



Rapport préliminaire sur l'exécution du Budget de l'Etat pour l'année 2016

Synthèse

La loi de finances pour l'année 2016 est la première adoptée sous l'égide de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances publiée le 18 Juin 2015.

Le budget adopté par le Parlement a prévu des ressources d'un total de 364,8 MMDH et des dépenses arrêtées à 388,9 MMDH.

En termes de réalisations, selon les données communiquées par le Ministère de l'économie et des finances, l'exécution du budget de l'année 2016 a dégagé un déficit de 40,6 MMDH, représentant 4,1 % du PIB contre 3,5 % prévus.

Les recettes ordinaires recouvrées ont totalisé 218,9 MMDH. Quant aux dépenses, elles se sont établies à 263,8 MMDH.

De l'examen de l'exécution du budget de l'exercice 2016, se dégagent les principaux constats suivants :

▪ Eléments explicatifs du déficit budgétaire

Au niveau des réalisations, les recettes ordinaires ont été inférieures de 3,2 MMDH par rapport aux prévisions, s'expliquant essentiellement par les facteurs suivants :

- Les recettes fiscales réalisées ont été en dessous des prévisions d'un montant de 2,1 MMDH ;
- Les droits de douane ont dépassé les prévisions de 1,2 MMDH, performance imputée aux recettes réalisées suite aux opérations de contrôle et de redressement engagées par l'ADII ayant procuré au Trésor un montant supplémentaire de 2,8 MMDH ;
- Les recettes réalisées suite aux contrôles menés par la Direction générale des impôts ont totalisé 12 MMDH. Il en découle que les recettes réalisées suite aux actions de contrôle et de vérification s'élèvent à près de 15 MMDH, soit 7,9 % du total des recettes fiscales réalisées en 2016 ;

- Les remboursements et restitutions effectués ont totalisé 9,4 MMDH ;
- Les recettes non fiscales ont été en deçà des prévisions, écart dû essentiellement aux dons provenant de certains pays du Conseil de Coopération du Golfe qui ont atteint 7,2 MMDH, contre 13 MMDH inscrits au budget.

Concernant les dépenses ordinaires, elles ont été inférieures aux prévisions pour un montant total de 11,1 MMDH.

▪ **Nécessité d'améliorer la qualité des informations communiquées à l'occasion de la publication des résultats de l'exécution du budget**

Le montant du déficit budgétaire, communiqué par le ministère de l'économie et des finances arrêté à 40,6 MMDH, n'intègre pas toutes les dettes de l'Etat se rapportant à l'année 2016, notamment celles dues aux entreprises en termes du crédit de TVA et d'IS.

Les recettes de TVA sont considérées comme définitivement acquises alors que le Trésor sera appelé à en restituer une partie aux entreprises créditrices. A titre d'illustration, le stock du crédit de TVA des entreprises et établissements publics a augmenté en 2016 de 1,3 MMDH pour atteindre un total cumulé de 28,6 MMDH.

En outre, les dettes de l'Etat vis-à-vis de certains EEP, autres que celles liées au crédit de TVA, totalisent à fin 2016 un montant de 5,5 MMDH. Ce chiffre concerne six grandes entreprises publiques (OCP, ADM, ONEE, ONCF, ONDA et RAM). Ces dettes se rapportent au crédit d'IS, aux engagements pris par l'Etat dans le cadre des contrats-programmes et à des prestations à caractère commercial.

Par ailleurs, la présentation des réalisations budgétaires fait état des recettes fiscales en montants nets, après déduction des transferts faits aux collectivités territoriales sur le produit de la Taxe sur la valeur ajoutée, de l'Impôt sur les Sociétés et de l'Impôt sur le Revenu. Or, cette présentation ne permet pas de renseigner sur le poids réel de la fiscalité.

▪ **Imputation des dépenses de personnel sur plusieurs supports budgétaires**

Les contributions de l'Etat en tant qu'employeur cotisant aux régimes de prévoyance et de couverture sociale ne sont pas intégrées dans les dépenses du personnel, ce qui ne permet pas d'appréhender le poids réel de ces charges.

En outre, les charges du personnel sont imputées sur les budgets des ministères, le chapitre charges communes et certains comptes spéciaux du Trésor.

A ces rubriques, il faudrait ajouter les charges de personnel des établissements publics à caractère administratif dépendant des subventions de l'Etat.

Par conséquent, pour pouvoir appréhender le poids réel de la masse salariale sur le budget de l'Etat, un retraitement de certaines données et la communication d'informations complémentaires s'avère nécessaire.

En effet, limité aux charges inscrites au titre fonctionnement du budget général de l'Etat, le total des dépenses du personnel de 104,3 MMDH représente 56 % du budget de fonctionnement et 11 % du PIB. Or, après retraitement des charges de personnel, en y ajoutant les contributions de l'Etat aux régimes de retraite et aux mutuelles et les subventions de fonctionnement allouées aux établissements publics administratifs, destinées à couvrir les salaires de leurs agents et salariés, le poids de ces dépenses enregistre des niveaux bien supérieurs. Il culmine à 64,3 % du budget de fonctionnement et 12,7 % du PIB.

▪ **Dépenses d'investissement**

L'effort d'investissement consenti au niveau de la loi de finances est porté principalement par le budget général de l'Etat, les comptes spéciaux du Trésor et accessoirement les SEGMA. Au niveau du budget général, les crédits d'investissement sont imputés aux budgets des ministères et au chapitre charges communes - investissement.

La classification budgétaire de certaines dépenses comme faisant partie des dépenses d'investissement, telles que les acquisitions liées au fonctionnement normal des services de l'Administration, amplifie les réalisations en la matière d'autant plus que ces dépenses ne contribuent pas nécessairement à la formation brute du capital fixe.

Par ailleurs, la dispersion de l'effort de l'Etat entre différents supports risque de créer un démantèlement budgétaire non toujours justifié. En effet, des opérations de même nature ou de nature proche sont imputées indifféremment sur différents supports budgétaires (chapitre "investissement" des ministères, chapitre "charges communes-investissement", comptes spéciaux du Trésor et accessoirement les Services de l'Etat gérés de manière autonome).

L'imputation d'une partie importante des dépenses d'investissement sur le chapitre des charges communes, au lieu de transiter par les budgets des ministères sectoriels concernés, risque de ne pas permettre d'apprécier à sa juste valeur l'ampleur de l'effort consenti par les différents intervenants dans l'action publique pour la réalisation de leurs politiques sectorielles. Elle pourrait même limiter le pouvoir d'impulsion de certains ministères sectoriels, voire nuire à l'efficacité et au rythme d'exécution de certains projets. Ceci est surtout valable pour les transferts consentis aux entreprises et établissements publics au titre des augmentations de capital, des subventions d'investissement ou d'engagements pris dans le cadre de contrats-programmes.

Il y a aussi la difficulté d'apprécier l'effort d'investissement porté par les comptes spéciaux du Trésor, sachant que, malgré les efforts consentis par le ministère de l'économie et des finances, plusieurs Comptes spéciaux continuent de supporter des dépenses pouvant être commodément imputées aux budgets des ministères concernés.

En outre, le budget d'investissement reste marqué par l'importance des reports de crédits d'un exercice à l'autre et par le taux d'exécution qui reste à améliorer.

▪ Comptes spéciaux du Trésor

Les comptes spéciaux du Trésor sont une composante du budget de l'Etat contribuant à la mise en œuvre des orientations du Gouvernement. Ils représentent plus 20 % du total du budget. La Loi organique relative à la loi de finances les définit comme des supports budgétaires dédiés à des opérations spécifiques ne pouvant, de par leur nature, être incluses dans le budget général de l'Etat, ou à assurer la continuité de certaines actions d'une année à l'autre ou encore pour garder la traçabilité des opérations s'étalant sur plusieurs exercices.

Elle a introduit de nouvelles règles de gestion dans l'optique de mieux définir le champ d'intervention des Comptes spéciaux du Trésor afin de rationaliser leur mode de gestion en tant que leviers de mise en œuvre de certains programmes et actions de développement économique et social.

Néanmoins, les raisons motivant la conservation de certains CST et leur individualisation ne sont plus en phase avec les nouvelles règles de la Loi organique relative à la loi de finances.

De même, il se révèle que certains Comptes spéciaux du Trésor prennent en charge des opérations ordinaires ne revêtant pas de caractère particulier tant au niveau des dépenses de fonctionnement que d'investissement. Aussi, prennent-ils en charge une partie des dépenses liées aux attributions propres des ministères concernés ainsi que des dépenses récurrentes relatives à certaines catégories du personnel statutaire (primes, gratifications, indemnités ...), alors que ces charges peuvent être budgétisées dans des conditions ordinaires.

Enfin, certains CST affichent de manière structurelle des soldes positifs importants, ce qui nécessiterait un examen de l'adéquation entre leurs recettes et leurs besoins réels. A fin 2016, le solde de l'exercice s'est élevé à 4,3 MMDH, et le solde cumulé reportable a totalisé 122,7 MMDH.

▪ SEGMA

Les SEGMA doivent générer des recettes propres d'au moins 30 % de l'ensemble des ressources autorisées par la loi de finances, condition pour le maintien de ce statut au terme de la 3^{ème} année. Cette disposition est valable pour les nouvelles créations à partir du 1^{er} janvier 2016.

La principale raison motivant la création des SEGMA est souvent l'individualisation d'activités de prestations des services donnant lieu à rémunération. Or, malgré le potentiel important de recouvrement de recettes additionnelles existant dans certains secteurs, notamment la santé, l'équilibre de ces services ne peut être assuré sans le concours substantiel du budget de l'Etat.

D'où la nécessité de déployer un effort supplémentaire en matière de recouvrement pour ériger les SEGMA en véritables leviers d'amélioration des services publics bénéficiant de ce statut.

▪ **Situation de la dette**

L'encours de la dette du Trésor à fin 2016 a continué sa progression en passant de 629 MMDH à fin 2015 à 657 MMDH à fin 2016, enregistrant ainsi une augmentation de 28 MMDH, soit une variation de 4,5 %.

L'essentiel de cette augmentation a été souscrit au niveau du marché intérieur avec plus de 26 MMDH, en progression de 5,4 % contre une évolution relativement limitée de la dette extérieure de l'ordre de 2 MMDH, soit 1,4 %.

Il est à signaler qu'une partie non négligeable de la dette contractée sur le marché intérieur, totalisant 153,4 MMDH, est détenue par les régimes de retraite de base (Caisse marocaine des retraites : 61,4 MMDH, Caisse nationale de sécurité sociale : 26,3 MMDH, Régime collectif d'allocation de retraite : 52,5 MMDH et Caisse nationale de retraites et d'assurances : 13,2 MMDH).

Par rapport au Produit intérieur brut, le taux d'endettement du Trésor ressort à 64,7 % contre 63,7 % à fin 2015.

Le montant global du service de la dette a atteint en 2016 près de 129 MMDH, contre 143 MMDH en 2015, soit une réduction de près de 10 % se traduisant par une amélioration de son taux par rapport au PIB qui a baissé de 14,6 % en 2015 à 12,7 % en 2016. Cette variation est due principalement à la diminution des remboursements du principal de la dette tandis que les charges d'intérêt sont restées quasi-stables, ce qui a permis une diminution relative de leur part par rapport aux recettes ordinaires en se situant à 12,7 % en 2016, contre 13,3 % en 2015.

Quant aux conditions de financement du Trésor, le taux d'intérêt moyen pondéré à l'émission a connu une amélioration significative se situant à 2,8 % en 2016 contre 3,1 % en 2015. Et, le taux moyen de la dette a été ramené à 4,1 %.

De son côté, la durée de vie moyenne de la dette du Trésor a enregistré une amélioration de près de trois mois passant de 6 ans et 10 mois à 7 ans. Cet allongement est attribué essentiellement à la durée de vie moyenne de la dette intérieure.

En plus de la dette du Trésor, celle des autres entités publiques, comprenant la dette extérieure et la dette intérieure garantie des EEP et des collectivités territoriales, a continué sur la même tendance haussière en passant de 182 MMDH en 2015 à 193 MMDH en 2016, soit une augmentation de 6 %. Par rapport au PIB, l'encours de cette dette s'est établi à 19 %.

Recommandations :

La Cour des comptes recommande au Ministère de l'économie et des finances ce qui suit :

- *Améliorer ses communications se rapportant aux finances publiques, en publiant les informations complémentaires permettant de mieux cerner la situation réelle des comptes publics en termes de recettes, de dépenses et d'engagements ;
Dans ce sens, il convient de faire ressortir au niveau des ressources, les recettes fiscales brutes et les données sur les restes à recouvrer, et au niveau des dépenses, la part des recettes fiscales transférée aux collectivités territoriales, les dépenses exceptionnelles et les arriérés de paiement ;
Ces informations sont de nature à contribuer à améliorer la lisibilité des informations afférentes aux finances publiques ;*
 - *Intégrer dans les états d'exécution du budget et dans les informations complémentaires qui l'accompagnent, toutes les dépenses se rapportant aux charges de personnel, notamment les cotisations patronales aux régimes de retraite et de prévoyance, les primes et indemnités transitant par les CST et les SEGMA ainsi que les dépenses du personnel des établissements publics administratifs couvertes par les subventions de l'Etat ;*
 - *Examiner le fonctionnement des Comptes spéciaux du Trésor afin d'éliminer les chevauchements entre ces comptes d'une part, et avec le budget général de l'Etat d'autre part. Et, n'y imputer que les opérations répondant aux conditions prévues par la Loi organique relative à la loi de finances ;*
 - *Renforcer la gestion des Services d'Etat gérés de manière autonome dans les secteurs à fort potentiel notamment le secteur de la santé, en termes d'amélioration de la qualité des prestations fournies et de recouvrement des recettes ;*
 - *Œuvrer à appréhender, de manière exhaustive et consolidée, l'effort d'investissement consenti par l'Etat, indépendamment de son support budgétaire.*
 - *Trouver une solution définitive à la problématique d'accumulation du crédit de TVA au niveau des entreprises et des secteurs d'activité concernés ;*
 - *Rester vigilant quant à l'augmentation continue de la dette du Trésor et surveiller l'endettement des entreprises et établissements publics pour le maintenir dans des niveaux soutenables.*
-