenses fiscales en progression

145. Le montant des mesures dérogatoires recensées en 2017 s'est élevé à 33,4 MMDH, soit une progression de l'ordre de 1 MMDH par rapport à celle enregistrée en 2016 (32,4 MMDH). Cette progression confirme celle enregistrée une année auparavant au titre de

⁵¹ 66 MDH perçus entre 2016 et 2017.

⁵² Mesures incitatives prises par l'Etat sous forme d'exonérations, déductions, abattements, réductions, taxation forfaitaire ou facilité de trésorerie.

laquelle le montant de ces mesures aurait augmenté de 0,7 MMDH comparativement à 2015.

146. Ces dépenses se répartissent entre 309 mesures évaluées sur un total de 418 mesures recensées. L'année 2017 a vu l'adoption de 11 nouvelles mesures dérogatoires qui n'ont, cependant, pas toutes été évaluées puisque seules trois mesures supplémentaires l'ont été par rapport à 2016. La part des mesures dérogatoires évaluées sur celles recensées a, en conséquence, légèrement baissé pour s'établir à 74 % contre 75% en 2016.

147. Il est à noter à ce titre que le système d'évaluation actuel, visant à estimer le coût budgétaire des dépenses fiscales, s'appuie essentiellement sur des statistiques descriptives simples basées sur les déclarations fiscales et les informations collectées au niveau des certains départements sans s'assurer de la réalisation des objectifs attendus de ces dépenses et leur impact socio-économique.

Le tableau ci-dessous récapitule l'évolution en nombre des dépenses fiscales depuis 2014 :

Tableau 25 : Evolution des dépenses fiscales entre 2014 et 2017

Désignation	2014	2015	2016	2017
Mesures dérogatoires recensées (en nombre) (1)	402	399	407	418
Dont mesures dérogatoires évaluées (en nombre) (2)	300	300	306	309
Part (2) / (1)	74,6%	75,2%	75,2%	73,9%

Source : Rapport sur les dépenses fiscales accompagnant le PLF 2018 et DTFE

148. Par ailleurs, en termes relatifs, le ratio des dépenses fiscales rapportées aux recettes fiscales s'est établi en 2017 à 16,7% confirmant ainsi sa tendance baissière depuis 2014. Cette tendance s'explique, cependant, par une évolution favorable du dénominateur et par la baisse du pourcentage des mesures évaluées. Le tableau ci-dessous présente l'évolution des dépenses fiscales par rapport aux recettes fiscales depuis 2014 :

Tableau 26 : Evolution des dépenses fiscales par rapport aux recettes fiscales (2014-2017)

Désignation	2014	2015	2016	2017
Mesures évaluées (en MDH) (3)	34 407	31 749	32 423	33 421
Recettes fiscales (en MDH) (4)	176 158	182 254	189 639	200 535
Part (3) / (4)	19,5%	17,4%	17,1%	16,7%

Source : Rapport sur les dépenses fiscales accompagnant le PLF 2018 et DTFE

4.2. Des dépenses fiscales relativement concentrées

149. Les mesures prises en matière de taxe sur la valeur ajoutée constituent près de la moitié des mesures dérogatoires accordées en 2017, soit 16,2 MMDH. L'importance de cette taxe, comme support des dépenses fiscales, a été confirmée par l'augmentation, entre 2016 et

2017, des dérogations qui y sont accordées de l'ordre de 1,1 MMDH. Cette évolution explique, d'ailleurs, en grande partie la progression enregistrée pour les dépenses fiscales dans leur ensemble.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution et la part des principaux impôts dans les dépenses fiscales :

Tableau 27 : Evolution et la part des principaux impôts dans les dépenses fiscales

En millions de dirhams	2016	2017	Part dans les dépenses fiscales	Variation (en valeur)
Taxe sur la Valeur Ajoutée	15 161	16 267	48,7%	1 106
Impôt sur les Sociétés	5 150	4 533	13,6%	- 617
Impôt sur le Revenu	4 165	4 465	13,4%	300
Droits d'Enregistrement et de Timbre	3 692	4 038	12,1%	346
Total	32 423	33 421	87,7%	998

Source : Rapport sur les dépenses fiscales accompagnant le PLF 2018

150. Par ailleurs, en matière de répartition sectorielle, les dépenses fiscales sont relativement concentrées sur certains secteurs. Ainsi, le secteur immobilier bénéficie à lui seul de 25% des dépenses fiscales évaluées, accordées à travers 37 mesures, pour lesquels l'Etat a renoncé à 8,4 MMDH. Ce niveau de concentration se hisse à 48% si l'on ajoute les secteurs de la prévoyance sociale et de l'agriculture. Ainsi, le secteur de la prévoyance sociale bénéficie de 14 mesures pour un montant de 4,2 MMDH et celui de l'agriculture de 24 mesures pour un montant de 3,3 MMDH.

4.3. Gouvernance et pilotage insuffisants des dépenses fiscales

151. Bien que certaines améliorations aient été constatées durant les dernières années, notamment en matière de recensement et d'évaluation des dépenses fiscales⁵³, la gouvernance de ces dépenses pâtit encore de certains dysfonctionnements qui entravent l'optimisation.

152. En effet, le recours aux dépenses fiscales s'opère en l'absence de règles qui l'encadrent : ce mode d'incitation est souvent retenu sans critères de comparaison par rapport à d'autres modes d'intervention. Dans ces conditions, les dépenses fiscales se sont multipliées et,

⁵³ Dans le sens du chiffrage des montants auxquels l'Etat renonce au titre des dépenses fiscales.

partant, les pertes de recettes fiscales sont devenues de plus en plus importantes, mais pas toujours cohérentes et complémentaires.

153. Ces dépenses fiscales progressent, d'ailleurs plus, depuis 2015, que les dépenses budgétaires. Le tableau ci-dessous présente l'évolution comparée des dépenses fiscales et des dépenses budgétaires depuis 2015 (en MDH) :

Tableau 28 : Evolution des dépenses fiscales et des dépenses budgétaires entre 2015 et 2017

Désignation	2015	2016	2017
Dépenses fiscales	31 749	32 423	33 421
Evolution en %	-	2,1%	3,1%
Dépenses ordinaires	200 820	200 581	205 761
Evolution en %	-	-0,1%	2,6%

154. En outre, les dépenses fiscales sont souvent concédées sans objectifs clairs, ni chiffrage des coûts et ni limite dans le temps. En effet, la quasi-totalité des mesures fiscales dérogatoires a été créée sans limite temporelle de leur validité. Cette absence de limitation permet la reconduction des mesures, d'année en année, sans que leur pertinence et leur efficacité socio-économique ne soient évalués.

155. De même, si le rapport sur les dépenses fiscales accompagnant le projet de la loi de finances mentionne certains objectifs associés à chacune des mesures, aucun de ces objectifs n'est quantifié ni quantifiable. Ces objectifs ne sont retracés dans aucun autre document budgétaire.

156. Par ailleurs, l'absence d'obligation d'évaluer systématiquement le coût des mesures fiscales engendre une méconnaissance de leur coût total et l'effet d'ensemble de ces dérogations sur les recettes fiscales.

157. Enfin, la gouvernance des dépenses fiscales est faible puisqu'aucune instance de pilotage, de suivi et d'évaluation ne leur est dédiée. En conséquence, la gestion de ces dépenses se réduit à la collecte des statistiques, au calcul des manques à gagner et à l'élaboration de quelques rares études d'évaluation se rapportant à certaines d'entre elles.

158. Cette faiblesse conduit à des productions de données et de documents insuffisantes pour enrichir le débat. En effet, à l'occasion de l'examen des projets des lois de finances, les nouvelles mesures fiscales dérogatoires proposées ne sont pas appuyées d'analyses solides et de prévisions chiffrées suffisamment élaborées.

159. Ainsi, les discussions se font en l'absence de cadre arrêtant les objectifs annuels et pluriannuels recherchés par les dépenses fiscales. Elles se font aussi en l'absence d'un montant total prévisionnel de ces dépenses, contrairement au processus d'encadrement budgétaire relatifs aux dépenses et aux recettes.

Recommandations

En matière de recettes, la Cour des comptes recommande ce qui suit :

- *Procéder à la mise à niveau des modèles prévisionnels de recettes afin de stabiliser et améliorer davantage la qualité des prévisions budgétaires.*
- *Mieux valoriser les recettes liées aux redevances domaniales afin, notamment, de stabiliser la contribution des recettes non fiscales dans les recettes de l'Etat.*
- *Continuer l'effort entrepris pour l'élargissement de l'assiette fiscale.*
- *Enrichir le contenu des situations relatives aux résultats de l'exécution du budget à travers l'information et la communication de données, notamment, sur les recettes fiscales brutes réalisées, les taxes parafiscales encaissées et les dépenses fiscales réalisées.*

III. Les dépenses

1. Aperçu général

160. La structure des dépenses globales (hors amortissement de la dette à moyen et long terme) exécutées au titre de l'année 2017 se présente comme suit :

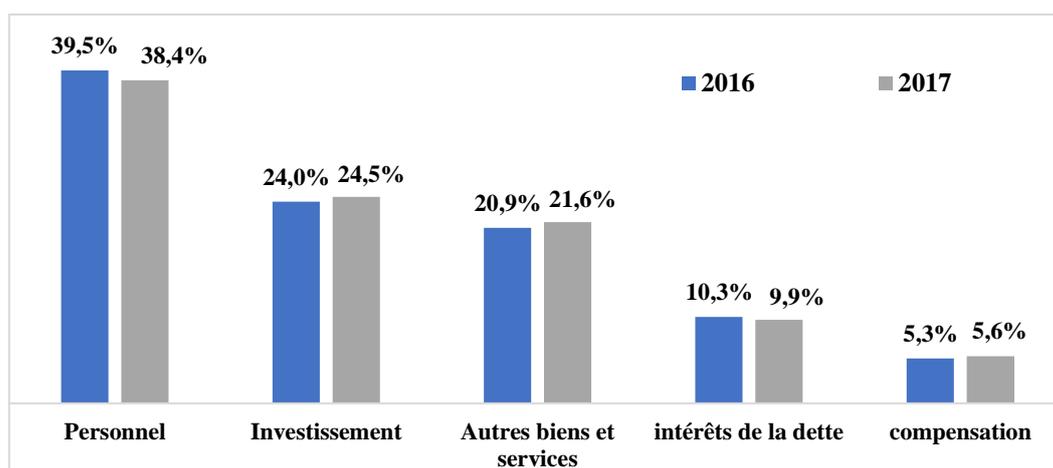
Tableau 29 : Structure des dépenses globales exécutées en 2017

Nature des dépenses	en MDH	en %
Dépenses de fonctionnement	178.683	65,6%
Personnel	104.598	38,4%
Autres biens et services ⁵⁴	58.755	21,6%
Compensation ⁵⁵	15.330	5,6%
Dépenses d'investissement⁵⁶	66.879	24,5%
Intérêts de la dette	27.078	9,9%
Total	272.640	100,0%

Source : MEF - DTFE (SCRT)

161. En 2017, les dépenses globales se sont établies à 272.640 MDH dépassant les recettes ordinaires de 18,6 %. Elles se composent à hauteur de 38,4% de dépenses du personnel, 24,5% de dépenses d'investissement, 21,6% de dépenses en biens et services, 9,9% des intérêts de la dette publique et 5,6% des dépenses de compensation. Par catégorie, la part des dépenses entre 2016 et 2017 a évolué comme suit :

Figure 14 : Part des dépenses exécutées par nature en 2016 et 2017



162. Les dépenses globales ont dépassé les crédits ouverts par la loi de finances initiale de plus de 7.114 MDH (soit +2,7%). Cet écart est dû essentiellement au dépassement des dépenses

⁵⁴ Budgétisé au niveau des chapitres "Matériel et Dépenses Diverses" (MDD).

⁵⁵ Budgétisé au niveau du chapitre charges communes de fonctionnement.

⁵⁶ Dont 4.440 MDH du Fonds Spécial Routier (FSR)

d'investissement de 11.302 MDH⁵⁷ (+20%). Les dépenses ordinaires⁵⁸ sont, quant à elles, en retrait de 4.188 MDH, dont 2.103 MDH au titre des dépenses du personnel et 2.369 MDH au titre des dépenses de MDD.

163. Par rapport à l'exercice 2016, le montant global des dépenses a augmenté en 2017 de 6.021 MDH, soit 2,3%. Cette augmentation est imputable à la hausse des dépenses ordinaires de 2.793 MDH⁵⁹ et à celle des dépenses d'investissement de 3.228 MDH.

2. Les dépenses de fonctionnement

164. L'année 2017 a enregistré des dépenses de fonctionnement de l'ordre de 178.683 MDH correspondant à un taux de consommation des crédits ouverts par la loi de finances initiale de 98%. Cette différence est due à celle des dépenses de MDD (-2.369 MDH) et des dépenses de personnel (-2103 MDH). En revanche, les dépenses de compensation ont dépassé celles prévues (+ 680 MDH).

165. Les dépenses de fonctionnement sont passées de 175.870 MDH en 2016 à 178.683 MDH en 2017, soit une évolution de 1,6%. Cette progression est imputable essentiellement à l'augmentation des dépenses de MDD de l'ordre de 1.841 MDH et des dépenses de compensation de 1.233 MDH, alors que les dépenses de personnel ont baissé de 261 MDH.

2.1. Des dépenses de personnel en apparence maîtrisées, mais éparpillées

166. En 2017, les dépenses du personnel demeurent le premier poste de dépenses budgétaires avec 104.598 MDH. Néanmoins, ce montant ne reflète que partiellement le poids de ces dépenses. Ce qui ne favorise pas des mesures d'économie et de rationalisation.

167. En effet, en attendant l'entrée en vigueur en 2020 de l'article 15 de la LOF⁶⁰, les montants indiqués des dépenses de personnel se limitent aux crédits et dépenses sur les chapitres « personnel » des ministères et institutions. Les cotisations de prévoyance sociale et aux caisses de retraite sont toujours imputées sur le chapitre des charges communes – fonctionnement. En 2017, ces cotisations ont totalisé 17.307 MDH.

⁵⁷ Cet écart est calculé par rapport à la prévision de la DTFE qui est inférieur aux autorisations budgétaires de l'ordre de 8 MMDH, de même les réalisations en 2017 intègrent des émissions sur les crédits reportés des années antérieures (Cf. partie dépenses d'investissement).

⁵⁸ Les dépenses globales diminuées des dépenses d'investissement.

⁵⁹ Notamment les dépenses en MDD, les dépenses de compensation qui ont respectivement augmenté de 1.841 MDH (3,2%) et de 1.233 MDH (8,8%).

⁶⁰ qui dispose que les dépenses de personnel comprennent les traitements, salaires et indemnités, ainsi que les cotisations de l'Etat au titre de la prévoyance sociale et de la retraite.

168. En outre, les transferts effectués, à partir des chapitres MDD, au profit des établissements publics non marchands en crédits de fonctionnement sont, en grande partie, destinés à couvrir leurs charges du personnel. En 2017, ces transferts ont atteint 14.404 MDH.

169. Par ailleurs, certains CST supportent pour une partie de leurs dépenses, des salaires, des émoluments et des gratifications servis à certaines catégories du personnel de l'Etat. Ces dépenses, bien que régulières au regard de la LOF, ont atteint un niveau qui affecte la lisibilité des dépenses réelles afférentes à cette catégorie normalement imputée au budget général. A titre d'illustration, les crédits pour des dépenses du personnel sur certains CST, ont atteint 2.964 MDH en 2017. Le tableau ci-dessous retrace leur évolution depuis 2015.

Tableau 30 : Crédits pour dépenses du personnel ouverts sur des CST (en MDH)

CST	2015	2016	2017
Masse des services financiers	726	718	1.360
Fonds provenant des dépôts au Trésor	360	598	612
Fonds de lutte contre la fraude douanière	607	560	801
Fonds spécial pour le soutien des juridictions	260	190	130
Fonds de soutien aux services de la concurrence, du contrôle des prix et des stocks de sécurité	6	3	8
Fonds spécial pour la promotion et le soutien de la protection civile	50	46	53
Total	2.009	2.115	2.964

Source : MEF - Programmes d'emploi des CST 2015-2017

2.1.1. Des dépenses de personnel en légère diminution

170. En 2017, l'effectif de la fonction publique s'est établi à 770.165 enregistrant une baisse de 2,2 % par rapport à 2016. Cette baisse s'explique par les départs non remplacés à la retraite et le nombre réduit des créations de postes budgétaires en 2017. Cet effectif ne tient pas compte du personnel enseignant contractuel des académies régionales d'éducation et de formation (AREF) recrutés par contrat et dont le nombre s'est établi à 34.927 à fin 2017. Le tableau ci-dessous présente l'évolution des effectifs du personnel de l'Etat et celle des créations et des suppressions des postes budgétaires de 2013 à 2017.

Tableau 31 : Evolution des effectifs et les postes budgétaires créés et supprimés

Désignation	2013	2014	2015	2016	2017
Effectifs	577.634	578.057	585.503	583.267	570 165
Postes créés	24 340	17 975	22 510	25 998	23 768
Postes supprimés*	11 506	13 338	14 632	16 840	9 110
Effectifs des contractuels des AREF	-	-	-	10 927	34 729
Postes créés au profit des contractuels des AREF	-	-	-	10 927	24 000

Source : Rapport sur les Ressources humaines accompagnant le PLF 2018 et M.E.N pour les contractuels.

*Ce nombre n'inclut pas les postes supprimés relevant des départements dispensés de la mesure de suppression de postes budgétaires suite aux départs à la retraite et n'inclut pas les départs anticipés à la retraite.

171. Par ailleurs, les dépenses du personnel se sont établies, en 2017, à 104.598 MDH, soit 98% des crédits ouverts, et un écart négatif de -0,2% par rapport à 2016. Elles ont représenté plus de 58,5% des dépenses de fonctionnement et 38,4% des dépenses globales. Ce montant n'intègre pas les dépenses résultant des recrutements du personnel enseignant contractuel par les AREF. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des dépenses de personnel sur la période de 2013 à 2017 :

Tableau 32 : Evolution du poids des dépenses de personnel par rapport aux dépenses globales entre 2013 et 2017

En MDH	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses du personnel	99.044	101.505	102.959	104.859	104.598
Evolution	-	2,4%	1,4%	1,8%	-0,2%
Dépenses globales	251.888	258.606	259.510	266.619	272.640
Dépenses du personnel / Dépenses globales	39,3%	39,3%	39,7%	39,3%	38,4%
Dépenses des contractuels des AREF	-	-	-	1.130	3.611

Source : MEF- DTFE (SCRT)

2.1.2. Une masse salariale retraitée en progression

172. Afin d'appréhender le poids réel des dépenses du personnel, il y a lieu de retraiter les données budgétaires, en intégrant les cotisations patronales de l'Etat, la part revenant aux dépenses du personnel dans les subventions de fonctionnement accordées par l'Etat aux établissements publics administratifs, et les dépenses du personnel imputés⁶¹ sur certains CST.

⁶¹ Eu égard à l'article 28 de la LOF qui a est interdit d'imputer aux CST des traitements ou salaires ou indemnités à des fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités territoriales et au personnel des établissements et entreprises publics.

173. En prenant en considération ces éléments, les dépenses de personnel réellement supportées par l'Etat au titre de l'année 2017 dépasseraient les 136.392 MDH, soit une légère progression de 1% par rapport à 2016 comparativement à une progression de 3,8% une année auparavant. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de la masse salariale retraitée entre 2015 et 2017 :

Tableau 33 : Dépenses de personnel retraitées entre 2015 et 2017 (en MDH)

Désignation	2015	2016	2017
Dépenses du personnel –BGE	102.959	104.859	104.598
Contributions aux régimes de retraites et aux mutuelles	15.500	18.100	17.307
Part des dépenses du personnel dans les subventions aux EPA	9.815	10.492	11.523
Dépenses imputées sur les CST	2.009	2.115	2.964
Masse salariale retraitée	129.994	135.027	136.392

Source : MEF- Calcul Cour des comptes

174. Par ailleurs, la masse salariale retraitée par rapport au PIB s'est établie à 12,83% en baisse de 49 pdb par rapport à 2016. Néanmoins, cette réduction ne résulte pas d'un effort particulier pour la maîtrise budgétaire de ce type de dépense, mais de la croissance du PIB enregistrée durant cette année. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de la masse salariale par rapport au PIB entre 2015 et 2017.

Tableau 34 : Masse salariale retraitée / PIB entre 2015 et 2017 (En MDH)

Désignation	2015	2016	2017
Dépenses du personnel	102.959	104.859	104.598
Masse salariale retraité	129.994	135.027	136.392
PIB ⁶²	987.950	1.013.559	1.063.297
Masse salariale/PIB	10,42%	10,35%	9,84%
Masse salariale retraitée/PIB	13,16%	13,32%	12,83%

Source : MEF - Calcul Cour des comptes

2.2. Des dépenses en biens et services essentiellement composées de transferts

175. Les dépenses de biens et services sont imputées au chapitre de matériel et dépenses diverses (MDD) des ministères. Ce dernier comprend trois grandes catégories de dépenses :

- Les dépenses de fonctionnement autres que les dépenses de personnel ;
- Les subventions de fonctionnement aux établissements publics, aux SEGMA et aux CST ;
- Les dépenses d'intervention diverses.

176. En 2017, les dépenses de MDD se sont élevées à 39.262 MDH soit un taux de réalisation par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale de 110%, contre 107,4% une

⁶² SCRT

année auparavant. Ces dépenses ont été supérieures de 1.578 MDH à celles de 2016, soit une hausse de 4%. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des réalisations par rapport aux crédits ouverts de l'année et aux réalisations de 2016 :

Tableau 35 : Evolution des réalisations des dépenses de MDD

Désignation		2016	2017
Crédits ouverts (1)		35.101	35.684
Réalizations (2)		37.682	39.262
Ecart (2)-(1)		2.581	3.578
		107,4%	110,0%
Réalizations 2017/2016	Ecart	1.580	
	Evolution	4,2%	

2.2.1. Concentration des crédits de MDD sur quelques ministères

177. Six ministères concentrent environ 60% des crédits ouverts de MDD. Il s'agit des ministères de l'éducation nationale et de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et la recherche scientifique, de la santé, de l'intérieur, de l'agriculture et pêche maritime, des Habous et affaires islamiques, et de la culture et la communication. Le tableau ci-dessous présente les crédits alloués à ces ministères au titre des années 2015, 2016 et 2017 ainsi que la part de chacun de ces ministères.

Tableau 36 : Répartition des crédits au titre des dépenses MDD

Ministère	2015	2016	2017	% total MDD 2017
Education nationale, formation professionnelle, enseignement supérieur et recherche scientifique ⁶³	5.680	7.239	7.318	21%
Santé	4.042	4.257	4.250	12%
Intérieur	3.364	3.584	3.560	10%
Agriculture et pêche maritime	2.152	2.247	2.485	7%
Habous et affaires islamiques	2.205	2.416	2.409	7%
Culture et communication ⁶⁴	1.366	1.396	1.393	4%

Réponse du MEF :

La concentration des crédits de MDD au niveau desdits départements est justifiée du moment qu'ils profitent aux secteurs sociaux et de sécurité, qui constituent des priorités des politiques

⁶³ Le département de l'éducation nationale et de la formation professionnelle et celui de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique ont été fusionnés à partir de 2017.

⁶⁴ Le département de la culture et celui de la communication ont été fusionnés à partir de 2017.

publiques. Il est à noter également qu'au titre de l'exercice 2017, la part des trois premiers départements (l'Education Nationale, la Formation Professionnelle, l'Enseignement Supérieur et la Recherche Scientifique, la Santé et l'Intérieur) dans le total de l'effectif budgétaire, est de 83%, ce qui se traduit naturellement par un volume important des crédits de MDD.

2.2.2. Prépondérance des transferts par rapport aux biens et services

178. En 2017, les dépenses de MDD sont composées principalement de subventions d'exploitation et des transferts courants⁶⁵. En effet, lesdites subventions et transferts représentent plus de 75% des crédits, contre seulement 23% pour les dépenses de biens et services (à raison de 16% pour les services et 7% pour les biens de consommation). Le tableau ci-dessous retrace la structure des dépenses MDD au titre de l'année 2017 :

Tableau 37 : Crédits de MDD au titre de l'exercice 2017

Type de dépense	Crédits ouverts (MDH)	%
Subventions d'exploitation et transferts courants	19.624	75,4%
Services	4.199	16,1%
Biens de consommation	1.864	7,2%
Frais de personnel	261	1,0%
Impôts et taxes	45	0,2%
Dépenses non ventilées	27	0,1%
Immobilisations	13	0,0%
Opérations financières	5	0,0%
Frais Financiers	2	0,0%
Total	26.040	100,0%

179. Les dépenses de subventions d'exploitation et de transferts courants sont concentrées sur quatre ministères à hauteur de 75%, comme le montre le tableau suivant :

⁶⁵ Il s'agit des transferts effectués par l'Etat au profit d'autres entités, sans contrepartie directe pour lui, en vue de subventionner les charges de service public ou de financer des opérations qui ne relèvent pas de l'achat de biens et de services.

Tableau 38 : Répartition des crédits de subventions d'exploitation et transfert courants

Ministère	Crédits ouverts (MDH)	Part
Education nationale, formation professionnelle, enseignement supérieur et recherche scientifique	7.025	36%
Santé	3.837	20%
Agriculture et pêche maritime	1.993	10%
Habous et affaires islamiques ⁶⁶	1.822	9%
Total	19.624	

180. De même, ces transferts sont destinés principalement aux établissements publics et aux SEGMA à hauteur de 76%. La répartition de ces transferts, par type de bénéficiaire, se présente comme suit :

Tableau 39 : Répartition des crédits de transferts par type de bénéficiaire

Dépenses	Crédits (DH)	%
Etablissements publics et SEGMA	14.957	76%
Associations et institutions sans buts lucratifs	2.020	10%
Entreprises non financières	945	5%
Comptes spéciaux (Transferts courants)	871	4%
Ménages	620	3%
Extérieur	192	1%
Entreprises financières	19	0%
Total	19.624	

181. Les crédits pour les dépenses des services sont constitués à hauteur de 53% des frais de transport et de déplacement, de location et d'autres services. La moitié des crédits alloués pour les frais de transport et déplacement est attribuée à quatre ministères, à savoir celui des affaires étrangères et de la coopération (15%), de l'intérieur (14%), de l'agriculture, pêche maritime, développement rural et eaux et forêts (10%) et de l'équipement (8%). La ventilation des dépenses des services⁶⁷ se présente comme suit :

Tableau 40 : Ventilation des crédits pour les dépenses des services

Nature des dépenses	Crédits (MDH)	%
Transport et déplacement	936	22%
Autres services	725	17%
Locations	580	14%
Entretien et réparations	554	13%
Télécommunications et frais de correspondances	515	12%

⁶⁶ Il est à noter qu'un montant de 1.108 MDH est destiné aux fonds spéciaux des Habous comme subventions de fonctionnement.

⁶⁷ Elles se définissent comme étant la contrepartie des services consommés par l'État dans le cadre de son activité

Nature des dépenses	Crédits (MDH)	%
Etudes, Conseils, Assistance et services assimilés	484	12%
Hôtellerie, hébergement et frais de réception et de cérémonie	253	6%
Publicité, publications et relations publiques	154	4%
Total	4.199	100%

182. Les biens de consommation concernent à hauteur de 42% les produits énergétiques. Ces produits sont répartis entre électricité (35%), carburants et lubrifiants (34%), eau (26%), gaz et autres produits de préchauffage (4%). Ils sont principalement alloués (à hauteur de 55%) au ministère de l'intérieur, à la délégation générale de l'administration pénitentiaire et à la réinsertion et au ministère de la santé. Les différentes catégories de biens de consommation ainsi que leurs parts sont présentées dans le tableau suivant :

Tableau 41 : Répartition des crédits pour les dépenses de biens de consommation en 2017

Nature des dépenses	Crédits (DH)	%
Produits énergétiques et dérivés	782	42,0%
Produits alimentaires et produits de l'agriculture	487	26,1%
Fournitures de bureau, abonnements et produits d'impression	442	23,7%
Produits de la chimie et de la parachimie	62	3,3%
Autres produits	52	2,8%
Textile, habillement et cuir	29	1,6%
Matériaux de construction	8	0,4%
Pièces de rechange et accessoires	3	0,1%
Total	1.864	100%

2.3. Des charges communes de fonctionnement pouvant être rattachées aux budgets des ministères

183. Les dépenses de fonctionnement imputées au chapitre des charges communes sont composées des dépenses relatives aux cotisations aux organismes sociaux (pensions, rentes, allocations, caisse marocaine de retraite, et prévoyance sociale) et celles relatives à la compensation (soutien aux prix à la consommation et mesures d'accompagnement).

184. En 2017, les crédits ouverts se sont élevés à 36.790 MDH. Ils ont été concentrés à hauteur de 90% sur les paragraphes suivants :

- Caisse marocaine des retraites : 15.153 MDH, soit 41% ;
- Prévoyance sociale : 3.325 MDH, soit 9% ;
- Soutien aux prix à la consommation et mesures d'accompagnement : 14.650 MDH, 40%.

185. Le tableau suivant présente l'évolution des crédits ouverts au titre des charges communes de fonctionnement sur la période 2015 à 2017 (en MDH) :

Tableau 42 : Evolution des crédits ouverts au titre des charges communes de fonctionnement sur la période 2015 à 2017 (en MDH)

Paragraphes	LF 2015	Part %	LF 2016	Part %	LF 2017	Part %	Variation 15/16	Variation 16/17	Variation 15/17
Caisse marocaine des retraites	15 202	29%	15 301	40%	15 153	41%	1%	-1%	0%
Prévoyance sociale	2 391	5%	3 265	9%	3 325	9%	37%	2%	39%
Soutien aux prix à la consommation et mesures d'accompagnement	30 388	58%	15 550	41%	14 650	40%	-49%	-6%	-52%
Opérations diverses	2 663	5%	2 282	6%	1 805	5%	-14%	-21%	-32%
Pensions, rentes et allocations	1 179	2%	933	2%	1 096	3%	-21%	17%	-7%
Autres	801	1%	851	2%	761	2%	6%	-11%	-5%
Total	52 624	100%	38 182	100%	36 790	100%	-27%	-4%	-30%

Source : Données MEF – Calcul Cour des comptes

186. Entre 2015 et 2017, les crédits ouverts au titre du chapitre charges communes ont continué leur baisse amorcée en 2015 suite à la décompensation des produits pétroliers, enregistrant des régressions de 4% et 16% respectivement en 2017 et en 2016.

187. En 2017, les réalisations des charges communes de fonctionnement ont été de l'ordre de 36.327 MDH, soit un taux de réalisation des crédits ouverts de 99%. Ce niveau d'exécution s'inscrit en progression de 5,8% par rapport à 2016. Au total, ces charges de fonctionnement représentent 20% des dépenses de fonctionnement. Le tableau ci-dessous récapitule les évolutions enregistrées entre 2015 et 2017 :

Tableau 43 : Rapprochement entre crédits ouverts et réalisations des charges communes fonctionnement entre 2015 et 2017

En MDH	2015			2016			2017		
	Crédits ouverts	Réalisations	%	Crédits ouverts	Réalisations	%	Crédits Ouverts	Réalisations	%
Charges communes Fonctionnement	52 624	43 247	82%	38 182	34 338	90%	36 790	36 327	99%

Source : MEF – Calcul Cour des comptes

188. Les dépenses au titre de la compensation ont atteint 15.330 MDH en 2017, soit un dépassement des crédits initialement prévus de 680 MDH et un taux de réalisation de 104,6%. Ces dépenses ont enregistré une hausse de 1.233 MDH, par rapport à 2016, soit 8,8%. Cette évolution est imputable principalement à l'augmentation de la subvention au

gaz butane qui est passée de 6.716 MDH en 2016 à 9.910 MDH en 2017⁶⁸, soit une hausse de 47,5% ; en revanche, l'appui à l'ONEE a diminué de 1.500 MDH. Le tableau ci-dessous retrace les écarts entre les crédits ouverts et les réalisations des dépenses de compensation entre 2016 et 2017 :

Tableau 44 : Crédits ouverts et réalisations des dépenses de compensation en 2017

Charges liées au soutien aux prix à la consommation et aux mesures d'accompagnement (MDH)	Résultats 2016	Crédits ouverts LF 2017	Résultats 2017	Réalizations 2017/ Crédits ouverts 2017		Réalizations 2017/ Réalisations 2016	
				Ecart	%	Ecart	Evolution
		14.097	14.650	15.330	680	104,6%	1.233

2.3.1. Des dépenses pouvant être incluses dans les dépenses des ministères

189. La majorité des dépenses imputées sur les charges communes de fonctionnement ne répond pas à la condition prévue par l'article 43 de la LOF selon laquelle le chapitre des charges communes ne prend en charge que les dépenses ne pouvant pas être imputées sur les budgets des départements ministériels ou institutions.

190. Les dépenses de fonctionnement du chapitre des charges communes qui n'ont pas un caractère commun et qui, par conséquent, devraient être imputées sur les budgets des départements ministériels s'élèvent à 35.547 MDH comme illustré dans le tableau ci-dessous :

Tableau 45 : Dépenses récurrentes sur les charges communes fonctionnement pouvant être imputés sur les budgets sectoriels

Ministère	Crédits ouverts 2017 (MDH)
Ministère délégué auprès du Chef du gouvernement chargé des affaires générales et de la gouvernance	12 650
Ministère de l'Intérieur	700
Haut-commissariat aux anciens résistants et anciens membres de l'armée de libération	509
Ministère de l'Emploi et de l'insertion professionnelle	125
Ministère de l'Éducation nationale, la formation professionnelle, l'enseignement supérieur et la recherche scientifique	100
Ministère d'Etat chargé des droits de l'homme/ Conseil Consultatif des Droits de l'Homme	60
Divers ministères-masse salariale	10 306
Divers ministères	11 097
Total	35 547

Source : Cour des comptes – MEF / Situation d'exécution du chapitre des charges communes 2017

⁶⁸ L'année 2017 a connu une augmentation des cours du gaz butane par rapport à l'année 2016. La subvention unitaire du gaz butane est passée de 3.054 DH/T en 2016 à 5.130,99 DH/T en 2017, selon le rapport mensuel sur la compensation des prix pour janvier 2018 publié par le MAGG.

Réponse du MEF :

Les principales dépenses qui continuent à être imputées sur le chapitre des charges communes – fonctionnement en attendant l’entrée en vigueur de l’ensemble des dispositions de la LOF à l’horizon 2020, se présentent comme suit :

- Contribution aux régimes de retraite et de prévoyance sociale (CMR, RCAR, AMO, Mutuelle des FAR ;
- Prise en charge des pensions, rentes et allocations : allocation spéciale en cas de décès, allocation d’appoint aux anciens militaires, allocations forfaitaires et spéciales aux anciens combattants et aux pupilles de la nation, rente viagère aux veuves des martyrs et aux blessés de guerre grands invalides...;
- Soutien aux prix à la consommation et mesures d’accompagnement...etc.

2.3.2. Programmation insuffisante des charges communes de fonctionnement

191. En 2017, le chapitre des charges communes de fonctionnement a enregistré, en exécution, des modifications substantielles par des virements de crédits qui révèlent une programmation insuffisante de ces dépenses. En effet, 22 opérations de virement de crédits ont été effectuées pour un montant total de 2.310 MDH. Le tableau ci-dessous retrace les virements de crédits opérés au titre de l’année 2017 :

Tableau 46 : Opérations de virement de crédits enregistrées au niveau des charges communes de fonctionnement en 2017 (En MDH)

Intitulé	Crédits Initiaux 2017	Montants reçus / virés	Crédits Définitifs 2017	Variation %
Versements aux comptes spéciaux du Trésor	110	468,9	578,9	426%
Subvention aux agences de coopération	227	558,4	785,4	246%
Dépenses diverses et exceptionnelles	1 805	987,6	2 792,6	55%
Prise en charge de l'impact de la revalorisation des pensions minimales	244	27,5	271,5	11%
Versement au "Fonds d'accompagnement des réformes du transport routier urbain et interurbain"	1 000	-114,0	886	-11%
Règlement et exécution des décisions judiciaires et administratives	200	-22,0	178	-11%
Allocation d'appoint à certaines catégories du personnel	204	-31,0	173	-15%
Indemnités aux victimes des huiles frelatées	6	-1,4	4,6	-23%
Allocations forfaitaires aux pupilles de la nation	15	-4,5	10,5	-30%
Contribution de l'Etat à la couverture médicale de base au profit des personnes victimes de violations des droits de l'Homme	60	-20,0	40	-33%

Intitulé	Crédits Initiaux 2017	Montants reçus / virés	Crédits Définitifs 2017	Variation %
Appui direct accordé à l'Office National de l'Electricité et de l'Eau Potable	1 000	-539,0	461	-54%
Indemnité pour perte d'emploi	125	-125,0	0	-100%
Contribution de l'Etat au titre de la réforme des retraites	1 000	-1 000,0	0	-100%
Contribution de l'Etat à l'assurance maladie obligatoire de base des étudiants	100	-100,0	0	-100%
Remboursements à différents titres : Drawbacks, ristournes	40	-40,0	0	-100%

Source : Données MEF- Calcul Cour des comptes

192. Le taux de virement des crédits a atteint pour le paragraphe "Versements aux comptes spéciaux du Trésor" 426% permettant ainsi aux crédits ouverts de passer de 110 MDH à 579 MDH. De même, les crédits du paragraphe "Subvention aux agences de coopération" sont passés de 227 MDH à 785 MDH, soit une augmentation de 246% par rapport aux crédits initiaux.

193. Pour certains paragraphes, les virements de crédits ont réduit à zéro les crédits budgétaires alloués initialement. C'est le cas des paragraphes "Indemnité pour perte d'emploi" pour 100 MDH, le paragraphe "Contribution de l'Etat au titre de la réforme des retraites" pour 1 MMDH, le paragraphe "Contribution de l'Etat à l'assurance maladie obligatoire de base des étudiants" pour 100 MDH et le paragraphe "Remboursements à différents titres : drawbacks, ristournes" pour 40 MDH.

Réponse du MEF :

(...)

La possibilité d'agir par redéploiement des crédits s'avère souvent nécessaire pour permettre la prise en charge de certaines dépenses qui ne sont pas programmées initialement, mais qui revêtent un caractère indispensable au fonctionnement de l'administration publique ou à la continuité du service public...

Par ailleurs, certaines dépenses qui sont initialement programmées sur des lignes budgétaires spécifiques, doivent afin d'être exécutées, faire l'objet d'un virement à une autre ligne budgétaire sur laquelle la dépense effective va s'exécuter.

(...)

2.4. Sous-budgétisation du chapitre des remboursements, dégrèvements et restitutions fiscaux

194. En 2017, le chapitre des remboursements, dégrèvements et restitutions fiscaux a enregistré, en exécution, un dépassement substantiel des crédits ouverts par la loi de finances initiale qui révèle une sous-budgétisation de ces dépenses.

195. En effet, bien qu'en vertu de la LOF, ces dépenses revêtent un caractère évaluatif, le dépassement, qui y est enregistré, dénote de la difficulté, pour les gestionnaires de ce chapitre, en l'occurrence la DGI et l'ADII, de prévoir avec précision l'ensemble des dossiers prêts à être remboursés dans l'année, et de programmer les crédits y afférents avec précision. Le tableau ci-dessous présente les crédits ouverts, ceux définitifs et les dépenses ordonnancées sur ce chapitre entre 2016 et 2017 :

Tableau 47: Crédits ouverts, crédits définitifs et dépenses ordonnancées du chapitre des remboursements, dégrèvements et restitutions fiscaux

En MDH	2016	2017
Crédits ouverts	5 260,00	5 260,00
Crédits définitifs	5 260,00	5 260,00
Dépenses engagées	12 290,13	11 054,30
Dépenses ordonnancées	12 290,13	11 054,30
Crédits disponibles annulés	34,67	9,66
Dépassement de crédits	7 064,80	5 804,80

Source : Données MEF- Calcul Cour des comptes

196. En effet, malgré un dépassement des crédits ouverts, au titre du chapitre des remboursements, dégrèvements et restitutions fiscaux en 2016 ayant atteint 7 MMDH (134% des crédits ouverts), les crédits ouverts pour ce chapitre sont restés constants en 2017 pour se traduire par un dépassement de 5,8 MMDH (110% des crédits ouverts).

197. Ce dépassement concerne aussi bien les remboursements, dégrèvements et restitutions liés à la direction générale des impôts avec 5,2 MMDH (102% des crédits ouverts), que ceux liés à l'administration des douanes et des impôts indirects avec 565 MDH (soit 565% des crédits ouverts).

2.5. Des dépenses imprévues ne remplissant pas toujours la condition d'imprévisibilité

198. Le chapitre "Dépenses imprévues et dotations provisionnelles" a pour vocation de couvrir les dépenses de fonctionnement urgentes ou non prévues lors de l'établissement du budget

conformément aux dispositions de l'article 42 de la LOF. Il est composé⁶⁹ de deux paragraphes :

- Prélèvement au profit des chapitres de personnel ;
- Prélèvement au profit des chapitres du matériel et dépenses diverses.

199. Les prélèvements sur ce chapitre sont effectués par décret pris sur proposition du ministre de l'économie et des finances conformément aux dispositions de l'article 15 du décret n°2-15-426 relatif à l'élaboration et l'exécution des lois de finances.

200. Les crédits ouverts au titre de ces dépenses ont été maintenus, en 2017, à 3.300 MDH après une augmentation de 10% en 2016 par rapport à 2015. Ils sont répartis entre la ligne "Prélèvement au profit des chapitres de personnel" à hauteur de 30% et la ligne « Prélèvement au profit des chapitres de matériel et dépenses diverses » avec 70% du total des crédits ouverts.

Tableau 48: Répartition des DIDP par paragraphe sur la période 2015-2017 (En MDH)

Nature des prélèvements	2015	2016	2017
Prélèvements au profit des chapitres de personnel	---	---	1.000
Prélèvements au profit des chapitres de matériel et dépenses diverses	3.000	3.300	2.300
Total	3.000	3.300	3.300

Source : Morasses budgétaires 2015, 2016 et 2017

201. En 2017, les prélèvements sur ce chapitre ont été de l'ordre 3.219 MDH, soit un taux d'exécution de 97,5%, contre 3.278 MDH en 2016 (-59 MDH).

2.5.1. Des affectations sur les dépenses imprévues concentrées sur certains ministères

202. Les prélèvements sur le chapitre des dépenses imprévues sont concentrés en 2017 sur les mêmes départements bénéficiaires qu'en 2016. En effet, en 2017, excepté le prélèvement au profit du chapitre des charges communes pour un montant de 438 MDH, trois ministères bénéficient de 72% de ces crédits à savoir : les ministères de l'éducation nationale avec 41%, de l'intérieur avec 23% et des Habous et affaires islamiques avec 9%.

Le tableau suivant détaille l'affectation des dépenses imprévues par département ministériel au titre des années 2015, 2016 et 2017 (en MDH) :

⁶⁹ Cette décomposition a été effectivement utilisée pour la première fois au titre de la loi de finances de 2017 en affectant des crédits au paragraphe dédié au personnel.

Tableau 49: Répartition des DIDP par ministère sur la période 2015-2017

Ministère/institution	2017		2016		2015	
	Montant	Part %	Montant	Part %	Montant	Part %
Education nationale, formation professionnelle, enseignement supérieur et recherche scientifique	1 147,00	36%	270,75	8%	218,85	8%
Intérieur	642,97	20%	1 260,48	39%	1 165,64	40%
Charges Communes - Fonctionnement	438,36	14%	442,45	14%	604,3	21%
Habous et affaires islamiques	241,99	8%	310,48	9%	228,00	8%
Délégation générale à l'administration pénitentiaire et à la réinsertion	200,00	6%	200,00	6%	100,00	3%
Chef du Gouvernement	122,32	4%	93,86	3%	297,65	10%
Affaires étrangères et coopération internationale	114,00	4%	404,00	12%	78,18	3%
Chambre des Conseillers	42,96	1%	42,00	1%	-	0%
Chambre des Représentants	35,5	1%	63,29	2%	91,77	3%
Culture et communication	40,00	1%	58,81	2%	8,16	0%
Jeunesse et Sports	25,5	1%	-	0%	40,56	1%
Justice	24,00	1%	15,00	0%	-	0%
Economie et Finances	20,00	1%	-	0%	-	0%
Autres	123,97	4%	116,56	4%	23,99	1%
Total	3 218,57	100%	3 277,68	100%	2 910,8	100%

Source : données MEF

Réponse du MEF :

(...)

Les crédits prélevés sur le chapitre des dépenses imprévues et dotations provisionnelles au titre de l'exécution de la Loi de Finances 2017, sont constitués principalement des provisions dédiées à la couverture des dépenses afférentes au paiement des salaires des enseignants contractuels (soit 900 MDH), et des opérations à caractère urgent et imprévu liées à des besoins de sécurité (508,20 MDH).

Par ailleurs, et afin de rationaliser la gestion de ce chapitre, un inventaire des opérations récurrentes, devenant structurelles et bénéficiant de prélèvements, au moins pendant deux exercices successifs, est opéré annuellement. Dans ce cas, les opérations concernées font l'objet d'une programmation au niveau des budgets sectoriels pour les exercices suivants.

(...)

2.5.2. Dépenses ne remplissant pas la condition d'imprévisibilité

203. Parmi les 3.219 MDH prélevés sur le chapitre des dépenses imprévues et dotations provisionnelles, une partie a servi à des dépenses dont le caractère imprévisible n'est pas établi. En effet, certaines natures de dépenses prévisibles sont financées par ces prélèvements ; c'est le cas notamment pour :

- Ministère de l'Intérieur : Renforcement des capacités représentatives des femmes, location des engins de travaux publics ;
- Chapitre des Charges communes : Règlement des dépenses afférentes au transport des étudiants originaires des provinces du sud ;
- Délégation générale à l'administration pénitentiaire et à la réinsertion : Alimentation des détenus ;
- Chambre des Représentants : Couverture de l'insuffisance de crédit ;
- Ministère de la culture et de la communication : Couverture des dépenses relatives au soutien aux entreprises de presse.
- Ministère de la Jeunesse et sport : Apurement d'une partie des arriérés des redevances d'eau et d'électricité (en 2015 et 2017) ;

204. En 2017, le montant des dépenses ne revêtant pas le caractère d'imprévisibilité est estimé à 697 MDH (voir annexe 1).

205. En outre, certaines dépenses sont récurrentes et peuvent faire l'objet d'une évaluation plus précise et par conséquent, ne peuvent revêtir le caractère d'urgence ou d'imprévisibilité. Leur montant est estimé en 2017 à 2.431 MDH (voir annexe 2).

206. Par conséquent, les dépenses qui revêtent le caractère de dépenses imprévues ne dépasseraient pas 327 MDH sur un total de crédits réalisés de 3,2 MMDH, soit 10%.

3. Les dépenses d'investissement

207. En 2017, les dépenses d'investissement du budget général se sont établies à 67.001⁷⁰ MDH contre 61.721 MDH une année auparavant, soit une progression de 8,6%.

208. Contrairement aux dépenses de fonctionnement, le montant des dépenses d'investissement n'est pas à rapprocher aux crédits ouverts par la loi de finances mais aux crédits disponibles de l'année 2017.

⁷⁰ Données BSFP-TGR

209. En effet, aux crédits de paiement de l'année 2017 ouverts par la loi de finances s'ajoutent principalement les crédits de report de l'année 2016 et des années antérieures, et des fonds de concours pour former les crédits de paiement disponibles en cours d'année.

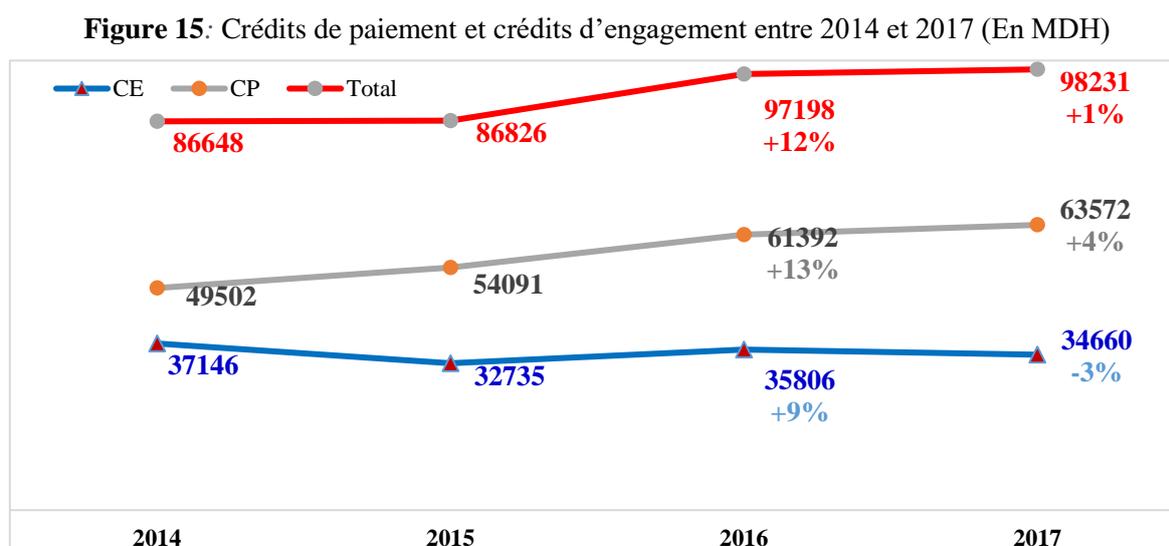
210. En 2017, les crédits de report ont été de l'ordre de 15.573 MDH soit une baisse de 3% comparativement à une baisse de 7% enregistrée en 2016. Les fonds de concours destinés aux dépenses d'investissement ont été de 671 MDH contre 1250 MDH en 2016, soit une baisse de 71,1%. Ainsi, les crédits disponibles se sont établis à 84.609 MDH en 2017 comparativement à 82212 MDH une année auparavant, soit une hausse de 3%.

211. Par ailleurs, les virements de crédits à l'intérieur des chapitres d'investissement, quant à eux, se sont établis en 2017 à 6854 MDH.

3.1. Maintien de la progression des crédits ouverts avec une concentration sur un nombre réduit de ministères

212. S'agissant des dépenses d'investissement du budget général, la loi de finances de l'année 2017 a autorisé un montant de crédits de 98.231 MDH, en augmentation de 1% comparativement à une hausse de 12% en 2016. En effet, la trajectoire haussière des autorisations budgétaires s'est poursuivie en 2017 mais avec un rythme plus faible que l'année précédente (+1033 MDH).

213. Sur les 98 231 MDH, les crédits de paiement pour l'année 2017 ont été de 63.572 MDH alors que les crédits d'engagement pour les années 2018 et suivantes ont été de 34.660 MDH, soit respectivement 65% et 35%. Le graphique suivant retrace l'évolution des crédits ouverts, en crédits d'engagement (CE) et crédits de paiements (CP), entre 2014 et 2017 :

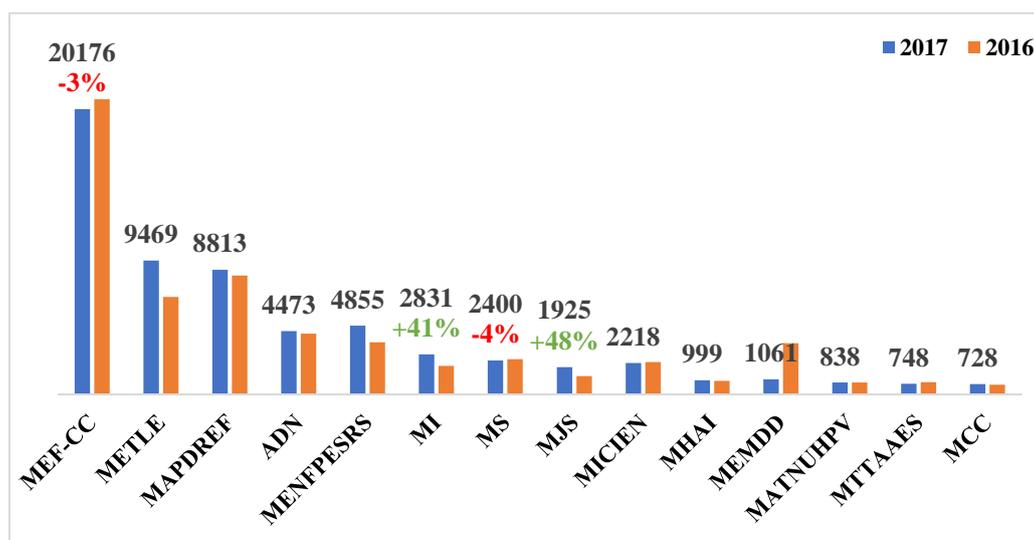


Source : Lois de finances annuelles

⁷¹ Source : MEF – Direction du budget

214. Hormis les ministères ayant connu des changements de leurs périmètres de compétence avec la nouvelle organisation gouvernementale de 2017, les augmentations importantes des crédits de paiement, par rapport à 2016, ont concerné les ministères de la jeunesse et sport et de l'intérieur avec respectivement 48% et 41%. Les baisses importantes, par rapport à 2016, ont concerné les ministères de la santé et de l'économie et des finances / chapitre des charges communes avec respectivement -4% et -3%. Le graphique ci-dessous retrace l'évolution des crédits de paiement des principaux ministères entre 2016 et 2017.

Figure 16 : Crédits de paiement par ministère entre 2016 et 2017 (En MDH)

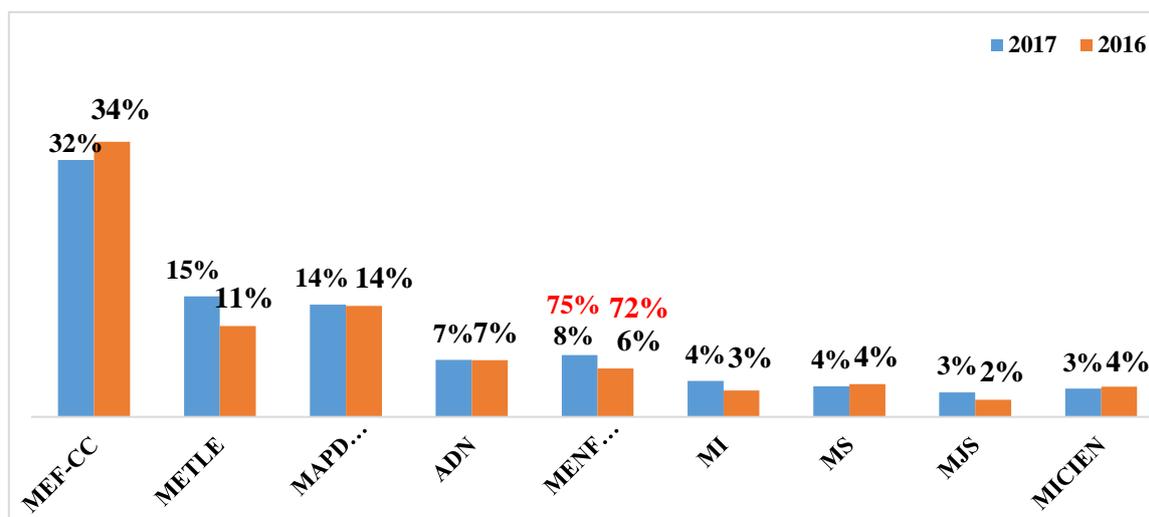


Source : Lois de finances 2016 et 2017

215. Les autorisations budgétaires, se sont concentrées entre 2016 et 2017, suite au regroupement de certains ministères, notamment le regroupement du haut-commissariat aux eaux et forêts et à la lutte contre la désertification avec le ministère de l'agriculture et de la pêche maritime.

216. En effet, les crédits de paiement alloués à un groupe de quatre ministères sont passés de 72% à 75% des crédits ouverts par la loi de finances. Il s'agit des départements de l'économie et finances / chapitre des charges communes, de l'équipement, transport, logistique et eau, de l'agriculture, pêche maritime, développement rural et eaux et forêts, et de l'administration de la défense nationale. Le graphique ci-dessous retrace l'évolution de la répartition des crédits de paiement entre les principaux ministères entre 2016 et 2017.

Figure 17 : Part des principaux ministères dans les crédits de paiement



Source : Lois de finances 2016 et 2017

217. D'ailleurs, la concentration des crédits de paiements est également relevée à l'intérieur des budgets d'investissements des ministères avec la prédominance de certains programmes en termes d'allocation de ressources.

218. Nous citons, à titre d'illustration, le département de l'agriculture et de la pêche maritime, pour lequel deux programmes détiennent en moyenne 86% des crédits ouverts, il s'agit, en l'occurrence, du programme « développement des filières de productions » et de celui « d'irrigation et aménagement de l'espace agricole ». Ce dernier contribue d'ailleurs constamment, à l'évolution des crédits de paiement⁷². Il en est de même pour le programme de « développement des filières de production » dont les crédits ont augmenté de 119% entre 2016 et 2017.

219. C'est le cas également du ministère de la santé, pour lequel les rubriques « achat de vaccins et produits biologiques » (330 MDH), « achat de matériel et d'accessoires technique et médico-techniques » (591 MDH) et « frais de maintenance des installations techniques et du matériel médico-technique » (187 MDH) représentent globalement 46% de l'ensemble des crédits ouverts en 2017 portant sur un montant total de 2.400 MDH.

220. A ce titre, il convient d'attirer l'attention que la rubrique des achats de vaccins⁷³ et des produits biologiques pour un montant de 300 MDH ne doit pas figurer dans le chapitre d'investissement du ministère de la santé, puisqu'il s'agit d'une dépense de fonctionnement portant sur des consommables non destinés à rester dans le patrimoine de l'Etat. D'ailleurs, ce constat peut concerner d'autres rubriques des budgets d'investissements des ministères

⁷² 23 et 33% respectivement durant les exercices 2016 et 2017.

⁷³ Il est à préciser, que selon le manuel des statistiques des finances publiques, 2001, les stocks stratégiques sont considérés comme actifs non financiers classés dans une catégorie distincte par rapport aux actifs fixes (immobilisations).

qu'il convient de corriger afin d'éviter une augmentation artificielle des dépenses d'investissement.

Réponse du MEF :

(...)

Dans le cadre d'une approche progressive, il est à rappeler que le ministère de l'Economie et des Finances a mené des travaux d'assainissement des dépenses d'investissement à partir de la LF 2015. Cette opération a permis de transférer un montant global de 1,78 MMDH sur la période 2014-2017.

A signaler par la même occasion, que désormais le système de programmation budgétaire « e-budget2 » est paramétré pour éliminer la possibilité d'imputer une rubrique budgétaire de nature fonctionnement au chapitre d'investissement, et inversement.

Enfin, il convient de noter que des lignes de fonctionnement non dotées par des crédits neufs, ont été conservées au niveau des chapitres d'investissement pour des besoins de consolidation et/ou de report. Ces rubriques vont être supprimées progressivement en fonction de leur apurement.

(...)

3.2. Rôle limité du budget général de l'Etat dans l'exécution des dépenses d'investissement

221. Bien que la LOF ait introduit les comptes spéciaux du Trésor comme instrument budgétaire pour répondre à des situations spécifiques énumérées par son article 25, au fil des années leur prolifération s'est faite au détriment du budget général.

222. Ce dernier ne remplit plus son rôle de principal instrument dans la mise en œuvre des dépenses d'investissement de l'Etat car la majeure partie de ces crédits est prévue au budget pour être transférée vers les CST ou versée comme subventions d'investissement à des EEP.

223. A ce titre, en 2017, sur les 63.572 MDH de crédits de paiement, seulement 20.758 MDH sont destinés à être exécutés dans le cadre du budget général, soit 33% des crédits, alors que 25.502 MDH, soit 40%, seront transférés aux CST et 17.311 MDH, soit 27%, seront versés aux EEP. Le tableau ci-dessous retrace la répartition des crédits de paiement de l'année 2017 entre ceux dédiés au BGE et ceux destinés aux CST et aux EEP.

Tableau 50 : Répartition des crédits de paiement entre crédits dédiés et transferts en 2017

Libellé	Montant	Pourcentage
Crédits dédiés au BGE	20 758	33%
Transferts aux EEP	17 311	27%
Transferts aux CST	25 502	40%

Source : Cour des Comptes – MEF - Direction du budget

224. Par ailleurs, la majeure partie des 20.758 MDH de crédits qui seront exécutés dans le cadre du BGE sont destinés à la réalisation des immobilisations et des études, représentant à peu près respectivement 25% et 2% des dépenses d'investissement du BGE ; 63% des dépenses en immobilisations sont consacrés aux travaux publics, bâtiments et grosses réparations avec respectivement 43% et 20%. Le tableau ci-dessous, retrace les parts respectives des différentes natures d'immobilisations en 2017.

Tableau 51 : Répartition des immobilisations par nature en 2017

Libellé	Pourcentage
Travaux publics	43%
Construction de bâtiment et grosses réparations	20%
Autres immobilisations corporelles	13%
Matériel technique et informatique	12%
Etudes liées à la réalisation des immobilisations	6%
Achats de terrains et de bâtiments	4%
Matériel de transport	3%

Source : Cour des comptes -Morasses budgétaires des chapitres d'investissement de l'année 2017

225. Le chapitre des charges communes – investissement censé ne contenir que les dépenses non rattachables aux chapitres d'investissement des ministères, continue de représenter une part importante de l'enveloppe globale des crédits de paiement du BGE, deux années après l'entrée en vigueur de la LOF ayant consacré, dans son article 10, la sincérité budgétaire en principe fondateur dans la prévision budgétaire. En 2017, les crédits de paiement d'investissement prévus aux charges communes ont représenté 32% des crédits de cette nature ouverts au budget général. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution du chapitre des charges communes - investissement par rapport aux crédits de paiement entre 2015 et 2017.

Tableau 52 : Charges communes - investissement par rapport au total crédits de paiement

	2017	2016	2015
Chapitre des charges communes –Investissement	20 176	20 868	17 884
Total crédits de paiement	63 572	61 392	54 091
Charges communes/ Crédits de paiement	32%	34%	33%

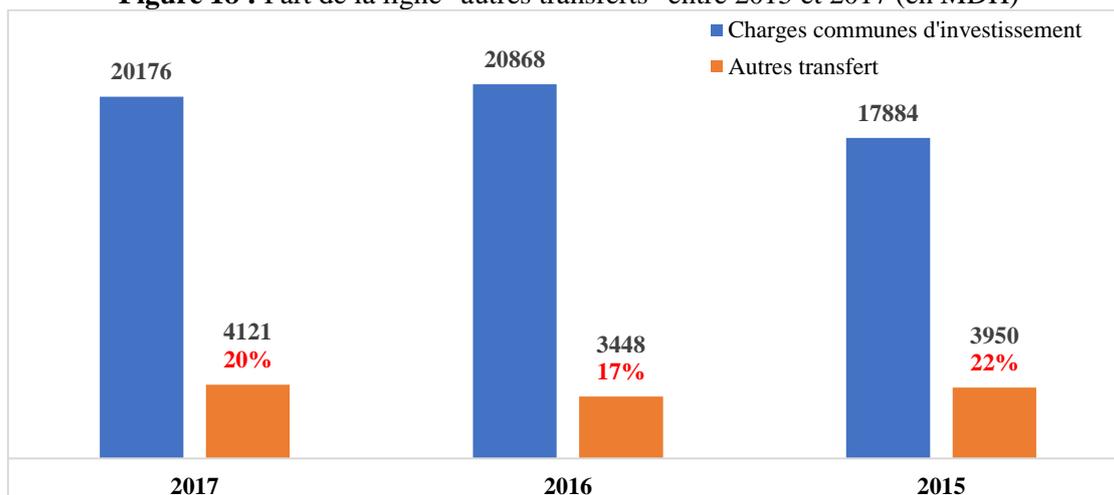
Source : Lois de finances 2015, 2016 et 2017

Réponse du MEF :

Avant l'exercice 2018, certaines dépenses d'investissement pouvant être rattachées aux budgets des départements ministériels concernés ont été, délibérément programmées dans le chapitre des Charges Communes-investissement afin de pouvoir assurer les versements des crédits y afférents de façon graduelle, en tenant compte de l'état d'avancement des projets concernés ainsi que de la situation de trésorerie y afférente. Cette pratique, permettait de mieux suivre l'exécution des grands projets structurants. A partir de 2018 ; les dépenses inscrites dans le chapitre susvisé ne concernent, outre les transferts au profit de certains EEP, CAS ou CDD, que la contribution du Ministère de l'Economie et des Finances découlant des conventions conclues avec différents partenaires pour la réalisation de certains projets structurants ou pour la mise à niveau urbaine...

226.Par ailleurs, dans les morasses budgétaires du chapitre des charges communes-investissement, pour les années 2015 à 2017, les crédits de ce chapitre sont insuffisamment définis. En effet, comme le montre le graphique ci-dessous, la ligne budgétaire intitulée "Autres transferts", dont la dénomination ne permet pas de renseigner sur la destination de la dépense, a continué de représenter 20% des crédits de ce chapitre en 2017, après une baisse de 22% à 17% entre 2015 et 2016.

Figure 18 : Part de la ligne "autres transferts" entre 2015 et 2017 (en MDH)



Source : Morasses budgétaires du chapitre des charges communes -investissement 2015, 2016 et 2017

227. En fait, cette ligne a été principalement utilisée en 2017 comme une provision destinée à financer, en cours d'année, des dépenses d'investissement ayant un caractère exceptionnel et imprévu pour un montant de 5.075 MDH.

228. Cette pratique budgétaire permet certes, au ministère de l'économie et des finances, de soutenir certains programmes et projets publics lorsque les circonstances l'exigent. Néanmoins, elle s'écarte des principes de la LOF, particulièrement celui de la sincérité.

229. En effet, au sens de la LOF, les seules dépenses imprévues portent sur les dépenses de fonctionnement, financées le cas échéant sur le chapitre des dépenses imprévues et dotations provisionnelles, prévu par l'article 42 de la LOF. Sachant que les dépenses d'investissement n'ont pas de caractère imprévisible.

230. Par ailleurs, cette pratique n'est pas cohérente avec les prescriptions de la Circulaire du Chef du gouvernement n°9/2016, relative à la loi de finances de l'année 2017, qui conditionne la sélection des projets à mettre en œuvre à une maîtrise suffisante en termes d'études préalables, de coûts et de conditions de mise en œuvre (disponibilité de l'assiette foncière, financement, etc.).

Réponse du MEF :

(...)

Le MEF (Direction du Budget) a mis en œuvre un vaste chantier d'assainissement, du chapitre des charges communes qui a consisté à transférer aux budgets des départements concernés, les crédits budgétaires destinés aux projets sectoriels desdits départements. Seules les dépenses afférentes au financement des grands projets structurants en raison de leur caractère horizontal, ainsi que celles relatives à l'appui au financement des politiques

publiques et des stratégies sectorielles qui impliquent l'intervention de plusieurs départements ministériels, dont le Ministère de l'Economie et des Finances, ont été maintenues dans ce chapitre en sus des autres rubriques.

231. En outre, le chapitre des charges communes - investissement n'est lui-même qu'un support budgétaire transitoire des transferts au profit des CST et des EEP. La moyenne annuelle des transferts ayant transité par le chapitre des charges communes a atteint 19.643 MDH entre 2015 et 2017. En effet, comme le montre le tableau ci-dessous, sur les 20.176 MDH de crédits de paiement de 2017, la quasi-totalité (99%) est transférée aux CST et aux EEP, avec respectivement 75% et 25%.

Tableau 53 : Part des transferts vers CST et EEP dans les charges communes d'investissement (En MDH)

	2017	2016	2015	Moyenne
Charges communes – investissement dont	20 176	20 868	17 884	19 643
Transferts aux EEP	4 878	4 280	5 082	4 747
Transferts aux CST	15 068	16 353	12 500	14 640
Total des Transferts	19 946	20 633	17 582	19 387
Transferts/Charges communes d'investissement	99%	99%	98%	99%

Source : Morasses budgétaires du chapitre des charges communes d'investissement des années 2015, 2016 et 2017

232. Par conséquent, la Cour des comptes note que la conjonction de ces insuffisances affecte de manière significative la programmation du budget d'investissement et ne permet pas d'appréhender avec la transparence requise l'ensemble des dépenses d'investissement de l'Etat.

3.3. Transferts vers des CAS réalisant des dépenses d'intervention

233. Certains comptes d'affectation spéciale (CAS), reçoivent des transferts conséquents des budgets d'investissement des ministères et du chapitre des charges communes-investissement, bien que les dépenses qui y sont réalisées s'apparentent davantage à des dépenses d'intervention.

234. En effet, l'article 17 de la LOF définit les dépenses d'investissement comme étant des dépenses "*destinées principalement à la réalisation de plans de développement stratégiques et des programmes pluriannuels en vue de la préservation, la reconstitution ou l'accroissement du patrimoine national*".

235. Ainsi, ces dépenses sont définies par leur finalité et doivent avoir un impact sur le patrimoine national. Néanmoins les composantes de ce dernier ne sont pas clairement définies ouvrant ainsi la possibilité de l'interprétation extensive au-delà du patrimoine de l'Etat et des autres entités publiques.
236. De ce fait, certains CAS destinataires, au titre de l'année 2017, de transferts des budgets d'investissement des ministères et du chapitre des charges communes -investissement, ayant totalisé 5.641 MDH, financent des opérations se rapportant au patrimoine privé.
237. C'est le cas du fonds de développement agricole, doté de 2.491 MDH et ayant pour objet de supporter les opérations afférentes à l'aide financière accordée par l'Etat pour l'intensification de la production agricole et de celles afférentes à la sauvegarde et à la protection du cheptel.
238. C'est le cas également, du fonds du développement industriel et des investissements, doté de 1.727 MDH et ayant pour objet la prise en charge du coût des avantages accordés aux investisseurs dans le cadre du régime des contrats d'investissement et les dépenses nécessitées par la promotion⁷⁴ et le soutien des investissements.
239. De même, pour le fonds d'accompagnement des réformes du transport routier urbain et interurbain, doté de 764 MDH et ayant pour objet de supporter les dépenses relatives à l'accompagnement des réformes du secteur du transport routier, l'octroi de la prime de renouvellement des taxis, la réalisation des études d'investissement des projets de transport et les dépenses afférentes à la compensation de l'augmentation des prix du carburant.
240. C'est le cas aussi, pour le fonds d'assainissement liquide et d'épuration des eaux usées, doté de 659 MDH et ayant pour objet la réalisation des études et les versements au profit des opérateurs publics ou privés chargés de la gestion du service d'assainissement liquide.

Réponse du MEF :

(...)

Par ailleurs, la classification économique des dépenses en vigueur dispose de la classe dite « subventions d'équipement et transferts en capital », constituée de versements sans contreparties directes aux différents bénéficiaires (entreprises, ménages, collectivités territoriales, associations, SEGMA, CST...) pour qu'ils acquièrent une immobilisation, et dont les dépenses sont imputées au chapitre d'investissement. Ces immobilisations contribuent à l'accroissement du patrimoine national (conformément aux dispositions de

⁷⁴ Les dépenses de promotion des investissements prévues par la loi cadre formant charte de l'investissement, sont affectées aux infrastructures hors site, à l'acquisition du foncier et à toutes autres dépenses relatives à la promotion de l'investissement. Ces dépenses profitent aux sociétés éligibles à ladite charte, opérant dans les domaines touristiques, industriels et énergiques etc...

l'article 17) mais sans qu'ils soient forcément comptabilisés dans le patrimoine de l'Etat (cas d'organismes publics bénéficiant de la personnalité morale autre de l'Etat comme les collectivités territoriales).

3.4. Persistance de l'importance des crédits de report

241. En dépit de l'effort de maîtrise des crédits de report, entrepris depuis 2013 avec le sursis à exécution de 15.000 MDH, et malgré l'introduction dans les lois de finances annuelles des règles d'annulation des crédits de report dépassant les trois années, les crédits de report dégagent en fin d'année des cumuls importants même s'ils ont tendance à diminuer depuis 2014.

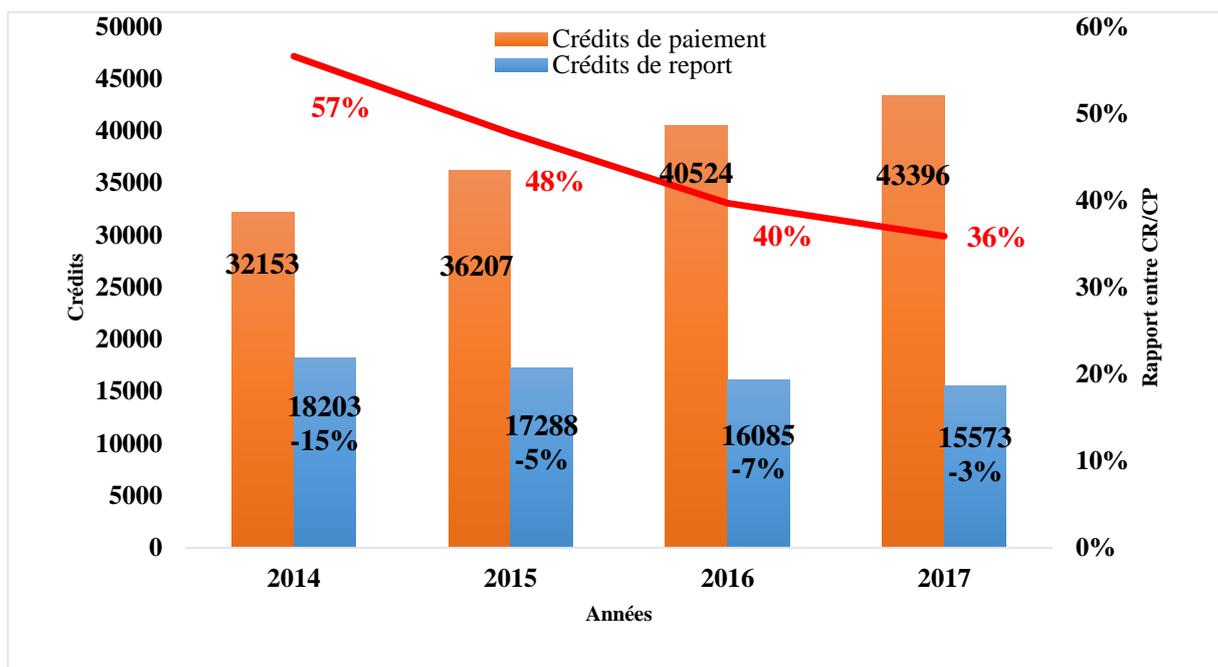
242. En effet, la part des crédits de report par rapport aux crédits de paiement annuels, hors chapitre des charges communes -investissement⁷⁵, est passée de 84% en 2013 à 57% en 2014 à 40% en 2016 et 36% en 2017. Néanmoins, ce niveau de 36% (15.573 MDH) dépasse globalement de 6 points de pourcentage le plafond de 30% fixé par l'article 63 de la LOF à une année de son entrée en vigueur.

243. Ce dépassement passe à 11 points si l'on raisonne en termes de moyennes⁷⁶ des crédits de report et de paiement dont le rapport a atteint 41% en 2017 comparativement à 36% en 2016 et 50% en 2015. Le graphique ci-dessous retrace l'évolution de la part des crédits de report par rapport aux crédits de paiement hors charges communes -investissement entre 2014 et 2017.

⁷⁵ Les charges communes-investissement ne font pas l'objet de report de crédits.

⁷⁶ Moyenne arithmétique des crédits de report et des crédits de paiement des ministères.

Figure 19 : Crédits de report et des crédits de paiement entre 2014 et 2017 (En MDH)



Source : Lois de finances annuelles, lois de règlement 2014 et 2015, et données de la direction du budget pour les années 2016 et 2017

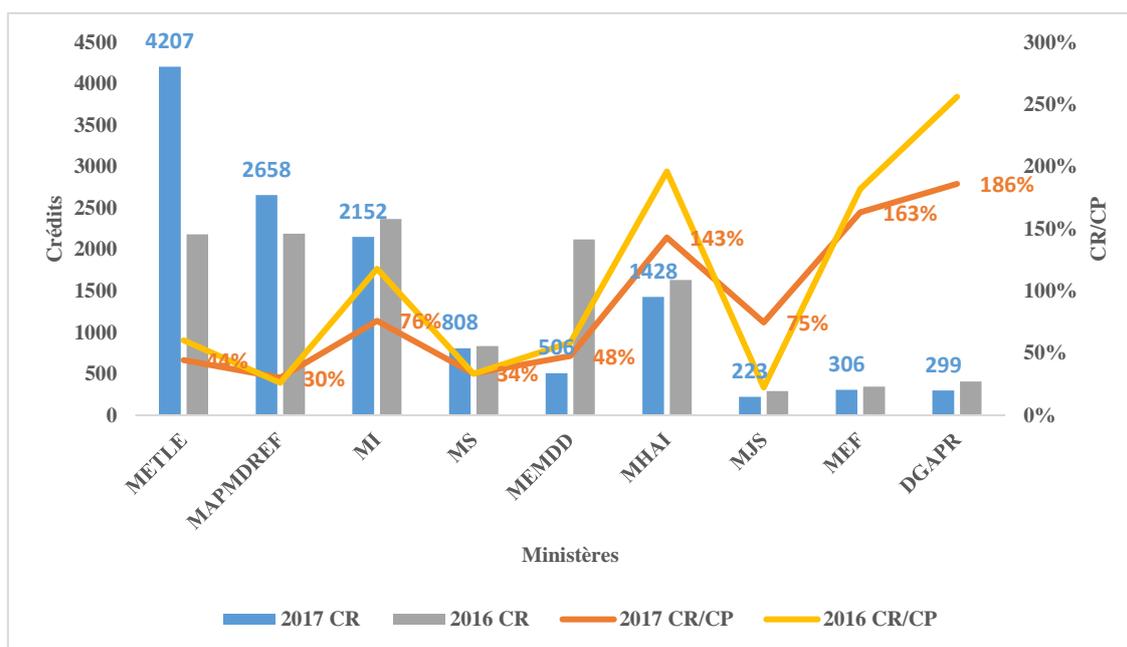
244. Les principaux ministères ayant bénéficié des montants les plus élevés de crédits de paiement en 2017, dégagent une part importante des crédits reportés de l'année 2016. En effet, le ministère de l'équipement, du transport, de la logistique et de l'eau, celui de l'agriculture, de la pêche maritime, du développement rural, et des eaux et forêts et l'administration de la défense nationale, ont globalement bénéficié de 52% des crédits de paiement en 2017 auxquels se sont ajoutés 52% de crédits reportés à fin 2016 contre 37% à fin 2015.

245. Certains ministères continuent de reporter les crédits des années antérieures qui dépassent largement les crédits de paiement ouverts par la loi de finances pour l'année 2017. C'est le cas de la délégation générale de l'administration pénitentiaire (186%), du ministère de l'économie et finances (163%) et du ministère des Habous et affaires islamiques (143%).

246. De plus, malgré une baisse significative du rapport entre les crédits reportés et les crédits ouverts par la loi de finances pour les principaux ministères investisseurs⁷⁷, pour d'autres ministères ce rapport a fortement augmenté, ainsi au ministère de la jeunesse et sports, il a atteint 233%. Le graphique ci-dessous retrace l'évolution des crédits reportés, des crédits ouverts et de leurs rapports, pour les principaux ministères investisseurs au titre des années 2016 et 2017.

⁷⁷ Tel que le département de l'Équipement, du transport et de la logistique ayant connu une baisse de 26%.

Figure 20 : Crédits de report des ministères / crédits de paiement entre 2016 et 2017



Source : Ministère de l'économie et des finances- Direction du budget

Réponse du MEF :

(...)

Il est à signaler qu'au titre de l'année budgétaire 2018, et suite à l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 63 de la LOF et de l'article 22 de son décret d'application concernant les reports, tous les départements ministériels dont les crédits reportés au titre des années précédentes dépassaient les crédits de paiement ouverts par la Loi de Finances, sont alignés au plafond de 30% fixé par la LOF, au titre de l'année 2017/2018. Cela grâce aux efforts déployés par les ordonnateurs et grâce également à l'accompagnement du Ministère de l'économie et des finances.

3.5. Un niveau d'exécution globalement en amélioration mais avec de nombreuses disparités

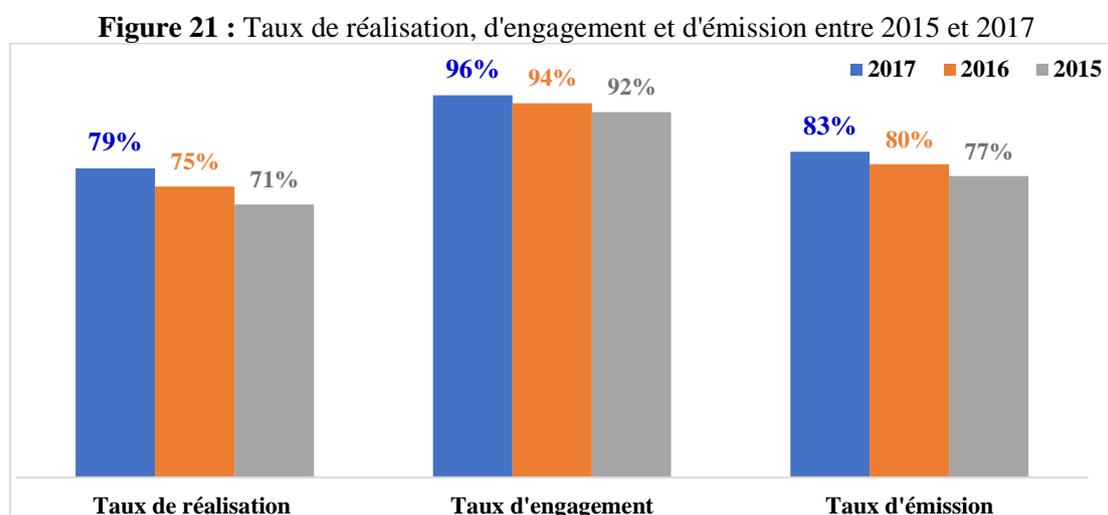
247. En 2017, les engagements et les émissions de dépenses d'investissement se sont établis respectivement à 80.836 et 67.001 MDH, en progression de 5% et 9% comparativement à 2016, soit un taux d'engagement de 96%, un taux d'émission de 83% et un taux de réalisation de 79%.

Tableau 54: Engagements et émissions des dépenses d'investissement entre 2015 et 2017

Année	Crédits disponibles	Engagements	Emissions	Taux de réalisation ⁷⁸	Taux d'engagement ⁷⁹	Taux d'émission ⁸⁰
2017	84 609	80 836	67 001	79%	96%	83%
2016	82 212	77 097	61 752	75%	94%	80%
2015	73 499	67 453	52 258	71%	92%	77%
Moyenne	80 107	75 129	60 337	75%	94%	80%

Source : Cour des comptes- loi de règlement 2015, TGR - données 2016 et 2017

248. En effet, les trois indicateurs d'exécution précités ont poursuivi leur amélioration en 2017 comme le montre le graphique ci-dessous.



Source : Cour des Comptes - données loi de règlement 2015 et TGR pour les années 2016 et 2017

249. Néanmoins, l'analyse de l'exécution des dépenses d'investissement par ministère révèle que le niveau d'exécution du budget général d'investissement, hors charges communes exécutées principalement sous forme de transferts, reste relativement modeste. L'écart entre le niveau global d'exécution et la moyenne du niveau d'exécution des ministères⁸¹ dépasse les 20%.

250. En effet, malgré le fait que le taux moyen d'engagement ait progressé de 2%, les taux moyens d'émission et de réalisation, ont poursuivi quant à eux leur tendance baissière et se sont établis respectivement à 63% et 57%, en baisse de -11% et -6% par rapport à 2016.

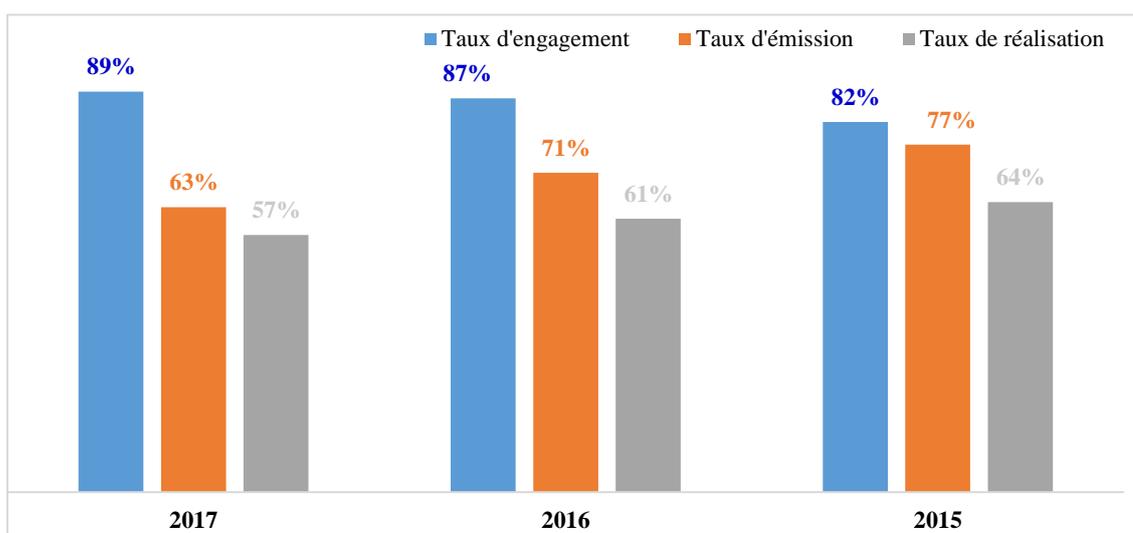
⁷⁸ Taux de réalisation : rapport entre les émissions de dépenses et les crédits disponibles de l'année.

⁷⁹ Taux d'engagement : rapport entre les engagements de dépenses et les crédits disponibles de l'année.

⁸⁰ Taux d'émission : rapport entre les émissions et les engagements.

⁸¹ Calculé sur la base d'une moyenne arithmétique.

Figure 22 : Taux moyens de réalisation, d'engagement et d'émission des ministères hors charges communes-investissement (2015-2017)



Source : Ministère de l'économie et des finances- TGR (GID)

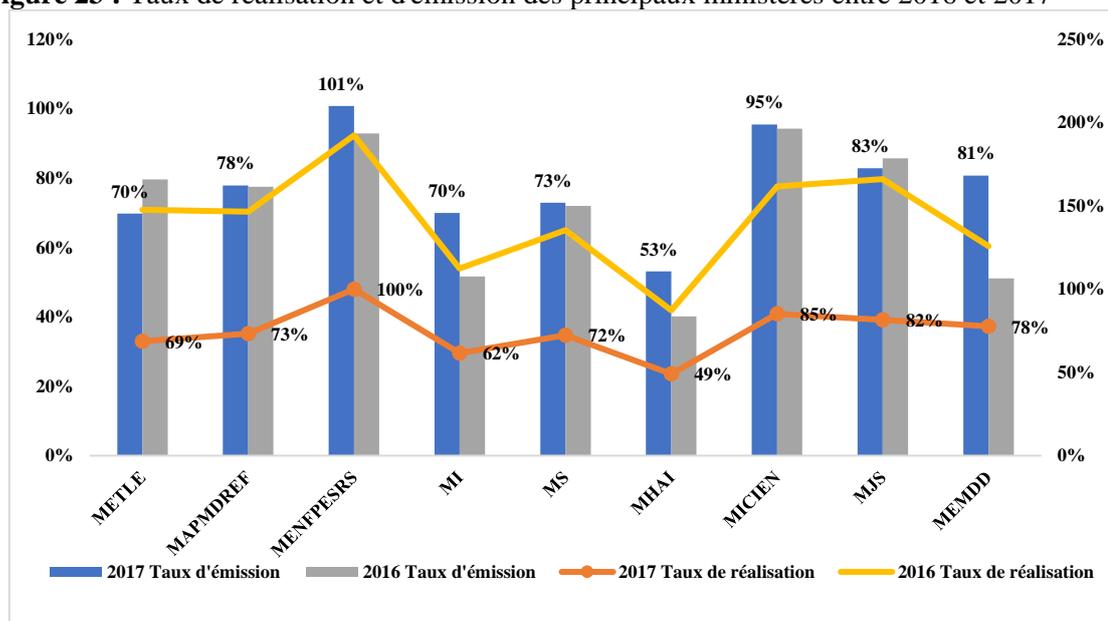
251. En outre, en dépit d'une trajectoire positive des taux d'émission et de réalisation pour les principaux ministères (hors charges communes)⁸², les niveaux d'exécution des principaux budgets ministériels sont disparates.

252. A titre d'exemple, un niveau minimal de 53% et 49% a été enregistré respectivement pour les taux d'émission et de réalisation du ministère des Habous et affaires islamiques. De même, un niveau maximal de 101% et 100% respectivement pour les taux d'émission et de réalisation a été enregistré par le ministère de l'éducation nationale, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique grâce aux transferts aux AREF.

Le graphique ci-dessous retrace l'évolution des taux d'émission et de réalisation des principaux ministères investisseurs entre 2015 et 2017.

⁸² à l'exception du ministère de l'équipement, du transport, de la logistique et de l'eau et du ministère de la jeunesse et des sports qui ont enregistré une légère baisse de ses indicateurs respectivement de -12% et -3% pour le taux d'émission et -13% et -4% pour le taux de réalisation

Figure 23 : Taux de réalisation et d'émission des principaux ministères entre 2016 et 2017



Source : Ministère de l'économie et des finances- TGR (GID)

3.6. Un niveau d'exécution des crédits d'investissement dopé par les transferts vers les CST et les EEP

253. Le taux de réalisation (rapport entre les dépenses émises et les crédits disponibles) est substantiellement dopé par l'importance des transferts des budgets des ministères et du chapitre des charges communes - investissement vers les CST et les EEP.

254. En effet, de par l'importance des crédits ouverts annuellement pour ces transferts qui ont représenté, en 2017, presque 67% des crédits de paiement et de par leur niveau élevé d'exécution avoisinant toujours les 100%. Ces dépenses, qui ne sont que de simples écritures comptables ne posant pas des difficultés particulières d'exécution, doivent être retraitées pour pouvoir porter une appréciation objective sur la capacité des ministères d'exécuter leurs investissements financés par le BGE.

255. Comme le montre le tableau ci-dessous, pour l'année 2017, en traitant à part l'exécution du chapitre des charges communes-investissement et les transferts des chapitres investissement des ministères, le taux d'émission passent de 83% à 55% et le taux de réalisation passe de 79% à 59%. Ces niveaux d'exécution relativement faibles conduisent à s'interroger sur la maturité des projets pour lesquels des crédits sont demandés puis ouverts, au regard des exigences de programmation des projets d'investissement spécifiées dans la Circulaire du chef du gouvernement relative à la préparation du projet de la loi de finances 2017 précitée.

Tableau 55: Engagements et émissions des dépenses d'investissement, hors charges communes et transferts, entre 2015 et 2017 (En MDH)

En MMDH	Crédits disponibles	Engagements	Emissions	Taux de réalisation	Taux d'engagement	Taux d'émission
Total dépenses d'investissement	84.609	80.836	67.001	79%	96%	83%
Charges communes-Investissement	20.438	20.438	20.438	100%	100%	100%
Transferts des ministères vers les CST et les EEP	26.950	26.278	26.278	98%	98%	100%
Dépenses d'investissement hors CC et transferts du BGE	37.221	34.121	20.286	55%	92%	59%

Source : Cour des comptes - Loi de règlement 2015, TGR pour les années 2016 et 2017 (BMFP)

256. Par ailleurs, il convient de noter que l'exécution des crédits transférés aux CST ne peut être appréhendée avec précision compte tenu de l'absence d'individualisation des dépenses d'investissement dans ces comptes. L'analyse de l'évolution des soldes des principaux CAS destinataires de transferts des budgets d'investissement des ministères et des charges communes-investissement par rapport aux montants de ces transferts montre clairement que de nombreux CAS connaissent des difficultés d'exécution avec un cumul de reports importants d'une année à l'autre synonymes de décalage de la dépense d'investissement dans le temps et d'allongement des délais de réalisation.

257. En effet, comme le montre le tableau ci-dessous, pour le fonds de développement industriel et des investissements et le fonds de soutien de l'INDH, les soldes de l'année 2016 représentent respectivement 208% et 178% des transferts de l'année 2017. De même, ces CAS ont connu des variations importantes de leurs soldes entre 2017 et 2016 qui ont atteint 99% pour le fonds pour le développement rural et des zones de montagne et 42% pour le fonds de développement industriel et des investissements.

258. Le risque de décalage dans l'exécution des dépenses d'investissement du BGE, de l'année 2017 vers les années ultérieures, affecte également les crédits transférés vers les EEP sous forme de subventions.

259. En effet, rien ne garantit que les versements soient réalisés à temps⁸³ pour permettre aux EEP bénéficiaires de réaliser l'investissement au cours de l'année budgétaire au titre de laquelle il a été inscrit et exécuté au BGE, et que ces entités aient pu les exécuter au cours de l'année de leur versement. A ce titre, il convient de préciser que le niveau d'exécution

⁸³ Compte tenu de la nouvelle approche du MEF en matière de versement des subventions corrélé avec les besoins de trésorerie des EEP.

des budgets d'investissement des EEP reste globalement modeste et ne dépasse pas les 65%.

Tableau 56: Versements et soldes de certains CAS destinataires de transferts du BGE (En MDH)

	Versements du BGE 2017 (A)	Solde CAS 2016 (B)	(B)/(A)	Var Solde CST 2017/2016
Fonds de développement agricole	2 812	514	18%	-22%
Fonds pour le développement rural et des zones de montagne	3 422	1 796	52%	99%
Fonds de développement industriel et des investissements	1 668	3 474	208%	42%
Fonds de soutien à l'INDH	3 150	5 607	178%	0%
Fonds d'accompagnement des réformes du transport routier urbain et interurbain	1 454	1 235	85%	16%
Fonds d'assainissement liquide et d'épuration des eaux usées	660	40	6%	-42%

Source : Ministère de l'économie et des finances- Direction du budget

Réponse du MEF :

(...)

Il est judicieux de signaler que le déblocage des transferts au profit des EEP est encadré par une procédure édictée par une circulaire du MEF, et fait l'objet d'un examen d'opportunité de la demande du déblocage, en tenant compte de leurs besoins financiers réels, en fonction de leurs situations de trésorerie et de l'état d'avancement des projets d'investissement leur relevant.

3.7. Importance des virements de crédits dans les chapitres d'investissement

260. Comme pour les années antérieures, les chapitres d'investissement ont enregistré un niveau important de virements internes de crédits. Ces virements de crédits ont atteint un montant de 6.854 MDH⁸⁴, soit 11% des crédits de paiement des ministères ayant réalisé des virements.

261. En effet, certains ministères ont modifié substantiellement leurs programmations budgétaires d'investissement par rapport aux crédits initiaux de la loi de finances au moyen de virements dont le volume a dépassé la moitié de leurs crédits de paiement. C'est le cas, du ministère délégué auprès du Chef du gouvernement chargé des affaires générales et de

⁸⁴ Ces virements ont été en moyenne de l'ordre de 200 MDH, soit 16% de la moyenne des crédits de paiement de ces ministères.

la gouvernance, de celui des Habous et affaires islamiques et de la justice qui ont atteint respectivement 68%, 47% et 42% (voir annexe 3).

262. En outre, les virements de crédits ont servi, pour certains ministères, à réaffecter au profit de l'administration centrale les crédits inscrits au niveau des services déconcentrés. C'est, le cas des ministères de l'agriculture, de la pêche maritime, du développement rural et des eaux et forêts, de la jeunesse et sports et des Habous et affaires islamiques, pour lesquels les virements en faveur de l'administration centrale ont atteint respectivement 370 MDH, 300 MDH et 154 MDH.

263. Ce constat reflète une gestion centralisée des crédits d'investissement malgré une budgétisation par région. D'ailleurs, il convient de préciser que les crédits inscrits pour les régions dans les morasses budgétaires ne sont pas toujours délégués aux sous-ordonnateurs pour leur exécution. A titre d'illustration, le département de l'agriculture et de la pêche maritime pour lequel les crédits délégués aux régions en 2017 ne représentent que 41% des crédits qui leur sont affectés dans la morasse (soit 20% des crédits ouverts au titre de la loi de finances).

Réponse du MEF :

Il est judicieux de signaler que le déblocage des transferts au profit des EEP est encadré par une procédure édictée par une circulaire du MEF, et fait l'objet d'un examen d'opportunité de la demande du déblocage, en tenant compte de leurs besoins financiers réels, en fonction de leurs situations de trésorerie et de l'état d'avancement des projets d'investissement leur relevant.

Les virements de crédits sont des opérations budgétaires autorisées par la LOF (article 45) et son décret d'application (articles 23 et 24). Ils permettent d'assurer une certaine souplesse et flexibilité dans la gestion des crédits, notamment les crédits d'investissement, en fonction des impératives de l'exécution en cours d'année. C'est essentiellement dans le cadre de la logique de performance instaurée par la LOF, que le législateur a autorisé l'ordonnateur à procéder à des virements des crédits à l'intérieur du même chapitre, pour assurer l'atteinte des objectifs des politiques publiques en parallèle avec la responsabilisation et le renforcement du contrôle à postériori.

(...)

A ce titre, il est à souligner que le pourcentage des virements réalisés par rapport aux crédits ouverts au titre du budget d'investissement a nettement diminué, pour passer de 18,9% en 2016 à 10,8% en 2017. Ceci traduit les efforts entamés en matière de programmation budgétaire, pour maîtriser la prévision des dépenses d'investissement.

Recommandations

Concernant les dépenses, la Cour des comptes recommande ce qui suit :

- *Faire ressortir l'exhaustivité des dépenses du personnel au niveau de la SCRT en vue de faire un reporting exhaustif sur cette nature de dépenses.*
- *Réduire progressivement l'ampleur du chapitre des charges communes pour le limiter aux seules dépenses ne pouvant être imputées au budget des ministères, et limiter le recours aux lignes ne permettant pas une spécialisation des crédits.*
- *Individualiser les transferts vers les CST et EEP, prévus par le projet de loi de finances, et renseigner sur le niveau d'exécution des programmes, projets et actions de l'année en cours.*
- *Imputer, sur le titre fonctionnement du budget général, les transferts vers les CAS ne réalisant pas de dépenses d'investissement.*
- *Institutionnaliser la nouvelle approche de gestion des projets d'investissements, instaurée par la circulaire du Chef du gouvernement relative au projet de loi de finances 2017, dans un texte juridique plus contraignant.*

IV. Les comptes spéciaux du Trésor

1. Aperçu général

264. Dans le cadre de la réforme des finances publiques, le ministère de l'économie et des finances (MEF) a œuvré à la réduction du nombre des CST de 156 en 2001 à 79 en 2012 puis à 71 en 2017 comme le présente le tableau ci-dessous :

Tableau 57 : Evolution du nombre des CST par catégorie

Année	CAS	CF	CDD	CAOI	COM	Total
2012	55	13	6	3	2	79
2013	55	13	6	3	2	79
2014	56	8	6	3	2	75
2015	57	8	6	3	2	76
2016	57	8	4	3	2	74
2017	56	6	4	3	2	71

Source : Rapport sur les CST accompagnant le PLF 2018

265. Les prévisions de recettes et dépenses des CST au titre des LF des trois dernières années sont restées relativement stables comme l'indique le tableau suivant :

Tableau 58 : Evolution des recettes et dépenses prévisionnelles des CST (En MDH)

Désignation	2015	2016	2017
Recettes	76.619	78.936	77.871
Dépenses	63.213	66.708	70.672
Solde prévisionnel	13.406	12.229	7.199

Source : LF 2015, 2016 et 2017

266. Par ailleurs, le solde cumulé des CST a poursuivi sa tendance à la hausse en atteignant à fin 2017, 130.835 MDH, en augmentation de 6,6% par rapport à 2016. Le tableau suivant illustre l'évolution des recettes, des dépenses et des soldes des CST sur la période 2015-2017 :

Tableau 59 : Evolution des recettes et dépenses réalisées des CST (MDH)

Désignation	2015	2016	2017
Recettes	77.796	90.247	91.543
Dépenses engagées	85.461	95.778	-
Dépenses émises	66.179	76.375	78.382
Solde	11.617	13.872	13.161
Solde cumulé	110.145	122.786	130.835

Source : MEF

267. Rapportées aux recettes et dépenses ordinaires du budget général, les recettes et les dépenses des CST ont représenté respectivement une moyenne de 37% et 24% sur la période 2015-2017 comme illustré par le tableau ci-dessous :

Tableau 60 : Evolution du poids des prévisions des CST en comparaison avec le BGE (En MDH)

Désignation	2015	2016	2017	Moyenne
Ressources des CST (1)	76.619	78.936	77.871	77.809
Recettes ordinaires du BGE (2)	200.113	212.412	222.282	211.602
Taux (1) / (2)	38%	37%	35%	37%
Dépenses des CST (3)	63.213	66.708	70.672	66.864
Dépenses ordinaires et d'investissement du BGE (4)	275.413	283.612	278.781	279.269
Taux (3) / (4)	23%	24%	25%	24%

Source : LF 2015,2016 et 2017.

Réponse du MEF :

(...)

A ce titre, un comité de suivi des CST, composé des représentants des directions du MEF concernées se réunit périodiquement et à l'occasion de la préparation du projet de loi de finances, pour étudier et évaluer les CST et proposer éventuellement les mesures appropriées pour leur rationalisation et l'amélioration de leur gestion.

Parmi les mesures visant la maîtrise des soldes importants enregistrés au niveau de certains CAS, il a été décidé, au cours de l'année 2018, de verser un montant de 24,090 MMDH représentant une part du solde du compte spécial des dons des pays du Conseil de coopération du Golfe, au profit du budget général.

2. Les recettes des CST

268. Les recettes des CAS représentent l'essentiel des recettes des CST, en moyenne 86% de l'ensemble des ressources des CST sur la période 2015-2017.

Tableau 61 : Poids des ressources des CAS dans les ressources des CST (en MDH)

Désignation	2015	2016	2017
Ressources CAS (1)	65.909	66.949	66.949
Ressources CST (2)	76.619	78.936	77.871
Taux (1)/(2)	86%	85%	86%

Source : LF 2015, 2016 et 2017

269. Constituant une dérogation au principe de non affectation des ressources, et conformément à l'article 27 de la LOF, les CAS « retracent les recettes affectées au financement d'une catégorie déterminée de dépenses et l'emploi donné à ces recettes. Ces comptes sont alimentés par le produit de taxes, de ressources affectées et, le cas échéant, de versements du budget général. »

270. De par leur importance et la nécessité de mieux encadrer les conditions de leur création, l'article 27 de la LOF dispose que : « Les ressources des comptes d'affectation spéciale provenant du produit des taxes et/ou des recettes qui leur sont affectées doivent représenter, à compter de la 3^{ème} année budgétaire suivant la création desdits comptes, au moins 40% de l'ensemble de leurs ressources autorisées au titre de la loi de finances de ladite année, et ce pour les CAS créés à partir du 1^{er} janvier 2016. Les CAS qui ne répondent pas à cette condition sont supprimés par la loi de finances suivante ».

2.1. Inadéquation entre les recettes affectées et les besoins réels

271. Certains CAS sont dotés de recettes dont le montant dépasse significativement celui de leurs dépenses. Cette situation reflète une carence dans le processus d'allocation des ressources, dans la mesure où elle se fait au détriment d'autres départements ministériels ou institutions non suffisamment dotés, et dont les programmes d'investissement risquent par conséquent d'être étalés dans le temps. Le tableau ci-dessous reprend les CAS dont les dépenses n'ont pas dépassé 50% de leurs recettes :

Tableau 62 : CAS dont les dépenses sont inférieures à 50% des recettes de l'année (En MDH)

CAS	Recettes 2017	Dépenses 2017	Solde créditeur	Dépenses de l'année / Recettes de l'année		
				2017	2016	2015
Fonds de la réforme agraire	4,67	0,04	715,54	0,92%	0	0,08%
Compte spécial des dons des pays du conseil de coopération du golfe	8 121,48	363,35	31 466,28	4,47%	1,35%	0,22%
Fonds de développement industriel et des investissements	1 667,80	203,04	4 939,02	12,17%	30,86%	7,35%
Fonds de délimitation, de préservation et de valorisation du domaine public maritime et portuaire	19,69	5,61	191,06	28,48%	3,99%	1,60%
Fonds d'entraide familiale	169,96	50,00	759,54	29,42%	7,44%	8,69%
Fonds de soutien aux services de la concurrence et du contrôle des prix et des stocks de sécurité	13,88	4,44	17,39	31,97%	30,47%	0,00%
Fonds pour le développement rural et des zones de montagne	2 686,46	912,90	3 569,51	33,98%	51,80%	25,34%
Fonds de modernisation de l'administration publique	10,00	3,80	86,33	38,01%	12,86%	6,23%

Fonds spécial de lutte contre les effets des catastrophes naturelles	304,87	133,27	667,02	43,71%	12,38%	52,26%
Fonds national pour l'action culturelle	215,86	107,55	384,78	49,82%	30,27%	31,17%

Source : MEF – Calcul Cour des comptes.

272. Certains CAS n'ont enregistré aucune dépense sur les trois dernières années. Le solde cumulé de ces CAS est de l'ordre de 11.044 MDH. Le tableau ci-dessous donne un aperçu de la situation de ces comptes :

Tableau 63 : CAS n'ayant enregistré aucune dépense sur la période 2015-2017 (en MDH)

CAS	Solde fin 2017
Fonds de solidarité des assurances ⁸⁵	9.287
Fonds de soutien à certains promoteurs	1.733
Fonds de lutte contre les effets de la sécheresse	24
Fonds spécial de la Zakat	ND
Fonds de mise à niveau sociale	ND

273. De même, le Fonds de solidarité interrégionale a été ouvert le 1^{er} janvier 2016 conformément à l'article 20 de la loi de finances pour 2016, comme prévu dans la loi organique n° 111-14 relative aux régions, sans enregistrer de dépenses au titre des deux exercices 2016 et 2017.

274. L'excédent des recettes sur les dépenses des CAS conduit à l'accumulation de soldes créditeurs importants. En effet, au titre de la seule année 2017, les CAS ont dégagé un solde excédentaire de 12.823 MDH contre une prévision de 8.237 MDH, soit un écart de 56%, ce solde venant s'ajouter au solde cumulé des exercices précédents.

Tableau 64 : Prévision et réalisation des dépenses et recettes des CAS (en MDH)

	Prévision	Réalisation	Taux de réalisation
Ressources	66 949,3	79 948,9	119,4%
Dépenses	58 712,3	67 125,9	114,3%

⁸⁵ Il convient de préciser que le Fonds de solidarité des assurances, dont l'objet est la comptabilisation des opérations relatives au redressement des entreprises d'assurances, s'apparente plus à un fonds de garantie qu'un CAS.

Réponse du MEF :

(...)

Ainsi, la création des CST prend en compte les dispositions susvisées, sachant que les propositions de création desdits comptes par les départements concernés, font l'objet d'examen en concertation avec les services concernés du ministère de l'Economie et des Finances (DB, TGR, DTFE...) et les services compétents du SGG, avant d'être soumis à l'adoption du parlement dans le cadre du PLF.

(...)

Dans le cadre de préparation du PLF 2019, il est proposé de procéder à la suppression des CAS qui n'ont réalisé aucune dépense au cours des trois exercices précédents, ou ceux qui sont devenus sans objet. Des lettres ont été adressées aux ordonnateurs concernés.

2.2. Recettes propres des CAS en fluctuation

275. En dépit de leur importance dans les ressources des CAS, les recettes propres se caractérisent par leur instabilité sur la période 2014-2017. Quant aux dotations budgétaires aux CAS, elles ont fortement augmenté : elles sont passées de 8.355 MDH en 2016 à 22.045 MDH en 2017, soit une multiplication par plus de 2,6. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des ressources des CAS entre 2014 et 2017 :

Tableau 65 : Ressources réalisées des CAS, période 2014-2017

Désignation	2014	2015	2016	2017
Recettes propres	58 585	53 231	57 173	52 625
Dotations budgétaires –BGE	8 355	12 379	17 666	22 045

Source : MEF/TGR et DB (2017)

276. Par ailleurs, la LOF a subordonné la création d'un nouveau CAS, à partir de 2016, à sa capacité à s'autofinancer dans la limite de 40 % du total de ses ressources autorisées par la loi de finances. Le tableau ci-dessous présente les pourcentages des recettes propres par rapport aux ressources autorisées et aux ressources totales de l'exercice :

Tableau 66 : Proportion des recettes propres prévisionnelles des CAS (En MDH)

Désignation	2015	2016	2017
Recettes propres (1)	53 231	57 173	52 625
Ressources autorisées par la LF (2)	65 909	68 015	66 949
% recettes propres (1) / (2)	80,8%	84,1%	78,6%
Total ressources de l'exercice (3)	159 367	180 321	188 739
% des recettes propres (1) / (3)	33,4%	31,7%	27,9%

Source : MEF/DB

2. Les dépenses des CST

277. Les CAS représentent l'essentiel des dépenses des CST, soit 85% sur la période 2015-2017.

Le tableau ci-dessous en donne un aperçu :

Tableau 67 : Part des dépenses des CAS dans l'ensemble des CST (en MDH)

Désignation	2015	2016	2017
Plafond de charges CAS (3)	52.313	58.712	58.712
Plafond de charges CST (4)	63.213	66.708	70.672
Taux (3) / (4)	83%	88%	83%

Source : LF 2015, 2016 et 2017

2.1. Des relèvements conséquents et fréquents des plafonds de charges initiaux

278. La programmation des plafonds prévus par les lois de finances ne prend pas en considération les soldes reportés malgré leur caractère structurel. En effet, les programmes d'emploi (PE) initiaux affichent des plafonds de charges qui, en cours d'exercice, font l'objet de relèvements conséquents en raison des reports de soldes de l'exercice antérieur et, dans une moindre mesure, au dépassement des recettes réalisées par rapport à celles prévues. Au titre des trois derniers exercices, les relèvements de plafonds de charges des CAS se présentent comme suit (voir annexe 4 pour l'année 2017) :

Tableau 68 : Augmentation des plafonds de charges des CAS (En MDH)

Année	Plafond de charges au titre de la LF	Plafond de charges au titre du dernier PE	Taux de relèvement	Coefficient multiplicateur
2015	52 313	133 873	156%	2,6
2016	54 779	146 077	167%	2,7
2017	58 712	192 925	229%	3,3

Réponse du MEF :

La programmation budgétaire est selon le principe budgétaire en vigueur est annuelle. De ce fait ne sont programmé que les ressources et les charges de l'année budgétaire (les recettes de gestion).

2.2. Imputation de dépenses du personnel sur certains CAS

279.L'article 28 de la LOF 130-13 dispose que : "Sauf dérogations prévues par une loi de finances, il est interdit d'imputer à un compte spécial du Trésor les dépenses résultant du paiement des traitements ou salaires ou indemnités à des fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités territoriales et au personnel des établissements et entreprises publics. "

280.Par ailleurs, la LF de l'année 2017 dispose dans son article 38 que : "Par dérogation aux dispositions de l'article 28, 6ème alinéa de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances, l'exécution des opérations des comptes spéciaux du Trésor ouverts à la date du 31 décembre 2016, ainsi que l'imputation directe sur certains de ces comptes de dépenses résultant du paiement de traitements ou indemnités, continueront d'être effectuées, pendant l'année budgétaire 2017, conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur à cette date". Il est à noter que cette dérogation a été reprise dans toutes les LF depuis celle de l'exercice 2016.

281.Sur les 56 CAS, autorisés pour l'année 2017, neuf comptes continuent à supporter des charges de personnel. Il s'agit notamment des neuf comptes suivants :

Tableau 69 : CAS supportant des dépenses de personnel (En MDH)

Intitulé du CAS	Dépenses imputées
Masse des services financiers	Les dépenses résultant du paiement des indemnités y compris les primes et autres allocations, dont les bénéficiaires, les critères et les taux sont fixés par le ministre des finances.
Fonds de lutte contre la fraude douanière	
Fonds provenant des dépôts au trésor	
Fonds Spécial pour le Soutien des Juridictions	Allocations spéciales et forfaitaires prévues par la réglementation en vigueur, servies aux fonctionnaires et agents des greffes.
Fonds de développement agricole	Salaires, indemnités permanentes et cotisations aux régimes de retraite du personnel occasionnel et journalier.
Fonds spécial pour la promotion et le soutien de la protection civile	Indemnités horaires pour service de nuit effectué par les agents du corps national de la protection civile.
Fonds de soutien à la sûreté nationale	Indemnités prévues par la réglementation en vigueur, servies aux agents de la sûreté nationale non prises en charge par le budget général.

2.3. Imputation aux CAS de dépenses qui relèvent du BGE

282.Les CAS constituent une dérogation au principe de l'unité budgétaire. C'est la raison pour laquelle leur création ou leur maintien devrait répondre à des impératifs justifiant cette dérogation. Néanmoins, leur prolifération en fait dans la pratique un support budgétaire

prenant en charge des dépenses d'investissement et de fonctionnement relevant des attributions propres des ministères concernés, sans nécessité avérée.

283. En effet, certains programmes d'emploi sont équivalents aux morasses prévues dans le cadre du BGE. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement imputées à certains CAS ne diffèrent pas de celles imputées au budget général. Les CAS suivants sont cités à titre d'exemple :

Tableau 70 : CAS dont les dépenses pourraient être imputées au BGE (En MDH)

CAS	Dépenses pouvant être intégrées au BGE
Fonds spécial pour le soutien des établissements pénitentiaires	<ul style="list-style-type: none"> - Frais de réparation et d'entretien des équipements et du matériel nécessaires aux établissements pénitentiaires - Frais d'habillement pénal et du personnel - Frais de formation du personnel des établissements pénitentiaires et des détenus - Frais d'achat et fonctionnement des moyens de transport nécessaires au fonctionnement des établissements pénitentiaires - Restitution des sommes indûment imputées au compte - Frais de nourriture, d'analyse, d'achats de produits médicaux et pharmaceutiques et de soins médicaux pour les détenus - Redevance d'eau, d'électricité et de télécommunications des établissements pénitentiaires
Fonds National de Soutien à la Recherche Scientifique et au Développement Technologique	<ul style="list-style-type: none"> - Publicité, impression, édition d'ouvrage et de périodique insertion - Etudes et assistance technique - Achat de matériel informatique et de logiciel - Location de matériel technique - Location de salles de conférence - Location de stands de salles d'exposition - Impression et documentions - Hébergement, restauration et frais de réception - Fourniture de bureau et fourniture pour matériel de reproduction
Fonds national de développement du sport	Dépenses afférentes au suivi des travaux de construction des infrastructures sportives qui peuvent être portées par le budget du Ministère de la Jeunesse et des Sports.
Fonds d'assainissement liquide et d'épuration des eaux usées	Dépenses relatives au stage et formation et celles afférentes aux études et assistance technique.

Recommandations

Concernant les comptes spéciaux du Trésor, la Cour des comptes recommande de :

- *Affiner davantage la programmation des ressources et des dépenses des CST autorisés par la loi de finance afin de réduire les écarts entre les prévisions et les réalisations.*
- *Examiner l'adéquation entre les recettes et les dépenses portées par les CAS afin de maîtriser les soldes reportés cumulés et envisager de plafonner ces derniers.*
- *Envisager de réduire les soldes cumulés reportés, avec par exemple des versements exceptionnels des CAS concernés au budget général, afin de redonner aux soldes de ces CAS une signification budgétaire.*
- *Rationaliser les taxes destinées aux CAS en ne leur affectant que les ressources dont ils ont besoin pour la couverture de leurs charges.*
- *Présenter l'ensemble des opérations relatives aux CST sous forme de flux de recettes et de dépenses et non uniquement en termes de variation de soldes.*
- *Éliminer progressivement les dépenses des CST qui pourraient être imputées au budget général, notamment celles de personnel, en respectant les dispositions prévues par la LOF.*
- *Revoir la présentation actuelle des programmes d'emploi des CAS en distinguant entre dépenses de fonctionnement et d'investissement afin de pouvoir mieux appréhender l'effort global d'investissement consenti par l'Etat à travers l'ensemble du budget.*

V. Les services de l'Etat gérés de manière autonome (SEGMA)

1. Aperçu général

284. En 2017, le nombre des services de l'Etat gérés de manière autonome (SEGMA) a atteint 208, soit quatre de plus par rapport à 2016. Les secteurs de la santé et de l'enseignement et la formation professionnelle en comptent respectivement 89 et 60, soit 42,8% et 28,8% du nombre total.

285. En vertu des dispositions de la loi de finances pour l'année 2017, six SEGMA ont été créés, dont trois rattachés au ministère de l'équipement, du transport, de la logistique et de l'eau et trois autres relevant du ministère de l'aménagement du territoire national, de l'urbanisme, de l'habitat et de la politique de la ville, tandis que deux SEGMA ont été supprimés.

286. Le secteur social et celui de l'économie représentent respectivement 77% et 18% des SEGMA. Le tableau ci-dessous illustre la répartition des SEGMA par secteur et domaine d'intervention en 2017.

Tableau 71: Répartition des SEGMA par secteur et domaine d'intervention en 2017

Secteur	Domaine d'intervention	Nombre
Social	Santé	89
	Enseignement et de la formation professionnelle	60
	Activités récréatives	8
	Autres actions sociales	4
Total		161
Economique	Transports, eau et autres infrastructures économiques	19
	Agriculture, pêche et forêt	5
	Autres actions économiques	14
Total		38
Autres	Pouvoirs publics et services généraux	9
Total général		208

Source : Rapports accompagnant les projets de lois de finances

287. Les recettes et les dépenses des SEGMA entre 2013 à 2017, se présentent comme suit :

Tableau 72 : Evolution des recettes et des dépenses des SEGMA entre 2013 et 2017 en MDH

Désignation	2013	2014	2015	2016	2017
Recettes	6 639	6 911	8 472	8 287	7 716
Dépenses	2 541	2 878	2 617	3 649	2 949
Solde	4 098	4 033	5 856	4 639	4 767

Source : Lois de règlements 2012 à 2016 et situation TGR 2017

2. Les recettes des SEGMA

2.1. Prévisions de recettes insuffisamment maîtrisées

288. Sur la période 2012-2017, les recettes recouvrées ont dépassé, en moyenne le double, des prévisions. En effet, le facteur multiplicateur s'est inscrit en hausse entre 2014 et 2016 avant de baisser légèrement en 2017 à 2,6.

Tableau 73: Evolution des taux de réalisation du total des recettes et des recettes propres entre 2012 et 2017 (En MDH)

Désignation	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Prévisions (LF) (1)	2 649	3 095	3 090	3 002	3 006	2 943
Réalisations (2)	6 073	6 639	6 911	6 915	8 287	7 716
(2)/(1)	2,3	2,1	2,2	2,3	2,8	2,6

Source : Rapports accompagnant les projets de lois de finances, calcul Cour des comptes

289. Il est à préciser que la part des recettes propres, dans le total des ressources autorisées au titre des lois de finances, a enregistré une moyenne de 70 % sur la période 2012-2017. L'article 21 de la LOF dispose, à ce titre, que les SEGMA créés à partir du 1^{er} janvier 2016 dont les ressources propres représentent moins de 30% de leurs ressources autorisées au titre de la loi de finances pendant trois années de leur création, seront supprimés par la loi de finances suivante.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'évolution de la part des recettes propres par rapport au total des recettes autorisées pour les SEGMA sur la période 2012 - 2017⁸⁶ :

Tableau 74: Part des recettes propres par rapport au total des recettes autorisées pour les SEGMA entre 2012 à 2017

Année	Total recettes autorisées LF(1)	Recettes propres (2)	Taux (2) / (1)
2012	2 649	1 871	71%
2013	3 095	2 080	67%
2014	3 090	2 056	67%
2015	3 002	1 955	65%
2016	3 006	2 262	75%
2017	2 943	2 211	75%

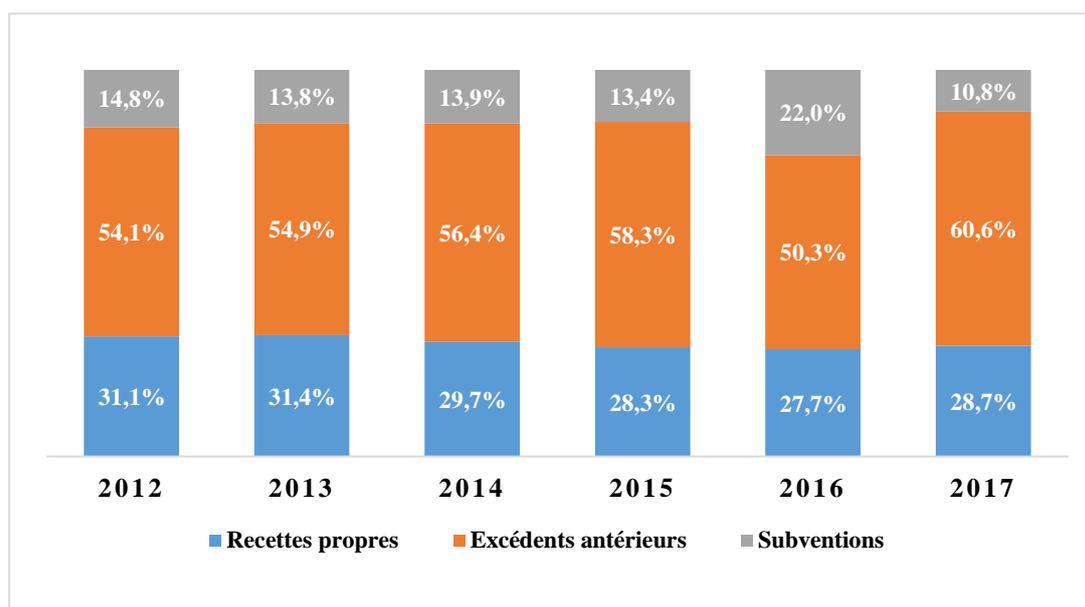
2.2. Prépondérance des excédents reportés dans les recettes réalisées

290. Sur la période 2012-2017, les excédents reportés représentent en moyenne plus de la moitié des recettes réalisées par les SEGMA. Les recettes propres, quant à elles, n'ont représenté en moyenne que 29,5%.

⁸⁶ Sachant que les dispositions de l'article 21 sus-évoqué s'applique individuellement à chacun des SEGMA.

Le graphique ci-dessous retrace la composition des recettes réalisées par les SEGMA entre 2012 et 2017.

Figure 24 : Composition des recettes réalisées des SEGMA entre 2012 et 2017



291. Par ailleurs, les dotations d'équilibre versées à partir du budget général aux SEGMA ont atteint en 2017 un total de 831 MDH, soit le niveau le plus faible, sur la période 2012-2017, du pourcentage des subventions dans le total des recettes des SEGMA

3. Les dépenses des SEGMA

3.1. Augmentation significative des crédits ouverts en cours d'année

292. Les dépenses prévues par les lois de finances sont passées de 2.649 MDH en 2012 à 2.943 MDH en 2017. Néanmoins, les crédits ouverts font l'objet d'augmentations significatives en cours d'année.

Le tableau suivant présente les modifications des crédits ouverts au SEGMA pour les années 2012 à 2017 :

Tableau 75: Modification significative des crédits ouverts des SEGMA en MDH (2012 – 2017)

Année	Prévisions LF	Crédits définitifs	Taux d'augmentation
2012	2 649	5 205	96%
2013	3 095	5 974	93%
2014	3 090	6 801	120%
2015	3 002	8 189	173%
2016	3 006	7 499	149%
2017	2 943	6 475	120 %

Source : Lois et projet de lois de règlement et situation TGR(2017), calcul Cour des comptes.

293. Malgré sa baisse entre 2015 et 2017, la différence entre les crédits ouverts et les crédits définitifs reste relativement élevée (125% en moyenne sur la période 2012-2017). Cet écart est plus important pour les dépenses d'investissement avec une variation moyenne de 260% sur la période 2012-2017, alors que celui relatif aux dépenses d'exploitation s'est établi en moyenne à 76%.

Réponse du MEF :

Il y a lieu de signaler que les plafonds de charges arrêtés par la Loi de Finances ne tiennent pas compte du montant de l'excédent des recettes sur les paiements au titre de l'exercice précédent. En effet, la programmation budgétaire est annuelle selon le principe budgétaire en vigueur.

3.2. Niveau d'exécution des dépenses relativement faible

294. Rapportées aux crédits ouverts, les réalisations des dépenses ont été en moyenne à 94%. Toutefois, le niveau d'exécution des crédits définitifs est relativement faible avec une moyenne de 42% sur la période 2012-2017. Le tableau ci-dessous illustre l'évolution du niveau d'exécution des dépenses des SEGMA entre 2012 et 2017 :

Tableau 76: Evolution des taux de réalisation des dépenses des SEGMA en MDH (2012 – 2017)

Exercice	Réalizations	Par rapport au LF		Par rapport aux crédits définitifs	
		Crédits ouverts	Taux de réalisation	Crédits	Taux de réalisation
2012	2 169	2 649	82%	5 205	42%
2013	2 541	3 095	82%	5 974	43%
2014	2 878	3 090	93%	6 801	42%
2015	2 614	3 002	87%	8 189	32%
2016	3 649	3 006	121%	7 499	49%
2017	2 949	2 943	100%	6 458	46%

Source : Lois de règlement 2012 à 2016 et situation TGR (2017)

295. Le taux d'exécution des dépenses d'exploitation a enregistré une moyenne de 51% sur la période 2012-2017, alors que celui des dépenses d'investissement n'a pas dépassé les 30% en moyenne comme le montre le tableau suivant :

Tableau 77 : Evolution des taux de réalisation des dépenses d'exploitation et d'investissement des SEGMA entre 2012 et 2017 (en MDH)

Exercice	Exploitation			Investissement		
	Crédits	Exécution	Taux d'exécution	Crédits	Exécution	Taux d'exécution
2012	3 217	1 689	53%	1 988	480	24%
2013	3 717	2 014	54%	2 258	527	23%
2014	4 097	1 937	47%	2 704	942	35%
2015	4 922	1 948	40%	3 266	666	20%
2016	3 374	2 076	62%	4 125	1 572	38%
2017	3 512	1 864	53%	2 946	1 080	37%

Source : Lois de règlement 2012 à 2016 et situation TGR (2017)

296. En conséquence, plus que la moitié des crédits ouverts pour les SEGMA ne sont pas consommés avec une moyenne 58% des crédits définitifs sur la période 2012 à 2017. Cette part est plus importante pour la partie investissement (70%) comparée à la partie exploitation (49%).

Recommandation

La Cour des comptes recommande de :

- *prendre des mesures pour améliorer les recettes propres des SEGMA afin de renforcer l'autonomie de ces services et réduire les dotations d'équilibre ;*
 - *améliorer le taux d'exécution des dépenses d'exploitation et d'investissement.*
-

Abréviature

ADII	Administration des Douanes et Impôts Indirects
ADM	Société Nationale des Autoroutes du Maroc
ADN	Administration Défense Nationale
AMO	Assurance maladie obligatoire
AREF	Académie Régionale d'Education et de Formation
BGE	Budget général de l'Etat
CAOI	Comptes d'adhésion aux organismes internationaux
CAS	Comptes d'affectation spéciale
CCG	Conseil de Coopération du Golfe
CDD	Comptes de dépenses sur dotations
CDG	Caisse de Dépôt et de Gestion
CF	Comptes de financement
CHU	Centre hospitalier universitaire
CMR	Caisse Marocaine des Retraites
CNOPS	Caisse Nationale des Organismes de Prévoyance Sociale
CNRA	Caisse Nationale de Retraites et d'Assurances
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
COM	Comptes d'opérations monétaires
CP	Crédits de paiement
CST	Compte spécial du Trésor
CT	Collectivités territoriales
DAAG	Direction des Affaires Administratives et Générales
DB	Direction du budget
DD	Dépenses diverses
DGI	Direction Générale des Impôts
DTFE	Direction du Trésor et des Finances Extérieures
EEP	Etablissements et entreprises publics
EPA	Établissements publics à caractère administratif
FMI	Fonds Monétaire International
FSR	Fonds spécial routier
IAM	Itissalat Al-Maghrib
INDH	Initiative nationale pour le développement humain
IR	Impôt sur le revenu
IS	Impôt sur les sociétés
LF	Loi de finances
LOF	Loi organique relative à la loi de finances
LR	Loi de règlement
MAPMDREF	Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural et des Eaux et Forêts

MASEN	Moroccan Agency for Sustainable Energy / Agence marocaine pour l'énergie durable
MCC	Ministère de la Culture et de la Communication
MDH	Millions de Dirhams
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MEFPES	Ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle, de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique
MENFPES	Ministère de l'Education Nationale, de la Formation Professionnelle, de l'Enseignement Supérieur
METLE	Ministère de l'Équipement, du Transport et de la Logistique et de l'Eau
MH AI	Ministère des Habous et des Affaires Islamiques
MI	Ministère de l'intérieur
MIICEN	Ministère de l'Industrie, de l'Investissement, du Commerce et de l'Economie Numérique
MJ L	Ministère de la justice
MJS	Ministère de la Jeunesse et des sports
MMDH	Milliards de dirhams
MS	Ministère de la santé
ONCF	Office National des Chemins de Fer
ONDA	Office national des aéroports
ONEE	Office national de l'électricité et de l'eau potable
Pdb	Points de base
PdP	Projet de performance
PIB	Produit Intérieur Brut
PLF	Projet de loi de finances
PLR	Projet de loi de règlement
PLR	Projet de Loi de Règlement
PME	Petite et moyenne entreprises
RAM	Royal air Maroc
RAMED	Régime d'Assistance Médicale
RAP	Rapport annuel de performance
RCAR	Régime Collectif d'Allocation de Retraite
SEGMA	Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome
SGG	Secrétariat Général du Gouvernement
TCAM	Taux de croissance annuel moyen
TGR	Trésorerie Générale du Royaume
TMP	Taux moyen pondéré à l'émission
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

Annexes

Annexe 1 : Dépenses ne revêtant pas le caractère imprévisible

Département / Institution	Montant en MDH	Objet du prélèvement
Education nationale, formation professionnelle, enseignement supérieur et recherche scientifique	25,89	Formation de 100.000 instituteurs dans les métiers de l'éducation (Convention 2013)
	21,10	Couverture des arriérés de la première phase du Programme Gouvernemental pour l'achèvement de la requalification de 25.000 licenciés
	20,00	Dépenses relatives au programme de construction de 25 amphithéâtres (Convention signée en 2012)
Intérieur	20,00	Couverture des charges relatives à l'organisation des élections partielles au titre de l'année 2017
Charges Communes	300,00	Dotation au profit des provinces et préfectures au titre de l'année 2017
	130,36	Transport des étudiants originaires des provinces du sud au titre de l'année 2016
	8,00	Organisation conjointe de l'exposition "Bassin méditerranéen et art moderne et contemporain"
Habous et affaires islamiques	54,50	Couverture des dépenses relatives à l'assurance maladie obligatoire et complémentaire au profit des préposés religieux
	30,00	Dépenses liées à l'opération de construction, d'équipement et de restauration d'un ensemble de mosquées
Chef de Gouvernement	31,07	Dépenses imprévues et urgentes engagées au titre de l'organisation des manifestations nationales et internationales, règlement des honoraires des professeurs chercheurs et experts, paiement des redevances de transport aérien à la RAM, autres dépenses engagées
	14,00	Couverture des dépenses afférentes à la participation du Royaume du Maroc au salon du livre à Paris
	4,00	Couverture des dépenses relatives à la Commission Nationale de Droit International Humanitaire
	1,85	Subvention à divers instituts
Jeunesse et Sports	18,50	Organisation du Championnat du monde du Judo organisée à Marrakech le 11 et le 12 novembre 2017
Justice	7,00	Apurement d'une partie des arriérés des redevances d'eau et d'électricité dues depuis 2016

Haut-Commissariat au Plan	9,30	Dépenses liées à l'organisation du 61 ^{ème} congrès international de la statistique organisé à Marrakech
Haut-commissariat aux anciens résistants et anciens membres de l'armée de libération	1,53	Règlement de la dernière tranche des arriérés relatifs aux taxes et redevances de télécommunication
Total 2017	697,01	

Source : Données MEF

Annexe 2 : Dépenses relevant des attributions de certains ministères en 2017 (En MDH)

Département/ Institution	Montant en MDH	Objet du prélèvement
Education nationale, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique	900	Rémunérations des professeurs par contrat
	180	Bourses des étudiants au titre de l'année universitaire 2017/2018
	20	Dépenses relatives au programme de construction des amphithéâtres
Total Education nationale, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique	1100	
Intérieur	290	Location d'engins de travaux publics
	45	Insuffisance de crédits au niveau des rubriques afférentes à la rémunération des fonctionnaires et agents détachés
	33	Inspection Générale des Forces Auxiliaires de la Zone Sud
	9,8	Subvention octroyée à la Fondation Hassan II pour les Œuvres Sociales des Agents d'Autorité
	10	Renforcement des capacités représentatives des femmes
Total Intérieur	388	
Délégation générale à l'administration pénitentiaire et à la réinsertion	200	Dépenses d'alimentation
	15	Chapitre du personnel de l'Administration Pénitentiaire et de la Réinsertion
Total Délégation générale à l'administration pénitentiaire et à la réinsertion	215	
Habous et Affaires Islamiques	75	Dépenses afférentes au programme d'alphabétisation dans les mosquées, règlement de la situation de certain nombre de préposés religieux et dépenses afférentes à la gestion de l'enseignement traditionnel,
	64,9	Appui au programme d'alphabétisation et règlement de la situation de quelques Préposés Religieux
	54,5	Couverture des dépenses afférentes à l'augmentation des deux contrats de l'assurance maladie obligatoire et complémentaire au profit des préposés religieux
	9,8	Couverture des besoins nécessaires de l'Université Al Quarawine
	7,8	Couverture de dépenses de pèlerinage
Total Habous et Affaires Islamiques	212	
Affaires étrangères et coopération internationale	114	Insuffisance de crédits au niveau du budget de fonctionnement du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale
	26,8	Construction de complexe diplomatique à l'étranger

Département/ Institution	Montant en MDH	Objet du prélèvement
	4,5	Chapitre du personnel du département chargé des Marocains Résidents à l'Etranger et des Affaires de la Migration
Total Affaires étrangères et coopération internationale	145	
Chapitre des Charges Communes	130,4	Transport des étudiants originaires des provinces du sud au titre de l'année 2016
Chef du Gouvernement	33,3	Règlement de la situation financière des lauréats des centres régionaux de formation
	22,1	Couverture de certains frais engagés par le Secrétariat Général du Gouvernement
	8	Subvention à l'Académie du Royaume du Maroc
Total Chef de Gouvernement	63	
Culture et communication	40	Appui aux projets culturels et artistiques des services extérieurs du département de la Culture
	7,8	Couverture des dépenses relatives au soutien aux entreprises de presse
	0,74	Dépenses afférentes à l'exécution des décisions judiciaires et administratives prononcées à l'encontre de l'Institut Supérieur d'Information et de Communication
Total Culture et communication	49	
Chambre des Conseillers	43	Complément de dotation à la chambre des Conseillers
Chambre des Représentants	35,5	Dotation au profit de la Chambre des Représentants
Justice	9	Chapitre des dépenses de personnel du ministère de la Justice
	15	Couverture de la première tranche afférente à l'assistance judiciaire
Total Justice	24	
Economie et Finances	20	Chapitre de personnel du ministère de l'Economie et des Finances
Ministère délégué auprès du chef du gouvernement chargé des relations avec le parlement et la société civile	5	Chapitre de personnel du ministère délégué chargé des Relations avec le Parlement et de la Société Civile
Secrétariat Général du Gouvernement	0,8	Chapitre de personnel de la SGG
Ministère délégué auprès du chef du gouvernement chargé des affaires générales et de la gouvernance	0,5	Dépenses liées à l'accomplissement des missions récurrentes des responsables et cadres relevant du ministère au titre de la supervision des opérations programmées au titre de l'année 2017
Total	2.431,2	

Source : Données MEF – Retraitement Cour des comptes

Annexe 3 : Virements de crédits par rapport aux crédits de paiement des principaux ministères en 2017 (En MDH)

Ministères	Montant des virements (1)	Crédits de paiement	% (1)/(2)
Ministère délégué auprès du chef du gouvernement charge des affaires générales	4,8	7,1	68%
Ministère des habous et des affaires islamiques	474,0	998,6	47%
ministère de la justice	125,2	299,3	42%
secrétariat général du gouvernement	1,1	3,0	35%
Ministère de l'intérieur	761,3	2 831,0	27%
Ministère de l'économie et des finances	50,2	187,2	27%
administration de la défense nationale	1 125,6	4 473,5	25%
Ministère de la jeunesse et des sports	447,2	1 925,0	23%
délégation générale à l'administration pénitentiaire et à la réinsertion	35,2	160,7	22%
Ministère délégué auprès du chef du gouvernement charge des relations avec le parlement et la société civile	1,2	6,0	21%
chambre des conseillers	2,5	12,9	20%
Ministère de l'aménagement du territoire national, de l'urbanisme, de l'habitat et de la politique de la ville	164,3	837,7	20%
Ministère du tourisme, du transport aérien, de l'artisanat et de l'économie sociale	133,8	747,8	18%
Ministère de la culture et de la communication	89,6	728,2	12%
Ministère de la sante	294,7	2 400,0	12%
Ministère de l'équipement, du transport, de la logistique et de l'eau	1 131,8	9 469,2	12%
juridictions financières	4,0	35,2	11%
Ministère de l'agriculture, de la pêche maritime, du développement rural et des eaux et forêts	850,0	8 813,4	10%
Ministère d'Etat charge des droits de l'homme	0,9	9,6	9%
Haut-commissariat aux anciens résistants et anciens membres de l'armée de libération	1,3	19,0	7%
Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale	31,7	477,0	7%
Ministère délégué auprès du chef du gouvernement charge de la réforme de l'administration et de la fonction publique	1,4	25,0	6%
Ministère de l'économie et des finances-charges communes	928,8	20 176,0	5%
Autres	1 319,4	13 330,6	27%
Total général	6 854,2	63 499,426	11%

Source : MEF - Direction du budget

Annexe 4 : CAS avec les relèvements des Plafonds de Charges (PdC) les plus importants

CST	Ordonnateur	PdC au titre de la LF 2017	PdC au titre du dernier PE 2017	Coefficient multiplicateur
Fonds de développement énergétique	Ministre de l'énergie	0	1 821	-
Fonds national du développement du sport	Ministre de la jeunesse et des sports	800	38 159	48
Fonds d'accompagnement des réformes du transport routier urbain et interurbain	Ministre de l'intérieur et ministre chargé du transport	114	3 020	26
Fonds spécial pour le soutien des établissements pénitentiaires	Le délégué général à l'administration pénitentiaire et à la réinsertion	120	1 869	16
Fonds de service universel de télécommunications	Le Chef du Gouvernement	220	3 134	14
Fonds de remploi domanial	Ministre chargé des finances	1 440	14 275	10
Masse des services financiers	Ministre chargé des finances	350	3 320	9
Fonds de développement agricole	Ministre de l'agriculture	500	3 537	7
Fonds spécial pour le soutien des juridictions	Ministre de la justice	400	2 385	6
Fonds national pour la protection de l'environnement et du développement durable	Ministre de l'environnement	200	1 006	5
Fonds national forestier	Ministre de l'agriculture	500	2 139	4
Fonds d'appui à la cohésion sociale	Ministre des finances	3 000	11 584	4
Fonds spécial pour la mise en place des titres identitaires électroniques et des titres de voyage	Ministre de l'intérieur	464	1 618	3
Fonds pour le développement rural et des zones de montagne	Ministre de l'agriculture	1 324	4 437	3
Fonds de développement industriel et des investissements	Chef du gouvernement, ministre des finances et ministre de l'industrie	1 728	5 201	3

CST	Ordonnateur	PdC au titre de la LF 2017	PdC au titre du dernier PE 2017	Coefficient multiplicateur
Fonds solidarité habitat et intégration urbaine	Ministre de l'habitat et de la politique de la ville	2 000	5 603	3
Fonds spécial de la pharmacie centrale	Ministre de la Santé	1 000	2 784	3
Fonds spécial routier	Ministre de l'équipement	2 700	5 761	2
Compte spécial des dons des pays du Conseil de coopération du Golfe	Ministre chargé des finances	0	23 905	-

Source : MEF/DB- Calcul Cour des comptes.

Liste des tableaux

Tableau 1 : Recettes recouvrées et dépenses exécutées en 2017 par nature (en MDH).....	5
Tableau 2 : Divergences entre les communications de la DTFE et la TGR (En MDH)	6
Tableau 3 : Résultat d'exécution de 2017 comparé aux prévisions de la loi de finances et aux réalisations de l'année 2016	8
Tableau 4 : Ecart entre prévisions et réalisations relatives au déficit budgétaire	8
Tableau 5 : Evolution de la dette du Trésor (en MDH)	11
Tableau 6 : Evolution du solde primaire effectif et du solde primaire stabilisant en % PIB	12
Tableau 7 : Dette en devises des principaux EEP en 2017 (En MDH).....	15
Tableau 8 : Evolution des recettes ordinaires entre 2010 et 2017.....	21
Tableau 9 : Répartition des recettes fiscales de 2017 par sous-catégories (MMDH)	22
Tableau 10 : Rapprochement entre les prévisions et les réalisations des recettes fiscales.....	23
Tableau 11 : Evolution des taux et de l'écart entre les prévisions	25
Tableau 12 : Evolution des recettes fiscales entre 2010 et 2017.....	26
Tableau 13 : Evolution de la part des recettes fiscales dans les recettes ordinaires	27
Tableau 14 : Evolution des recettes fiscales par nature 2016-2017	27
Tableau 15 : Evolution des impôts directs entre 2016 et 2017	27
Tableau 16 : Différence entre les recettes brutes et les recettes nettes.....	30
Tableau 17 : Concentration des recettes de l'IS en 2017	31
Tableau 18 : Répartition des principales taxes parafiscales par EEP en 2017	32
Tableau 19 : Evolution des recettes non fiscales et de leur part dans les recettes ordinaires.....	34
Tableau 20 : Ecart entre prévisions et réalisation des recettes provenant des EEP	36
Tableau 21 : Evolutions enregistrées en matière de remontées des EEP entre 2016 et 2017	37
Tableau 22 : Evolutions enregistrées au niveau des composantes des "autres recettes"	38
Tableau 23 : Part des dons dans la catégorie "autres recettes"	39
Tableau 24 : Principaux contributeurs aux recettes issues des EEP (en MDH).....	41
Tableau 25 : Evolution des dépenses fiscales entre 2014 et 2017	43
Tableau 26 : Evolution des dépenses fiscales par rapport aux recettes fiscales (2014-2017).....	43
Tableau 27 : Evolution et la part des principaux impôts dans les dépenses fiscales.....	44
Tableau 28 : Evolution des dépenses fiscales et des dépenses budgétaires entre 2015 et 2017.....	45
Tableau 29 : Structure des dépenses globales exécutées en 2017.....	49
Tableau 30 : Crédits pour dépenses du personnel ouverts sur des CST (en MDH)	51
Tableau 31 : Evolution des effectifs et les postes budgétaires créés et supprimés	52
Tableau 32 : Evolution du poids des dépenses de personnel par rapport aux dépenses globales entre 2013 et 2017	52
Tableau 33 : Dépenses de personnel retraitées entre 2015 et 2017 (en MDH).....	53
Tableau 34 : Masse salariale retraitée / PIB entre 2015 et 2017 (En MDH).....	53
Tableau 35 : Evolution des réalisations des dépenses de MDD.....	54
Tableau 36 : Répartition des crédits au titre des dépenses MDD.....	54
Tableau 37 : Crédits de MDD au titre de l'exercice 2017	55
Tableau 38 : Répartition des crédits de subventions d'exploitation et transfert courants.....	56
Tableau 39 : Répartition des crédits de transferts par type de bénéficiaire.....	56
Tableau 40 : Ventilation des crédits pour les dépenses des services.....	56
Tableau 41 : Répartition des crédits pour les dépenses de biens de consommation en 2017.....	57
Tableau 42 : Evolution des crédits ouverts au titre des charges communes de fonctionnement sur la période 2015 à 2017 (en MDH).....	58
Tableau 43 : Rapprochement entre crédits ouverts et réalisations des charges communes de fonctionnement entre 2015 et 2017	58

Tableau 44 : Crédits ouverts et réalisations des dépenses de compensation en 2017	59
Tableau 45 : Dépenses récurrentes sur les charges communes fonctionnement pouvant être imputés sur les budgets sectoriels	59
Tableau 46 : Opérations de virement de crédits enregistrées au niveau des charges communes de fonctionnement en 2017 (En MDH).....	60
Tableau 47 : Crédits ouverts, crédits définitifs et dépenses ordonnancées du chapitre des remboursements, dégrèvements et restitutions fiscaux	62
Tableau 48 : Répartition des DIDP par paragraphe sur la période 2015-2017 (En MDH)	63
Tableau 49 : Répartition des DIDP par ministère sur la période 2015-2017	64
Tableau 50 : Répartition des crédits de paiement entre crédits dédiés et transferts en 2017	70
Tableau 51 : Répartition des immobilisations par nature en 2017	70
Tableau 52 : Charges communes - investissement par rapport au total crédits de paiement	71
Tableau 53 : Part des transferts vers CST et EEP dans les charges communes d'investissement (En MDH)	73
Tableau 54 : Engagements et émissions des dépenses d'investissement entre 2015 et 2017	78
Tableau 55 : Engagements et émissions des dépenses d'investissement, hors charges communes et transferts, entre 2015 et 2017 (En MDH).....	81
Tableau 56 : Versements et soldes de certains CAS destinataires de transferts du BGE (En MDH) ...	82
Tableau 57 : Evolution du nombre des CST par catégorie	85
Tableau 58 : Evolution des recettes et dépenses prévisionnelles des CST (En MDH)	85
Tableau 59 : Evolution des recettes et dépenses réalisées des CST (MDH).....	85
Tableau 60 : Evolution du poids des prévisions des CST en comparaison avec le BGE (En MDH) ..	86
Tableau 61 : Poids des ressources des CAS dans les ressources des CST (en MDH)	86
Tableau 62 : CAS dont les dépenses sont inférieures à 50% des recettes de l'année (En MDH).....	87
Tableau 63 : CAS n'ayant enregistré aucune dépense sur la période 2015-2017 (en MDH)	88
Tableau 64 : Prévision et réalisation des dépenses et recettes des CAS (en MDH).....	88
Tableau 65 : Ressources réalisées des CAS, période 2014-2017	89
Tableau 66 : Proportion des recettes propres prévisionnelles des CAS (En MDH).....	89
Tableau 67 : Part des dépenses des CAS dans l'ensemble des CST (en MDH)	90
Tableau 68 : Augmentation des plafonds de charges des CAS (En MDH)	90
Tableau 69 : CAS supportant des dépenses de personnel (En MDH).....	91
Tableau 70 : CAS dont les dépenses pourraient être imputées au BGE (En MDH)	92
Tableau 70 : Répartition des SEGMA par secteur et domaine d'intervention en 2017	95
Tableau 71 : Evolution des recettes et des dépenses des SEGMA entre 2013 et 2017 en MDH.....	95
Tableau 72 : Evolution des taux de réalisation du total des recettes et des recettes propres entre 2012 et 2017 (En MDH).....	96
Tableau 73 : Part des recettes propres par rapport au total des recettes	96
Tableau 76 : Modification significative des crédits ouverts.....	97
Tableau 77 : Evolution des taux de réalisation des dépenses des SEGMA en MDH (2012 – 2017)....	98
Tableau 78 : Evolution des taux de réalisation des dépenses d'exploitation et d'investissement des SEGMA entre 2012 et 2017 (en MDH)	99

Liste des figures

Figure 1 : Evolution du déficit budgétaire et de la contribution du solde ordinaire au financement des dépenses d'investissement sur la période 2010-2017 en MDH.....	10
Figure 2 : Evolution de la dette du Trésor (En MDH).....	11
Figure 3 : Evolution du solde primaire effectif et du solde primaire stabilisant en % PIB	12
Figure 4 : Evolution du service de la dette du Trésor en MMDH	13
Figure 5 : Evolution des coûts de la dette du Trésor	14
Figure 6 : Evolution de la durée de vie moyenne de la dette du Trésor (En années)	15
Figure 7 : Evolution des taux de progression des recettes ordinaires (2010-2017).....	21
Figure 8 : Taux de réalisation par sous-catégorie de recettes fiscales.....	23
Figure 9 : Evolution de l'élasticité des recettes fiscales au PIB entre 2009 et 2017.....	26
Figure 10 : Taux de réalisation des recettes non fiscales et de leurs composantes	35
Figure 11 : Evolution des recettes non fiscales par sous-catégorie	39
Figure 12 : Corrélation négative entre l'évolution des recettes fiscales et des recettes non fiscales ...	40
Figure 13 : Evolution de la part des recettes fiscales et non fiscales dans les recettes ordinaires.....	40
Figure 14 : Part des dépenses exécutées par nature en 2016 et 2017	49
Figure 15 : Crédits de paiement et crédits d'engagement entre 2014 et 2017 (En MDH)	66
Figure 16 : Crédits de paiement par ministère entre 2016 et 2017 (En MDH).....	67
Figure 17 : Part des principaux ministères dans les crédits de paiement.....	68
Figure 18 : Part de la ligne "autres transferts" entre 2015 et 2017 (en MDH)	72
Figure 19 : Crédits de report et des crédits de paiement entre 2014 et 2017 (En MDH)	76
Figure 20 : Crédits de report des ministères / crédits de paiement entre 2016 et 2017	77
Figure 21 : Taux de réalisation, d'engagement et d'émission entre 2015 et 2017	78
Figure 22 : Taux moyens de réalisation, d'engagement et d'émission des ministères hors charges communes-investissement (2015-2017)	79
Figure 23 : Taux de réalisation et d'émission des principaux ministères entre 2016 et 2017	80
Figure 26 : Composition des recettes réalisées des SEGMA entre 2012 et 2017	97

Edition Cour des comptes 2018

Dépôt Légal : 2018MO4459

ISBN : 978-9920-751-03-2

