



ROYAUME DU MAROC
COUR DES COMPTES

Rapport sur
L'exécution du Budget de l'Etat de l'année 2019

Septembre 2020

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 07 mai 2020. Les réponses sont parvenues à la Cour en date du 29 juin 2020.

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 de la Cour des comptes, membre ;
- M. Mohammed ESSAOUABI, Président de la première Chambre, membre ;
- M. Mohammed BASTAOUI, Président de la deuxième Chambre, membre ;
- M. Mohammed Kamal DAOUDI, Président de la troisième Chambre, membre ;
- M. Hassan NAMRANI, Président de la quatrième Chambre, membre ;
- M. Bouchaïb BIBAT, Président de la cinquième Chambre, membre ;
- M. Rachid ISMAILI ALAOUI, Président de la sixième Chambre, membre ;
- M. Ahmed AMASSAS, Président de la Chambre d'appel des jugements des Cours régionales des comptes, membre ;
- M. Ahmed EL KASMI, Président de la Chambre de vérification et de jugement des comptes des comptables publics, membre ;
- M. Abdelaziz KOULOUIH, Président de la Chambre de déclaration obligatoire du patrimoine, Rapporteur général, membre ;
- M. Abdessamad LAZRAG, coordonnateur des travaux des Cours régionales des comptes, membre.

Fait à Rabat le 21 septembre 2020

Table des matières

<i>Cadre général</i>	1
I. Résultats de l'exécution du budget	4
1. Reporting insuffisant pour appréhender l'exécution du budget	5
2. Trajectoire du déficit budgétaire maîtrisée grâce à des mécanismes de financement	5
3. Dette du Trésor en progression continue	8
3.1. Progression de la dette du Trésor alimentée par l'endettement extérieur	8
3.2. Inflexion de la tendance baissière du service de la dette	10
<i>Recommandations</i>	13
II. Les recettes	15
1. Aperçu général	15
2. Recettes fiscales	16
2.1. Des recettes fiscales inférieures aux prévisions	17
2.2. Des recettes fiscales en faible progression	19
2.3. Des impôts de l'Etat au rendement décroissant	23
2.4. Des recettes fiscales concentrées sur un nombre limité de contribuables ou de catégories d'assujettis	24
2.5. Des recettes fiscales concentrées sur certaines régions	26
2.6. Des recettes affectées et des taxes parafiscales en évolution	27
3. Recettes non fiscales	29
3.1. Une contribution instable aux recettes ordinaires de l'Etat	29
3.2. Des recettes améliorées par des opérations de financement	31
3.3. Une amélioration accentuée par les recettes de la privatisation	33
4. Dépenses fiscales	34
4.1. Des dépenses présentant une concentration sectorielle	35
4.2. Un coût global concentré sur certaines dépenses fiscales	36
4.3. Une gouvernance et un pilotage encore perfectibles	37
<i>Recommandations</i>	38
III. Les dépenses	39
1. Aperçu général	39
2. Dépenses de fonctionnement	40
2.1. Des dépenses de personnel en progression sous l'effet du dialogue social	40
2.2. Des dépenses en MDD réalisées principalement sous forme de transferts	43
2.3. Des dépenses de compensation en légère baisse	52
2.4. Des remboursements, dégrèvements et restitutions fiscaux inférieurs aux prévisions	53
2.5. Des dépenses imprévues et dotations provisionnelles en augmentation	54
3. Dépenses d'investissement	59
3.1. Accélération de l'effort d'investissement de l'Etat, notamment en faveur des secteurs sociaux	60
3.2. Des dépenses d'investissement de l'Etat exécutées principalement sous forme de transferts vers les CST et les EEP	62
3.3. Inflexion de la trajectoire de réduction des charges communes	66

3.4. Des crédits de report en voie de maîtrise	70
3.5. Un niveau d'exécution en amélioration et toujours soutenu par les dépenses exécutées en transferts	72
3.6. Un niveau d'exécution limité et disparate entre les ministères	74
3.7. Importance des virements à l'intérieur des chapitres d'investissements	76
<i>Recommandations</i>	78
IV. Les comptes spéciaux du Trésor	79
1. Aperçu général	79
2. Les recettes	81
2.1. Relèvements conséquents des plafonds de charges	81
2.2. Des CAS alimentés par des dotations budgétaires	83
2. Les dépenses	86
2.1. Imputation de dépenses du personnel sur certains CAS	87
2.2. Imputation aux CAS de dépenses relevant du BGE	88
<i>Recommandations</i>	91
V. Les services de l'Etat gérés de manière autonome	93
1. Aperçu général	93
2. Les recettes	94
2.1. Des prévisions de recettes insuffisamment maîtrisées	94
2.2. Une part des recettes propres conforme à la LOF	94
3. Les dépenses	95
3.1. Relèvements conséquents des plafonds de charges	95
3.2. Un faible niveau d'exécution des dépenses	97
<i>Recommandations</i>	98
<i>Liste des tableaux</i>	99
<i>Liste des graphiques</i>	101

Liste des acronymes

ADII	Administration des Douanes et Impôts Indirects
ADM	Société Nationale des Autoroutes du Maroc
ADN	Administration de la Défense Nationale
AMDIE	Agence Marocaine de Développement des Investissements et des Exportations
AMMC	Autorité Marocaine des Marchés des Capitaux
AMO	Assurance Maladie Obligatoire
ANCFCC	Agence Nationale de la Conservation Foncière du Cadastre et de la Cartographie
ANP	Agence Nationale des Ports
ANPME	Agence Nationale de la Promotion de la Petite et Moyenne Entreprise
ANRT	Agence Nationale de Réglementation des Télécommunications
AREF	Académie Régionale d'Education et de Formation
BAM	Bank Al Maghreb
BGE	Budget Général de l'Etat
CAOI	Comptes d'Adhésion aux Organismes Internationaux
CAS	Comptes d'Affectation Spéciale
CCG	Conseil de Coopération du Golfe
CCIS	Chambre de Commerce, d'Industrie et de Services
CDD	Comptes de Dépenses sur Dotations
CDG	Caisse de Dépôt et de Gestion
CF	Comptes de Financement
CFR	Caisse de Financement Routier
CG	Chef du Gouvernement
CHU	Centre Hospitalier Universitaire
CMR	Caisse Marocaine des Retraites
CNOPS	Caisse Nationale des Organismes de Prévoyance Sociale
CNPAC	Comité National de Prévention des Accidents de la Circulation
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
CTSA	Casa Transports SA
DAAG	Direction des Affaires Administratives et Générales
DB	Direction du Budget
DD	Dépenses Diverses
DET	Droits d'Enregistrement et de Timbre
DGI	Direction Générale des Impôts
DIDP	Dépenses Imprévues et Dotations provisionnelles
DRG	Déclaration de Revenu Global
DTFE	Direction du Trésor et des Finances Extérieures
EACE	Etablissement Autonome de Contrôle et de Coordination des Exportations

EEP	Etablissements et Entreprises Publics
EPA	Établissements Publics à caractère Administratif
FEC	Fonds d'équipement Communal
FMI	Fonds Monétaire International
FSR	Fonds spécial routier
HAO	Holding d'Aménagement Al Omrane
HCP	Haut-Commissariat au Plan
IAM	Itissalat Al-Maghrib
INDH	Initiative Nationale pour le Développement Humain
INRH	Institut National De Recherche Halieutique
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
MASEN	Moroccan Agency for Sustainable Energy / Agence marocaine pour l'énergie durable
MDD	Matériel et Dépenses Diverses
MDH	Millions de Dirhams
MENA	Middle East and North Africa
MMDH	Milliards de Dirhams
MQx	Millions de quintaux
OCDE	Organisation de la Coopération et du Développement Economique
OCP SA	Office Chérifien des Phosphates SA
ODCO	Office de Développement de la Coopération
OFPPT	Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail
ONCF	Office National des Chemins de Fer
ONDA	Office National des Aéroports
ONEE	Office National de l'Electricité et de l'Eau
ONICL	Office National Interprofessionnel des Céréales et Des Légumineuses
ONMT	Office National Marocain du Tourisme
ONP	Office National des Pêches
ONYM	Office Nationale des Hydrocarbures et des Mines
PIB	Produit Intérieur Brut
PLF	Projet de Loi des Finances
PLR	Projet de loi de Règlement
PM	Personnes Morales
PME	Petite et Moyenne Entreprise
Pt	Point
RAM	Royal air Maroc
RAMED	Régime d'Assistance Médicale
RCAR	Régime Collectif d'Allocation de Retraite
SCR	Société Chérifienne de Réassurance
SCRT	Situation des Ressources et des Charges du Trésor
SEGMA	Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome

SNRT	Société Nationale de Radiotélévision
SNTL	Société Nationale de Transport et de Logistique
SODEP	Société d'Exploitation des Ports
SOMED	Société Maroc Emirats Arabes Unis de Développement
STRS	Société du Tramway de Rabat Salé
TCAM	Taux de croissance annuel moyen
TGR	Trésorerie Générale du Royaume
TIC	Taxes Intérieures de Consommation
TMP	Taux Moyen Pondéré
TMSA	Tanger Med Special Agency
TPME	Très Petite et Moyenne Entreprise
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée

Cadre général

1. De par sa mission constitutionnelle de contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances¹, la Cour des comptes élabore, depuis 2016, un rapport sur l'exécution du budget de l'Etat au titre du dernier exercice budgétaire clos, sur la base des données provisoires disponibles, et ce en vue d'aider les pouvoirs publics à améliorer la programmation, la prévision et l'exécution budgétaires.
2. 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 convient de préciser qu'il ne remplace 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.
3. Le présent rapport analyse l'exécution de la loi de finances relative à l'année 2019. Quatrième loi de finances adoptée sous l'égide de la loi organique n°130-13 relative à la loi des Finances (LOF). Cette année a été marquée par l'entrée en vigueur des articles 5, 47 (4^{ème} alinéa) et du dernier alinéa de l'article 48, relatifs à la programmation budgétaire triennale.
4. La note de cadrage du Chef du Gouvernement du 13 août 2018 a fixé quatre priorités stratégiques pour le budget de l'année 2019, en l'occurrence :
 - La priorisation des politiques sociales : l'enseignement, la santé et l'emploi, la restructuration des programmes et des politiques d'appui et de protection sociale et l'accélération du processus du dialogue social ;
 - La poursuite des grands chantiers d'infrastructure et des stratégies sectorielles et le soutien à l'investissement privé et à l'entreprise ;
 - La poursuite des grandes réformes institutionnelles et structurelles ;
 - La préservation des grands équilibres macro-économiques.
5. Le budget de l'Etat au titre de l'année 2019, arrêté par la loi de finances n°80-18 du 20 décembre 2018, visait à réaliser un déficit prévisionnel de 3,7% (hors privatisation). Il a été construit sur la base des hypothèses suivantes² :
 - Taux de croissance : 3,2%
 - Production céréalière : 70 MQx
 - Cours moyen du gaz butane : 560 \$/T
6. Selon le tableau d'équilibre de la LF 2019, les prévisions de recettes et les autorisations de dépenses se déclinent comme suit (en MDH) :

¹ En vertu de l'article 147 de la Constitution.

² Note de présentation de la loi de finances de 2019.

- Recettes ordinaires	: 253.423
- Dépenses ordinaires	: 243.650
- Solde ordinaire	: 9.773
- Dépenses d'investissement	: 73.373
- Solde des CST	: 685
- Amortissement de la dette publique à MLT	: 39.213
- Recettes d'emprunts à MLT	: 76.200

7. 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, sauf exception signalée le cas échéant, où elle se réfère aux données communiquées par la TGR. Ce choix se justifie par le caractère réglementaire de ce reporting qui est prévu par le décret 2-07-995 du 23 octobre 2008 relatif aux attributions et à l'organisation du ministère chargé de l'économie et des finances.

8. Selon cette situation, l'exécution du budget au titre de l'année 2019 a abouti aux principaux résultats suivants (En MDH) :

- Recettes ordinaires	: 249.976
- Dépenses ordinaires	: 223.491
- Solde ordinaire	: 26.485
- Dépenses d'investissement	: 70.412
- Déficit budgétaire	: 41.672
- Taux du déficit budgétaire	: 3,6%

9. En effet, l'exécution du budget de l'année 2019 a dégagé un solde ordinaire positif de 26.485 MDH, contribuant à financer les dépenses d'investissement à hauteur de 37,6%. Elle s'est soldée par un déficit de 41.672 MDH³, représentant 3,6% du PIB et 59,2% des dépenses d'investissement, contre un déficit prévisionnel de 38.384 MDH, soit un écart de 3.288 MDH. Cet écart s'explique essentiellement par des dépenses ordinaires en baisse de 9.251 MDH et des recettes ordinaires en hausse de 4.012 MDH par rapport aux prévisions, n'ayant pas couvert la hausse des dépenses d'investissement et la baisse du solde des CST respectivement de 12.806 MDH et 3.745 MDH.

³ Y compris les recettes de privatisation

10. Le présent rapport traite des aspects suivants et formule des recommandations à leur sujet :

- Les résultats de l'exécution du budget ;
- 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. Résultats de l'exécution du budget

11. Selon la SCRT⁴, l'exécution du budget de l'Etat, pour l'année 2019, s'est soldée par les résultats suivants :

Tableau #1 : Résultats de l'exécution du budget de 2019 par composante

En MDH	Exécution 2018	Prévisions 2019	Exécution 2019	Evolution	Réalisation / Prévisions
				2019/2018	
Recettes ordinaires	233.144	245.964	249.976	7,2%	101,6%
Dépenses ordinaires	212.766	232.742	223.491	5,0%	96,0%
Solde ordinaire	20.378	13.222	26.485	30,0%	200,3%
Dépenses d'investissement	65.601	57.606	70.412	7,3%	122,2%
Résultat budgétaire	-41.658	-38.384	-41.672	0,0%	108,6%
Taux du déficit budgétaire	3,8%	3,7%	3,6%		
Taux d'endettement du Trésor	65,3%		65,4%		

Source : DTFE (SCRT)

12. Les recettes recouvrées et les dépenses exécutées en 2019 se présentent comme suit :

Tableau #2 : Recettes recouvrées et dépenses exécutées en 2019 par nature

Recettes/Dépenses	Montant (En MDH)	Pourcentage
Recettes ordinaires	249.976	100%
Recettes fiscales	211.935	85%
Recettes non fiscales	34.232	14%
Recettes de certains CST	3.809	2%
Dépenses globales	293.903	100%
Personnel	111.526	38%
Autres biens et services	69.583	24%
Compensation	16.072	5%
Intérêts de la dette publique	26.310	9%
Investissement	70.412	24%

Source : DTFE (SCRT)

⁴ Situation à fin Janvier 2020.

1. Reporting insuffisant pour appréhender l'exécution du budget

13. La présentation des résultats de l'exécution au niveau de la SCRT reste insuffisamment détaillée pour appréhender l'exécution du budget en termes des recettes et des dépenses de l'Etat.
14. En effet, les recettes fiscales y figurent toujours pour leurs montants nets⁵. Ce qui ne permet pas de renseigner sur l'effort de recouvrement des recettes fiscales et sur la part affectée de ces recettes aux comptes d'affectation spéciale destinée à financer les collectivités territoriales.
15. De même, concernant les dépenses, la SCRT ne fait pas ressortir les dépenses en matériel et dépenses diverses de manière individualisée. Elle agrège lesdites dépenses avec les charges communes hors compensation sous l'intitulé "autres dépenses en biens et services". En outre, les opérations des CST ne sont mentionnées, dans la SCRT, que par leur solde de fin d'année, sans présenter distinctement les recettes et les dépenses des différentes catégories de CST.
16. Enfin, la SCRT ne comporte pas une déclinaison du déficit budgétaire par composantes, conjoncturelle et structurelle⁶, pour permettre une appréciation fine de la trajectoire de la soutenabilité des finances publiques, qui nécessite une identification de la part du déficit liée à la structure de l'économie nationale et celle liée à des effets conjoncturels, et, par conséquent, apprécier les marges de manœuvre du Gouvernement en matière de gestion des finances publiques.

2. Trajectoire du déficit budgétaire maîtrisée grâce à des mécanismes de financement

17. Les résultats détaillés de l'exécution du budget de 2019 se présentent comme suit :

Tableau #3 : Résultats détaillés de l'exécution du budget de l'année 2019

En MDH	Résultats 2018	Prévisions 2019	Résultats 2019	Ecart entre les réalisations et les prévisions de 2019		Ecart entre les résultats de 2019 et 2018	
				En valeur	T ^x réal.	En valeur	En %
Recettes ordinaires	233.144	245.964	249.976	4.012	101,6%	16.832	7,2%
Recettes fiscales	209.173	219.953	211.935	-8.018	96,4%	2.762	1,3%
Recettes non fiscales	20.194	22.711	34.232	11.521	150,7%	14.038	69,5%
Recettes certains CST	3.777	3.300	3.809	509	115,4%	32	0,8%
Dépenses globales	278.367	290.348	293.903	3.555	101,2%	15.536	5,6%

⁵ Des prélèvements effectués au profit des collectivités territoriales

⁶ Le déficit structurel correspond au solde négatif des finances publiques lorsque l'on retire tous les facteurs liés à la conjoncture et le déficit conjoncturel est celui imputable à la conjoncture.

En MDH	Résultats 2018	Prévisions 2019	Résultats 2019	Ecart entre les réalisations et les prévisions de 2019		Ecart entre les résultats de 2019 et 2018	
				En valeur	T ^x réal.	En valeur	En %
Dépenses ordinaires	212.766	232.742	223.491	-9.251	96,0%	10.725	5,0%
Fonctionnement	186.444	205.084	197.181	-7.903	96,1%	10.737	5,8%
- Personnel	106.232	112.159	111.526	-633	99,4%	5.294	5,0%
- Autres Biens et Services	62.494	74.555	69.583	-4.972	93,3%	7.089	11,3%
- Compensation	17.718	18.370	16.072	-2.298	87,5%	-1.646	-9,3%
Intérêts de la dette⁷	26.322	27.658	26.310	-1.348	95,1%	-12	0,0%
Solde ordinaire	20.378	13.222	26.485	13.263	200,3%	6.107	30,0%
Investissement	65.601	57.606	70.412	12.806	122,2%	4.811	7,3%
Solde des CST	3.565	6.000	2.255	-3.745	37,6%	-1.310	-36,7%
Déficit Budgétaire	-41.658	-38.384	-41.672	-3.288	108,6%	-14	0,0%

Source : DTFE (SCRT)

18. En 2019, le déficit budgétaire a été maîtrisé presque au même niveau enregistré une année auparavant. Il s'est établi à 41.672 MDH contre 41.658 MDH en 2018, ayant connu une inflexion de la trajectoire d'amélioration enregistrée sur la période 2012 à 2017 avec une aggravation de plus de 4 MMDH par rapport à 2017. En effet, le solde ordinaire s'est établi à 26.485 MDH contre 20.378 MDH à fin 2018, soit +6.107 MDH (+29,9%). Ce solde a permis de couvrir 37,6% des dépenses d'investissement, en 2019, contre 31,1% en 2018.
19. La maîtrise du déficit budgétaire en 2019 s'explique par une amélioration conséquente des recettes ordinaires (+16.832 MDH) ayant permis de couvrir l'augmentation des dépenses globales (+15.536 MDH) et la baisse du solde des CST (-1.310 MDH). En effet, les recettes fiscales et non fiscales ont connu des hausses respectives de 2.762 MDH et 14.038 MDH⁸. Par contre, les dépenses du personnel et les dépenses des autres biens et services ont augmenté respectivement de 5.294 MDH et 7.089 MDH, alors que les charges de la compensation et celles relatives aux intérêts de la dette ont baissé respectivement de 1.646 MDH et de 12 MDH. De même, les dépenses d'investissement ont enregistré une hausse conséquente de 4.811 MDH (+7,3%).
20. L'année 2019 s'est soldée par un écart de 3.288 MDH par rapport au déficit prévisionnel⁹ de 38.384 MDH. En effet, malgré une augmentation des recettes ordinaires (+4.012 MDH), l'augmentation des dépenses globales (+3.555 MDH) et la diminution du solde des CST (-3.745 MDH) ont été plus importantes.

⁷ Nets des recettes en atténuation des dépenses de la dette.

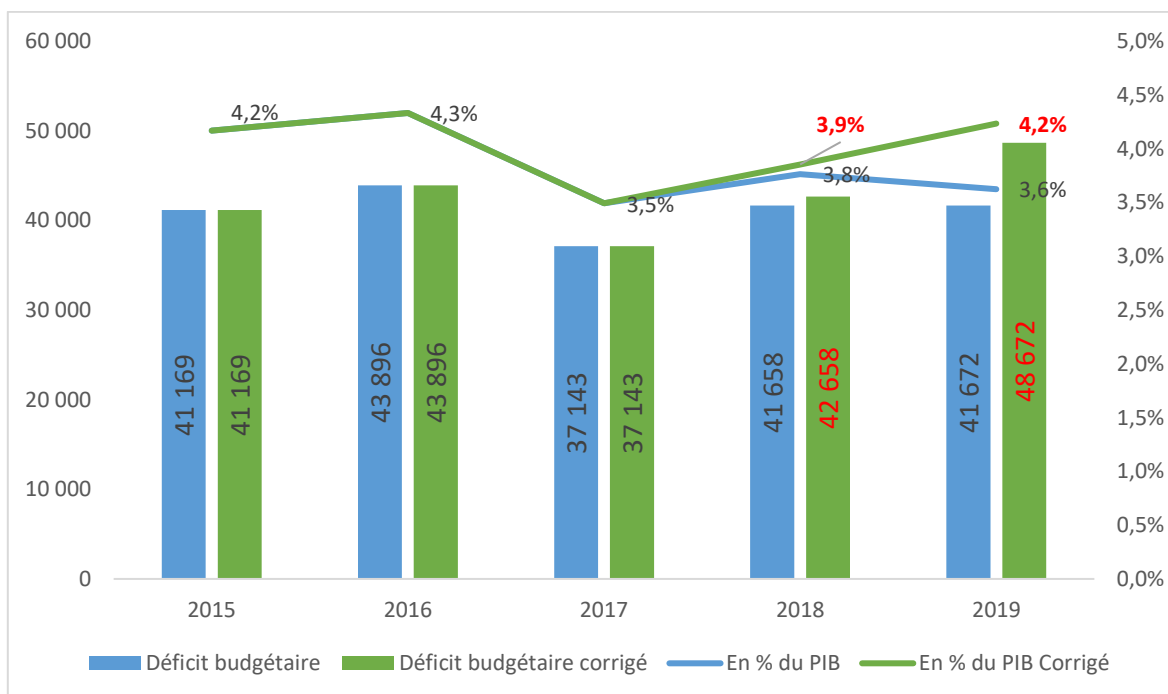
⁸ Due notamment à des recettes des mécanismes innovants de l'ordre de 9.369 MDH.

⁹ Selon la SCRT.

21. L'augmentation des dépenses globales, par rapport aux prévisions, s'explique par l'écart enregistré au niveau des dépenses d'investissement (+12.806 MDH), alors que les dépenses ordinaires ont été inférieures aux prévisions de (-9.251 MDH), avec (-5.606 MDH) pour les dépenses du personnel et celles des autres biens et services, (-1.348 MDH) pour les intérêts de la dette publique et (-2.298 MDH) pour les dépenses de la compensation.
22. Néanmoins, la Cour a constaté que la maîtrise du niveau du déficit budgétaire, en 2019, résulte d'un classement de certains financements, au sens des manuels internationaux des statistiques des finances publiques, pour un montant de 7 MMDH parmi les recettes non fiscales (Cf. recettes non fiscales, point 3.2 "*des recettes améliorées par des opérations de financement*". D'ailleurs, cette pratique avait déjà été relevée dans le rapport de l'année 2018 pour l'émission des certificats de sukuk souverains pour un montant de 1 MMDH.
23. Si on reclasse le montant de 7 MMDH en financement, le niveau du déficit budgétaire de 2019 augmente à 48.678 MDH, soit une aggravation de 7.014 MDH (16,8%) par rapport à 2018. Ceci correspond à un taux de déficit de 4,2% du PIB contre un taux affiché de 3,6%, soit 0,6 pt de PIB de plus.

Le graphique ci-dessous retrace la trajectoire corrigée du déficit compte tenu de la neutralisation des instruments des financements des recettes non fiscales en 2018 et 2019 (En MDH).

Figure #1 : Trajectoire corrigée du déficit budgétaire



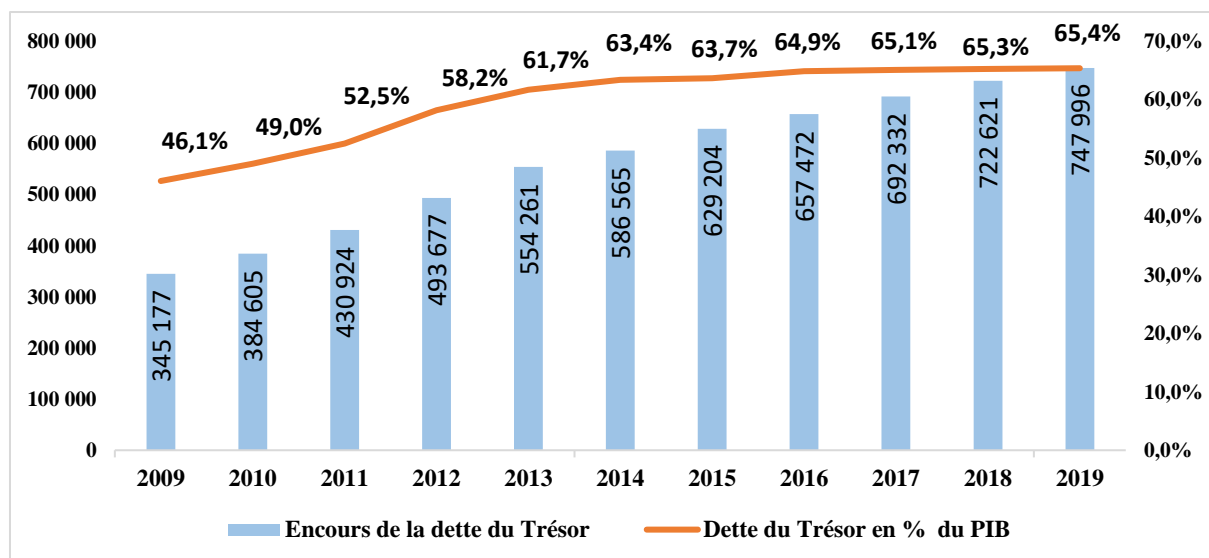
3. Dette du Trésor en progression continue

3.1. Progression de la dette du Trésor alimentée par l'endettement extérieur

24. L'année 2019 s'est soldée par un besoin de financement global de l'ordre de 46.170 MDH, en augmentation de 4.869 MDH par rapport à 2018. Il se décompose en un déficit budgétaire de 41.672 MDH et une variation des dépenses en instance de paiement d'un montant de 4.498 MDH. Pour couvrir ce besoin de financement, le Trésor a fait recours au financement intérieur pour un montant de 29.171 MDH et au financement extérieur pour un montant de 16.999 MDH.
25. De ce fait, l'encours de la dette du Trésor a continué sa tendance haussière avec une progression 25.376 MDH (+3,5%) par rapport à 2018, dont 53% sous forme de dette extérieure. En effet, depuis 2009, l'encours de la dette a plus que doublé passant de 345.177 MDH à 747.996 MDH en 2019, soit un taux annuel moyen de progression de 8,0% sur ladite période.
26. Le ratio de la dette s'est, ainsi, établi à 65,4% du PIB, en quasi-stabilité par rapport au niveau atteint en 2018, représentant un écart de 5,4 points par rapport à l'objectif gouvernemental d'atteindre un niveau d'endettement de l'ordre de 60% annoncé dans le cadre du programme gouvernemental 2017-2021 qui devient de plus en plus difficile à atteindre.

Le graphique ci-dessous donne un aperçu de l'évolution de l'encours de la dette du Trésor entre 2009 et 2019 (En MDH).

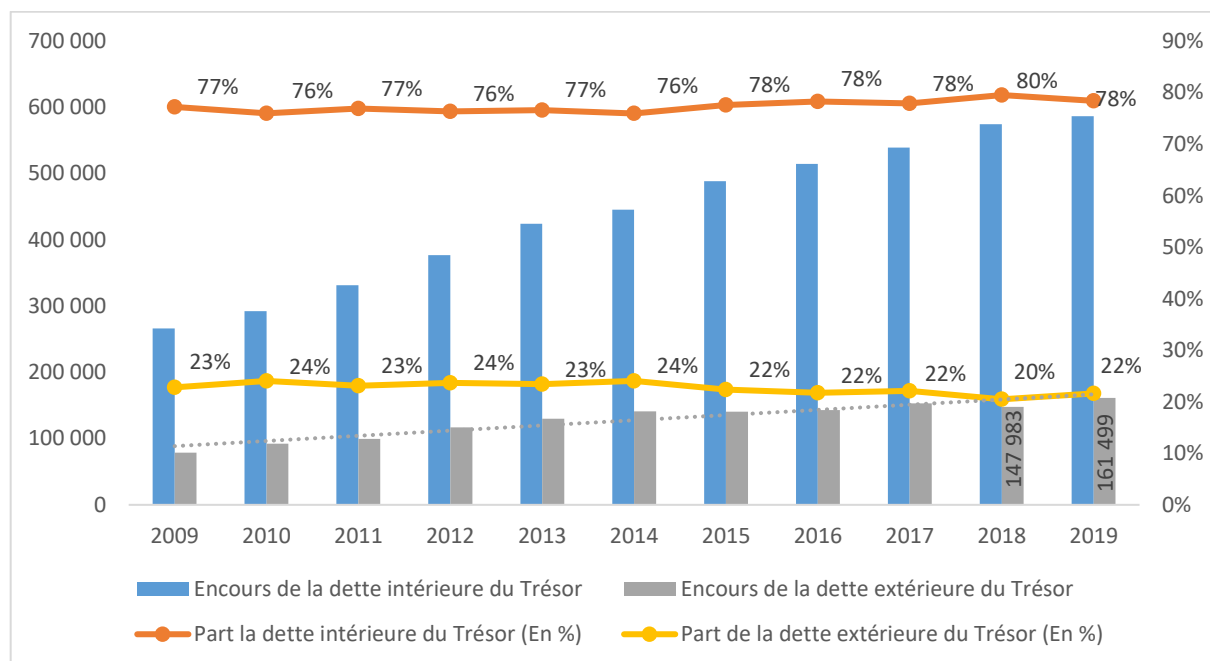
Figure #2 : Evolution de l'encours de la dette du Trésor (MDH)



Source : Données MEF- DTFE

27. En 2019, la dette intérieure, en progression de 2,1% par rapport à 2018, s'est établie à 586.497 MDH, soit 78,4% de l'encours de la dette. La dette extérieure s'est établie, quant-à-elle, à 161.499 MDH contre 147.983 MDH une année auparavant, soit une augmentation de 13.516 MDH (+9,1%). Le graphique ci-dessous retrace l'évolution des parts de la dette intérieure et extérieure du Trésor sur la période allant de 2009 à 2019.

Figure #3 : Evolution des parts des dettes intérieure et extérieure de 2009 à 2019 (MDH)



Source : Données MEF- DTFE

28. Cette évolution de la dette extérieure du Trésor est due¹⁰ à une hausse de 19.200 MDH des tirages qui se sont établis à 25.447 MDH contre 6.247 MDH en 2018 suite à l'émission, le 21 novembre, d'un emprunt international (Eurobond) pour un montant de 1 MM Euro d'une maturité de 12 ans et à un taux d'intérêt de 1,5%, soit le taux le plus bas jamais obtenu par le Maroc.
29. Par ailleurs, en prenant en considération le montant de 7 MMDH, mobilisé dans le cadre des mécanismes de financement en 2019, l'encours de la dette du Trésor passerait à 754.699 MDH, soit une progression de 4,5% par rapport à 2018. De ce fait, le ratio de la dette corrigé s'établit à 65,7% du PIB, soit un écart 5,7 points par rapport à l'objectif gouvernemental d'atteindre un niveau d'endettement de l'ordre de 60% annoncé dans le cadre du programme gouvernemental 2017-2021.

¹⁰ Les remboursements sont restés au même niveau de l'année 2018, soit 8 MMDH.

30. En 2019, à l'instar de la dette du Trésor, l'encours de la dette des EEP garantie par l'Etat a progressé de 3,1% en passant de 155,3 MMDH à 160,2 MMDH, avec un taux moyen de progression de 5% sur la période 2015-2019.

Le tableau ci-dessous montre l'évolution de la dette intérieure et extérieure garantie par l'Etat entre 2015 et 2019 (en MMDH).

Tableau #4 : Evolution de l'encours de la dette des EEP garantie par l'Etat

Nature de la dette	2015	2016	2017	2018	2019
Dette intérieure garantie	21,7	23,9	27,4	28,5	35,2
Dette extérieure garantie	105,6	115,1	124,9	126,8	125
Total	127,3	139	152,3	155,3	160,2

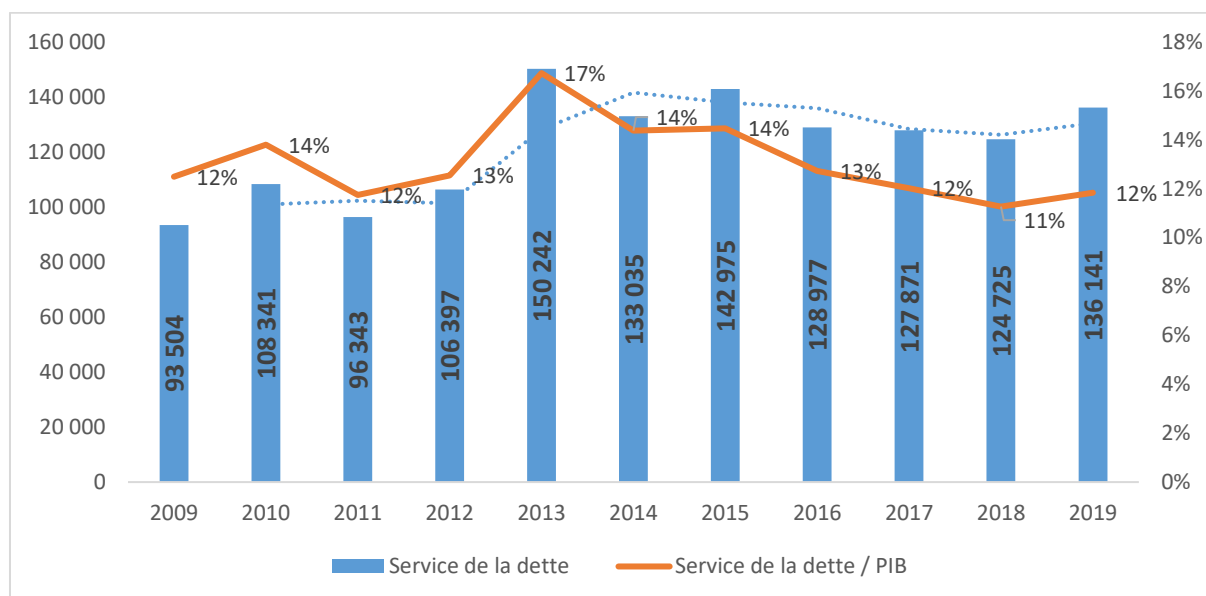
Source : Données DTFE-MEF

31. En 2019, la garantie de l'Etat couvre 70,1% de l'encours total de la dette extérieure hors Trésor. Cette garantie reste concentrée à hauteur de 92,4% sur six principaux EEP, soit le même niveau de concentration enregistré en 2018, à savoir ONEE (42.768 MDH), ONCF (23.965 MDH), ADM (18.955 MDH), MASEN (18.563 MDH), CFR (7.425 MDH) et TMSA (3.861 MDH). Pour ces EEP, la garantie de l'Etat couvre la totalité de leur dette extérieure.

3.2. Inflexion de la tendance baissière du service de la dette

32. En 2019, le service de la dette, constitué des remboursements en principal, intérêts et commissions, a sensiblement augmenté après s'être maintenu sur une tendance baissière sur la période 2016-2018. Il s'est établi à 136.141 MDH en hausse de 11 416 MDH (+9,2%) par rapport à 2018 qui avait enregistré un service de la dette de l'ordre de 124 725 MDH.

Figure #4 : Evolution du service de la dette entre 2009 et 2019 (En MDH)



Source : Données DTFE-MEF

33. Cette augmentation est due à la fois à la hausse des charges d’amortissement en principal de 8.925 MDH (+9,2%) pour atteindre 105.635 MDH et des charges d’intérêt de 2 490 MDH (+8,9%) pour atteindre 30.507 MDH¹¹.
34. En effet, l’augmentation des charges d’amortissement en principal résulte essentiellement de la hausse de l’amortissement de la dette intérieure ayant enregistré +8.784 MDH, surtout celle à moyen et long terme¹², comparativement à une légère hausse de l’amortissement de la dette extérieure (+141 MDH).
35. Les charges d’intérêts ont également connu une hausse significative en enregistrant une augmentation de 2.466 MDH, soit 8,8% par rapport à 2018. Cette augmentation est due principalement aux charges d’intérêts de la dette intérieure (26.666 MDH), surtout celle à moyen et long terme, ayant progressé de 2.353 MDH contre une légère hausse des intérêts de la dette extérieure (3.841 MDH) de 113 MDH. Cette augmentation est due¹³ essentiellement à un changement de l’échéancier de certaines lignes de la dette intérieure.
36. Ce pic du service de la dette enregistré en 2019, après trois années consécutives de baisse, interpelle l’efficacité de la gestion active de la dette intérieure devant permettre un lissage annuel et mensuel des remboursements en principal et charges d’intérêts pour éviter qu’ils ne connaissent de pic et pourraient ainsi être une conséquence du report du service de la dette des années antérieures.

¹¹ Compte non tenu des recettes en atténuation de la dette. Le chiffre de 26.310 MDH présenté dans la SCRT représente le montant des intérêts nets des recettes en atténuation des dépenses de la dette.

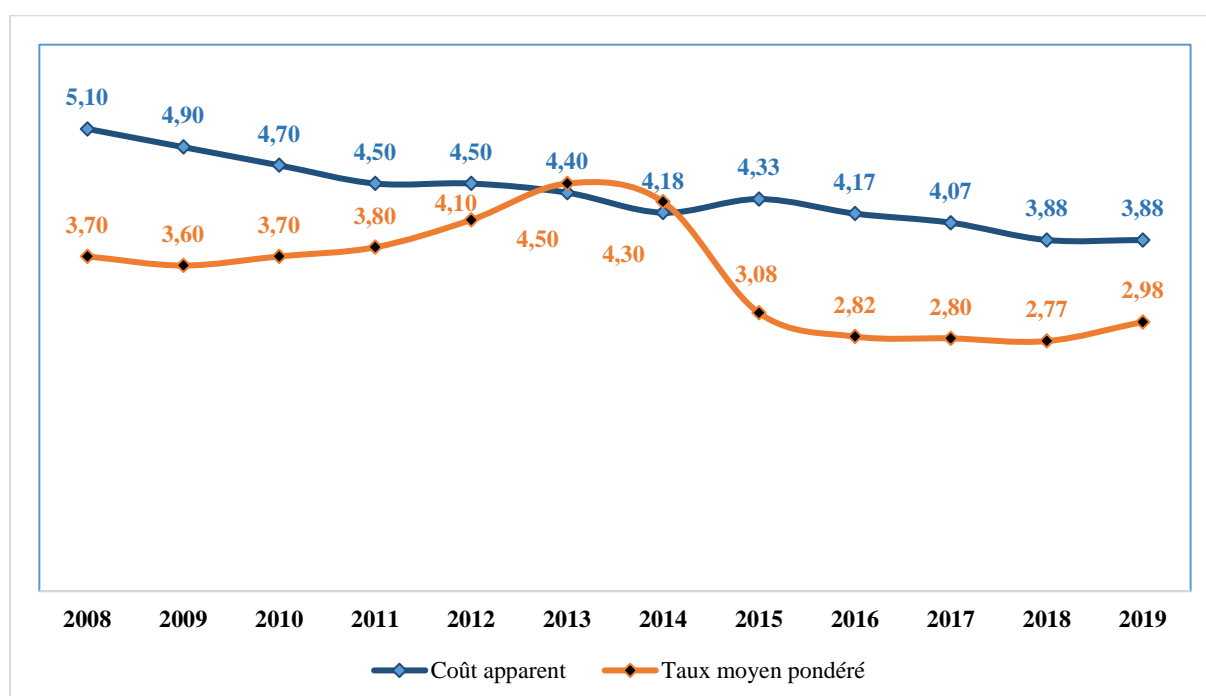
¹² Ayant progressé de plus de 14 MMDH alors que l’amortissement de la dette intérieure à court terme a baissé de plus de 5MMDH (série trimestrielle de la dette du Trésor)

¹³ Note de la DTFE de Janvier 2020

37. Néanmoins, les conditions de financement du Trésor sont demeurées favorables en 2019 grâce au maintien de la tendance baissière des taux d'intérêts depuis 2013. En effet, les TMP des BDT sur le marché primaire ont connu une baisse moyenne de 37 pb toutes maturités confondues avec une baisse plus importante sur les maturités à 5 ans et plus avec près de 56,3 pb en moyenne entre 2018 et 2019. Cette légère augmentation du TMP (21 pdb) est due à l'effet de l'émission¹⁴ de bons de Trésor pour une maturité de 30 ans avec un taux de 4,20%.
38. De même le coût apparent de la dette du Trésor s'est maintenu au même niveau enregistré en 2018.

Le graphique ci-dessous montre l'évolution du coût de la dette du Trésor.

Figure #5 : Evolution du coût de la dette intérieure du Trésor entre 2008 et 2019 (En %)



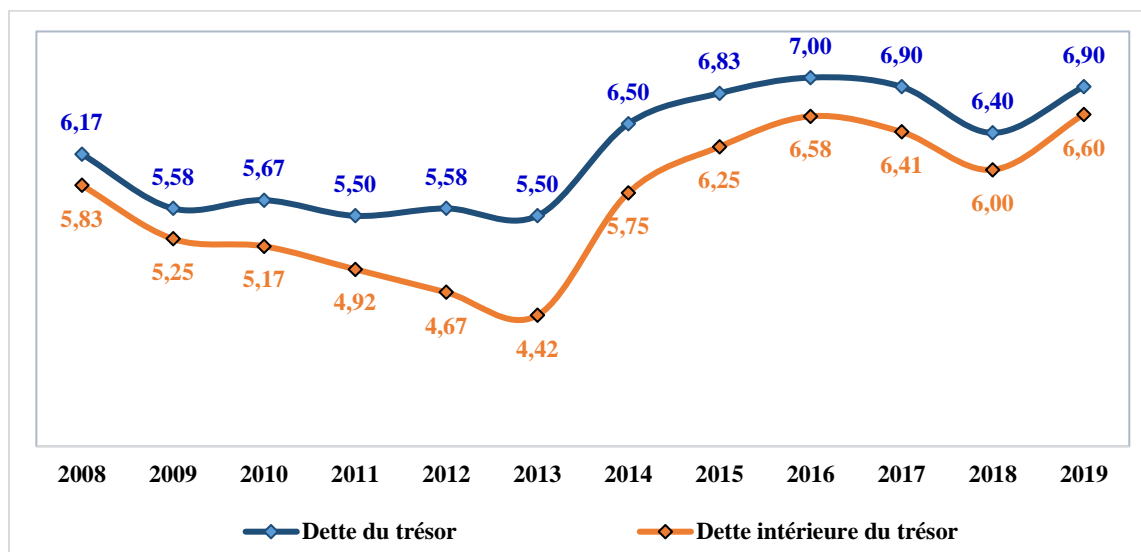
Source : Données DTFE-MEF

39. En 2019, la baisse du coût de financement s'est accompagnée, également, d'une amélioration de la durée de vie moyenne de la dette du Trésor de 6 mois pour retrouver son niveau de l'année 2017 en raison de la concentration des levées du Trésor sur les maturités longues. Cette amélioration est portée essentiellement par celle de la durée de vie moyenne de la dette intérieure, qui a augmenté en 2019 de 7 mois par rapport à l'année 2018.

Le graphique ci-dessous montre l'évolution de la durée de vie moyenne de la dette du Trésor entre 2008 et 2019.

¹⁴ Pour un montant de 2,6 MMDH

Figure #6 : Evolution de la durée de vie moyenne de la dette entre 2008 et 2019 (En années)



Source : Données DTFE-MEF

Recommandations

La Cour des comptes recommande au ministère de l'économie, des finances et de réforme de l'administration :

▪ *Concernant le reporting sur l'exécution du budget :*

- *Présenter, de manière séparée, les recettes, les dépenses de fonctionnement et d'investissement et les soldes, du budget général, des SEGMA et des CST.*
- *Présenter les recettes fiscales, par type, pour leur montant brut, les déductions, et le montant net.*
- *Enrichir le reporting, par une présentation par ministère, des transferts vers les EEP et les CST, réalisés à partir du budget général (fonctionnement et investissement), afin de mieux informer sur les relations financières entre l'Etat et les EEP et sur les sources de financement des CST.*
- *Enrichir les informations sur le déficit budgétaire par les soldes structurel et conjoncturel.*

▪ *Concernant la dette publique :*

- *Rester vigilant quant à l'augmentation continue de la dette tout en continuant à œuvrer pour maintenir les conditions de financement du Trésor dans des niveaux favorables.*

Commentaire MEFRA

- le niveau actuel de notre endettement reste acceptable lorsqu'on sait que le Maroc n'est pas un pays riche en ressources naturelles et qu'il a des besoins de financement importants pour développer ses infrastructures de base, moderniser son économie, diversifier ses sources de croissance dans l'objectif de créer plus de richesse, d'accroître les opportunités d'emploi et de réduire la pauvreté.

-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.

-De plus, notre pays se compare très favorablement par rapport aux normes internationales et à plusieurs pays développés ou 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. »

-La distinction, au niveau du solde budgétaire, entre les composantes structurelle et conjoncturelle, permet, certes, de dégager le poids des facteurs structurels pesant sur les finances publiques indépendamment des fluctuations conjoncturelles. Cependant, la mesure de cet indicateur est sujette à caution pour au moins deux considérations ne faisant d'elle qu'une simple approximation de la composante structurelle du solde budgétaire. La première réside dans la sensibilité du solde structurel à la mesure de la position de l'économie dans le cycle. L'évaluation du solde structurel est, en effet, fondée sur l'estimation de l'écart entre la production observée et la production potentielle qui peut être évaluée par différentes méthodes conduisant à des estimations plus ou moins différentes. La seconde est liée au fait qu'elle repose sur des hypothèses de sensibilité moyenne des différentes composantes du solde budgétaire (recettes et dépenses).

II. Les recettes

1. Aperçu général

40. En 2019, les recettes ordinaires du budget général de l'Etat se sont élevées à 249,9 MMDH, dont 211,9 MMDH de recettes fiscales nettes¹⁵, 34,2 MMDH de recettes non fiscales et 3,8 MMDH de recettes provenant de certains comptes spéciaux du Trésor. Les recettes non fiscales comprennent, au titre de cette année, 5,3 MMDH de recettes de privatisation et 9,3 MMDH de recettes perçues au titre des mécanismes de financements innovants¹⁶.
41. Les recettes ordinaires réalisées ont été globalement conformes aux prévisions arrêtées par la loi de finances¹⁷. Le taux de réalisation s'est, en effet, situé à 101,6% contre 98,8% enregistré en 2018, soit une amélioration de l'ordre de 2,8 points.
42. Comparativement à l'année 2018, les recettes ordinaires de l'Etat ont augmenté de 16,8 MMDH, soit une évolution de 7,2%. Cette augmentation s'inscrit en hausse par rapport à celle enregistrée l'année précédente, au cours de laquelle les recettes ordinaires avaient rapporté un surplus de 3,1 MMDH, soit un taux de progression de l'ordre de 1,4%.
43. L'évolution enregistrée en 2019 marque, une fois de plus, l'instabilité qui caractérise la progression des recettes ordinaires de l'Etat. Les taux d'évolution de ces dernières ont oscillé tout au long de la dernière décennie¹⁸.

Le tableau et le graphique ci-dessous donnent un aperçu de l'évolution des recettes ordinaires de l'Etat sur la période 2010-2019.

Tableau #5 : Evolution des recettes ordinaires entre 2010 et 2019

En MMDH	2 010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Recettes ordinaires	174,1	191,9	201,6	206,1	214,9	211,1	218,4	229,8	233,1	249,9
Taux d'évolution	0,9%	10,2%	5,0%	2,3%	4,2%	-1,8%	3,4%	5,2%	1,4%	7,2%

Source : DTFE (SCRT)

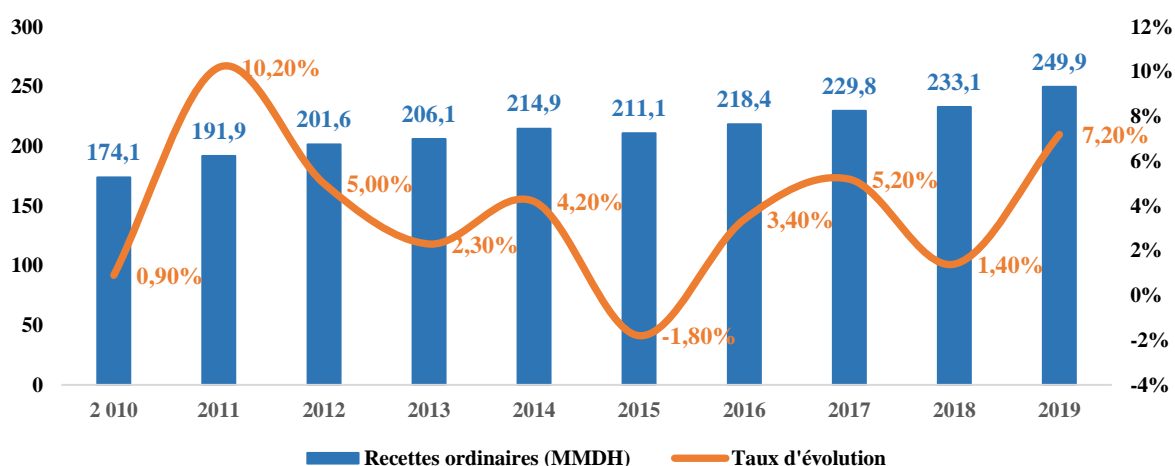
¹⁵ Déduction faite des prélèvements effectués au profit de certains CAS notamment celui de la part de la TVA qui revient aux collectivités territoriales, celui des recettes de l'IS et de l'IR qui reviennent aux régions et enfin celui de la masse des services financiers.

¹⁶ Il s'agit d'opérations de cessions-bails (Lease-back) des CHU et de certains bâtiments administratifs au profit de la CMR (5,2 MMDH) et de la CDG (1,7 MMDH) et de la titrisation des créances futures du nouveau port de Safi au profit de l'ANP (2,4 MMDH).

¹⁷ Telles que retraitées par la Situation des Charges et Ressources du Trésor.

¹⁸ Avec une courbe de tendance linéaire légèrement baissière.

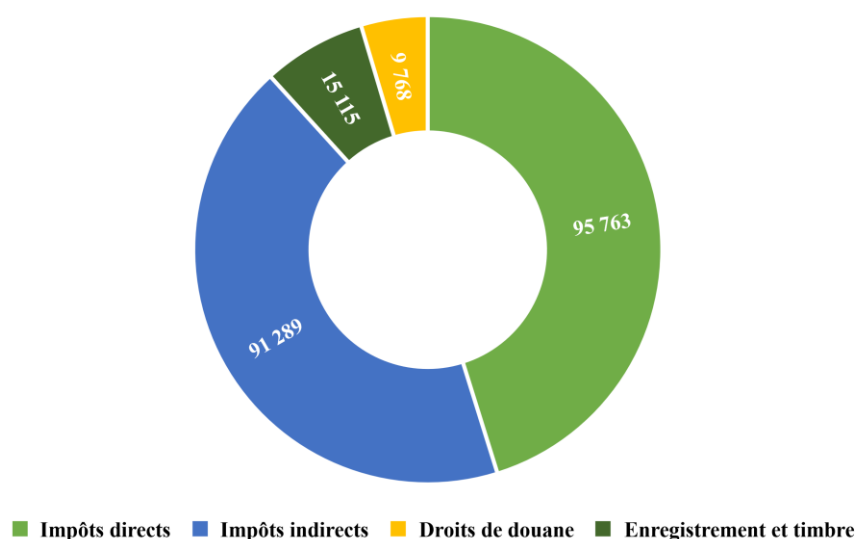
Figure #7 : Présentation des taux d'évolution des recettes ordinaires (2010-2019)



2. Recettes fiscales

44. Les recettes fiscales de l'année 2019 se sont établies à 211,9 MMDH constituant ainsi 84,4% des recettes ordinaires de l'Etat, soit une contribution inférieure de 5% par rapport à celle de l'année précédente. Les recettes fiscales se décomposent en quatre sous-catégories, en l'occurrence, les impôts directs, les impôts indirects, les droits de douane et les droits d'enregistrement et de timbre. Le graphique ci-dessous donne un aperçu de la contribution de chacune de ces sous-catégories aux recettes fiscales de l'année.

Figure #8 : Répartition des recettes fiscales de 2019 par sous-catégories

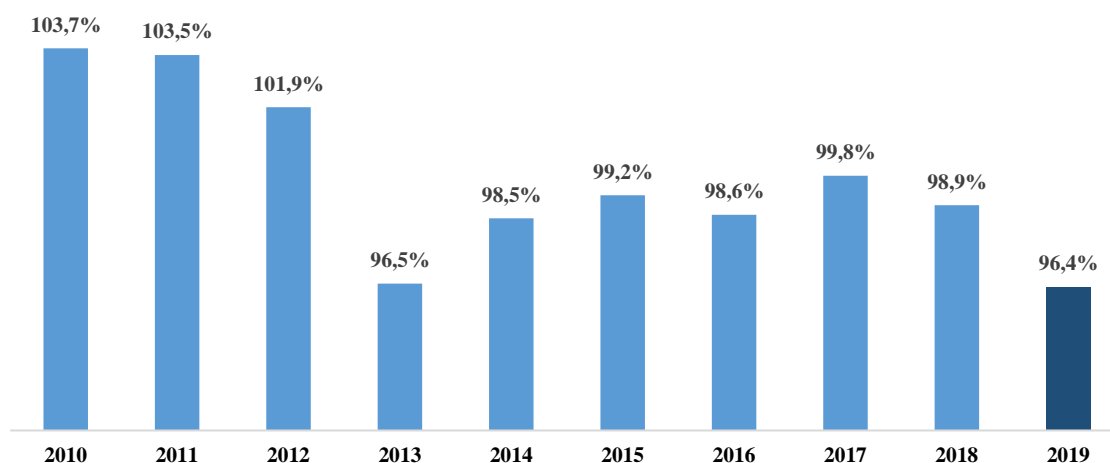


Source : DTFE (SCRT)

2.1. Des recettes fiscales inférieures aux prévisions

45. Les recettes fiscales de l'année de l'ordre de 211,9 MMDH, représentent 96,4% des prévisions arrêtées par la loi de finances¹⁹. L'écart de 8 MMDH est le plus important des dix dernières années. Le graphique ci-dessous montre l'évolution des taux de réalisation de la prévision relative aux recettes fiscales depuis 2010.

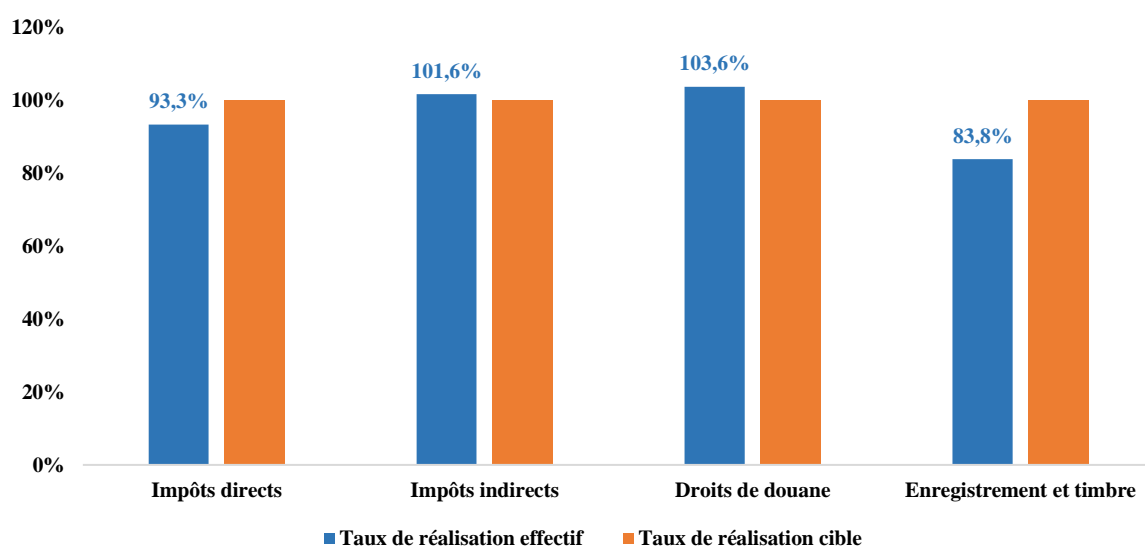
Figure #9 : Taux de réalisation des recettes fiscales sur la période 2010-2019



46. L'écart enregistré en 2019 provient d'un différentiel sur les impôts directs de l'ordre de 6,9 MMDH et d'une différence de 2,9 MMDH sur les droits d'enregistrement et de timbre. Les taux de réalisation de ces deux sous-catégories se sont respectivement établis à 93,3% et 83,8%. Les impôts indirects ont, à l'opposé, dépassé leur prévision et apporté un surplus de 1,4 MMDH. Les taux de réalisation de chacune des sous-catégories de recettes fiscales sont résumés ci-dessous.

¹⁹ Telles que retraitées par la Situation des Charges et Ressources du Trésor de la Direction du Trésor et des Financements extérieurs.

Figure #10 : Taux de réalisation par sous-catégorie de recettes fiscales



La déclinaison des écarts enregistrés par impôt se présente comme suit :

Tableau #6 : Rapprochement entre les prévisions et les réalisations des recettes fiscales en 2019

En MDH	Prévision	Réalisation	Ecart en valeur	Taux de réalisation
Impôts directs	102.674	95.763	-6.911	93,3%
I.S	51.961	48.853	-3.108	94,0%
I.R.	44.602	42.095	-2.507	94,4%
Contribution de solidarité sur les bénéfiques	2.007	2.081	74	103,7%
Majorations	3.721	2.297	-1.424	61,7%
Autres impôts directs	12	60	48	500,0%
Taxe urbaine/d'habitation	33	34	1	103,0%
Impôts indirects	89.828	91.289	1.461	101,6%
T.V.A.	60.710	61.389	679	101,1%
(Intérieure)	20.033	22.134	2.101	110,5%
(Importation)	40.677	39.255	-1.422	96,5%
T.I.C.	29.119	29.900	781	102,7%
(Tabacs)	11.000	11.335	335	103,0%
(Produits énergétiques)	16.319	16.616	297	101,8%
(Autres)	1.800	1.949	149	108,3%
Droits de douane	9.424	9.768	344	103,6%
Enregistrement et timbre	18.026	15.115	-2.911	83,8%

Source : MEF- DTFE / SCRT

Réponse MEFRA

Les prévisions de la Loi de Finances de 2019 s'écartent de 3,6% des réalisations enregistrées en fin d'année pour les raisons principales suivantes :

- Le projet de Loi de Finances 2019 tel qu'il a été déposé au parlement intègre dans les prévisions de recettes l'impact de mesures législatives susceptibles de générer des recettes additionnelles de 4.301 MDH. Une partie de ces mesures a été modifiée ou supprimée sans pour autant rectifier les prévisions de recettes. L'impact des différentes modifications est estimé à – 2.039 MDH.

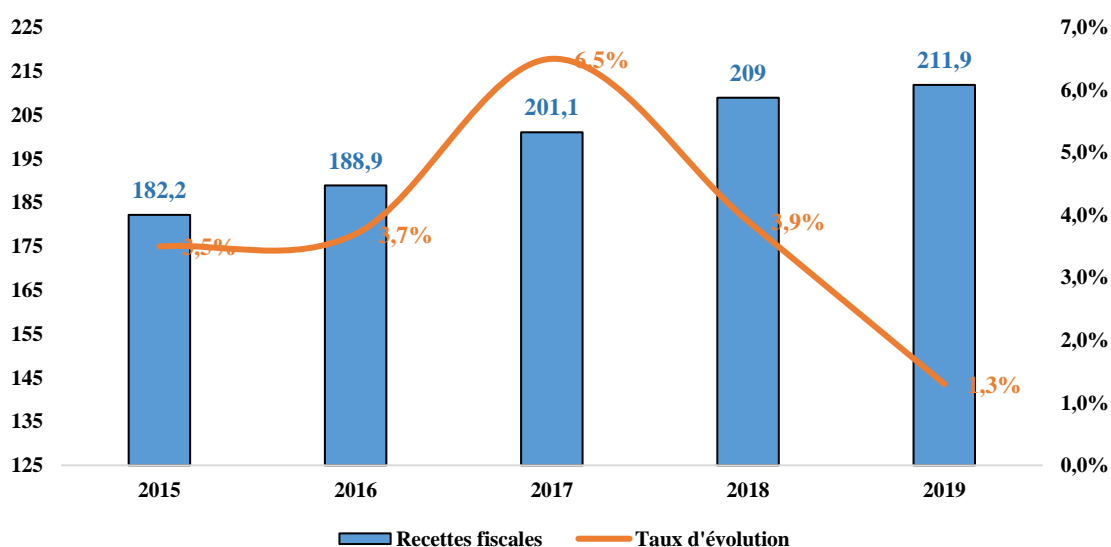
- La prévision des recettes issues de l'action de l'administration fiscales obéit plus à une logique d'objectif. Cet objectif en termes de recettes additionnelles a été revu considérablement à la hausse à partir de 2015, passant de 12.946 MDH à 21.132 MDH en 2019, soit une augmentation de 63,3%.

Les recettes issues du contrôle ont enregistré des niveaux très importants en 2018 et en 2019, dépassant, ainsi, le seuil de 12 MMDH enregistrés auparavant mais n'ont pas atteint l'objectif inscrit dans la Loi de Finances.

2.2. Des recettes fiscales en faible progression

47. Les recettes fiscales ont progressé de 1,3% en passant de 209,1 MMDH en 2018 à 211,9 MMDH soit un surplus de 2,7 MMDH. Ce surplus est le plus faible enregistré durant les dernières années où les recettes fiscales ont annuellement crû d'au moins 6 MMDH. Le taux de progression de cette année se situe, en conséquence, à son niveau le plus bas, confirmant l'essoufflement tendanciel de ces recettes depuis 2017. Le graphique ci-dessous en rend compte.

Figure #11 : Taux d'évolution des recettes fiscales à partir de 2015



48. Ce taux d'évolution relativement faible a entraîné une baisse de la contribution des recettes fiscales aux recettes ordinaires de l'Etat. La part de ces recettes a reculé de 4,6% par rapport à celle de l'année précédente.

Le tableau ci-dessous retrace la part des recettes fiscales dans les recettes ordinaires sur la période 2015-2019.

Tableau #7 : Evolution de la part des recettes fiscales dans les recettes ordinaires

En MMDH	2 015	2 016	2 017	2018	2019
Recettes fiscales	182,2	188,9	200,5	209,1	211,9
Part des recettes fiscales dans les recettes ordinaires	86,3%	86,7%	87,2%	89,4%	84,8%

Source : MEF- DTFE (SCRT)

49. Cette faible progression des recettes fiscales est due à la quasi-stagnation des recettes générées par les impôts directs, les droits de douane et les droits d'enregistrement et de timbre. En effet, ces recettes ont enregistré des taux de progression qui ne dépassent pas 1%, respectivement, à 0,3%, 0,8% et 0,5%. Ces trois catégories réunies n'ont rapporté qu'un surplus de 391 MDH contre 3,6 MMDH une année auparavant.
50. La bonne tenue des impôts indirects a permis de redresser relativement le taux de progression global des recettes fiscales en augmentant de 2,7% soit 2,3 MMDH.

Le tableau ci-dessous détaille, par sous-catégorie, les variations enregistrées au niveau des recettes fiscales entre 2018 et 2019.

Tableau #8 : Evolution des recettes fiscales par nature 2018-2019

En MMDH	2018	2019	Ecart en valeur
Impôts directs	95,5	95,7	0,2
Impôts indirects	88,9	91,2	2,3
Droits de douane	9,6	9,7	0,1
Droits d'enregistrement et de timbre	15	15,1	0,1

Source : MEF- DTFE (SCRT)

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

Tableau #9 : Evolution des recettes fiscales par type d'impôts entre 2018 et 2019

En MDH	2018	2019	Ecart	Taux d'évolution
Impôts directs	95.523	95.763	240	0,3%
I.S	49.664	48.853	-811	-1,6%
I.R.	42.297	42.095	-202	-0,5%
Majorations	3.098	2.297	-801	-25,9%
Contribution de solidarité sur les bénéfices	0	2.081	2081	-
Taxe professionnelle	342	343	1	0,3%
Taxe urbaine/d'habitation	47	34	-13	-27,7%
Autres impôts directs	75	60	-15	-20,0%
Impôts indirects	88.919	91.289	2370	2,7%
T.V.A.	60.600	61.389	789	1,3%
<i>(Intérieure)</i>	<i>22.343</i>	<i>22.134</i>	<i>-209</i>	<i>-0,9%</i>
<i>(Importation)</i>	<i>38.257</i>	<i>39.255</i>	<i>998</i>	<i>2,6%</i>
T.I.C.	28.318	29.900	1582	5,6%
<i>(Tabacs)</i>	<i>10.820</i>	<i>11.335</i>	<i>515</i>	<i>4,8%</i>
<i>(Produits énergétiques)</i>	<i>15.736</i>	<i>16.616</i>	<i>880</i>	<i>5,6%</i>
<i>(Autres)</i>	<i>1.763</i>	<i>1.949</i>	<i>186</i>	<i>10,6%</i>
Droits de douane	9.693	9.768	75	0,8%
Droits d'enregistrement et de timbre	15.039	15.115	76	0,5%

Source : MEF- DTFE (SCRT)

52. L'évolution des impôts directs est due à la baisse des recettes de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu. Ces deux impôts ont reculé respectivement de 811 MDH et 202 MDH par rapport à l'année précédente. L'impact de ces baisses, conjuguées à celle des majorations, a été atténué par la recette liée à la contribution de solidarité sur les bénéfices.
53. Cette contribution, instituée par la loi de finances de 2019, a été appliquée, sur la base d'un taux de 2,5% du bénéfice fiscal, aux sociétés dont le bénéfice est égal ou supérieur à 40 MDH, et a permis de générer 2 MMDH.
54. De même, les droits de douane et les droits d'enregistrement et de timbre ont quasi-stagné et n'ont rapporté respectivement qu'un surplus de 75 MDH et 76 MDH. En matière de droits de douane, l'amélioration des droits d'importation hors blé de 427 MDH a été compensée par un recul de 353,6 MDH²⁰ des droits d'importation perçus sur le blé tendre.

²⁰ Compte tenu de la suspension provisoire appliquée sur ce produit allant de janvier à avril 2019 et l'application d'un taux de 135% à partir du 1er juin 2019 au 30 septembre 2019. A partir du mois d'octobre 2019, un taux du droit d'importation de 35% a été appliqué sur les importations du blé tendre, permettant ainsi d'atteindre un montant 277,3 MDH pour l'année 2019, contre 630,9 MDH en 2018.

55. Par ailleurs, l'augmentation des impôts indirects est due à une augmentation de 1 MMDH pour la TVA à l'importation et 1,5 MMDH pour la Taxe intérieure à la consommation (TIC). Cette dernière profite de l'augmentation de la TIC sur les produits énergétiques alors que la TVA à l'importation a profité de l'appréciation de plus de 3% de l'assiette des produits autres qu'énergétiques.

Encadré #1 : Impact des nouvelles mesures en matière de TVA et de TIC

En matière de TVA à l'importation, l'article 7 de la loi de finances pour l'année budgétaire 2019 a prévu l'exonération de la TVA à l'importation en faveur des médicaments dont le prix fabricant hors taxe, fixé par voie réglementaire, dépasse 588 dirhams, les importations réalisées au cours de l'année 2019 se sont établies à 707,2 MDH, générant une moins-value fiscale au titre de la TVA de 50,9 MDH.

En matière de TIC, l'impact de la hausse de la fiscalité sur les tabacs manufacturés, prévue en vertu de l'article 5 de la loi de finances 2019, a généré une plus-value fiscale de 1.243 MDH, alors que les recettes au titre de la TIC sur les boissons non alcoolisées et sucrées ont enregistré une augmentation de 48.6%, passant de 202,4 MDH à 300,7 MDH, soit une plus-value de 98,3 MDH.

56. 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 17,6 MMDH contre 21,2 MMDH en 2018. En effet, les actions de contrôle de la DGI ont rapporté 14,1 MMDH en 2019, contre 17,7 MMDH en 2018, et celles de l'ADII ont rapporté 3,5 MMDH contre 3,6 MMDH en 2018.

Réponse MEFRA

Le rapport sur l'exécution du budget de l'Etat a évoqué un essoufflement tendancier des recettes fiscales depuis l'année 2017. Cet essoufflement n'est pas intrinsèque et peut être expliqué par les éléments suivants :

- La création de nouveaux comptes d'affectation spéciale ou l'augmentation des taux de fonds existants conduit à une diminution artificielle des recettes nettes de CST. A titre d'exemple, le fond spécial relatif au produit des Parts d'Impôts Affectés aux Régions créé par la LF 1999/2000 a connu, depuis l'année budgétaire 2016, une augmentation annuelle de 1% de la part des recettes de l'IS et de l'IR. Cette part est passée de 1 à 2% en 2016, à 3% en 2017, à 4% en 2018 et à 5% en 2019. Cette augmentation annuelle de la part de ce fond est équivalente à 0,7% de croissance annuelle des recettes nettes de CST ;
- L'impact budgétaire des mesures fiscales introduites par les différentes lois de finances, notamment, l'impact budgétaire de l'instauration du principe de la progressivité au niveau du barème de l'IS qui est évalué en 2018 à -3 018 MDH et en 2019 à -1 509 MMDH ;
- La décélération du rythme de la croissance économique au titre de la période 2017-2019 et l'élasticité des recettes fiscales au PIB : Le taux de croissance du PIB non agricole a connu une

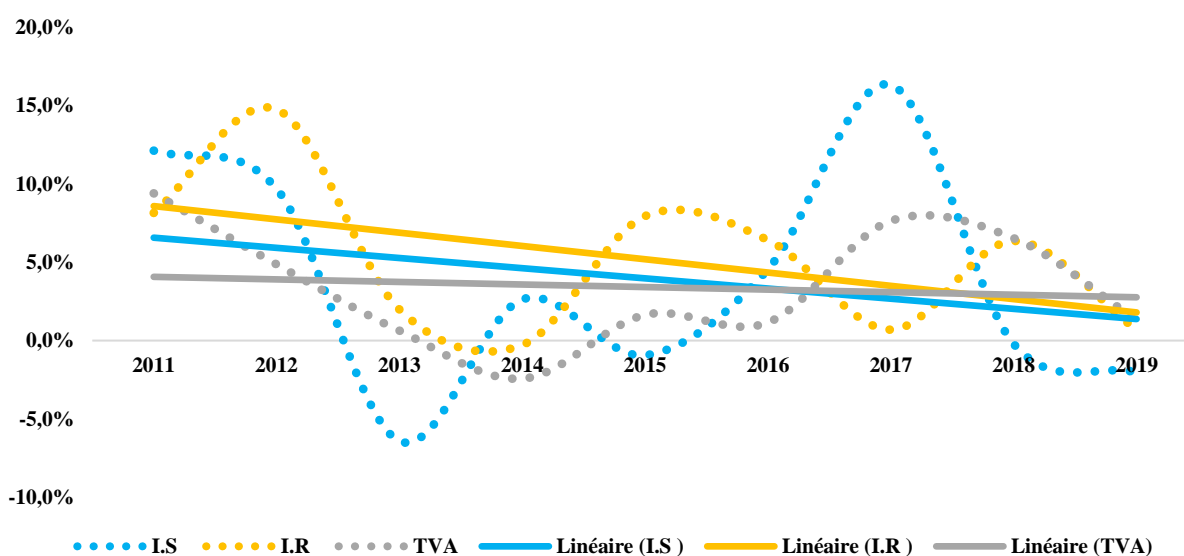
décélération entre 2017 et 2019, passant de 4,5% en 2017 à 3,9% en 2019. Cette tendance baissière du taux de croissance du PIB depuis 2017 conjuguée à l'élasticité des recettes fiscales par rapport au PIB, qui est généralement supérieure à 1, impacte négativement le rythme de croissance des recettes ;

- L'augmentation de 2 469 MDH des remboursements, restitutions et dégrèvements fiscaux au titre de la période 2017-2019 : Depuis l'année 2017, Les remboursements, restitutions et dégrèvements fiscaux bruts n'ont cessé d'augmenter passant de 8 082 MDH en 2017 à 10 551 en 2019, soit une augmentation de 2 469 MDH (+30,6%).

2.3. Des impôts de l'Etat au rendement décroissant

57. L'analyse de l'évolution du rendement des principaux impôts de l'Etat, en l'occurrence, l'IS, l'IR et la TVA, dégage la tendance baissière de leurs rendements tout au long de la dernière décennie. Cette tendance est d'autant plus marquée au niveau de l'IS et l'IR. Le graphique ci-dessous présente les courbes de tendances des taux de progression de ces impôts sur la période allant de 2011 à 2019.

Figure #12 : Courbes de tendances linéaires des progressions des principaux impôts de l'Etat



58. Cette baisse tendancielle des rendements est notamment un corollaire de la relative constance de l'assiette fiscale. Cette dernière pâtit, en effet, de la persistance de certaines pratiques de sous déclaration du résultat fiscal ainsi que de la faible intégration du secteur informel. L'administration continue, cependant, ses efforts en matière d'inclusion progressive, dans la base des contribuables, de l'ensemble des assujettis afin de faire progresser l'équité fiscale. Ces efforts ont, notamment, concerné les professions libérales, les commerçants de gros et certains autres acteurs de l'économie informelle.

59. Les caractéristiques de l'assiette fiscale induisent aussi la stabilité, à un niveau relativement élevé, de la pression fiscale. A ce titre, l'OCDE, dans son rapport annuel sur les statistiques

des recettes publiques en Afrique²¹, classe le Maroc en quatrième position des pays aux taux de pression fiscale les plus élevés (27,6%, y compris les charges sociales).

60. Cette situation limite les marges de manœuvre de l'administration en matière de revue des règles d'assiette, et partant, le rendement de ses trois principaux impôts (IS, IR et TVA). Le recours, à travers l'instauration par la loi de finances de 2019 de la contribution de solidarité sur les bénéficiaires, à certaines niches fiscales n'aura qu'un impact provisoire sur les recettes fiscales. D'ailleurs, cette contribution n'a été instituée qu'au titre des années 2019 et 2020.

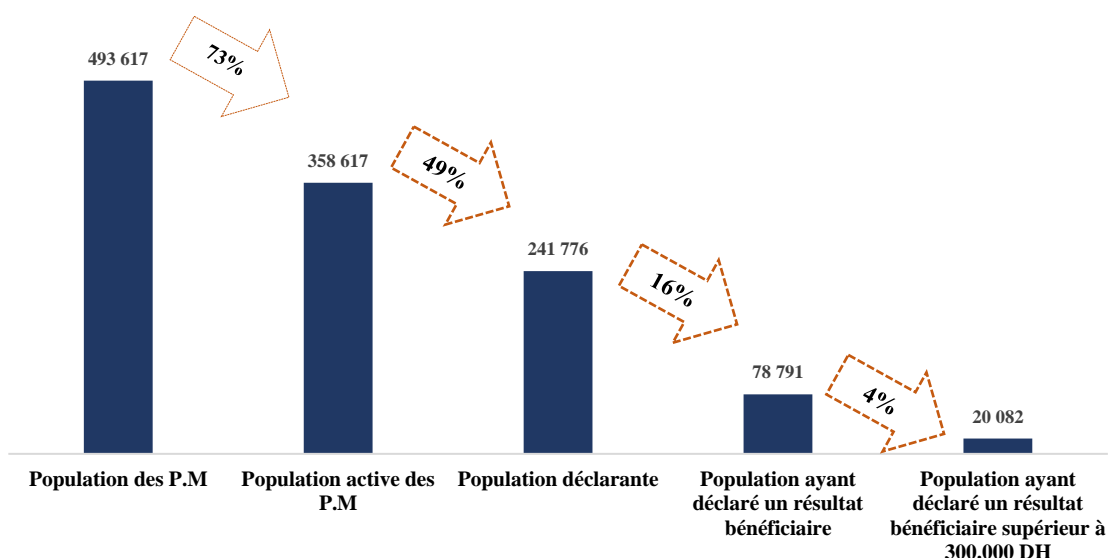
2.4. Des recettes fiscales concentrées sur un nombre limité de contribuables ou de catégories d'assujettis

61. Le poids des principaux impôts de l'Etat est supporté par une minorité de contribuables. A ce titre, l'administration fiscale a déployé d'importants efforts pour y pallier, notamment en matière de transformation numérique et d'ouverture sur d'autres acteurs publics et privés. Cette ouverture a permis l'accès à une multitude de bases de données pour une meilleure exploitation du potentiel fiscal et la promotion du civisme en matière de respect des obligations déclaratives.

62. Cependant, l'adhésion de certains contribuables aux impôts de l'Etat demeure insuffisante. C'est le cas notamment de l'impôt sur les sociétés qui reste supporté par une minorité d'entreprises.

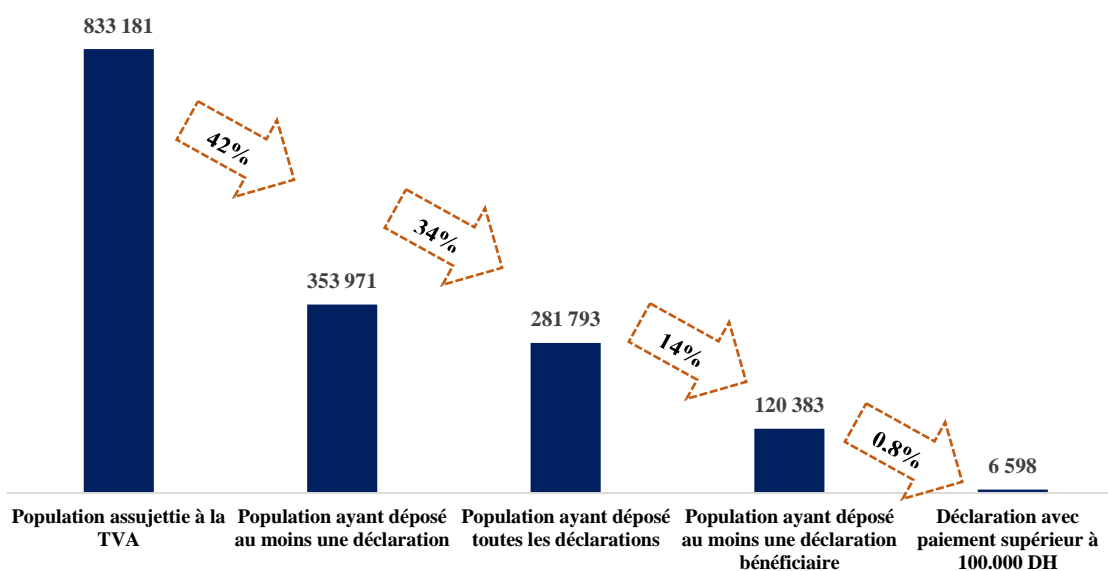
63. Ainsi, en matière d'IS, sur une population fiscale de 493.617²² contribuables recensés seuls 358.617 sont actifs. Cette population active ne s'acquitte pas, pour autant, annuellement de ses obligations. L'effectif de contribuables ayant déposé une déclaration durant le dernier exercice n'est que de 241.776 et la part des déclarations bénéficiaires n'est, de surcroît, que de l'ordre de 32% des dites déclarations. Le graphique ci-dessous donne un aperçu de l'érosion de l'assiette fiscale des personnes morales (P.M) en matière d'IS.

Figure #13 : Erosion de l'assiette fiscale totale en matière d'IS



64. Par ailleurs, la neutralité totale de la TVA n'est pas encore atteinte. En effet, l'ampleur de l'informel met en dehors du champ de cette taxe des circuits entiers de production et de distribution. Cette situation se répercute négativement sur le rendement effectif de cette taxe et alourdit, comme évoqué ci-dessus, la pression fiscale exercée sur le secteur formel et ses entreprises les plus transparentes.
65. Ainsi, l'érosion de l'assiette fiscale en matière de TVA est tout aussi patente que celle de l'impôt sur les sociétés. En effet, cette taxe compte une population d'assujettis de 833.181 contre une population active²³ qui ne dépasse pas 281.793 contribuables. Les déclarations déposées par ces contribuables ne sont débitrices que dans 42% des cas. Le graphique ci-dessous rend compte de cette situation.

Figure #14 : Erosion de l'assiette fiscale totale en matière de TVA



Source : Données de la DGI (situation à fin 2018)

66. Cette situation se solde par une concentration importante des recettes issues de ces deux impôts. En effet, 90% des recettes de l'IS, perçues en 2018²⁴, proviennent de 3% des contribuables et 90% des recettes de la TVA sont perçues auprès de 7,4% des assujettis.

Le tableau ci-dessous rend compte de la concentration qui caractérise ces deux impôts :

²³ Ayant déposé toutes les déclarations de TVA.

²⁴ Les données de 2019 ne sont pas encore disponibles.

Tableau #10 : Concentration des recettes de l'IS et de la TVA au titre de l'année 2019

	Part des contribuables au titre de l'IS	Part des contribuables au titre de la TVA
70% des recettes	0,3%	0,8%
80% des recettes	0,9%	2,2%
90% des recettes	3,0%	7,4%

Source : DGI

67. Il est à noter aussi que la taxe intérieure de consommation est, à son tour, fortement dépendante des évolutions de la consommation des produits énergétiques²⁵. En effet, la part de cette taxe collectée sur ces produits s'établit aux alentours de 55,5% 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 18,2% des impôts indirects et 7,8% des recettes fiscales.

2.5. Des recettes fiscales concentrées sur certaines régions

68. Les recettes fiscales demeurent concentrées sur un nombre limité de régions. Ainsi, les régions de Casablanca-Settat et de Rabat-Salé-Kenitra concentrent 81,7% des recettes fiscales. Ce niveau de concentration se hisse à 86,4% si l'on additionne les recettes provenant de la région de Tanger-Tétouan-Al Hoceïma. Ce constat n'est cependant fourni qu'à titre de repère. L'appréciation du degré de disparités spatiales devrait être complétée par des indicateurs de l'économie réelle tels que la production, la consommation, les investissements et les revenus qui ne relèvent pas du périmètre de ce rapport.

69. La répartition géographique des recettes fiscales recèle des biais liés notamment au fait que les sièges des entreprises sont concentrés dans un nombre limité de régions, alors que leurs activités s'étendent sur tout le territoire²⁶. Il en est de même pour les recettes douanières qui sont imputées aux quelques régions portuaires.

Le tableau et le graphique ci-dessous présentent la part des recettes fiscales collectées au niveau des principales régions contributrices du Royaume dans les recettes fiscales globales.

²⁵ S'agissant d'une taxe spécifique et non Ad valorem

²⁶ Cas des banques, des compagnies d'assurances et de quelques autres grandes entreprises.

Tableau #11 : Part des recettes des principales régions dans les recettes fiscales de 2019

Régions	Part dans les recettes fiscales Brutes
Casablanca-Settat	60,6%
Rabat-Salé-Kénitra	21,1%
Tanger-Tétouan-Al Hoceïma	4,7%
Marrakech-Safi	3,3%
Souss-Massa	2,6%
Fès-Meknès	2,2%
Autres régions	5,5%
Total	100,0%

Source : DGI

2.6. Des recettes affectées et des taxes parafiscales en évolution

70. Les recettes fiscales en faveur de l'Etat ne comprennent pas, comme prévu par la loi, la part affectée à d'autres supports budgétaires, notamment à certains comptes d'affectation spéciale. Ces recettes affectées se sont élevées en 2019 à 41,6 MMDH, soit 19,6% des recettes globales recouvrées, en augmentation par rapport à 2018 au titre de laquelle ces recettes s'étaient établies à 33,4 MMDH. L'évolution de ces recettes suit celle des recettes fiscales dans leur globalité.

71. Les principaux comptes auxquels sont destinées lesdites recettes sont le fonds spécial relatif au produit des parts d'impôts affectées aux régions, celui de la masse des services financiers, celui de la part des collectivités territoriales dans le produit de la TVA, le fonds pour la solidarité des assurances, le fonds d'appui à la cohésion sociale ainsi que le fonds spécial routier.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu de ces recettes :

Tableau #12 : Différence entre les recettes brutes et les recettes nettes de 2019

En MDH	Recettes fiscales brutes	Recettes fiscales nettes ²⁷	Différence
IS	52.339	49.239	3.100
IR	44.610	42.187	2.423
TVA à l'intérieur	41.705	29.011	12.694

²⁷ Hors remboursements, dégrèvements et restitutions fiscaux, d'où la différence avec les chiffres de la SCRT-DTFE.

En MDH	Recettes fiscales brutes	Recettes fiscales nettes ²⁷	Différence
TVA à l'importation	56.078	39.255	16.823
DET	18.434	15.115	3.319
Majorations et autres impôts	3.154	2.882	272
Remboursements, dégrèvements et restitutions fiscaux	10.522	7.502	3.020
Total	226.842	185.191	41.651

Source : MEF

72. Par ailleurs, d'autres recettes sont décrétées par l'Etat, à travers l'application d'une taxe parafiscale sur certains actes ou opérations, au profit de quelques établissements publics. Ces prélèvements obligatoires sont régis par l'article 67 de la loi organique relative à la loi de finances. Le montant total recensé des taxes parafiscales, bénéficiant aux EEP, s'est établi en 2018 à 4,4 MMDH²⁸, soit l'équivalent de 2,1% des recettes fiscales perçues au cours de ladite année, contre 4,1 MMDH en 2015, 4,2 MMDH en 2016 et 4,3 MMDH en 2017.

73. A titre indicatif, les taxes parafiscales perçues, en 2018, par l'OFPPT et l'ONMT constituent les deux tiers du montant global de ces taxes.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu de la répartition des taxes parafiscales en 2018.

Tableau #13 : Répartition des principales taxes parafiscales par EEP en 2018 (En MDH)

EP	Taxe parafiscale (en MDH)	Montant
AMMC	Taxe parafiscale	8,0
ANPME	Taxe parafiscale à l'importation	38,3
EACCE	Taxe parafiscale à l'importation	106,5
MDA	Taxe parafiscale à l'importation	25,5
AMDIE	Taxe parafiscale à l'importation	63,9
	Solde affecté par le CA de l'Agence	150,6
Caisse de compensation	AMT amendes de transport	0,2
CCIS	Décime additionnel de la taxe professionnelle	180,0
Chambres Artisanat	Décime additionnel de la taxe professionnelle	89,1
Chambres de Pêche Maritime	Décime additionnel de la taxe professionnelle	3,5
CNPAC	Taxe des assurés	103,7
	Assurances	25,1
	Carburant	3,4
	Automobile	18,1
	Centres de visites techniques	25,3
	Auto écoles	0,0
	Total	175,5
Entraide Nationale	Taxe pour la promotion des apprentis dans le secteur du tapis	0,4
	Surtaxe d'abattage	6,8
	Prélèvement sur le pari mutuel urbain marocain	121,4
	Total	128,6
INRH	Taxes de Recherche Halieutique et d'Affrètement	15,6
ODCO	Taxe de développement coopératif	1,0

²⁸ Statistiques de l'année 2019 non encore disponibles.

EP	Taxe parafiscale (en MDH)	Montant
OFPPT	Taxe sur la formation professionnelle	2.406,6
ONICL	Taxe de commercialisation des Céréales et légumineuses Taxe de commercialisation et de stockage des orges	63,8
ONMT	Taxe aérienne	380,0
	Taxe de Promotion Touristique (TPT)	133,0
	Total	513,0
ONP	Taxe sur le poisson pélagique	305,0
	Taxe de Recherche Halieutique et d'Affrètement	
SNRT	Taxe pour la Promotion du Paysage Audiovisuel National (TPPAN)	260,0
Total général		4.428,2

Source : MEF

74. Ces taxes parafiscales contribuent, avec les recettes affectées, à l'augmentation du niveau de pression fiscale. Leurs créations, quotités et affectation aux organismes publics concernées devraient être mieux encadrées afin de garantir leur cohérence d'ensemble avec les autres formes de prélèvements. Aussi, un reporting annuel d'information, destiné notamment au parlement, mériterait d'être instauré pour enrichir l'information accompagnant les projets de lois de finances.

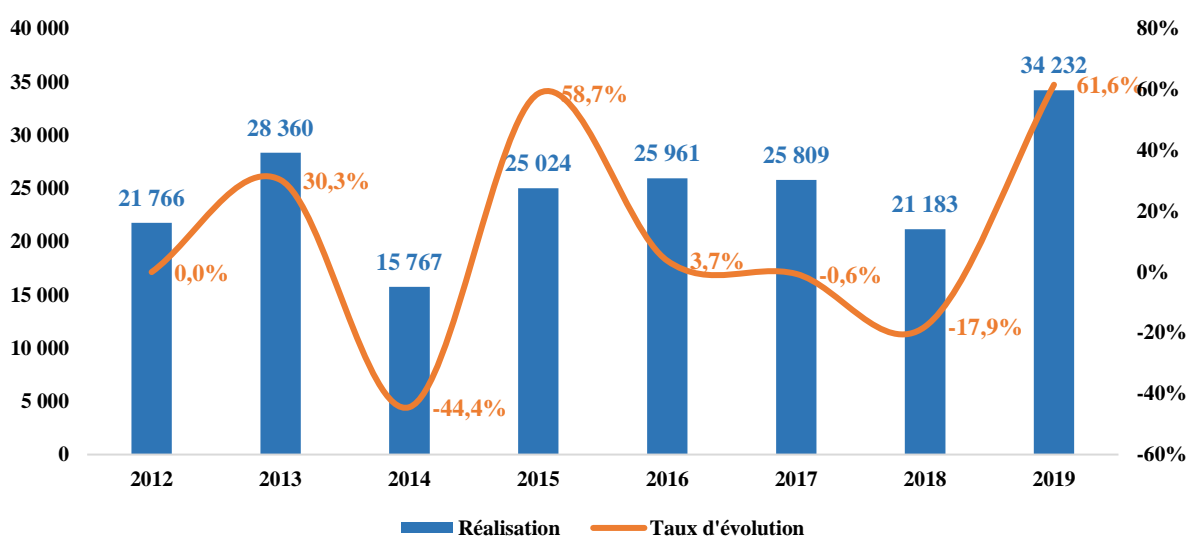
3. Recettes non fiscales

75. Les recettes non fiscales de l'année 2019 se sont établies à 34,2 MMDH contre une prévision de 22,7 MMDH, soit un taux de réalisation de 150,7%. Ce niveau de réalisation contraste avec les niveaux enregistrés depuis 2016. Les taux de réalisation se sont, en effet, stabilisés durant les trois dernières années aux alentours de 95%. Le surplus enregistré en 2019 est dû, en grande partie, à la réalisation de recettes, dites, des mécanismes innovants, qui ont rapporté au Trésor 9,3 MMDH non prévus par la loi de finances.

3.1. Une contribution instable aux recettes ordinaires de l'Etat

76. Les recettes non fiscales enregistrées en 2019 s'inscrivent en augmentation de 14 MMDH par rapport à celles enregistrées en 2018, soit une hausse de l'ordre de 61,6%. Cette hausse porte la contribution des recettes non fiscales aux recettes ordinaires de l'Etat à 13,7% contre 9,1% une année auparavant. Le graphique ci-dessous montre les variations des taux d'évolution des recettes non fiscales sur la période allant de 2012 à 2019.

Figure #15 : Variations des taux d'évolution des recettes non fiscales (2012- 2019)



77. L'augmentation des recettes non fiscales en 2019 (+14 MMDH) est due aux recettes des opérations dites "innovantes" conclues par l'Etat, avec la CDG, la CMR et l'ANP, pour une contrepartie financière de 9,3 MMDH, et aux recettes de la privatisation qui ont drainé un flux financier de 5,3 MMDH. La baisse, par rapport à 2018, des dons en provenance des pays du Conseil de Coopération du Golfe (-1,1 MMDH) a été compensée, quant-à-elle, par une augmentation équivalente des recettes provenant des EEP (+1,2 MMDH).
78. Ces dernières se sont d'ailleurs établies²⁹ à 10,5 MMDH contre 9,3 MMDH en 2018, soit +12,9%. Cette amélioration des remontées des établissements et entreprises publics se répartit par nature comme suit :

Tableau #14 : Evolutions enregistrées en matière de remontées des EEP entre 2018 et 2019

En MDH	Exécution 2018	Exécution 2019	Ecart
Produits provenant d'organismes financiers	956,2	1.102,5	146,3
Produits de monopole et parts de bénéfiques et contributions des EEP	3.799,6	4.103	303,4
Dividendes provenant des sociétés à participation publique	4.328,2	5079,3	751,1
Redevance pour l'occupation du domaine public	210,0	210,0	0
Total	9.294,0	10.494,8	+1.200,8

Source : MEF- DEPP

²⁹ Selon la classification retenue par la SCRT. Pour la DEPP ces recettes se sont élevées à 13.794 MDH (compte tenu des 900 MDH au titre de la cession d'actifs entre EEP et de 2.400 MDH, au titre du nouveau mécanisme/ Nouveau Port de Safi), alors que selon la TGR ces recettes se sont élevées à 12.894 MDH, en raison du traitement par la TGR de la recette de 900 MDH, provenant d'opérations de cession d'actifs entre EEP (Société d'Aménagement Ryad cédée à la CDG), qui a été imputée aux recettes de la privatisation.

79. La hausse des recettes des EEP est due, en partie, à l'augmentation des remontées provenant de l'OCP S.A (+200 MDH)³⁰ et de Bank Al Maghrib (+240 MDH). Les produits de monopole ont permis la consolidation de ces hausses du fait, principalement, de l'évolution de la contribution de l'ONDA. Cette dernière a remonté, en 2019, un surplus de 300 MDH par rapport à 2018 (en passant de 250 MDH à 550 MDH).
80. Les autres recettes non fiscales, mises à part celles collectées au titre des mécanismes innovants, de la privatisation, des remontées des établissements et entreprises publics, et des dons des pays du CCG, ont rapporté 7,3 MMDH contre 8,1 MMDH en 2018 et se sont traduites par un manque à gagner au titre des recettes non fiscales pour l'année 2019. En effet, l'augmentation sensible des recettes en atténuation de dettes (+2,2 MMDH) a été couverte par les baisses des recettes diverses et de la redevance du gazoduc, respectivement de -2,4 MMDH et -0,5 MMDH.

Le tableau ci-dessous récapitule les évolutions de ces autres recettes en 2019 par rapport à l'année précédente.

Tableau #15 : Evolution des différentes autres recettes non fiscales

En MDH	2018	2019	Ecart
Fonds de concours	1.943	1.962	19
Recettes en atténuation de dette	963	3.164	2.201
Redevances du Gazoduc	1.538	1.011	-527
Recettes diverses	3.658	1.251	-2.407
Total	8.102	7.388	-714

Source : MEF –DTFE

3.2. Des recettes améliorées par des opérations de financement

81. Les recettes non fiscales regroupent l'ensemble des recettes ordinaires de l'Etat collectées en dehors du champ de la fiscalité. L'année 2019 a cependant été marquée par l'inscription de certaines opérations de financement dans cette catégorie de recettes. Le Trésor a, en effet, conclu au cours de cette année, trois opérations de cession-bail (lease-back) auprès d'investisseurs institutionnels. Cette nature d'opérations consiste en la cession de biens publics à des investisseurs qui consentent à en laisser l'usage à l'Etat, en contrepartie du versement d'un loyer, tout au long d'un terme convenu. A l'issue de ce terme, l'Etat retrouve la pleine jouissance de ses biens.
82. Deux desdites opérations ont été réalisées avec la Caisse Marocaine des Retraites (CMR), la première a comme biens sous-jacent les Centres Hospitaliers Universitaires (CHU) en contrepartie d'un montant de 4,6 MMDH sur une durée de 40 ans, alors que la deuxième

³⁰ Passant de 1,34 MMDH à 2 MMDH.

se trouve adossée à certains bâtiments administratifs de l'Etat pour une contrepartie financière de 670 MDH portant sur la même durée. La troisième opération a, quant-à-elle, été conclue avec la Caisse de Dépôts et de Gestion (CDG) sur d'autres bâtiments administratifs de l'Etat contre un versement de 1,7 MMDH sur une durée de 30 ans.

83. Ces recettes prises en charge parmi les recettes non fiscales s'apparentent davantage, au sens des référentiels internationaux des statistiques des finances publiques, à des opérations de financement de type crédit-bail, classées parmi les dettes. A ce titre, le guide des statistiques de la dette du Fonds Monétaire International³¹ précise que « ... *par convention statistique, la valeur totale du bien est imputée de manière à rendre compte du changement de propriétaire économique. En conséquence, le passif sous forme de dette à la création du crédit-bail est égal à la valeur du bien et est financé par un prêt de même valeur ...* ».
84. Aussi, n'est censée être considérée comme ordinaire, une recette qui donne lieu à des remboursements, qu'elle qu'en soit la dénomination, à des échéances fixes et pour des montants équivalents, et qui entraînent, de fait, l'amortissement de la recette ainsi encaissée. L'amortissement desdites recettes est, d'autant plus, effectué sur la base d'un équivalent de taux d'intérêt nettement supérieur à celui, d'un terme quasi-équivalent, de la courbe des taux. Cette différence, supérieure à deux points de pourcentage, entraîne un surplus conséquent au vu des montants levés. Ces montants sont d'ailleurs en train de prendre de l'ampleur depuis 2018.

Le tableau ci-dessous rend compte de leur évolution sur les deux dernières années.

Tableau #16 : Evolution des opérations de financement classées parmi les recettes non fiscales

En MMDH	2018	2019
Emission de Sukuk ³²	1,0	-
Cession Bail des CHU	-	4,6
Cession Bail des bâtiments administratifs	-	2,4
Total	1,0	7,0

85. De même, d'autres recettes non fiscales³³ ne se traduisent pas par des recettes à proprement dites. C'est le cas des "Recettes en atténuation de dettes" qui s'apparentent davantage à une récupération de dépenses indues.

³¹ "Statistiques de la dette extérieure : Guide pour les statisticiens et les utilisateurs" ; Appendice 1. Instruments financiers et transactions spécifiques : classification. (FMI - 2014).

³² Le Trésor des certificats de Sukuk souverains de type Ijara amortissable sur une durée de 5 ans. Les sukuk sous-jacents à cette émission sont adossés à un droit d'usufruit constitué, sur des actifs immobiliers appartenant à l'État, au profit du fonds de titrisation créé à cet effet. Mises à part ses particularités techniques, cette émission porte également sur une opération de financement.

³³ De la sous-catégorie « Autres recettes ».

86. Le recours à la technique d'assimilation lors des différentes émissions de Bons de Trésor, à travers le regroupement en un emprunt unique³⁴ de titres émis à des périodes différentes, génère des paiements indus d'intérêts au profit de détenteurs de titres assimilés. La récupération par le Trésor desdits paiements est prise en charge dans la rubrique "Recettes en atténuation de dettes" et vient augmenter les encaissements du Trésor. Cette rubrique a enregistré 3.164 MDH en 2019 contre 963 MDH en 2018.

Réponse MEFRA

Les opérations de la gestion active du patrimoine immobilier de l'Etat, effectuées dans le cadre du mécanisme de financement innovant ne peuvent pas être considérées comme des opérations de cession-bail (lease-back) mais plutôt des cessions fermes.

Il ne s'agit pas d'opérations de crédit-bail mais plutôt de cessions fermes, et par conséquent, elles ne peuvent être considérées comme une dette.

Ledit mécanisme constitue un moyen alternatif qui permet à l'Etat de drainer des ressources supplémentaires en collaboration avec des partenaires institutionnels, tout en adoptant une logique gagnant-gagnant :

- D'une part, le recours à ces financements innovants s'est imposé comme la meilleure formule pour maintenir un trend haussier des investissements publics, particulièrement dans les infrastructures de base, comme c'est le cas par exemple du secteur sensible de la santé. Cela permettra à l'État de réaliser des investissements tout en évitant d'alourdir son budget ;
- D'autre part, ces opérations ont permis aux institutionnels d'élargir le champ d'investissements, de diversifier leurs placements et de procurer, pour le cas particulier de la CMR, au régime des pensions civiles des revenus locatifs sécurisés et captivants.

3.3. Une amélioration accentuée par les recettes de la privatisation

87. Les recettes non fiscales de 2019 ont été améliorées d'un surplus financier de 5,3 MMDH issu de deux opérations de privatisation. La première a concerné la cession d'une part de 8% du capital et des droits de vote d'Ittissalat Al-Maghrib (IAM)³⁵. Cette opération a rapporté 8,8 MMDH dont 4,4 MMDH revenant au Trésor. La deuxième opération a concerné la cession de la participation de l'Etat dans le capital de la Société d'Aménagement Ryad (SAR) à la CDG pour une contrepartie financière de l'ordre de 900 MDH³⁶.

³⁴ Ayant les mêmes droits.

³⁵ À travers des cessions de blocs d'actions et d'une offre de vente au public, représentant respectivement 6% et 2% de l'opération.

³⁶ Selon la DEPP, la seule opération de privatisation réalisée au titre de la loi de finances pour l'année 2019 est la cession de 8% du capital de la société Maroc Telecom. L'opération portant sur la cession de la participation de l'Etat dans le capital de la Société d'Aménagement Ryad (SAR) à la CDG s'inscrit dans le cadre des recettes à imputer sur la rubrique « Produits Divers ».

88. Ces opérations ont été réalisées conformément aux prévisions de la loi de finances qui les avaient estimées à 5 MMDH et d'autres opérations suivront lors des prochaines années. La loi de finances de 2020 a, à ce titre, prévu la réalisation d'une recette de l'ordre de 3 MMDH. C'est dans ce sens que la liste des privatisables a été revue³⁷ pour y intégrer l'hôtel La Mamounia et la centrale thermique de Tahaddart³⁸. Sept autres sociétés et participations ont par contre été retirées de cette liste, il s'agit de la société de textile de Fès (COTEF), la Société commerciale de charbon et bois (SOCOCHARBO), l'usine de fabrication des briques et des tuiles (BTNA), la Société chérifienne des sels (SCS), le Crédit Immobilier et Hôtelier (CIH) ainsi que deux hôtels, ASMAE et Ibn TOUMERT.
89. Les sociétés et participations retirées l'ont été, notamment, en raison des difficultés associées aux premières tentatives de leur privatisation, des problèmes liés à l'apurement de leur patrimoine foncier, ou encore des conflits sociaux qui y sont en cours, en phase judiciaire.

4. Dépenses fiscales

90. Les dépenses fiscales concédées par l'Etat en 2019 s'élèvent à 27,7 MMDH, soit un ratio de 13,1% par rapport aux recettes fiscales. Ce montant n'inclut pas les dépenses fiscales ayant un caractère structurel. En effet, suite à un remodelage effectué en 2018, les statistiques des dépenses fiscales ne prennent en considération que les dépenses qui se prêtent à une révision. Ce réaménagement des statistiques s'est soldé par un repli technique du coût global des dépenses fiscales pour un montant de 6,2 MMDH correspondant au coût de 126 mesures dérogatoires considérées comme structurelles.
91. Ainsi, des dépenses fiscales telles que l'exonération relative à la vente du pain ou encore le taux réduit de 10% sur les opérations de banque et de crédit ne sont plus pris en considération depuis 2018 parmi les dépenses fiscales. L'évolution des dépenses fiscales et de leur part par rapport aux recettes fiscales depuis 2014 est présentée ci-dessous :

Tableau #17 : Evolution du nombre des dépenses fiscales sur la période 2014-2019

En MDH	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses fiscales	34.407	31.749	32.423	33.421	28.558	27.785
Recettes fiscales	176.158	182.254	189.639	200.535	209.173	211.935
Part des dépenses fiscales dans les recettes fiscales	19,5%	17,4%	17,1%	16,7%	13,6%	13,1%

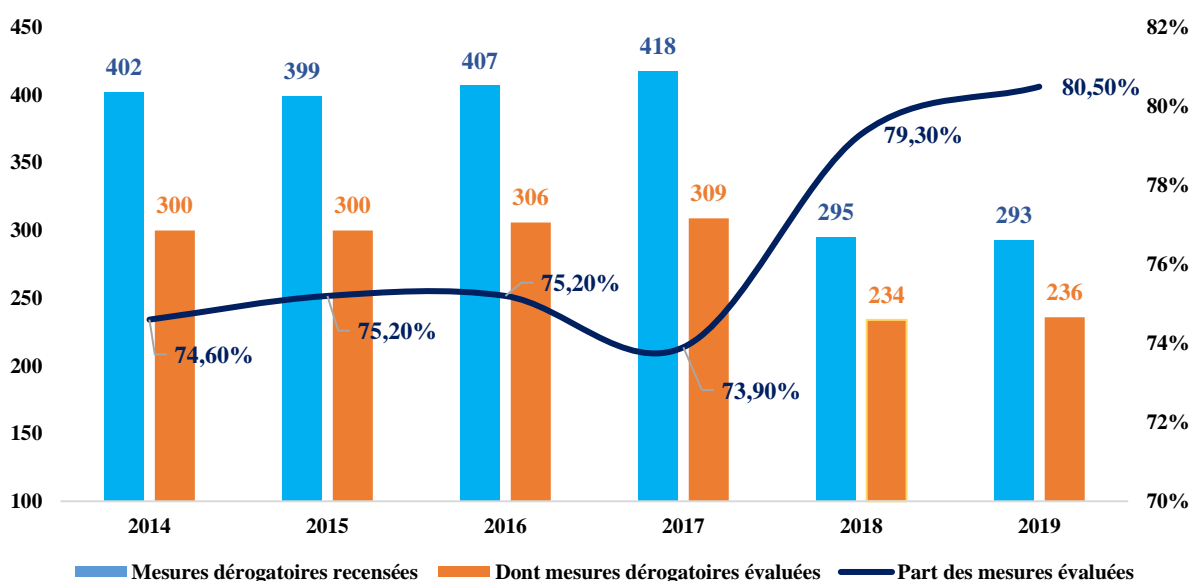
³⁷ Loi n° 91-18 complétant la loi n°39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au privé.

³⁸ Détenue en partie par l'Office national de l'électricité et de l'eau potable (ONEE).

Source : Rapport sur les dépenses fiscales du ministère de l'économie et des finances

92. Le coût global des dépenses fiscales enregistrées en 2019 provient de 236 mesures dérogatoires évaluées sur les 293 mesures dérogatoires recensées. En effet, 57 mesures dérogatoires n'ont toujours pas fait l'objet d'évaluation et ne sont, en conséquence, pas prises en considération dans les 27,7 MMDH de dépenses fiscales. Cependant, la part des mesures évaluées par rapport à celles recensées progresse au fil des ans, comme le montre le graphique ci-dessous pour la période 2014-2019.

Figure #16 : Evolution des mesures dérogatoires évaluées par rapport à celles recensées



4.1. Des dépenses présentant une concentration sectorielle

93. Les dépenses fiscales demeurent concentrées sur un nombre limité de secteurs. Ainsi, les trois secteurs de l'immobilier, de l'électricité et du gaz et de la sécurité et de la prévoyance, concentrent, à parts pratiquement égales, plus que la moitié des dépenses fiscales enregistrées en 2019. Ces secteurs ont bénéficié d'un total de dépenses fiscales de l'ordre de 14,3 MMDH sur les 27,7 MMDH enregistrés.

94. Si l'on ajoute à ces dépenses celles profitant aux exportations et au secteur de l'agriculture et de la pêche, le niveau de concentration sectorielle se hisse à 70,9% pour un total de dépenses fiscales de 19,6 MMDH. Le détail desdites concentrations, au titre des années 2018 et 2019, est fourni par le tableau ci-dessous.

Tableau #18 : Principaux secteurs bénéficiaires des dépenses fiscales (2018/2019)

Secteur	2018			2019		
	Nombre de mesures	Montant	Part	Nombre de mesures	Montant	Part
Immobilier	40	5 406	18,9%	39	4 407	15,9%
Electricité et gaz	4	5 126	18,0%	4	5 075	18,3%
Sécurité-Prévoyance	13	4 940	17,3%	15	4 882	17,6%
Exportations	10	2 716	9,5%	10	2 778	10,0%
Agriculture et pêche	25	2 627	9,2%	26	2 527	9,1%
Total			72,9%			70,9%

Source : Rapport sur les dépenses fiscales du ministère de l'économie et des finances.

4.2. Un coût global concentré sur certaines dépenses fiscales

95. Le support privilégié par l'Etat pour la dépense fiscale est celui de la TVA. Cette taxe représente plus de la moitié des dépenses fiscales accordées en 2019 par le biais de 81 mesures totalisant 14,2 MMDH. L'impôt sur les sociétés a, quant à lui, été utilisé comme véhicule de transmission de la dépense fiscale à travers 57 mesures dérogatoires, dont 46 ont été évaluées pour un coût global de 5 MMDH, soit 18% du montant total des dépenses fiscales de l'année 2019.

96. Par ailleurs, par nature de dérogations, les dépenses fiscales accordées sous forme d'exonération totale représentent la part la plus importante du montant global. Leur montant s'est établi en 2019 à 16 MMDH, soit 57,6% du montant total des dépenses fiscales. Les exonérations temporaires ne représentent, quant-à-elles, que 7,7% du montant total, soit 2,1 MMDH au titre de l'année 2019. La faiblesse de la part des exonérations temporaires par rapport à celle des exonérations totales, combinée à la faible variation du nombre de mesures dérogatoires, explique la relative stabilité du coût global des dépenses fiscales au cours des dernières années.

Le caractère concentré des dépenses fiscales par type d'impôt est présenté dans le tableau ci-dessous pour les années 2018-2019.

Tableau #19 : Répartition des dépenses fiscales par type d'impôt (2018/2019)

Désignation	2018				2019			
	Mesures recensées	Mesures évaluées	Montant (En MDH)	Part	Mesures recensées	Mesures évaluées	Montant (En MDH)	Part
TVA	85	83	14.642	51%	84	81	14.274	51%
IS	62	49	4.662	16%	57	46	4.990	18%
IR	82	50	4.563	16%	82	51	3.648	13%
Total			23.867	83%	Total		22.912	82%

Source : Rapport sur les dépenses fiscales du ministère de l'économie et des finances.

97. Par ailleurs, certaines dépenses fiscales concentrent une part importante du coût global des dépenses évaluées en 2019. C'est notamment le cas du taux réduit de 10% appliqué en matière de TVA sur les huiles de pétrole ou de schistes, brutes ou raffinées, qui concentre à lui seul 4,3 MMDH, soit 15,8% du coût global des dépenses fiscales.
98. De même, la mesure dérogatoire relative à l'exonération de la TVA sur les opérations de cession des logements sociaux, à usage d'habitation principale, se solde par la renonciation par l'Etat à une recette fiscale potentielle de l'ordre de 2,3 MMDH.
99. Ce constat de concentration est illustré par le coût des quatre dépenses fiscales les plus importantes qui représentent le tiers du coût global des dépenses fiscales comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau #20 : Dépenses fiscales les plus importantes en termes de coût en 2019

Mesures dérogatoires	Coût (En MDH)
Taux réduit de 10% avec droit à déduction pour la TVA sur les huiles de pétrole ou de schistes, brutes ou raffinées	4.389
Exonération de la TVA sur les opérations de cession de logements sociaux à usage d'habitation principale dont la superficie couverte est comprise entre 50 m ² et 80 m ² , et le prix de vente n'excède pas 250 000 DH HT	2.369
Exonération totale de l'IS pendant 5 ans consécutifs suivie d'une imposition au taux réduit de 17,5% pour les entreprises exportatrices.	1.498
Exonération de l'IS pour les entreprises qui exercent leurs activités dans les Zones Franches d'Exportation	987
Total	9.243
Part dans les dépenses fiscales	33,3%

Source : Rapport sur les dépenses fiscales du ministère de l'économie et des finances

4.3. Une gouvernance et un pilotage encore perfectibles

100. La gouvernance et le pilotage des dépenses fiscales pâtissent encore de certaines insuffisances qui en limitent l'efficacité et en réduisent significativement l'impact socio-économique. En effet, le recours à ces dépenses s'opère en l'absence de règles claires et, souvent, sans être appuyé par des études préalables suffisamment étayées. Le choix de la

dépense fiscale, comme mécanisme d'incitation, n'est souvent pas comparé à d'autres modes d'intervention, notamment à la dépense budgétaire.

101. En conséquence, la prise de décisions les concernant ne s'opère pas toujours au vu d'informations détaillées ou pertinentes. De surcroît, leur validation, en dépit de la faible visibilité, s'effectue sans limitation de leurs horizons temporels, ni la fixation d'objectifs à terme.

102. Par ailleurs, une fois validées, les dépenses fiscales ne font pas l'objet de suivi ni d'évaluation à travers, notamment, des études d'impact socio-économique, à même de conduire au reprofilage et réajustement nécessaires desdites dépenses fiscales. Ce genre de suivi-évaluation permet également de statuer sur l'opportunité de maintenir ou de supprimer chacune des mesures dérogatoires.

103. Sur le plan organisationnel, aucune instance de pilotage, de suivi et d'évaluation n'est dédiée aux dépenses fiscales. Cette faiblesse conduit à la production de données et de documents qui ne pas toujours uniformes et qui s'avèrent parfois insuffisants pour enrichir le débat les concernant. Les équipes en charge de ces dépenses se limitent, au vu des moyens d'actions qui leurs sont alloués, à la collecte de certaines statistiques descriptives.

Recommandations

- *En matière de recettes, la Cour des comptes recommande au MEFRA de :*
 - *Continuer l'effort entrepris pour l'élargissement de l'assiette fiscale.*
 - *Mener une réflexion sur les modalités de développement des recettes non fiscales, notamment les recettes provenant des EEP et les redevances domaniales.*

III. Les dépenses

1. Aperçu général

104. En 2019, les dépenses globales exécutées (hors amortissement de la dette à moyen et long termes) se présentent comme suit :

Tableau #21 : Les dépenses globales exécutées en 2019 comparativement à 2018

En MDH	Résultats 2018	Prévisions 2019	Résultats 2019	Résultats 2019 en %	Ecart entre les réalisations et les prévisions de 2019		Ecart entre les résultats de 2019 et 2018	
					En valeur	T ^x réal.	En valeur	En %
Dépenses globales	278.367	290.348	293.903	100,0%	3.555	101,2%	15.536	5,6%
Dépenses ordinaires	212.766	232.742	223.491	76,0%	-9.251	96,0%	10.725	5,0%
Fonctionnement	186.444	205.084	197.181	67,1%	-7.903	96,1%	10.737	5,8%
- Personnel	106.232	112.159	111.526	37,9%	-633	99,4%	5.294	5,0%
- Autres Biens et Services	62.494	74.555	69.583	23,7%	-4.972	93,3%	7.089	11,3%
- Compensation	17.718	18.370	16.072	5,5%	-2.298	87,5%	-1.646	-9,3%
Intérêts de la dette publique³⁹	26.322	27.658	26.310	9,0%	-1.348	95,1%	-12	0,0%
Dépenses d'investissement	65.601	57.606	70.412	24,0%	12.806	122,2%	4.811	7,3%

Source : MEF - DTFE (SCRT)

105. En 2019, les dépenses globales se sont établies à 293.903 MDH dépassant les recettes ordinaires de 43.927 MDH, soit 18%. Elles se composent à hauteur de 37,9% de dépenses de personnel, 24% de dépenses d'investissement, 23,7% de dépenses en autres biens et services, 9% des intérêts de la dette publique et 5,5% des dépenses de compensation.

106. Elles ont dépassé les prévisions de 3.555 MDH (soit +1%). Cet écart est dû au dépassement des dépenses d'investissement de 12.806 MDH⁴⁰ (+22%). Les dépenses ordinaires⁴¹ ont été, quant à elles, inférieures aux prévisions de 9.251 MDH, à raison de 4.972 MDH pour les dépenses en autres biens et services, 2.298 MDH pour les dépenses de compensation, 1.348 pour les dépenses des intérêts et 633 MDH pour les dépenses de personnel.

³⁹ Nets des recettes en atténuation des dépenses de la dette.

⁴⁰ Cet écart est calculé par rapport à la prévision de la LF retraitée par la DTFE qui est inférieur aux autorisations budgétaires. Il faut préciser que les réalisations de 2019 intègrent des émissions sur les crédits reportés des années antérieures (Cf. partie dépenses d'investissement).

⁴¹ Les dépenses fonctionnement augmentées des intérêts de la dette du Trésor.

107. Par rapport à 2018, les dépenses globales ont augmenté de 15.536 MDH, soit une hausse de 5%. Cette augmentation est imputable à la hausse des dépenses ordinaires de 10.725 MDH et des dépenses d'investissement de 4.811 MDH.

108. La hausse des dépenses ordinaires⁴² (+10.725 MDH) est due à une augmentation des dépenses en autres biens et services pour un montant de 7.089 MDH et des dépenses de personnel pour un montant de 5.294 MDH, alors que dépenses liées à la compensation ont baissé de 1.646 MDH.

2. Dépenses de fonctionnement

109. L'année 2019 a enregistré des dépenses de fonctionnement de 197.181 MDH correspondant à un taux de réalisation des prévisions de 96,1%. Cette différence est due à celle des dépenses en autres biens et services (-4.972 MDH), des dépenses de la compensation (-2.298 MDH) et des dépenses de personnel (-633 MDH).

110. Par rapport à 2018, les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 10.737 MDH, soit 5,8%. Cette progression est imputable essentiellement à l'augmentation des dépenses en autres biens et services de 7.089 MDH et des dépenses de personnel de 5.294 MDH, contre une baisse des dépenses de la compensation de 1.646 MDH.

2.1. Des dépenses de personnel en progression sous l'effet du dialogue social

111. Les dépenses de personnel demeurent la composante la plus importante dans la structure des dépenses du budget de l'Etat. En 2019, elles ont représenté 37,9% des dépenses globales les plaçant au premier rang des dépenses du budget général. En ajoutant les charges sociales, leur part dans les dépenses globales est passée à 44,7%. Elles⁴³ représentent respectivement 52,6% et 62% des recettes ordinaires et des recettes fiscales.

112. A ce titre, la LOF a édicté de nouvelles règles financières et comptables pour les dépenses de personnel en vue d'en maîtriser l'impact sur l'équilibre budgétaire, à savoir : le caractère limitatif des crédits des dépenses du personnel entré en vigueur au 1^{er} janvier 2017 et l'intégration des charges sociales de l'Etat dans les dépenses de personnel à partir du 1^{er} janvier 2020.

⁴² Comprenant les dépenses de fonctionnement et les intérêts de la dette.

⁴³ Les dépenses du personnel y compris les charges sociales.

113. Bien que l'année 2019 ait connu une évolution significative en termes de création des postes budgétaires avec 32,4% de plus par rapport à 2018, l'effectif global du personnel civil de l'Etat a continué sa tendance baissière, en 2019, avec 0,7% en moins qu'en 2018. Ce recul s'explique par les départs en retraite non remplacés par des recrutements en 2019. Le tableau, ci-dessous, retrace l'évolution des effectifs du personnel de l'Etat, les créations et les suppressions des postes budgétaires entre 2015 et 2019.

Tableau #22 : Evolution de l'effectif du personnel civil de l'Etat et des postes budgétaires⁴⁴

	2015	2016	2017	2018	2019
Effectif du personnel civil de l'Etat	585.503	583.267	570.603	568.655	564.549
Evolution (%)	1,3	- 0,4	- 2,2	- 0,3	- 0,7
Postes créés par la LF	22.510	25.998	23.768	19.315	25.572
Evolution des créations (%)	25,2	15,5	- 8,6	- 18,7	32,4
Postes supprimés*	9.633	19.739	22.518	12.575	19.717
Postes créés au profit de personnel contractuel des AREF	-	10.927	24.000	19.611	15.000
Personnel enseignant des AREF	-	10.927	34.927	54.538	69.538

Source : Rapports sur les ressources humaines accompagnant les PLF

*N'inclut pas les départs anticipés à la retraite.

114. Les départements de la défense nationale, de l'Intérieur et de la santé s'accaparent plus de 82% du total des postes budgétaires créés au titre de l'année avec respectivement 9.000, 8.100 et 4.000 postes.

115. En 2019, les dépenses du personnel se sont établies à 111.526 MDH (37,9% des dépenses globales), soit un taux de réalisation des crédits ouverts de 99,4%. Par rapport à 2018, ces dépenses ont augmenté de 5.294 MDH marquant une progression de 5% principalement en raison de l'augmentation générale des salaires décidée suite à l'accord entre le gouvernement, le patronat et les syndicats en date du 25 avril 2019 dans le cadre du dialogue social. En effet, cet accord avait prévu une augmentation de 200 DH/mois, à partir du 1^{er} mai 2019, pour l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics à caractère administratif.

116. Le salaire mensuel net moyen dans la fonction publique a augmenté de 32% entre 2009 et 2019 passant de 6.051 DH à 8.000 DH, soit une augmentation annuelle moyenne de 2,83%. Par rapport à 2018, le salaire mensuel net moyen a progressé de 5,97% suite à la revalorisation des salaires décidée dans le cadre du dialogue social⁴⁵.

⁴⁴ Certains chiffres des années antérieures à 2019 ont été actualisés.

⁴⁵ Rapport sur les ressources humaines accompagnant le PLF 2020.

117. Ces dépenses sont concentrées à hauteur de 70% dans six départements à savoir : l'éducation nationale, de la formation professionnelle, l'enseignement supérieur et la recherche scientifique (36,9%), l'Intérieur (18,7%), la santé (7,7%), la justice (3,6%), l'économie et finances (2,1%), et les affaires étrangères et la coopération (2%).

118. Il convient de préciser que le montant précité ne tient pas compte des charges sociales de la CMR et de la prévoyance sociale, qui ont été intégrées dans la loi de finances de l'année 2020 dans les chapitres des dépenses de personnel correspondants, ainsi que les dépenses du personnel enseignant recruté par les AREF.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des dépenses de personnel sur la période de 2015 à 2019.

Tableau #23 : Evolution des dépenses de personnel entre 2015 et 2019

En MDH	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses du personnel	102.959	104.859	104.901	106.232	111.526
Evolution (%)	0,8	1,8	0,0	1,3	5,0

Source : MEF - DTFE (SCRT)

119. En 2019, les charges sociales exécutées se sont établies, quant à elles, à 19.865 MDH, soit un taux de réalisation des crédits ouverts de 92%. Elles ont enregistré une hausse de 1.234 MDH pour les cotisations à la CMR et 97 MDH pour les cotisations de la prévoyance sociale. Le tableau ci-dessous récapitule les évolutions enregistrées entre 2018 et 2019.

Tableau #24 : Crédits ouverts et réalisations des charges sociales entre 2018 et 2019

En MDH	2018			2019			Réalisé 2019/2018
	Crédits Ouverts	Exécution	%	Crédits Ouverts	Exécution	%	
Charges sociales	19.019	18.533	97,4	21.461	19.865	92,5	1.333
CMR	16.919	16.927	100,0	18.439	18.161	98,4	1.234
Prévoyance sociale	2.100	1.606	76,4	3.022	1.704	56,3	98

Source : MEF/ Direction du budget – Calcul Cour des comptes

120. En intégrant les charges sociales, les dépenses de personnel s'élèvent, en 2019, à 131.390 MDH comparativement à 124.765 MDH une année auparavant, soit une progression de 6.625 MDH. Elles représentent 11,4% du PIB de l'année.

Le tableau ci-dessous retrace leur évolution entre 2018 et 2019.

Tableau #25 : Dépenses retraitées du personnel entre 2018 et 2019

En MDH	2018	2019	Ecart
Dépenses du personnel – BGE	106.232	111.526	+5.294
Contributions aux régimes de retraites et aux mutuelles	18.533	19.865	+1.332
Total	124.765	131.390	+6.625
PIB	1.106.822	1.149.581	-
Dépenses du personnel /PIB	9,5%	9,7%	
Dépenses du personnel retraitées /PIB	11,3%	11,4%	

Source : SCRT/ données direction du budget – Calcul Cour des comptes

121. Par ailleurs, comme précisé dans le rapport relatif à l'année 2018, pour appréhender le poids réel des dépenses de personnel supportées par le budget de l'Etat, il convient d'ajouter également la part⁴⁶ des subventions de fonctionnement accordées par l'Etat aux établissements publics administratifs destinées à couvrir leurs dépenses de personnel ainsi que les dépenses de personnel imputées sur certains CST⁴⁷.

122. En effet, en ajoutant 15.441 MDH correspondant à la part des dépenses de personnel dans les subventions de fonctionnement versées aux EPA et les dépenses de personnel imputées sur certains CST estimées à 2.439 MDH⁴⁸, le poids des dépenses de personnel supportées par le budget de l'Etat, en 2019, est estimé à 149.270 MDH, soit 12,9% du PIB.

2.2. Des dépenses en MDD réalisées principalement sous forme de transferts

123. En 2019, les dépenses de "matériel et dépenses diverses" (MDD) se sont élevées à 47.554 MDH, soit un taux de réalisation des crédits définitifs de 96,5%, contre 96,3% une année auparavant. Ces dépenses ont été supérieures de 4.170,2 MDH à celles de 2018, soit une hausse de 9,6%. Elles représentent 24,9% des dépenses de fonctionnement et 16,7% des dépenses globales.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de ces dépenses par rapport aux crédits ouverts et aux crédits définitifs entre 2017 et 2019.

⁴⁶ Estimée à 80%

⁴⁷ Eu égard à l'article 28 de la LOF qui a interdit, sauf dérogation, 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.

⁴⁸ Sur la base des crédits ouverts à des dépenses du personnel au niveau de certains CAS entre 2015 et 2018.

Tableau #26 : Evolution des dépenses en MDD entre 2017 et 2019

Libellés	2017	2018	Evolution 2018/2017	2019	Evolution 2019/2018
Crédits ouverts LF (1)	35.684,2	41.536,8	16,4%	45.130,1	8,7%
Modifications apportées aux crédits ouverts (2)	+4.652,2	+3.515,0	-24,4%	+4.117,5	25,7%
Crédits définitifs (3)	40.336,4	45.051,8	11,7%	49.247,6	9,3%
Dépenses (4)	39.286,9	43.384,3	10,4%	47.554,5	9,6%
Crédits annulés (5)	1.049,5	1.667,5	58,9%	1.693,1	+1,5%
Taux d'exécution des crédits définitifs (4) / (3)	97,4%	96,3%	-1,3%	96,5%	0,2%

Source : LF 2017, 2018 et 2019 – LR 2017 et 2018 - TGR – Calcul Cour des comptes

2.2.1. Persistance de la pratique de sous-budgétisation des dépenses MDD

124. En termes de programmation, les crédits ouverts aux dépenses MDD au titre de la loi de finances 2019 ont progressé de 8,6% par rapport à ceux de 2018 pour s'établir à 45.130 MDH, soit un net ralentissement par rapport à l'année précédente qui a enregistré un taux de progression de 16,4%.

125. Quant aux crédits définitifs, ils ont atteint 49.248 MDH, soit une augmentation de 4.117 MDH constituée de crédits supplémentaires venant s'ajouter aux crédits ouverts au titre de la loi de finances 2019. Ce montant provient des prélèvements effectués sur le chapitre DIDP (+1.597 MDH), des ouvertures de crédits décidées par arrêtés du ministre chargé des finances (+2.464,8 MDH) et des fonds de concours (+55,6 MDH).

126. En effet, malgré une amélioration ponctuelle constatée en 2018 (un recul de -24,4% par rapport à 2017), le montant total de modifications apportées aux crédits ouverts a considérablement augmenté de nouveau (+47% par rapport à 2018) en atteignant 4.117,5 MDH en 2019, soit 9,1% des crédits ouverts. De ce fait, les crédits définitifs ont progressé de 9,3% contre une progression de 11,7% enregistrée en 2018.

Le tableau suivant retrace, sur la période 2017-2019, l'évolution et la provenance du montant constituant ces modifications.

Tableau #27 : Evolution des modifications apportées aux crédits MDD

En MDH		2017	2018	2019	Evolution 2019/2018
Crédits ouvert LF		35.684,20	41.536,80	45 130,10	8,6%
Modifications apportées aux crédits ouverts	Dépenses imprévues	2.650,91	1.086,45	1 597,06	47,0%
	Fonds de concours	98,31	119,50	55,60	-53,5%
	Ouverture des crédits	1.903,04	2.309,06	2 464,87	6,7%
Total des modifications		4.652,26	3.515,01	4 117,53	17,1%
Crédits définitifs		40.336,46	45.051,81	49 247,63	9,3%

Source : Données du MEF

127. Il convient de rappeler que les modifications apportées aux crédits ouverts, par la loi de finances, aux dépenses de MDD constituent une dérogation au principe du caractère limitatif des crédits ouverts stipulé par l'article 58 de la LOF. Ainsi, les crédits ouverts au titre de la loi de finances doivent être considérés comme des plafonds dont les modifications doivent restées limitées et justifiées.

128. La persistance, depuis plusieurs années, d'une sous-budgétisation de ces dépenses dans la loi de finances, qui donne lieu à des augmentations conséquentes, en cours d'année, dont une part importante est annulée en fin d'année par la loi de règlement (1.693 MDH de crédits annulés en 2019) est révélatrice des difficultés rencontrées par certains ministères dépensiers quant à la maîtrise de leurs prévisions initiales des dépenses MDD et des augmentations de crédits demandées en cours d'année.

Réponse MEFRA

Les annulations des crédits non consommés ne concernent pas forcément les augmentations de crédits sollicités par les ordonnateurs en cours d'années, en effet :

-Le département bénéficiaire ne fait recours à une augmentation par prélèvements sur le chapitre DIDP, qu'après épuisement de toute possibilité de redéploiement des crédits ouverts par la LF. Par conséquent, les crédits ouverts financent intégralement des opérations particulières répondant à des besoins urgents et justifiés.

-S'agissant des augmentations par voie de fonds de concours, l'affectation des crédits additionnels et leur utilisation doivent être conformes à ce qui est convenu avec la partie versante ou le donateur (alinéa 4 de l'article 34 de la LOF), dans le cadre des conventions précisant la finalité et la nature économique des dépenses concernées.

-En ce qui concerne les ouvertures de crédits par arrêté, les versements effectués à partir des CAS sont majoritairement reversés à d'autres CAS (dans le respect de leur texte de création), et ceux provenant des SEGMA sont en particulier destinés au paiement des dépenses de personnel (article 22 de la LOF).

2.2.2. Faible consommation de certaines dépenses MDD réalisées sur fonds de concours

129. L'article 34 de la LOF indique que les fonds de concours sont versés par des personnes morales autres que l'Etat ou physiques pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public et qu'un crédit d'égal montant peut être ouvert en addition aux crédits accordés par la loi de finances.

130. Le montant total du fonds de concours ouvert en addition aux crédits de paiement du budget général est passé de 951,5 MDH en 2018 à 1.214,8 MDH en 2019, soit une hausse de 27,7%. Cependant, les fonds de concours ayant concerné les dépenses MDD ont atteint un montant de 55,6 MDH contre 119,5 MDH en 2018, soit une diminution de 53,5%.

Tableau #28 : Répartition des fonds de concours par département en MDH

Département	Fonds de concours (MDD)	Part %
Intérieur	31,1	55,9%
Equipement, transport, logistique et eau	8,5	15,3%
Jeunesse et sports	7,2	12,9%
Affaires générales et gouvernance	3,5	6,3%
Délégation générale à l'administration pénitentiaire et à la réinsertion	1,8	3,2%
Réforme de l'administration et fonction publique	0,9	1,6%
Secrétariat général du gouvernement	0,4	0,7%
Autres	2,2	4%
Total	55,6	100%

Source : TGR – Calcul Cour des comptes

131. Les ministères de l'Intérieur, de l'équipement du transport, de la logistique et de l'eau, de la jeunesse et sports, bénéficient d'environ 84,2% des fonds de concours relatifs aux MDD, soit 46,8 MDH.

132. Quant à l'exécution des dépenses MDD réalisées sur ces fonds de concours, bien que les données relatives à l'exécution des dépenses de l'Etat ne permettent pas de distinguer, au niveau de l'exécution, la dépense réalisée sur crédits budgétaires de celle réalisée sur fonds de concours, il a été constaté de faibles taux d'engagement (voir des taux nuls) pour certaines dépenses ayant bénéficié de fonds de concours, notamment au niveau du ministère de l'Intérieur et de la Délégation générale à l'administration pénitentiaire et à la réinsertion. Le tableau suivant en donne l'exemple :

Tableau #29 : Taux d'engagement de certaines dépenses MDD réalisées sur fonds de concours

En MDH	Intitulé de la dépense	Crédits ouverts	Fonds de concours	Crédit définitifs	Engagement	Taux d'engagement
Ministère de l'Intérieur	Assistance technique et conseils	0	19,3	19,3	12,2	63%
	Frais d'autorisation de construire et d'aménagement	0,4	4,4	4,9	0,5	10%
Délégation générale à l'administration pénitentiaire et à la réinsertion	Frais de formation, d'organisation et de participation aux séminaires, stages et congrès	0	0,8	0,8	0	0%
	Frais de déplacement des participants	0	0,08	0,08	0	0%
	Honoraires de consultants et d'experts	0	0,09	0,09	0	0%
	Frais de traduction et d'interprétation	0	0,3	0,3	0,1	41%
		0,4	25,0	25,5	12,8	50,2%

Source : LF 2019 - TGR – Calcul Cour des comptes

133. Les crédits supplémentaires provenant de fonds de concours ayant été ouverts en addition aux crédits MDD au niveau du ministère de l'Intérieur se sont élevés à 31,1 MDH (soit 55,9% du montant total des fonds). D'une manière générale, le ministère de l'Intérieur enregistre des taux d'engagement élevés sur les dépenses bénéficiant de ces fonds. Néanmoins, certaines dépenses ont connu des taux d'engagement faibles, comme dans le cas des dépenses portant sur les frais d'autorisation de construire et d'aménagement dont le taux n'a pas dépassé 10%.

134. Au niveau de la Délégation générale à l'administration pénitentiaire et à la réinsertion, si le montant des fonds concours relatifs aux dépenses MDD a atteint 1,8 MDH, il n'en demeure pas moins que l'engagement n'a concerné que 0,7 MDH, soit 36,3% du montant total.

Réponse MEFRA

Il est à signaler que les dépenses dont les taux d'engagement sont présentés dans le tableau #31 concernent des fonds de concours externes (conclus avec des bailleurs de fonds), dont l'exécution s'étale sur plusieurs années selon les conventions établies à cet égard.

2.2.3. Des dépenses contenant essentiellement des subventions d'exploitation et des transferts courants

135. En 2019, les dépenses MDD demeurent concentrées au niveau d'un nombre réduit de départements ministériels. Ainsi, six ministères cumulent 64,2% des crédits ouverts aux dépenses MDD comparativement à 61,7% une année auparavant.

Le tableau, ci-dessous, retrace les crédits alloués à ces ministères entre 2017 et 2019.

Tableau #30 : Crédits ouverts aux dépenses MDD des principaux ministères

MDH	2017	2018	2019	Part
Ministère de l'éducation nationale, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique	7.318,3	11.191,4	13.818,4	30,6%
Ministère de la santé	4.250,0	4.300,0	4.500,0	10,0%
Ministère de l'Intérieur	3.559,5	3.569,5	3.830,3	8,5%
Ministère de l'agriculture, de la pêche maritime, du développement rural et des eaux et forêts	2.485,3	2.532,0	2.683,9	5,9%
Ministère des Habous et des affaires islamiques	2.408,7	2.624,6	2.626,0	5,8%
Ministère de la culture et de la communication	1.392,9	1.397,4	1.504,4	3,3%
Total (six ministères)	21.414,7	25.614,9	28.963,0	64,2%
Total MDD	35.684,2	41.536,8	45.130,1	100,0%
Total (six ministères) / Total MDD	60,0%	61,7%	64,2%	

Source : Lois de finances 2017, 2018 et 2019

Réponse MEFRA

La concentration des crédits de MDD au niveau de six ministères est justifiée par le regroupement de certains départements suite au changement de la composition du gouvernement ces dernières années, d'une part, et par l'importance accordée aux secteurs sociaux et au monde rural, d'autre part, en tant que priorités des politiques publiques se traduisant par la poursuite de la mise en œuvre des stratégies sectorielles y afférentes, comme c'est le cas du plan de santé 2025 visant à améliorer les conditions d'accueil des hôpitaux et à faciliter l'accès aux médicaments, et la réforme du système éducatif instaurée par la loi cadre n°51.17 et ayant pour objectif l'amélioration de la qualité de l'enseignement. Il en suit le déploiement d'un grand effort budgétaire en matière de programmation, en témoignent les subventions accordées par exemple aux AREF, aux CHU
....

Le tableau ci-dessous présente l'évolution et la ventilation par nature des crédits ouverts aux dépenses MDD sur la période 2017 à 2019.

Tableau #31 : Ventilation des crédits par nature de dépenses MDD de 2017 à 2019

Libellés	Crédits ouverts 2017	Crédits ouverts 2018	Crédits ouverts 2019	Part	Evolution 2019/2018
Subventions d'exploitation et transferts courants	19.638	24.377	27.405	60,7%	12,4%
Services	4.273	5.045	5.348	11,8%	6,0%
Biens de consommation	1.887	2.082	2.138	4,7%	2,7%
Charges de personnel	261	330	332	0,7%	0,6%
Impôts et taxes	46	47	51	0,1%	8,5%
Autres dépenses	27	27	35	0,1%	29,6%
Charges financières	2	4	4	0,0%	0,0%
Immobilisations	15	18	17	0,0%	-5,6%
Opérations financières	5	5	5	0,0%	0,0%
Autres départements	9.530	9.602	9.795	21,7%	2,0%
Total général	35.684	41.537	45.130	100,0%	8,7%

Source : Morasses budgétaires 2017, 2018 et 2019

136. Les dépenses relatives aux subventions et transferts courants représentent la part la plus importante des dépenses MDD avec 27.405 MDH, soit 60,7% des crédits ouverts à ces dépenses. Les dépenses de services viennent en deuxième lieu (5.348 MDH, soit 11,8%), puis les dépenses relatives aux biens de consommation (2.138 MDH, soit 4,7%) et les charges de personnel (332 MDH, soit 0,7%).

137. Les dépenses relatives aux subventions et transferts courants sont destinées à hauteur de 79,5% aux établissements publics à caractère administratif et assimilés (y compris les SEGMA), de 7,6% aux associations et institutions sans but lucratif et de 5,5% aux comptes spéciaux du Trésor.

Le tableau, ci-dessous, retrace la répartition des crédits destinés aux subventions et transferts courants, par type de bénéficiaire, entre 2017 et 2019.

Tableau #32 : Ventilation des crédits des subventions par bénéficiaire entre 2017 et 2019

En MDH	2017	%	2018	%	2019	%	Evolution 2019 / 2018
EPA et assimilé (y.c. SEGMA)	14.962	76,2%	19.452	79,8%	21.799	79,5%	12,1%
Associations et institutions sans but lucratif	2.027	10,3%	2.085	8,6%	2.093	7,6%	0,4%
Comptes spéciaux du Trésor (transferts courants)	871	4,4%	866	3,6%	1.506	5,5%	73,9%
Autres transferts	1.778	9,1%	1.974	8,1%	2.007	7,3%	1,7%
Total général	19.638	100,0%	24.377	100,0%	27.405	100,0%	12,4%

Source : Morasses budgétaires 2017, 2018 et 2019 – Calcul Cour des comptes

138. En effet, les crédits ouverts au niveau du budget général (dépenses MDD) aux transferts au profit des établissements publics à caractère administratif (EPA) et des SEGMA se sont

élevés à 21.799 MDH en 2019, soit une progression, à périmètre courant, d'environ 12,1% par rapport à l'année précédente.

139.L'augmentation enregistrée est imputable, pour environ 1.720 MDH, aux subventions de fonctionnement au profit des académies relatives à l'appui social (1.470 MDH) et celles relatives au programme de généralisation du préscolaire (250 MDH). Si l'on neutralise l'effet de ces transferts pour effectuer une comparaison à périmètre constant, les subventions et transferts au profit des EPA et des SEGMA enregistrent une hausse de 2,8% en 2019 (soit +540 MDH).

Le tableau, ci-dessous, retrace l'évolution de ces transferts à périmètre constant et à périmètre courant.

Tableau #33 : Evolution des crédits ouverts à périmètre courant et à périmètre constant

En MDH	Crédits ouverts		Evolution en volume à périmètre :		Evolution en pourcentage à périmètre :	
	2018	2019	Courant	Constant	Courant	Constant
Établissements publics à caractère administratif et assimilé (y.c les SEGMA)	19.452,0	21.799,0	2.347,0	540,0	12,1%	2,8%
Associations et institutions sans buts lucratifs	2.085,0	2.093,0	7,8	6,1	0,4%	0,3%
Comptes spéciaux (transferts courants)	866,0	1.506,0	640,0	540,0	73,9%	62,4%

Source : Morasses budgétaires 2017, 2018 et 2019 – Calcul Cour des comptes

2.2.4. Des dépenses nécessitant un encadrement normatif contraignant de l'effort de rationalisation

140.La circulaire du Chef du Gouvernement adressée à l'ensemble de institutions et départements ministériels au sujet de la préparation des propositions relatives à la programmation budgétaire triennale pour la période 2019-2021 précise les orientations générales qui doivent guider l'élaboration des différentes composantes du budget de l'Etat.

141.Concernant la composante MDD, la circulaire indique que « les départements ministériels doivent redoubler d'efforts afin de rationaliser leurs dépenses et réduire le train de vie de l'administration, notamment les redevances d'eau, d'électricité et de télécommunications, les frais de transport et de déplacements au Maroc et à l'étranger, les frais liés à l'hôtellerie, aux réceptions et à l'organisation des conférences et des séminaires et les dépenses relatives aux études.

142.En outre, la circulaire du Chef de Gouvernement relative à la préparation du projet de loi de finances pour l'année 2019 réitère les orientations précitées en matière de rationalisation des dépenses MDD tout en précisant que les départements sont tenus de respecter également les mesures contenues dans les notes d'orientation des années précédentes,

notamment celles ayant trait à la rationalisation des dépenses relatives à l'acquisition et la location des véhicules.

143. Aussi, la circulaire encourage le recours aux énergies renouvelables, aux technologies d'efficacité énergétique et à l'utilisation des moyens de transport durable ainsi que la rationalisation de l'utilisation et la réduction de la consommation excessive des ressources en eau.

144. En 2019, les crédits alloués aux dépenses concernées par les mesures de rationalisation s'établissent à 3.516 MDH, soit 7,8% du total des dépenses MDD (7,9% en 2018). Par rapport à 2018, ces dépenses ont augmenté de 6,5% comparativement à une hausse de 19,5% enregistrée entre 2017 et 2018. En neutralisant les subventions et les transferts courants, elles représentent 20% des crédits ouverts en 2019, contre 20% en 2018 (3.300,9 MDH) et 18% en 2017 (2.762,2 MDH).

Le tableau, ci-dessous, retrace l'évolution des crédits ouverts aux natures de dépenses concernées par les mesures de rationalisation sur la période de 2017 à 2019.

Tableau #34 : Evolution des crédits des dépenses concernées par les mesures de rationalisation

En MDH	2 017	2 018	Evolution 2018/2017	2 019	Evolution 2019/2018
Transport et déplacement	960,5	1.086,7	13,1%	1.136,6	4,6%
Etudes, Conseils, Assistance et services assimilés	492,7	757,3	53,7%	910,5	20,2%
Télécommunications et frais de correspondances	521,5	535	2,6%	535,5	0,1%
Eau et électricité	488,3	501,5	2,7%	504,9	0,7%
Hôtellerie, hébergement et frais de réception et de cérémonie	263,1	378,9	44,0%	378,6	-0,1%
Location de matériel de transport	36,1	41,5	15,0%	49,8	20,0%
Total général	2.762,2	3.300,9	19,5%	3.515,9	6,5%

Source : morasses budgétaires-Calcul Cour des comptes

145. En effet, il a été constaté que l'effort de rationalisation du train de vie de l'administration n'a concerné qu'un montant réduit par rapport au total des crédits ouverts aux dépenses MDD. D'ailleurs, cet effort n'a pas concerné certaines catégories de dépenses, notamment celles relatives aux études et à la location de matériel de transport qui ont poursuivi leur tendance haussière avec une progression de 20% par rapport à 2018.

Réponse MEFRA

Les dépenses relatives aux études, ont fait l'objet ces dernières années des travaux d'assainissement budgétaire, suite à l'entrée en vigueur à partir de l'année 2016 des dispositions de la LOF interdisant l'inscription des dépenses de fonctionnement au chapitre d'investissement du Budget Général (article 17). Elles ont été transférées progressivement aux budgets

d'investissement. Ainsi le périmètre de comparaison de l'évolution de ces dépenses par année n'est pas constant d'où la relativité de l'interprétation.

146. Par conséquent, il a été constaté qu'en l'absence de normes de dépenses, contraignantes pour les ministères dépensiers, destinées à fixer un niveau maximum pour l'ensemble des dépenses MDD, il s'avère difficile d'encadrer l'exercice de programmation budgétaire pour assurer la concrétisation des orientations retenues en matière de rationalisation du train de vie de l'administration.

Réponse MEFRA

Il est à signaler que l'augmentation ou le redéploiement des crédits des dépenses MDD faisant l'objet de mesures de rationalisation n'est pas autorisée au cours d'année. Les lignes budgétaires correspondant sont considérées comme des lignes sensibles, qui sont verrouillées à tout virement budgétaire (y compris les virements globalisés en vertu des arrêtés conjoints conclus avec les ordonnateurs). Le cas échéant, toute modification de crédits est traitée après étude d'opportunité, cas par cas, en respect de la réglementation en vigueur. A ce propos, il faut noter que le redéploiement de certaines rubriques budgétaires est réglementée par des circulaires du chef de gouvernement, notamment en ce qui concerne la diminution des crédits de redevances d'eau, d'électricité et des télécommunications, et ce à l'effet d'éviter la constitution des arriérés de paiement, ou l'augmentation des crédits destinés à couvrir les frais afférents aux missions à l'étranger. Aussi, les dépenses relatives à la location et à l'acquisition de véhicules ne sont autorisées que sur un accord préalable du chef de gouvernement, sur la base de l'avis d'un comité technique impliquant le MEFRA.

A titre d'illustration, en 2019, les dépenses afférentes aux redevances de télécommunications et aux frais de correspondances ont été exécutées à hauteur de 459 MDH sur des crédits ouverts par la LF de 535,5 MDH, soit une économie de l'ordre de 76,5 MDH, et les dépenses de location de matériel de transport se sont établies à 43,9 MDH sur des crédits ouverts par la LF de 49,8 MDH, soit une économie de 5,9 MDH.

2.3. Des dépenses de compensation en légère baisse

147. En 2019, les prévisions⁴⁹ des dépenses de compensation se sont élevés à 18.370 MDH, soit une progression de 34% (+4.651 MDH) par rapport à 2018. Cette augmentation s'explique par la variation du cours prévisionnel moyen du gaz butane de 47,7% en passant de 380\$/T en 2018 à 560\$/T en 2019.

148. Les dépenses de compensation ont été de 16.072 MDH, soit un taux de réalisation 87,5%, et une part de 8% dans les dépenses de fonctionnement. Elles ont enregistré une baisse de 1.646 MDH (-9,3%) due principalement à une baisse du cours du butane à 423 \$/T contre 522 \$/T pour l'année précédente.

⁴⁹ SCRT

Le tableau ci-dessous récapitule l'évolution des dépenses de compensation entre 2018 et 2019.

Tableau #35 : Crédits ouverts et réalisations des dépenses de compensation entre 2018 et 2019

En MDH	2018			2019			Réalisé 2019/2018
	Crédits Ouverts	Exécution	%	Crédits Ouverts	Exécution	%	
Dépenses de compensation	13.719	17.718	129,1	18.370	16.072	87,5	+1.646

Source : SCRT/MEF

149. Par ailleurs, la subvention versée à la caisse de la compensation et à l'office national interprofessionnel des céréales et des légumineuses (rubrique soutien aux prix à la consommation et mesures d'accompagnement), en 2019, a été nettement supérieure à la charge annuelle de la compensation de l'année. En effet, la rubrique de soutien aux prix à la consommation a enregistré une subvention d'un montant de 18.256 MDH, soit un taux de réalisation des crédits ouverts de 99%.

150. Par rapport à 2018, cette subvention a enregistré une progression de 4.551 MDH, du fait du versement, en 2018, d'une subvention nettement inférieure aux dépenses de compensation de -4.013 MDH qui constituent des arriérés pour le budget de l'Etat pour l'exercice 2019 et suivants.

Le tableau ci-dessous retrace l'écart entre les dépenses de compensation et la subvention de soutien des prix exécutée en 2018 et 2019.

Tableau #36 : Ecart entre les données relatives aux dépenses de compensation en 2018 et 2019

En MDH	Résultats 2018	Résultats 2019	Ecart résultats 2019 / 2018
Dépenses de compensation SCRT-DTFE (A)	17.718	16.072	-1.646
Subvention de soutien des prix (B)	13.705	18.256	4.551
Ecart (A-B)	+4.013	-2.184	+2.904

Source : SCRT-DTFE / Données direction du budget

2.4. Des remboursements, dégrèvements et restitutions fiscaux inférieurs aux prévisions

151. Après avoir enregistré des dépassements substantiels en 2017 et 2018 respectivement de 5.803 MDH et 4.606 MDH, le chapitre des remboursements, dégrèvements et restitutions fiscaux a enregistré en exécution, en 2019, un montant de 7.709 MDH pour des crédits ouverts de 10.533 MDH, soit un taux de réalisation de 73%. Ce taux de réalisation dénote

de la persistance pour les gestionnaires de ce chapitre de la difficulté de prévoir avec précision les demandes de remboursement de l'année et de programmer les crédits y afférents.

Le tableau ci-dessous présente les crédits ouverts et les dépenses ordonnancées sur ce chapitre entre 2017 et 2019 :

Tableau #37 : Evolution des remboursements, dégrèvements et restitutions fiscaux 2017-2019

En MDH	2017	2018	2019
Crédits ouverts	5.260	7.200	10.533
Dépenses engagées et ordonnancées	11.054	11.806	7.709
Dépassement de crédits	5.803	4.606	-2.804
Taux de réalisation	210%	164%	73%

Source : Données TGR- Calcul Cour des comptes

2.5. Des dépenses imprévues et dotations provisionnelles en augmentation

152. Après avoir enregistré un recul en 2018 (-48,5%), les crédits ouverts par la loi de finances 2019 au titre du chapitre DIDP sont repartis à la hausse, avec une augmentation de 117,6% (2 MMDH de plus), en passant de 1,7 MMDH à 3,7 MMDH.

153. Cette hausse concerne la ligne relative aux prélèvements au profit des chapitres de personnel qui a été de nouveau dotée d'un montant de 2 MMDH.

Le tableau, ci-dessous, retrace la répartition des crédits ouverts au chapitre DIDP par ligne sur la période 2016 à 2019.

Tableau #38 : Répartition des DIDP par ligne sur la période 2016-2019 (En MDH)

Nature des prélèvements	2016	2017	2018	2019
Prélèvements au profit des chapitres de personnel	---	1.000	---	2.000
Prélèvements au profit des chapitres de matériel et dépenses diverses	3.300	2.300	1.700	1.700
Total	3.300	3.300	1.700	3.700

Source : Morasses budgétaires 2016, 2017, 2018 et 2019

154. Comme le montre le tableau suivant, les prélèvements sur le chapitre des DIDP se sont établis à 2.788 MDH, soit un taux d'exécution de 75,35%. Par référence aux chapitres bénéficiaires, ces prélèvements se répartissent à raison de 941,05 MDH au profit des chapitres de personnel (un taux d'exécution de 51,09%), et de 1.847,06 MDH au profit des chapitres MDD (y compris charges communes-fonctionnement), soit un taux d'exécution de 99,41%.

Tableau #39 : Exécution par ligne du chapitre DIDP (En MDH)

Désignation	Crédits ouverts	Mouvements de crédits	Crédits disponibles	Exécution 2019	Taux d'exécution
Ligne 10: versements aux chapitres de personnel	2.000,0	-158,1	1.841,9	941,0	51,09%
Ligne 20: versements aux chapitres de matériel et dépenses diverses	1.700,0	158,1	1.858,1	1 847,1	99,41%
Total du chapitre	3.700,0	0,0	3.700,0	2.788,1	75,35%

Source : Données direction du budget

2.5.1. Des dépenses imprévues concentrées sur certains ministères

155. En 2019, les prélèvements sur le chapitre des dépenses imprévues, effectués par le biais de 59 décrets, demeurent concentrés sur certains départements bénéficiaires. En effet, en plus du chapitre des charges communes⁵⁰ (fonctionnement) ayant bénéficié de 9% de ces prélèvements, quatre ministères cumulent plus de 50% des prélèvements sur le chapitre des DIDP. Il s'agit des ministères de l'Intérieur (23%), des Habous et affaires islamiques (14%), le Chef du Gouvernement (8%) et du ministère de la culture et de la communication (5%).

Le tableau suivant détaille l'affectation des dépenses imprévues par département ministériel au titre des années 2017 à 2019.

⁵⁰ Couverture des dépenses afférentes à l'organisation des grands événements dans les provinces et préfectures du Royaume au titre de l'année 2019

Tableau #40 : Répartition des DIDP par ministère pour les années 2017, 2018 et 2019 en MDH

Ministère/institution	2017		2018		2019	
	Montant	Part %	Montant	Part %	Montant	Part %
Ministère de l'éducation nationale, de la formation professionnelle, de l'enseignement scientifique et de la recherche scientifique	1.147,0	36%	219,8	13%	45,0	2%
Ministère de l'Intérieur	643,0	20%	371,6	22%	630,1	23%
Charges Communes – Fonctionnement	438,4	14%	510,0	30%	250,0	9%
Ministère des Habous et affaires islamiques	242,0	8%	105,0	6%	394,5	14%
Délégation générale de l'administration pénitentiaire et à la réinsertion	215,0	7%	-	-	-	-
Chef du Gouvernement	122,3	4%	151,0	9%	226,1	8%
Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale	114,0	4%	112,6	7%	101,0	4%
Ministère de la culture et de la communication	48,5	2%	31,3	2%	147,9	5%
Ministère de la jeunesse et des sports	25,4	1%	-	-	2,5	0%
Ministère de la justice	24,0	1%	80,0	5%	-	-
Ministère de l'économie et des finances	20,0	1%	-	-	95,0	3%
Chambre des Représentants	35,5	1%	40,0	2%	63,2	2%
Chambre des Conseillers	43,0	1%	20,0	1%	51,9	2%
Autres	124,0	4%	56,3	3%	778,9	28%
Total	3 218,6	100%	1697,6	100%	2788,1	100%

Source : Données MEF

Réponse MEFRA

Au titre de l'exécution des DIDP en 2019, il y a lieu de signaler que les prélèvements en dehors du chapitre des charges communes, profitant à quatre départements ministériels et qui représentent 50% du total des prélèvements effectués sur le chapitre des DIDP, restent amplement justifiées de par la nature même des opérations urgentes à financer, et non pas par référence aux départements bénéficiaires. Les opérations concernées couvrent notamment le domaine de la sécurité, la réforme et l'organisation du champ religieux ainsi que les missions de pilotage, en plus du financement de certaines actions menées par le département de la communication à l'instar des subventions accordées au Conseil National de la Presse et aux entreprises de presse.

Particulièrement, il y a lieu de noter qu'en norme générale, un travail d'inventaire se fait annuellement pour réduire le poids des opérations récurrentes devenant structurelles et bénéficiant de prélèvements depuis ce chapitre, mais tout en prenant en considération les actions futures à entreprendre sur un nombre limité d'année (effet conjoncturel) et non pas de manière permanente.

2.5.2. Récurrence de certaines opérations de prélèvement réfutant leur caractère imprévisible

156. Parmi les 2.788 MDH de prélèvements effectués sur le chapitre DIDP, 460 MDH ont servi à des dépenses dont le caractère imprévisible n'est pas établi, soit 16,5% du total des prélèvements.

157. De même, certaines opérations, en plus de leur caractère récurrent, le montant du prélèvement y correspondant reste stable sur plusieurs exercices, montrant en conséquence le caractère prévisible de ces dépenses.

Le tableau suivant énumère, de façon non-exhaustive, certaines de ces opérations.

Tableau #41 : Dépenses ne revêtant pas le caractère imprévisible entre 2016 et 2019

Opération	Prélèvement en MDH			
	2016	2017	2018	2019
Charges Communes - Couverture des dépenses afférentes à l'organisation des grands événements dans les provinces et préfectures du Royaume	300,0	300,0	350,0	250,0
Ministère de l'éducation nationale - Couverture d'une partie du décaissement d'une tranche des bourses	100,0	180,0	180,0	45,0
Couverture de l'insuffisance de crédits au niveau du budget de la chambre des Conseillers	30,0	43,0	20,0	51,9
Couverture de l'insuffisance de crédits au niveau du budget de la chambre des Représentants	59,9	35,5	40,0	63,3
Chef de gouvernement - couverture de certains frais engagés par la Secrétariat Général du Gouvernement	20,8	22,1	20,8	65,8
Autres	20,8	19,7	30,8	29,2
Total	531,8	600,2	641,5	460,1
Total DIDP	3.277,6	3.218,6	1.697,63	2.788,1
Total opérations / Total DIDP	15,7%	18,6%	37,8%	16,5%

Source : MEF - Calcul Cour des comptes

158. A ce titre, bien qu'en 2018, le ministère de l'économie et des finances ait indiqué qu'il procède annuellement à l'inventaire des opérations récurrentes devenant structurelles et bénéficiant de prélèvements au moins pendant deux exercices successifs⁵¹. Cependant, cet exercice n'a pas porté sur l'ensemble des prélèvements ayant un caractère récurrent et se limite à un nombre très limité d'opérations.

⁵¹ Réponse MEF, Rapport sur l'exécution du budget de l'Etat – 2017, Page 64.

Le tableau suivant reprend les opérations ayant fait l'objet d'une programmation au niveau des budgets des départements ministériels.

Tableau #42 : Dépenses intégrées au niveau des budgets des ministères

Opération	2017		2018		2019	
	Crédits ouverts	DIDP	Crédits ouverts	DIDP	Crédits ouverts	DIDP
Nourriture des détenus - Délégation générale à l'administration pénitentiaire et à la réinsertion	370,0	200,0	570,0	---	570,0	---
Frais d'assistance judiciaire – Ministère de la justice	---	15,0	15,0	---	15,0	---

Sources : Morasses budgétaire 2017, 2018 et 2019, loi de règlement 2017, données MEF

Réponse MEFRA

Quant à la remarque relative à la récurrence des opérations dont le caractère est estimé prévisible, comme spécifié dans le tableau #43, les montants à prélever ne sont pas stables dans le temps et donc ils restent imprévisibles d'année en année. C'est le cas par exemple de l'opération relative à la couverture des parties des bourses dont le montant prélevé en 2019 ne dépasse pas 45 MDH, alors qu'il était de l'ordre de 180 MDH en 2018. D'autant plus que certaines desdites opérations s'étalent sur un nombre limité d'année et donc ne revêtent pas encore un caractère structurel et récurrent dans le futur immédiat.

2.5.3. Surestimation des montants prélevés sur le chapitre des dépenses imprévues

159. Les prélèvements effectués sur le chapitre des "dépenses imprévues et dotations provisionnelles" ont pour objectif de couvrir les besoins urgents survenus en cours d'année ou non prévus lors de l'établissement du budget des départements ministériels ou institutions.

160. Ainsi, les prélèvements effectués sur ce chapitre doivent être précis et ne peuvent couvrir que les besoins ayant un caractère urgent et imprévisible. Or, il a été relevé que des virements ont été opérés à partir des lignes budgétaires ayant bénéficié de ces prélèvements, ce qui laisse entendre que les prélèvements effectués sur le chapitre DIDP au profit desdites lignes, ont été surévalués et dépassent les besoins des ministères bénéficiaires, réfutant ainsi le caractère urgent et imprévisible de ces besoins.

Le tableau suivant présente quelques exemples illustratifs de ces prélèvements (en MDH):

Tableau #43 : Ministères bénéficiaires de prélèvement sur le chapitre DIDP dépassant leurs besoins

Ministère	Dépense (en MDH)	Crédits ouverts	Modifications (DIDP) (1)	Virement en moins (2)	(2) / (1)
Ministère de l'Intérieur	Indemnités de déplacement et changement de résidence à l'intérieur du Royaume	36,0	9,0	-4,0	44,4%
Ministère des Habous et affaires islamiques	Assurance maladie des imams, prêcheurs, muezzins et les contrôleurs des mosquées et leurs ayants droit	200,0	20,8	-3,6	17,5%
	Bourses aux élèves et étudiants des établissements de l'enseignement traditionnel	50,0	10,0	-1,9	19,5%

Source : LF 2019 - TGR – Calcul Cour des comptes

3. Dépenses d'investissement

161. En matière d'investissement, les crédits de paiement ouverts par la LF de l'année 2019 ont été de 73.373 MDH, soit une augmentation de 8% par rapport à l'année précédente (68.230 MDH).

162. Les crédits reportés de 2018 et des années antérieures ont été de 11.630 MDH, soit une hausse de 5% comparativement à 2018 (11.066 MDH). Cette hausse est due à l'augmentation des crédits reportés par les départements de l'agriculture, de la pêche maritime, du développement rural et des eaux et forêts (+610 MDH), de la jeunesse et sports (+153 MDH) et de l'équipement, du transport, de la logistique et de l'eau (+150 MDH). Cette hausse n'affecte pas le respect de la règle de plafonnement des crédits de report à 30% des crédits de paiement de l'année⁵² du fait d'une augmentation des crédits de paiement plus importante (+8%). Les fonds de concours destinés aux dépenses d'investissement se sont établis, quant à eux, à 1.159 MDH contre 832 MDH en 2018, soit une hausse de 39%.

163. Ainsi, en considérant les crédits reportés (11.630 MDH) et les ouvertures de crédits⁵³ en cours d'année (4.400 MDH), les crédits disponibles se sont établis en 2019 à 90.419 MDH comparativement à 85.712 MDH une année auparavant, soit une hausse de 5%.

164. En 2019, les dépenses d'investissement se sont établies à 70.412⁵⁴ MDH contre 65.601⁵⁵ MDH une année auparavant, soit une hausse de 7%. Ce qui correspond à un taux de réalisation⁵⁶ des crédits disponibles de 78%.

⁵² Article 63 de la LOLF entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

⁵³ Voir articles 22 et 27 de la LOLF.

⁵⁴ Données SCRT-2019.

⁵⁵ Chiffre actualisé par rapport au Rapport de l'année 2018 en raison de l'actualisation de la SCRT.

⁵⁶ Dépenses émises rapportées aux crédits disponibles.

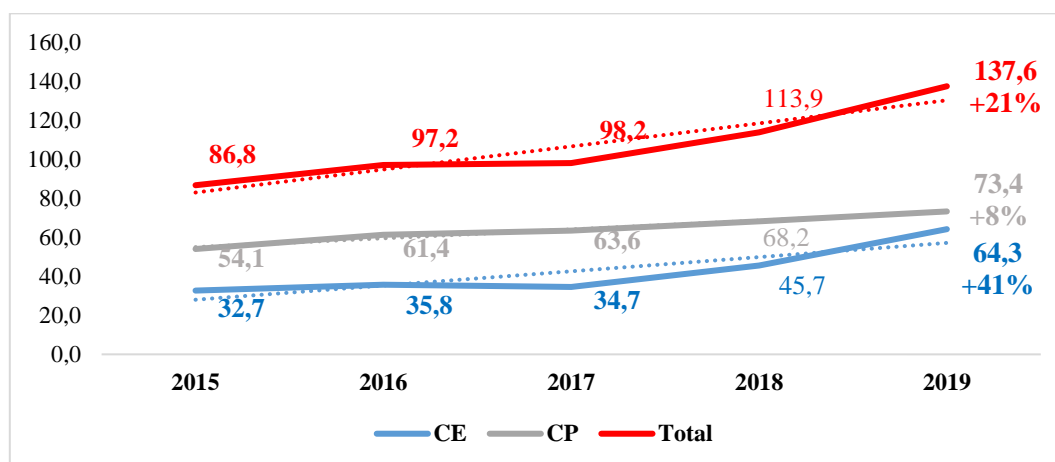
3.1. Accélération de l'effort d'investissement de l'Etat, notamment en faveur des secteurs sociaux

165. La loi de finances pour l'année 2019 a autorisé un montant global de crédits de 137.640 MDH, en augmentation de 21% comparativement à une hausse de 16% en 2018. En effet, l'année 2019 confirme la trajectoire haussière des autorisations budgétaires d'investissement, entamée en 2015, avec un rythme nettement plus élevé que l'année précédente (+23.715 MDH).

166. Sur les 137.640 MDH, les crédits de paiement pour l'année 2019 ont été de 73.373 MDH alors que les crédits d'engagement pour les années 2020 et suivantes ont été de 64.267 MDH, soit respectivement 53% et 47%. En 2019, les crédits de paiement ont enregistré une hausse de 8% comparativement à une hausse de 7% une année auparavant. Tandis que les crédits d'engagement ont connu une hausse de 41% comparativement à une hausse de 32% en 2018.

Le graphique suivant retrace l'évolution des crédits ouverts, en crédits d'engagement (CE) et crédits de paiements (CP), entre 2015 et 2019 (en MMDH).

Figure #17 : Crédits d'investissement ouverts par la LF entre 2015 et 2019



Source : Lois de finances annuelles

167. En 2019, les augmentations importantes des crédits de paiement, par rapport à l'année précédente, ont concerné le ministère du tourisme, du transport aérien, de l'artisanat et de l'économie sociale et le ministère de la santé avec respectivement 33% et 27%. Les baisses de crédits ont concerné le ministère de l'énergie et mines et du développement durable et le ministère de la jeunesse et sports avec respectivement -2% et -1%.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits de paiement des principaux ministères entre 2017 et 2019.

Tableau #44 : Crédits de paiement des principaux ministères entre 2017 et 2019

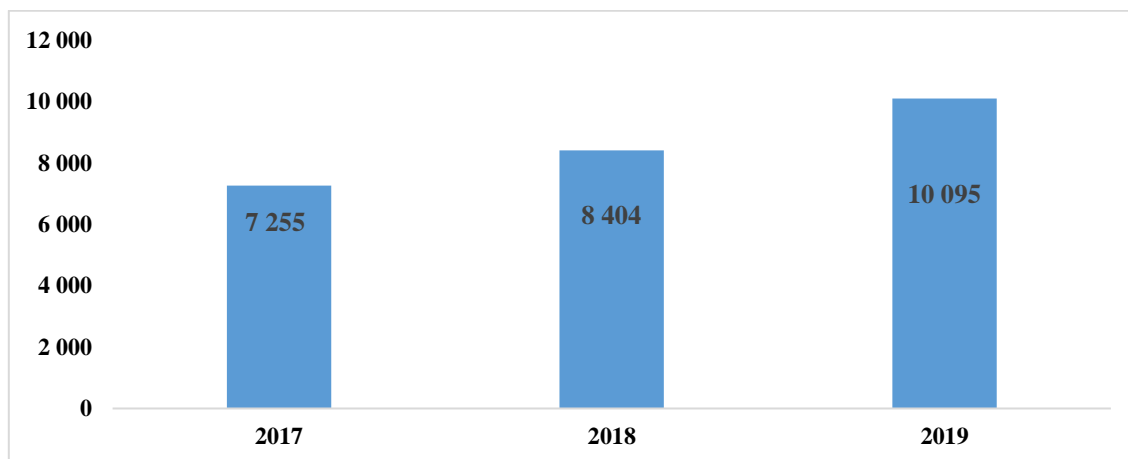
En MDH	2017	2018	2019	Var 19/18
Charges communes – Ministère de l'économie et des finances	20.176	19.443	20.420	5%
Ministère de l'agriculture, de la pêche maritime, du développement rural et des eaux et forêts	8.813	11.270	12.285	9%
Ministère de l'équipement, du transport et de la logistique et de l'eau	9.469	10.373	10.868	5%
Ministère de l'éducation nationale, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique	4.855	5.854	6.845	17%
Administration de la défense nationale	4.473	4.473	4.773	7%
Ministère de la santé	2.400	2.550	3.250	27%
Ministère de l'Intérieur	2.831	2.835	3.185	12%
Ministère de la jeunesse et sports	1.925	2.325	2.306	-1%
Ministère de l'industrie, de l'investissement, du commerce et de l'économie numérique	2.218	2.204	2.204	0%
Ministère des Habous et des affaires islamiques	999	1.049	1.109	6%
Ministère de l'énergie et mines et du développement durable	1.061	1.050	1.034	-2%
Ministère du tourisme, du transport aérien, de l'artisanat et de l'économie sociale	748	766	1.016	33%
Autres (<1MMDH)	3.603	4.038	4.079	1%
Total	63.572	68.230	73.373	8%

Source : Lois de finances 2017, 2018 et 2019

168. Les autorisations budgétaires d'investissement restent concentrées sur cinq principaux ministères qui portent l'essentiel de l'effort d'investissement de l'Etat. En effet, les crédits de paiement alloués aux charges communes (27,8%), celui de l'agriculture, pêche maritime, développement rural et eaux et forêts (16,7%), celui de l'équipement, du transport, de la logistique et de l'eau (14,8%), celui de l'éducation nationale, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique (9,3%), ainsi que l'administration de la défense nationale (6,5%), ont représenté 75,2% des crédits ouverts par la loi de finances correspondant pratiquement au même niveau enregistré en 2018 (75,4%).

169. Par ailleurs, l'année 2019 confirme la tendance d'amélioration continue de l'effort d'investissement de l'Etat en faveur des secteurs de l'enseignement et de la santé conformément à l'objectif de priorisation des politiques sociales défini dans le PLF 2019. En effet, les crédits de paiement, réunis, des deux départements ont augmenté de 20% par rapport à 2018 (après une hausse de 16% en 2018) pour atteindre 10.095 MDH, soit 19% du total des crédits de paiements hors charges communes.

Figure #18 : Crédits de paiements des secteurs de l'enseignement et de la santé (En MDH)



Source : Lois de finances 2017, 2018 et 2019

3.2. Des dépenses d'investissement de l'Etat exécutées principalement sous forme de transferts vers les CST et les EEP

170. En 2019, les dépenses d'investissement de l'Etat continuent d'être réalisées principalement par le biais de transferts vers les comptes spéciaux du Trésor et les établissements et entreprises publiques (cf. Rapport sur le budget de l'Etat de l'année 2018).

171. En effet, les crédits ouverts pour ces transferts (y compris dans les charges communes) représentent approximativement 57,9% des crédits d'investissement. Cette proportion augmente à 64,2 % si on raisonne en termes de crédits définitifs des transferts. Ainsi, les crédits définitifs pour les transferts vers les CST ont atteint 32.971 MDH (44,9%) et ceux pour les transferts vers les EEP ont atteint 14.133 MDH (19,3%), soit 47.104 MDH pour une enveloppe de crédits ouverts de 73.373 MDH, soit 64,2%.

172. Ces transferts ont enregistré un niveau élevé d'exécution ayant atteint 42.994 MDH, soit 91,3% des crédits définitifs, puisqu'il s'agit d'opérations comptables et financières ne posant pas de difficultés particulières d'exécution.

Le tableau ci-dessous retrace les transferts des dépenses d'investissement (budgets des ministères et charges communes) vers les EEP et les CST en 2019.

Tableau #45 : Les transferts vers les EEP et les CST en 2019

En MDH	Crédits ouverts	%	Crédits définitifs	%	Débloquages	Taux de déblocage
Transferts vers EEP	14.005	19,1%	14.133	19,3%	11.523	81,5%
Transferts vers CST	28.454	38,8%	32.971	44,9%	31.471	95,5%
Total des transferts	42.459	57,9%	47.104	64,2%	42.994	91,3%
Crédits de paiement	73.373					

Source : MEF - Direction du budget, Calcul Cour des Comptes

173. Cette prédominance des transferts vers les CST et les EEP, en tant que choix d'exécution de la dépense d'investissement de l'Etat, affecte de manière significative la lisibilité de l'exécution budgétaire de ces dépenses, destinées principalement à la réalisation des plans de développement stratégiques et des programmes pluriannuels en vue de la préservation, la reconstitution ou l'accroissement du patrimoine national⁵⁷.

174. D'une part, les transferts vers les EEP sont considérés comme étant exécutés une fois le déblocage effectué au profit de l'établissement ou l'entreprise bénéficiaire sans pour autant disposer d'une information complémentaire sur le niveau d'exécution des subventions d'investissement débloquées et l'état d'avancement des programmes et des projets ayant bénéficié desdites subventions. Et ce de façon à pouvoir affiner le taux d'exécution à posteriori en fonction du niveau d'exécution réel au niveau de l'établissement ou de l'entreprise bénéficiaire.

175. D'autre part, les transferts vers les CST sont considérés comme étant exécutés une fois le virement effectué au profit du CST sans pour autant que l'on puisse appréhender l'exécution de ces dépenses d'investissement au niveau du CST en l'absence d'individualisation de ces dépenses à l'intérieur des CST et du niveau élevé des reports de soldes des CST qui entraîne un décalage temporel de la dépense d'une année à l'autre⁵⁸.

Réponse MEFRA

il y a lieu de signaler que les déblocages des transferts au titre du budget d'investissement, au profit des EEP et des CST, en tant que principaux leviers d'investissement public, ne se font pas de façon forfaitaire, mais selon des critères bien déterminés, en fonction du rythme d'exécution physique et budgétaire des projets en cours, et tout en évaluant au fur et à mesure le niveau des excédents de leur trésorerie. En effet, le déblocage n'est effectué en faveur des entités bénéficiaires qu'après épuisement de leurs ressources propres. Cette démarche contribue pleinement à minimiser le risque d'accumulation des arriérés de paiement, sans pour autant exercer une pression sur les finances de l'Etat. De plus, les prévisions des transferts sont en principe évaluées sur la base d'une programmation préalable, par référence au mode de financement et compte tenu des engagements des porteurs de projets (priorisation des projets en cours).

176. D'ailleurs, la prise en considération du problème du caractère structurel du niveau élevé des soldes des CST⁵⁹, particulièrement les CAS, dans l'analyse des reports des crédits d'investissement d'une année à l'autre modifie la conclusion de la vérification du respect de la règle de plafonnement des reports à 30% des crédits ouverts. En effet, pour l'année 2019, en neutralisant les transferts vers les EEP et vers les CST, le rapport entre les crédits de report et les crédits de paiement passe à 38%, soit 8% de plus que le plafond fixé par la LOF.

⁵⁷ Article 17 de la LOF.

⁵⁸ Une grande partie des dépenses de l'année se rapporte à des projets initiés les années antérieures.

⁵⁹ Pour des besoins d'analyse et non de vérification de la conformité à l'article 63 de la LOF.

177. En 2019, les transferts vers les CST sont concentrés à hauteur de 85% des crédits définitifs sur quatre ministères, à savoir l'administration de la défense nationale (41,7%), l'agriculture, la pêche maritime, le développement rural et les eaux et forêts (21,8%), l'Intérieur (11,6%) et le Chef du Gouvernement (9,4%). Lesdits transferts enregistrent des taux de déblocage de 100%, à l'exception du fonds de développement industriel et des investissements ayant connu un très faible taux de déblocage situé à 11,7%.

178. Six principaux CST ont été destinataires de 81,8% des transferts réalisés en 2019. Il s'agit du fonds d'acquisition et réparation des matériels des Forces Armées Royales avec 12.009 MDH, le fonds de développement rural et des zones de montagne avec 3.522 MDH, le fonds de développement agricole avec 3.476 MDH, le fonds de soutien à l'INDH avec 3.100 MDH, le fonds spécial relatif au produit des parts d'impôts affectées aux régions avec 2.430 MDH, et le fonds d'accompagnement des réformes du transport routier urbain et interurbain avec 1.214 MDH.

Le tableau ci-dessous retrace la répartition des transferts par ministère et par CST en 2019.

Tableau #46 : Répartition des transferts vers les CST en 2019 après intégration des charges communes

En MDH	Crédits ouverts	Crédits définitifs	% Crédits définitifs	Déblocages	Taux de déblocage
Administration de la défense nationale	13.305	13.745	41,7%	13.745	100,0%
- Acquisition et réparation des matériels des Forces Armées Royales	11.969	12.009	87,4%	12.009	100,0%
- Fonds de la direction générale des études et de la documentation	1.337	1.737	12,6%	1.737	100,0%
Ministère de l'agriculture, de la pêche maritime, du développement rural et des eaux et forêts	5.173	7.204	21,8%	7.204	100,0%
- Fonds de développement rural et des zones de montagne	2.273	3.522	48,9%	3.522	100,0%
- Fonds de développement agricole	2.800	3.476	48,2%	3.476	100,0%
- Fonds de développement de la pêche maritime	100	206	2,9%	206	100,0%
Ministère de l'Intérieur	3.807	3.829	11,6%	3.829	100,0%
- Fonds spécial relatif au produit des parts d'impôts affectées aux régions	2.430	2.430	63,4%	2.430	100,0%
- Fonds d'assainissement liquide et d'épuration des eaux usées	714	736	19,2%	736	100,0%
- Fonds de lutte contre les effets des catastrophes naturelles	300	300	7,8%	300	100,0%
- Fonds de solidarité interrégionale	270	270	7,0%	270	100,0%
- Fonds spécial pour la mise en place de titres identitaires électroniques et des titres de voyage	93	93	2,6%	93	100,0%
Fonds multi-ordonnateur	3.212	3.350	10,2%	1.850	55,2%
- Fonds de développement industriel et des investissements	1.700	1.700	50,7%	200	11,7%
- Fonds d'accompagnement des réformes du transport routier urbain et interurbain	1.014	1.214	36,2%	1.214	100,0%

En MDH	Crédits ouverts	Crédits définitifs	% Crédits définitifs	Débloques	Taux de déblocage
- Fonds pour la promotion de l'emploi des jeunes	498	436	13,1%	436	100,0%
Chef du Gouvernement	1.800	3.100	9,4%	3.100	100,0%
- Fonds de soutien à l'INDH	1.800	3.100	100,0%	3.100	100,0%
Ministère de la jeunesse et sports	438	623	1,9%	623	100,0%
- Fonds national du développement du sport	438	623	100,0%	623	100,0%
Ministère de l'économie et des finances	407	418	1,3%	418	100,0%
- Fonds de remploi domanial	407	418	100,0%	418	100,0%
Autres ministères	310	701	2,1%	701	100,0%
Total	28.454	32.971	100,0%	31.471	95,4%

Source : Calcul Cour des Comptes – MEF - Direction du budget

179. En 2019, les transferts vers les EEP sont concentrés à hauteur de 85,5% des crédits définitifs sur cinq secteurs, à savoir l'éducation nationale, la formation professionnelle, l'enseignement supérieur et la recherche scientifique (35,9%), l'agriculture, la pêche maritime, le développement rural et les eaux et forêts (27,0%), l'industrie, le commerce, l'investissement et l'économie numérique (10,6%), l'équipement, le transport et la logistique et l'eau (8%) et le tourisme, le transport aérien, l'artisanat et l'économie sociale (4%). Lesdits transferts enregistrent un taux de déblocage de 81,5%.

Réponse MEFRA

Pour le Ministère chargé de l'Industrie, il est à noter que son budget est constitué majoritairement par le versement au profit du (FDII) Fonds de Développement Industrielle et des Investissements (1.700 MDH), soit 68% du budget d'investissement au titre de 2019 (2.204 MDH). A cet effet, le taux d'émission est justifié par le non versement au profit du FDII de sa dotation prévue au titre de 2019 (soit 1.700 MDH), suite à sa situation de trésorerie excédentaire.

180. En 2019, les académies régionales d'éducation et de formation (2.806 MDH), les offices régionaux de mise en valeur agricole (2.111 MDH), la caisse pour le financement routier (1.130 MDH), l'office national des chemins de fer (497 MDH) et l'office national marocain du tourisme (300 MDH) représentent réunis 59,4% des transferts réalisés.

Le tableau ci-dessous retrace la répartition des transferts par ministère et par EEP en 2019.

Tableau #47 : Répartition des transferts vers les EEP en 2019 par ministère et EEP

MDH	Crédits ouverts	Crédits modifiés	% des Crédits modifiés	Débloques	Taux de déblocage
Ministère de l'éducation nationale, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique	5.178	5.069	35,9%	3.581	70,7%
- Académies régionales d'éducation et de formation	3.961	3.969	78,3%	2.806	70,7%
- Etablissements et facultés de l'enseignement supérieur	1.115	990	19,5%	667	67,3%

MDH	Crédits ouverts	Crédits modifiés	% des Crédits modifiés	Débloqués	Taux de déblocage
- Autres	102	109	2,2%	108	99,1%
Ministère de l'agriculture, de la pêche maritime, du développement rural et des eaux et forêts	3.569	3.816	27,0%	3.325	87,1%
- Offices régionaux de mise en valeur agricole	2.320	2.299	60,2%	2.111	91,8%
- Office national de la sécurité sanitaire des produits alimentaires	500	550	14,4%	492	89,5%
- Autres	749	967	25,4%	721	74,6%
Ministère de l'industrie, du commerce, de l'investissement et de l'économie numérique	1.545	1.495	10,6%	1.134	75,9%
- Caisse pour le financement routier	1.130	1.130	75,6%	1.130	100,0%
- Autres	414	364	24,4%	4	1,1%
Ministère de l'équipement, du transport et de la logistique et de l'eau	1.205	1.133	8,0%	1.125	99,3%
- Office national des chemins de fer	497	497	43,8%	497	100,0%
- Nouveau port de Nador West – Med	320	320	28,2%	320	100,0%
- ONEE	150	150	13,2%	150	100,0%
- Agences des bassins hydrauliques	148	109	9,6%	109	100,0%
- Autres	90	57	5,0%	49	85,9%
Ministère du tourisme, du transport aérien, de l'artisanat et de l'économie sociale	565	565	4,0%	565	100,0%
- Office national marocain du tourisme	300	300	53,1%	300	100,0%
- Société marocaine d'ingénierie touristique	165	165	29,1%	165	100,0%
- Autres	100	100	17,8%	100	100,0%
Autres ministères	1.943	2.053	14,5%	1.790	87,2%
Total	14.006	14.133	-	11.523	81,5%

Source : MEF - Direction du budget, Calcul Cour des Comptes

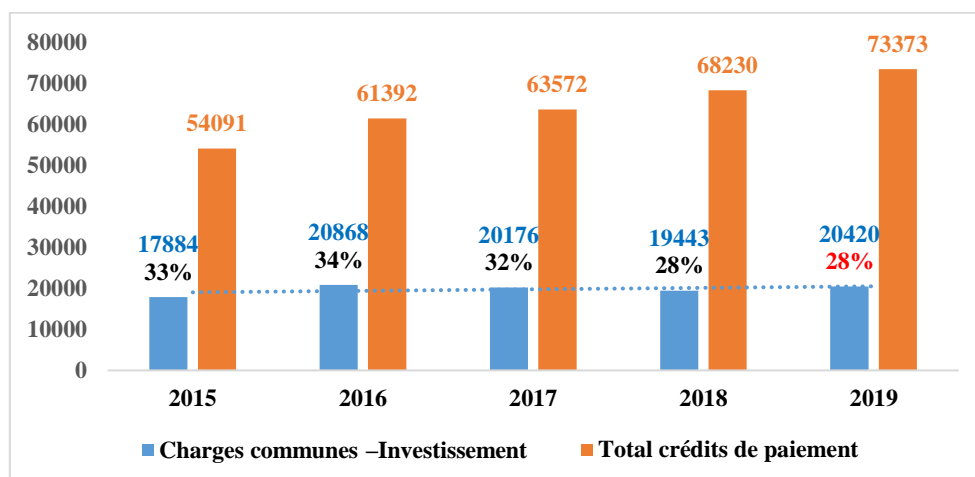
3.3. Inflexion de la trajectoire de réduction des charges communes

181. Dans son rapport de l'année 2018, la Cour avait relevé, sur la période 2015 à 2018, le caractère insuffisant de l'effort de réduction de l'enveloppe dédiée au chapitre des charges communes d'investissement censé contenir uniquement les dépenses non rattachables aux chapitres d'investissement des ministères, dans un souci d'amélioration de la transparence et de la spécialisation budgétaires.

182. En 2019, il a été constaté une inflexion de la trajectoire de réduction des charges communes. En effet, malgré une stagnation de la part des charges communes dans les crédits de paiement au même niveau enregistré en 2018 (28%), leur enveloppe a progressé de 5% en 2019 pour retrouver presque le niveau enregistré en 2016 après des baisses respectives de 3% et 4% respectivement en 2017 et 2018.

Le graphique ci-dessous retrace l'évolution du chapitre des charges communes - investissement par rapport aux crédits de paiement entre 2015 et 2019 (En MDH).

Figure #19 : Evolution des charges communes entre 2015 et 2019



Source : Lois de finances 2015, 2016, 2017, 2018 et 2019

Réponse MEFRA

Au 31/12/2019, les crédits engagés au niveau dudit chapitre se chiffraient à 21.226,487 MDH, en augmentation d'environ 4% par rapport à ceux engagés à la fin de l'exercice budgétaire 2018. Ces crédits ont été destinés essentiellement à la couverture des dépenses afférentes à la participation du département chargé de l'économie et des finances, au financement de certains projets structurants, à l'appui, dans un cadre conventionnel, à la mise en œuvre de plusieurs stratégies sectorielles, à la restructuration d'établissements et entreprises public et à l'apurement de leurs dettes.

Il s'agit, principalement, des dépenses suivantes :

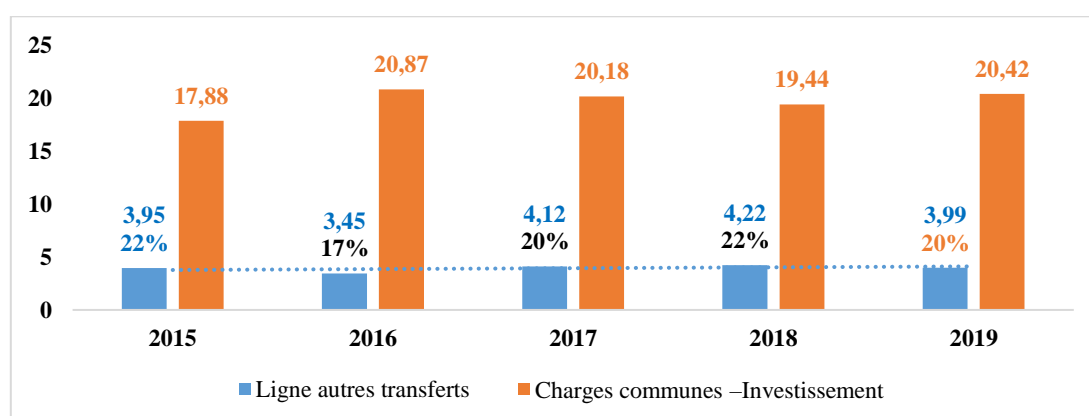
- Versements au profit des comptes spéciaux du Trésor (5.819,730 MDH), notamment :
 - Fonds spécial relatif au produit des parts d'impôts affectées aux régions : 2.430 MDH;
 - Fonds de soutien à l'Initiative nationale pour le développement humain : 1.800 MDH ;
 - Fonds d'accompagnement des réformes du transport routier urbain et interurbain 900 MDH;
 - Fonds pour la promotion de l'emploi des jeunes : 339,730 MDH ;
 - Fonds de solidarité interrégionale : 270 MDH ;
 - Financement des dépenses d'équipement et de la lutte contre le chômage : 70 MDH ;
- Participation du Royaume du Maroc à l'augmentation du capital social de la Société Séoudio-Marocaine d'Investissement pour le Développement (ASMA INVEST) (400 MDH);
- Prise en charge par l'Etat du crédit TVA enregistré entre le premier janvier 2004 et le 31 décembre 2013, détenu par l'ONEE (399,284 MDH);
- Règlement de la dette contractée par l'ONCF au titre de la prise en charge du crédit TVA à fin 2013 (295,746 MDH) ;
- Contribution au financement du programme de développement spatial de la province d'Al-Hoceima (250,000 MDH) ;
- Versement au profit de l'agence pour la promotion et le développement économique et social des Provinces du sud du Royaume (230 MDH) ;
- Versement au profit du Fonds de garantie PME (200 MDH).

A ce titre, il importe de rappeler qu'il a été procédé au transfert de plusieurs dépenses imputées en 2017 sur le budget d'investissement des Charges Communes, aux budgets d'investissement des départements ministériels concernés au titre de l'année 2018 et ce, afin de se conformer aux dispositions de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances, et à la lumière des recommandations de la Cour des Comptes.

183. Une part conséquente des crédits du chapitre des charges communes- investissement continue à ne pas se conformer à la règle de spécialité budgétaire en 2019. 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, représente toujours une part conséquente (20%) des crédits de ce chapitre en 2019, et ce malgré une baisse enregistrée par rapport à 2018 (22%).

Le graphique ci-dessous retrace l'évolution de la ligne des autres transferts par rapport aux charges communes d'investissement entre 2015 et 2019 (En MMDH).

Figure #20 : Part de la ligne "Autres transferts" entre 2015 et 2019



184. En outre, les crédits de cette ligne ont été augmentés au cours de l'année 2019 de 11% pour atteindre 4,43 MMDH, soit 22% du total chapitre charges communes qui correspond au même niveau enregistré en 2018.

185. Il convient de rappeler que cette ligne contient, depuis 2018, uniquement la contribution du ministère de l'économie et des finances dans le financement des projets structurants programmés dans le cadre de conventions entre l'Etat et les parties concernées et les dépenses relatives à l'appui de certaines politiques publiques et stratégies sectorielles, aux opérations et actions liées à la promotion de l'investissement, de l'emploi et des petites et moyennes entreprises, à la mise à niveau régionale, urbaine et rurale, en plus des charges liées à la restructuration d'établissements publics et à l'apurement de leurs dettes. Néanmoins, les principes de transparence et de spécialisation budgétaires exigent que sa destination soit précisée davantage dans la morasse du chapitre des charges communes d'investissement.

186. En prenant en considération les charges communes dans la répartition des crédits de paiements ouverts pour les ministères en 2019, il est constaté que cinq ministères représentent 70% des dépenses d'investissement. Il s'agit de l'administration de la défense nationale 15.148 MDH (21%), le ministère de l'agriculture, de la pêche maritime, du développement rural et des eaux et forêts 12.285 MDH (17%), le ministère de

l'équipement, du transport, de la logistique et de l'eau 10.868 MDH (15%), le ministère de l'éducation nationale, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique 6.845 MDH (9%) et le ministère de l'Intérieur 5.885 MDH (8%).

Le tableau ci-dessous retrace cette répartition pour l'année 2019.

Tableau #48 : Crédits de paiement des principaux ministères en 2019

En MDH	2019	%
Administration de la défense nationale ⁶⁰	15.148	21%
Ministère de l'agriculture, de la pêche maritime, du développement rural et des eaux et forêts	12.285	17%
Ministère de l'équipement, du transport et de la logistique et de l'eau	10.868	15%
Ministère de l'éducation nationale, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique	6.845	9%
Ministère de l'Intérieur ⁶¹	5.885	8%
Ministère de l'économie et des finances- Appui aux politiques sociales, aux stratégies sectorielles et aux projets structurants	4.005	5%
Ministère de la santé	3.250	4%
Chef du Gouvernement ⁶²	2.372	3%
Ministère de la jeunesse et sports	2.306	3%
Ministère de l'industrie, de l'investissement, du commerce et de l'économie numérique	2.204	3%
Ministère des Habous et des affaires islamiques	1.109	2%
Ministère de l'énergie et mines et du développement durable	1.034	1%
Ministère du tourisme, du transport aérien, de l'artisanat et de l'économie sociale	1.016	1%
Autres ⁶³	5.046	7%
Total	73.373	

Source : Calcul Cour des Comptes – MEF - Direction du budget

Réponse MEFRA

Cette ligne couvre également des dépenses relatives à l'appui de certaines politiques publiques et stratégies sectorielles, aux opérations et actions liées à la promotion de l'investissement, de l'emploi et des petites et moyennes entreprises (PME), à la mise à niveau régionale, urbaine et rurale, en sus des charges liées à la restructuration d'établissements publics et à l'apurement de leurs dettes ainsi que d'autres transferts, ainsi que des dépenses d'investissement imprévues.

⁶⁰ Dont 10.375 MDH, compte de modernisation de l'équipement.

⁶¹ Dont 2.700, des CAS part d'impôts aux régions et solidarité interrégionale

⁶² Dont 1.800 MDH, au titre du CAS soutien à l'INDH.

⁶³ Inclut la répartition des montants des CST multi-ordonnateurs suivants : fonds pour la promotion de l'emploi des jeunes (400 MDH) et fonds d'accompagnement des réformes du transport routier urbain et interurbain (900 MDH), ainsi que les ristournes d'intérêt et la couverture des risques pour emprunts extérieurs pour 240MDH.

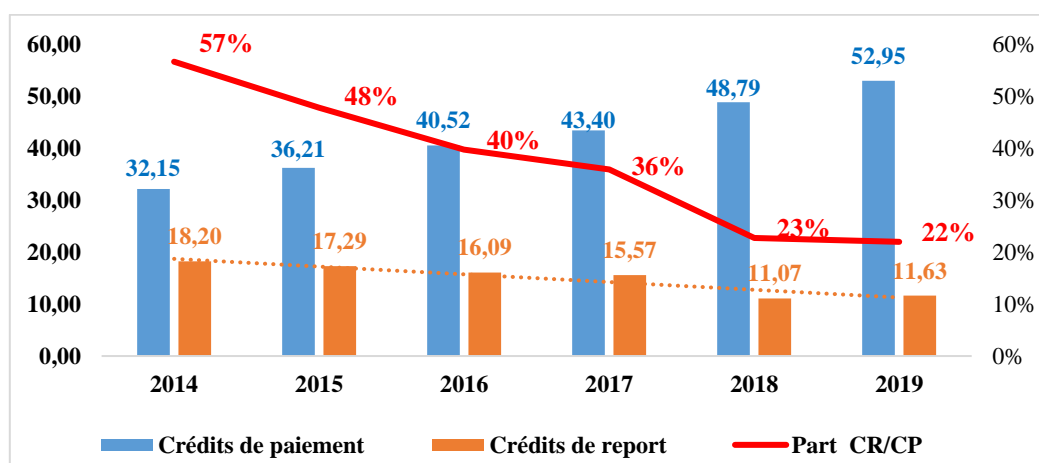
3.4. Des crédits de report en voie de maîtrise

187. En 2019, la part des crédits de report par rapport aux crédits de paiement annuels, hors chapitre des charges communes -investissement⁶⁴, s'est établie à 22% contre 23% une année auparavant.

188. Ce niveau de report des crédits (11.630 MDH) est supérieur en volume de 5% par rapport à celui enregistré en 2018 sans pour autant que cela n'affecte leur part dans les crédits de paiement en raison d'une augmentation de 8% de ces derniers. Néanmoins, même en neutralisant les charges communes des crédits de paiements, le rapport entre crédits de report et crédits de paiement reste globalement inférieur de 8 points de pourcentage au plafond des 30% fixé par l'article 63 de la LOF.

Le graphique ci-dessous retrace l'évolution de la part des crédits de report par rapport aux crédits de paiement hors charges communes d'investissement entre 2014 et 2019 (En MMDH).

Figure #21 : Evolution des crédits de report entre 2014 et 2019



Source : Lois de finances annuelles, lois de règlement 2014 et 2015, et données de la direction du budget pour les années 2016, 2017, 2018 et 2019

189. De même, en 2019, le rapport entre les crédits reportés et les crédits de paiement des principaux ministères a baissé par rapport à l'année précédente sauf pour les ministères de la jeunesse et des sports (+44%) et de l'agriculture, de la pêche maritime, du développement rural et des eaux et forêts (+14%).

Le tableau ci-dessous retrace, pour les principaux ministères, l'évolution des crédits de report par rapport aux crédits de paiement entre 2018 et 2019.

⁶⁴ Bien que la règle de plafonnement s'applique à l'ensemble des crédits de paiement, nous excluons les charges communes-investissement qui ne font pas l'objet de report de crédits pour les besoins de notre analyse.

Tableau #49 : Evolution des crédits de report des principaux ministères entre 2018 et 2019

En MDH	2018		2019		Ecart CR/CP
	CR*	CR/CP*	CR	CR/CP	
Ministère de l'équipement, du transport et de la logistique et de l'eau	3.638	35,1%	3.788	34,9%	-1%
Ministère de l'agriculture, de la pêche maritime, du développement rural et des eaux et forêts	2.505	22,2%	3.115	25,4%	14%
Ministère de l'Intérieur	902	31,8%	827	26,0%	-18%
Ministère des Habous et des affaires islamiques	315	30,0%	332	30,0%	0%
Administration de la défense nationale	1.104	24,7%	876	18,4%	-26%
Ministère de la santé	774	30,4%	804	24,7%	-19%
Ministère de l'énergie et mines et du développement durable	257	24,5%	158	15,3%	-38%
Ministère de l'économie et des finances	110	59,8%	101	54,9%	-8%
Délégation générale de l'administration pénitentiaire et de la réinsertion	48	30,0%	48	29,8%	-1%
Ministère de la jeunesse et sports	360	15,5%	513	22,2%	44%

Source : MEF – Direction du Budget

(*) CR : crédits de report, CP : crédits de paiement

Réponse MEFRA

Il est à noter que le ministère de la jeunesse et des sports a connu, durant les cinq dernières années, un changement perpétuel du ministre ce qui a provoqué une instabilité au niveau de la gestion administrative, en sus des problèmes liés à l'arrêt de signatures. Ceci a eu un impact direct sur le rythme de réalisation des projets engagés qui s'est traduit par des reports.

- Pour le département de l'agriculture, du développement rural et des eaux et forêts, hors le programme 418, les reports ont augmenté entre 2017/18 et 2018/19 de 6%, alors que la variation des crédits est de 3%. Pour les reports relatifs au programme 418, ils ont augmenté entre 2017/18 et 2018/19 de 35%, contre une variation de crédits de 15%. En effet, les principaux projets/actions du programme 418 ayant enregistré d'importantes augmentations de reports (hors dons) entre 2017/18 et 2018/19 sont :

*le programme de partenariat public-privé en irrigation (+155%) ;

*le projet d'aménagement hydroagricole de la plaine de Saiss (+142%) ;

*la réhabilitation des périmètres de petite et moyenne hydraulique (+70%).

190. Par ailleurs, la concentration des crédits de report continue d'augmenter par rapport à 2017 et 2018. En effet, la part des principaux ministères bénéficiaires de crédits de report depuis 2017⁶⁵ dans les crédits reportés est passée de 76% à 77%, entre 2018 et 2019, alors que leur part dans les crédits de paiement est restée constante à 61% pour les deux années.

⁶⁵ Les ministères 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, l'intérieur, le ministère des Habous et des affaires islamiques et l'administration de la défense nationale.

Réponse MEFRA

La légère augmentation de la part des principaux ministères dans le total est principalement due à la spécificité de certains secteurs porteurs de grands projets structurants (infrastructures, énergie, agriculture, ...), ainsi qu'au fait que les secteurs sociaux constituent une priorité du programme gouvernemental (santé, jeunesse et sports, emploi et réduction des disparités territoriales).

191. Néanmoins, la Cour a constaté que pour la deuxième année de l'entrée en vigueur de la règle de plafonnement des crédits de report dans la limite du seuil des 30% des crédits neufs de l'exercice, prévue par l'article 63 de la LOF, la maîtrise de ces reports n'est pas toujours la résultante d'une amélioration du niveau d'exécution des dépenses d'investissement en 2018. Elle a été permise par une reconversion d'une partie des crédits de report en crédits neufs conformément aux dispositions de la circulaire du ministre de l'économie et des finances n° 475/2019 du 25 janvier 2019 relative au report des crédits d'investissement du budget général de l'année 2018 à 2019.

192. Cette dernière circulaire avait prévu, comme en 2018, que les dépenses d'investissement, engagées et n'ayant pas été ordonnancées, qui ne peuvent être reportées pour atteinte du plafond des 30%, sont inscrites dans les crédits ouverts au titre de l'année 2019. Et ce, bien que la circulaire du chef du gouvernement n°14/2018 relative à la préparation du projet de loi de finances de l'année 2019 ait insisté sur la poursuite des efforts pour assainir les crédits de report et garantir la réussite du respect de la règle de plafonnement des reports à 30%.

Réponse MEFRA

L'engagement budgétaire en termes de crédits reportés force les départements ministériels à arbitrer dans la programmation entre les consolidations, les nouveaux projets et les reports, tout en donnant la priorité aux projets en cours conformément aux notes d'orientation du chef de gouvernement (triennale et annuelle). Cette contrainte exercée sur la programmation des nouvelles opérations a pour effet, dans le court terme, de réduire le volume des nouveaux crédits et par conséquent le potentiel des crédits à reporter. C'est ainsi que, le taux d'engagement a perdu 3 pts en 2019 par rapport à 2018, alors que le taux d'émission a gagné 4 points deux ans après l'entrée en vigueur du plafonnement des reports, ce qui confirme bien la sensibilisation des ordonnateurs à l'impératif s'assainir les reports, bien que leur volume a augmenté de 5% pendant la même période.

3.5. Un niveau d'exécution en amélioration et toujours soutenu par les dépenses exécutées en transferts

193. En 2019, les engagements et les émissions de dépenses d'investissement se sont établis respectivement à 81.895 MDH et 70.412 MDH, correspondant à des hausses respectives de 2,5% et 7,3% comparativement à l'année 2018, soit un taux d'engagement de 90%, un taux d'émission de 86% et un taux de réalisation de 78%.

194. A l'exception du taux d'engagement ayant perdu 3 pts par rapport à 2018, les indicateurs d'exécution des dépenses d'investissement se sont améliorés par rapport à l'année précédente. En effet, les taux d'émission et de réalisation ont gagné respectivement 4 pts et 1 pt de pourcentage.

Le tableau, ci-dessous, retrace l'évolution des engagements et des émissions entre 2017 et 2019.

Tableau #50 : Engagements et émissions des dépenses d'investissement entre 2017 et 2019 en MDH

Année	Crédits définitifs	Engagements ⁶⁶	Emissions ⁶⁷	Taux d'engagement ⁶⁸	Taux d'émission ⁶⁹	Taux de réalisation ⁷⁰
2019	90.562	81.895	70.412	90%	86%	78%
2018	85.712	79.856	65.601	93%	82%	77%
2017	84.609	80.836	67.001	96%	83%	79%
Moyenne	86.961	80.862	67.671	93%	84%	78%

Source : MEF-Direction du Budget, DTFE-SCRT, TGR

195. Néanmoins, comme cité dans les rapports sur l'exécution de budget de l'Etat des années 2017 et 2018, le niveau d'exécution des dépenses d'investissement reste, en 2019, soutenu par celles imputées au chapitre des charges communes d'investissement exécutées principalement sous forme de transferts.

196. En effet, en neutralisant les transferts, qui ne sont que des opérations financières et comptables ne posant pas de difficultés particulières d'exécution, pour apprécier la capacité des ministères d'exécuter leurs dépenses d'investissement sur le budget général (hors CST et EEP), les taux d'émission et de réalisation se réduisent respectivement de 16 pts et 15 pts de pourcentage pour s'établir à 70% et 63%, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Tableau #51 : Engagements et émissions des dépenses d'investissement, en 2019, hors transferts

En MDH	Crédits définitifs	Engagements	Emissions	Taux d'engagement	Taux d'émission	Taux de réalisation
Dépenses d'Investissement	90.562	81.895	70.412	90%	86%	78%
Transferts	47.104	42.994	42.994	91%	100%	91%
Dépenses d'investissement hors transferts	43.458	38.901	27.418	90%	70%	63%
Ecart			-	1%	16%	15%

Source : Données MEF – Retraitement Cour des comptes

⁶⁶ Sur la base des données de la TGR.

⁶⁷ Données SCRT.

⁶⁸ Rapport entre les engagements de dépenses et les crédits disponibles.

⁶⁹ Rapport entre les émissions et les engagements.

⁷⁰ Rapport entre les émissions de dépenses et les crédits disponibles.

Réponse MEFRA

Il est à rappeler que le déblocage des transferts au profit des EEP et CST est encadré par une procédure particulière (circulaire du MEF N°2-0864 du 12 mars 2013 pour les EEP), selon laquelle un examen d'opportunité de la demande du bénéficiaire doit être effectué, en se référant en premier lieu à l'état d'avancement des projets d'investissement concernés par le transfert. Ce qui justifie bien la prise en considération des déblocages dans le calcul du niveau d'exécution.

D'autre part, il y a lieu de préciser qu'il n'y a pas de corrélation entre le niveau d'exécution des dépenses d'investissement et l'avancement physique des projets y afférant. Ce dernier est plutôt lié à la bonne planification et à la maîtrise des risques liés aux projets, notamment la pertinence des études préalables, la bonne programmation des besoins... Alors que le niveau d'exécution dépend entre autres de la nature des projets à réaliser en fonction des secteurs d'intervention (d'où sa disparité entre ministères) et de l'âge du portefeuille des projets en cours, qui peut changer spectaculairement d'une année à l'autre vu que les projets en phase de démarrage consomment moins de crédits, en comparaison avec ceux en pleine exécution nécessitant la mobilisation des enveloppes importantes d'une façon continue, au fur et à mesure de leur avancement.

3.6. Un niveau d'exécution limité et disparate entre les ministères

197. Malgré, une légère amélioration du niveau général d'exécution, avec un taux de réalisation de la dépense en hausse d'un point par rapport à 2018 (78%), les niveaux d'exécution des budgets des principaux ministères restent limités et disparates en 2019.

198. En effet, si les six principaux investisseurs, en termes de crédits définitifs, affichent un taux de réalisation supérieur à 60% (entre 64% et 79%), quatre d'entre eux sont en baisse par rapport à leur niveau de 2018, c'est le cas des ministères de l'équipement, du transport, de la logistique et de l'eau (9%), de l'éducation nationale, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique (23%), de la santé (9%) et de la jeunesse et sports (1%)

199. De même, quatre ministères enregistrent un taux de réalisation inférieur à 60%. C'est le cas, des ministères de l'industrie, de l'investissement, du commerce et de l'économie numérique (12%), de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'habitat et de la politique de la ville (45%), la justice (51%), et Habous et des affaires islamiques (55%). Le tableau ci-dessous retrace l'évolution du taux de réalisation des principaux ministères entre 2018 et 2019.

Tableau #52 : Le taux de réalisation des principaux ministères entre 2018 et 2019

En MDH	2019			2018	Var 19/18
	Crédits Définitifs	Emissions	Taux de réalisation	Taux de réalisation	
Ministère de l'équipement, du transport et de la logistique et de l'eau	16.335	10.430	64%	71%	-9,9%
Ministère de l'agriculture, de la pêche maritime, du développement rural et des eaux et forêts	15.751	12.305	78%	73%	6,8%
Ministère de l'éducation nationale, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique	7.134	5.101	72%	93%	-23,1%
Ministère de l'Intérieur	4.478	3.187	71%	66%	7,3%
Ministère de la santé	4.060	2.735	67%	75%	-9,6%
Ministère de la jeunesse et sports	2.819	2.235	79%	80%	-1,3%
Ministère de l'industrie, de l'investissement, du commerce et de l'économie numérique	2.275	265	12%	16%	-25,8%
Chef du Gouvernement	1.873	1.870	100%	100%	0,2%
Ministère des Habous et des affaires islamiques	1.441	791	55%	47%	16,5%
Ministère de l'énergie et mines et du développement durable	1.202	1.044	87%	84%	3,2%
Ministère du tourisme, du transport aérien, de l'artisanat et de l'économie sociale	1.093	998	91%	84%	9,2%
Ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'habitat et de la politique de la ville	1.082	490	45%	47%	-2,8%
Ministère de la culture et de la communication	955	744	78%	74%	5,9%
Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale	547	382	70%	71%	-2,0%
Ministère de la justice	399	205	51%	53%	-2,1%

Source : Données TGR - Calcul Cour des Comptes

Réponse MEFRA

-Le budget d'investissement du département de l'éducation nationale a enregistré un taux d'émission de 73,1%. Ce taux est justifié par des crédits définitifs non émis au titre du budget d'investissement pour l'année budgétaire 2019, de l'ordre de 1.458 MDH.

-Le budget d'investissement du département de l'enseignement supérieur a enregistré un taux d'émission de 67,5%. Ce taux est justifié par les crédits définitifs non émis au titre du budget d'investissement pour l'année budgétaire 2019, qui s'élèvent à 465,8 MDH.

-Le budget d'investissement du département de la formation professionnelle a enregistré un taux d'émission de 58,8%. Ce taux est justifié par les crédits définitifs non émis au titre du budget d'investissement pour l'année budgétaire 2019, qui s'élèvent à 121,34 MDH.

-La baisse du taux d'exécution du ministère de la santé s'explique notamment par le retard enregistré dans l'exécution de certains projets, sachant par ailleurs que la priorité a été accordée à l'exécution des projets afférents aux programmes de développement sanitaire objet de conventions de partenariat signées en présence de Sa Majesté le Roi.

-Le taux d'exécution du budget du ministère de la jeunesse et des sports dépend de ses capacités à gérer les obstacles intervenant en cours de réalisation. A noter que le taux d'exécution a connu, en général, une amélioration pendant les cinq dernières années et ce grâce au suivi technique des projets par l'administration. Au sujet du programme de la

jeunesse, de l'enfance et des établissements féminines, le ministère n'était pas concerné par la construction, cette tâche a été déléguée aux collectivités territoriales et aux partenaires, dans le cadre de conventions. La mission du ministère était l'équipement et l'encadrement. En effet, les crédits destinés aux « projets de la jeunesse » sont très faibles par rapport aux crédits débloqués pour les « projets relatifs au programme « sport ».

-Pour le Ministère chargé de l'Industrie, il est à noter que son budget est constitué majoritairement par des versements au profit du (FDII) Fonds de Développement Industrielle et des Investissement (1.700 MDH), soit 68% du budget d'investissement au titre de 2019 (2.204 MDH). A cet effet, le taux d'émission est justifié par le non versement au profit du FDII de sa dotation prévue (soit 1.700 MDH), suite à sa situation de trésorerie excédentaire.

3.7. Importance des virements à l'intérieur des chapitres d'investissements

200. Comme cité dans le rapport de l'année 2018, les chapitres d'investissement des ministères ont enregistré des niveaux importants de virements de crédits. En 2019, ces virements ont atteint un montant de 4.598 MDH.

201. Certains ministères ont modifié substantiellement leurs programmations budgétaires d'investissement par rapport aux crédits ouverts avec des niveaux de virement qui atteignent dans certains cas 53% des crédits ouverts. C'est le cas, à titre d'illustration du ministère de la famille, de la solidarité, de l'égalité et du développement social (53%), le ministère des Habous et des affaires islamiques (30%) et le ministère de l'Intérieur (20%). Le tableau, ci-dessous retrace les virements des crédits par rapport aux crédits ouverts en 2019.

Tableau #53 : Les principaux virements de crédits par rapport aux crédits ouverts en 2019

En MDH	Virements (A)	Crédits de paiement (B)	A/B
Ministère de l'équipement, du transport et de la logistique et de l'eau	1.227	10.867	11%
Ministère de l'agriculture, de la pêche maritime, du développement rural et des eaux et forêts	967	12.285	8%
Ministère de l'Intérieur	628	3.185	20%
Ministère des Habous et des affaires islamiques	338	1.108	30%
Ministère de la santé	332	3.250	10%
Ministère de la jeunesse et des sports	258	2.306	11%
Ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'habitat et de la politique de la ville	168	871	19%
Ministère de l'éducation nationale, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique	150	6.845	2%
Ministère de la famille, de la solidarité, de l'égalité et du développement social	120	225	53%
Ministère de la culture et de la communication	105	739	14%

Source : MEF- Direction du budget, Calcul Cour des comptes

Réponse MEFRA

Les virements de crédits entre dotations budgétaires sont autorisés sous certaines conditions édictées par la LOF (article 45) et son décret d'application (articles 23 et 34). Ces mouvements de crédits ne peuvent conduire en aucun cas à un dépassement du plafond des autorisations budgétaires. C'est en s'inscrivant dans le cadre d'une gestion budgétaire axée sur les résultats instaurée par la LOF, et afin de faire face aux impératifs de l'exécution en cours d'année, que le législateur a autorisé le recours aux virements de crédits à l'intérieur du même chapitre. Certes, une telle disposition offre aux ordonnateurs une certaine souplesse et flexibilité dans la gestion des crédits budgétaires, mais en contrepartie elle est conditionnée par la responsabilisation des gestionnaires quant à l'amélioration de la performance de la dépense publique. De plus, la LOF a encadré le recours aux virements par l'édification des règles favorisant davantage le respect du principe de la spécialisation des crédits.

C'est ainsi que ses dispositions ont fortement contribué à la baisse de la proportion des virements réalisés, par rapport aux crédits de paiement des ministères au titre du budget d'investissement pendant les dernières années, pour passer de 9,8% en 2018 (4.791 MDH) à 8,7% en 2019 (4.598 MDH).

Le recours aux virements des crédits, en cas de besoin, sert à apporter les ajustements nécessaires des crédits programmés notamment pour :

- assurer la disponibilité des crédits nécessaires à l'engagement des prestations tenant compte des montants effectifs résultant de la conclusion des marchés ;
- ajuster les crédits en tenant compte de l'état d'avancement réel des projets au cours de l'année concernée, notamment pour les consolidations.

Pour le Ministère de la famille, de la solidarité, de l'égalité et du développement social, le taux de 53% s'explique en particulier par les virements de crédits effectués en cours d'année au profit des lignes de versement aux établissements publics sous tutelle ; à savoir l'Entraide Nationale et l'Agence de Développement Social. Sachant que le ministère ne dispose pas de directions régionales et c'est à travers ces deux établissements qu'il exerce ses actions au niveau des régions.

En effet et grâce à ces virements, l'Entraide Nationale a bénéficié en 2019 d'un versement de 85 MDH dans le cadre de la convention de partenariat signé le 12 novembre 2019 avec le ministère de tutelle, ayant pour objet la création et la réhabilitation des centres sociaux et établissements de protection sociale, s'inscrivant dans le cadre de la mise en œuvre des programmes d'appui aux femmes et enfants en situation difficile, aux femmes victimes de violence, aux personnes âgées et aux personnes en situation de handicap. De même le versement de 9,4 MDH au profit de l'Entraide Nationale s'inscrit dans le cadre de l'avenant n°5 au titre de l'exercice 2019, de la convention de partenariat signée en 2014 avec le ministère de tutelle et ayant pour objet de couvrir les dépenses de fonctionnement, de gestion et d'encadrement des centres sociaux.

Recommandations

Concernant les dépenses, la Cour des comptes recommande de :

- *Présenter l'exhaustivité des dépenses du personnel, y compris les charges sociales et les dépenses imputées sur certains CAS, en vue d'assurer un reporting exhaustif sur cette nature de dépenses.*
- *Continuer de réduire progressivement l'enveloppe du chapitre des charges communes d'investissement pour le limiter aux seules dépenses ne pouvant être imputées au budget des ministères.*
- *Décliner les crédits affectés à la ligne "autres transferts" des charges communes d'investissement pour respecter la spécialisation des crédits et améliorer la transparence.*
- *Améliorer le niveau d'exécution des dépenses d'investissement pour permettre une maîtrise des crédits de report dans la limite du plafond des 30%.*
- *Renseigner sur le niveau d'exécution des programmes, projets et actions ayant bénéficié de transferts, vers les EEP et les CST, à partir des dépenses du budget général.*

IV. Les comptes spéciaux du Trésor

1. Aperçu général

202. En 2019, le nombre de CST a diminué, par rapport à 2018, suite à la suppression de quatre CAS, pour atteindre 67 CST, continuant sa tendance baissière. Les CAS supprimés, dont les soldes de fin d'exercice en 2018 ont été versés au budget général au titre des recettes diverses, n'avaient pas enregistré de dépenses depuis plusieurs exercices. Il s'agit des CAS suivants : le fonds de lutte contre les effets de la sécheresse, le fonds spécial pour la sauvegarde de la cité de Fès, le fonds de soutien à certains promoteurs et le fonds pour l'amélioration de l'approvisionnement en eau potable des populations rurales.

Le tableau ci-dessous récapitule l'évolution du nombre de CST par catégorie entre 2015 et 2019.

Tableau #54 : Evolution du nombre des CST par catégorie

Année	CAS	CF	CDD	CAOI	COM	Total
2015	57	8	6	3	2	76
2016	57	8	4	3	2	74
2017	56	6	4	3	2	71
2018	56	6	4	3	2	71
2019	52	6	4	3	2	67

Source : Lois de Finances annuelles

203. En 2019, les prévisions des ressources et des dépenses des CST, arrêtées par la loi de finances, se sont établies respectivement à 85.082 MDH et 84.397 MDH. En effet, après une stabilité relative sur les années 2015 à 2017, les prévisions des recettes et des dépenses des CST continuent leur tendance haussière, entamée en 2018, enregistrant des augmentations respectives de 1,5% et 7,4%.

Le tableau, ci-dessous, retrace l'évolution des prévisions des recettes et des dépenses des CST entre 2015 et 2019.

Tableau #55 : Evolution des recettes et des dépenses prévisionnelles des CST entre 2015 et 2019

En MDH	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2019/2018
Recettes	76.619	78.936	77.871	83.799	85.082	1,5%
Dépenses	63.213	66.708	70.672	78.561	84.397	7,4%
Solde prévisionnel	13.406	12.229	7.199	5.238	685	-86,9%

Source : LF 2015, 2016, 2017, 2018 et 2019

204.L'évolution des prévisions des recettes et des dépenses des CST, en 2019, est due principalement à celle des CAS, dont les recettes et les dépenses prévisionnelles ont progressé, à l'instar des exercices antérieurs, respectivement de 1,8% et 9,7% par rapport à 2018, et qui demeurent la composante principale des CST.

Le tableau, ci-dessous retrace l'évolution des recettes et des dépenses des catégories des CST entre 2018 et 2019.

Tableau #56 : Evolution des recettes et des dépenses prévisionnelles des catégories des CST

En MDH	Ressources 2018	Ressources 2019	Evolution	Dépenses 2018	Dépenses 2019	Evolution
CAS	72.824,2	74.115,4	1,8%	65.580,4	71.910,3	9,7%
CAOI	Mémoire	Mémoire	-	1.904,2	1.686,6	-11,4%
COM	101,0	100,0	-1,0%	Mémoire	Mémoire	-
CF	74,5	66,1	-11,3%	276,0	Mémoire	-
CDD	10.800,5	10.800,5	0,0%	10.800,5	10.800,5	0,0%
TOTAL	83.800,2	85.082,0	1,5%	78.561,1	84.397,4	7,4%

Source : LF 2015, 2016, 2017, 2018 et 2019

205.Rapportées aux recettes ordinaires prévues⁷¹ du budget général, les prévisions des recettes des CST ont représenté, en 2019, 34% soit 2 points de pourcentage de moins qu'une année auparavant. De même, les prévisions des dépenses des CST ont représenté, en 2019, 27% des dépenses ordinaires prévues du budget général, soit le même niveau enregistré en 2018. Le tableau ci-dessous retrace cette évolution sur la période 2015-2019.

Tableau #57 : Evolution du poids des prévisions des CST en comparaison avec le BGE

En MDH	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne
Ressources des CST (1)	76.619	78.936	77.871	83.799	85.082	80.461
Recettes ordinaires du BGE (2)	200.113	212.412	222.282	234.920	253.423	224.630
Taux (1) / (2)	38%	37%	35%	36%	34%	36%
Dépenses des CST (3)	63.213	66.708	70.672	78.561	84.397	72.710
Dépenses ordinaires et d'investissement du BGE (4)	275.413	283.612	278.781	291.255	317.023	289.217
Taux (3) / (4)	23%	24%	25%	27%	27%	25%

Source : LF 2015, 2016, 2017 et 2018

⁷¹ Tableau d'équilibre de la loi de finances.

206. Après la diminution du solde des CST en 2018, due au versement de 24 MMDH du CAS "Dons des pays du CCG" au profit du budget général, le solde des CST a repris sa tendance haussière en 2019. En effet, le solde cumulé a progressé de 9% par rapport à 2018. Le tableau suivant illustre cette évolution sur la période 2015-2019.

Tableau #58 : Evolution des recettes et dépenses réalisées des CST (MDH)

En MDH	2015	2016	2017	2018	2019
Recettes	77.796	90.247	95.161	92.369	100.249
Dépenses émises	66.179	76.375	81.383	109.786	90.018
Solde	11.617	13.872	13.778	-17.416	10.231
Solde cumulé	110.145	122.786	136.564	117.040	127.271
Taux de croissance du solde cumulé	-	10%	11%	-14%	9%

Source : LR 2015, 2016 et 2017, PLR 2018 et données TGR 2019

2. Les recettes

207. Les ressources des CAS constituent l'essentiel des ressources des CST. En effet, en 2019, les prévisions des ressources des CAS se sont établies à 74.115 MDH, soit 87% de l'ensemble des ressources des CST.

Le tableau, ci-dessous, retrace l'évolution du poids des ressources des CAS par rapport aux CST entre 2015 et 2019.

Tableau #59 : Poids des ressources des CAS dans les ressources des CST (en MDH)

Désignation	2015	2016	2017	2018	2019
Ressources CAS (1)	65.909	66.949	66.949	72.824	74.115
Ressources CST (2)	76.619	78.936	77.871	83.799	85.082
Taux (1)/(2)	86%	85%	86%	87%	87%

Source : LF 2015, 2016, 2017, 2018 et 2019

208. En 2019, les réalisations des recettes des CAS se sont établies à 84.734 MDH⁷², soit un taux de réalisation de 114%, en hausse d'environ 7,5% par rapport à 2018 qui a enregistré un montant de 78.799 MDH.

2.1. Relèvements conséquents des plafonds de charges

209. Conformément au principe de l'annualité, les recettes prévisionnelles des CAS, inscrites au niveau de la loi de finances, ne prennent pas en considération les soldes reportés des

⁷² Situation provisoire établie par la TGR : Rapport semestriel sur l'exécution de la loi de finances – 2^{ème} semestre 2019

années antérieures. Ces soldes constituent des recettes supplémentaires qui sont intégrées en cours d'exercices par des arrêtés de relèvement des plafonds de charges.

210. Néanmoins, force est de constater la permanence de ces relèvements dans le temps et leur ampleur qui s'expliquent par le caractère structurel du niveau élevé des soldes reportés des CAS et, dans une moindre mesure, par le dépassement des recettes réalisées par rapport à celles prévues. En 2019, le taux de relèvement des plafonds de charges s'est établi à 128% contre 160% une année auparavant.

Le tableau, ci-dessous, retrace les relèvements de plafonds de charges des CAS entre 2015 et 2019.

Tableau #60 : Relèvements des plafonds de charges des CAS (En MDH)

Année	Plafond de charges au titre de la LF	Plafond de charges au titre du dernier programme d'emploi	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
2018	65.580	170.558	160%	2,6
2019	74.115	169.288	128%	2,3

Source : MEF

211. Les principaux CAS concernés par ces augmentations importantes des plafonds de charges, en 2019, figurent dans le tableau ci-dessous.

Tableau #61 : CAS avec les relèvements de plafonds de charges les plus importants (En MDH)

CAS	Plafond de charges au titre de la LF 2019	Plafond de charges au titre du dernier PE	Coefficient multiplicateur
Fonds de la réforme agraire	5	623	124,67
Fonds de soutien à la sûreté nationale	30	1.042	34,73
Fonds national pour l'action culturelle	20	571	28,55
Fonds national de soutien à la recherche scientifique et au développement technologique	23	603	26,8
Fonds de service universel de télécommunications	200	3.484	17,42
Masse des services financiers	350	5.051	14,43
Fonds de solidarité des assurances	800	10.936	13,67
Fonds spécial pour le soutien des établissements pénitentiaires	120	1.615	13,45
Fonds de remploi domanial	1.040	13.102	12,6

Source : MEF, Calcul Cour des comptes

Réponse MEFRA

Si on considère uniquement le report de solde libre à l'engagement (i.e. : soustraire les reports de crédits des reports de solde), on s'aperçoit que le taux de relèvement est moins prononcé qu'il y paraît. A titre d'illustration, les reports de crédits au titre des années 2018 et 2019 se sont chiffrés à 12,25 MMDH et 14,2 MMDH respectivement. Par conséquent, le taux de relèvement net du report de crédits s'est établi à 110% au lieu de 128% en 2019 et à 141% au lieu de 160% en 2018.

CAS du MEFRA :

L'abstraction faite des soldes reportés lors de la fixation des plafonds des charges initiaux des CAS suivants : Fonds de la Réforme Agricole, Masse des Services Financiers, Fonds de Solidarité des Assurances et Fonds de Remploi Domestique, ne correspond en aucun cas à une minoration des plafonds des charges, mais tient au contraire au souci de confier au Législateur des moutures de programmes d'emploi établies d'après des hypothèses plausibles quant aux recettes à encaisser au cours de l'année budgétaire, d'autant plus que les natures formant la majorité des recettes des CAS sus évoqués revêtent un caractère cyclique et tributaire des aléas afférents à des paramètres multiples, dont la prévision ne saurait être une tâche aisée (niveau de l'activité économique, indice des prix à la consommation, tendance de la dépense nationale,...), nous citons, entre autres, à titre d'illustration les natures suivantes : recouvrements opérés au titre des amendes, pénalités, majorations de droits, intérêts et indemnités de retard de la fiscalité ; produits de la vente des immeubles domestiques ; part revenant au compte sur le produit de la taxe sur les assurances ;

Ainsi, la correction en cours d'exercice des estimations initiales par la prise en compte des soldes reportés a été souvent invoquée comme pratique prudente de la part des services ordonnateurs. Le surplus de crédits y découlant étant logé dans les rubriques : « crédits non programmés » dont l'utilisation obéit à une appréciation de l'opportunité des dépenses proposées pour engagement de la part desdits ordonnateurs.

Cas du Fonds national pour l'action culturelle (FNAC) :

L'augmentation importante du plafond de charges s'explique essentiellement par le report de solde d'un montant de 216 MDH et des recettes exceptionnelles de 126 MDH réalisées par le CAS en 2019, contre 16 MDH au titre de 2018.

2.2. Des CAS alimentés par des dotations budgétaires

212. En 2019, les recettes réalisées des CAS se sont élevées à 74.115 MDH en recul de 6% par rapport à 2018. Cette année a été marquée par une diminution (11,3%) des dotations budgétaires qui représentent 29% des recettes des CAS.

Le tableau, ci-dessous, retrace l'évolution des recettes des CAS entre 2015 et 2019.

Tableau #62 : Répartition des recettes réalisées des CAS, période 2015-2019

Désignation	2015	2016	2017	2018	2019
Recettes propres	53.231	57.173	52.625	54.181	52.289
Evolution	-	7,4%	-8,0%	3,0%	-3,5%
Dotations budgétaires – BGE	12.379	17.666	22.045	24.617	21.826
Evolution	-	42,7%	24,8%	11,7%	-11,3%
Recettes totales réalisées	65.909	66.949	66.949	78.798	74.115

Source : MEF/TGR et DB – Calcul Cour des comptes

Réponse MEFRA

Les CAS constituent des supports budgétaires privilégiés pour la mise en œuvre des programmes d'envergure des politiques publiques, qui nécessitent la mobilisation des montants colossales s'étalant sur plusieurs années. Dans ce cas, la spécificité des CAS permet de décrire les opérations d'investissement tout en assurant leur continuité d'une année budgétaire à l'autre, et de garder ainsi trace de leur évolution (article 25 de la LOF).

De même, la poursuite à un rythme accéléré de l'effort d'investissement consacré aux grands chantiers d'infrastructures et aux stratégies sectorielles, tout en alliant convergence et complémentarité des politiques publiques conformément aux Hautes Instructions Royales, nécessite la contribution de chaque département aux fonds dédiés à la mise en œuvre des programmes y afférents, moyennant des quote-part versées annuellement depuis leur budget, selon les engagements conclus dans le cadre des conventions.

213. En 2019, les dotations budgétaires au profit des CAS se sont établies à 21,8 MMDH contre 24,6 MMDH en 2018. Ces dotations proviennent des budgets d'investissement des ministères à hauteur de 55% et des chapitres des charges communes (fonctionnement et investissement) pour 30%.

Le tableau ci-dessous présente la répartition de ces dotations en 2019.

Tableau #63 : Ventilation des versements budgétaires aux CAS (En MDH)

Chapitre	Crédits ouverts	Crédits modifiés	Débloques
Fonctionnement – Ministères	1.506	3.473	3.460
Fonctionnement - Charges communes	310	755	641
Total Fonctionnement	1.816	4.228	4.101
Investissement – Ministères	9.348	13.406	11.906
Investissement - Charges communes	5.800	5.820	5.820
Total Investissement	15.148	19.226	17.726
Total	16.964	23.454	21.826

Source : Situation MEF/DB

214. Ainsi, la loi de finances 2019 a prévu des versements au profit des CAS à hauteur d'environ 17 MMDH qui ont été augmentés de 38% pour atteindre 23,5 MMDH. Cette augmentation résulte principalement de virements opérés au sein des budgets des départements.

Réponse MEFRA

Les versements au profit des CST au titre du budget général ont connu une augmentation de 6.490 MDH par rapport aux crédits ouverts de la LF 2019. Cette augmentation résulte principalement des ouvertures de crédits réalisés par des arrêtés du ministre chargé des finances, ayant totalisé un montant de 4.593 MDH (soit 71% du total des mouvements de crédits effectués) suivi des autres mouvements dont les virements.

Les décisions de versements effectuées depuis les CAS vers le BGE et vice versa soumises au visa préalable de la Direction du Budget, sont scrupuleusement scrutées pour établir leur légalité et opportunité au regard des procédures législatives et réglementaires, des supports juridiques et des pièces comptables y afférents. Les projets de décisions de virement ayant pour objet l'alimentation de la ligne émettrice de crédits au profit du BGE l'ont été et ils ont fait l'objet des diligences nécessaires au niveau de ladite Direction pour en attribuer le visa.

215. Par ailleurs, les charges communes continuent d'alimenter les CAS par des versements qui devraient être programmés, en début d'exercice, dans les budgets des départements ordonnateurs des CAS concernés par ces dotations.

216. En outre, l'exécution de la LF 2019 fait ressortir des versements depuis les CAS vers le BG à hauteur de **6,5 MMDH** répartis entre les CAS suivants :

Tableau #64 : Versements des CAS vers le BG en 2019 (En MDH)

CAS	Versement du CAS au BG
Part des CT dans le produit de la TVA	4.100,2
Fonds Spécial Routier	1.249,0
Fonds d'appui à la cohésion sociale	750,0
Fonds de lutte contre les effets des catastrophes naturelles	183,8
Fonds de emploi domanial	120,0
Fonds pour le développement rural et des zones de montagnes	98,5
Fonds de modernisation de l'administration publique	5,2
Total	6.506,6

Source : Situation MEF/DB

Réponse MEFRA

Les versements des CAS au profit du BG sont dans la plupart des cas effectués pour être ensuite reversés au profit d'autres CAS à travers des versements du BG. En d'autres termes, le BG constitue un support de passage et ne bénéficie pas définitivement de ces versements effectués conformément aux dispositions de l'article 27 de la LOF et de l'article 11 de son décret d'application. En effet, les opérations de versements de CAS en CAS sont inscrites dans leurs textes de création, comme c'est le cas pour :

-Le CAS « Part des CT dans le produit de la TVA » qui alimente par construction le CAS « Financement des dépenses d'équipement et de la lutte contre le chômage » et le « Fonds d'Accompagnement des Réformes du Transport Routier Urbain et Interurbain ». Ces versements représentent les contributions des collectivités territoriales ;

-Le « Fonds d'appui à la cohésion sociale» qui alimente le « Fonds de soutien à l'initiative nationale pour le développement humain (INDH) » par des versements au titre de la mise en œuvre du programme « Tayssir » destiné à la lutte contre l'abandon scolaire, et de l'aide directe aux femmes veuves en situation de précarité,...

217. Ainsi, force est de constater que certains CAS sont ainsi à la fois émetteurs et récipiendaires de versements du BG :

Tableau #65 : Mouvements entre les CAS et le BG en 2019 (En MDH)

CAS	Versement du CAS au BG	Versement du BG au CAS
Part des CT dans le produit de la TVA	4.100,2	98,5
Fonds de lutte contre les effets des catastrophes naturelles	183,8	300,0
Fonds de emploi domanial	120,0	418,0
Fonds pour le développement rural et des zones de montagnes	98,5	3.522,0
Fonds de modernisation de l'administration publique	5,2	20,0
Total	4.507,7	4.358,5

Source : Situation MEF/DB

Réponse MEFRA

Cas du Fonds pour le développement rural et des zones de montagne :

Le montant de 98,5 MDH s'agit de la contribution des départements de l'agriculture et de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire, au programme de développement intégré du tourisme rural et de nature (Qariati) dans les régions de Dakhla Oued Eddahab, Guelmim Oued Noun et Laayoune Sakia Al Hamra.

Sur les 3.522 MDH versés en 2019 au CAS, le montant de 3.422 MDH représente les contributions des départements ministériels concernés par le programme de réduction des disparités territoriales et sociales dans le monde rural. Le reliquat soit près de 101 MDH correspond à des opérations de développement intégré de l'espace rural réalisées en partenariat avec les différents partenaires.

2. Les dépenses

218. En 2019, les prévisions des dépenses des CAS se sont établies à 71.910 MDH, soit 83% de l'ensemble des dépenses des CST, en augmentation d'environ 10% par rapport à 2018. Le tableau, ci-dessous, retrace l'évolution du poids des dépenses des CAS par rapport aux CST entre 2015 et 2019.

Tableau #66 : Part des prévisions de dépenses des CAS dans l'ensemble des CST (en MDH)

En MDH	2015	2016	2017	2018	2019
Plafond de charges CAS (3)	52.313	54.779	58.712	65.580	71.910
Plafond de charges CST (4)	63.213	66.708	70.672	78.561	84.397
Taux (3) / (4)	83%	82%	83%	83%	85%

Source : LF 2015, 2016, 2017, 2018 et 2019

2.1. Imputation de dépenses du personnel sur certains CAS

219. Malgré le caractère dérogatoire de l'imputation des dépenses de personnel sur les CAS, conformément à l'article 28 de la LOF⁷³, des dépenses de cette nature continuent à être imputées sur les programmes d'emploi d'un certain nombre de comptes. Le tableau, ci-dessous, retrace certains CAS supportant des dépenses de personnel.

Tableau #67 : CAS supportant des dépenses de personnel (En MDH)

Intitulé du CAS	Dépenses imputées	Crédits inscrits aux PE ⁷⁴
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.	1.032
Fonds de lutte contre la fraude douanière		976
Fonds provenant des dépôts au Trésor		441
Fonds Spécial pour le Soutien des Juridictions	Allocations spéciales et forfaitaires prévues par la réglementation en vigueur, servies aux fonctionnaires et agents des greffes.	120

Source : Programmes d'emploi des CAS

Réponse MEFRA

Un nombre limité de CAS prennent en charges certaines dépenses de fonctionnement qui ne sont pas programmées au niveau du budget général, notamment les dépenses du personnel directement impliqué dans la gestion de leurs crédits. En effet, l'octroi des indemnités occasionnelles (allocations spéciales et forfaitaires servies aux agents de greffes, indemnité d'alimentation et indemnités horaires pour service de nuit effectué par les agents du corps national de la protection civile) par ces CAS constitue une dérogation autorisée sous condition par la LOF. Cependant, lesdites dépenses ont un impact financier très limité par rapport aux crédits inscrits aux programmes d'emploi. A titre d'exemple, le CAS «intitulé

⁷³ "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."

⁷⁴ Les PE, au titre de l'exercice 2019, des CAS dont l'ordonnateur est le MEF n'ont pas été communiqués. Les montants inscrits reprennent les crédits programmés en 2018.

Fonds de soutien aux services du contrôle des prix et des stocks de sécurité » qui retrace les opérations afférentes au fonctionnement des services de la concurrence, du contrôle des prix et des stocks de sécurité, prévoit à son débit (conformément au texte de création), la prise en charge des dépenses afférentes aux primes, à répartir entre les agents de la réglementation et ceux chargés des enquêtes du contrôle des prix selon la réglementation en vigueur.

L'imputation des dépenses de personnel au titre des primes et indemnités au niveau des CAS « Masse des services financiers », Fonds de lutte contre la fraude douanière et Fonds provenant des dépôts au Trésor est en accord avec l'ambition même du Législateur cristallisée dans leurs textes de créations respectifs, et visant à favoriser le désintéressement des fonctionnaires du Département ordonnateur et leur intégrité lesquelles sont des pré-requis sine qua non à l'exercice des métiers de recouvrement, de maniement, d'exécution et de contrôle des deniers publics.

2.2. Imputation aux CAS de dépenses relevant du BGE

220. Comme cité dans les rapports antérieurs sur l'exécution du budget, les programmes d'emploi de certains CAS comprennent des programmes similaires à ceux prévus dans le cadre du BGE. En effet, les dépenses de fonctionnement et d'investissement qui y sont imputées ne diffèrent pas de celles imputées au budget général. Ceci est de nature à remettre en cause la pertinence de leur individualisation dans les CAS, notamment au vu de leur caractère dérogatoire au principe de l'unité budgétaire.

221. C'est le cas à titre d'illustration, du fonds spécial pour le soutien des établissements pénitentiaires, le fonds national de développement du sport, le fonds national pour l'action culturelle, etc.

Le tableau, ci-dessous, cite certains CAS ayant des programmes similaires à ceux imputés au budget général du département ordonnateur.

Tableau #68 : CAS dont les dépenses pourraient être imputées au BGE

CAS	Programme d'emploi	Département	Morasse BGE
Fonds national de développement du sport	<p>Programme : sport de haut niveau</p> <p>Projets :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contribution de l'Etat à l'organisation des manifestations sportives - Construction et équipement des stades - Aménagement et réhabilitation des installations sportives - Programme de réalisation des centres sportifs de proximité 	Jeunesse et sport	<p>Programme : sport de haut niveau</p> <p>Projets :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contribution de l'Etat à la réalisation des infrastructures sportives - Contribution de l'état à l'organisation des manifestations sportives - Programme de réalisation des centres sportifs de proximité
Fonds national pour l'action culturelle	<p>Programme 807 : patrimoine culturel</p> <p>Projets :</p> <ul style="list-style-type: none"> 10- identification et connaissance du patrimoine culturel 20- protection et sauvegarde du patrimoine culturel 	Culture et communication	<p>Programme 820 : pilotage et gouvernance</p> <p>Projets :</p> <ul style="list-style-type: none"> 60- musées, monuments, sites historiques, centres de recherche du patrimoine, études et recherches archéologiques
Fonds spécial pour le soutien des établissements pénitentiaires	<p>Programme 312 : politique pénitentiaire et de réinsertion des détenus :</p> <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 - 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 	Délégation générale à l'administration pénitentiaire et à la réinsertion	<p>Programme 312 : politique pénitentiaire et de réinsertion des détenus</p>

CAS	Programme d'emploi	Département	Morasae BGE
Masse des services financiers	Programme 118 : Mobilisation et recouvrement des recettes fiscales Projets : 10- support et pilotage 30 lutte contre la fraude fiscale et recouvrement 40- modernisation de l'administration fiscale	Economie et finances	Programme 115 : politique économique et stratégie des finances publiques Projet 10 soutien de la politique budgétaire Programme 116 : facilitation, sécurisation des échanges et protection du consommateur Projets 10- condition de travail et accueil des usagers 20- facilitation des échanges Programme 117 : exécution de la dépense publique, recouvrement et tenue de la comptabilité publique Projets 10- productivité et conditions de travail 20- exécution des dépenses de l'état Programme 118 : Mobilisation et recouvrement des recettes fiscales Projets 10- qualité de service 20- appréhension de la matière fiscale et lutte contre la fraude fiscale et recouvrement
Fonds de lutte contre la fraude douanière	Programme 116 : facilitation, sécurisation des échanges et protection du consommateur Projets : 10- support et pilotage 30- optimisation de l'action en recouvrement des créances publiques		
Fonds provenant des dépôts au Trésor	Programme 117 : exécution de la dépense publique, recouvrement et tenue de la comptabilité publique Projets : 10- support et pilotage 50- modernisation des services de la trésorerie générale du royaume		

Source : Morasses budgétaires et programmes d'emploi

Réponse MEFRA

Quoique dotés de presque les mêmes natures de dépenses, la programmation des projets et actions au niveau des supports budgétaires ne saurait être laissée au seul arbitraire des services ordonnateurs et est, de fait, soumise à un examen méticuleux de la part de la Direction du Budget priorisant l'imputation des dépenses au niveau du BGE, en tant que procédé de droit commun.

Cas du Fonds national de développement du sport (FNDS) :

Il y a lieu de préciser que les dépenses afférentes au suivi des travaux de construction des infrastructures sportives et à l'assistance technique, ont été créées pour honorer les frais de maître d'ouvrage délégué (Agence Nationale des Equipements Publics) portant sur la construction des trois grands stades (Tanger, Agadir et Marrakech), et ce conformément à la convention signée entre le Fonds Hassan II, le Ministère de la Jeunesse et des Sports, le Ministère de l'Equipement et des Transports, et que le FNDS a été retenu comme support budgétaire pour le financement de ces opérations.

Cas du Fonds national pour l'action culturelle (FNAC) :

S'agissant des rubriques (constructions, impression et insertion...) imputées sur le FNAC, il y a lieu de rappeler qu'elles portent sur des actions liées à la préservation et au sauvegarde du patrimoine et monuments historiques, dont les dépenses peuvent être supportées par le fonds, conformément aux dispositions du texte de son création (en débit : - Les frais d'entretien, de restauration et d'équipement des monuments et sites historiques et des établissements culturels).

Recommandations

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

- *Engager une étude sur l'affectation des recettes aux CAS dans la perspective de la Révision des quotités des taxes qui leur sont destinées en ne leur affectant que les ressources nécessaires pour la couverture de leurs charges.*
- *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 des supports budgétaires.*
- *Poursuivre l'effort de rationalisation du nombre de CAS et éliminer progressivement les dépenses qui pourraient être imputées au budget général, notamment celles du personnel, en respectant les dispositions prévues par la LOF.*

Commentaire MEFRA

-Plafonner les soldes cumulés reportables.

Selon l'article 28 de la loi organique relative à la loi de finances, le solde de chaque compte spécial est reporté d'année en année et il est toujours créditeur. De plus, Il n'y pas de disposition juridique qui exige le plafonnement des soldes reportables.

L'existence de ces soldes est tributaire du rythme de recouvrement des recettes affectées aux CAS et de l'engagement des dépenses y afférentes. Ainsi, l'engagement des dépenses des CAS se fait sur la base des recettes de l'année conformément au principe de l'annualité budgétaire, cela ne veut pas dire que le solde reporté est libre de tout engagement. Il en résulte parfois des niveaux de soldes des CAS jugés important, ceci devrait être relativisé en prenant en considération le niveau d'engagements contractés.

-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 des supports budgétaires.

La loi organique n°130-13 n'a pas prévu une catégorisation des dépenses de CST en dépenses d'investissement et de fonctionnement. Par conséquent, la présentation actuelle des programmes d'emplois des CAS fait apparaître de façon indistiguée les dépenses d'investissement et de fonctionnement. Cependant, afin de pouvoir mieux appréhender l'effort global d'investissement consenti par l'Etat, la Direction du Budget désigne pour chaque ligne budgétaire au niveau des CAS

un code économique qui permet de déceler la nature économique de la dépense. Ainsi, une quantification exacte et sincère de l'effort d'investissement peut être dégagée.

-Poursuivre l'effort de rationalisation du nombre de CAS en éliminant progressivement les dépenses qui pourraient être imputées au budget général, notamment celles du personnel, en respectant les dispositions prévues par la LOF.

A rappeler également que l'effort de rationalisation du nombre de CAS est poursuivi. Ainsi, depuis les années 2000, le nombre des CST a connu une forte baisse, passant de 156 comptes en 2001 à 67 en 2019. A ce propos, il convient de signaler, qu'un comité des CST a été mis en place depuis plusieurs années au niveau de la Direction du Budget, composé des directions relevant du MEF concernées (TGR, DTFE, DDE et DB). Il se tient périodiquement au siège de la Direction du Budget, notamment à l'occasion de la préparation du projet de loi de finances. A l'issue de ses travaux, des propositions de création, de suppression, de fusion ou de modification des CST sont soumises à l'appréciation de la hiérarchie, et des décisions sont prises à leur sujet à l'occasion de l'élaboration du PLF de l'année suivante.

Certains CAS non dotés actuellement en dépenses de personnel et pouvant éventuellement jouir de dérogations annuelles au niveau des lois de finances, n'ont pas été dotés en dépenses de personnel depuis plusieurs années. A titre d'exemple, les fonds «part des CT dans le produit de la TVA » et « de soutien à la sûreté nationale » n'ont pas été dotés depuis 2011 et 2008 respectivement. Et le fonds de soutien à la gendarmerie royale n'a pratiquement jamais été doté en dépenses de personnel.

V. Les services de l'Etat gérés de manière autonome

1. Aperçu général

222. En 2019, le nombre des services de l'Etat gérés de manière autonome (SEGMA) s'est établi à 204, soit le même nombre qu'une année auparavant. L'année 2019 a connu la création de trois nouveaux services, à savoir : les écoles nationales d'architecture d'Agadir et d'Oujda (ministère de l'habitat et de la politique de la ville) et le centre hospitalier provincial Mediouna (ministère de la santé).

223. Parallèlement, trois services ont été supprimés, à savoir : la division de la coopération (ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la formation des cadres et de la recherche scientifique), le service de l'accréditation et de la métrologie (ministère de l'industrie, du commerce et des nouvelles technologies), et le théâtre Mohammed VI d'Oujda (ministère de la culture et de la communication).

224. Le secteur social concentre 77,9 % des SEGMA, intervenant principalement dans les domaines de la santé (44,1%) et de l'enseignement et la formation professionnelle (29,9%). Le tableau, ci-dessous, retrace la répartition des SEGMA par secteur et par domaine d'intervention en 2019.

Tableau #69 : Répartition des SEGMA par secteur et domaine d'intervention en 2019

Secteur	Domaine d'intervention	Nombre	%
Social	Santé	90	44,1
	Enseignement et de la formation professionnelle	61	29,9
	Activités récréatives	4	1,9
	Autres actions sociales	4	1,9
Total		159	77,9
Economique	Transports, eau et autres infrastructures économiques	19	9,3
	Agriculture, pêche et forêt	4	1,9
	Autres actions économiques	13	6,4
Total		36	17,6
Autres	Pouvoirs publics et services généraux	9	4,4
Total général		204	100,0

Source : Rapports sur les SEGMA accompagnant les projets de lois de finances

225. Les recettes et les dépenses des SEGMA, entre 2015 à 2019, se présentent comme suit :

Tableau #70 : Evolution des recettes et des dépenses des SEGMA entre 2015 et 2019

En MDH	2015	2016	2017	2018	2019
Recettes	6.915	8.287	7.628	8.134	7.626
Dépenses	2.617	3.648	2.949	2.850	3.280
Solde	4.298	4.639	4.679	5.284	4.346

Source : Lois de règlements 2015 à 2017, rapport sur les SEGMA accompagnant le PLF 2020 pour 2018 et situations de la direction du budget et de la TGR pour l'année 2019

2. Les recettes

2.1. Des prévisions de recettes insuffisamment maîtrisées

226. En 2019, les recettes des SEGMA ont été de l'ordre de 7.626 MDH, soit un taux de réalisation de la prévision de la loi de finance de 270%. Par rapport à 2018, ces recettes ont enregistré une baisse de 508 MDH (-6%).

227. Sur la période 2015-2019, les recettes des SEGMA ont dépassé le double des prévisions (2,66 fois en moyenne). En effet, le rapport entre les recettes réalisées et les prévisions a connu des fluctuations importantes sur ladite période confirmant la non maîtrise des prévisions des recettes des SEGMA.

Le tableau, ci-dessous retrace l'évolution des recettes réalisées et des prévisions entre 2015 et 2019.

Tableau #71 : Evolution des taux de réalisation des recettes des SEGMA entre 2015 et 2019

En MDH	2015	2016	2017	2018	2019
Prévisions (LF) (1)	3.002	3.006	2.943	2.819	2.811
Réalisations (2)	6.915	8.287	7.628	8.134	7.626
(2) / (1)	2,3	2,8	2,6	2,9	2,7

Source : Lois de finances et lois de règlement 2015 à 2017, rapport accompagnant le projet de lois de finances 2020, Calcul Cour des comptes

2.2. Une part des recettes propres conforme à la LOF

228. En 2019, les recettes propres ont représenté 76% des recettes autorisées par la loi de finances, soit une moyenne de 75% sur la période 2016-2019. Cette part est conforme aux exigences de l'article 21 de la LOF qui 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 retrace l'évolution de la part des recettes propres par rapport au total des recettes autorisées pour les SEGMA sur la période 2016-2019⁷⁵.

⁷⁵ Sachant que les dispositions de l'article 21 sus-évoqué s'applique individuellement à chacun des SEGMA.

Tableau #72 : Part des recettes propres des SEGMA entre 2016 à 2019 (En MDH)

Année	Total recettes Autorisées L F(1)	Recettes Propres (2)	Taux
2016	3.006	2.262	75%
2017	2.943	2.211	75%
2018	2.819	2.121	75%
2019	2.811	2.128	76%

Source : Lois de finances annuelles, calcul Cour des comptes

3. Les dépenses

3.1. Relèvements conséquents des plafonds de charges

229. A l'instar des années antérieures, les dépenses des SEGMA ont connu des relèvements de plafonds de charges conséquents, par rapport à l'autorisation de la loi de finances de l'année 2019 avec un taux d'augmentation de 171%.

Le tableau, ci-dessous, retrace les modifications des plafonds des charges des SEGMA entre 2015 et 2019.

Tableau #73 : Relèvement des plafonds des charges des SEGMA entre 2015 et 2019 (En MDH)

Année	Prévisions LF	Plafond définitif	Taux d'augmentation
2015	3.002	8.189	173%
2016	3.006	7.499	149%
2017	2.943	6.458	119%
2018	2.819	7.290	159%
2019	2.811	7.610	171%

Source : Lois et projet de lois de règlement et situation TGR (2019), calcul Cour des comptes.

230. Le plafond de charges des dépenses d'exploitation au titre de la LF 2019 s'est établi à 2.015,1 MDH alors que le plafond de charges définitif a été de 3.917,1 MDH, avec une augmentation de crédits de 1.902 MDH, soit un écart de 94%.

231. Les SEGMA qui ont connu les relèvements les plus importants de leurs plafonds de charges sont ceux relevant du ministère des affaires étrangères et de la coopération (288%), le ministère du travail et de l'insertion professionnelle (270%) et le ministère de l'équipement, du transport, de la logistique et de l'eau (242%).

232. En termes de montant, les SEGMA relevant du ministère de la santé viennent en premier ordre des grandes augmentations avec plus de 630 MDH, suivi par le ministère de l'équipement, du transport, de la logistique et de l'eau avec plus de 514 MDH et l'administration de la défense nationale avec 288 MDH.

Réponse MEFRA

La comparaison entre le plafond initial et l'augmentation du plafond de charge qui intervient après constatation du report de solde, mérite d'abord d'être nuancée en prenant en considération les données suivantes :

-Une grande partie des reports de solde est constituée par des reports de crédits relatifs à des engagements comptables effectués par l'ordonnateur concerné.

-La partie libre de ce report de solde comporte parfois des engagements illicites relatifs à des conventions de partenariat, dont la programmation s'effectue dans la durée, en fonction de la mise en œuvre des clauses contractuelles et de l'avancement des projets.

Dans le même ordre d'idées, les plafonds de charges fixés dans la loi de finances reflètent l'approche de prudence mise en œuvre pour éviter de donner des possibilités d'engagement, supérieures au rythme de constatation et de centralisation des recettes des SEGMA. A ce titre, une fois la visibilité, par rapport aux recettes de l'année, est avérée et constatée à travers la situation de report de solde, les services concernés des ministères procèdent à la programmation de leur besoins effectifs, sachant que le reliquat est, soit budgétisé en tant que crédit non programmé ou, le cas échéant, versé à la deuxième partie (investissement) conformément aux textes réglementaires.

233. Le plafond de charges des dépenses d'investissement au titre de la LF 2019 s'est établi, quant à lui, à 796,4 MDH alors que le plafond de charges définitif a été de 3.693,2 MDH avec une augmentation de crédits de 2.896,8 MDH, soit une augmentation de 364%.

234. Les SEGMA qui ont connu les relèvements les plus importants de leurs plafonds de charges sont ceux relevant du ministère de l'économie et des finances (5262%), le ministère de la culture et de la communication (767%) et le ministère du travail et de l'insertion professionnelle (539%).

235. En termes de montant, les SEGMA relevant du ministère de l'équipement du transport de la logistique et de l'eau se placent en tête des grandes augmentations avec plus de 1.758 MDH, suivi par le ministère de l'économie et des finances avec plus de 342 MDH et le ministère du tourisme de l'artisanat du transport aérien et de l'économie sociale avec 211 MDH.

Réponse MEFRA

Pour ce qui est des relèvements des plafonds de charges des dépenses d'investissement, les mêmes arguments cités pour l'augmentation des plafonds de charges des dépenses d'exploitation sont valables.

Ministère de l'équipement, du transport de la logistique et de l'eau

De surcroît, il convient de signaler que pour le METLE, deux SEGMA accusent des reports de solde importants, en l'occurrence la « DGAC » et la « DTR-SR, ce qui fait augmenter leur plafonds de charges respectifs. Les éléments de réponse justifiant cette situation peuvent être résumés comme suit :

-Pour le SEGMA « DGAC », un montant substantiel a été constaté avant 2018 relatifs à des arriérées de recettes versées par l'ONDA. Ce versement a impacté les plafonds de charge des années d'après. Par ailleurs, ce solde a largement diminué en fin 2019, et il est appelé à

diminuer davantage en 2020 et 2021 eu égard aux engagements à honorer dans le cadre des conventions de promotion du transport aérien interne.

-Pour la DTR-SR, le montant du report de solde correspond en grande partie à des engagements comptables et conventionnels pris par cette entité (contrat de concession des permis de conduire et cartes grise, achat de radars, formations des conducteurs professionnels, programme de renouvellement des véhicules acté par la loi de Finances sur la période (2018-2023)). A signaler également que ce SEGMA a été supprimé par la loi de Finances 2020 et que son report de solde, constaté à fin 2019 a été versé au BGE. De même, l'ensemble de ces engagements ont été transférés à l'Agence Nationale de Sécurité Routière.

Ministère du Travail et de l'Insertion Professionnelle

Il y a lieu de rappeler que le SEGMA en question « Division de la formation » avait connu pendant la période 2015-2018 un changement d'attributions, en vertu de la loi de finances 2015 et des lois le régissant (décret n°2.15.615 du 27 juin 2016, arrêté conjoint du ministre de l'Emploi et des affaires sociales et du ministre de l'Economie et des Finances n° 16.2712 du 1 septembre 2016 fixant les rémunérations des services rendus, arrêté conjoint portant institution d'une régie de recettes du 21-6-2018). De ce fait, les plafonds de charges proposés dans le cadre du PLF 2019 ont tenu compte de la difficulté d'estimer le niveau de recettes et de dépenses du budget 2018, pendant cette phase de redémarrage pour le SEGMA, sachant que les premières recettes n'ont été encaissées qu'à partir de juillet 2018.

Ainsi, le plafond de charges dudit SEGMA est passé de 300.000 DH en exploitation et de 100.000 DH en investissement au titre de la LF 2019, à respectivement 1.106.848,44 DH en exploitation et 639.044 DH en investissement fin 2019.

3.2. Un faible niveau d'exécution des dépenses

236. En 2019, les dépenses des SEGMA ont été de 3.280 MDH, dont 2.054 MDH en exploitation et 1.226 MDH en investissement, soit des taux de réalisation de la dépense respectivement de 83% et 33%.

Le tableau, ci-dessous, reprend les dépenses des SEGMA en 2019 par rapport à leurs plafonds de charges.

Tableau #74 : Dépenses d'exploitation et d'investissement des SEGMA en 2019 (En MDH)

En MDH	Plafond des charges définitif	Dépenses exécutées	Taux de réalisation
Dépenses d'exploitation	3.917	2.054	83%
Dépenses d'investissement	3.693	1.226	33%
Total	7.610	3.280	43%

Source : TGR- Rapport semestriel sur l'exécution de la loi de finances 2019

237. En effet, l'année 2019 confirme le constat de faible exécution des dépenses des SEGMA, surtout les dépenses d'investissement. Ainsi, sur la période 2015-2019, si les dépenses ont représenté en moyenne 105% des plafonds de charges initiaux, autorisés par la loi de finances, le niveau d'exécution des plafonds de charges définitifs est en moyenne de 41%.

Le tableau ci-dessous illustre l'évolution du niveau d'exécution des dépenses des SEGMA entre 2015 et 2019.

Tableau #75 : Evolution des taux de réalisation des dépenses des SEGMA en MDH

Année	Réalizations	Par rapport au LF		Par rapport aux plafonds définitifs	
		Plafond de charge initial	Taux de réalisation	Plafond de charge définitif	Taux de réalisation
2015	2.617	3.002	87%	8.189	32%
2016	3.648	3.006	121%	7.499	49%
2017	2.949	2.943	100%	6.458	46%
2018	2.850	2.819	101%	7.290	39%
2019	3.280	2.811	117%	7.610	43%

Source : Lois de règlement 2015 à 2016 et situation TGR (2019)

Réponse MEFRA

En 2019, les émissions au titre des dépenses d'investissement des SEGMA se sont établies à 1226 MDH, en hausse de 69,6% ou de 503 MDH par rapport à leur niveau enregistré en 2018 (soit 723 MDH). Comparées aux prévisions initiales, les émissions ont atteint 154% comme taux de réalisation contre 91% l'année dernière. Cette grande évolution s'inscrit bien dans le cadre de la ligne d'amélioration du rythme d'exécution des dépenses d'investissement des SEGMA recommandée par le rapport.

Recommandations

Concernant les SEGMA, la Cour des comptes recommande de :

- Améliorer les prévisions des recettes des SEGMA inscrites dans les lois de finances annuelles.*
- Prendre des mesures pour améliorer les recettes propres des SEGMA afin de renforcer l'autonomie financière de ces services et réduire les dotations d'équilibre.*
- Améliorer le taux d'exécution des dépenses d'investissement.*

Liste des tableaux

Tableau #1 : Résultats de l'exécution du budget de 2019 par composante	4
Tableau #2 : Recettes recouvrées et dépenses exécutées en 2019 par nature	4
Tableau #3 : Résultats détaillés de l'exécution du budget de l'année 2019.....	5
Tableau #4 : Evolution de l'encours de la dette des EEP garantie par l'Etat.....	10
Tableau #5 : Evolution des recettes ordinaires entre 2010 et 2019.....	15
Tableau #6 : Rapprochement entre les prévisions et les réalisations des recettes fiscales en 2019	18
Tableau #7 : Evolution de la part des recettes fiscales dans les recettes ordinaires	20
Tableau #8 : Evolution des recettes fiscales par nature 2018-2019	20
Tableau #9 : Evolution des recettes fiscales par type d'impôts entre 2018 et 2019.....	21
Tableau #10 : Concentration des recettes de l'IS et de la TVA au titre de l'année 2019.....	26
Tableau #11 : Part des recettes des principales régions dans les recettes fiscales de 2019.....	27
Tableau #12 : Différence entre les recettes brutes et les recettes nettes de 2019.....	27
Tableau #13 : Répartition des principales taxes parafiscales par EEP en 2018 (En MDH).....	28
Tableau #14 : Evolutions enregistrées en matière de remontées des EEP entre 2018 et 2019	30
Tableau #15 : Evolution des différentes autres recettes non fiscales	31
Tableau #16 : Evolution des opérations de financement classées parmi les recettes non fiscales	32
Tableau #17 : Evolution du nombre des dépenses fiscales sur la période 2014-2019	34
Tableau #18 : Principaux secteurs bénéficiaires des dépenses fiscales (2018/2019).....	36
Tableau #19 : Répartition des dépenses fiscales par type d'impôt (2018/2019)	37
Tableau #20 : Dépenses fiscales les plus importantes en termes de coût en 2019.....	37
Tableau #21 : Les dépenses globales exécutées en 2019 comparativement à 2018.....	39
Tableau #22 : Evolution de l'effectif du personnel civil de l'Etat et des postes budgétaires.....	41
Tableau #23 : Evolution des dépenses de personnel entre 2015 et 2019	42
Tableau #24 : Crédits ouverts et réalisations des charges sociales entre 2018 et 2019	42
Tableau #25 : Dépenses retraitées du personnel entre 2018 et 2019	43
Tableau #26 : Evolution des dépenses en MDD entre 2017 et 2019	44
Tableau #27 : Evolution des modifications apportées aux crédits MDD.....	45
Tableau #28 : Répartition des fonds de concours par département en MDH.....	46
Tableau #29 : Taux d'engagement de certaines dépenses MDD réalisées sur fonds de concours	47
Tableau #30 : Crédits ouverts aux dépenses MDD des principaux ministères	48
Tableau #31 : Ventilation des crédits par nature de dépenses MDD de 2017 à 2019.....	49
Tableau #32 : Ventilation des crédits des subventions par bénéficiaire entre 2017 et 2019.....	49
Tableau #33 : Evolution des crédits ouverts à périmètre courant et à périmètre constant	50
Tableau #34 : Evolution des crédits des dépenses concernées par les mesures de rationalisation	51
Tableau #35 : Crédits ouverts et réalisations des dépenses de compensation entre 2018 et 2019.....	53
Tableau #36 : Ecart entre les données relatives aux dépenses de compensation en 2018 et 2019.....	53
Tableau #37 : Evolution des remboursements, dégrèvements et restitutions fiscaux 2017-2019.....	54
Tableau #38 : Répartition des DIDP par ligne sur la période 2016-2019 (En MDH).....	54
Tableau #39 : Exécution par ligne du chapitre DIDP (En MDH).....	55
Tableau #40 : Répartition des DIDP par ministère pour les années 2017, 2018 et 2019 en MDH.....	56
Tableau #41 : Dépenses ne revêtant pas le caractère imprévisible entre 2016 et 2019.....	57
Tableau #42 : Dépenses intégrées au niveau des budgets des ministères	58
Tableau #43 : Ministères bénéficiaires de prélèvement sur le chapitre DIDP dépassant leurs besoins.....	59
Tableau #44 : Crédits de paiement des principaux ministères entre 2017 et 2019	61
Tableau #45 : Les transferts vers les EEP et les CST en 2019.....	62

Tableau #46 : Répartition des transferts vers les CST en 2019 après intégration des charges communes.....	64
Tableau #47 : Répartition des transferts vers les EEP en 2019 par ministère et EEP.....	65
Tableau #48 : Crédits de paiement des principaux ministères en 2019	69
Tableau #49 : Evolution des crédits de report des principaux ministères entre 2018 et 2019	71
Tableau #50 : Engagements et émissions des dépenses d'investissement entre 2017 et 2019 en MDH	73
Tableau #51 : Engagements et émissions des dépenses d'investissement, en 2019, hors transferts	73
Tableau #52 : Le taux de réalisation des principaux ministères entre 2018 et 2019.....	75
Tableau #53 : Les principaux virements de crédits par rapport aux crédits ouverts en 2019	76
Tableau #54 : Evolution du nombre des CST par catégorie	79
Tableau #55 : Evolution des recettes et des dépenses prévisionnelles des CST entre 2015 et 2019 ...	79
Tableau #56 : Evolution des recettes et des dépenses prévisionnelles des catégories des CST.....	80
Tableau #57 : Evolution du poids des prévisions des CST en comparaison avec le BGE.....	80
Tableau #58 : Evolution des recettes et dépenses réalisées des CST (MDH).....	81
Tableau #59 : Poids des ressources des CAS dans les ressources des CST (en MDH)	81
Tableau #60 : Relèvements des plafonds de charges des CAS (En MDH).....	82
Tableau #61 : CAS avec les relèvements de plafonds de charges les plus importants (En MDH)	82
Tableau #62 : Répartition des recettes réalisées des CAS, période 2015-2019	84
Tableau #63 : Ventilation des versements budgétaires aux CAS (En MDH)	84
Tableau #64 : Versements des CAS vers le BG en 2019 (En MDH).....	85
Tableau #65 : Mouvements entre les CAS et le BG en 2019 (En MDH)	86
Tableau #66 : Part des prévisions de dépenses des CAS dans l'ensemble des CST (en MDH)	87
Tableau #67 : CAS supportant des dépenses de personnel (En MDH).....	87
Tableau #68 : CAS dont les dépenses pourraient être imputées au BGE.....	89
Tableau #69 : Répartition des SEGMA par secteur et domaine d'intervention en 2019	93
Tableau #70 : Evolution des recettes et des dépenses des SEGMA entre 2015 et 2019.....	94
Tableau #71 : Evolution des taux de réalisation des recettes des SEGMA entre 2015 et 2019.....	94
Tableau #72 : Part des recettes propres des SEGMA entre 2016 à 2019 (En MDH)	95
Tableau #73 : Relèvement des plafonds des charges des SEGMA entre 2015 et 2019 (En MDH).....	95
Tableau #74 : Dépenses d'exploitation et d'investissement des SEGMA en 2019 (En MDH).....	97
Tableau #75 : Evolution des taux de réalisation des dépenses des SEGMA en MDH	98

Liste des graphiques

Figure #1 : Trajectoire corrigée du déficit budgétaire.....	7
Figure #2 : Evolution de l'encours de la dette du Trésor (MDH)	8
Figure #3 : Evolution des parts des dettes intérieure et extérieure de 2009 à 2019 (MDH)	9
Figure #4 : Evolution du service de la dette entre 2009 et 2019 (En MDH).....	11
Figure #5 : Evolution du coût de la dette intérieure du Trésor entre 2008 et 2019 (En %).....	12
Figure #6 : Evolution de la durée de vie moyenne de la dette entre 2008 et 2019 (En années).....	13
Figure #7 : Présentation des taux d'évolution des recettes ordinaires (2010-2019).....	16
Figure #8 : Répartition des recettes fiscales de 2019 par sous-catégories.....	16
Figure #9 : Taux de réalisation des recettes fiscales sur la période 2010-2019	17
Figure #10 : Taux de réalisation par sous-catégorie de recettes fiscales.....	18
Figure #11 : Taux d'évolution des recettes fiscales à partir de 2015	19
Figure #12 : Courbes de tendances linéaires des progressions des principaux impôts de l'Etat.....	23
Figure #13 : Erosion de l'assiette fiscale totale en matière d'IS	24
Figure #14 : Erosion de l'assiette fiscale totale en matière de TVA	25
Figure #15 : Variations des taux d'évolution des recettes non fiscales (2012- 2019).....	30
Figure #16 : Evolution des mesures dérogatoires évaluées par rapport à celles recensées	35
Figure #17 : Crédits d'investissement ouverts par la LF entre 2015 et 2019	60
Figure #18 : Crédits de paiements des secteurs de l'enseignement et de la santé (En MDH)	62
Figure #19 : Evolution des charges communes entre 2015 et 2019	67
Figure #20 : Part de la ligne "Autres transferts" entre 2015 et 2019.....	68
Figure #21 : Evolution des crédits de report entre 2014 et 2019.....	70