Royaume du Maroc



Rapport sur l'exécution de la loi de finances au titre de l'année 2022

Principales conclusions et recommandations

Rapport sur l'exécution de la loi de finances au titre de l'année 2022

- Principales conclusions et recommandations -

Après le rebond remarquable de l'économie en 2021 et les projections économiques pour l'année 2022 orientées vers la consolidation de la relance postpandémique, les tensions géopolitiques associées à la crise de l'énergie et aux pressions inflationnistes sur le plan international, et les effets de la sécheresse enregistrée sur le plan national, ont rendu difficile le maintien des dépenses publiques dans les limites de la loi de finances de l'année. Ce contexte, particulièrement difficile, a contribué à l'épuisement des marges budgétaires créées par l'augmentation significative des recettes ordinaires et au maintien du déficit budgétaire quasiment au même niveau que celui enregistré en 2021, générant ainsi un besoin de financement, en léger retrait, mais qui demeure relativement important, couvert par le recours à l'endettement.

A ce titre, et dans la continuité des focus que la Cour réserve annuellement à des sujets importants pour la gestion des finances publiques dans le cadre de ses rapports sur l'exécution des lois de finances, le rapport de 2022 comprend, en plus d'une présentation analytique des résultats définitifs de l'exécution, une analyse détaillée de la dette du trésor et des risques associés. Il présente, également, un état des lieux relatif au déploiement de la démarche de performance dans le dispositif de la gestion budgétaire ainsi que l'état d'avancement du chantier sur la certification des comptes de l'Etat devant être produits à la Cour des comptes.

Les principales conclusions et recommandations de la Cour sont résumées ci-après :

I. Résultats du contrôle de l'exécution de la loi de finances pour l'année 2022

En se basant sur le projet de loi de règlement n°09-24, tel que communiqué à la Cour des comptes par le Chef du Gouvernement en date du 14 mars 2024, les principaux résultats découlant du contrôle de l'exécution de la loi de finances 2022 et les recommandations y afférentes se présentent comme suit :

❖ Augmentation importante des recettes du budget général par rapport aux prévisions et aux réalisations de l'année 2021

Au titre de l'année 2022, les recettes du budget général se sont établies à 374.209,6 millions de dirhams, soit un taux de recouvrement de l'ordre de 103,8%, comparé aux prévisions de la loi de finances. Les recettes ordinaires en ont constitué 306.577,2 millions de dirhams, en hausse de 17% par rapport à l'année 2021 et un écart positif par

rapport aux prévisions, soit 120%¹. L'augmentation enregistrée par rapport à l'année 2021 est due à celle enregistrée au niveau des recettes fiscales et non fiscales, de l'ordre respectivement de 17% et 19%. En effet, les recettes fiscales ont drainé, au titre de l'année 2022, un total de 261.507,3 millions de dirhams, soit 85% des recettes ordinaires. Cette augmentation de l'ordre de 37.806 millions de dirhams a concerné l'ensemble des catégories d'impôts.

Ainsi, les recettes provenant des impôts directs ont enregistré une augmentation de 20.313 millions de dirhams, due principalement à la progression de l'impôt sur les sociétés (+16.390 millions de dirhams) et, dans une moindre mesure, l'impôt sur le revenu (+3.600 millions de dirhams). De même, les impôts indirects ont connu une hausse de 13.323 millions de dirhams grâce, principalement, à l'augmentation des revenus de la TVA à l'import de 12.117 millions de dirhams et à celle de la taxe intérieure à la consommation sur les tabacs, qui a crû de 1.017 millions de dirhams, en plus des recettes rapportées par la taxe aérienne de solidarité et de promotion du tourisme (+721 millions de dirhams). Les droits d'enregistrement et de timbre et les droits d'importation ont enregistré le même trend haussier avec des augmentations respectives de l'ordre de 2.149 millions de dirhams et 2.021 millions de dirhams.

Cette augmentation globale des recettes fiscales en 2022 est due, d'une part, à la hausse des importations² de 39,5% et des effets des tensions inflationnistes comparées à 2021, ce qui a impacté positivement les revenus de la TVA à l'import et des droits d'importations, et d'autre part, à certaines dispositions de la loi de finances de 2022, notamment celle relative au changement opéré sur le calcul de l'impôt sur les sociétés, en remplaçant les taux progressifs par des taux proportionnels³. En plus, et dans une moindre mesure, l'intégration de la taxe aérienne pour la solidarité et le développement du tourisme parmi les recettes du budget général.

Les recettes non fiscales, quant à elles, ont enregistré 45.070 millions de dirhams, au titre de l'année 2022, représentant 15% des recettes ordinaires (soit +7.289 millions de dirhams comparativement à l'année 2021). Toutefois, si l'on exclut les recettes enregistrées au titre des versements des comptes spéciaux du trésor et des services de l'Etat gérés de manière autonome, de l'ordre de 24.830 millions de dirhams, les recettes non fiscales s'établissent à 20.240 millions de dirhams, soit une baisse de 19% par rapport à celles de 2021 (-4.821 millions de dirhams).

Cette baisse est due à la non réalisation d'opérations de privatisation ou de transferts des participations de l'Etat, pour lesquelles la loi de finances 2022 avait prévu une recette de 5.000 millions de dirhams, sachant que l'année 2021 avait enregistré une recette de l'ordre de 5.400 millions de dirhams correspondant à la cession des participations de l'Etat dans le capital de deux sociétés. Par contre, les recettes de monopole et les

¹ Avec des dépassements des prévisions de l'ordre de 20% pour les droits d'enregistrement et de timbres, 15% pour les droits de douane, 14% pour les impôts directs et 11% pour les impôts indirects. Le taux de recouvrement des recettes non fiscales s'est, quant à lui, établi à 83% des recettes prévues par la loi de finances 2022.

² En relation avec les pressions inflationnistes qu'a connues l'année 2022.

³ Mais aussi en relation avec la hausse des régularisations de 2021 et des acomptes prévisionnels de 2022.

remontées des participations de l'Etat ont connu une hausse de l'ordre de 2.434 millions de dirhams, en raison, principalement, de la hausse de la contribution de l'OCP (+2.400 millions de dirhams) et celle de l'ANCFCC (+200 millions de dirhams).

❖ Hausse importante des dépenses du budget général, notamment celles de la compensation, en relation avec la hausse de l'inflation

Les crédits définitifs des dépenses se sont élevés, au titre de l'année 2022, à 485.245 millions de dirhams contre 419.731 millions de dirhams de crédits ouverts par la loi de finances, soit une hausse de 15,6%. En plus des modifications habituelles des crédits budgétaires, l'année 2022 a connu l'ouverture de crédits supplémentaires par l'adoption de deux décrets, pris en vertu de l'article 60 de la loi organique de la loi de finances.

Les crédits ouverts par ces deux décrets, dont le montant global s'est élevé à 28.000 millions de dirhams, ont été affectés aux dépenses se rapportant au soutien des prix à la consommation et aux autres mesures d'accompagnement. Ces mesures ont bénéficié principalement à certains établissements et entreprises publics, à travers le versement de 5.000 millions de dirhams à l'Office national de l'électricité et de l'eau potable, sous forme de dotations en capital, d'un montant de 2.000 millions de dirhams au profit de la Royal Air Maroc, sous forme d'avances en comptes courants, et de 2.000 millions de dirhams à la Caisse marocaine des retraites, au titre des régimes de retraite.

En ce qui concerne l'exécution des dépenses, l'année 2022 a enregistré un montant total des dépenses de l'ordre de 462.438 millions de dirhams au titre du budget général, contre 390.222 millions de dirhams en 2021, soit une hausse de 18,5%, due à l'augmentation importante des charges communes de fonctionnement, des dépenses d'investissement et des dépenses liées au service de la dette. Les dépenses exécutées se répartissent à hauteur de 31,9% pour les dépenses de personnel, 20,7% pour les dépenses d'investissement, 18,9% pour le service de la dette, 12,9% pour les charges communes de fonctionnement et 12,6% pour les dépenses en matériel et dépenses diverses.

➤ Hausse des dépenses de fonctionnement notamment les charges communes de fonctionnement, en relation avec l'inflation

Au titre de l'année 2022, les dépenses de fonctionnement exécutées se sont élevées à 278.813 millions de dirhams, pour des crédits définitifs de l'ordre de 278.698 millions de dirhams. En comparaison avec l'année 2021, ces dépenses ont augmenté de 21% en raison de la hausse, à des taux différenciés, de l'ensemble de leurs composantes. Ainsi, les dépenses de personnel se sont élevées à 147.755,8 millions de dirhams en 2022, contre 140.456 millions de dirhams en 2021, soit une hausse de 5,2% (+7.299,7 millions de dirhams). Cette hausse est due principalement à la régularisation des arriérés des avancements des fonctionnaires au titre des années 2019 et 2020, gelés durant la crise pandémique, alors que les dépenses en matériel et dépenses diverses se sont établies à 58.247,1 millions de dirhams contre 54.874,8 millions de dirhams au titre de l'année 2021, soit une augmentation de 3.372,2 millions de dirhams. Les prélèvements sur le chapitre des dépenses imprévues et dotations prévisionnelles se sont élevées à 4.505

millions de dirhams. Les dépenses au titre des charges communes de fonctionnement se sont, quant à elles, établies à 59.723,9 millions de dirhams contre 24.503,3 millions de dirhams en 2021, soit une hausse de l'ordre de 143,7%.

L'analyse de la structure des dépenses des charges communes de fonctionnement montre la prédominance des subventions accordées à la Caisse de compensation et à l'Office interprofessionnel des céréales et des légumineuses qui constituent plus des deux tiers des dépenses exécutées au niveau de ce chapitre. Ces subventions se sont élevées à 40.699 millions de dirhams, soit l'équivalent de 68,1% des dépenses de ce chapitre.

➤ Hausse des dépenses d'investissement exécutées

Au titre de l'année 2022, les crédits définitifs relatifs aux dépenses d'investissement se sont élevés à 116.335,5 millions de dirhams, alors que les dépenses d'investissement exécutées se sont établies à 95.998,4 millions de dirhams, contre 82.283,8 millions de dirhams en 2021, soit une hausse de 16,7% (+13.714 millions de dirhams). Les charges communes d'investissement constituent 41.884,2 millions de dirhams du total des dépenses d'investissement exécutées en 2022.

Le taux d'exécution des dépenses d'investissement au titre de ladite année s'est établi à 82,5%, y compris celles exécutées au niveau du chapitre des charges communes d'investissement dont les dépenses sont réalisées à travers des transferts aux comptes spéciaux du trésor⁴ et aux établissements et entreprises publics. Si l'on exclut ces dépenses, le taux d'exécution recule à 73,7%. Ce niveau d'exécution demeure en-deçà des objectifs en raison de multiples facteurs techniques, financiers et de gestion, auxquels se trouvent confrontés les programmes et projets d'investissement dans toutes les phases de leur exécution. A ce titre, des taux d'exécution relativement faibles (entre 35% et 64%) ont été constatées pour les programmes de certains départements ministériels, notamment ceux en relation avec l'exécution des politiques publiques à caractère social, bien qu'ayant bénéficié de hausses notables, allant jusqu'à 87%, de leurs crédits budgétaires. A titre d'exemple, le programme de l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de la formation n'a pas dépassé un taux d'exécution de 38,8%, le programme de la jeunesse, de l'enfance et de la femme avec un taux d'exécution de 35,7% et le programme de renforcement, et de mise à niveau des infrastructures et équipements sanitaires qui a enregistré un taux d'exécution de 61,2%.

S'agissant des crédits de report, il est à noter que depuis l'entrée en vigueur, en janvier 2018, des dispositions de l'article 63 de la loi organique de la loi de finances, aucune réduction n'a été introduite dans les lois de finances concernant le plafond de report des crédits de 30%, comme autorisé par les dispositions de cet article. La revue à la baisse de ce plafond est de nature à pousser les gestionnaires publics à améliorer les taux d'exécution des investissements publics et à inciter les départements ministériels à

⁴ Fonds de soutien à l'initiative nationale pour le développement humain, Fonds pour la promotion de l'emploi des jeunes, Fonds d'accompagnement des réformes du transport routier urbain et interurbain, Fonds spécial relatif au produit des parts d'impôts affectées aux régions, Fonds de solidarité interrégionale, Fonds d'appui au financement de l'entrepreneuriat, Part des collectivités territoriales dans le produit de la T.V.A. en plus de la rubrique autres transferts aux EEP.

améliorer leurs capacités de gestion, notamment en matière de programmation et de suivi de l'exécution.

❖ Maintien du nombre de comptes spéciaux du Trésor et accumulation de leurs soldes positifs liée à l'important excédent de leurs recettes sur les dépenses

Dans le cadre de la rationalisation des comptes spéciaux du trésor (CST), la loi de finances de l'année 2022 a entériné, en vertu des dispositions de son article 18, la suppression du compte spécial du trésor dénommé « Fonds d'investissement stratégique », en rapport avec sa transformation en société anonyme, sous la dénomination « Fonds Mohamed VI pour l'investissement », régi par les dispositions de la loi 17.95 relative aux sociétés anonymes. Il convient de rappeler à cet égard que le nombre de ces comptes a été modérément réduit, passant progressivement de 76 comptes en 2015 à 68 en 2022.

Les recettes totales des CST en 2022 se sont élevées à 151,9 milliards de dirhams pour des prévisions de 98,3 milliards de dirhams, au titre de la loi de finances, soit un taux de réalisation de 154%. Corrélativement, les dépenses des comptes spéciaux du Trésor ont également augmenté, passant de 114 milliards de dirhams en 2021 à 131,1 milliards de dirhams au titre de l'exercice 2022, soit une augmentation de 15%. Le solde cumulé des comptes spéciaux du trésor s'est ainsi établi à 164,9 milliards de dirhams à fin 2022, en hausse de 14,4% comparé à l'année 2021. Cette accumulation de soldes est principalement due à l'inadéquation entre les recettes et les dépenses de ces comptes et peut induire des dysfonctionnements dans le processus de maîtrise de la dépense publique.

❖ Stabilité du nombre des Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome, concentrés sur les secteurs de la santé et de l'éducation

Le nombre total des SEGMA s'est stabilisé à 173 services en 2022, soit le même nombre enregistré en 2021 alors qu'il était de 204 en 2019. Ces services interviennent principalement dans le secteur social, qui représente 83% du nombre total de SEGMA, et plus particulièrement dans les domaines de la santé (91 services) et de l'éducation et de la formation professionnelle (44 services).

Les recettes des SEGMA pour l'année 2022 ont atteint 5,7 milliards de dirhams, tandis que leurs dépenses ont modérément augmenté pour atteindre 2,5 milliards de dirhams, dont 2,1 milliards de dirhams en dépenses d'exploitation et 400 millions de dirhams en dépenses d'investissement, avec des taux respectifs de réalisation des crédits définitifs de l'ordre de 54% et 34%. Ces taux d'exécution, notamment ceux se rapportant à l'investissement, demeurent insuffisants et ont trait principalement aux capacités insuffisantes de gestion. Ils requièrent une meilleure maîtrise en termes des prévisions et de l'exécution ainsi que le plafonnement des ressources propres des services dont les recettes dépassent nettement leurs besoins.

❖ Légère amélioration du déficit budgétaire passant de 5,5% du PIB en 2021 à 5,4% en 2022

L'exécution de la loi de finances de l'année 2022 a entraîné un déficit budgétaire de 71,5 milliards de dirhams, soit l'équivalent de 5,4% du PIB. Ce déficit, en dépit de son niveau relativement élevé, a connu une légère amélioration par rapport aux prévisions de la loi de finances (5,9%) ainsi que, dans une moindre mesure, par rapport au déficit enregistré en 2021, qui s'est élevé à 5,5% du PIB, soit 70,2 milliards de dirhams. Cette amélioration du déficit budgétaire en 2022 est due principalement à la maîtrise de la hausse du déficit, réalisée grâce à l'augmentation des recettes du budget général, des comptes spéciaux du trésor et des SEGMA, plus importante que celle des dépenses du budget de l'Etat.

❖ Augmentation de 7,5% de l'encours de la dette du Trésor, en ligne avec l'objectif du benchmark retenu

À la fin de l'année 2022, la dette du Trésor a atteint un montant de 951,7 milliards de dirhams, marquant ainsi une hausse de 66,4 milliards de dirhams (+7,5%) par rapport à l'année 2021, qui avait connu une augmentation de 52,7 milliards de dirhams (+6,3%). En conséquence, le taux d'endettement s'élève à 71,6%, contre 68,9% du PIB à la fin de l'année 2021.

En termes de répartition, la dette intérieure reste prédominante, représentant 76% du total de la dette à la fin de l'année 2022, contre 24% pour la dette extérieure, ce qui reste conforme à l'objectif retenu par le Ministère de l'économie et des finances pour le portefeuille benchmark (70-80% pour la dette intérieure contre 20-30% pour celle extérieure). La dette intérieure du Trésor a atteint 722,9 milliards de dirhams à la fin de l'année 2022, enregistrant ainsi une augmentation de 41,3 milliards de dirhams (+6,1%) par rapport à l'année 2021, qui avait enregistré 681,5 milliards de dirhams. En revanche, la dette extérieure a atteint un total de 228,8 milliards de dirhams à la fin de l'année 2022, enregistrant une augmentation de 25 milliards de dirhams (+12%) par rapport à l'année précédente.

II. Observations de la Cour sur la gestion publique axée sur la démarche de performance

La Cour des comptes a déjà réalisé dans ses rapports sur l'exécution de la loi de finances pour les années 2019, 2020 et 2021 une évaluation préliminaire de la mise en œuvre de la démarche de performance qui s'était appuyée sur les rapports d'audit de l'Inspection générale des finances (IGF) et sur les conclusions d'une commission interne de suivi des réformes des finances publiques, créée, au sein de la Cour des comptes, au cours de l'année 2022.

Cette évaluation a révélé qu'après six années de mise en œuvre, le chantier de la performance pâtit toujours de certaines insuffisances qui limitent l'atteinte des objectifs qui lui sont assignés. La Cour souligne à ce titre des insuffisances qui se rapportent à l'appropriation effective de cette méthodologie et la persistance de celles relatives aux

systèmes de pilotage des programmes, notamment le système de contrôle interne et de contrôle de gestion.

Afin de surmonter ces insuffisances, la Cour des comptes procède à une évaluation approfondie de ce chantier au niveau du Ministère de l'économie et des finances qui sera suivie par des missions similaires au niveau d'autres départements ministériels. Les principales conclusions de cette évaluation seront incluses dans le rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2023.

III. Observations de la Cour sur l'état d'avancement du chantier de la certification des comptes de l'Etat

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. Ces principes ont été déclinés dans les dispositions de la loi organique de la loi de finances, promulguée en 2015. Ce processus intégré à la gestion des finances publiques est de nature à contribuer à la consolidation des principes de sincérité et de transparence des comptes publics.

Les efforts en relation avec le processus de certification des comptes de l'Etat se sont poursuivis, d'une part, au niveau des différents intervenants en charge de la tenue de la comptabilité générale, et, d'autre part, au niveau de la Cour des comptes. La Cour a, à ce titre, rappelé à différentes reprises, dans son rapport annuel et ses rapports sur l'exécution de la loi de finances, les initiatives qu'elle a entamées depuis 2017 et les travaux qu'elle a réalisés en coopération avec la Trésorerie générale du Royaume, teneur de la comptabilité et producteur des comptes. Cette démarche vise à permettre la certification des comptes de l'Etat dans les meilleures conditions, conformément aux normes professionnelles et dans des délais raisonnables.

A ce titre, la tenue de la comptabilité générale et la production des comptes y afférents représentent un défi majeur pour les organismes qui en ont la charge, en raison de ses spécificités par rapport à la comptabilité budgétaire en vigueur et de la multiplicité des intervenants dans sa tenue. En conséquence, la certification des comptes de l'Etat reste tributaire de l'état d'avancement dans la tenue de la comptabilité générale, de la qualité des comptes produits et de la disponibilité des informations.

La Cour a, d'ailleurs, attiré l'attention à plusieurs reprises sur la nécessité de la convergence des efforts de l'ensemble des intervenants dans ce chantier, afin de garantir les conditions nécessaires à sa réussite, en levant les obstacles qui limitent l'avancement dans le processus de certification des comptes de l'Etat au titre des années 2020, 2021 et 2022.

Recommandations:

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

Concernant l'exécution du budget :

- Poursuivre l'amélioration des prévisions relatives aux recettes fiscales et non fiscales, au vu des écarts observés, en particulier les prévisions liées aux produits de monopoles, d'exploitation et des participations financières de l'Etat, aux revenus du domaine de l'Etat, ainsi qu'à l'impôt sur les sociétés;
- Fournir davantage d'efforts pour l'évaluation des dépenses fiscales et l'examen de l'opportunité de maintenir certaines et de réaménager d'autres, notamment en comparaison aux dépenses budgétaires ;

Concernant les comptes spéciaux du Trésor :

 Procéder à une évaluation globale des comptes d'affectation spéciale, que la Cour avait déjà préconisé, 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 ;

Concernant les SEGMA :

- Poursuivre les efforts visant à maîtriser les prévisions relatives aux ressources des services de l'Etat gérés de manière autonome tout en œuvrant à l'amélioration de leurs taux d'exécution, notamment au titre des dépenses d'investissement;
- Effectuer l'étude, ayant déjà fait l'objet d'une recommandation de la Cour, sur la possibilité d'un plafonnement des ressources propres de ces services dont les recettes dépassent leurs besoins;
- Prendre les mesures nécessaires pour améliorer les ressources propres des SEGMA afin de renforcer leur autonomie financière, la qualité des services rendus et les efforts de recouvrement de leurs recettes;

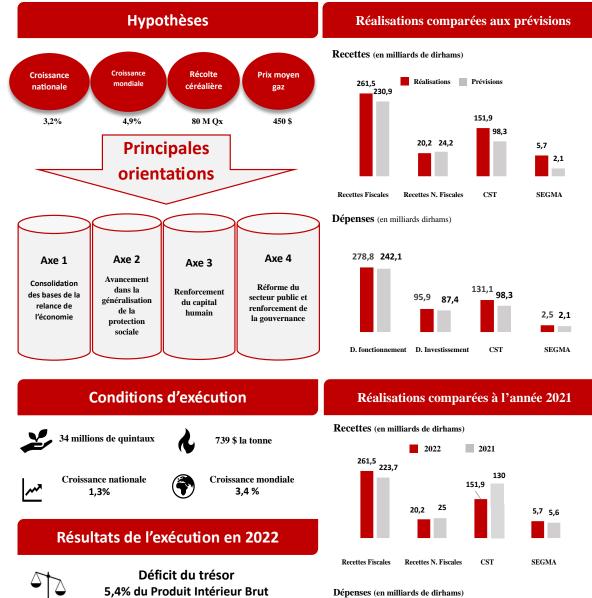
Concernant la gestion de la dette et les risques qui lui sont associés :

- Procéder à la publication de la stratégie de la dette du trésor conformément aux meilleures pratiques en la matière afin de renforcer la relation avec les prêteurs, les investisseurs et les autres parties prenantes, notamment les agences de notation;
- Améliorer la qualité des projections se rapportant à la trajectoire prévisionnelle de la dette du trésor dans le cadre de la programmation budgétaire triennale, en améliorant la qualité des hypothèses ou des estimations se rapportant aux recettes et aux dépenses, ou du scénario qui en est à la base;
- Procéder à la publication périodique des risques relatifs à la dette du trésor, notamment ceux se rapportant au coût de la dette, à sa maturité, à sa répartition entre dette intérieure et extérieure, ainsi que la répartition de la dette extérieure selon les devises et les prêteurs;

Concernant le déploiement du chantier de la performance, la Cour rappelle la nécessité de :

- 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 le rôle de mécanisme de déclinaison des priorités définies par le gouvernement;
- Continuer à ajuster 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.

Principaux résultats de l'exécution de la LF 2022





(71,5 Milliards de dirhams)

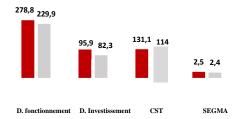
Contre des prévisions de 5,9% et un déficit de 5,5% en 2021



Taux d'endettement 71,6% du produit intérieur brut

951,7 milliards de dirhams (722,9 milliards de DH de dette intérieure et 228,8 milliards de dirhams)

Contre 68,9% en 2021



Source : Cour des comptes