



Rapport sur l'exécution de la loi de finances au titre de l'année 2020

- Synthèse -

La loi de finances pour l'année 2020 a été exécutée dans un contexte exceptionnel marqué par la pandémie de COVID-19 et par la sécheresse, avec les impacts qui en découlent sur le plan sanitaire, économique et social. Dans ce contexte, et suite aux Hautes instructions royales, les pouvoirs publics ont pris un ensemble de mesures pour faire face à cette situation à court et moyen terme dans le but d'atténuer les effets économiques et sociaux de la crise par le soutien financier direct aux familles touchées, la préservation de l'emploi et l'accompagnement des petites et moyennes entreprises à travers des prêts garantis et à des conditions souples. Ces mesures ont visé également à maîtriser les sources d'approvisionnement et à assurer la stabilité de l'économie nationale.

Ce contexte exceptionnel de la crise a démontré la nécessité, pour notre pays, de poursuivre les réformes structurelles adoptées au niveau du secteur public dans le domaine de la gestion budgétaire et comptable. A cet égard, la Cour des Comptes, à travers ses missions périodiques, et le suivi des recommandations qu'elle émet, accompagne la mise en œuvre de ces réformes et incite les pouvoirs publics à accélérer leur rythme.

Dans ce cadre, le gouvernement a continué dans la mise en œuvre de la gestion budgétaire axée sur les résultats à travers le chantier de la performance. L'année 2020 a également vu l'entrée en vigueur des dispositions de la loi organique de la loi de finances relatives à la certification des comptes de l'Etat.

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 2020 en rapport avec les mesures prises pour faire face aux effets de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19. Il présente également ses observations sur la gestion publique à travers la méthodologie de performance et sur l'état d'avancement dans la préparation des états financiers et comptables à soumettre pour la certification des comptes de l'État par la Cour des comptes, pour l'exercice 2020.

I. Résultats de l'exécution de la loi de finances pour l'année 2020 dans le contexte de la crise sanitaire du COVID-19

Afin de faire face aux effets de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid 19, les autorités ont pris un ensemble d'actions et de mesures urgentes et exceptionnelles pour limiter la propagation du virus et atténuer ses effets, ainsi que l'impact des décisions de fermeture préventive qui ont été prises depuis mars 2020. Un comité de veille économique a également été mis en place au niveau du Ministère de l'économie et des finances dans le but de suivre l'évolution de la situation économique et d'identifier les mesures appropriées pour soutenir les secteurs impactés.

Dans ce contexte, le gouvernement s'est orienté vers divers mécanismes et mesures de gestion du budget 2020, en commençant par la création, dans un cadre de solidarité nationale, du Fonds spécial pour la gestion de la pandémie du coronavirus, puis l'adoption de la loi de finances rectificative. Les principaux objectifs de cette loi ont été la préservation de la santé des citoyens et le soutien de l'économie nationale en maintenant le pouvoir d'achat des personnes et des ménages touchés par le confinement et l'arrêt provisoire de l'activité de certains établissements ainsi que le soutien des entreprises qui ont été contraintes de réduire leur niveau d'activité.

Les principaux résultats de l'exécution de la loi de finances de l'année 2020 sont les suivants :

▪ **Les recettes**

➤ **Diminution des recettes fiscales**

Au cours de l'année 2020, les ressources fiscales ont contribué au budget de l'Etat, avec un total de 201,5 MMDH, ce qui représente 81% du total des recettes ordinaires du budget de l'Etat. Les impôts directs et indirects ont constitué 89% des ressources fiscales totales, suivis des droits d'enregistrement et de timbre avec 6% et des droits de douane avec 5%.

Par rapport à l'année 2019, les recettes fiscales enregistrées au titre de l'année 2020 ont connu une baisse de 8,6 % due à la baisse des recettes provenant des impôts directs (moins 9%), des impôts indirects (moins 7,1%), des droits de douane (moins 1,6%) et des droits d'enregistrement et de timbre (moins 19,8%).

➤ **Recettes non fiscales**

Les recettes non fiscales recouvrées, au titre de l'année 2020 se sont établies à 25,9 MMDH hors recettes enregistrées au titre des versements aux comptes d'affectation spéciale d'un montant de 20,3 MMDH. En ajoutant les versements susmentionnés, le montant total de ces recettes devient 46,3 MMDH, soit une augmentation de 14,7% par rapport à l'année 2019 (plus 5,9 MMDH). Ces recettes ont constitué, ainsi, 18,7% du total des ressources ordinaires en 2020 contre 15,5% l'année précédente.

▪ **Les dépenses**

Le total des dépenses inscrites au budget de l'Etat pour l'année 2020, s'élève à 548,5 MMDH, réparti comme suit :

- Budget général : 334,1 MMDH (Hors amortissements de la dette publique à moyen et long terme d'un montant de 68,7 MMDH)
- Comptes spéciaux du trésor : 143,6 MMDH
- Services de l'Etat gérés de manière autonome : 2,1 MMDH

Les dépenses du budget général sont réparties comme suit :

- Dépenses de fonctionnement : 215,5 MMDH
- Intérêts et commissions de la dette publique : 28,7 MMDH
- Dépenses d'investissement : 89,9 MMDH

▪ **Budget Général**

➤ **Dépenses du personnel**

En 2020, les dépenses du personnel se sont établies à 133,5 MMDH, soit 98,1 % des crédits définitifs poursuivant, ainsi, leur tendance haussière et enregistrant une augmentation de 19,5% par rapport à l'année 2019.

Le facteur principal expliquant cette augmentation est l'entrée en vigueur des dispositions de la loi organique relative à la loi de finances, qui prévoient l'imputation des contributions de l'Etat dans le cadre des systèmes de prévoyance sociale et de retraite au chapitre relatif aux dépenses du personnel au lieu de celui des charges communes, et ce à partir du 1^{er} janvier 2020. Ces dépenses reclassées se sont établies à 18,4 MMDH au titre de la loi des finances de 2020.

Ainsi, la part des dépenses du personnel a augmenté pour atteindre 62% dans le budget de fonctionnement du budget général, 33% du total des dépenses et 36% des recettes du budget général au titre de l'année 2020.

Il convient de signaler que les dépenses du personnel, hors contribution de l'Etat relative à la prévoyance sociale et à la retraite, ont augmenté de 3% par rapport à 2019, enregistrant 115,12 MMDH en 2020 contre 111,77 MMDH en 2019.

➤ **Dépenses en matériel et dépenses diverses (MDD)**

Les dépenses en matériel et dépenses diverses se sont établies, au titre de l'exercice 2020, à 49,98 MMDH, dépassant celles exécutées en 2019 de 2,4 MMDH, soit une hausse de 5%. Les réalisations ont ainsi dépassé les prévisions de la loi de finances rectificative pour 2020 qui a revu à la baisse les crédits alloués au chapitre du matériel et dépenses diverses par la loi de finance de 2020 en les ramenant de 48,3 MMDH à 46,2 MMDH.

➤ **Augmentation des dépenses d'investissement pour faire face à l'impact de la crise**

L'exécution de la loi de finances rectificative pour 2020 est marquée par un effort d'investissement qui a atteint 89,9 MMDH contre 70,6 MMDH en 2019, soit une augmentation de 27%. Cet investissement inclut 15 MMDH au titre de dotations au fonds d'investissement stratégique destiné au financement du plan de relance économique.

Ce montant d'investissement englobe également une enveloppe globale de 45,5 MMDH exécutée à travers le chapitre des charges communes, soit 50,6% du total des dépenses d'investissement.

▪ **Services de l'Etat gérés de manière autonome (SEGMA)**

En 2020, le nombre de SEGMA s'est établi à 187 contre 204 en 2019 suite à la suppression de six SEGMA et la transformation de 12 en établissements publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière et la création d'un nouveau SEGMA. Les SEGMA interviennent principalement dans le secteur social notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la formation professionnelle.

Les recettes des SEGMA se sont établies à 5,1 MMDH et leurs dépenses à 2,1 MMDH, dont 1,76 MMDH de dépenses d'exploitation et 0,35 MMDH de dépenses d'investissement, soit des taux de réalisation de la dépense respectivement de 51% et 23%.

▪ **Comptes spéciaux du Trésor (CST)**

L'année 2020 a enregistré une augmentation du nombre des comptes d'affectation spéciale par rapport à 2019, passant de 52 comptes à 56. Cette augmentation est due à la création de quatre comptes d'affectation spéciale dont deux liés à la gestion de la pandémie. Il s'agit des fonds suivants :

- Fonds spécial pour la gestion de la pandémie du Coronavirus "Covid-19" ;
- Fonds d'investissement stratégique ;
- Fonds spécial pour la promotion du système d'éducation et de formation et l'amélioration de sa qualité ;
- Fonds d'appui au financement de l'entrepreneuriat.

Les recettes des CST en 2020 se sont établies à 146,15 MMDH pour des prévisions de 110,92 MMDH dans la loi de finances rectificative pour la même année, soit un taux de réalisation de 131,8 %. Les ressources des CST ont ainsi augmenté de 44,2 % par rapport à 2019.

De même, les dépenses des CST ont augmenté au titre de l'exercice budgétaire 2020 par rapport à 2019, en passant de 90,89 MDH à 143,62 MMDH, soit une augmentation de 58%.

▪ **Déficit budgétaire aggravé dans des circonstances exceptionnelles liées à la pandémie**

L'exécution du budget de l'année 2020 a généré un déficit de 82,4 MMDH, soit 7,6% du PIB, en concordance avec les prévisions, contre 41,6 MMDH enregistrés l'année précédente. Il est à noter que ce déficit s'élève à 87,7 MMDH hors solde du Fonds spécial pour la gestion de la pandémie du Coronavirus "La Covid-19". L'aggravation du déficit budgétaire en 2020, compte tenu de la crise liée au Covid et de ses retombées, est principalement due à la baisse des recettes et à l'augmentation des dépenses d'investissement.

▪ **Augmentation de la dette du Trésor**

Compte tenu du déficit enregistré, la dette du Trésor a significativement augmenté entre 2020 et 2019 passant de 747,26 MMDH à 832,60 MMDH, soit un accroissement de 85,35 MMDH.

A fin 2020, la dette du Trésor s'est établie à 72,2% du PIB comparativement à 60,3% à fin 2019, soit une augmentation de 11,9 points.

En termes de composition, la dette intérieure a atteint 632,90 MMDH contre 585,69 MMDH en 2019, avec une augmentation de 47,21 MMDH équivalente à 8,1%. La dette extérieure a augmenté de 38,135 MMDH, soit de 23,6 % par rapport à 2019 pour atteindre 199,70 MMDH.

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

La cour des comptes a procédé, dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances au titre de l'année 2019, à une évaluation préliminaire du chantier de «la performance » qui lui a permis de relever les obstacles entravant sa mise en œuvre optimale. L'appréciation par la Cour de l'implémentation de la démarche de performance, au cours de l'année 2020, a permis de constater que plusieurs insuffisances limitent encore la mise en application effective de ladite démarche prévue par la loi organique relative à la loi de finances.

Il a été relevé que la plupart des départements ministériels et des institutions concernées se sont impliqués dans ce chantier. Cependant, il a été constaté, une faible appropriation de la démarche en question à tous les niveaux de la gestion. Ainsi, des insuffisances persistent en matière de définition de programmes émanant, effectivement, des stratégies sectorielles ou des plans d'actions et assortis d'objectifs globaux et d'un suivi rapproché, à travers des indicateurs ciblant les résultats plutôt que les moyens.

Des insuffisances ont également été relevées, notamment, en matière de système de pilotage des programmes qui comprennent, principalement, les systèmes d'information, de contrôle de gestion et de contrôle interne, ainsi que le dialogue de gestion entre les différents acteurs et partenaires concernés par les programmes. En effet, il a été constaté l'absence d'assurance quant à la qualité des données à même de fournir une image réelle des réalisations au niveau des programmes et des projets.

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 2020

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 arrêté par les dispositions de la loi organique des lois de finances de 2015. Ce processus de la gestion des finances publiques est de nature à contribuer dans la consolidation des principes de sincérité et de transparence des comptes publics.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la comptabilité générale, entrée en vigueur depuis 2018, pour l'ensemble des opérations de l'État, constitue un défi majeur pour les organismes chargés de la tenir et de fournir les comptes qui en découlent. D'autre part, la certification de ces comptes, confiée à la Cour des comptes, constitue un chantier tout aussi important qui requiert la convergence des efforts de toutes les administrations publiques.

Dans ce cadre, la Cour des comptes a adopté, durant les dernières années, une approche anticipative afin de se préparer à accomplir cette nouvelle mission dans les meilleures conditions. Elle a, en effet, déjà réalisé trois principales missions concernant :

- L'évaluation du système de contrôle interne et d'audit interne au sein des ministères ;
- L'évaluation des systèmes d'information du ministère de l'économie et des finances ;

- La mise en place de la comptabilité générale de l'Etat.

La Cour a également pris connaissance, depuis 2017, dans le cadre d'un jumelage institutionnel avec l'Union européenne, de l'expérience française en matière de certification des comptes de l'État. En parallèle, elle a tenu plusieurs ateliers et formations au profit d'un groupe de magistrats afin de s'ouvrir sur les meilleures pratiques en la matière et de les adapter progressivement à la réalité de l'expérience marocaine. La Cour a aussi créé une structure dédiée pour ce chantier, en lui allouant les ressources nécessaires afin d'entamer ses missions de certification des comptes de l'État pour l'année 2020, comme une première expérience dans ce domaine, avec ce que cela exige, continuellement, en termes de progressivité, d'accompagnement et de maturation pour ce processus dans ses différentes étapes.

Et conformément aux dispositions de l'article 69 de la loi organique relative à la loi de finances, la Trésorerie générale du Royaume a transmis à la Cour des comptes, en date du 27 mai 2022, le bilan et les autres états financiers ainsi qu'une évaluation des engagements hors bilan au titre de l'année 2020. Dans ce cadre, la Cour procède, actuellement, aux diligences qu'exige la mission de certification, au fur et à mesure de la production des données et des documents nécessaires.

Recommandations

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

- **Concernant l'adoption de la loi de finances rectificative :**
 - *Œuvrer pour la réforme du dispositif juridique relatif aux lois de finances afin de mieux encadrer la procédure de la loi de finances rectificative et les modalités de son examen et de son approbation.*
- **Concernant le déploiement du chantier de la performance :**
 - *Afin d'éviter les insuffisances relevées dans le système de reddition des comptes relative à la performance, qui s'effectue par la soumission du rapport annuel de la performance, sous forme d'une évaluation, à posteriori, par le ministère de l'économie et des finances, de l'ensemble des départements et des institutions, d'une manière résumée et agrégée dans un seul rapport joint au projet de loi de règlement, environ deux ans après la fin de l'exercice budgétaire, la Cour des comptes recommande que les rapports de performance soient présentés, pour chaque département ou institution, par le responsable, devant les mêmes organes de contrôle (les commissions parlementaires compétentes) auprès desquelles ont été déposés initialement les projets de performance, et ce immédiatement après la fin de l'année concernée (soit lors du dépôt du projet de la loi de finances pour l'année suivante) ;*
 - *Adopter une approche faisant de la loi de finances le principal mécanisme de traduction des priorités fixées par le gouvernement et s'assurer que les programmes inscrits dans les projets de performance soient une traduction des stratégies sectorielles ;*
 - *Sensibiliser tous les acteurs de la démarche de performance, aux niveaux central et déconcentré, à l'importance des mécanismes de pilotage des programmes et activer*

toutes ses composantes, en particulier, les systèmes d'information, de contrôle de gestion et de contrôle interne.

▪ **Concernant l'exécution budgétaire :**

- *Améliorer les prévisions relatives aux recettes non fiscales ;*
- *Suivre d'une manière périodique les dépenses fiscales et mener des études sur l'opportunité de les maintenir.*

▪ **Concernant les Comptes Spéciaux du Trésor :**

- *Procéder à une évaluation globale des comptes d'affectation spéciale dans la perspective de 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 plus efficace des prévisions relatives aux ressources des services de l'Etat gérés de manière autonome inscrits dans les lois de finances ;*
- *Prendre les mesures nécessaires pour améliorer les ressources propres des services de l'Etat gérés de manière autonome afin de renforcer leur autonomie financière en améliorant la qualité des services rendus et en doublant d'efforts pour le recouvrement de leurs recettes, tout en étudiant la possibilité d'un plafonnement des ressources propres des services dont les recettes dépassent leurs besoins ;*
- *Œuvrer à l'amélioration du taux d'exécution relatif aux dépenses d'investissement.*