

Royaume du Maroc



Cour des comptes

**Rapport sur l'exécution de la loi de
finances au titre de l'année 2021**

Principales conclusions et recommandations

Juillet 2023

Rapport sur l'exécution de la loi de finances au titre de l'année 2021

- Principales conclusions et recommandations-

L'exécution de la loi de finances au titre de l'année 2021 s'est faite dans un contexte économique marqué par une reprise remarquable de l'activité, après la forte récession enregistrée en 2020. Cette situation a été induite, notamment, par les progrès réalisés dans le déploiement des mesures prises pour atténuer les effets de la crise du Covid 19, par la bonne saison agricole et par la reprise de certains secteurs de l'économie.

La crise sanitaire a révélé un ensemble de limites qui caractérisent notre système économique, social et managérial, ainsi que ses points forts qui méritent davantage de soutien et de développement. Ainsi, au niveau des politiques publiques, cette crise a mis en évidence la haute priorité que l'élément humain et la protection sociale doivent occuper dans les stratégies de développement. Elle a également démontré, au niveau du secteur public, l'importance qui doit être attachée à poursuivre les réformes structurelles engagées par notre pays, notamment celles relatives à la gestion budgétaire et comptable. A cet égard, le gouvernement a poursuivi le déploiement de la gestion budgétaire axée sur les résultats, à travers la généralisation de la démarche de la performance. La Cour des comptes, à travers le rapport annuel sur l'exécution de la loi de finances, apprécie et évalue l'état d'avancement de ce chantier.

Cette synthèse du rapport élaboré par la Cour des comptes, vise à présenter les résultats définitifs de l'exécution de la loi de finances pour l'année 2021, tout en mettant en exergue les mesures prises pour la relance post-covid de l'économie nationale. Elle présente également des observations sur la gestion publique à travers la méthodologie de performance et l'état d'avancement du chantier de la certification des comptes de l'Etat, notamment en ce qui se rapporte à la préparation des états financiers et comptables à soumettre à la Cour des comptes.

I. Résultats de l'exécution de la loi de finances pour l'année 2021

Le contexte mondial s'est caractérisé au cours de l'année 2021 par une reprise économique générale. En effet, les progrès significatifs réalisés, à l'échelle mondiale, dans le déploiement des mesures destinés à faire face à la pandémie ont contribué à l'amélioration de la situation épidémiologique et à la restauration de la confiance des acteurs économiques. Cette reprise a également concerné plusieurs activités de l'économie nationale, lui permettant ainsi de retrouver progressivement le niveau d'activité économique d'avant la crise sanitaire.

Ainsi, sur la base du projet de loi de règlement n°11.23, communiqué par le Chef du Gouvernement auprès de la Cour des comptes en date du 17 mars 2023, les principaux résultats de l'exécution de la loi de finances au titre de l'année 2021 ainsi que les principales recommandations y afférentes, se présentent comme suit :

▪ **Les recettes**

➤ **Augmentation des recettes fiscales de 11% comparativement à 2020**

Au cours de l'année 2021, les ressources fiscales ont contribué au budget de l'Etat, avec un total de 223,7 MMDH, ce qui représente 85,6% du total des recettes ordinaires du budget de l'Etat. Les impôts directs et indirects ont constitué 88% des ressources fiscales totales, suivis des droits d'enregistrement et de timbre avec 7% et des droits de douane avec 5%. Par rapport à l'année 2020, les recettes fiscales enregistrées, au titre de l'année 2021, ont connu une hausse de 22,1 MMDH (+11 %) en raison de la hausse des recettes provenant des impôts indirects (soit +16,3 %), des impôts directs (+1,3%), des droits de douane (+26 %) et des droits d'enregistrement et de timbre (+32,2%).

➤ **Baisse des recettes non fiscales de 18,4% comparativement à 2020**

Les recettes non fiscales (composées des produits de monopoles, d'exploitations et des participations financières de l'Etat, des produits des cessions de participations de l'Etat et des recettes diverses) recouvrées au titre de l'année 2021 se sont établies à 25 MMDH, hors recettes enregistrées au titre des versements aux comptes d'affectation spéciale d'un montant de 12,7 MMDH. En ajoutant les versements susmentionnés, le montant total de ces recettes s'établit à 37,7 MMDH, soit une baisse de 18,4% par rapport à l'année 2020, (-8,5 MMDH). Ce recul est dû à la baisse enregistrée au niveau des dons et des recettes diverses.

Il est à noter que les recettes non fiscales ont représenté 14,4% du total des ressources ordinaires enregistrées en 2021 contre 18,7% au titre de l'année précédente.

▪ **Les dépenses**

Le total des dépenses inscrites au budget de l'Etat pour l'année 2021, s'élève à 506,6 MMDH, réparti comme suit :

- Budget général : 340,8 MMDH
(Hors amortissements de la dette publique à moyen et long terme d'un montant de 49,4 MMDH)
- Comptes spéciaux du trésor : 114,0 MMDH
- Services de l'Etat gérés de manière autonome : 2,4 MMDH

Les dépenses du budget général sont réparties comme suit :

- Dépenses de fonctionnement : 229,9 MMDH
- Intérêts et commissions de la dette publique : 28,6 MMDH
- Dépenses d'investissement : 82,3 MMDH

❖ **Dépenses du budget Général**

➤ **Poursuite de l'augmentation des dépenses du personnel**

En 2021, les dépenses du personnel se sont établies à 140,4 MMDH, soit 99,3 % des crédits définitifs, poursuivant, ainsi, leur tendance haussière et enregistrant une augmentation de 5,2% par rapport à l'année 2020.

Cette augmentation est due à la mise en application de la dernière tranche des augmentations salariales approuvées lors du dialogue social de 2019, ainsi qu'au règlement des arriérés de promotions, qui ont été reportées en raison des circonstances exceptionnelles imposées par la pandémie de Covid-19.

Ainsi, la part des dépenses du personnel dans le budget de fonctionnement du budget général s'est stabilisée autour de 62%, alors que la part de ces dépenses par rapport au total des dépenses et aux recettes du budget général au titre de l'année 2021, a augmenté pour s'établir respectivement à 36 % et 39% (contre 33% et 36% en 2020).

➤ **Augmentation des dépenses en matériel et dépenses diverses (MDD)**

Les dépenses en matériel et dépenses diverses se sont établies, au titre de l'exercice 2021, à 54,8 MMDH, dépassant celles exécutées en 2020 de 4,9 MMDH, soit une hausse de 9,7%. Les réalisations ont ainsi dépassé les prévisions de la loi de finances de 2021, qui avait fixé les crédits alloués aux dépenses en matériel et dépenses diverses à 50,7 MMDH.

Cette hausse est due à l'ouverture de crédits par arrêtés du ministre de l'économie et des finances, qui ont été exécutés à travers des transferts au profit des comptes spéciaux du trésor (CST) et des services de l'État gérés de manière autonome (SEGMA), ainsi qu'à travers des prélèvements de crédits supplémentaires sur le chapitre des dépenses imprévues et des dotations provisionnelles, qui ont servi à financer les échéances électorales et d'autres manifestations organisées par notre pays.

➤ **Baisse des dépenses d'investissement de 8,5% comparativement à 2020**

L'exécution de la loi de finances de 2021 a été marquée par une baisse des dépenses d'investissement qui se sont établies à 82,2 MMDH contre 89,9 MMDH en 2020, soit un recul de 8,5%. Cette baisse est liée à la dotation exceptionnelle, réalisée en 2020 pour un montant de 15 MMDH, au profit du fonds d'investissement stratégique afin de financer le plan de relance de l'économie.

Ce montant d'investissement englobe également une enveloppe globale de 33,4 MMDH exécutée à travers le chapitre des charges communes, soit 40,6% du total des dépenses d'investissement.

❖ **Stabilisation du nombre des comptes spéciaux du Trésor**

En relation avec les efforts déployés pour rationaliser et optimiser la gestion des CST, et après que la loi de finances pour l'année 2020 ait entériné la suppression de deux

comptes de financement (le compte "Prêts à l'Office national de l'eau potable" et le compte "Prêts aux régies de distribution d'eau et d'électricité"), le nombre de CST s'est stabilisé à 69 comptes, sans qu'aucune suppression ou création de nouveaux comptes n'ait été enregistrée en 2021. Il convient de rappeler, à cet égard, que le nombre de ces comptes a progressivement été réduit, en passant de 76 comptes en 2015 à 69 en 2021.

Les recettes totales des CST en 2021 se sont élevées à 130,04 MMDH pour des prévisions de 94,30 MMDH au titre de la loi de finances de la même année, soit un taux de réalisation de 138%. Les ressources des CST ont connu une baisse d'environ 11% par rapport à 2020, principalement en raison des recettes exceptionnelles enregistrées en 2020, liées à la création du Fonds spécial pour la gestion de la pandémie du Coronavirus.

Les dépenses des CST ont également diminué, passant de 143,62 MMDH en 2020 à 114,03 MMDH au titre de l'exercice 2021, soit une baisse de 20,6%.

❖ Une baisse modérée du nombre des Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome

Le nombre total des SEGMA s'est établi à 173 en 2021, contre 187 en 2020. Cette diminution est due à la suppression de 15 SEGMA, ainsi qu'à la création du Centre médico-chirurgical des Forces armées Royales à Errachidia relevant de l'Administration de la défense nationale, érigé en SEGMA. Ces services interviennent principalement dans le secteur social, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la formation professionnelle.

Il convient de rappeler que le nombre des SEGMA était de 204 en 2019, ce qui dépasse leur nombre actuel de 31 services. Ceci montre les efforts déployés par le gouvernement en matière de rationalisation du nombre de ces services.

Les recettes des SEGMA pour l'année 2021 ont atteint environ 5,6 MMDH, tandis que leurs dépenses ont augmenté pour atteindre 2,4 MMDH, dont 2 MMDH en dépenses d'exploitation et 0,4 MMDH en dépenses d'investissement, avec des taux de réalisation des crédits définitifs de 40% et 27% respectivement.

❖ Amélioration du déficit budgétaire passant de 7,1% en 2020 à 5,5% en 2021

L'exécution du budget de l'année 2021 a entraîné un déficit budgétaire de 70,9 MMDH, soit l'équivalent de 5,5% du PIB. Ce déficit a connu une amélioration par rapport aux prévisions de la loi de finances (6,5%) ainsi que par rapport à celui enregistré en 2020, qui s'est élevé à 82,4 MMDH, soit 7,1% du PIB. Cette amélioration est principalement due à l'augmentation des recettes et à la diminution des dépenses d'investissement.

❖ Augmentation de la dette du Trésor de 52,7 MMDH

À la fin de l'année 2021, la dette du Trésor a atteint un montant d'environ 885,3 MMDH, marquant ainsi une hausse de 52,7 MMDH (+6,3%) par rapport à l'année 2020 qui avait connu une augmentation de 85,3 MMDH (+11,4%). Toutefois, malgré cette

augmentation, la proportion de la dette par rapport au PIB a diminué en 2021 pour atteindre 68,9%, comparativement à 71,2% du PIB en 2020.

En termes de composition, la dette intérieure reste prédominante, représentant 77% du total de la dette du Trésor à la fin de l'année 2021, contre 23% pour la dette extérieure, ce qui est conforme à l'objectif retenu pour le portefeuille benchmark (70-80% pour la dette intérieure contre 20-30% pour celle extérieure). La dette intérieure du Trésor a atteint 681,5 MMDH à la fin de l'année 2021, enregistrant ainsi une augmentation de 48,6 MMDH (+7,7%) par rapport à l'année 2020. Quant à la dette extérieure, elle a atteint un total de 203,8 MMDH à la fin de l'année 2021, enregistrant ainsi une augmentation de 4,1 MMDH (+2%) par rapport à l'année précédente.

II. Observations de la Cour sur la gestion publique à travers la démarche de performance

La Cour des comptes a déjà présenté, dans une première phase, une évaluation préliminaire de la mise en œuvre de la démarche de performance lors de l'élaboration du rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2019. Par la suite, une évaluation plus exhaustive des réalisations a été incluse dans le rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2020. Pour réaliser ces évaluations, la Cour s'est appuyée sur les rapports d'audit de l'Inspection générale des finances (IGF) et sur les conclusions de la commission de suivi des réformes des finances publiques, créée par Madame le Premier président de la Cour des comptes au cours de l'année 2022.

Cette évaluation a révélé qu'après quelques années de son entame, le chantier de la performance pâtit toujours de certaines insuffisances qui entravent l'atteinte des objectifs y afférents. La Cour souligne à nouveau, dans le rapport de l'année 2021, les faiblesses qui se rapportent à ce chantier, principalement en ce qui concerne l'appropriation effective de cette méthodologie et la persistance des faiblesses relatives aux systèmes de pilotage des programmes, notamment le système de contrôle interne et de contrôle de gestion.

La Cour des comptes signale, à cet égard, qu'elle entreprendra une évaluation approfondie de ce chantier, et les principales conclusions seront incluses dans le rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2022.

III. Observations de la Cour sur l'état d'avancement dans l'élaboration des états financiers et comptables à soumettre à la certification au titre de l'exercice 2021

La certification des comptes de l'État constitue un événement marquant dans le processus de modernisation de la gestion des finances publiques et une consécration des dispositions constitutionnelles en matière de renforcement et de protection des principes et des valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes au niveau de l'État et des organismes publics. Des principes dont le contenu a été fixé par les dispositions de la loi organique relative à la loi de finances de 2015. Ce processus de la gestion des finances publiques est de nature à contribuer à la consolidation des principes de sincérité et de transparence des comptes publics.

Par ailleurs, l'adoption de la comptabilité générale, entrée en vigueur depuis 2018, couvrant l'ensemble des opérations de l'État, constitue un défi majeur pour les organismes chargés de tenir et de produire les comptes qui en découlent. De même, la certification de ces comptes, confiée à la Cour des comptes, constitue un important chantier nécessitant la convergence des efforts de toutes les administrations publiques.

Dans ce contexte, le chantier de la certification des comptes de l'État a connu un progrès relatif en 2023 grâce à la mise en œuvre de plusieurs mesures préparatoires liées à l'aspect opérationnel de cette mission. Parmi ces mesures figurent notamment la constitution de l'équipe d'audit financier, la préparation d'un guide pour les différentes phases d'audit, ainsi que l'examen de certains documents préliminaires. Cependant, malgré la réception des éléments préliminaires du compte général de l'État pour l'année 2021, le processus de certification reste conditionné par la réception de l'ensemble des documents comptables et des pièces justificatives, concernant toutes les opérations comptables liées au compte général de l'État au titre des années 2021 et 2020.

Recommandations :

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

▪ **Concernant l'exécution du budget :**

- Continuer à améliorer les prévisions relatives aux recettes non fiscales, en particulier celles liées aux produits de monopoles, d'exploitation et des participations financières de l'Etat, ainsi qu'aux revenus du domaine de l'Etat ;
- Procéder à une évaluation périodique des dépenses fiscales et examiner l'opportunité de maintenir certaines d'entre elles ;

▪ **Concernant les comptes spéciaux du Trésor :**

- Procéder à une évaluation globale des comptes d'affectation spéciale dans la perspective de la révision des parts des taxes qui leur sont affectées, en veillant à ne pas leur allouer des ressources dépassant leurs besoins ;
- Poursuivre les efforts visant à réduire le nombre des comptes d'affectation spéciale et procéder à la suppression progressive des dépenses pouvant être inscrites dans le budget général de l'État, telles que les dépenses de personnel, qui revêtent un caractère régulier et quasi-statutaire ;

▪ **Concernant les services de l'Etat gérés de manière autonome :**

- Assurer une maîtrise efficace des prévisions relatives aux ressources des SEGMA tout en œuvrant à l'amélioration de leurs taux d'exécution des dépenses d'investissement ;
- Prendre les mesures nécessaires pour améliorer les ressources propres des SEGMA afin de renforcer leur autonomie financière en améliorant la qualité des services rendus et en redoublant les efforts pour le recouvrement de leurs recettes, tout en étudiant la possibilité d'un plafonnement des ressources propres des services dont les recettes dépassent les besoins ;

▪ **Concernant le déploiement du chantier de la performance :**

- Mettre en place les mécanismes nécessaires pour garantir la cohérence entre les programmes adoptés dans le cadre des projets de performance, d'une part, et les stratégies sectorielles, d'autre part, afin de permettre aux lois de finances de jouer leur rôle de mécanisme de déclinaison des priorités définies par le gouvernement ;
- Continuer à maîtriser le nombre d'objectifs et d'indicateurs liés aux programmes, retenus dans le cadre des projets de performance, afin de faciliter le suivi, l'évaluation et la réalisation des objectifs visés par l'adoption de la démarche de performance ;
- Accélérer l'adoption d'une base juridique et d'un cadre de référence pour le contrôle interne, à l'image du dispositif de contrôle de gestion, et accorder une attention particulière à l'opérationnalisation des mécanismes de pilotage des programmes, en particulier ceux liés aux systèmes d'information, au contrôle de gestion et au contrôle interne.

Elle recommande au Gouvernement et aux ministères concernés :

▪ **Concernant la relance de l'économie nationale :**

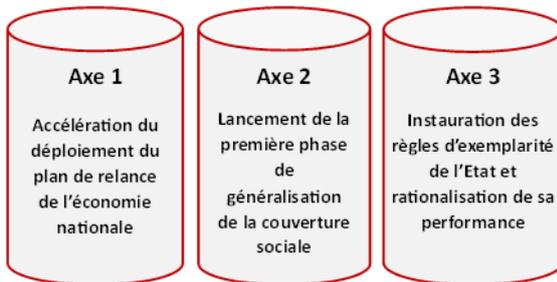
- Procéder à une évaluation à mi-parcours des mécanismes de garantie, en particulier la mesure dans laquelle les prêts accordés aux entreprises bénéficiaires, garantis par l'État, répondent aux conditions qui leur ont été fixées, ainsi que leur contribution à la relance des entreprises ciblées et à la réalisation des objectifs qui en découlent, ainsi que pour évaluer l'ampleur des risques qui leurs sont sous-jacents ;
- Accélérer l'opérationnalisation des organes de gouvernance et de gestion du Fonds Mohammed VI pour l'investissement et la création des fonds sectoriels, afin que ce fonds puisse remplir son rôle d'instrument de relance de l'économie nationale ;
- Procéder à une évaluation à mi-parcours du programme intégré de soutien et de financement des entreprises afin de garantir sa contribution à la relance de l'économie nationale ;
- Améliorer le suivi des délais de paiement et accélérer la fréquence de ce suivi en présentant régulièrement les indicateurs associés au Conseil du gouvernement, étant donné l'importance cruciale de ce suivi pour la création d'un environnement propice à la relance de l'économie nationale ;
- Œuvrer à l'accélération de la mise en œuvre du programme de création des cités des métiers et des compétences, ainsi que la mise en œuvre de la stratégie nationale d'inclusion financière et poursuivre la modernisation des mécanismes de financement et de garantie disponibles aux différents acteurs économiques.

Principaux résultats de l'exécution de la Loi de Finances 2021

Hypothèses

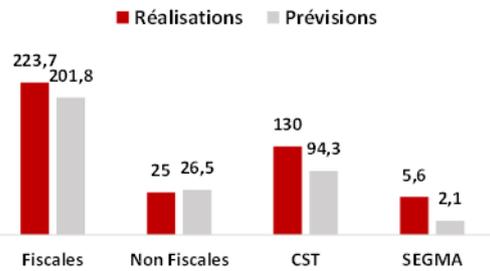
Prix moyen Gaz Butane  350 \$ la tonne	Récolte Céréalière  70 MQx	Croissance mondiale  5,2 %	Croissance nationale  4,8 %
---	---	---	--

Principales orientations

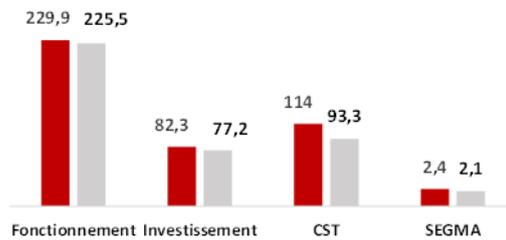


Réalisations par rapport aux Prévisions

Recettes (En MMDH)



Dépenses (En MMDH)



Conditions de réalisation

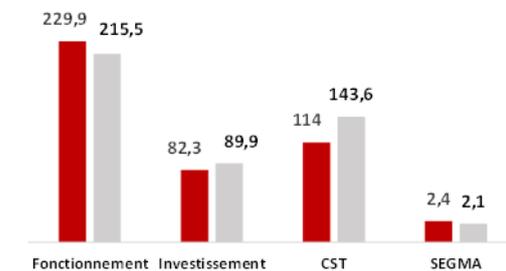
 103 Millions de Qx	 616 \$ la tonne
 Croissance nationale 7,9%	 Croissance mondiale 6,1%

Réalisations comparées à 2020

Recettes (En MMDH)



Dépenses (En MMDH)



Résultats de l'exécution



Déficit budgétaire
5,5 % du Produit Intérieur Brut
(70,9 MMDH)

Contre des prévisions de 6,5 % et un déficit de 7,6 % en 2020



Taux d'endettement
68,9 % du Produit Intérieur Brut
885,3 MMDH (Dette intérieure : 681,5 MMDH et la Dette extérieure : 203,8 MMDH)

Contre un taux d'endettement de 71,1 % en 2020