



Rapport sur l'exécution de la loi de finances au titre de l'année 2019

-Synthèse-

La gestion des finances de l'Etat a accompli, au cours des dernières années, des avancées significatives consacrées par la loi organique n°130-13 relative à la loi de finances (LOF) qui a fixé un ensemble d'objectifs et de principes dont les plus importants sont :

- L'amélioration de la soutenabilité et de la transparence des finances publiques ainsi que de la lisibilité budgétaire ;
- Le rehaussement du rôle de la loi de finances afin qu'elle constitue le principal outil de mise en œuvre des politiques publiques et des stratégies sectorielles ;
- Le renforcement de l'efficacité, de l'efficience et de la cohérence des politiques publiques afin d'assurer l'amélioration de la qualité des services publics fournis aux citoyens ainsi que la responsabilisation des gestionnaires publics.

Ce dispositif intégré repose sur un ensemble de piliers dont notamment la consécration d'une gestion budgétaire axée sur les résultats incarnée par la démarche de performance et actionnée par des outils tels que la programmation budgétaire pluriannuelle, la globalisation des crédits, l'identification des objectifs et indicateurs de performance et leur évaluation, la déconcentration budgétaire et la responsabilisation des gestionnaires publics, la reddition des comptes et le renforcement du contrôle des finances publiques.

L'exercice budgétaire 2019 a connu le parachèvement de la mise en œuvre de certaines dispositions de la LOF, notamment celles relatives à la mise en place de la programmation budgétaire triennale, composante essentielle de la démarche de performance, ainsi que la suppression des services de l'Etat gérés de manière autonome (SEGMA) et des Comptes spéciaux du Trésor (CST), créés depuis 2016 et qui ne remplissent pas les conditions fixées par la LOF.

Les résultats de l'exécution de la loi de finances, au titre de l'exercice 2019, et les constats afférents à l'adoption de la démarche de performance sont présentés dans ce qui suit :

I. Mise en œuvre des dispositions relatives à la démarche de performance

La gestion des finances publiques enregistre des avancées importantes dans la mise en œuvre de la démarche de performance. Toutefois, cette dynamique reste contrainte par certaines insuffisances qui limitent les résultats et les acquis escomptés, dont notamment :

- La cohérence relative entre les stratégies sectorielles et certains programmes budgétaires, dans le sens que ceux-ci ne résultent pas forcément du déploiement de stratégies sectorielles, mais plutôt d'un découpage budgétaire, fortement juxtaposé aux organigrammes des départements ministériels concernés. Par conséquent, l'affectation des crédits à chaque secteur obéit parfois à l'approche administrative, ce qui n'assure pas toujours la cohérence avec les objectifs et le contenu du projet de performance.

- La désignation de responsables de programmes au niveau de certains départements ministériels sans préciser leurs missions : ceci limite le périmètre de responsabilisation et ne permet pas la consolidation et la standardisation des informations nécessaires pour le suivi de l'exécution des programmes et des projets selon la démarche de performance. Par ailleurs, certains programmes relèvent des attributions des établissements et entreprises publics sous tutelle du département ministériel concerné que de celles du responsable du programme.
- L'adoption d'un grand nombre d'objectifs et d'indicateurs rendant difficile le suivi de la performance : au titre de l'exercice budgétaire 2019, il a été identifié au niveau des 36 départements ministériels et institutions, 121 programmes avec 422 objectifs mesurés par 889 indicateurs.
- L'absence d'un système d'information approprié de suivi de la performance : certains départements ministériels ne disposent pas de dispositifs de suivi de l'exécution des programmes et projets arrêtés, ni de structure de contrôle de gestion leur permettant de produire des données fiables pour le pilotage de la performance.
- Les délais liés à l'examen des rapports annuels de performance : ces rapports ne sont pas discutés immédiatement après la clôture de l'exercice budgétaire concerné, ce qui est de nature à limiter l'évaluation à temps du déploiement des stratégies sectorielles et des programmes pour tenir compte de ses résultats dans la loi de finances de l'exercice suivant.

II. Résultats de l'exécution de la loi de finances au titre de 2019

A. Résultats de l'exercice en termes de déficit et de dette

➤ Déficit budgétaire

L'année 2019 a enregistré un déficit budgétaire de 41.517 MDH (3,6% du PIB), soit une augmentation de 8% par rapport aux prévisions (38.384 MDH). En effet, la hausse des recettes ordinaires (plus 6.875 MDH) n'a pas pu couvrir l'importante hausse des dépenses d'investissement (plus 14.659 MDH) et la baisse du solde des comptes spéciaux du Trésor (- 3.712 MDH).

Par rapport à 2018, le déficit budgétaire de 2019 a été relativement stable, enregistrant une légère baisse de 141 MDH.

➤ Dette du Trésor

L'encours de la dette du Trésor a continué sa tendance haussière avec une progression de 24,5 MMDH par rapport à 2018, dont 53% sous forme de dette extérieure. En effet, depuis 2009, l'encours de la dette a plus que doublé passant de 345,2 MMDH à 747 MMDH en 2019, soit un taux annuel moyen de progression de 8,0% sur ladite période. Le ratio de la dette s'est, ainsi, établi à 64,9 % du PIB.

La dette intérieure est évaluée à 585,6 MMDH, soit 78,4% de l'encours de la dette, alors que la dette extérieure se monte à 161,5 MMDH soit 21,6%.

Cette évolution de la dette extérieure du Trésor est due à une hausse des tirages suite à l'émission, le 21 novembre 2019, d'un emprunt international (Eurobond) pour un montant de 1

MM d'euros d'une maturité de 12 ans, à un taux d'intérêt de 1,5%, soit le meilleur taux obtenu par notre pays sur le marché international.

Parallèlement à cette évolution, le service de la dette a sensiblement augmenté après une tendance baissière sur la période 2016-2018. Il s'est établi à 136,1 MMDH en hausse de 9,2% par rapport à 2018. Cette augmentation est due à la fois à la hausse des charges d'amortissement en principal ayant atteint 105,6 MMDH et des charges d'intérêt ayant totalisé 30,5 MMDH.

Néanmoins, les conditions de financement du Trésor sont demeurées favorables en 2019, grâce à la poursuite de la tendance baissière des taux d'intérêt. En effet, les taux moyens pondérés des bons de Trésor sur le marché primaire ont connu une baisse pour toutes maturités confondues avec un repli plus important sur les maturités de 5 ans et plus.

B. Recettes

Les recettes du budget de l'Etat au titre de l'exercice 2019, se sont élevées à 475,7 MMDH, dont 365,9 MMDH au titre du budget général, 101,4 MMDH pour les comptes spéciaux du Trésor et 8,4 MMDH pour les services de l'Etat gérés de manière autonome.

Les recettes du budget général de l'Etat se décomposent en 260,8 MMDH de recettes ordinaires et 105,1 MMDH de recettes d'emprunt.

Les recettes fiscales ont enregistré au titre de 2019, un montant de 220,5 MMDH soit le même niveau que pour l'année 2018, représentant 85% des recettes ordinaires du budget de l'Etat. Cette quasi-stagnation des recettes traduit toutefois une augmentation des impôts indirects d'un montant de 2,2 MMDH et une diminution des impôts directs et droits assimilés de 1,9 MMDH et des droits d'enregistrement et de timbre de 90 MDH.

➤ Recettes fiscales

En dépit des efforts déployés par l'administration fiscale durant ces dernières années, notamment en matière d'incitation au respect des obligations déclaratives, la transformation numérique et l'ouverture sur des partenaires publics et privés pour un meilleur accès aux données sur la matière fiscale, l'adhésion à l'impôt demeure insuffisante. En effet, sur une population fiscale de 2,2 millions de contribuables recensés, les actifs ne dépassent pas 50%.

En matière d'IS, sur une population fiscale de 493.617 contribuables recensés, l'effectif de ceux ayant déposé une déclaration durant l'année 2019, n'est que de 241.776 et la part des déclarations bénéficiaires n'est, de surcroît, que de l'ordre de 32% des dites déclarations.

Concernant la TVA, cette taxe compte une population d'assujettis de 833.181 contre une population active qui ne dépasse pas 281.793 contribuables et les déclarations présentant des bénéfices ne dépassent pas les 42%.

➤ Recettes non fiscales

En 2019, les recettes non fiscales ont enregistré une baisse de 10,6 MMDH par rapport à celles enregistrées en 2018, soit une diminution de l'ordre de 21%. Ceci porte la contribution des recettes non fiscales aux recettes ordinaires de l'Etat à 40 MMDH, soit 15%, contre 18,8% une année auparavant. Cette baisse est due aux écarts entre l'augmentation des recettes de monopole et d'exploitation et des contributions financières de l'Etat de 3,7 MMDH, provenant principalement des augmentations enregistrées au niveau des recettes provenant de l'OCP (+700 MDH), de l'ONDA (+300), de BAM (+290) et du Groupe Al Omrane (+250 MDH),

ainsi que des recettes de la privatisation de 5,3 MMDH¹ d'une part, et la diminution des autres recettes de 19,7 MMDH, d'autre part.

➤ **Dépenses fiscales**

Les dépenses fiscales concédées par l'Etat, en 2019, se sont élevées à 28,4 MMDH, soit un ratio de 12,9% par rapport aux recettes fiscales.

Ces dépenses demeurent concentrées sur un nombre limité de secteurs. Ainsi, les secteurs de l'immobilier, de l'électricité et du gaz et la prévoyance sociale concentrent, à parts pratiquement égales, plus que la moitié des dépenses fiscales enregistrées en 2019. Ces secteurs ont bénéficié d'un total de dépenses fiscales de l'ordre de 14,3 MMDH. Si l'on ajoute à ces dépenses celles profitant aux exportations et au secteur de l'agriculture et de la pêche, le niveau de concentration sectorielle se hisse à 70% pour un total de 19,9 MMDH.

La TVA représente plus de la moitié des dépenses fiscales accordées, totalisant 14,5 MMDH. L'IS est évalué à un coût global de 5 MMDH, soit 17,6% du montant total des dépenses fiscales de l'année 2019.

C. Dépenses

Les dépenses globales se sont établies à 459,8 MMDH et se présentent comme suit :

Budget général	: 365,7 MMDH
Comptes spéciaux du Trésor	: 90,9 MMDH
Services de l'Etat gérés de manière autonome	: 3,3 MMDH

Les dépenses du budget général se composent de :

Dépenses de fonctionnement	: 215,6 MMDH
Dépenses d'investissement	: 70,6 MMDH
Dépenses de la dette publique	: 79,5 MMDH

➤ **Dépenses du personnel**

En 2019, les dépenses du personnel se sont établies à 111,8 MMDH (37,9% des dépenses globales), soit une augmentation de 5,5 MMDH par rapport à 2018. Ces dépenses ont progressé principalement en raison de l'augmentation générale des salaires décidée le 25 avril 2019 dans le cadre du dialogue social.

Les charges sociales exécutées se sont établies, quant à elles, à 19,9 MMDH enregistrant une hausse de 1,2 MMDH pour les cotisations à la CMR et 97 MDH pour les cotisations de prévoyance sociale.

En intégrant les charges sociales, les dépenses du personnel s'élèvent à 131,6 MMDH comparativement à 124,8 MMDH une année auparavant, soit une progression de 6,8 MMDH. Elles représentent, ainsi, 11,4% du PIB de l'année 2019.

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

Les dépenses de MDD se sont élevées, au titre de l'exercice 2019, à 47,6 MMDH, dépassant celles exécutées en 2018 de 4,2 MMDH, soit une hausse de 9,6%.

¹ Il s'agit de deux opérations de privatisation. La première a concerné la cession d'une part de 8% du capital et des droits de vote d'Ittissalat Al-Maghrib (IAM). Cette opération a rapporté 8,8 MMDH dont 4,4 MMDH revenant au Trésor. La deuxième opération a concerné la cession de la participation de l'Etat dans le capital de la Société d'Aménagement Ryad (SAR) à la CDG pour une contrepartie financière de l'ordre de 900 MDH.

Par ailleurs, les crédits alloués aux dépenses concernées par les mesures de rationalisation, prévues par la circulaire du chef du Gouvernement relative à la programmation budgétaire triennale pour la période 2019-2021, s'établissent à 3,5 MMDH.

A ce titre, il a été constaté que l'effort de rationalisation du train de vie de l'administration n'a concerné qu'un montant réduit de 3.516 MDH, soit 7,8% du total des crédits ouverts aux dépenses MDD. D'ailleurs, cet effort n'a pas couvert certaines natures de dépenses, notamment celles relatives aux études et à la location de matériel de transport qui ont poursuivi leur tendance haussière avec une progression de 20% par rapport à 2018.

A cet effet, en l'absence de normes de dépenses contraignantes en matière de dépenses MDD, il s'avère difficile d'encadrer l'exercice de programmation budgétaire en vue de concrétiser les orientations retenues en matière de rationalisation de ces dépenses.

➤ **Dépenses d'investissement**

Les dépenses d'investissement au titre du budget général de l'Etat de l'exercice 2019 ont atteint 70,6 MMDH enregistrant, ainsi, une augmentation de 4,1% par rapport à l'année 2018.

Par ailleurs, la part des charges communes par rapport à l'ensemble des dépenses d'investissement au cours de 2019 est située au même niveau enregistré en 2018 (28%). Par conséquent, l'effort de réduction de l'enveloppe dédiée au chapitre des charges communes d'investissement, censé contenir uniquement les dépenses non rattachables aux chapitres spécifiques d'investissement des ministères, demeure insuffisant.

➤ **Crédits de report**

La part des crédits de report par rapport aux crédits de paiement annuels, hors chapitre des charges communes -investissement s'est établie, en 2019, à 11,6 MMDH soit un taux de 22%.

Néanmoins, il a été constaté que pour la deuxième année de l'entrée en vigueur de la règle de plafonnement des crédits de report dans la limite du seuil des 30% des crédits neufs de l'exercice, prévue par la loi organique relative à la loi de finances, la maîtrise de ces reports n'a pas été la résultante d'une amélioration du niveau d'exécution des dépenses d'investissement. Elle a été permise davantage par une reconversion d'une partie des crédits de report en crédits neufs.

D. Comptes spéciaux du Trésor

En 2019, le nombre de comptes spéciaux du Trésor (CST) était de 67, dont 52 comptes d'affectation spéciale (CAS). Ces derniers ont connu une réduction au cours de la période 2016-2019 en passant de 57 à 52 comptes. Pour les comptes de financement (CF), ils sont passés de 8 à 6 sur la même période. Quant aux autres CST, leur nombre est resté stable, soient 4 comptes de dépenses sur dotations (CDD), 3 comptes d'adhésion aux organismes internationaux (CAOI) et 2 comptes d'opérations monétaires (COM).

Les prévisions des ressources et des dépenses des CST, arrêtées par la loi de finances de l'année 2019, se sont établies respectivement à 85 MMDH et 84,4 MMDH ; ce qui représente respectivement 21% et 20% de l'ensemble des recettes et dépenses de l'Etat.

Au titre de l'exercice budgétaire 2019, les CST ont enregistré 101,4 MMDH de recettes, soit un taux d'exécution de 119% par rapport aux prévisions, contre des dépenses de 90,9 MMDH, soit 108% du prévu.

E. Services de l'Etat gérés de manière autonome

Le nombre des services d'Etat gérés de manière autonome (SEGMA) s'est établi, en 2019, à 204. Ils interviennent principalement dans le secteur social notamment les domaines de la santé

et de l'enseignement et de la formation professionnelle. Au cours de la période 2016-2019, le gouvernement a procédé à la création de 13 services et en a supprimé 27.

Les recettes des SEGMA ont été de 8,4 MMDH, alors que les dépenses se sont établies à 3,3 MMDH, dont 2,1 MMDH d'exploitation et 1,2 MMDH d'investissement, soit des taux de réalisation de la dépense respectivement de 83% et 33%.

Dans ce cadre, l'année 2019 confirme le constat relevé, précédemment par la Cour, de la faible exécution des dépenses des SEGMA, notamment pour ce qui est des dépenses d'investissement. Ainsi, sur la période 2015-2019, le niveau d'exécution des plafonds de charges définitifs est en moyenne de 41%.

Recommandations

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

- *Veiller à l'amélioration de la complémentarité entre les différentes composantes du budget de l'Etat (budget général, CST, SEGMA) afin d'assurer une meilleure lisibilité des comptes publics et consacrer une gestion budgétaire axée sur les résultats qui incarne le cadre de la démarche de performance dans la gestion publique ;*
- *Continuer l'effort entrepris pour l'élargissement de l'assiette fiscale afin de pallier les risques de concentration des recettes fiscales sur un nombre limité de contribuables ;*
- *Mener une réflexion sur les modalités de développement des recettes non fiscales, notamment les recettes provenant des EEP et les redevances domaniales ;*
- *Continuer l'effort de réduction progressive de l'enveloppe du chapitre des charges communes d'investissement pour le limiter aux seules dépenses ne pouvant être imputées au budget des ministères ;*
- *Renseigner, dans les rapports de performances sectoriels, sur le niveau d'exécution des programmes, projets et actions ayant bénéficié de transferts vers les EEP et les CST, à partir des dépenses du budget général ;*
- *Poursuivre l'effort de rationalisation du nombre de CST et rationaliser leur gestion ;*
- *Engager une étude sur l'affectation des recettes aux CAS et veiller au respect du plafonnement des crédits de report cumulés ;*
- *Renforcer les capacités de gestion des SEGMA afin d'améliorer le taux d'exécution de leur budget surtout des dépenses d'investissement.*