

La Loi organique des Finances considérée comme la petite constitution impose des délais pour programmer et faire voter les dépenses et les recettes publiques. L'année 2019 est particulière, elle coïncide avec une expression citoyenne de plus en plus expressive et surtout par une volonté Royale qui veut redonner à l'acte de programmation une signification sociale, économique et surtout un vecteur de changement de l'approche techniciste des réformes institutionnelles et économiques. PAR **DRISS AL ANDALOUSSI**

2019

QUEL BUDGET POUR RÉPONDRE AUX ATTENTES

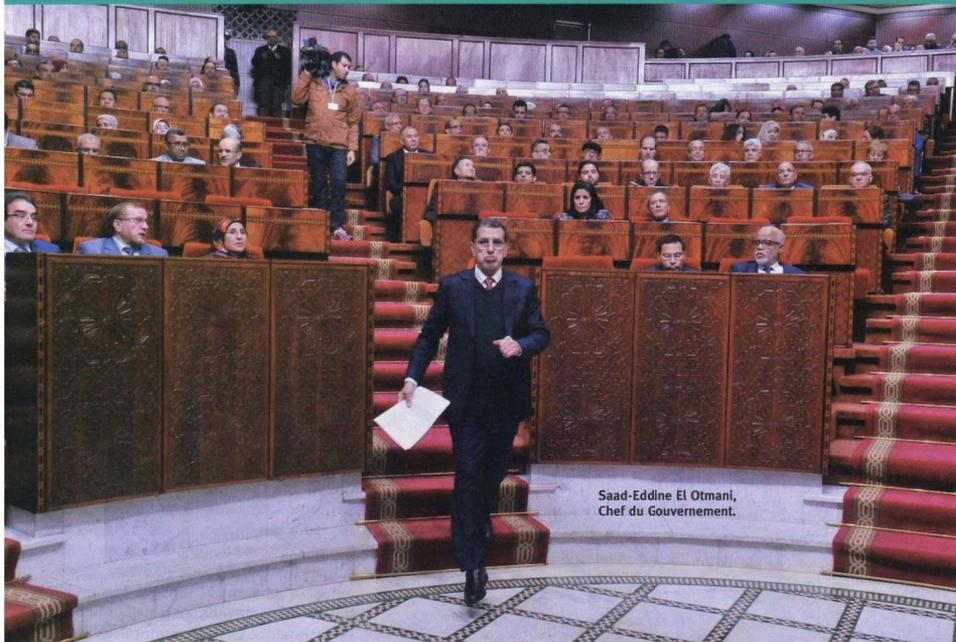
Le budget de l'État est ce document qui est plein de chiffres, mais qui doit traduire des volontés et un maximum d'efficacité de l'action de l'État. Avant la production du Projet de loi de Finances, Challenge s'est penché sur les grandes orientations qui pourraient constituer le socle du prochain PLF. Les chantiers sociaux et économiques et les réformes structurelles des politiques publiques ont un coût qui doit être supporté par la communauté. Entre les contraintes sectorielles et sociales, le déficit budgétaire n'est pas une priorité, ni un principe sacro saint dans l'église de l'orthodoxie financière. Les 7% du déficit de 2011 ont été d'une portée politique responsable. Cet exercice permet de faire le lien entre les charges liées aux réformes et les recettes à consolider tant au niveau de l'impôt qu'au niveau d'un recours intelligent à la dette.

Les dépenses du budget 2019 : sortir des sentiers battus

Il est devenu presque habituel de charger la lettre de cadrage du Chef du gouvernement en messages qui s'apparentent à des prières. Les phrases composant le message aux ordonnateurs des finances publiques sont construites avec un maximum de protocole « discursif » rappelant les orientations Royales et les grands projets à caractère social et toutes les politiques sectorielles qui devraient renforcer l'économie nationale et créer les emplois pour ceux qui attendent d'intégrer la dignité humaine à

travers un revenu gagné d'une façon légitime. L'accent est mis avec force sur la nécessité de suivre à la lettre la feuille de route dressée à travers les différents discours de SM le Roi. Et pourtant, le rédacteur de la lettre de cadrage replonge le lecteur et non le décideur dans l'amère réalité des déséquilibres macroéconomiques. On sait que nos déficits doivent être allégés et que seules les économies au niveau des dépenses publiques pourraient avoir les impacts et améliorer les indices qui font de notre pays un modèle aux yeux des experts du Fonds Monétaire International.

La lettre du Chef du gouvernement nous pousse à considérer sa première partie comme étant un préalable poussant à l'optimisme et sa deuxième partie comme un rappel des limites du financement des actions liées aux différents programmes considérés comme étant vitaux pour les citoyens. Ce sont deux objectifs qui imposent un choix souverain et surtout un courage politique pour introduire une rupture temporaire avec la lutte engagée pour alléger le déficit budgétaire. Qu'il soit de 3,5% ou de 5%, ce déficit va certes augmenter nos recours à la dette, mais pourrait aussi nous obliger à lutter contre la fraude fiscale et nous forcer à adopter un comportement raisonnable devant les modes de dépense de l'argent public. En 2011, notre déficit a frôlé les 7% et nous a permis de faire face à des dépenses indispensables en matière de compensation. Les performances macroéconomiques ne sont pas une fin en soi et les grandes puissances économiques mondiales ne respectent jamais les limites que tentent de



Saad-Eddine El Otmani,
Chef du Gouvernement.

leur imposer leurs institutions (Union Européenne) ou la réserve fédérale américaine.

Une lettre de cadrage reflétant les discours du Souverain

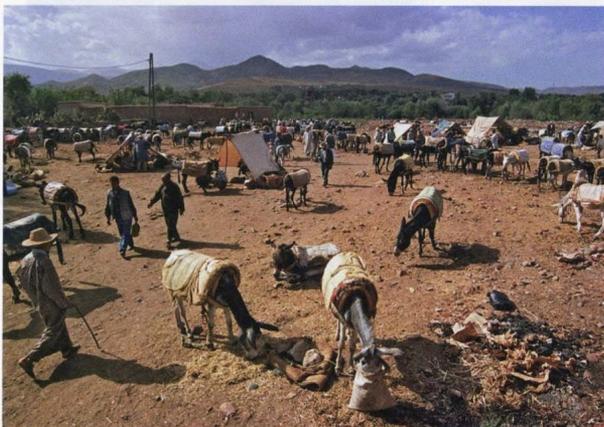
La lettre de cadrage du Chef du gouvernement reprend les orientations de SM le Roi dans tous les domaines et insiste sur l'engagement du gouvernement à restructurer d'une façon globale des programmes et des politiques nationales dans le domaine social. Elle insiste par ailleurs sur l'appui à l'entreprise et à l'investissement. Ces axes impliqueraient nécessairement une augmentation de la dépense publique et un allègement de la pression fiscale et partant, une augmentation des dépenses fiscales qui ont été ramenées ces dernières années de 45 milliards de DH à environ 35 milliards de DH. Les autres axes liés aux réformes institutionnelles concernant l'accélération du rythme d'exécution de la régionalisation avancée, de la déconcentration administrative et de la lutte contre le chômage des jeunes ne seront pas sans impact sur le volume des dépenses. Tout en signalant l'importance des équilibres macroéconomiques, le Chef du gouvernement exprime son attachement à l'exécution des conventions d'investissement signées devant SM le Roi et sur la nécessité d'engager les efforts financiers nécessaires pour augmenter le pouvoir d'achat des ménages. Ce sont des équations diffi-

ciles, mais qui doivent être résolues avec un maximum de respect des délais. La demande sociale est grande et le dialogue social dispose d'une feuille de route Royale visant à permettre au citoyen travailleur un maintien, voire une amélioration de son pouvoir d'achat, un équilibre de la capacité de l'entreprise et partant, un effort de l'État qui ne peut échapper à des affectations de ressources financières à ce grand chantier.

L'axe social et ses coûts

La lettre de cadrage insiste sur l'importance de renforcer l'offre sociale dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'emploi et du renforcement du pouvoir d'achat des Marocains. Réaliser ces objectifs au terme de l'année 2019 exige une augmentation d'au moins 10 % des budgets alloués aux départements concernés par l'action sociale, l'emploi et le pouvoir d'achat. Ce seul compartiment exigerait une augmentation d'au moins 10 milliards de DH. ●●●

les faux pas et le manque de volonté et d'imagination ont fragilisé le régime de couverture du Ramed en le liant à un compte spécial dont les ressources ne pourraient être pérennes.



Le monde rural : un fonds à dynamiser

Il y a plus de deux années, un fonds a été créé dans une ambiance politique caractérisée par une lutte malsaine entre les composantes de l'ancienne majorité. Comme tous les programmes pensés au centre et orientés vers le monde rural, il est très difficile de les suivre et de pouvoir évaluer leur impact réel. La lettre du Chef du gouvernement nous informe qu'un montant de 6,8 milliards de DH a été affecté au monde rural en 2017 et 2018 tout en promettant de mobiliser d'autres ressources en 2019 pour renforcer l'efficacité et l'efficacité de ce programme. A rappeler que le monde rural a été ciblé pour combler les déficits qu'il connaît au niveau de plusieurs secteurs et que ce programme devrait être géré autrement et par des procédures privilégiant la concertation avec les populations

locales et répondre efficacement aux attentes en matière de développement rural. L'importance de ce chantier doit imposer une affectation annuelle de ressources dépassant les 10 milliards de DH et mobiliser des ingénieurs, des élus locaux et beaucoup d'acteurs de la société civile. Le rythme est essentiel pour rompre avec les logiques attentistes. L'exclusion sociale des ruraux n'est pas un discours politique, mais un réel problème d'accès au transport, d'accès à l'eau, aux soins de santé, à l'école et à l'emploi. Ce programme devrait faire l'objet d'une évaluation annuelle faite, en grande partie, par les acteurs de la société civile rurale, et non par des experts disposant de l'art de rédiger des rapports dans leurs bureaux climatisés après de brèves visites sur le terrain.

À noter que les budgets des ministères de l'Éducation, de la Santé et de comptes spéciaux du Trésor qui constituent le support budgétaire de l'action sociale dépassent les 80 milliards de DH. Ces dix milliards pourraient prendre la forme d'une enveloppe budgétaire additionnelle ou d'une dépense fiscale impliquant des exonérations ou des allègements des prélèvements selon les secteurs et les régions. L'augmentation de l'offre scolaire et celle liée à la Santé ne peuvent être séparées des moyens de financement. Entre les internats, le transport scolaire dans le monde rural et l'amélioration des services de la santé et le renforcement de l'offre en matière de formation professionnelle, la mobilisa-

tion des ressources est aussi importante que la refonte de la réglementation en vigueur. Il nous faut casser les verrous juridiques qui privent une grande partie de nos citoyens de l'accès aux soins. Les médecins étrangers qui accepteraient de venir exercer dans notre petit centre urbain et rural, doivent être traités avec le maximum de respect et être rémunérés comme leurs collègues marocains. Les lobbyistes de la privation sociale veulent la survie de la rente et seule une politique volontariste, fut-elle coûteuse, pourrait améliorer le quotidien des citoyens dans la difficulté.

La lettre du Chef du gouvernement invoque un plan qui devrait s'achever en 2025 pour répondre aux besoins dans le domaine de la Santé et promet de commencer durant 2019 la réforme du RAMED et entamer le chantier de la couverture médicale pour les catégories socioprofessionnelles qui restent en dehors du système. C'est un discours qui se répète, depuis des années et qui porte sur une réforme devant être considérée comme urgente. Le RAMED est un projet qui est traité avec une légèreté déconcertante. Ces concepteurs ont voulu lier le financement des entités sanitaires avec l'accès des plus démunis au service public de la santé. Et pourtant, les faux pas et le manque de volonté et d'imagination ont fragilisé ce régime de couverture en le liant à un compte spécial dont les ressources ne pourraient être pérennes. Le circuit de la rémunération des hôpitaux, tant discuté et expérimenté, a été délaissé au profit d'une gestion privilégiant la centralisation de la décision financière.

Les Entreprises et les Établissements Publics : le gouffre de la dette et l'investissement

La dette de ces entités s'aggrave d'une année à l'autre et les transferts effectués à partir du budget de l'État s'inscrivent dans une courbe ascendante. Ces entreprises et ces établissements sont chargés de porter des politiques publiques et se trouvent, de ce fait, porteurs d'une dette qui s'aggrave et qui gonfle la dette publique et notamment sa composante en devises. On les considère comme étant le premier investisseur public, loin devant le budget général de l'État et on les pousse à s'endetter tout en garantissant une grande partie de leur dette. Celle-ci a dépassé les 300 milliards de DH et ne pourrait qu'augmenter durant les prochaines années. Hormis la question du remboursement des arriérés de TVA cumulés depuis plusieurs années, ces entités et notamment l'ONCF,

enregistrent une dette qui s'approche de 100 milliards de DH. Les EEPs sont appelées à investir annuellement des enveloppes dépassant les 110 milliards de DH et certaines, parmi elles, contribuent modestement aux recettes ordinaires de l'État. En 2018, les engagements enregistrés se sont situés aux alentours de 10 milliards de DH. Les montants budgétisés n'ont jamais été réalisés durant les dernières années. L'État a, par contre, versé à ces entités environ 157 milliards de DH durant les dix dernières années. En plus de l'investissement, certains établissements publics comme les AREF (académies de l'éducation) doivent supporter les coûts du recrutement des dizaines de milliers de cadres de l'enseignement. La subvention annuelle d'exploitation connaîtrait une augmentation qui aurait un impact certain sur l'enveloppe affectée aux dépenses du personnel et partant, une aggravation du déficit budgétaire.

Les dépenses publiques en 2019

Compte tenu de l'ensemble des engagements du gouvernement dans tous les secteurs et de la nécessité de mobiliser l'outil budgétaire, les dépenses publiques ordinaires et celles liées à l'investissement et à la dette connaîtraient sûrement une évolution qui ne pourrait se situer en deçà de 10%. Achever des programmes signés devant SM le Roi, faire face aux échéances de l'endettement public et non seulement à celui du Trésor, recruter davantage d'enseignants et de médecins, affecter des ressources supplémentaires à la formation professionnelle, programmer de nouvelles infrastructures hydrauliques et continuer à supporter les politiques sectorielles, sont des actions qui exigent une pause dans la course « disciplinée » vers l'allègement des déficits publics. Le seuil des 450 milliards de DH de dépenses du BGE, des comptes spéciaux du Trésor et des Services de l'État gérés de manière autonome est inévitablement franchissable. ■

Changement ou statu quo ante ? Donner la priorité aux politiques sociales tout en sauvegardant les équilibres macroéconomiques. Est-ce possible ? Voilà une équation complexe à plusieurs inconnues. La déclinaison budgétaire de cette équation sera certainement une tâche très difficile, mais pas impossible. Côté recettes publiques, la marge de manœuvre du gouvernement est actuellement très étroite. La crise socio-économique est d'ordre structurel, plus ou moins aggravée par les facteurs conjoncturels : pluie ou sécheresse, baisse ou hausse du cours mondial des phosphates, baisse ou hausse du prix du baril de pétrole, transfert des RME ou recettes provenant du tourisme (...). PAR M. AMINE

LES RECETTES DU PLF 2019 À LA RECHERCHE DU JUSTE MILIEU

P our s'attaquer aux causes structurelles de la pauvreté, le traitement budgétaire ne peut pas être symptomatique. À moins d'adoption de mesures radicales et courageuses, le PLF 2019 ne pourra être qu'une nouvelle valse s'ajoutant aux anciennes valse à mille temps, creusant ainsi beaucoup plus le « déficit de confiance ». Car, de plus en plus, le statu quo devient difficilement supportable et acceptable. La musique accompagnant les anciennes valse, est de plus en plus interrompue par les « cris de la rue » qui s'élèvent. Depuis presque deux décennies, dans les discours officiels, la lutte contre la pauvreté est devenue une priorité. Pourtant cette pauvreté a faiblement reculé. Pourquoi ?

La lutte contre la pauvreté, priorité nationale

M ême la Banque Mondiale et le FMI partagent, tout au moins verbalement, cette

position de principe. Pourtant, depuis les années 1980, ces deux institutions ont elles-mêmes largement contribué à la dégradation des droits économiques et sociaux, à travers les plans d'ajustement structurel (PAS). Comment redresser la situation ? Où chercher les ressources nécessaires ? La première source de financement public est constituée par les recettes fiscales qui représentent 70% des ressources du budget général de l'État (BGE) et couvrent 62% des dépenses publiques. En 2018, les prévisions en recettes fiscales sont de 218,5 milliards de dirhams. Les recettes non fiscales comprenant les revenus du Domaine de l'État, des monopoles, participations, dons (...) devraient représenter à peine 7% du total des ressources du BGE (16,5 milliards de dirhams). L'importance des investissements engagés par les grands monopoles de l'État (OCP, ONCF, ONDA, RAM...) explique cette faiblesse. Néanmoins, s'agissant de grands chantiers structurants, et

Mohamed Benchaâbou, ministre de l'Economie et des Finances recevant Ferid Belhaj, vice-président de la Banque mondiale pour la région MENA.



en principe, le retour sur investissement, devrait ne pas tarder et se concrétiser dès les prochaines années après amortissement.

Parmi les dépenses, à lui-seul, le service de la dette représente presque le quart des dépenses du BGE (23%). L'investissement est estimé à peine à 20% des dépenses publiques de l'État. Le budget de fonctionnement engloutit 57% de ces dépenses, avec 33% pour la masse salariale. Si l'on opte pour le mode de comptabilisation préconisé par la Cour des Comptes et plus conforme aux règles instaurées par la dernière Loi organique des finances, le total des dépenses du personnel, y compris les contributions de l'État en tant qu'employeur et les charges de personnel des établissements publics à caractère administratif dépendant des subventions de l'État, atteint 104,3 milliards de dirhams, ce qui représente 56% du budget de fonctionnement et 11% du PIB. En y ajoutant les contributions de l'État aux régimes de retraite et aux mutuelles, le poids de ces dépenses culmine à 64,3% du budget de fonctionnement, soit 12,7% du PIB.

Les « charges communes », véritable « trou noir » du BGE, comme souligné dans le dernier rapport de la Cour des Comptes, absorbent pas moins de 20% des dépenses de fonctionnement.

La marge budgétaire du gouvernement est donc structurellement très étroite. Cependant, malgré cette étroitesse, de nombreuses niches de recettes existent

potentiellement mais nécessitent un courage politique.

En effet, il est temps de s'attaquer plus sérieusement aux dérogations fiscales perçues souvent comme des avantages, voire des privilèges. Ces dérogations ont été tout récemment renforcées par l'exonération fiscale totale pendant cinq ans au profit de plusieurs filières industrielles dont la plupart sont des filières à faible valeur ajoutée et à faible impact sur l'emploi. Certaines n'ont même rien à voir avec l'industrie (cas des abattoirs). La logique des cadeaux fiscaux n'a pas pris fin. Ces nouveaux cadeaux fiscaux (voir Challenge n° 660 du 27 juillet 2018) ne peuvent être qu'un facteur de dégradation de l'« autosuffisance fiscale » de l'État, corollaire explicatif de l'aggravation de la dette publique qui représente plus de 82% du PIB (dette publique totale), soit 844 milliards de dirhams, en 2017, 25 mille dirhams par habitant et plus de quatre années de recettes fiscales.

Ainsi, chaque année, une moyenne de 33 milliards de dirhams est jetée par la fenêtre, à travers les dépenses fiscales (DF). Comme la Caisse de Compensation, mécanisme devenu caduque et aveugle dans le soutien aux prix des produits de base, les DF sont encore plus aveugles. Elles représentent, en moyenne annuelle, 15,5% des recettes fiscales et 3,2% du PIB. De quoi résorber quasi-totalement le déficit budgétaire.

La suppression des dérogations fiscales peut se faire progressivement et « sans

L'élargissement de l'assiette est actuellement intimement lié à la réduction des dépenses fiscales, à l'intégration des activités informelles et à la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales.

fracas ». C'est surtout le cas des secteurs à faible valeur ajoutée comme le secteur agricole et en particulier les moyennes et les grandes exploitations. Depuis 2014, année de la « refiscalisation » du secteur agricole, la contribution fiscale de ce secteur demeure faible, voire insignifiante.

Le seuil d'exonération fixé à un chiffre d'affaires annuel de 5 millions de dirhams ne semble guère ni pertinent, ni justifié (1). Ainsi, à titre d'exemple, pour une exploitation cultivant de la tomate sous serre, réalisant un chiffre d'affaires annuel de 4,9 millions de dirhams, l'impôt sur le bénéfice sera égal à zéro. Avec une marge bénéficiaire minimale nette de 5%, le bénéfice sera de 245.000 dirhams, montant de loin supérieur à la tranche supérieure (180.000 dirhams) du barème en vigueur, en matière d'IR. Alors qu'un salarié agricole qui reçoit annuellement une rémunération salariale annuelle nette avant impôt d'un montant supérieur à 30.000 dirhams, soit moins de 1/8 du bénéfice de l'exploitant de la tomate sous serre, devra subir un prélèvement à la source.

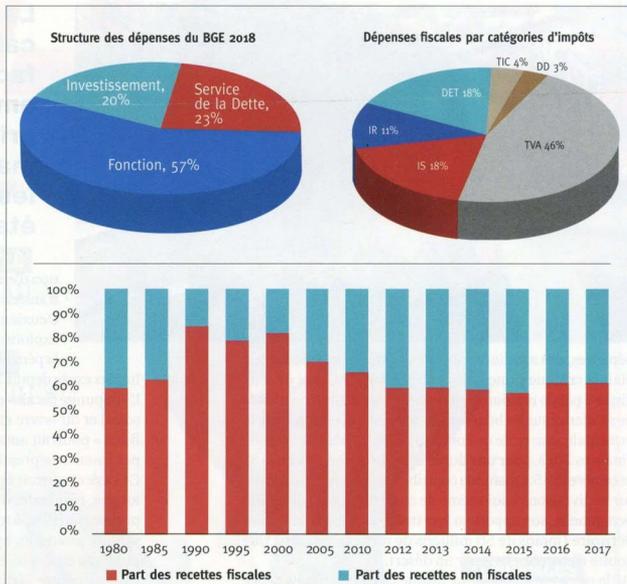
En fait, c'est l'ensemble des dérogations fiscales qui devrait être remis à plat. Celles-ci, au lieu d'être évaluées uniquement sur le plan budgétaire, devraient faire l'objet d'un examen analytique et critique, et d'une opération « micro-chirurgicale », pour mieux apprécier l'impact socio-économique réel de chaque mesure.

Par ailleurs, malgré les nombreuses exonérations fiscales, les entreprises privées s'impliquent faiblement dans la création de l'emploi. C'est là un constat empiriquement aisé à faire, appuyé par les récents rapports de BAM et du HCP.

L'outil fiscal permet à l'Etat de moins dépendre des emprunts, mais surtout de mieux redistribuer équitablement les richesses créées, en ciblant les priorités nationales en matière de développement.

La lutte contre la pauvreté signifie aussi la création de nouvelles conditions socio-économiques favorables au développement. En 2012, a été créé un compte d'affectation spéciale intitulé «Fonds d'appui à la cohésion sociale» (FACS). Jusqu'à fin 2016, le total des recettes transférées à ce Fonds ont atteint 15 257 millions de dirhams. Mais le montant des dépenses n'a été que de 6 674 millions de dirhams.

La Cour des Comptes, dans son dernier rapport, a largement critiqué le mode de gouvernance de ce Fonds, constatant notamment l'absence de stratégie intégrée pour la mise en



œuvre des programmes d'appui social ainsi que le manque de programmation cohérente desdites mesures et dépenses, en plus du retard de décaissement au profit des programmes sociaux.

Cette observation est valable aussi pour l'ensemble des collectivités territoriales, en particulier les communes qui bénéficient du transfert de 30% des recettes TVA et qui sont paradoxalement constamment excédentaires.

De l'argent qui dort d'un sommeil profond, au moment où la pauvreté s'étend, s'aggrave et fait des ravages

En effet, le solde du FACS était de 8 584 millions de dirhams, à fin 2016, alors que, paradoxalement, les programmes mis en œuvre présentaient un manque de financement. Certes, en 2015/2016, le programme « Un million de cartables » a pu bénéficier à 4 013 897 élèves. Mais faute de suivi et de coordination, on ignore l'impact réel de ce programme sur la scolarisation des enfants concernés. C'est aussi le cas du programme « Tayssir » qui a bénéficié à 828 000 personnes en 2015/2016. Quand au RAMED, le nombre de bénéficiaires a atteint 10 605 303 personnes, à fin 2016. Mais l'exécution des programmes a aussi été entachée de retard et de nombreux dysfonctionnements relevés par la Cour des Comptes.

Ainsi, aussi bien au niveau de la gestion des recettes que des



Le «biberonnage fiscal» est surtout un facteur d'obésité empêchant les entreprises d'apprendre à marcher toutes seules, sans béquilles étatiques.

dépenses, des améliorations substantielles sont possibles. Mais la critique principale à adresser au FACS est qu'il ne dispose pas de ressources pérennes. La contribution sociale de solidarité sur les bénéficiaires et revenus qui en constitue la principale source de ce Fonds, a été instituée par la loi de Finances 2013, pour une durée de 3 ans. Elle a pris fin le 31 décembre 2015. Quant à la contribution sociale de solidarité sur les livraisons à soi-même de construction d'habitation personnelle, son apport en recettes fiscales est faible, voire dérisoire (moins de 50 millions de dirhams par an). Une goutte d'eau pour irriguer un désert.

Or, la pauvreté au Maroc ne résulte pas d'une simple catastrophe naturelle. Elle a des causes économiques et sociales structurelles. Lutter sérieusement contre la pauvreté, c'est lutter contre les causes bien identifiées. Lutter radicalement contre la pauvreté c'est aussi dépasser la conception caritative, mettre en œuvre une nouvelle approche droit humaniste, et favoriser les actions de développement des capacités individuelles et collectives.

Pour cela, l'Etat a besoin de ressources durables en les cherchant là où elles existent, chez les riches. Il ne s'agit pas d'appauvrir les riches ou de les punir. Dans cette optique, l'impôt peut devenir un mécanisme de redistribution pour réparer des injustices sociales historiquement enracinées. Beaucoup plus, par le biais de l'impôt, il est possible de mettre en place des mécanismes permanents de solidarité institutionnelle pour rompre avec l'approche caritative actuelle qui porte gravement atteinte à la dignité humaine des bénéficiaires. La fiscalité devrait viser en priorité les activités à caractère spéculatif, que ce soit dans le domaine immobilier ou dans le domaine financier. A l'inverse, l'impôt peut être allégé au profit des investissements à fort impact en termes de créa-

tion d'emploi et d'accélération du processus de transfert des nouvelles technologies.

Deuxième source de financement faiblement exploitée : la lutte contre la fraude fiscale dont la pénalisation prévue dans le Code Général des Impôts existe depuis 1996 sans être effectivement appliquée. L'«impunité fiscale» est un obstacle à la construction du lien social et du «vivre ensemble». L'instauration d'un « casier fiscal » pourrait aussi être envisagée. Le civisme fiscal est par essence le premier critère en matière de citoyenneté. Ce casier pourrait être exigé à tout candidat aux élections locales, régionales ou nationales, au niveau des Chambres professionnelles, à toute nomination à un poste de responsabilité politique, à des hauts postes de l'administration publique ou des EEP, à des fonctions diplomatiques (...). La lutte contre la fraude fiscale dépend aussi de la collaboration institutionnelle des grands pourvoyeurs d'informations à impact fiscal et de la mise en œuvre effective des mécanismes d'échange d'informations intégrées dans les conventions fiscales internationales.

De manière générale, un système fiscal efficient et équitable doit reposer sur le respect de l'esprit et de la lettre des dispositions de l'article 39 de la Constitution et sur un système d'information performant axé principalement sur le contrôle. Le sens même du contrôle est appelé à connaître une transformation radicale pour avoir un impact réellement dissuasif.

Enfin, l'informel, actuellement perçu souvent négativement, devrait être appréhendé autrement sur la base d'une stratégie globale et participative, déclinée dans une approche intégrationniste et humaniste.

C'est là quelques pistes pouvant ouvrir la voie à la conception/construction d'un « nouveau modèle de développement ». Se limiter à la gestion des équilibres macro-économiques, c'est tout simplement contribuer à la reproduction d'un statu quo économique et social de plus en plus largement contesté. ■