



ROYAUME DU MAROC

COUR DES COMPTES

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

Octobre 2018

1. Les résultats de l'exécution du budget

Selon la situation des charges et des ressources du Trésor (SCRT) publiée, en mars 2018, par la direction du Trésor et des finances extérieures (DTFE), relevant du Ministère de l'économie et des finances (MEF), l'exécution du budget de l'Etat pour l'année 2017 s'est soldée par les résultats suivants (montant en MDH) :

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

L'analyse de ces résultats appelle les observations développées dans les paragraphes ci-après.

▪ Communications discordantes du Ministère de l'économie et des finances

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 DTFE et le bulletin mensuel des statistiques des finances publiques publié par la Trésorerie générale du Royaume (TGR). Ces deux communications ne concordent pas sur certaines données tant en termes de prévision que d'exécution.

Ces discordances ne facilitent pas la lisibilité et l'exploitation des données relatives au budget de l'Etat surtout que les différences, souvent non expliquées, concernent plusieurs composantes dont certaines sont très importantes pour une analyse pertinente de l'exécution du budget.

A titre d'illustration, en matière d'exécution des recettes ordinaires, la SCRT fait état d'un montant de 229.886 MDH contre 222.724 MDH dans le reporting de la TGR, soit un écart de 7.162 MDH. De même, le solde ordinaire s'élève respectivement à 24.125 MDH et 15.826 MDH dans la première et la deuxième sources, soit un écart de 8.299 MDH.

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 chacune de ses composantes.

Ainsi, les recettes fiscales y figurent en montants nets¹, ce qui ne permet pas de renseigner sur l'importance de la contribution de l'économie et de l'effort de recouvrement de l'Etat. Cette situation concerne essentiellement les recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), de l'impôt sur les sociétés (IS), de l'impôt sur le revenu (IR) et de la taxe intérieure sur la consommation (TIC) des produits énergétiques.

Ainsi, pour l'exercice 2017, les recettes nettes recouvrées en faveur du budget général de l'Etat (BGE), au titre de la TVA, figurent pour un montant net de 56.885 MDH alors que leur montant

¹ Des prélèvements effectués au profit des collectivités territoriales

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 respectivement de 50.991 MDH et 40.109 MDH.

En outre, la SCRT ne fait pas ressortir le détail des dépenses en matériel et dépenses diverses. Elle agrège lesdites dépenses, dont l'individualisation reste nécessaire, avec les charges communes hors charges de compensation sous l'intitulé "autres dépenses en biens et services". En 2017, elle comporte un montant de 58.755 MDH au titre des "autres biens et services" alors que celui exécuté en dépenses de matériel et en dépenses diverses n'est que de 39.262 MDH.

▪ **Déficit budgétaire en amélioration**

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 des prévisions de 32.969 MDH, soit un déficit additionnel de 4.874 MDH. Cet écart s'explique par une augmentation des dépenses globales (+7.114 MDH) supérieure à celle des recettes ordinaires (+3.329 MDH).

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).

Pour les recettes, celles de l'IS ont été supérieures aux prévisions de 14.416 MDH et celles non fiscales ont dépassé les prévisions de 3.515 MDH².

Par rapport à 2016, le solde budgétaire a poursuivi sa trajectoire positive, entamée depuis 2012, avec une baisse de 6.053 MDH, soit 13,87%. Cette évolution est due à une variation 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, représentant 56,1%. Ce solde, en nette amélioration depuis 2014, a permis de couvrir, en 2017, les dépenses d'investissement à hauteur de 36,1%.

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 auxquelles s'ajoutent les recettes provenant des contributions de certains pays membres du Conseil de Coopération du Golfe (CCG) de 2.315 MDH.

L'augmentation des dépenses globales s'explique, essentiellement, par la hausse des dépenses d'investissement (+3.229 MDH), des charges de compensation (+1.233 MDH) et des dépenses

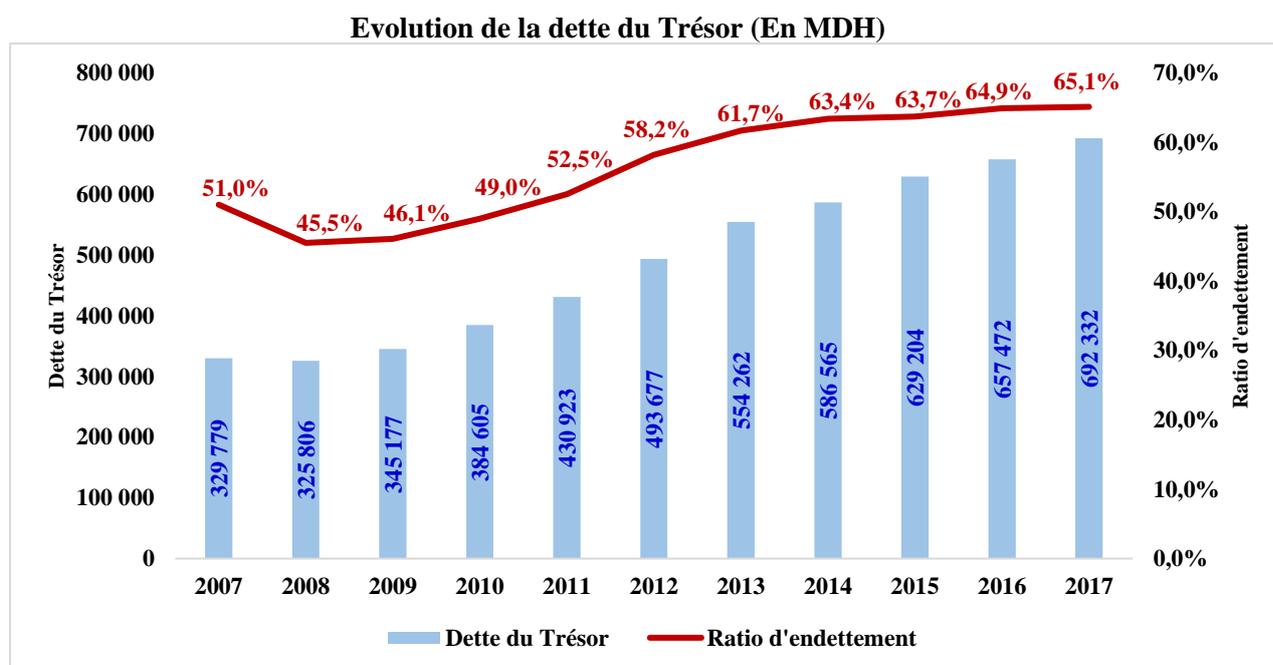
² En raison d'une augmentation des recettes provenant des pays du CCG (+1.548 MDH) et de la catégorie des "autres recettes" (+3.076 MDH).

en autres biens et services (+1.841 MDH)³ alors que les dépenses de personnel et des intérêts de la dette sont restées relativement stables.

■ Niveau d'endettement en augmentation continue

Le Trésor a eu recours à un financement global de 38.709 MDH, financé à hauteur de 35.363 MDH sur le marché intérieur et de 3.346 MDH sur le marché extérieur. Ceci s'est traduit par une augmentation de l'encours de la dette du Trésor, ayant poursuivi sa tendance haussière, avec un volume additionnel de 34.860 MDH qui correspond à un accroissement de 5,3 % par rapport à l'année 2016.

Cette progression continue du volume de la dette du Trésor a été atténuée, en 2017, par une augmentation significative du PIB qui a enregistré une progression de 4,1% par rapport à 2016. Ainsi, le ratio de la dette par rapport au PIB n'a connu qu'une légère hausse passant de 64,9% en 2016 à 65,1 % en 2017.



Source : Cour des comptes - Données MEF/ DTFE

En conséquence, si le déficit s'aggrave et la tendance haussière de l'endettement se poursuit, l'objectif de ramener le taux de la dette du Trésor par rapport au PIB à 60% à l'horizon 2021, retenu dans le programme gouvernemental 2017-2021, s'annonce difficile à atteindre.

³ 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).

En revanche, la charge de la dette a continué de régresser depuis le pic enregistré en 2013. En 2017, elle s'est établie à 127.871 MDH en baisse de 1.105 MDH par rapport à 2016 qui avait enregistré une charge de 128.976 MDH.

Cette évolution favorable 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.

La dette des établissements et entreprises publics (EEP), quant à elle, a continué de progresser avec un rythme plus important que celui de la dette du Trésor. Elle est passée de 261.233 MDH à fin 2016 à 277.755 MDH à fin 2017, soit un encours additionnel de 16.522 MDH et un accroissement de 6,4% par rapport à 2016. La dette en devises, ayant totalisé 178.300 MDH soit 16,7% du PIB et représentant 53,9% de l'endettement public extérieur, reste concentrée sur un nombre limité d'EEP, en l'occurrence OCP, ONEE, ADM, ONCF, ONDA, MASEN et RAM.

Dette en devises des principaux EEP en 2017 (Montants 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%
ONDA	1.244	0,7%
Total	149.074	
Endettement total	179.361	
Taux de concentration	83,1%	

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

▪ **Accroissement continu du crédit de TVA**

Malgré les efforts entrepris par le Gouvernement ces dernières années pour apurer le crédit de TVA dû à certains contribuables, ses arriérés de paiement continuent de s'accumuler particulièrement vis-à-vis des EEP du fait de l'importance de leurs investissements.

Pour l'exercice 2017, le crédit de TVA enregistré dans les comptes des EEP a augmenté de 4,6 MMDH, passant de 27,6 MMDH à 32,2 MMDH. Ce montant ne tient pas compte des crédits de TVA de l'ONCF (1.426 MDH⁴) et de l'ONEE (1.669 MDH⁵) pour lesquels des protocoles ont été signés avec l'Etat, en octobre 2015, dans le cadre des mesures prises vis-à-vis de certains EEP connaissant des difficultés financières aigües.

Les mesures prises dans les lois de finances pour les années 2014, 2015 et 2016 ont certes eu un impact positif sur la trésorerie des EEP concernés, mais elles sont restées insuffisantes, comme en témoignent 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.

A fin 2017, le total des dettes de l'Etat vis-à-vis des EEP et du secteur privé s'élève à 51,8 MMDH détaillé comme suit :

- crédit de TVA inscrit dans les états de synthèse des EEP au 31 décembre 2017 : 32,2 MMDH ;
- crédit de TVA des EEP traité et non encore remboursé par l'Etat (ONCF, ONEE et RAM) : 4,1 MMDH ;
- crédit de TVA des entreprises du secteur privé non encore traité : 6 MMDH ;
- reliquat du crédit TVA des entreprises du secteur privé traité et non encore remboursé par l'Etat : 6,4 MMDH ;
- crédit d'IS non remboursé : 3,1 MMDH.

2. Les recettes

En 2017, les recettes ordinaires du BGE se sont élevées à 229.886 MDH, dont 200.535 MDH de recettes fiscales nettes, 25.809 MDH de recettes non fiscales et 3.542 MDH de recettes revenant à certains comptes spéciaux du Trésor (CST), notamment le fonds spécial routier et le fonds de soutien des prix.

L'analyse des recettes appelle les observations développées dans les paragraphes ci-après.

▪ Des recettes fiscales globalement conformes aux prévisions et offrant des marges d'amélioration

En 2017, les recettes fiscales se sont établies à 200.535 MDH, soit un taux de réalisation des prévisions de 99,8%. Ce pourcentage s'inscrit en amélioration de 1,2% par rapport à celui enregistré l'année d'avant.

⁴ Déduction faite du crédit prévu par le protocole, mais traité au titre des années 2016 et 2017.

⁵ Déduction faite du crédit prévu par le protocole, mais traité au titre des années 2016 et 2017.

Par ailleurs, si les réalisations en matière d'impôts indirects ont été globalement en ligne avec les prévisions, celles relatives aux impôts directs ont dépassé les prévisions en s'établissant à 102,9%, compensant ainsi la non atteinte des prévisions en matière de droits de douane et de droits d'enregistrement et de timbre réalisées à hauteur, respectivement, de 96,4% et 86,4%. Cette disparité des taux de réalisation, en fonction de la nature de la recette, est due aux insuffisances des modèles prévisionnels qui restent à améliorer.

Les insuffisances sont principalement liées au caractère sommaire de la prise en compte de certaines variables⁶, notamment la modélisation de l'impact des conditions climatiques sur les recettes fiscales ou encore les difficultés associées à l'établissement de prévisions fiables sur l'évolution de la consommation de certains produits.

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. Les recettes additionnelles constituent, en aval, une variable d'ajustement des réalisations en matière de recouvrement des recettes.

Par rapport à 2016, les recettes fiscales réalisées ont enregistré une hausse de 6,1%. Elles sont passées de 188.958 MDH à 200.535 MDH en 2017. Cette évolution confirme le caractère fluctuant des variations qui caractérisent cette catégorie de recettes, qui ont évolué à un taux de croissance annuel moyen de 3,8% sur la période 2010-2017.

L'évolution des recettes fiscales de 2016 à 2017 (+ 6,1%) est due aux progressions des impôts directs et des impôts indirects respectivement de 8,1% et 6,7%. Ces augmentations ont compensé les baisses des droits de douane (-5,1%) et des droits d'enregistrement et de timbre (-1%).

Le tableau ci-dessous détaille, par sous-catégorie, les variations enregistrées au niveau des recettes fiscales entre 2016 et 2017 :

Evolution des recettes fiscales par nature 2016-2017 (Montants en MMDH)

Types d'impôts	2016	2017	Ecart
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%
Droits d'enregistrement et de timbre	15,8	15,6	-1,0%

Source : MEF- DTFE (SCRT)

⁶ Notamment à travers des coefficients génériques assis sur l'extrapolation de moyennes ou d'autres mesures statistiques perfectibles.

▪ **Visibilité insuffisante sur l'effort de recouvrement des recettes fiscales**

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 aux collectivités territoriales (TVA, IS et IR).

Cette présentation ne contribue pas à la transparence et à la lisibilité des données budgétaires. 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 la pression fiscale. Il est à noter que l'écart entre les recettes brutes et les recettes nettes est de l'ordre de 27 MMDH soit 13,5% des recettes fiscales enregistrées en 2017.

Le tableau ci-dessous détaille les écarts entre les montants bruts et nets enregistrés en 2017⁷ :

Différence entre les recettes brutes et les recettes nettes (Montants en MDH)

Types d'impôts	Recettes nettes (1)	Recettes brutes (2)	Ecart
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

▪ **Des recettes fiscales concentrées sur un nombre limité de contribuables ou de catégories d'assujettis**

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'IS 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 sa part dans les ressources globales.

En effet, en 2017, la moitié du produit de l'IS a été payée par seulement 74 contribuables, soit moins de 2‰ des assujettis à cet impôt⁸. De même, 75% du produit de ce même impôt ont été versés par seulement 654 contribuables et 80% par 1.069 contribuables, alors que le nombre d'entités soumises à l'IS, ayant au moins déposé une déclaration pendant les quatre dernières années, est de 338.579.

⁷ Hors recettes affectées au CAS masse des services financiers.

⁸ A partir de l'analyse de la base des assujettis à l'impôt sur les sociétés.

Le tableau, ci-dessous, récapitule cette situation.

Concentration des recettes de l'IS en 2017

% de contribution et nombre d'entreprises	Nombre de contribuables	Part par catégorie de contribuables
à hauteur de 50%	74	0,022%
à hauteur de 75%	654	0,193%
à hauteur de 80%	1.069	0,316%
Nombre d'entreprises ayant déposé une déclaration d'IS pendant les quatre dernières années	338.579	

En outre, il est à noter qu'en matière d'IR, selon les données communiquées par la DGI, 70% des entreprises, soumises au régime du bénéfice réel, se déclarent structurellement déficitaires. Elles constituent un potentiel qui pourrait être exploité par l'Administration fiscale pour l'amélioration des recettes fiscales.

Par ailleurs, malgré les efforts consentis par l'Administration en matière de maîtrise de l'assiette fiscale, cette dernière pâtit encore d'insuffisances et de dysfonctionnements dont le plus important est celui de la non mise en œuvre de mécanismes adéquats pour appréhender le secteur informel⁹.

Des recettes non fiscales s'écartant des prévisions

Les recettes non fiscales comprennent les versements des EEP, le produit de cession des participations publiques ainsi que les "autres recettes"¹⁰.

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

En 2017, les recettes non fiscales se sont établies à 25,8 MMDH contre une prévision de 22,3 MMDH soit un dépassement, d'environ 16 %. Ce résultat s'explique par l'effet combiné d'une recette inférieure aux prévisions en matière de versements des EEP, ayant rapporté 7,9 MMDH contre 9 MMDH prévus, compensée par des encaissements supérieurs aux prévisions pour les "autres recettes" ayant drainé un flux financier de 17,8 MMDH contre 13,2 MMDH prévus.

Par rapport à 2016, les recettes non fiscales réalisées sont restées quasi-stables, avec une légère baisse de 0,3 %, passant de 25,9 MMDH en 2016 à 25,8 MMDH en 2017. Cette constance est

⁹ Enquête nationale sur le secteur informel élaborée par le HCP, présentation du résultat du 12 octobre 2016.

¹⁰ Comprenant entre autres les dons des pays membres du Conseil de coopération du Golf.

due à l'impact combiné d'une diminution des recettes provenant des EEP et d'une augmentation des "autres recettes".

Ainsi, pour les recettes issues des EEP, l'année 2017 a été marquée par une baisse de 226 MDH. L'amélioration des "autres recettes" est, quant à elle, imputable aux dons des pays membres du CCG, en nette augmentation par rapport à 2016. En effet, ces ressources sont passés de 7,2 MMDH en 2016 à 9,5 MMDH en 2017, soit une hausse de 2,3 MMDH.

▪ **Des recettes provenant des EEP concentrées sur un nombre limité d'entreprises**

La légère baisse des recettes provenant des EEP par rapport à l'année précédente est due au 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 d'entreprises.

En effet, à titre d'illustration, la Caisse de dépôt et de gestion (CDG) n'a pas contribué, pour la deuxième année consécutive, aux recettes non fiscales. Il en est de même pour OCP ayant connu une baisse des dividendes remontés puisqu'il n'a versé que 1,3 MMDH en 2017 contre 2 MMDH en 2016.

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

Principaux contributeurs aux recettes issues des EEP (Montants en MDH)

EEP	Montant	Part
ANCFCC	2.400,0	30,2%
Maroc Telecom	1.425,7	17,9%
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

▪ Des dépenses fiscales en progression

En 2017, l'impact financier des mesures dérogatoires recensées s'est élevé à 33,4 MMDH, soit une progression de l'ordre de 1 MMDH par rapport à 2016 (32,4 MMDH). Ce montant correspond à 309 mesures évaluées sur un total de 418 mesures recensées.

Le système actuel d'évaluation, visant à estimer le coût budgétaire des dépenses fiscales, s'appuie essentiellement sur des statistiques basées sur les déclarations fiscales et sur les informations collectées au niveau des certains départements ministériels sans évaluer l'atteinte des objectifs attendus de ces mesures et de leur impact socio-économique.

Les mesures prises en matière de TVA constituent près de la moitié des dispositions fiscales dérogatoires accordées en 2017, soit 16,2 MMDH. 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, représentant 8,4 MMDH de dépenses fiscales. Ce niveau de concentration se hisse à 48% si l'on y ajoute les secteurs de la prévoyance sociale et de l'agriculture.

Par ailleurs, bien que certaines améliorations aient été constatées, notamment en matière de recensement et d'évaluation des dépenses fiscales, leur gouvernance souffre encore de certains dysfonctionnements qui en entravent l'optimisation.

En effet, le recours aux dépenses fiscales s'opère en l'absence de règles qui les encadrent. Elles sont souvent établies sans objectifs clairs, ni chiffrage des coûts et sans limitation dans le temps. Enfin, leur gouvernance reste imprécise puisqu'aucune instance de pilotage, de suivi et d'évaluation ne leur est clairement dédiée.

3. Les dépenses

En 2017, les dépenses globales se sont établies à 272.640 MDH dépassant les recettes ordinaires de 42.754 MDH, soit 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 charges de compensation.

Cette année a enregistré des dépenses de fonctionnement¹¹ de 178.683 MDH correspondant à un taux de consommation des crédits ouverts par la loi de finances initiale de 98%. Cet écart concerne les dépenses de matériel et dépenses diverses (-2.369 MDH) et les dépenses de personnel (-2.103 MDH). En revanche, les charges de compensation ont dépassé les prévisions de 680 MDH.

Par rapport à 2016, les dépenses de fonctionnement sont passées de 175.870 MDH à 178.683 MDH en 2017, soit une augmentation de 1,6%. Cette progression est imputable essentiellement

¹¹ Hors dépenses d'investissement et charge de la dette de l'Etat.

à l'augmentation des dépenses de "matériel et dépenses diverses" de 1.841 MDH et des charges de compensation de 1.233 MDH alors que les dépenses de personnel ont baissé de 261 MDH.

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 correspondant à un taux d'engagement de 96%, à un taux d'émission de 83% et à un taux de réalisation de 79%.

L'analyse des dépenses appelle les observations qui sont développées dans les paragraphes ci-après.

▪ Dépenses de personnel maîtrisées en apparence

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 variation s'explique par les départs non remplacés à la retraite et le nombre réduit des créations de postes budgétaires. Cet effectif ne tient pas compte du personnel enseignant contractuel des académies régionales d'éducation et de formation (AREF) recruté par contrat et dont le nombre s'est établi à 34.927 à fin 2017.

Les dépenses de personnel demeurent le premier poste de dépenses budgétaires avec 104.598 MDH en 2017, soit une baisse de -0,2% par rapport à 2016. Néanmoins, ce montant ne reflète pas la réalité du poids de ces dépenses. En effet, en prenant en considération les cotisations patronales de l'Etat employeur, la part des dépenses de personnel dans les subventions de fonctionnement aux établissements publics à caractère administratif (EPA) dépendant du BGE et les dépenses du personnel imputées à certains CST, les dépenses de personnel réellement supportées par l'Etat en 2017 dépassent les 136.392 MDH, soit une progression de 1% par rapport à 2016 contre +3,8% en 2016.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de la masse salariale retraitée entre 2015 et 2017 :

Dépenses de personnel retraitées entre 2015 et 2017 (Montants en MDH)

Désignation	2015	2016	2017
Dépenses du personnel selon SCRT	102.959	104.859	104.598
Contributions de l'Etat 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 du personnel imputées sur les CST	2.009	2.115	2.964
Masse salariale globale	129.994	135.027	136.392
PIB ¹²	987.950	1.013.559	1.063.297
Masse salariale retraitée globale / PIB	13,16%	13,32%	12,83%

Source : MEF- Calcul effectué par la Cour des comptes

¹² Selon la SCRT

De ce fait, la masse salariale globale par rapport au PIB s'est établie à 12,83% en baisse de 0,49 point par rapport à 2016. Néanmoins, cette réduction ne résulte pas d'un effort particulier pour la maîtrise budgétaire de ce type de dépenses, mais elle est la conséquence de la croissance du PIB.

▪ **Prépondérance des transferts budgétaires dans le chapitre "matériel et dépenses diverses"**

En 2017, les dépenses de matériel et dépenses diverses 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 année auparavant. Ces dépenses ont été supérieures de 1.578 MDH à celles de 2016, soit une hausse de 4%.

Elles sont composées principalement de subventions d'exploitation et de transferts courants (hors charges communes). En effet, lesdites subventions et transferts représentent plus de 75% des crédits, contre seulement 23% pour les dépenses en biens et services (à raison de 16% pour les services et 7% pour les biens de consommation).

Les services sont constitués à hauteur de 53% des frais de transport, de déplacement, de location et d'autres services. 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 chauffage (4%).

▪ **Charges communes de fonctionnement pouvant être rattachées aux budgets des ministères**

En 2017, les charges communes de fonctionnement ont été 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 point par rapport à 2016. Au total, ces charges de fonctionnement représentent 20% des dépenses de fonctionnement.

La majorité de ces dépenses, soit un montant de 35.547 MDH, ne répond pas à la condition prévue par l'article 43 de la loi organique relative à la loi de finances selon lequel 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.

▪ **Dépenses imprévues ne remplissant pas toujours la condition d'imprévisibilité**

En 2017, les prélèvements sur le chapitre des dépenses imprévues et dotations provisionnelles ont été de 3.219 MDH, soit un taux d'exécution de 97,5%, contre 3.278 MDH en 2016 (-59 MDH).

Parmi ces prélèvements, une partie a servi à des dépenses dont le caractère imprévisible n'est pas établi. En 2017, le montant des dépenses ne revêtant pas le caractère imprévisible est estimé à 697 MDH.

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. En 2017, leur montant est estimé à 2.431 MDH.

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

Le BGE remplit un rôle subsidiaire dans la mise en œuvre des dépenses d'investissement car la majeure partie de ces crédits est prévue au budget pour être transférée vers les CST ou versée comme subventions d'investissement aux EEP.

A ce titre, en 2017, sur les 63.572 MDH de crédits de paiement, seulement 20.758 MDH sont destinés pour être exécutés dans le cadre du BGE, soit 33% des crédits, alors que 25.502 MDH sont destinés aux CST et 17.311 MDH aux EEP, soit respectivement 40% et 27% des crédits.

Par ailleurs, la majeure partie des 20.758 MDH de crédits à exécuter dans le cadre du BGE sont destinés à la réalisation d'immobilisations et d'études, représentant respectivement près de 25% et 2% des dépenses d'investissement du BGE. 63% des dépenses en immobilisations sont consacrées aux travaux publics, bâtiments et grosses réparations avec respectivement 43% et 20%.

Le chapitre des charges communes - investissement - censé ne contenir que les dépenses non rattachables aux chapitres d'investissement des ministères, continue de peser lourd dans l'enveloppe globale des crédits de paiement. En 2017, les crédits de paiement d'investissement prévus aux charges communes ont représenté 32% des crédits de cette nature ouverts au BGE.

Par conséquent, la persistance de ces insuffisances affecte de manière significative la programmation du budget d'investissement et ne permet pas d'appréhender, avec la transparence requise, l'effort de l'Etat en matière d'investissement.

▪ Transferts vers des comptes d'affectation spéciale réalisant des dépenses d'intervention

Certains CST 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.

En effet, l'article 17 de la loi organique relative à la loi de finances 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*".

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.

De ce fait, certains CST 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 des opérateurs privés. C'est le cas du fonds de développement agricole, du fonds de développement industriel et des investissements, du fonds d'accompagnement des réformes du transport routier urbain et interurbain et du fonds d'assainissement liquide et d'épuration des eaux usées.

■ Un niveau d'exécution des crédits d'investissement amplifié par les transferts vers les comptes spéciaux du Trésor et les établissements et entreprises publics

En 2017, les taux d'émission et de réalisation des dépenses d'investissement se sont établis respectivement à 83% et 79%. 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 ministères dépasse 20%.

Ce taux d'exécution est substantiellement amplifié par l'importance des transferts des budgets des ministères et du chapitre des charges communes - investissement vers les CST et les EEP. En traitant à part l'exécution du chapitre des charges communes -investissement et les transferts des chapitres investissement des ministères, les taux d'émission et de réalisation se réduisent considérablement passant respectivement de 83% à 55% et de 79% à 59%.

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. D'ailleurs, le risque de décalage dans l'exécution des dépenses d'investissement, du BGE de l'année 2017 vers les années ultérieures, concerne également les crédits transférés aux EEP sous forme de subventions.

4. Les comptes spéciaux du Trésor

Rapportées aux recettes et aux dépenses ordinaires du BGE, celles des CST ont représenté en 2017 respectivement 33,9% et 25,9%. Les recettes et les dépenses des CST se sont établies respectivement à 77.871 MDH et 70.672 MDH.

L'analyse des recettes et des dépenses des CST appelle les observations développées dans les paragraphes ci-après.

▪ Inadéquation entre les recettes affectées aux comptes d'affectation spéciale (CAS) et les besoins réels

Certains CAS sont dotés de recettes dont les montants dépassent significativement ceux 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.

Cette dotation excessive de recettes par rapport aux dépenses des CST a conduit à l'accumulation de soldes créditeurs importants. Ainsi, au titre de la gestion de l'année 2017, les CST ont dégagé un solde excédentaire de 12.823 MDH contre une prévision de 8.237 MDH, soit un écart de 56%.

De ce fait, le solde cumulé des CST a poursuivi sa tendance haussière en atteignant à fin 2017 le montant considérable de 130.835 MDH, en augmentation de 6,6% par rapport à 2016.

▪ Imputation aux comptes d'affectation spéciale de dépenses relevant du budget général de l'Etat

Les CAS constituent une dérogation au principe de l'unité budgétaire. C'est la raison pour laquelle leur création ou leur maintien doit répondre à des impératifs justifiant cette dérogation. Néanmoins, leur prolifération en fait, dans la pratique, un support budgétaire prenant en charge, sans nécessité avérée, des dépenses d'investissement et de fonctionnement relevant des attributions propres des ministères concernés.

En effet, certains programmes d'emploi de ces CAS 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 BGE. C'est le cas notamment du fonds spécial pour le soutien des établissements pénitentiaires, du fonds national de soutien à la recherche scientifique et au développement technologique et du fonds national de développement du sport.

▪ Des modifications conséquentes et fréquentes de la programmation initiale des CAS

La programmation des CAS prévus par les lois de finances ne prend pas en considération les soldes reportés malgré leur caractère structurel et important. 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, du 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 :

Augmentation des plafonds de charges des CAS (Montants 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

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

En 2017, le nombre des SEGMA a atteint 208, soit quatre de plus par rapport à 2016. En dépit de leur faible importance par rapport aux autres composantes du budget de l'Etat, les SEGMA peuvent constituer un levier d'amélioration de certains services publics.

En 2017, la gestion des SEGMA s'est caractérisée par les insuffisances suivantes :

- les prévisions de la loi de finances en termes de recettes et de dépenses sont sous-estimées par rapport au potentiel, les prévisions ayant représenté 38,1% des recettes recouvrées en 2017;
 - un taux d'exécution des budgets ne dépassant pas les 46%.
-