



**Rapport préliminaire**  
**sur**  
**L'exécution du Budget de l'Etat**  
**\_Exercice 2016\_**

**Janvier 2018**



**Edition Cour des comptes 2018**

**Dépôt Légal : 2018MO0187**

**ISBN : 978-9954-9664-5-7**



## **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 2016.

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 12 juillet 2017. Les réponses sont parvenues à la Cour en date du 4 janvier 2018.

Le présent rapport a été délibéré par le Comité des programmes et des rapports en formation composée comme suit :

- M. Driss JETTOU, Premier président de la Cour des comptes, président ;
- M. Mohammed DIYER, Secrétaire général par intérim, membre ;
- M. Mohammed ESSAOUABI, Président de la première Chambre, membre ;
- M. Mohammed BASTAOUI, Président de la deuxième Chambre, membre ;
- M. Mohammed HADHOUDI, Président de la troisième Chambre, membre ;
- M. Mohammed Kamal DAOUDI, Président de la troisième Chambre, membre ;
- M. Brahim BENBIH, Président de la Chambre de discipline budgétaire et financière, membre ;
- M. Yahya BOUASSAL, Président de la Chambre d'appel, membre ;
- M. Abdellah BOULASSAFER, Président de la Chambre de déclaration obligatoire du patrimoine, de vérification des dépenses des opérations électorales et audit des comptes des partis politiques, membre ;
- M. Bouchaib BIBAT, Président de la chambre de vérification et de jugement des comptes, membre ;
- M. Abdelaziz KOULOUH, Rapporteur général, membre.

**Fait à Rabat le 4 janvier 2018**



## Table des matières

<i>Synthèse</i>	<b>1</b>
<i>Cadre général</i>	<b>7</b>
<b>I. Résultats de l'exécution du budget 2016</b>	<b>9</b>
<b>II. Les recettes</b>	<b>15</b>
1. Recettes fiscales	16
2. Recettes non fiscales	16
3. Résultat de gestion des CST	17
4. Crédit de TVA, problème structurel	18
<b>III. Les dépenses</b>	<b>23</b>
1. Structure des dépenses du budget	23
2. Dépenses du personnel	24
2.1. Evolution des effectifs et de la masse salariale	24
2.2. Retraitement des dépenses du personnel	27
2.3. Dépenses du personnel par rapport aux indicateurs macroéconomiques	29
3. Dépenses d'investissement	32
3.1. Classification budgétaire	32
3.2. Crédits de report	33
3.3. Exécution des crédits d'investissement	34
3.4. Crédits d'investissement ouverts au chapitre charges communes	35
3.5. Contraintes de détermination de l'effort d'investissement de l'Etat	38
<b>IV. Comptes spéciaux du Trésor et SEGMA</b>	<b>41</b>
1. Comptes spéciaux du Trésor	41
1.1. Aperçu général	41
1.2. Analyse des CST	43
1.3. Comptes d'affectation spéciale	45
1.4. Principaux constats	47
2. SEGMA	52
2.1. Evolution du nombre et des domaines d'intervention des SEGMA	52
2.2. Ressources et dépenses	53
<b>V. Dette publique</b>	<b>57</b>
1. Evolution et poids de l'encours de la dette	57
1.1. Dette du Trésor	57
1.2. Dette des autres entités publiques	59
1.3. Service de la dette du Trésor	60
2. Conditions de financement	63
2.1. Coûts	63
2.2. Risques financiers liés à la gestion de la dette du Trésor	64



## Liste des tableaux

<b>Tableau # 1 :</b> Résultats de l'exécution du budget de l'année 2016 _____	9
<b>Tableau # 2 :</b> Evolution et poids des recettes par catégorie _____	15
<b>Tableau # 3 :</b> Poids du solde des CST / solde budgétaire _____	18
<b>Tableau # 4 :</b> Montant du crédit de TVA cumulé par les EEP à fin 2016 _____	19
<b>Tableau # 5 :</b> Evolution du crédit de TVA / recettes fiscales _____	19
<b>Tableau # 6 :</b> Poids du crédit de TVA / Déficit budgétaire _____	20
<b>Tableau # 7 :</b> Poids des dépenses exécutées au titre des budgets des années 2015 et 2016 _____	23
<b>Tableau # 8 :</b> Evolution des effectifs civils pris en charge par le budget de l'Etat _____	25
<b>Tableau # 9 :</b> Evolution des postes budgétaires créés et supprimés _____	25
<b>Tableau # 10 :</b> Evolution de la masse salariale _____	25
<b>Tableau # 11 :</b> Dépenses du personnel de l'exercice 2016 / prévisions LF 2016 et résultats 2015 __	26
<b>Tableau # 12 :</b> Evolution des dépenses du personnel de 2012 à 2016 _____	26
<b>Tableau # 13 :</b> Evolution des cotisations sociales _____	27
<b>Tableau # 14 :</b> Dépenses de personnel des EPA subventionnés par l'Etat _____	28
<b>Tableau # 15 :</b> Total consolidé des dépenses de personnel _____	29
<b>Tableau # 16 :</b> Poids des dépenses de personnel / PIB _____	29
<b>Tableau # 17 :</b> Dépenses de personnel consolidées / PIB _____	30
<b>Tableau # 18 :</b> Evolution du poids des dépenses de personnel / total dépenses entre 2012 et 2016 _	30
<b>Tableau # 19 :</b> Dépenses de personnel retraitées / total dépenses 2015 et 2016 _____	31
<b>Tableau # 20 :</b> Importance des crédits de report _____	33
<b>Tableau # 21 :</b> Evolution du taux d'émission des crédits d'investissement _____	34
<b>Tableau # 22 :</b> Evolution des annulations de crédits d'investissement _____	35
<b>Tableau # 23 :</b> Evolution des crédits d'investissement inscrits au chapitre des charges communes _	36
<b>Tableau # 24 :</b> Evolution du taux d'émission des crédits inscrits au chapitre Charges communes- Investissement _____	38
<b>Tableau # 25 :</b> Evolution du taux d'exécution des crédits définitifs inscrits au chapitre charges communes - Investissement _____	38
<b>Tableau # 26 :</b> Evolution du nombre des CST par catégorie _____	42
<b>Tableau # 27 :</b> Evolution des recettes et dépenses des CST _____	43
<b>Tableau # 28 :</b> Emission et engagements des crédits disponibles des CST _____	44
<b>Tableau # 29 :</b> Evolution des crédits disponibles des CAS _____	45
<b>Tableau # 30 :</b> Recettes propres des principaux CAS _____	46
<b>Tableau # 31 :</b> Evolution des soldes de fin d'année des CAS _____	47
<b>Tableau # 32 :</b> Exemples de CST exécutant des dépenses relevant du BGE _____	49
<b>Tableau # 33 :</b> Répartition des SEGMA par département ministériel _____	52
<b>Tableau # 34 :</b> Variation des crédits des SEGMA entre 2010 et 2016 _____	54
<b>Tableau # 35 :</b> Importance des modifications des crédits des SEGMA _____	54
<b>Tableau # 36 :</b> Taux d'exécution des crédits des SEGMA / crédits définitifs _____	54
<b>Tableau # 37 :</b> Taux d'exécution des crédits des SEGMA _____	55
<b>Tableau # 38 :</b> Importances des crédits non consommées _____	56
<b>Tableau # 39 :</b> Dette des principaux EEP _____	60



## Liste des figures

<b>Figure # 1</b> : Poids des dépenses exécutées par nature en 2016 _____	23
<b>Figure # 2</b> : Répartition des crédits de paiement au titre des dépenses d'investissement _____	37
<b>Figure # 3</b> : Evolution des recettes et des dépenses des CST _____	43
<b>Figure # 4</b> : Evolution du solde cumulé des CST _____	45
<b>Figure # 5</b> : Taux d'émission des dépenses des SEGMA _____	55
<b>Figure # 6</b> : Evolution de l'encours de la dette du Trésor _____	57
<b>Figure # 7</b> : Evolution des dettes intérieure et extérieure _____	58
<b>Figure # 8</b> : Répartition de la dette extérieure du Trésor en 2016 _____	59
<b>Figure # 9</b> : Evolution du service de la dette du Trésor _____	61
<b>Figure # 10</b> : Evolution de la charge de la dette du Trésor _____	62
<b>Figure # 11</b> : Evolution des indicateurs de coût de la dette du Trésor _____	63
<b>Figure # 12</b> : Part du court terme dans la dette du Trésor _____	64
<b>Figure # 13</b> : Evolution de la durée de vie moyenne de la dette _____	65



## Liste des abréviations

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

OCP SA	Office chérifien des phosphates
ONCF	Office National des Chemins de Fer
ONDA	Office national des aéroports
ONEE	Office national de l'électricité et de l'eau potable
PIB	Produit Intérieur Brut
PLF	Projet de loi de finances
PME	Petite et moyenne entreprises
RAM	Royal air Maroc
RAMED	Régime d'Assistance Médicale
RCAR	Régime Collectif d'Allocation de Retraite
SEGMA	Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome
SGG	Secrétariat Général du Gouvernement
TCAM	Taux de croissance annuel moyen
TGR	Trésorerie Générale du Royaume
TMP	Taux moyen pondéré à l'émission
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

## Synthèse

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

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

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

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

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

### ▪ **Eléments explicatifs du déficit budgétaire**

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

- Les recettes fiscales réalisées ont été en dessous des prévisions d'un montant de 2,1 MMDH ;
- Les droits de douane ont dépassé les prévisions de 1,2 MMDH, performance imputée aux recettes réalisées suite aux opérations de contrôle et de redressement engagées par l'ADII ayant procuré au Trésor un montant supplémentaire de 2,8 MMDH ;
- Les recettes réalisées suite aux contrôles menés par la Direction générale des impôts ont totalisé 12 MMDH. Il en découle que les recettes réalisées suite aux actions de contrôle et de vérification s'élèvent à près de 15 MMDH, soit 7,9 % du total des recettes fiscales réalisées en 2016 ;
- Les remboursements et restitutions effectués ont totalisé 9,4 MMDH ;
- Les recettes non fiscales ont été en deçà des prévisions, écart dû essentiellement aux dons provenant de certains pays du Conseil de Coopération du Golfe qui ont atteint 7,2 MMDH, contre 13 MMDH inscrits au budget.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

enregistre des niveaux bien supérieurs. Il culmine à 64,3 % du budget de fonctionnement et 12,7 % du PIB.

### ▪ **Dépenses d'investissement**

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

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

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

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

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

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

### ▪ **Comptes spéciaux du Trésor**

Les comptes spéciaux du Trésor sont une composante du budget de l'Etat contribuant à la mise en œuvre des orientations du Gouvernement. Ils représentent plus 20 % du total du budget. La Loi organique relative à la loi de finances les définit comme des supports budgétaires dédiés à des opérations spécifiques ne pouvant, de par leur nature, être

incluses dans le budget général de l'Etat, ou à assurer la continuité de certaines actions d'une année à l'autre ou encore pour garder la traçabilité des opérations s'étalant sur plusieurs exercices.

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

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

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

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

## ▪ **SEGMA**

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

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

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

## ▪ Situation de la dette

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

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

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

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

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

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

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

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

## Recommandations :

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

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

## Cadre général

1. La Constitution du Royaume dispose, dans son article 147, que "la Cour des comptes est l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques du Royaume". Il ajoute qu'elle "a pour mission la protection des principes et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes de l'Etat et des organismes publics".
2. Le même article dispose qu'elle est "chargée d'assurer le contrôle supérieur de l'exécution de la loi de finances".
3. Partant de ce cadre, la Cour des comptes vient d'entamer, à travers ce rapport, un processus d'accompagnement de l'exécution de la loi de finances.
4. Il importe de souligner que l'élaboration de ce rapport a été basée essentiellement sur les informations publiées par le ministère de l'économie et des finances et celles demandées aux différents services de ce ministère et à d'autres organismes publics.
5. Pour réaliser le présent rapport, la Cour des comptes a procédé à des comparaisons entre les prévisions et les réalisations et analysé les écarts. Elle a également examiné les documents accompagnant les projets de lois de finances pour les années 2016 et 2017 et les publications régulières du ministère se rapportant à la situation des finances publiques<sup>1</sup>.
6. A ce sujet, il importe de souligner que les informations sur la base desquelles le présent rapport a été élaboré étaient encore provisoires. Il importe également de rappeler que certaines données figurant sur les situations des charges et des ressources du Trésor diffèrent de celles figurant sur les projets des lois de finances et des lois de règlement en raison des retraitements.
7. De même, pour les besoins d'analyse de certains aspects, la Cour a demandé des informations complémentaires aux différentes structures du ministère ainsi qu'à certains entreprises et établissements publics.
8. Enfin, la Cour s'est inspirée des expériences internationales en la matière.
9. Le budget de l'exercice 2016, arrêté par la loi de finances n°70-15 publiée le 21 décembre 2015, a été construit sur la base des hypothèses suivantes<sup>2</sup> :
  - Taux de croissance : 3,0 % ;
  - Cours du pétrole : 61 \$/baril ;
  - Cours du gaz naturel : 450 \$/T.
10. L'objectif projeté, en termes de déficit budgétaire, a été fixé à 3,5 % du PIB.
11. Selon les données provisoires communiquées par le MEF<sup>3</sup>, l'exécution du budget de l'année 2016 s'est soldée par un déficit d'un taux de 4,1 % du PIB, s'élevant à 40,6 MMDH<sup>4</sup> contre 36,6 MMDH prévus, d'où un écart de 4 MMDH.

---

<sup>1</sup> Notes de conjoncture, publications sur la dette ...

<sup>2</sup> Note de présentation du projet de loi de finances pour l'année 2016

<sup>3</sup> Direction du Trésor et des finances extérieures - Note de conjoncture, Résultats préliminaires de l'année 2016, avril 2017, données provisoires et TGR - Statistiques des finances publiques, décembre 2016

<sup>4</sup> Y compris recettes de privatisation

12. La croissance du PIB quant à elle, a affiché un taux de 1,1 % contre 3 % retenu lors de l'élaboration des prévisions budgétaires.
13. Le cours moyen du gaz naturel en 2016 a été de 350 \$/T contre 450 \$/T retenus au moment de l'élaboration du projet de loi de finances, soit une différence de - 23 %. Quant au cours moyen du pétrole (Brent) enregistré en 2016, il a été de 43,6 \$/baril, soit -29 % par rapport aux prévisions.
14. Le budget, tel qu'adopté par le Parlement, a prévu des recettes d'un total de 364.855 MDH, répartis comme suit :
- Recettes du budget général de l'Etat : 282.912 MDH
  - dont recettes d'emprunt : 70.500 MDH
  - Recettes des SEGMA : 3.006 MDH
  - Recettes des comptes spéciaux du Trésor : 78.937 MDH
15. Les prévisions budgétaires, en termes de charges, ont été arrêtées à un total de 388.917 MDH réparties comme suit :
- BGE - dépenses de fonctionnement, dont : 188.619 MDH
    - Dépenses du personnel : 106.776 MDH
    - matériel et dépenses diverses : 35.101 MDH
    - charges communes- fonctionnement : 38.182 MDH
    - Remboursements, dégrèvements et restitution fiscaux : 5.260 MDH
    - dépenses imprévues et dotations provisionnelles : 3.300 MDH
  - Dépenses d'investissement : 61.392 MDH
  - Dépenses des SEGMA : 3.006 MDH
  - Dépenses des CST : 66.708 MDH
  - Service de la dette : 69.192 MDH
    - amortissement de la dette à MLT : 40.907 MDH
    - intérêts et commissions : 28.285 MDH
16. Le présent rapport traite, en termes de constats et de recommandations, des aspects suivants :
- Résultats de l'exécution du budget 2016 ;
  - Recettes ;
  - Dépenses ;
  - CST et SEGMA ;
  - Situation de la dette publique.

## I. Résultats de l'exécution du budget 2016

17. Les résultats de l'exécution du budget de 2016, comparativement à ceux de 2015 et aux prévisions de la loi de finances et à l'exercice 2015, se présentent comme suit :

**Tableau # 1: Résultats de l'exécution du budget de l'année 2016<sup>5</sup>**

(En MDH)

Rubriques	Résultats 2015	Prévisions LF 2016	Résultats 2016	Ecart / LF		Ecart / 2015	
				en MDH	En %	en MDH	en %
<b>1. Recettes ordinaires</b>	<b>211 162</b>	<b>222 156</b>	<b>218 922</b>	<b>-3 234</b>	<b>-1,5%</b>	<b>7 761</b>	<b>3,7%</b>
Recettes fiscales	182 254	191 695	189 639	-2 056	-1,1%	7 385	4,1%
Recettes non fiscales yc dons des CCG	25 536	27 161	25 961	-1 200	-4,4%	426	1,7%
Recettes de certains CST (FSR et FSP)	3 372	3 300	3 322	22	0,7%	-50	-1,5%
<b>2. Dépenses globales</b>	<b>259 555</b>	<b>264 774</b>	<b>263 823</b>	<b>-951</b>	<b>-0,4%</b>	<b>4 268</b>	<b>1,6%</b>
Dépenses du personnel	103 003	106 776	104 320	-2 456	-2,3%	1 317	1,3%
Dépenses de biens et services	56 593	61 033	55 064	-5 969	-9,8%	-1 529	-2,7%
Intérêts de la dette	27 291	28 285	27 100	-1 185	-4,2%	-191	-0,7%
Charges de la compensation	13 977	15 550	14 097	-1 453	-9,3%	120	0,9%
Investissement yc FSR	58 691	53 130	63 242	10 112	19,0%	4 551	7,8%
<b>3. Solde des CST</b>	<b>7 181</b>	<b>6 000</b>	<b>4 338</b>	<b>-1 662</b>	<b>-27,7%</b>	<b>-2 843</b>	<b>-39,6%</b>
<b>4. Déficit yc privatisation</b>	<b>41 125</b>	<b>36 618</b>	<b>40 562</b>	<b>3 944</b>	<b>10,8%</b>	<b>-563</b>	<b>-1,4%</b>
<b>Taux/PIB</b>	<b>4,2%</b>	<b>3,5%</b>	<b>4,1%</b>				
<b>Déficit hors privatisation</b>	<b>41 168</b>	<b>36 618</b>	<b>42 097</b>	<b>5 479</b>	<b>15%</b>	<b>929</b>	<b>2,3%</b>
<b>Taux/PIB</b>	<b>4,2%</b>	<b>3,5%</b>	<b>4,2%</b>				
<b>PIB</b>	<b>982 223</b>	<b>1 035 214</b>	<b>1 014 977</b>				

Source : MEF - DTFE

18. En 2016, les recettes ordinaires réalisées ont totalisé un montant de 218.922 MDH, réparties comme suit :

- Recettes fiscales : 189.639 MDH
- Recettes non fiscales (yc dons CCG) : 25.961 MDH
- Recettes de certains CST<sup>6</sup> : 3.322 MDH

19. Quant aux dépenses, elles ont été d'un total de 263.823 MDH, se répartissant comme suit :

<sup>5</sup> Une différence est à constater entre les données du tableau figurant sur la situation des finances publiques publiée par la DTFE-MEF et les données figurant au projet de la loi de règlement pour l'année 2015 et les données de la loi de finances 2016. Cette différence est due au retraitement, par la DTFE, du tableau d'équilibre des ressources et charges de l'Etat tel qu'il figure au niveau de la loi de finances

<sup>6</sup> Fonds de soutien des prix et Fonds spécial routier

- Dépenses de personnel	: 104.320 MDH
- Dépenses d'investissement (yc FSR)	: 63.242 MDH
- Dépenses de biens et services	: 55.064 MDH
- Charges de la compensation	: 14.097 MDH
- Intérêts et commissions de la dette	: 27.100 MDH <sup>7</sup>

20. Par rapport à 2015, le déficit global de l'année 2016 a enregistré une amélioration de 563 MDH. En effet, à fin 2016, le déficit budgétaire s'élève à 40.562 MDH, soit 4,1 % du PIB. Ce déficit a dépassé les prévisions de la loi de finances de 4.000 MDH, soit une différence de 10,8 %.
21. Ces réalisations montrent des écarts avec les hypothèses retenues au moment de l'élaboration du projet de la loi de finances.
22. Par ailleurs, l'année 2016 a enregistré un taux croissance du PIB de 1,1 %, contre 3 % prévus, notamment à cause de la sécheresse qui a caractérisé l'année agricole.

**Réponse du MEF :**

L'augmentation du taux du déficit hors privatisation à 4,1% du PIB ne tient pas uniquement à la baisse du taux de croissance, mais également à d'autres facteurs non liés à la croissance et qui ont eu un impact sur aussi bien les recettes que les dépenses.

23. Les recettes ordinaires ont été inférieures de 3.234 MDH par rapport aux prévisions du fait d'écarts au niveau des recettes fiscales, des droits de douane et des recettes non fiscales.
24. Les recettes fiscales réalisées ont été inférieures aux prévisions d'un montant de 2.056 MDH. Cet écart trouve son explication dans le rendement des impôts indirects, particulièrement la TVA intérieure (- 2.462 MDH), des impôts directs, notamment l'impôt sur les sociétés (- 1.013 MDH) et des droits d'enregistrement et de timbre (- 690 MDH).
25. Les droits de douane quant à eux, ont dépassé les prévisions budgétaires de plus de 1.172 MDH. Cette performance est surtout imputable aux recettes réalisées suite aux actions de contrôle et de redressement engagées par l'ADII ayant procuré au Trésor un montant supplémentaire de 2.810 MDH.
26. Par contre, les recettes non fiscales réalisées ont été en dessous de ce qui a été prévu dans le budget. L'écart provient essentiellement des dons consentis par certains pays du CCG. Ces recettes ont été de 7.233 MDH contre 13.000 MDH prévues dans la Loi de finances.
27. D'un autre côté, les dépenses intègrent le montant des restitutions fiscales d'un total de 9.359 MDH budgétisées à hauteur 5.260 MDH, soit une différence de 4.099 MDH. Ces dépenses à caractère évaluatif ont été budgétisées pour la première fois suite à la création d'un chapitre dédié (LOF, art.14 et 42).

<sup>7</sup> dont 23.318 MDH au titre de la dette intérieure et 3.782 MDH au titre de la dette extérieure

28. Le déficit budgétaire de l'année 2016 n'intègre pas les dettes du Trésor envers les entreprises au titre du même exercice, notamment en termes de crédit de TVA, de crédit d'IS et d'autres dettes. A fin 2016, le crédit de TVA calculé par les services de la DGI pour l'année 2016 a été de 1.336 MDH, et le cumul a atteint 28.393 MDH contre 27.057 MDH une année auparavant.
29. L'opération de remboursement du crédit de TVA consacrée par le décret n°2.15.135 du 31 Mars 2015, a certes visé l'apurement du crédit cumulé, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le 31 décembre 2013, compris entre 20 MDH et 500 MDH. Cependant, elle ne désengage en rien l'Etat du crédit de TVA dû aux contribuables concernés. De même, les dettes de l'Etat vis-à-vis de certains EEP, autres que celles liées au crédit de TVA, envers OCP SA, ADM, ONEE, ONCF, ONDA et RAM totalisent un montant de 7.064 MDH. Elles se rapportent au crédit d'IS, aux engagements pris par l'Etat dans le cadre des contrats-programmes et à des prestations réalisées et non encore réglées. Si la variation de ces dettes de 2015 à 2016 était prise en compte dans le calcul, elle impacterait le déficit budgétaire de l'exercice.
30. La LOF a érigé la sincérité en principe devant présider à l'élaboration et à la communication des informations budgétaires et comptables. Or, le ministère de l'économie et des finances ne fait pas ressortir l'ensemble des données relatives à la dette et engagements du Trésor dans les rapports accompagnant les PLF et dans les communications régulières sur la situation des finances de l'Etat.

**Réponse du MEF :**

Les résultats d'exécution tels que commentés dans le rapport présentent les dépenses sur une base nette des remboursements, dégrèvements et restitutions, lesquels continuent d'être imputés sur les recettes et ce, pour permettre la comparaison avec les années antérieures à 2016.

Le cadre juridique de l'opération de remboursement des crédits de TVA n'a pas étendu le bénéfice de cet avantage à tous les opérateurs, mais seulement à ceux dont le crédit est inférieur ou égal à 500 M.DH.

Les remboursements fiscaux étant des dépenses, ils sont enregistrés sur la base des émissions dûment visées par les comptables et non sur la base des droits constatés (ou charges dues), et ce conformément à l'article 32 de la LOF sus-évoquée.

Par ailleurs, ce stock cumulé de TVA qui figure au niveau des bilans des contribuables comme créances sur l'Etat n'engage en rien ce dernier tant qu'il n'a pas été attesté par les comptables publics sur la base des justificatifs nécessaires.

En vertu des règles d'enregistrement en vigueur, il ne s'agit pas de dettes au vrai sens du terme dans la mesure où ces montants ne portent pas sur des dépenses ayant fait l'objet d'émission et sont en instance de règlements.

De plus, les transferts aux EEP sont débloqués au vu des besoins de trésorerie de ces entités et ce, en vue d'optimiser la gestion de la trésorerie publique dans son ensemble.

L'absence d'une comptabilité tenue sur la base des droits constatés n'entache en rien la sincérité des informations budgétaires communiquées.

Il reste, bien entendu, qu'une telle comptabilité présente l'avantage d'assurer une harmonie avec les systèmes comptables applicables dans les autres secteurs macroéconomiques (entreprises du secteur privé, secteur monétaire, balance des paiements et comptabilité nationale).

31. Concernant les dépenses ordinaires, des écarts (en moins) d'un montant total de 11.063 MDH, ont été constatés par rapport aux prévisions. Ils ont concerné les rubriques suivantes :
- Dépenses de personnel : 2.456 MDH
  - Dépenses de biens et services : 5.969 MDH
  - Charges de la compensation : 1.453 MDH
  - Intérêts et commissions relatifs à la dette : 1.185 MDH
32. De même, un écart de 8.148 MDH a été enregistré au niveau de dépenses relatives à l'amortissement de la dette.
33. A ce titre, il y a lieu de constater que le calcul du déficit selon l'approche adoptée ne prend pas en considération certaines données, telles que les dettes dues par l'Etat à des entreprises au titre du crédit de TVA, les dettes générées par l'excédent des paiements au titre de l'IS, ainsi que les dettes nées des transactions commerciales réalisées mais non encore payées par l'Etat.
34. A titre d'illustration, l'analyse des données fournies par la Direction générale des impôts fait ressortir que le total des dettes dues aux entreprises et établissements publics en 2016, s'élève à près de 28,5 MMDH au titre du crédit TVA et de 7 MMDH sous forme d'arriérés de paiement. Ces dettes concernent essentiellement OCP, ADM, ONEE, ONCF, ONDA et Royal air Maroc.
35. Malgré l'effort déployé par la Direction générale des impôts pour l'apurement de ces arriérés au titre des années 2015 et 2016, l'enveloppe globale de ces dettes restent élevée. Ceci aggrave les charges financières des établissements et entreprises publics concernés et met en difficultés les entreprises du secteur privé cocontractantes, surtout les PME, ce qui impacte négativement l'activité économique dans son ensemble.

### ***Recommandation # 1.***

*La Cour des comptes recommande au MEF d'améliorer ses communications et ses publications par des informations complémentaires permettant de mieux cerner la situation réelle des comptes publics en termes de recettes, de dépenses et d'engagements.*

*Ces informations permettraient de mieux appréhender les marges de manœuvre, les contraintes et les risques qui pèsent sur finances de l'Etat.*



## II. Les recettes

36. Les recettes ordinaires réalisées en 2016 ont atteint un total de 218.922 MDH contre 222.156 MDH prévues par la loi de finances dégageant une différence en moins de 3.234 MDH, soit - 1,5 %. Par rapport à 2015, les recettes réalisées ont augmenté de 7.385 MDH, soit une amélioration de 3,7 %.
37. Entre 2012 et 2016, les recettes ordinaires du budget de l'Etat ont évolué comme suit :

**Tableau # 2 : Evolution et poids des recettes par catégorie**

(En MDH)

Rubriques	2012	2013	2014	2015	2016	LF 2016	Ecart / LF 2016	Ecart / 2015
<b>PIB</b>	<b>847 881</b>	<b>897 923</b>	<b>923 696</b>	<b>982 223</b>	<b>1 014 977*</b>	<b>1 035 214*</b>	-	-
Recettes globales	201 628	206 199	214 962	211 162	218 922	222 156	-1,5%	3,7%
Evolution	-	2,3%	4,2%	-1,8%	3,7%			
Recettes globales / PIB	23,8%	23,0%	23,3%	21,5%	21,6%			
Recettes fiscales – BGE**	176 068	174 187	176 158	182 254	189 639	191 695	-1,1%	4,1%
Recettes fiscales - part CT	22 431	22 500	22 028	23 077	26 880			
Pression fiscale sans part CT	20,8%	19,4%	19,1%	18,6%	18,7%			
Pression fiscale***	23,4%	21,9%	21,5%	20,9%	21,3%			
Recettes non fiscales	22 266	28 916	35 536	25 536	25 961	27 161	-4,4%	1,7%
Evolution		29,9%	22,9%	-28,1%	1,7%			
Dons pays CCG	0	5 166	13 120	3 716	7 233	13 000	-44,4%	94,6%
Part CCG / recettes non fiscales	0%	17,9%	36,9%	14,6%	27,9%			

**Source :** MEF - Calcul Cour des comptes

\*Prévisions ; \*\* Les chiffres publiés par le MEF font état des recettes fiscales nettes des versements au profit des collectivités territoriales ; \*\*\* La pression fiscale susmentionnée ne comprend pas la fiscalité locale, ni les recettes fiscales et parafiscales collectées via certains CST et des EEP.

38. Les recettes globales réalisées en 2016 ont augmenté par rapport à 2015 de 3,7 % alors qu'elles ont enregistré une baisse de 1,5 % par rapport aux prévisions de la loi de finances de l'année, et ce malgré les recettes encaissées suite aux actions de contrôle et de vérifications menées par l'ADII et la DGI.

## 1. Recettes fiscales

39. Les recettes fiscales du budget général de l'Etat se composent comme suit :

- Impôts directs : 84.795 MDH
- Impôts indirects : 79.180 MDH
- Droits de douane : 9.074 MDH
- Droits d'enregistrement et timbre : 16.590 MDH

40. Les recettes fiscales réalisées suite aux actions de contrôle et de vérification ont totalisé près de 15 MMDH, dont 12 MMDH encaissées par la DGI et 2,8 MMDH par l'ADII. Ce total a représenté 7,9 % du total des recettes fiscales réalisées en 2016.

41. Les remboursements et restitutions effectués par la DGI ont totalisé 9.359 MDH dont 8.107 MDH au titre de la TVA intérieure et 1.111 MDH au titre de l'IS.

42. Par rapport au PIB, les recettes fiscales ont enregistré un tassement depuis 2012. Elles ont baissé, sur la période, d'approximativement 2,2 %. Si l'on neutralise l'effet des recettes provenant des actions de contrôle et de vérification qui ont atteint 1,5 % du PIB en 2016, la contraction sera plus importante.

43. Quant à la pression fiscale<sup>8</sup>, elle s'est stabilisée depuis 2012. En 2016, elle s'est établie à 21,3 %. Ce taux n'intègre pas la fiscalité locale, ni les recettes fiscales et parafiscales collectées via certains CST et des EEP.

### Réponse du MEF :

Les recettes fiscales sont effectivement présentées nettes des transferts aux collectivités territoriales et, également, lesquels sont décrits au niveau des comptes spéciaux du Trésor concernés. Elles sont également nettes des remboursements, dégrèvements et restitutions. La recommandation de présenter ces recettes en brut ne permet pas à elle seule de rendre compte du poids réel de la fiscalité. La méthodologie d'évaluation du poids de la fiscalité appelle un élargissement de la couverture des recettes fiscales pour tenir compte de celles affectées à certains comptes d'affectation spéciale, des recettes fiscales propres des collectivités territoriales et du produit des taxes parafiscales bénéficiant à certains organismes publics.

## 2. Recettes non fiscales

44. Les recettes non fiscales se décomposent comme suit :

- Recettes de monopole : 8.185 MDH
- Recettes de privatisation : 570 MDH
- Autres recettes : 17.206 MDH

---

<sup>8</sup> Recettes fiscales / PIB

45. Depuis 2012, les recettes de monopole des établissements publics et des participations financières de l'Etat se sont inscrites dans une tendance baissière. En 2016, les produits remontés au Trésor par les EEP ont été inférieurs à ceux réalisés en 2015 de 771 MDH, soit une baisse de 8,6 % et par rapport aux prévisions de la loi de finances pour l'année 2016 de 145 MDH.
46. Cette situation s'explique particulièrement par les faits suivants :
- CDG n'a pas remonté de part de bénéfices au Trésor en 2016 alors qu'en 2015 elle avait versé 340 MDH ;
  - IAM a remonté des dividendes de 1.426 MDH, contre 1.647 MDH en 2015 ;
  - Les autres EEP ont remonté ensemble 2.623 MDH alors qu'en 2015 ils avaient versé 3.818 M DH, soit - 1.195 MDH ou -31,3 %.
47. OCP SA remonte régulièrement des dividendes. En 2016, elle a remonté 2.000 MDH, contre 1.000 MDH en 2015 ;
48. Quant aux autres recettes, provenant essentiellement des dons des pays du CCG, elles ont enregistré une nette augmentation par rapport à 2015. Ces dons sont passés de 3.717 MDH à 7.233 MDH, soit une augmentation de 94,6 %. Par rapport aux prévisions, ils ont accusé une baisse de 5.767 MDH, soit 56 %.

### **3. Résultat de gestion des CST**

49. Pour le calcul du solde ordinaire, les recettes de certains CST sont intégrées parmi les recettes ordinaires de l'exercice, notamment le fonds spécial routier et le fonds de soutien des prix. En 2015 et 2016, les recettes de ces deux comptes ont oscillé autour de 3.300 MDH par an.
50. De même, les comptes d'affectation spéciale dégagent systématiquement un solde excédentaire. En 2016, ce solde a été de 4.338 MDH.
51. Le solde annuel des CST est pris en compte dans le calcul du déficit budgétaire après déduction des dépenses d'investissement. Ce solde a oscillé pendant les trois derniers exercices autour de 5.600 MDH.
52. Si l'on rapporte le solde des CST au déficit du budget, il se dégage, que sur les trois derniers exercices, ce solde y a représenté 13 % en 2014, 17,5 % en 2015 et 10,7 % en 2016.

**Tableau # 3 : Poids du solde des CST / solde budgétaire***(En MDH)*

<b>Libellé</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Solde annuel des CST	5 396	7 181	4 338
Déficit budgétaire	41 598	41 125	40 562
Soldes CST / Déficit budgétaire en %	13,0%	17,5%	10,7%

**Source :** MEF – Calcul Cour des comptes

**Réponse du MEF :**

Conformément à l'article 28 de la LOF, le solde de chaque compte spécial est reporté d'année en année. Ces comptes sont toujours créditeurs.

La problématique du cumul des soldes de certains CST est due essentiellement aux contraintes que peut générer l'exécution de certains grands projets programmés dans le cadre de ces CST. En effet, cette souplesse accordée par la LOF à ces comptes en matière de report de solde, a pour but d'assurer l'accompagnement sur le plan financier des projets et opérations dont l'exécution s'étale sur plusieurs années.

Cependant, il y a lieu de noter que les soldes des CST ne sont pas totalement libres mais contiennent des engagements importants relatifs aux projets et aux opérations susmentionnés. Par exemple, selon les données du PLR 2015, le solde des CST en 2015 (qui est de 102 MMDH) contient des engagements d'un montant de 85 MMDH.

[Par ailleurs,] la prise en compte du solde des CST dans le calcul du déficit budgétaire ne constitue pas un élément d'ajustement, mais une correction des dépenses. En effet, sachant que les dépenses du budget général intègrent des transferts aux CST, la soustraction du solde des CST revient en fait à consolider les dépenses des CST avec celles du budget général pour ne tenir compte que des dépenses de la partie de leurs dépenses financée sur leurs recettes propres. Autrement, les transferts aux CST seraient prises en compte doublement, au niveau du budget général et au niveau des CST.

#### **4. Crédit de TVA, problème structurel**

53. En janvier 2007, il a été procédé à l'annulation de l'exonération permanente des biens d'investissement et d'équipement remplacée par une exonération temporaire au cours des 24 premiers mois d'activité, délai porté à 36 mois par la loi de finances pour l'année 2015.
54. Cet amendement a exclu les entreprises engagées dans des programmes d'équipement à long terme du bénéfice de l'exonération de la TVA au titre de leurs investissements engendrant ainsi une situation structurellement créditrice vis-à-vis de l'Etat.
55. Du fait de l'importance des investissements effectués par les entreprises publiques en particulier, il s'en est suivi une accumulation de ce crédit qui parfois date de

plusieurs années. A fin 2016, le total des montants cumulés s'élève à 28.592 MDH répartis comme suit :

**Tableau # 4 : Montant du crédit de TVA cumulé par les EEP à fin 2016**

(En MDH)

Désignation	Montants
Stock global (autres que les principaux EEP)	9.222
OCP SA	13.154
ONDA	1.293
RAM	988
Jorf Fertilizers Company I (JFC I)	1.071
Jorf Fertilizers Company II (JFC II)	864
Butoir <sup>9</sup>	2.000
<b>Total</b>	<b>28.592</b>

**Source :** DGI

56. Par rapport aux recettes fiscales et aux recettes de TVA collectées de 2012 à 2016, le stock du crédit de TVA a évolué comme suit :

**Tableau # 5 : Evolution du crédit de TVA / recettes fiscales**

(En MDH)

Désignation	2012	2013	2 014	2015	2016
Recettes fiscales collectées	176 068	174 187	176 158	182 254	189 639
TVA collectée	52 350	52 682	51 399	52 246	53 046
Stock crédit de TVA	8 932	13 380	19 593	27 057	28 592
Stock crédit de TVA / Recettes TVA de l'exercice	17,1%	25,4%	38,1%	51,8%	53,9%
Stock crédit TVA / total recettes fiscales	5,1%	7,7%	11,1%	14,8%	15,1%

**Source :** MEF – Calcul Cour des comptes

57. Par rapport aux recettes de TVA collectées, le crédit de TVA s'est inscrit de 2012 à 2016 dans un trend haussier. Il a évolué de 17,1 % à 53,9 %. Et, par rapport au total recettes fiscales, ce stock a augmenté de 5,1 % en 2012 à 15,1 % en 2016.
58. Le relèvement, depuis 2008, du taux de la TVA sur les travaux à inscrire en comptes d'immobilisations de 14 % à 20 % a contribué au creusement de ce crédit.
59. Par ailleurs, rapporté au PIB, le stock du crédit de TVA n'a cessé de prendre des proportions de plus en plus importantes. En 2016, il a atteint 2,8 %.
60. Par rapport au déficit budgétaire, le crédit de TVA de l'exercice a évolué de la manière suivante :

<sup>9</sup> On parle de "butoir" en matière de TVA quand une entreprise, soumise à des taux différents, en amont et en aval, dispose de façon permanente d'un crédit de TVA, alors qu'elle a, par ailleurs, des besoins importants de trésorerie.

**Tableau # 6 : Poids du crédit de TVA / Déficit budgétaire**

(En MDH)

Désignation	2012	2013	2014	2015	2016
Crédit TVA année N	2 363	4 448	6 213	7 464	1 336
Déficit budgétaire année N	54 268	45 689	41 598	41 125	40 562
Crédit TVA / Déficit budgétaire	<b>4,4%</b>	<b>9,7%</b>	<b>14,9%</b>	<b>18,1%</b>	<b>3,3%</b>

**Source :** DGI - Calcul Cour des comptes

61. Par rapport au déficit budgétaire, le crédit de TVA s'est inscrit dans une tendance haussière de 2012 à 2015. Il est ainsi passé de 2.363 MMDH à 7.464 MMDH, soit respectivement 4,4 % et 18,1 %. En 2016, il s'est établi à 1.336 MMDH, ce qui représente 3,3 % du déficit budgétaire. L'explication de cette baisse réside dans l'accélération du remboursement engagé par la DGI et de l'impact des mesures prises ces dernières années par le Gouvernement.
62. Il importe de souligner par ailleurs que les versements effectués annuellement aux collectivités territoriales représentant 30 % des recettes collectées, ne tiennent pas compte de la part devant être restituée aux entreprises en remboursement du crédit de TVA. Pour pallier cette situation, le remboursement du crédit de TVA devrait être imputé sur les recettes réalisées au titre de cette taxe.
63. Afin d'apporter une solution à la problématique du crédit de TVA, l'Etat a entrepris des mesures pour mettre fin à cette situation au niveau de certains EEP connaissant des difficultés financières.
64. A cet effet, la loi des finances pour l'année 2014 a prévu le remboursement du crédit de TVA cumulé jusqu'au 31 décembre 2013. Mais, cette mesure n'a concerné que les contribuables dont le montant ne dépasse pas 500 MDH. Or, la plupart des entreprises publiques ne sont pas éligibles au bénéfice de cette mesure, en raison d'un crédit de TVA bien supérieur à ce seuil.
65. Par la suite, la loi des finances pour l'année 2016 a mis en place un dispositif de remboursement du crédit de TVA sur les biens d'équipement mais en a expressément exclu les EEP. Elle a, toutefois, prévu des mesures d'exonération des opérations d'acquisition d'aéronefs et de matériel de transport ferroviaire à l'importation qui devraient bénéficier notamment à la RAM et à l'ONCF.
66. D'autres actions ont été engagées dans le sens de l'apurement du crédit de TVA dont le relèvement du taux à 20% au péage des autoroutes (LF 2015) et au transport ferroviaire (LF 2016). En outre, la généralisation du remboursement de la TVA grevant les biens en procédant, dans un premier temps, au remboursement de la TVA sur les biens d'investissement acquis à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 contribuera à atténuer le crédit de TVA.
67. De même, le ministère de l'économie et des finances a signé des protocoles d'accord avec l'ONEE et l'ONCF en vertu desquels l'Etat autorise ces deux établissements publics à lever sur le marché intérieur des prêts à hauteur des crédits de TVA

cumulés sur la période 2004 à 2013, soit 1,94 MMDH pour l'ONEE et 1,78 MMDH pour l'ONCF. L'objectif escompté étant l'apurement de la situation de leurs dettes fournisseurs et l'amélioration des délais de paiement. Le remboursement en principal et intérêts de ces emprunts est pris en charge par l'Etat.

68. Certes, ces mesures ont eu un impact positif sur la trésorerie des EEP concernés, mais elles sont restées insuffisantes. A fin 2016, les principaux EEP continuent d'inscrire dans leurs comptes des crédits de TVA importants comme en témoignent les données suivantes :

- OCP SA	:16,1 MMDH
- ADM	: 4,9 MMDH
- ONCF	: 1,8 MMDH
- ONEE	: 1,4 MMDH
- ONDA	: 1,6 MMDH
- RAM	: 1,8 MMDH

69. Par conséquent, les EEP gros investisseurs, devront inscrire dans leurs bilans, pendant plusieurs années, des créances difficilement recouvrables. Ceci est à l'origine de provisions pour difficultés de recouvrement et de réserves des commissaires aux comptes et des auditeurs externes.

70. En plus du risque d'enrayer le modèle d'entreprise publique investisseur et vecteur de croissance économique, cette situation plombe les performances économiques et financières des EEP en raison des charges financières et du surendettement qu'elle induit.

71. Cette situation se répercute également sur la trésorerie des PME qui ont des relations d'affaires avec ces EEP, ce qui impacte négativement l'activité économique nationale.

## ***Recommandation # 2.***

*La Cour des comptes recommande au Gouvernement de trouver une solution définitive à la problématique du crédit de TVA au niveau des entreprises et des secteurs d'activité concernés.*



### III. Les dépenses

#### 1. Structure des dépenses du budget

72. La structure des dépenses exécutées au titre du budget des années 2015 et 2016 se présente comme suit :

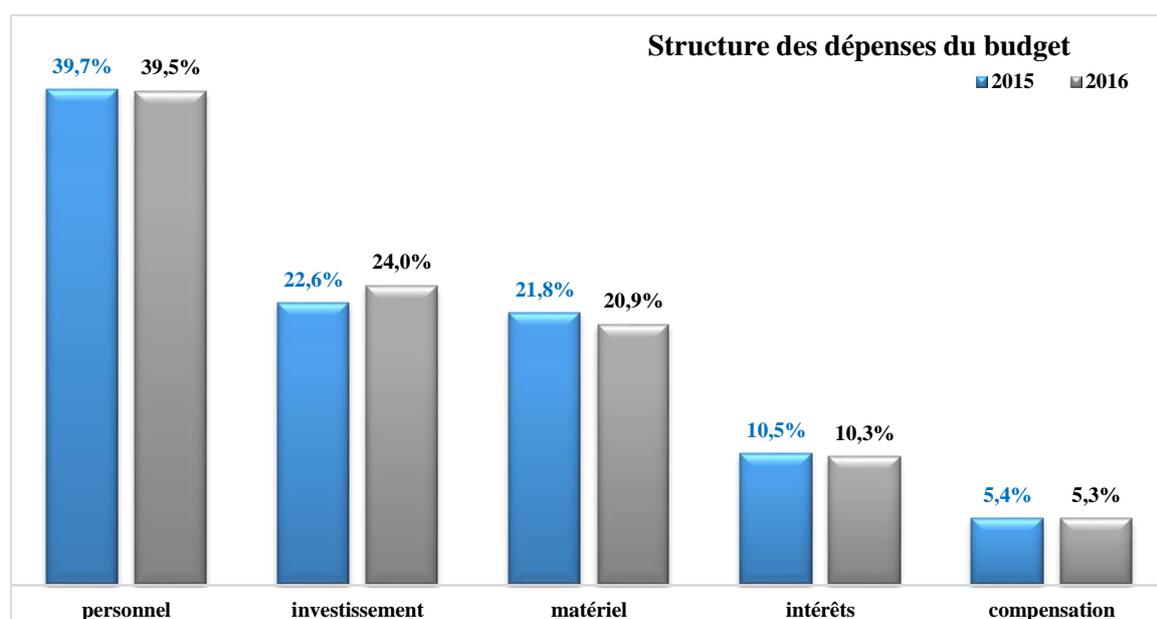
**Tableau # 7 : Poids des dépenses exécutées au titre des budgets des années 2015 et 2016**

Désignation	2015		2016		Evolution 2016 / 2015 en %
	en MDH	en %	en MDH	en %	
Personnel	102 959	39,7%	104 320	39,5%	1,3%
Investissement	58 691	22,6%	63 242	24,0%	7,8%
Matériel et Dépenses Diverses	56 593	21,8%	55 064	20,9%	-2,7%
Intérêts de la dette	27 291	10,5%	27 100	10,3%	-0,7%
Compensation	13 977	5,4%	14 097	5,3%	0,9%
<b>Totaux*</b>	<b>259 511</b>	<b>100,0%</b>	<b>263 823</b>	<b>100,0%</b>	<b>1,7%</b>

**Source :** Ministère de l'économie et des finances \*Inclus le solde des CST

73. Par rapport à l'exercice 2015 et aux prévisions de la loi de finances, les dépenses exécutées en 2016 ont évolué de 259,5 MMDH à 263,8 MMDH, soit une augmentation de 4,3 MMDH. Par catégorie, le poids des dépenses entre 2015 et 2016 a évolué comme suit :

**Figure # 1 : Poids des dépenses exécutées par nature en 2016**



74. Les charges de personnel constituent la part la plus importante dans la structure des dépenses du budget de l'Etat. Elles y représentent environ 40 %, suivies des dépenses d'investissement (24 %) et des dépenses du matériel (21 %). Les charges d'intérêts restent elles aussi importantes. Elles constituent plus de 10 % du total des dépenses. Quant aux charges de la compensation, elles se sont établies à environ 5 %.

## **2. Dépenses du personnel**

75. Les dépenses du personnel représentent plus de 52 % des dépenses ordinaires<sup>10</sup> imputées au budget général de l'Etat. Ces dépenses sont corrélées avec les principaux facteurs suivants : les effectifs de la fonction publique, le niveau des salaires et indemnités et le rythme d'évolution des traitements selon l'avancement et la promotion statutaires.
76. Les dépenses du personnel inscrites au titre de fonctionnement des ministères ne renseignent pas à elles seules sur le poids réel de la masse salariale dans le budget de l'Etat. D'autres postes budgétaires doivent être retraités parmi les composantes de cette masse. Il s'agit en l'occurrence des contributions de l'Etat en tant qu'employeur cotisant à la CMR et à la CNOPS ainsi que sa part indirecte dans la prise en charge des dépenses du personnel des établissements publics à caractère administratif dépendant dans leur financement des transferts provenant du budget général de l'Etat.
77. Les dépenses de personnel n'ont, par ailleurs, de signification que rapportées à certains indicateurs macroéconomiques comme le PIB, le budget général ou les dépenses de fonctionnement de l'Etat. Les ratios ainsi dégagés servent de repères à l'appréciation des évolutions enregistrées en matière de maîtrise de ces dépenses.

### **2.1. Evolution des effectifs et de la masse salariale**

78. L'évolution des dépenses du personnel est fortement liée à l'évolution des effectifs de la fonction publique. Ces derniers ont enregistré sur la période de 2012 à 2016 une augmentation moyenne de 0,5 %. Le tableau ci-dessous présente l'évolution des effectifs des personnels civils de l'Administration depuis 2012 :

---

<sup>10</sup> Dépenses de fonctionnement et intérêts de la dette

**Tableau # 8 : Evolution des effectifs civils pris en charge par le budget de l'Etat**

Années	2012	2013	2014	2015	2016
Effectif	571.854	577.634	578.057	585.503	583.071

**Source :** Ministère de l'économie et des finances- Rapport sur les ressources humaines accompagnant le projet de loi de finances pour l'année 2017

79. Le taux de croissance annuel moyen, d'apparence faible, tire son caractère substantiel de la consistance de sa base de calcul à savoir, l'effectif global de l'Administration. En témoigne d'ailleurs le nombre de créations nettes de postes au sein de l'Administration durant les dernières années.
80. Il importe de rappeler que depuis le milieu des années 2000, il a été décidé d'annuler les postes budgétaires du personnel mis à la retraite. Le tableau ci-dessous présente l'évolution des postes créés et supprimés de 2012 à 2016 :

**Tableau # 9 : Evolution des postes budgétaires créés et supprimés**

Désignation	2012	2013	2014	2015	2016
Postes créés	26 204	24 340	17 975	22 510	25 998
Postes supprimés	11 026	11 506	13 338	14 632	16 840

**Source :** Ministère de l'économie et des finances- Rapport sur les ressources humaines accompagnant le projet de loi de finances pour l'année 2017

81. La création nette de postes budgétaires se répercute sur la masse salariale qui a, en effet, connu une tendance haussière en valeur absolue passant ainsi de 96.673 MDH en 2012 à 104.320 MDH en 2016. L'évolution portant sur la période 2012-2016 est retracée dans le tableau ci-dessous :

**Tableau # 10 : Evolution de la masse salariale**

(En MDH)

Année	2012	2013	2014	2015	2016
Masse salariale <sup>12</sup>	96.673	99.044	101.505	103.003	104.320
Evolution	-	2,5%	2,5%	1,5%	1,3%

**Source :** Ministère de l'économie et des finances

82. Selon la situation des charges et des ressources du Trésor élaborée par le MEF, les dépenses du personnel ont enregistré par rapport aux réalisations de l'exercice 2015

<sup>12</sup> Source : Bulletins mensuels des Finances Publiques. Certains écarts, non significatifs en valeur relative, ont été relevés par rapport aux documents accompagnant les projets de LF (rapport RH) et aux lois de règlement.

une augmentation de 1,3 % et une diminution de 2,3 % par rapport aux prévisions de la loi de finances pour l'année 2016. Les résultats ont évolué comme suit :

**Tableau # 11** : Dépenses du personnel de l'exercice 2016 / prévisions LF 2016 et résultats 2015

En MDH

Désignation	Réalisations 2015	Prévisions LF 2016	Résultats 2016	Variation / LF 2016	Variation / 2015
Masse salariale	103.003	106.776	104.320	-2,3 %	1,3 %

**Source** : Ministère de l'économie et des finances- Calcul Cour des comptes

83. Ces écarts significatifs dénotent des difficultés rencontrées en matière d'élaboration des prévisions et découlent aussi du caractère évaluatif des crédits du personnel qui prévalait durant la période en question. Mais, cette situation a tendance à être résorbée en raison des efforts déployés en matière de maîtrise des dépenses du personnel et la mise en œuvre de la règle de limitation des crédits y afférents, prévue par la LOF à partir du 1<sup>er</sup> Janvier 2017.
84. Si l'on remonte à l'année 2012, les réalisations n'étaient cependant pas en ligne avec les prévisions y afférentes dans les projets de loi de finances. En effet, des écarts non négligeables sont parfois relevés entre les prévisions et les réalisations en la matière. Le tableau ci-dessous en donne un aperçu :

**Tableau # 12** : Evolution des dépenses du personnel de 2012 à 2016

En MDH

Désignation	2012	2013	2014	2015	2016
Prévisions (1)	93.508	98.000	103.700	105.509	106.776
Réalisations (2)	96.673	99.044	102.161	103.003	104.320
Ecart (2) - (1)	+3.165	+1.044	-1.539	-2.506	-2.456

**Source** : Ministère de l'économie et des finances- Calcul Cour des comptes

85. A cet effet, la loi de finances pour l'année 2016 a prévu les mesures suivantes :
- Une meilleure maîtrise des prévisions des dépenses du personnel, dans la perspective de la mise en œuvre progressive des dispositions de la LOF en limitant ces dépenses à l'enveloppe budgétaire autorisée par la loi de finances de l'année ;
  - La limitation de la création des postes budgétaires de l'année au minimum nécessaire pour maintenir la qualité des services offerts aux citoyens, tout en activant les mécanismes de redéploiement qui permettront de combler le déficit en effectifs au niveau territorial et sectoriel ;
  - L'interdiction de la programmation des dépenses de personnel dans les budgets des SEGMA et des CST.

86. Ainsi, avec l'entrée en vigueur en 2017 de la nouvelle règle relative au caractère limitatif des crédits de personnel, un comité interministériel de prévision de la masse salariale, constitué de représentants de départements pilotes, a été mis en place.
87. Il est à noter également, qu'à partir de 2016, la possibilité de procéder à des redéploiements de postes budgétaires entre ministères a été ouverte. Cette mesure devrait permettre de répondre aux besoins en ressources humaines sans recourir à la création de nouveaux postes budgétaires, et ce en utilisant les sureffectifs constatés dans certaines Administrations pour couvrir les services prioritaires.

## 2.2. Retraitement des dépenses du personnel

88. Pour pouvoir apprécier le poids réel des charges du personnel et leur évolution sur des bases comparables, des retraitements s'avèrent nécessaires.

### ▪ Intégration des cotisations de retraite et de prévoyance sociale

89. Le chapitre charges communes-fonctionnement prévoit les crédits nécessaires à la prise en charge par l'Etat employeur de ses contributions aux régimes de retraite gérés par la CMR, à la CNOPS et à la Mutuelle des Forces Armées Royales.
90. En effet, l'Etat contribue à la constitution des droits à pensions de retraite pour son personnel et dote également, à travers ce chapitre, les régimes non contributifs dont il confie la gestion à la CMR.
91. Outre la contribution de l'Etat aux régimes de retraite, le chapitre charges communes -fonctionnement supporte, annuellement, une enveloppe budgétaire pour le financement de la contribution patronale de l'Etat à l'assurance maladie obligatoire (AMO) de base du secteur public, calculée selon un taux de participation de 5 % du revenu global, réparti à égalité entre l'employeur (2,5 %) et l'assuré (2,5 %).
92. Le poids de ces contributions représente une partie importante du chapitre charges communes- fonctionnement. Ces contributions ont évolué, depuis 2014, comme suit :

**Tableau # 13** : Evolution des cotisations sociales

(En MDH)

Désignation	2014	2015	2016 (P)
Contributions aux régimes de retraite de la CMR	13.400	13.300	15.300
Contribution aux dépenses de la CNOPS et de la mutuelle des FAR	2.200	2.200	2.800
<b>Total</b>	<b>15.600</b>	<b>15.500</b>	<b>18.100</b>

**Source** : Ministère de l'économie et des finances

93. Ces contributions peuvent être intégrées parmi les dépenses de personnel de l'Etat dès que possible sachant que l'agenda de la LOF ne prévoit leur consolidation qu'à partir de 2020.

▪ **Intégration des charges de personnel des établissements administratifs dépendant du budget de l'Etat**

94. De par la nature de leurs missions, la quasi-totalité des établissements publics non marchands ne génère pas de ressources propres suffisantes pour couvrir leurs charges de fonctionnement, et par conséquent, ils sont structurellement subventionnés par l'Etat. Les subventions qu'ils reçoivent sont essentiellement destinées à couvrir leurs charges de personnel. Ces dernières devraient être retraitées parmi les dépenses de personnel de l'Etat au niveau des informations complémentaires accompagnant les situations d'exécution du budget.
95. Ce retraitement est d'autant plus justifié que plusieurs Administrations ont été transformées en établissements publics et que la baisse ou la décélération constatée dans les charges de personnel de l'Etat n'est pas imputable à une meilleure maîtrise de ces charges mais résulte du changement du statut juridique des Administrations concernées.
96. Le niveau des dépenses au titre des charges de personnel des établissements publics à caractère administratif (non compris Universités, AREFs et CHUs en raison du fait que la majeure partie des dépenses de leur personnel est prise en charge par les budgets de leurs ministères de tutelle) ressort comme suit :

**Tableau # 14** : Dépenses de personnel des EPA subventionnés par l'Etat

(En MDH)

Désignation	2015	2016
Subventions de fonctionnement aux EPA	8.336	10.489
Part des dépenses du personnel dans les subventions (80% des dépenses de fonctionnement se rapportent aux charges de personnel des EEP)*	5.069	6.546

**Source** : Ministère de l'économie et des finances- Calcul Cour des comptes ; \* MEF - Direction du Budget

97. Il ressort des retraitements présentés ci-dessus que l'Etat supporte plusieurs autres charges qui se rapportent directement ou indirectement aux dépenses de personnel. Ces dépenses augmentent de plus de 20 % sa masse salariale comme résumé dans le tableau ci-dessous :

**Tableau # 15 : Total consolidé des dépenses de personnel**

(En MDH)

Désignation	2015	%	2016	%
Dépenses du personnel – BGE	103.003	83,35	104.320	80,89
Contributions aux régimes de retraites et aux mutuelles	15.500	12,58	18.100	14,03
Part des dépenses du personnel dans les subventions aux EEP	5.069	4,11	6.546	5,08
<b>Total</b>	<b>123.572</b>	<b>100</b>	<b>128.966</b>	<b>100</b>

**Source** : Ministère de l'économie et des finances- Calcul Cour des comptes

98. Ainsi et à titre illustratif, les dépenses retraitées du personnel supportées par l'Etat au titre de l'année 2016 s'élèvent à 129 MMDH, soit un montant supérieur de 23,6 % par rapport à la dépense salariale directe.

### 2.3. Dépenses du personnel par rapport aux indicateurs macroéconomiques

99. Le rapprochement des dépenses du personnel avec certains indicateurs macroéconomiques permet de mieux apprécier leur évolution et leur niveau de maîtrise. Celle-ci est analysée ci-dessous par rapport au PIB et aux dépenses de fonctionnement de l'Etat.

#### ▪ Part de la masse salariale dans le PIB

100. Le rapport entre la masse salariale et le PIB a enregistré en 2012 un de ses niveaux historiques les plus élevés. Cet indicateur a connu en 2016, une tendance baissière ponctuée par une légère hausse en 2014. Cette tendance rapproche ce ratio à des niveaux qui étaient enregistrés avant 2008. Le tableau ci-dessous présente l'évolution du ratio masse salariale / PIB sur la période 2012-2016 :

**Tableau # 16 : Poids des dépenses de personnel / PIB**

(En MDH)

Désignation	2012	2013	2014	2015	2016
Masse salariale	96 673	99 044	101 505	103 003	104 320
PIB*	847 881	897 923	923 696	982 223	1 014 977
Masse salariale/PIB	11,4%	11,0%	11,0%	10,5%	10,3%

**Source** : Ministère de l'économie et des finances- Calcul Cour des comptes ; \* Données provisoires en 2016

101. Ce ratio est cependant corrigé à la hausse de près de 2 points en se basant sur les dépenses du personnel retraitées (intégrant les contributions de l'Etat aux régimes de retraite et aux mutuelles ainsi que sa part indirecte dans les dépenses du personnel des établissements publics à caractère administratif. Il se situe à 12,7 % par rapport au PIB. Le tableau ci-dessous présente le ratio des dépenses du personnel retraitées par rapport au PIB en 2015 et 2016 :

**Tableau # 17 : Dépenses de personnel consolidées / PIB**

(En MDH)

Désignation	2015	2016
Masse salariale retraitée	123.572	128.966
Masse salariale retraitée / PIB	12,6%	12,7%

**Source :** Ministère de l'économie et des finances- Calcul Cour des comptes

#### ▪ Part de la masse salariale dans les dépenses de fonctionnement

102. Les dépenses de personnel inscrites au budget général de l'Etat se sont inscrites dans une tendance haussière sur la période 2012 à 2016. Elles sont passées de 96,7 MMDH à 104,3 MMDH, ce qui représente par rapport au total dépenses respectivement 36,2 % et 39,6 %. Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'évolution du poids de la masse salariale sur cette période :

**Tableau # 18 : Evolution du poids des dépenses de personnel / total dépenses entre 2012 et 2016**

(En MDH)

Désignation	2012	2013	2014	2015	2016
Total des dépenses	267 081	257 897	264 002	259 555	263 823
Dépenses de personnel	96 673	99 044	101 505	103 003	104 320
Dépenses de personnel / Total dépenses	<b>36,2%</b>	<b>38,4%</b>	<b>38,4%</b>	<b>39,7%</b>	<b>39,6%</b>

**Source :** Ministère de l'économie et des finances- Calcul Cour des comptes

103. Sur la base des dépenses du personnel retraitées, le même ratio révèle un niveau encore plus élevé qui s'approche des 50 % du total des dépenses du budget général de l'Etat. Le tableau ci-dessous en fournit le détail pour 2015 et 2016 :

**Tableau # 19 : Dépenses de personnel retraitées / total dépenses 2015 et 2016**

(en MDH)

Désignation	2015	2016
Total des dépenses	259.555	263.823
Masse salariale retraitée	123.572	128.966
Masse salariale retraitée / Total des dépenses	<b>47,6%</b>	<b>48,9%</b>
Masse salariale retraitée / dépenses de fonctionnement	<b>61,5%</b>	<b>64,3%</b>

**Source** : Ministère de l'économie et des finances- Calcul Cour des comptes

▪ **Part de la masse salariale dans les dépenses de fonctionnement**

104. La masse salariale représente plus de la moitié des dépenses de fonctionnement.

Cette part a enregistré une tendance haussière de 2012 à 2016. Son poids est passé de 44,8% à 52%. Le tableau ci-dessous présente l'évolution du poids de la masse salariale dans le total des dépenses de fonctionnement sur la période 2012-2016 :

105. Par ailleurs, ce poids calculé sur la base des dépenses du personnel retraitées est plus important et dépasse les 61,5 % en 2015 et 64 % en 2016. Le tableau ci-dessous présente l'évolution, par rapport à 2015, de la masse salariale retraitée par rapport au budget de fonctionnement :

**Recommandation # 3.**

*Pour plus de clarté, la Cour des comptes recommande de fournir, dans les communications et publications relatives à l'élaboration et à l'exécution du budget de l'Etat, des informations complémentaires sur les dépenses se rapportant aux dépenses de personnel supportées directement ou indirectement par l'Etat.*

### 3. Dépenses d'investissement

106.L'analyse de l'exécution des dépenses d'investissements au titre du budget général de l'Etat (BGE) autorisées dans le cadre de la loi des finances révèle les constats développés ci-après.

#### 3.1. Classification budgétaire

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

108.De même, les projets de lois de finances ne sont pas accompagnés de rapports détaillés permettant de faire ressortir les différentes catégories d'investissement de l'Etat par nature et par catégories.

#### Réponse du MEF :

Le Ministère de l'Economie et des Finances, à travers la Direction du Budget, a mené dès l'année 2014, à l'occasion de la préparation du PLF 2015, des travaux d'assainissement des chapitres d'investissement en vue de recenser les dépenses de fonctionnement y imputées.

Cette première phase a constitué un préalable à l'entrée en vigueur, à partir du janvier 2016, des dispositions de la nouvelle loi organique des finances, notamment celles interdisant l'inscription des dépenses de fonctionnement au chapitre d'investissement du budget général.

Le tableau ci-après fait ressortir le bilan des opérations d'assainissement effectuées, depuis 2014, à travers des transferts vers les budgets de fonctionnement. Elles sont réparties selon 04 phases :

Montants assainis	
Référence	Réalisations (en DH)
LF 2015	1 170 034 179
LF 2016	233 606 000
LF 2017	87 005 802
PLF 2018	291 030 000

Par ailleurs, des dépenses d'investissement d'un montant de 150 514 360 DH, imputées au chapitre de matériels et dépenses diverses, ont fait l'objet d'un basculement vers le chapitre d'investissement au titre de la LF 2017.

### 3.2. Crédits de report

109. Les dépenses d'investissement exécutées au titre de l'année 2016 ont été améliorées de 21 % par rapport à celles de 2015. Elles ont été également supérieures de 19 % par rapport aux prévisions de la loi de finances.
110. Aux crédits de paiement autorisés par la loi des finances pour l'année 2016, s'ajoutent des reports d'un montant de 16,5 MMDH correspondant aux crédits engagés mais non ordonnancés au 31 décembre 2015, auxquels s'additionnent les fonds de concours.
111. Au total, en 2016, les crédits définitifs au titre des dépenses d'investissement du BGE ont atteint 77,9 MMDH, en augmentation de 6 % par rapport à 2015 dont les crédits définitifs se sont établis à 73,5 MMDH.
112. Entre 2012 et 2016, les crédits définitifs à l'investissement du BGE, hors fonds de concours, ont varié entre 82,6 MMDH et 69,9 MMDH enregistrés respectivement en 2013 et 2016, soit une moyenne annuelle de 75,1 MMDH durant cette période.
113. L'analyse de la structure des crédits définitifs au titre des dépenses d'investissement montre que leur volume est amplifié par des crédits importants reportés des années précédentes. Ainsi, comme il ressort du tableau ci-dessous, les crédits d'investissement reportés, durant la période de 2012 à 2016, représentent en moyenne 24 % des crédits définitifs.

**Tableau # 20 : Importance des crédits de report**

(En MMDH)

Désignation	2012	2013	2014	2015	2016
Total crédits définitifs	79,9	82,6	69,9	73,5	77,9
Report de crédits	18,8	21,3	18,2	17,3	16,5
<b>Reports de crédits / Crédits définitifs</b>	<b>23,5%</b>	<b>25,8%</b>	<b>26,0%</b>	<b>23,5%</b>	<b>21,2%</b>

114. De ce tableau, il se dégage la persistance du report de crédits d'investissement importants. En effet, le volume des crédits reportés a atteint 17,3 MMDH en 2015 et 16,5 MMDH en 2016, soit respectivement 23,5 % et 21,2 %.
115. En outre, il convient d'ajouter, qu'en 2013 et 2014, les crédits d'investissement reportés au profit de certains départements ministériels et Institutions ont même dépassé les crédits ouverts par la loi de finances de l'année.
116. Pour pallier cette situation, le MEF a entrepris ces dernières années des mesures pour apurer cette situation. La LOF de 2015 (article 63) a limité le report des crédits à hauteur de 30 % des crédits de paiement ouverts au titre du budget d'investissement pour l'exercice budgétaire concerné. Cette disposition entre en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> Janvier 2018.

### Réponse du MEF :

Il convient de noter que le montant des crédits reportés d'une année à l'autre n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années. Il est passé de 9 MMDH en 2005 à 18 MMDH en 2012, puis à 21 MMDH en 2013.

Conscient de la nécessité de réduire le taux des crédits du report, une série de mesures a été prise par le gouvernement. Il s'agit principalement de l'annulation des crédits reportés qui n'ont pas fait l'objet d'ordonnancement visé pendant 5 ans puis 3 ans, le gel de 15 MMDH des crédits d'investissement ouverts au titre de l'année 2013 et la fixation du délai d'acceptation des propositions d'engagement des crédits d'investissement au titre de l'année budgétaire 2013 à la date du 31 octobre 2013.

Ces efforts conjugués à l'accélération du taux d'exécution des crédits d'investissement (75% en 2016) ont permis d'obtenir des résultats significatifs au niveau de la réduction des crédits de report passés de 21 MMDH en 2013 à 18,20 MMDH en 2014, 17,29 MMDH en 2015, 16,02 MMDH en 2016, et 15,3 MMDH en 2017.

Dans le cadre des exigences de la nouvelle loi organique relative à la loi de finances, les crédits de report seront limités dès l'année 2018 à 30% des crédits de paiement ouverts.

### 3.3. Exécution des crédits d'investissement

117. Comme il ressort du tableau ci-dessous, l'exécution des crédits de paiement autorisés dans le cadre de la loi de finances a connu une amélioration soutenue depuis 2013. En effet, les dépenses d'investissement émises au titre du BGE se sont établies à fin décembre 2016 à 60,2 MMDH en augmentation de 7,9 MMDH par rapport à 2015.

**Tableau # 21 :** Evolution du taux d'émission des crédits d'investissement

(En MMDH)

Désignation	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Crédits ouverts par LF</b>	59,1	58,9	49,5	54,1	61,4
<b>Crédits définitifs</b>	79,9	83,3	69,9	73,5	77,9
<b>Total émissions</b>	47,6	42,7	48,0	52,3	60,2
<b>Taux d'émission sur crédits définitifs</b>	60%	51%	69%	71%	77%

**Source :** Ministère de l'économie et des finances- Calcul Cour des comptes

118. De même, comparativement à 2012, les émissions au titre des dépenses d'investissement du BGE ont augmenté de 12,6 MMDH, soit plus de 26 % alors que les crédits d'investissement ouverts en 2016 n'ont augmenté que de 2,3 MMDH.

119. Il y a lieu de noter que le taux élevé des émissions est à atténuer du fait des déblocages des subventions d'investissement consenties aux EEP qui eux-mêmes ne les utilisent pas à 100 % au cours du même exercice budgétaire.
120. Les insuffisances liées à la programmation et à l'exécution par les ordonnateurs, des crédits d'investissement autorisés dans le cadre des lois de finances se traduisent par un niveau important de crédits de paiement disponibles en fin d'exercice dont une part significative est annulée chaque année ainsi que par une accumulation des reports de crédits.
121. Ainsi, les crédits disponibles en fin d'année ont atteint des volumes importants. En 2014 et 2015, ils se sont établis respectivement à 21,9 MMDH et 21,2 MMDH, soit 40,5 % et 34,5 % des crédits autorisés par la loi de finances des exercices suivants. En conséquence, des annulations importantes de crédits d'investissement sont opérées chaque année. Le tableau suivant retrace l'évolution, entre 2012 et 2016, des crédits de paiement disponibles, des reports de crédits de paiement et des annulations au titre des dépenses d'investissement :

**Tableau # 22 : Evolution des annulations de crédits d'investissement**

(En MMDH)

Désignation	2012	2013	2014	2015	2016
Crédits ouverts (LF)	59,1	58,9	49,5	54,1	61,4
Crédits de paiement disponibles à fin N-1	26,2	32,3	40,7	21,9	21,2
Report de crédits	18,8	21,3	18,2	17,3	16,5
Annulation de crédits	7,4	11,0	22,5	4,6	4,7
<b>Part des annulations de crédits</b>	<b>28%</b>	<b>34%</b>	<b>55%</b>	<b>21%</b>	<b>22%</b>

**Source :** Ministère de l'économie et des finances- Calcul Cour des comptes

### 3.4. Crédits d'investissement ouverts au chapitre charges communes

122. Les crédits d'investissement ouverts au chapitre charges communes sont destinés, essentiellement à la couverture des dépenses afférentes au financement de certains projets structurants, à l'appui des stratégies sectorielles, à la restructuration d'entreprises et établissements publics et à l'apurement des dettes de ces derniers ainsi qu'à d'autres transferts.
123. En effet, en raison de leur caractère horizontal, les dépenses afférentes au financement des grands projets structurants sont prévues au chapitre charges communes-investissement. Elles sont généralement prévues dans le cadre de conventions conclues entre l'Etat et les parties concernées.
124. En outre, la mise en œuvre de certaines politiques et stratégies sectorielles est appuyée par des financements prévus au chapitre charges communes, à travers le versement aux comptes spéciaux du Trésor qui prennent en charge la réalisation d'opérations et programmes multipartites.

125. C'est le cas des opérations et actions liées à la promotion de l'investissement, de l'emploi et des PME exécutées par le fonds pour la promotion de l'emploi des jeunes, le fonds de garantie des PME et le fonds marocain de développement touristique, celles liées à la mise en œuvre du plan émergence via les fonds de soutien de l'innovation et celles liées à la mise à niveau urbaine et rurale, notamment à travers le fonds pour le développement rural et des zones de montagnes, ainsi que celles liées à l'amélioration des conditions de vie notamment à travers les versements aux fonds INDH et Damane Assakane et la participation aux programmes de résorption de l'habitat insalubre et à la réhabilitation du bâti menaçant ruine.

126. Sur la période 2012 à 2016, les crédits inscrits au chapitre charges communes-investissement ont représenté plus de 33 %. En 2016, ils ont atteint 20,9 MMDH, soit 34 % du total des crédits d'investissement ouverts par la loi de finances pour l'année.

127. En termes de répartition, la loi de finances de l'année 2016 a affecté 34 % de crédits ouverts au titre des dépenses d'investissement, soit 20,9 MMDH, au profit du chapitre charges communes dont le processus de programmation, d'exécution et d'évaluation se déroule au niveau du MEF, contre 66 %, soit 40,5 MMDH, enregistrés au profit des budgets des départements ministériels.

128. La part des crédits d'investissement ouverts au chapitre des charges communes reste élevée par rapport au total des crédits d'investissement inscrits au budget général. Sur la période 2012-2016, elle a représenté, en moyenne, environ 33 %.

**Tableau # 23 :** Evolution des crédits d'investissement inscrits au chapitre des charges communes

(En MMDH)

Désignation	2012	2013	2014	2015	2016
Charges communes – Investissement (1)	18,5	18,7	17,3	17,9	20,9
Crédits ouverts (LF) (2)	59,1	58,9	49,5	54,1	61,4
(1) / (2) en %	31%	31,7%	35%	33%	34%

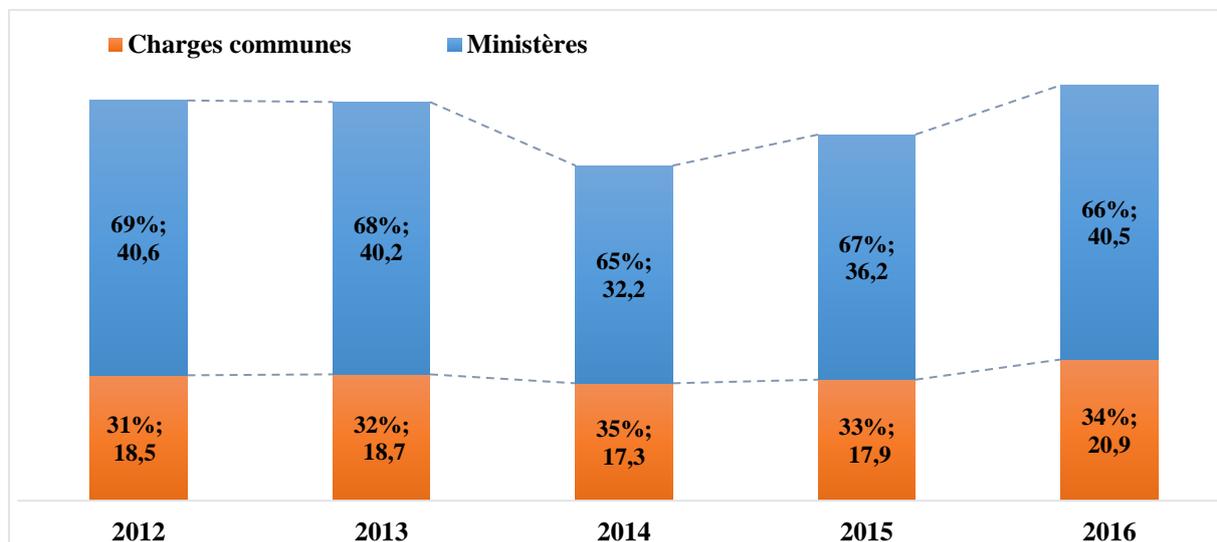
**Source :** Ministère de l'économie et des finances- Calcul Cour des comptes

129. Comme le montre le graphique ci-dessous, les crédits de paiement au titre des dépenses d'investissement ouverts au chapitre des charges communes augmentent plus que ceux enregistrés aux budgets des départements ministériels. En effet, entre 2015 et 2016, ces derniers ont augmenté de 12 % contre 17 % en faveur des premiers.

130. De même, bien que le budget d'investissement des départements ministériels ait connu, en 2014, une diminution de 20 % suite à la décision de geler en 2013

l'exécution de 15 MMDH, les crédits d'investissement ouverts au chapitre charges communes n'ont enregistré qu'une baisse de 7%.

**Figure # 2 : Répartition des crédits de paiement au titre des dépenses d'investissement**  
En MMDH



**Réponse du MEF :**

Conformément aux dispositions de l'article 43 de la LOF qui stipule qu' « un chapitre des charges communes est ouvert aux titres I et II du budget général, pour la prise en charge des dépenses y afférentes et qui ne peuvent comprendre que les charges ne pouvant être imputées sur les budgets des départements ministériels ou institutions. », le MEF (DB) a mis en œuvre un vaste chantier d'assainissement du chapitre des charges communes qui consiste à transférer aux départements concernés, les crédits budgétaires destinés aux projets sectoriels desdits départements et ne garder que les dépenses afférentes au financement des grands projets structurants en raison de leur caractère horizontal ainsi que celles relatives à l'appui au financement des politiques publiques et des stratégies sectorielles qui impliquent l'intervention de plusieurs départements ministériels dont le Ministère de l'économie et des finances.

131.Par ailleurs, sur la période 2012-2016, les émissions au titre du chapitre charges communes- investissement ont été, en moyenne, de l'ordre de 18,5 MMDH, soit un taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts de 89 %.

132.Cette performance s'explique principalement par la nature des crédits inscrits à ce chapitre et qui sont exécutés principalement via des transferts vers les comptes spéciaux du Trésor et les EEP.

**Tableau # 24 :** Evolution du taux d'émission des crédits inscrits au chapitre Charges communes- Investissement

(En MDH)

Désignation	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne
Crédits Ouverts	18 528	18 668	17 349	17 884	20 868	
Emissions	15 743	14 096	16 633	15 925	20 342	
Taux d'exécution des crédits ouverts	85%	76%	96%	89%	97%	89%

**Source :** Ministère de l'économie et des finances – Calcul Cour des comptes

133. Contrairement aux autres dépenses d'investissement du budget général, les crédits de paiement sur le chapitre charges communes-investissement ne donnent pas lieu à des reports de crédits, comme l'illustre le tableau suivant :

**Tableau # 25 :** Evolution du taux d'exécution des crédits définitifs inscrits au chapitre charges communes - Investissement

(En MDH)

Désignation	2012	2013	2014	2015	2016
Crédits définitifs	19 528	19 668	18 384	18 966	20 868
Emissions	15 743	14 096	16 633	15 925	20 342
Taux d'exécution des crédits définitifs	<b>80,6%</b>	<b>71,7%</b>	<b>90,5%</b>	<b>84,0%</b>	<b>97,5%</b>

**Source :** Ministère de l'économie et des finances

### 3.5. Contraintes de détermination de l'effort d'investissement de l'Etat

134. En dépit des efforts déployés durant les dernières années par le MEF pour enrichir les informations contenues dans les différents rapports et notes budgétaires, force est de constater que l'investissement de l'Etat, tous supports budgétaires confondus (budget général de l'Etat, SEGMA, et CST), ne peut être appréhendé à travers la loi de finances et les documents qui l'accompagnent tels qu'ils se présentent actuellement.

135. Ce manque de lisibilité au niveau de l'effort d'investissement est la conséquence de :

- L'importance des transferts entre le budget général de l'Etat, les comptes spéciaux du Trésor et les SEGMA ;
- L'importance des transferts vers les collectivités territoriales et les EEP ;
- La non individualisation des dépenses d'investissement au sein des dépenses des CST, particulièrement les comptes d'affectation spéciale et les comptes de dépenses sur dotations, qui sont un instrument principal de réalisation de l'investissement de l'Etat (fonds spécial routier, fonds de développement

énergétique, fonds de promotion du paysage audiovisuel, fonds de solidarité habitat et intégration urbaine ...).

136. De même, les documents appuyant les PLF, notamment la note de présentation du projet de la loi de finances, le rapport sur les CST et la note relative à la répartition régionale de l'investissement, ne sont pas suffisants pour appréhender, de façon pertinente, l'investissement de l'Etat. Les données présentées ne font pas ressortir ces investissements en montants nets des transferts entre les supports budgétaires prévus par la loi de finances et entre ceux-ci d'une part, et les EEP et les collectivités territoriales d'autre part.
137. Les documents précités ne fournissent que les chiffres globaux sur le volume de l'investissement du budget général et celui des programmes d'investissement exécutés par les CST y compris ceux couverts par des transferts budgétaires, ce qui ne permet pas d'appréhender l'investissement de l'Etat, décliné par support budgétaire, par département ministériel et par nature.
138. Ces informations gagneraient à être développées dans la note relative à la répartition régionale de l'investissement public qui devrait avoir une portée plus générale et apporter toutes les données relatives aux investissements de l'Etat eu égard à leur importance pour les opérateurs économiques et pour les citoyens.
139. De ce fait, les données relatives à l'investissement de l'Etat, par support budgétaire et par nature d'intervention, restent estimées de manière très large.
140. En effet, les dépenses d'investissement du budget général correspondent à celles figurant sur la loi de finances (y compris les transferts). Les dépenses d'investissement des CST correspondent aux dépenses des principaux Comptes d'affectation spéciale intervenant dans l'investissement à savoir : le fonds spécial routier, le fonds national de développement du sport, le fonds de développement agricole, le fonds de solidarité habitat et intégration urbaine, le fonds de financement des dépenses d'équipement et de lutte contre le chômage, le fonds d'appui à la cohésion sociale et le fonds de remploi domanial.
141. Les dépenses d'investissement imputées sur les SEGMA sont de même nature que celles dans le BGE. Ainsi, seule la consolidation des trois supports par département ou par Institution permettrait d'approcher leurs domaines d'intervention.

#### ***Recommandation # 4.***

*La Cour des comptes recommande de fournir, à l'issue de l'exécution du budget, les informations pertinentes permettant d'évaluer l'effort d'investissement de l'Etat par secteur, région et type d'intervention.*



## IV. Comptes spéciaux du Trésor et SEGMA

### 1. Comptes spéciaux du Trésor

#### 1.1. Aperçu général

142. Aux termes de la LOF, les CST sont une composante du budget de l'Etat. Répartis en cinq catégories<sup>14</sup>, ils sont des supports budgétaires contribuant à la mise en œuvre des orientations du Gouvernement visant à assurer une meilleure allocation des ressources budgétaires. Ils fonctionnent en tant que dérogation au principe de non-affectation pour retracer des recettes affectées au financement des dépenses afférentes à certaines opérations déterminées et à l'emploi donné à ces recettes.

143. La LOF publiée en 2015 a introduit de nouvelles règles de gestion des CST dans l'optique de mieux définir leur champ d'intervention, particulièrement les comptes d'affectation spéciale en tant que leviers essentiels de mise en œuvre des programmes et actions de développement.

144. Les principales règles édictées en la matière sont :

- La continuité des CAS est tributaire de leur capacité, au terme de la 3<sup>ème</sup> année, après leur création à s'autofinancer à hauteur de 40 % du total des ressources autorisées par la loi de finances ;
- Les CST ne pourront prendre en charge que les dépenses relatives à la réalisation de programmes, projets ou actions de développement et ne peuvent supporter, sauf dérogation, les dépenses liées aux traitements, salaires ou indemnités de fonctionnaires, agents de l'Etat et des collectivités territoriales ou personnel des EEP ;
- Le versement, par prélèvement sur un CAS au profit d'un autre compte ou d'un SEGMA, n'est plus autorisé.

145. Le budget des CST est estimé à environ 20 % du budget général de l'Etat. Les CAS représentent la part la plus importante aussi bien au niveau des recettes que des dépenses, soit respectivement 84 % et 81 %.

146. S'inscrivant dans une logique de rationalisation et d'efficience dans la gestion des finances publiques, le nombre des CST est passé de 130 en 2003, à 76 en 2010, à 74 en 2016 et à 71 en 2017. Ainsi, ces dernières années, on note la suppression de 14 comptes, l'ajout de 13 comptes, et le regroupement des CST en cinq catégories.

147. En 2016, le ministère de l'Economie et des Finances est ordonnateur de 28 comptes, le ministère de l'Intérieur, quant à lui, en gère 10. La répartition par département se présente comme suit :

- Economie et finances : 28

---

<sup>14</sup> Comptes d'affectation spéciale, comptes d'adhésion aux organismes internationaux, comptes des opérations monétaires, comptes de financement et comptes de dépenses sur dotations

- Intérieur : 10
- Chef du gouvernement : 4
- Administration de la défense nationale : 4
- Energie, eau et environnement : 3
- Agriculture et pêche maritime : 3
- Equipement, transport et logistique : 3
- Justice : 3
- Haut-commissariat aux eaux et forêts : 2
- Autres : 14

148. Le tableau suivant illustre l'évolution des CST de 2010 à 2016 :

**Tableau # 26 : Evolution du nombre des CST par catégorie**

Année	CAS	CF	CDD	CAOI	COM	Total
2010	51	14	6	3	2	76
2011	54	12	6	3	2	77
2012	55	13	6	3	2	79
2013	55	13	6	3	2	79
2014	56	8	6	3	2	75
2015	57	8	6	3	2	76
2016	57	8	4	3	2	74

**Source :** MEF – Projet de Loi de finances pour l'année 2017, Rapport sur les CST

**Réponse du MEF :**

Dans le cadre de la politique de rationalisation des CST, le nombre de CST a connu une diminution significative ces dernières années passant de 151 CST en 2001 à 71 en 2017. Cette tendance baissière sera renforcée avec l'application des dispositions de la LOF afférentes aux CAS.

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

## 1.2. Analyse des CST

149. Le poids des CST a continué d'augmenter malgré les réformes entreprises pendant les dernières années. En effet, depuis 2012, les recettes, les dépenses et les soldes se sont inscrits dans une tendance haussière comme illustré dans le tableau suivant :

**Tableau # 27 : Evolution des recettes et dépenses des CST**

(en MDH)

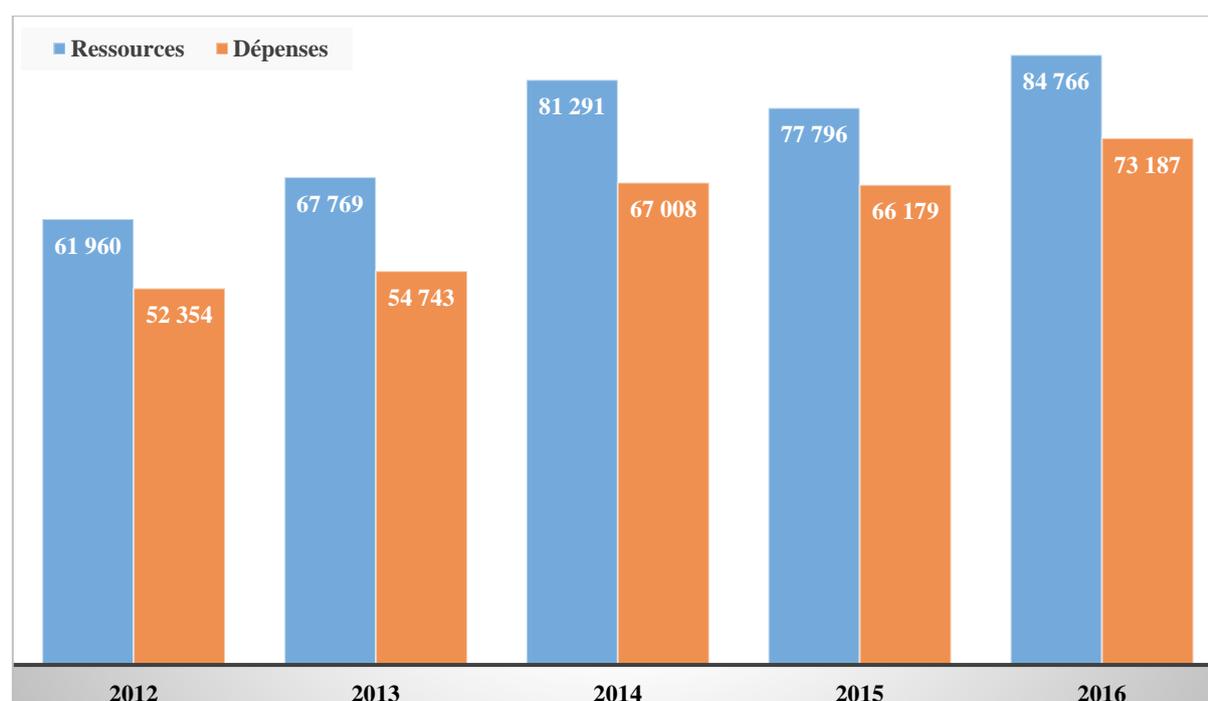
Désignation	2012	2013	2014	2015	2016
Recettes	61 960	67 769	81 291	77 796	84 766
<b>Evolution en %</b>	-	<b>9,4%</b>	<b>20,0%</b>	<b>-4,3%</b>	<b>9,0%</b>
Dépenses	52 354	54 743	67 008	66 179	73 187
<b>Evolution en %</b>	-	<b>4,6%</b>	<b>22,4%</b>	<b>-1,2%</b>	<b>10,6%</b>
Solde	9 606	13 026	14 283	11 617	11 579
<b>Evolution en %</b>	-	<b>35,6%</b>	<b>9,7%</b>	<b>-18,67%</b>	<b>-0,33%</b>
Solde cumulé	71 392	84 418	98 605	110 145	122 715
<b>Evolution en %</b>	-	<b>18,2%</b>	<b>16,8%</b>	<b>11,7%</b>	<b>11,4%</b>

**Source :** Ministère de l'économie et des finances- Calcul Cour des comptes

150. Le graphique suivant illustre l'évolution des ressources et des dépenses des CST de 2012 à 2016 :

**Figure # 3 : Evolution des recettes et des dépenses des CST**

(En MDH)



**Source :** Ministère de l'économie et des finances

151. Au titre de l'exercice 2016, l'ensemble des CAS a réalisé des recettes s'élevant à 176,6 MMDH, dont environ 56,5 MMDH de recettes propres, soit un taux de 32 %. Il convient de rappeler que de la LOF de 2015 (art. 27) a fixé un seuil de 40 % de ressources propres à compter de la troisième année pour les CAS nouvellement créés.

152. Concernant les engagements et émissions sur les crédits disponibles, ils ont évolué entre 2012 et 2016 comme suit :

**Tableau # 28** : Emission et engagements des crédits disponibles des CST

(En MDH)

Description	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2016 / 2015
Crédits définitifs	114 022	120 847	133 694	155 503	163 941	5,4%
Total des engagements	67 012	71 385	85 592	85 461	91 507	7,1%
Emissions	52 354	54 743	67 008	66 179	73 187	10,6%
Taux d'engagement	58,8%	59,1%	64,0%	55,0%	55,8%	1,5%
Taux d'émission	78,1%	76,7%	78,3%	77,4%	80,0%	3,4%

**Source** : Ministère de l'économie et des finances- Calcul Cour des comptes

153. Par rapport à 2015, les principaux indicateurs ont évolué en 2016 comme suit :

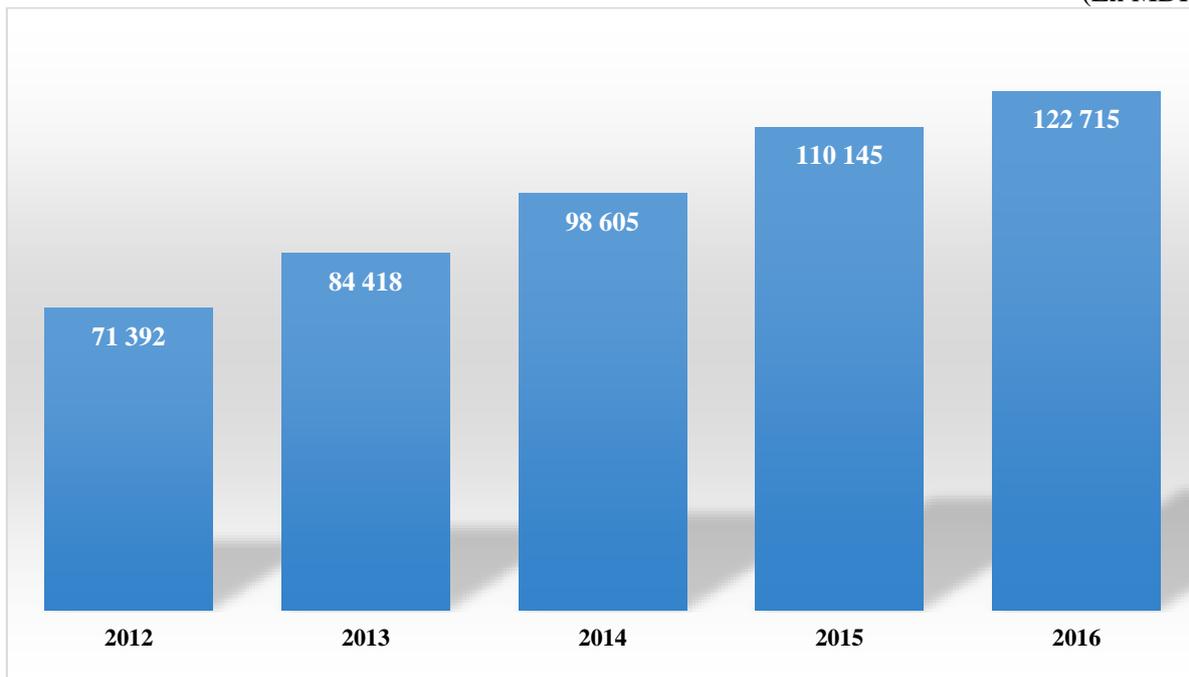
- Crédits disponibles : +5,4% ;
- Total des engagements : +7,1% ;
- Total des émissions : +10,6%.

154. Concernant les taux d'engagement et d'émission, ils sont restés à un niveau relativement stable. De 2012 à 2016, le taux d'engagement moyen par rapport aux crédits disponibles n'a pu dépasser les 58,6%. Quant au taux d'émission appréhendé par rapport aux engagements, il a oscillé autour des 78 %.

155. Cette situation peut s'expliquer par le fait que les ressources allouées à certains CST dépassent leurs besoins, d'où l'importance de leur solde annuel et de leur solde cumulé à fin 2016 qui a atteint un total de 122,7 MMDH. Les comptes d'affectation spéciale constituent la part la plus importante en termes de recettes, de dépenses et de soldes, suivis des CDD. Les indicateurs des autres catégories comptes sont peu significatifs.

**Figure # 4 : Evolution du solde cumulé des CST**

(En MDH)

**Source :** Ministère de l'économie et des finances

### 1.3. Comptes d'affectation spéciale

156. Les comptes d'affectation spéciale (CAS) représentent en ressources et en dépenses plus de 82 % de l'ensemble des CST.

157. Le montant total des crédits disponibles des comptes d'affectation spéciale s'élève en 2016 à 175,5 MMDH. Ce montant inclut les ressources de l'exercice et les soldes reportés des exercices antérieurs. L'analyse de l'évolution dudit solde sur la période 2012 à 2016, dégage une progression de près de 60 %.

**Tableau # 29 : Evolution des crédits disponibles des CAS**

(En MDH)

Désignation	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2016 / 2012
Ressources propres et dotations budgétaires	50 193	54 940	66 940	65 436	70 034	39,50%
Report de soldes	59 579	67 899	80 252	93 680	105 482	77,00%
<b>Total</b>	<b>109 772</b>	<b>122 839</b>	<b>147 192</b>	<b>159 116</b>	<b>175 516</b>	59,90%
Ressources en %	45,70%	44,70%	45,50%	41,12%	39,90%	-
Report de soldes en %	54,30%	55,30%	54,50%	58,88%	60,10%	-

**Source :** Ministère de l'économie et des finances- Calcul Cour des comptes

158. Ayant atteint en 2016 un total de 175,5 MMDH, les ressources des CAS sont constituées à hauteur de 39,9 % de recettes propres.

159. Il est à noter que les recettes propres sont réalisées essentiellement par les comptes gérés par le ministère de l'Intérieur et le ministère de l'économie et des finances, soit environ 73 % du montant total des recettes réalisées. La part des recettes propres réalisées par les principaux départements figurent dans le tableau suivant :

**Tableau # 30 :** Recettes propres des principaux CAS<sup>15</sup>

(En MDH)

Département	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Intérieur	21.878	24.028	24.607	25.028	25.516	22.768
Economie et finances	8.619	5.108	6.629	11.347	21.333	14.060
Equipement, transport et logistique	2.898	2.618	2.758	2.832	2.980	3.381
Habitat et politique de la ville	1.673	2.095	1.926	2.378	2.161	2.397
Chef du gouvernement	-	-	-	1.805	1.747	1.534

**Source :** Rapports sur les CST accompagnant les projets des lois de finances 2010 à 2016

161. Ces recettes sont réalisées essentiellement par les CAS suivants :

- Part des collectivités territoriales dans le produit de la TVA : 45% ;
- Fonds d'appui à la cohésion sociale : 10% ;
- Compte spécial des dons des pays du CCG : 7% ;
- Fonds spécial routier : 6% ;
- Fonds de solidarité habitat et intégration urbaine : 5%.

162. Concernant les dépenses réalisées en 2016 d'un montant total de 73,2 MMDH, les réalisations font ressortir, par domaine d'intervention, les dépenses suivantes :

- Développement territorial : 25.273 MDH, soit 48 %
- Développement humain et social : 10.634 MDH, soit 20 %
- Renforcement des infrastructures : 6.959 MDH, soit 13 %
- Développement agricole et de la pêche : 4.899 MDH, soit 9 %
- Promotion économique et financière : 2.445 MDH, soit 5 %
- Autres domaines : 3.415 MDH, soit 5 %.

<sup>15</sup> Données 2016 indisponibles à la date de la rédaction du rapport

163. En termes de soldes, les CAS ont dégagé en 2016 un solde excédentaire de 112,8 MMDH contre 105,5 MMDH en 2015. L'évolution de 2010 à 2016 se présente comme suit :

**Tableau # 31 : Evolution des soldes de fin d'année des CAS**

(En MDH)

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Solde fin d'année</b>	58 957	59 579	67 899	80 252	93 757	105 482	112 802

**Source :** Trésorerie générale du Royaume et rapport des CST accompagnant les projets des lois de finances 2010 à 2018

164. L'excédent dégagé au titre de l'exercice 2016 a été réalisé à hauteur de 80 % par 13 comptes, dont les plus significatifs sont :

- Compte spécial des dons des pays du CCG : 23 708 MDH ; 19%
- Fonds de emploi domanial : 16 940 MDH ; 4%
- Fonds d'appui à la cohésion sociale : 8 946 MDH ; 7%
- Fonds de solidarité des assurances : 8 688 MDH ; 7%
- Fonds de soutien à l'INDH : 5 606 MDH ; 5%
- Part des collectivités territoriales dans le produit de la TVA : 4 410 MDH ; 4%
- Fonds de solidarité habitat et intégration urbaine : 3 617 MDH ; 3%
- Fonds de développement industriel et des investissements : 3 474 MDH ; 3%
- Fonds spécial routier : 3 246 MDH ; 3%
- Masse des services financiers : 3 075 MDH ; 3%

165. L'excédent dégagé par certains comptes ne reflète pas la situation réelle de leur solde du fait de la non prise en compte de la totalité des dépenses auxquelles ils devaient faire face, en raison de la non prise en compte des dépenses engagées et non encore émises.

#### **1.4. Principaux constats**

La Cour relève que la gestion des CST pâtit d'un certain nombre de dysfonctionnements, dont notamment :

- L'importance du nombre des CST malgré la réduction et le regroupement de certains types de comptes en application de la loi organique des finances de 2015 d'une part, et la rationalisation de certains comptes à travers les dispositions des lois de finances ces dernières années d'autre part.
- La programmation budgétaire au niveau des CST repose sur la présentation au Parlement de programmes d'emploi au moment de l'examen des projets de lois de finances. Ces programmes font souvent l'objet de modifications importantes en

cours d'exercice. Cette situation devrait inciter les ordonnateurs à améliorer les prévisions au moment de l'élaboration du budget.

- Certains CST dégagent de manière structurelle des soldes importants qui ont atteint à fin 2016, un solde cumulé reportable de plus de 122,7 MMDH. Le volume de ces soldes dénote de la faiblesse de la programmation, le manque de suivi des opérations s'y rapportant et soulève des interrogations quant à leur signification budgétaire et comptable.

Dans ce sens, parmi les constats relevés, on souligne que des CST à vocation sociale disposent de soldes élevés sans qu'ils soient utilisés, alors qu'en même temps, des besoins impérieux et urgents affrontent des contraintes de financement. A titre illustratif, on peut citer le fonds pour l'appui à la cohésion sociale, le fonds pour le Développement Rural et des Zones de Montagne, le fonds spécial de la Pharmacie Centrale, le fonds de services universels de télécommunications, le fonds de Développement Industriel et des Investissements et la part des Collectivités Territoriales dans le Produit de la TVA.

- Certains CST prennent en charge une partie des dépenses d'investissement et de fonctionnement pouvant être commodément imputées aux budgets des ministères concernés. Ces CST constituent, en fait pour les Administrations, des moyens budgétaires additionnels leur permettant de bénéficier de la souplesse procurée par ce dispositif, notamment en matière de report des crédits sur l'année suivante. De même, certains CST intègrent des dépenses récurrentes pouvant être budgétisées dans des conditions ordinaires.

Le tableau qui suit présente des cas illustrant ce constat.

**Tableau # 32 : Exemples de CST exécutant des dépenses relevant du BGE**

Intitulé du CST	Dépenses imputées
<b>Fonds national de développement du sport</b>	Les dépenses afférentes au suivi des travaux de construction des infrastructures sportives y compris les indemnités de déplacement, prévues par la réglementation en vigueur, servies au personnel chargé du suivi de ces travaux
<b>Financement des dépenses d'équipement et de lutte contre le chômage</b>	Les salaires des ouvriers, dépenses relatives aux travaux d'équipement et de lutte contre le chômage, les frais de fonctionnement liés à la réalisation des travaux
<b>Fonds d'assainissement liquide et d'épuration des eaux usées</b>	Les dépenses afférentes à la réalisation d'études portant sur l'assainissement liquide et l'épuration des eaux usées et les versements au profit des opérateurs publics ou privés chargé de la gestion du service d'assainissement liquide.
<b>Fonds National de Soutien à la Recherche Scientifique et au Développement Technologique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les subventions attribuées dans un cadre contractuel aux organismes publics ou privés destinées à renforcer leurs activités de recherche et de développement technologique</li> <li>- Les actions d'encouragement et de promotion des programmes d'appui à la recherche scientifique</li> <li>- L'organisation des manifestations scientifiques</li> <li>- Les subventions accordées, aux organismes de recherche en télécommunications</li> <li>- Les subventions au profit du Centre national pour la recherche scientifique et technique au titre de bourses d'excellence de recherche.</li> </ul>
<b>Fonds spécial pour le soutien des établissements pénitentiaires</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Frais de réparation et d'entretien des équipements et du matériel nécessaires aux établissements pénitentiaires</li> <li>- Frais d'habillement pénal et du personnel</li> <li>- Frais de formation du personnel des établissements pénitentiaires et des détenus</li> <li>- Frais d'achat et fonctionnement des moyens de transport nécessaires au fonctionnement des établissements pénitentiaires</li> <li>- Restitution des sommes indûment imputées au compte</li> <li>- Frais de nourriture, d'analyse, d'achats de produits médicaux et pharmaceutiques et de soins médicaux pour les détenus</li> <li>- Redevance d'eau, d'électricité et de télécommunications des établissements pénitentiaires</li> </ul>

### **Réponse du MEF :**

La création des CST est encadrée par l'article 25 de la LOF qui stipule que « les comptes spéciaux du Trésor ont pour objet :

- soit de décrire des opérations qui, en raison de leur spécialisation ou d'un lien de cause à effet réciproque entre la recette et la dépense, ne peuvent être commodément incluses dans le cadre du budget général ;
- soit de décrire des opérations en conservant leur spécificité et en assurant leur continuité d'une année budgétaire sur l'autre ;
- soit de garder trace, sans distinction d'année budgétaire, d'opérations qui se poursuivent pendant plus d'une année. Ces opérations comptables sont liées à l'application d'une législation, d'une réglementation ou d'obligations contractuelles de l'Etat, précédant la création du compte. »

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

Par ailleurs, les opérations des CST couvrent essentiellement des dépenses d'investissement, cependant certains CST prennent en charge quelques dépenses de fonctionnement qui ne sont pas prises en charge par le budget général, notamment les dépenses de certaines catégories de personnel, directement liés à l'objet du CST concerné. A titre d'illustration, l'octroi de certaines indemnités occasionnelles : allocations spéciales et forfaitaires servies aux agents de greffes, l'indemnité d'alimentation et les indemnités-horaires pour service de nuit effectué par les agents du corps national de la protection civile... Lesdites dépenses, dont l'impact financier est très limité par rapport au coût global des dépenses assurées par les comptes concernés, constituent une dérogation autorisée par la loi organique relative à la loi de finances.

Lors de la phase de préparation du PLF, les programmes d'emploi des CST sont établis par le département concerné et soumis à l'appréciation du MEF en matière de conformité des recettes et dépenses des CST à l'objet pour lesquels ils ont été créés ainsi que les prévisions de recettes et les plafonds de charges inscrits au PLF.

Conformément aux dispositions de l'article 30 de la LOF, les programmes d'emploi des projets d'opérations programmées dans le cadre des CST sont présentés aux commissions parlementaires concernées en accompagnement des projets de budgets des départements ministériels ou institutions auxquels ils se rattachent. Ces commissions discutent et adoptent les prévisions de recettes et les plafonds de charges de chaque CST qui sont votés en plénière au niveau des deux chambres.

Lors de l'exécution de la loi de finances, les CST peuvent être dotés, par arrêté du ministre chargé des finances, d'un crédit additionnel égal au supplément de recettes réalisées par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances en vertu de l'article 26 du décret d'application de la LOF.

Ces opérations sont constatées et autorisées à titre de régularisation à l'occasion de l'examen et du vote de la loi de règlement de l'année considérée.

[Quant aux dépenses de personnel, elles] sont imputées sur les comptes concernés parce qu'elles rémunèrent en définitive des activités directement liées à la raison d'être du compte. Ainsi le CAS intitulé "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, la prise en charge des dépenses afférentes aux primes à répartir entre les agents de la réglementation ainsi que ceux chargés des enquêtes et du contrôle des prix conformément à la réglementation en vigueur...

### ***Recommandation # 5.***

*La Cour des comptes recommande de mener un examen approfondi des comptes spéciaux du trésor dans le sens de continuer la réduction de leur nombre, d'améliorer leur gouvernance, de se conformer aux règles prévues par la LOF relatives à leur création et à leur gestion, ainsi que la mise en place de critères stricts permettant de limiter le recours à ces comptes et partant de préserver leurs fonctions exceptionnelles.*

## 2. SEGMA

166. La création des SEGMA est justifiée par l'individualisation, au sein des services de l'Etat, d'activités de production de biens ou de prestation de services donnant lieu à rémunération. La LOF de 2015 (Art. 21) a institué des règles conditionnant le maintien du statut de SEGMA des nouvelles créations par la génération des recettes propres d'au moins 30 % de l'ensemble des ressources autorisées par la loi de finances.

167. En 2016, le nombre de SEGMA a atteint 204. Le secteur de la santé en compte 89 et celui de l'enseignement 58, représentant respectivement 44% et 28%. Les dépenses engagées par les SEGMA, en 2016, ont totalisé 3,6 MMDH sur un total de crédits de 7,5 MMDH. Les dépenses d'exploitation ont représenté 74 % des dépenses engagées.

### 2.1. Evolution du nombre et des domaines d'intervention des SEGMA

168. A fin 2016, le nombre de SEGMA s'est établi à 204, nombre resté relativement stable depuis 2012. Durant la période 2010 à 2016, le Gouvernement a procédé à la création de 24 services et à la suppression de 10 autres. Les créations ont concerné principalement le secteur de la santé<sup>16</sup>, alors que les suppressions ont concerné des services ayant été créés pour la gestion d'événements circonstanciels<sup>17</sup>. Les suppressions ont également touché des services qui ne sont plus adaptés au nouveau découpage territorial<sup>18</sup> ou encore des services dont la gestion a connu des changements d'ordre institutionnel<sup>19</sup>.

169. Les SEGMA couvrent des domaines multiples principalement sociaux (76 %) et économiques (18 %). Le nombre des SEGMA se répartit, par secteur, comme suit :

**Tableau # 33 : Répartition des SEGMA par département ministériel**

Secteurs	Domaine d'intervention	Nombre
<b>Sociaux (159)</b>	Santé	89
	Enseignement, formation professionnelle et formation des cadres	58
	Activités récréatives	8
	Autres actions sociales	4
<b>Economiques (36)</b>	Transport, eau et autres infrastructures économiques	16
	Agriculture, pêche et forêt	5
	Autres actions économiques	15
<b>Autres (9)</b>	Pouvoirs publics et services généraux	9

**Source :** Ministère de l'économie et des finances- Rapports sur les SEGMA

<sup>16</sup> 11 centres hospitaliers

<sup>17</sup> Célébration du 1200<sup>ème</sup> anniversaire de la fondation de Fès, candidature du Maroc pour l'organisation de l'exposition internationale de Tanger 2012

<sup>18</sup> Centres régionaux d'investissement réduits de 16 à 12

<sup>19</sup> Parc zoologique national transformé en société anonyme

## 2.2. Ressources et dépenses

### 2.2.1. Ressources

170. Durant la période de 2010 à 2016, la structure des ressources des SEGMA n'a pas globalement changé. La part des recettes propres a enregistré une diminution en passant de 36 % à 28 % durant cette période.

171. En 2016, les ressources des SEGMA ont augmenté de 1,3 MMDH, passant de 6,9 MMDH en 2015 à 8,2 MMDH soit une amélioration de 18 %. Ces montants intègrent les soldes cumulés au fil des exercices. A fin 2016, la gestion des SEGMA a dégagé un solde de plus de 4,5 MMDH.

172. Au titre de l'exercice 2016, les ressources des SEGMA sont constituées de :

- Recettes propres : 28 % ;
- Subventions de l'Etat : 22 % ;
- Excédents des gestions précédentes : 50 %.

173. Les prévisions des SEGMA sont parfois sous-estimées par rapport aux réalisations constatées en fin d'année. Des modifications importantes en cours d'exercice viennent modifier les prévisions aussi bien en recettes d'exploitation que d'investissement. En 2016, les recettes propres ont atteint 2,3 MMDH. Elles sont réalisées principalement par les SEGMA relevant du secteur des transports et de l'eau avec un taux de 47,6 % et ceux relevant du secteur de la santé avec un taux de 33,6 %.

### 2.2.2. Dépenses

174. En termes de dépenses, les prévisions des SEGMA au titre des lois de finances sont passées, entre 2010 et 2016, de 2,3 MMDH à 3 MMDH. Les dépenses d'investissement ont presque doublé durant la même période (93 %), contre une augmentation de 22 % pour les dépenses d'exploitation.

175. Des modifications importantes des crédits sont opérées en cours d'exercice, comme illustré dans le tableau ci-dessous.

**Tableau # 34 : Variation des crédits des SEGMA entre 2010 et 2016**

(En MDH)

Exercice	Prévisions des lois de finances	Total des crédits en fin d'exercice	Variation crédits définitifs / prévisions (%)
2010	2.306	4.932	113,9%
2011	2.457	5.739	133,6%
2012	2.649	5.205	96,5%
2013	3.095	5.974	93,0%
2014	3.090	6.801	120,1%
2015	3.002	8.189	172,8%
2016	3.006	7.499	147,5%

**Source :** Ministère de l'économie et des finances- Calcul Cour des comptes

176. En 2016, les modifications des prévisions concernant les dépenses d'investissement sont plus importantes que celles d'exploitation.

**Tableau # 35 : Importance des modifications des crédits des SEGMA**

(En MDH)

Désignation	Prévisions des lois des finances	Crédits définitifs	Variation crédits définitifs / prévisions
Exploitation	2.225	3.374	52%
Investissement	781	4.125	428%
<b>Total</b>	<b>3.006</b>	<b>7.499</b>	<b>149%</b>

**Source :** Ministère de l'économie et des finances (PLF2018 - Rapport sur les SEGMA) - Calcul Cour des comptes

177. Par ailleurs, le taux d'émission des dépenses reste faible par rapport aux crédits définitifs. Ce taux est resté en dessous des 50%. Or, rapportées aux seules prévisions des lois de finances, les réalisations des dépenses se situent à environ 90%. Le tableau suivant en donne l'évolution sur la période 2010-2016.

**Tableau # 36 : Taux d'exécution des crédits des SEGMA / crédits définitifs**

Année	Réalizations rapportées aux :	
	Prévisions des lois de finances	Crédits définitifs
2010	94%	44%
2011	81%	35%
2012	82%	42%
2013	82%	43%
2014	93%	42%
2015	87%	32%
2016	114%	49%

**Source :** Ministère de l'économie et des finances- Calcul Cour des comptes

178. De même, au titre de l'exercice 2016, le taux d'émission des dépenses d'investissement se situe à peine à 38 % des crédits définitifs ouverts, contre 62 % pour les dépenses d'exploitation.

**Tableau # 37** : Taux d'exécution des crédits des SEGMA

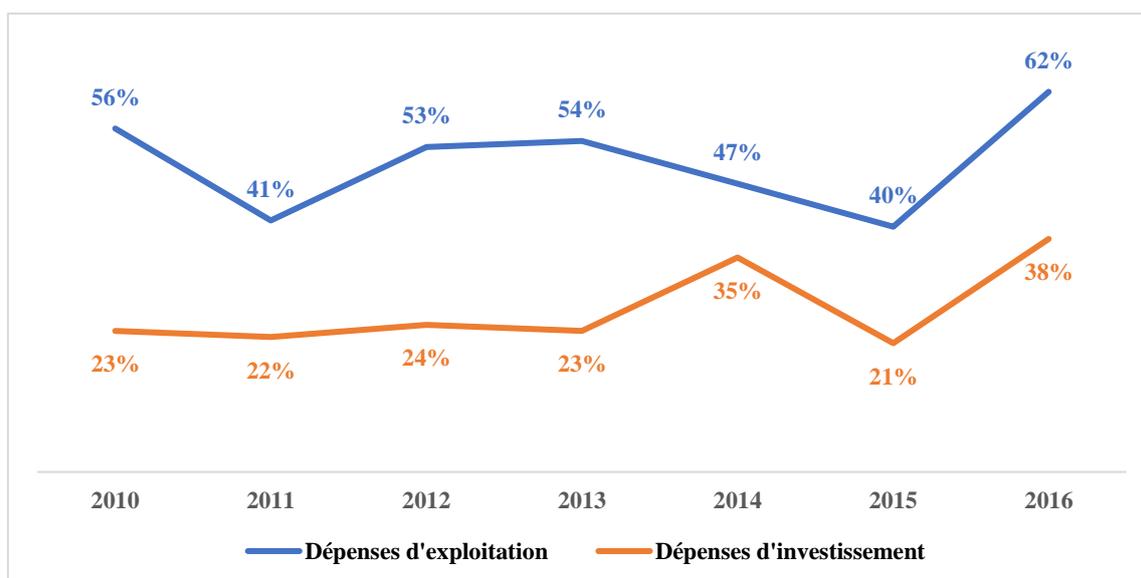
En MDH

Désignation	Crédits définitifs	Exécution	Taux d'exécution
Dépenses d'exploitation	3.374	2.076	62%
Dépenses d'investissement	4.125	1.572	38%
<b>Total</b>	<b>7.499</b>	<b>3.648</b>	<b>49%</b>

**Source** : Ministère de l'économie et des finances- Calcul Cour des comptes

179. Les taux d'émission susmentionnés sont restés relativement stables entre 2010 et 2016. Certaines variations paraissent ponctuelles comme illustré ci-dessous.

**Figure # 5** : Taux d'émission des dépenses des SEGMA



180. Comme conséquence de la faiblesse des taux d'émission des dépenses, les crédits non consommés restent importants. En 2016, ils ont constitué en moyenne 38 % des crédits ouverts définitifs pour les dépenses d'exploitation et 62 % pour les dépenses d'investissement.

181. Les crédits consolidés non consommés constituent 51 % des crédits ouverts pour l'exercice 2016.

**Tableau # 38 : Importances des crédits non consommées**

(En MDH)

Dépenses	Crédits définitifs (1)	Crédits non consommés (2)	Taux (2) / (1)
Exploitation	3.374	1.298	38%
Investissement	4.125	2.553	62%
<b>Total</b>	<b>7.499</b>	<b>3.851</b>	<b>51%</b>

**Source :** Ministère de l'économie et des finances- Calcul Cour des comptes

182. En conclusion, la gestion des SEGMA appelle les commentaires suivants :

- Insuffisance en matière de programmation ;
- Les ressources prévues par la loi de finances sont sous-estimées par rapport aux réalisations constatées en fin d'exercice ;
- La part des recettes propres ne cesse de régresser par rapport au total des ressources ;
- Le taux d'exécution des dépenses reste faible particulièrement au niveau des dépenses d'investissement ;
- La prise en charge de certaines dépenses de fonctionnement et parfois d'investissement pouvant être imputées sur le budget général.

### **Recommandation # 6.**

*Afin d'ériger les SEGMA en véritables leviers d'amélioration de la gestion publique, la Cour des comptes recommande aux gestionnaires d'améliorer la programmation ainsi que les réalisations de ces entités en raison de leur impact sur la qualité des prestations en faveur des usagers du service public.*

*Elle recommande également de fournir des efforts supplémentaires en matière de recouvrement en particulier dans des secteurs à fort potentiel, tel celui de la santé.*

## V. Dette publique

### 1. Evolution et poids de l'encours de la dette

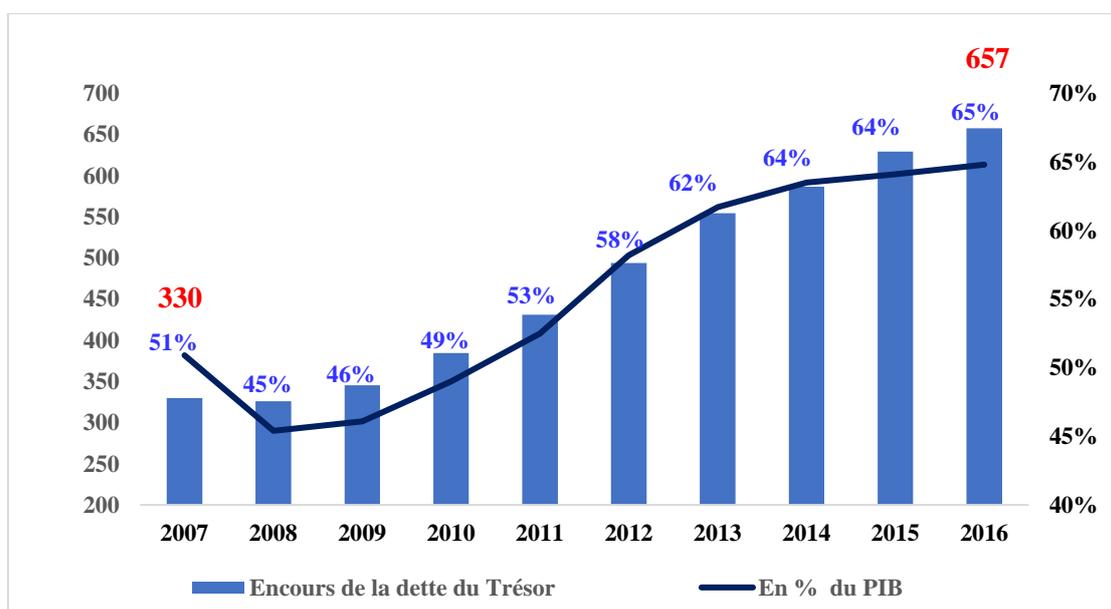
#### 1.1. Dette du Trésor

183. L'encours de la dette du Trésor a connu une augmentation continue et significative durant la décennie 2007 à 2016. En effet, il a pratiquement doublé, passant de 330 MMDH à 657 MMDH. Une augmentation soutenue a été enregistrée depuis 2009 avec un rythme particulièrement important entre 2010 et 2013 se situant en moyenne à 12,6 % et conduisant à l'accroissement du taux d'endettement de 15,6 points par rapport au PIB.

184. Les années 2014 à 2016 ont connu une augmentation moins forte de la dette du Trésor qui n'a pas cessé, néanmoins, de s'accroître par rapport au PIB. En effet, cette période a enregistré un TCAM de 5,9 % se traduisant par 1,3 point supplémentaire par rapport au PIB.

Figure # 6 : Evolution de l'encours de la dette du Trésor

(En MMDH et en %)



#### 1.1.1. Dette intérieure

185. La dette intérieure constitue la partie la plus importante de la dette du Trésor avec une moyenne de 77 % sur la période 2012 à 2016.

186. Comme le montre le graphique ci-dessous, l'encours de cette dette a augmenté de 95 % entre 2007 et 2016 accumulant un endettement supplémentaire de plus de 250 MMDH. L'essentiel de cette augmentation a été enregistré entre 2010 et 2013 qui a

connu un cumul de 158 MMDH représentant 63 % de l'endettement contracté sur la période 2007-2016.

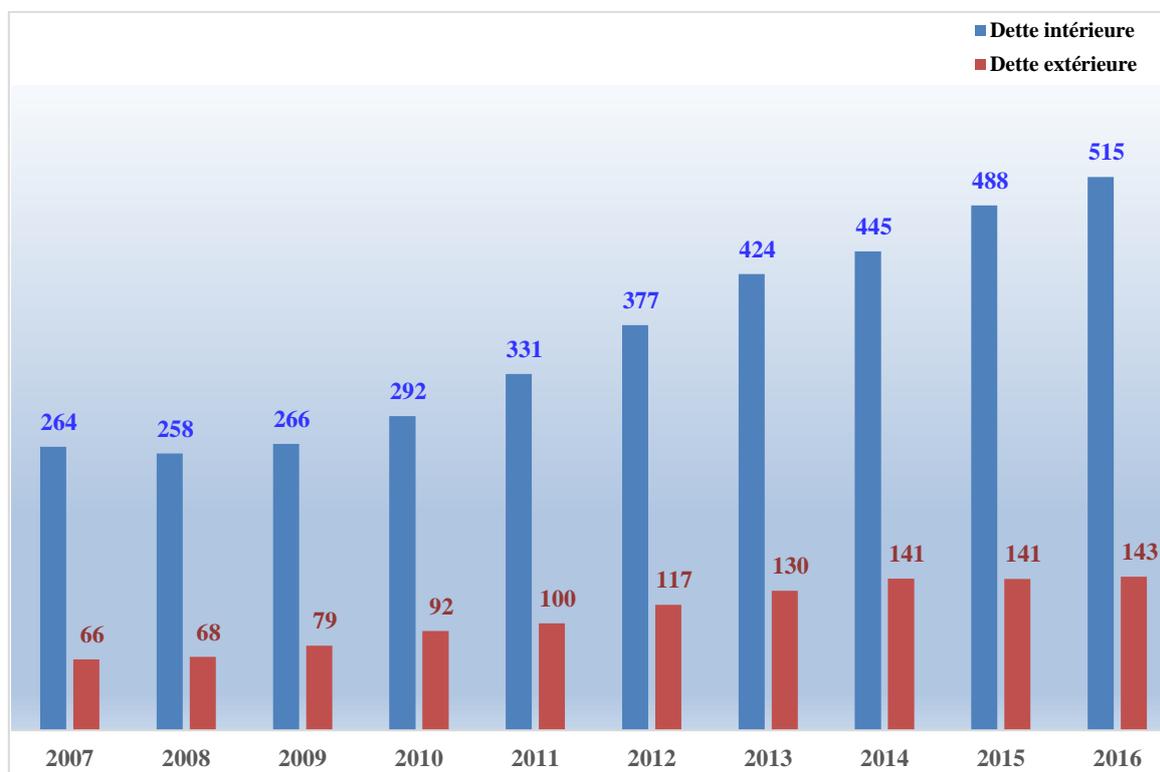
187. Il est à signaler qu'une partie non négligeable de la dette contractée sur le marché intérieur, totalisant 153,4 MMDH à fin 2016, est détenue par les régimes de retraite de base (CMR : 61,4 MMDH, CNSS : 26,3 MMDH, RCAR : 52,5 MMDH, CNRA: 13,2 MMDH).

**Réponse du MEF :**

Ce paragraphe semble indiquer qu'il s'agit d'un facteur de risque ou un fait négatif alors qu'au contraire c'est positif que la dette soit détenue majoritairement par des investisseurs institutionnels : (i) une source de financement stable pour le Trésor (ii) mobilisation de l'épargne et sa canalisation vers le financement de l'investissement et (iii) pas de risque de contrepartie pour les caisses de retraites. L'élément important à surveiller au niveau de la base d'investisseurs est la part détenue par les banques qui, dans le cas marocain, reste relativement limitée (autour de 22% en moyenne) ce qui montre qu'il n'y a pas d'effet d'éviction du secteur privé dans la mesure où la vocation du système bancaire est d'abord de financer l'économie.

**Figure # 7 :** Evolution des dettes intérieure et extérieure

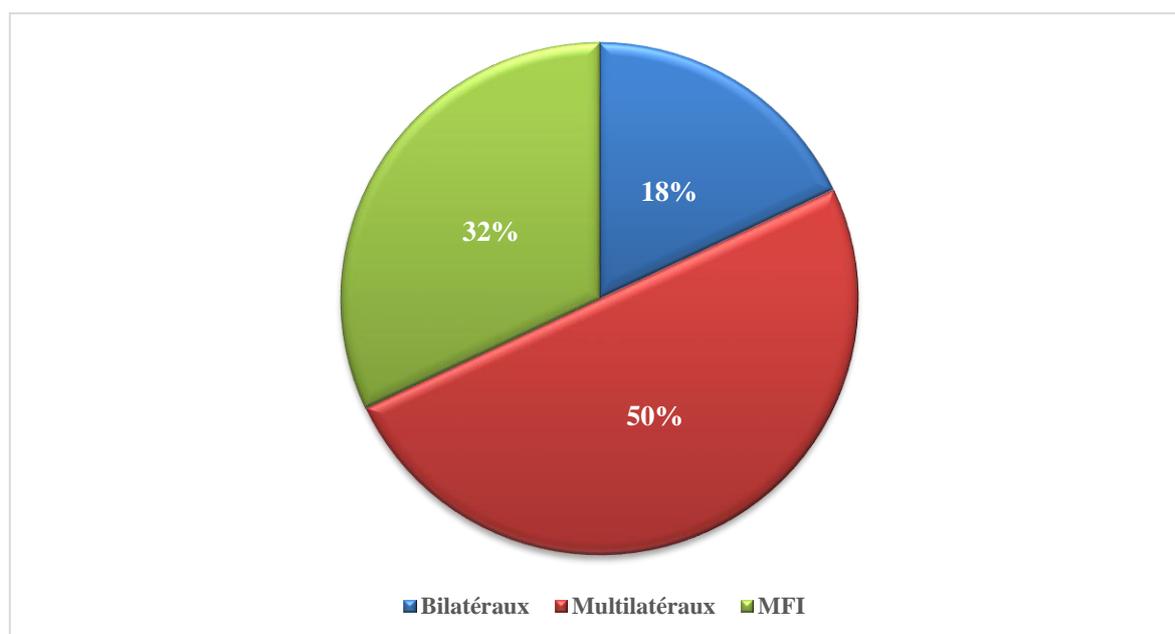
(En MMDH)



### 1.1.2. Dette extérieure

188. La dette extérieure est composée principalement d'emprunts concessionnels contractés dans le cadre bilatéral ou multilatéral. Comme le montre le graphique ci-après, ces deux composantes en constituent près de 68 %. Le reste est contracté sur le marché financier international (MFI).

**Figure # 8 : Répartition de la dette extérieure du Trésor en 2016**



189. La dette extérieure a également connu une évolution soutenue sur la période 2007-2016 enregistrant une augmentation de son encours de près de 77 MMDH représentant un accroissement de plus de 116 %.

### 1.2. Dette des autres entités publiques

190. Selon les normes et standards du FMI, pour l'appréciation de la dette publique, il y a lieu d'intégrer la dette des autres entités publiques, notamment la dette intérieure garantie par l'Etat et la dette extérieure.

191. En effet, en plus de la dette du Trésor, celle des autres entités publiques<sup>20</sup> a connu la même tendance haussière avec un rythme nettement plus important que celui de la dette du Trésor. Ainsi, l'encours de la dette de ces entités a triplé durant la période

<sup>20</sup> Y compris la dette extérieure des EEP et des Collectivités territoriales et la dette intérieure garantie. Les Collectivités territoriales détiennent une part relativement marginale dans la dette extérieure (332,4 millions DH à fin 2016).

2007-2016 en passant de 65 MMDH à 193 MMDH avec un TCAM de 12,9 %. Par rapport au PIB, cet encours a progressé de 12,1 % en 2010 à 19,1 % en 2016.

192. Cette dette est détenue principalement par cinq EEP qui ont cumulé, à fin 2016, un encours de 157 MMDH représentant 81 % de la dette des EEP. En plus, trois de ces entités (ONEE, OCP, ADM) en représentent plus de 64 % comme le montre le tableau suivant :

**Tableau # 39 : Dette des principaux EEP**

(En MDH)

<b>EEP</b>	<b>Encours</b>	<b>Part</b>
ONEE	42 116	21,8%
OCP SA	41 298	21,3%
ADM	41 011	21,2%
ONCF	17 069	8,8%
MASEN	15 493	8,0%
<b>Total</b>	<b>156 987</b>	<b>81,1%</b>

### **1.3. Service de la dette du Trésor**

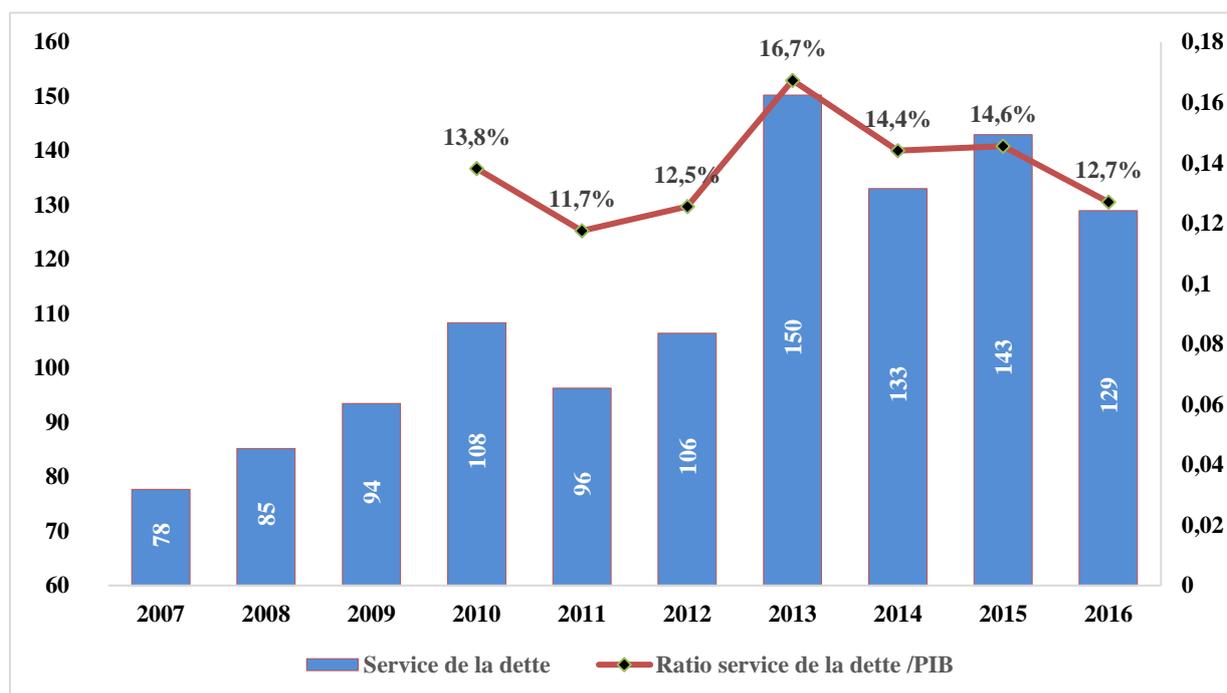
193. Le service de la dette se compose du remboursement du principal des emprunts échus et du paiement des intérêts et commissions. En moyenne<sup>21</sup>, ces deux composantes représentent respectivement 81% et 19%. L'évolution du service de la dette sur la période 2007-2016 a connu deux phases distinctes. La période 2007-2012 a enregistré une moyenne de ce service autour de 95 MMDH. La deuxième période 2013-2016 a connu une augmentation significative du service de la dette s'établissant à une moyenne de près de 139 MMDH.

194. Comme le montre le graphique ci-dessous, les années 2013 et 2015 ont enregistré des niveaux particulièrement élevés. Au titre de ces deux exercices, le Trésor a payé, en dépenses de la dette, respectivement 150 et 143 MMDH.

<sup>21</sup> Calculé sur la période 2013-2016

**Figure # 9 : Evolution du service de la dette du Trésor**

(En MMDH et en %)



**Source :** Ministère de l'économie et des finances

195. Par rapport au PIB, le service de la dette a enregistré une moyenne de près de 14,6 % sur la période 2013-2016 avec un pic de 16,7 % en 2013.

**Réponse du MEF :**

Cette hausse des amortissements est imputable essentiellement à l'augmentation des remboursements au titre des BDT de maturités 2 ans, 26 semaines et 13 semaines ; elle-même imputable à la structure des mobilisations de 2011 concernant les tombées des BDT à 2 ans et de 2013 pour les deux autres maturités. Par ailleurs, le risque de refinancement demeure limité.

La concentration des levées sur les maturités courtes a eu un impact sur le profil de l'échéancier de la dette intérieure. Toutefois, cet impact reste maîtrisé parce que (i) la concentration des remboursements au titre des mois et des années à venir n'est pas excessive au vu des montants en jeu et (ii) le niveau de développement relativement avancé du marché intérieur marocain, l'introduction par la DTFE des instruments modernes de gestion des risques de refinancement (rachats et échanges) et la diversification des sources de financement du Trésor permettent à la DTFE de gérer les risques éventuels en toute sérénité.

A cet égard, il est intéressant de signaler que l'amélioration de la visibilité chez les investisseurs à la suite de la mise en place par le gouvernement des mesures de réforme visant à préserver les équilibres macroéconomiques et réduire le déficit budgétaire a encouragé les investisseurs institutionnels à se repositionner sur les maturités moyennes et longues. Le Trésor a pu, ainsi, lever d'importantes ressources à moyen et long termes atteignant 79% en moyenne annuelle du volume global émis entre 2014 et 2016 contre à

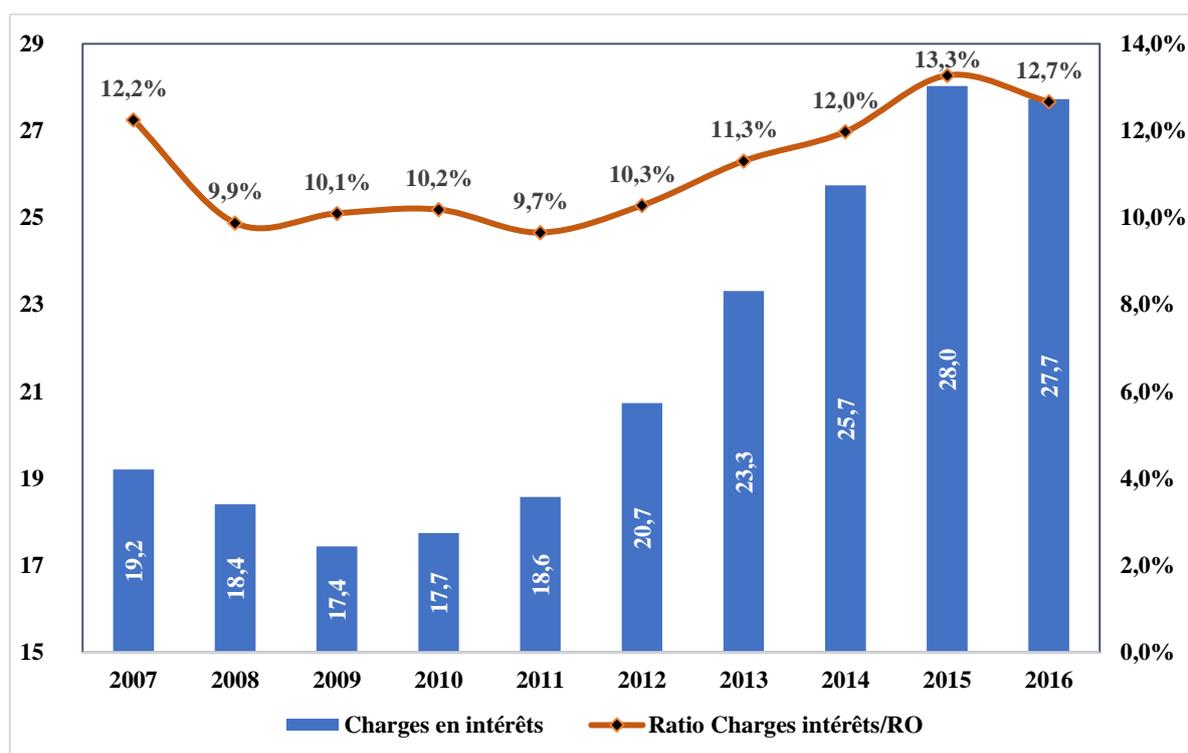
peine 25% en 2013, ce qui a permis d'allonger la durée de vie moyenne de la dette intérieure de 10 mois durant cette période.

196. Au cours de l'année 2016, le service de la dette du Trésor a connu globalement une amélioration par rapport à 2015. Ainsi, le montant global de ce service a atteint près de 129 MMDH en recul par rapport à 2015 qui avait enregistré 143 MMDH, soit -10% permettant ainsi, une réduction de sa part rapportée au PIB qui est passée de 14,6% en 2015 à 12,7% en 2016. Cette amélioration est due surtout à la diminution des remboursements du principal tandis que les charges d'intérêts sont restées quasi-stables.

197. Dans le même sens, le poids des charges d'intérêt par rapport aux recettes ordinaires du Trésor a connu un accroissement continu depuis 2011 passant de 9,7% à 13,3% en 2015, comme illustré par le graphique suivant.

**Figure # 10 : Evolution de la charge de la dette du Trésor**

(En MMDH et en %)



198. Cette situation est due à une augmentation rapide des charges d'intérêts par rapport aux recettes ordinaires. Ainsi, durant la période 2011-2015, les charges en question ont augmenté de près de 51 % contre une augmentation de près de 10 % des recettes ordinaires. L'année 2016 a enregistré un léger recul du montant des charges d'intérêts et de leur part dans les recettes ordinaires

## 2. Conditions de financement

199. La gestion de la dette vise généralement d'assurer le financement du Trésor en optimisant le coût de ce financement et en limitant l'exposition du portefeuille de la dette aux risques financiers.

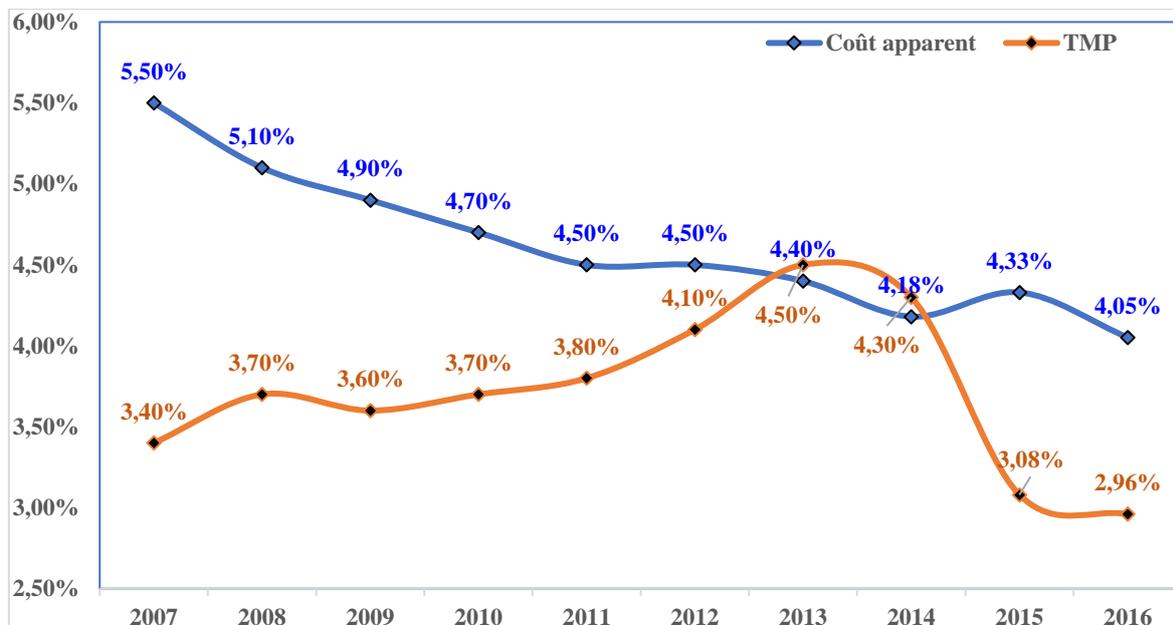
### 2.1. Coûts

200. Le coût moyen de la dette du Trésor a connu globalement une évolution dégressive soutenue sur toute la période 2007-2016 comme il ressort du graphique ci-dessous. Cette baisse a induit un rythme de croissance des intérêts payés moins rapide que celui de l'encours de la dette du Trésor.

201. Par ailleurs, le taux moyen pondéré à l'émission (TMP) a connu deux phases distinctes. Une première s'est étendue de 2007 à 2013 marquée par une augmentation continue du TMP qui est passé de 3,40 à 4,50 renchéri ainsi de 110 points de base (pdb). Une deuxième phase, entamée depuis 2013, a enregistré une baisse significative du TMP qui est passé de 4,50 en 2013 à 2,82 en 2016 soit une réduction de 168 pdb.

202. Cette situation montre une amélioration significative du coût de financement de la dette du Trésor.

Figure # 11 : Evolution des indicateurs de coût de la dette du Trésor



## 2.2. Risques financiers liés à la gestion de la dette du Trésor

### 2.2.1. Risque de refinancement

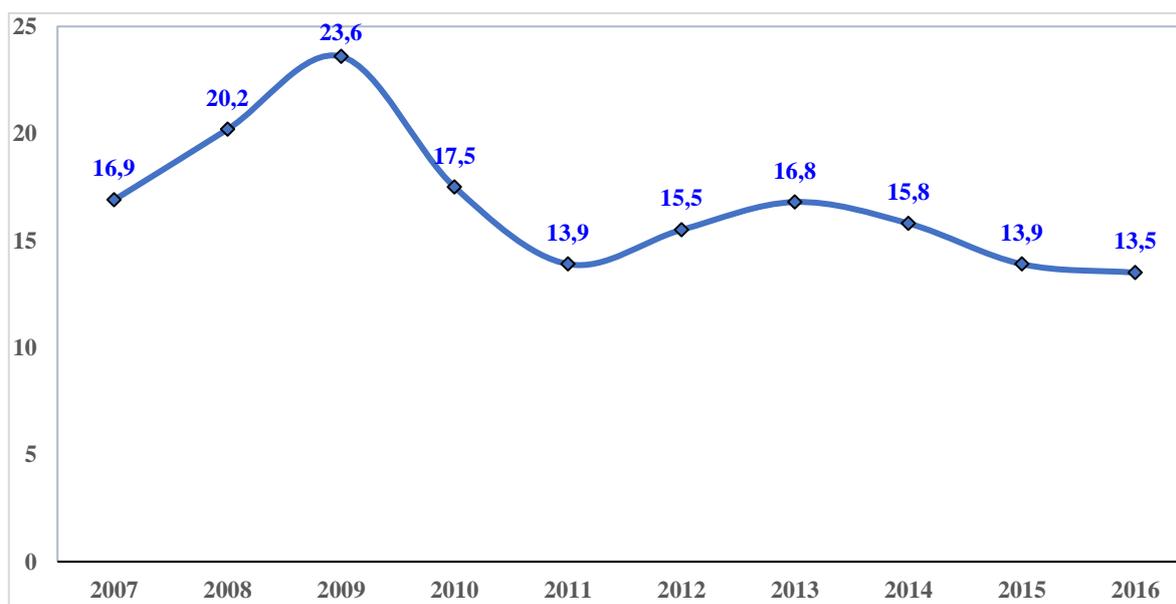
203. Les indicateurs renseignant sur le niveau d'exposition à ce risque sont, en général, la part du court terme dans le portefeuille de la dette et sa maturité.

#### ▪ Part de l'encours à court terme

204. L'évolution de la part du court terme dans l'encours global de la dette du Trésor, calculée sur la base de la maturité résiduelle, montre qu'il reste à un niveau relativement bas. Il a connu globalement une tendance baissière depuis 2013 où il se situait à 16,8 % pour atteindre 13,5 % à fin 2016 comme le montre le graphique suivant.

Figure # 12 : Part du court terme dans la dette du Trésor

(En %)



205. Il est à noter que ces valeurs concernent la part du court terme calculée sur la base des emprunts d'une échéance inférieure ou égale à un an. Cette situation est à nuancer en précisant que les emprunts d'une maturité de deux ans qui sont rangés, par le Trésor, avec les emprunts à cinq ans, parmi les emprunts à moyen terme bien qu'ils s'apparentent plus à du court terme.

206. Concernant la dette intérieure, qui constitue la plus grande partie de la dette du Trésor, la part du court terme est relativement plus importante. En 2016, elle a constitué 14,6 %, en baisse par rapport à 2015, qui affichait un taux de 16,4 %.

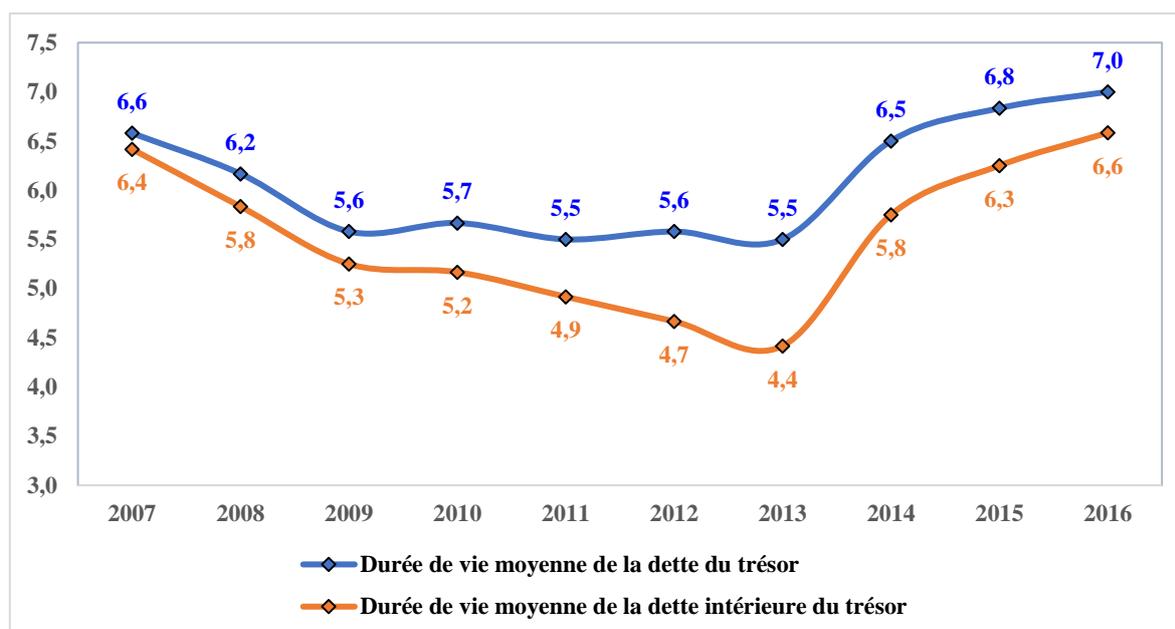
## ■ Durée moyenne de la dette du Trésor

207. L'évolution de cet indicateur sur la période 2007-2016 montre deux phases distinctes. Une première phase de 2007 à 2013 a été marquée par une dégradation continue de la durée de vie moyenne de la dette du Trésor influencée par une part du court terme relativement importante pendant cette période. A partir de 2013, une deuxième phase a été amorcée marquant une amélioration continue de cet indicateur. En effet, la durée de vie moyenne est passée de sa plus faible valeur de 4,42 ans (4 ans et 5 mois) enregistrée en 2013 à 6,58 ans (6 ans et 7 mois) à fin 2016 comme le montre le graphique suivant pour la dette intérieure du Trésor.

208. La dette globale du Trésor montre une situation plus avantageuse du fait qu'elle intègre la dette extérieure qui affiche, de par sa nature concessionnelle, des maturités plus longues et une durée de vie moyenne plus importante que la dette intérieure.

Figure # 13 : Evolution de la durée de vie moyenne de la dette

(En années)



209. L'évolution de la durée de vie moyenne de la dette, telle qu'elle ressort du graphique ci-dessus, est de nature à maintenir le risque de refinancement à un niveau relativement maîtrisable.

210. En conclusion, il ressort que l'encours de la dette, tant du Trésor que celle des autres entités publiques, maintient une tendance haussière enclenchée depuis 2009, avec une envolée plus forte au niveau des EEP. Cette évolution concerne aussi bien la dette intérieure qu'extérieure.

211.Par ailleurs, les conditions de financement du Trésor, en matière de coût et d'exposition aux différents risques financiers, marquent une amélioration significative et soutenue au cours des trois dernières années.

***Recommandation # 7.***

*Tout en notant les progrès enregistrés dans les conditions de financement du Trésor, la Cour des comptes recommande de :*

- accorder une vigilance particulière à l'augmentation continue de la dette du Trésor ;*
  - assurer un suivi rapproché de l'endettement des entreprises et établissements publics ;*
  - informer sur les autres dettes non prises en compte dans le reporting sur la dette publique.*
-