

ROYAUME DU MAROC

HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN

PROSPECTIVE « MAROC 2030 »

LES FINANCES PUBLIQUES

Rapport préparé par Mr Saïd TOUNSI
Professeur à l'Université Mohamed V
pour le compte du Haut Commissariat au Plan
30 avril 2006

TABLES DES MATIERES

1. L'ETAT DES LIEUX

1.1- Les acquis

1.1.1- Au niveau global

1.1.2- Au niveau des dépenses

1.1.3- Au niveau des recettes

1.1.4- Au niveau de financement

1-2 : Intensification de la pression sur les finances publiques

1.2.1- Les exigences économiques et sociales

1.2.2- les aléas exogènes

1.2.3- Des recettes budgétaires

1.2.4- Les dépenses publiques et la pression des passifs

1.2.5- Dégradation de la situation budgétaire et manque de transparence

1.2.6- L'ampleur de la dette intérieure

2. RETROSPECTIVE

2.1- La dynamique du déficit budgétaire

2.2- La qualité du redressement budgétaire (tendances lourdes)

2.2.1 Les tendances lourdes qui affectent les marges de manœuvre de la politique budgétaire

2.2.2 Les tendances lourdes issues des canaux du rééquilibrage

2.3 Les éléments précurseurs du changement

2.3.1 Les éléments du changement au niveau de la dette

2.3.2 Au niveau du management public

3. LES SCENARIOS

3.1- Scénario de la continuité

3.1.1- Les conséquences budgétaires du scénario de continuité

3.1.2- Les conséquences sur le plan institutionnel

3.1.3- Quel impact économique des finances publiques dans ce premier scénario ?

3.2- SCENARIO D'UNE POLITIQUE DE CROISSANCE

3.2.1- Les implications budgétaires d'une politique de croissance

3.2.2- Les implications institutionnelles d'une politique de croissance

3.2.3- L'impact économique des finances publiques dans le scénario de croissance

3.3- SCENARIO INTERMEDIAIRE

3.3.1- Implications budgétaires du scénario intermédiaire

Réfléchir à ce que seraient les finances publiques dans les trente prochaines années revient donc à prendre en compte un certain nombre de paramètres qui constituent autant d'hypothèses de travail pour les scénarios retenus. Parmi ces paramètres, les uns constituent des tendances lourdes, les autres sont constitués des actions d'accompagnement requises tant pour la prise en charge de l'évolution constatée, que pour la mise en œuvre, par les pouvoirs publics, des mesures permettant un meilleur emploi des finances publiques(variables de changement).

La prospective en la matière requiert d'abord une réflexion profonde sur l'état des lieux et donc une rétrospective qui décèle les éléments de la problématique actuelle des finances publiques.

1. L'ETAT DES LIEUX

La dégradation budgétaire récente doit être replacée dans le contexte des progrès considérables accomplis ces deux dernières décennies en vue de maîtriser la dynamique défavorable de la dette publique, mais revue aussi sous l'angle des principales inquiétudes associées aux dysfonctionnements budgétaires actuels.

1.1- Les acquis

1.1.1- Au niveau global :

La stabilité du cadre macro économique représente l'un des acquis majeurs du PAS. Depuis la mise en place de ce programme, les déficits du budget et du compte courant sont désormais maintenus à un niveau soutenable, en dépit des dérapages constatés au niveau des finances publiques.

Bien que coûteuse sur le plan budgétaire, l'ouverture de l'économie, et son corollaire la libéralisation progressive du commerce extérieur, dont l'impact sur les recettes a été amplifié par les accords de libre échange, ont été compensés par des ressources exceptionnelles.

L'inflation est maîtrisée, même si les avoirs extérieurs ont sensiblement augmenté suite notamment aux privatisations, et avec toutes les répercussions monétaires des recettes générées par ces dernières. Le niveau des taux d'intérêt a pour sa part été maîtrisé favorisant ainsi de légères améliorations des taux d'investissement et d'épargne.

On a également assisté à une promotion de l'investissement étranger et au renforcement relatif de la participation du secteur privé à l'effort de développement, suite notamment au programme de mise à niveau des entreprises.

Sur le plan qualitatif, des efforts ont été déployés pour la moralisation de la vie publique et la lutte contre la corruption. La charte de l'éducation nationale a été préparée, ainsi que le plan d'intégration de la femme au développement.

1.1.2- Au niveau des dépenses :

Depuis l'indépendance, et à l'exclusion de la période consécutive à la hausse éphémère de prix des phosphates de 1974 et à celle, venue juste après, de recours aux marchés financiers internationaux, la structure de dépenses publiques marocaines fait ressortir l'importance des dépenses de fonctionnement.

Certes, et notamment de 1960 à 77, les budgets d'investissement constituèrent la tranche annuelle, mise à la charge de la puissance publique, par les plans successifs de développement. Mais, l'insuffisance de ressources, jointe à la faible capacité d'exécution des projets par les départements ministériels, a expliqué la faiblesse relative des dépenses investissements de l'Etat et, de manière plus générale, du secteur public.

Il y a toutefois lieu de relever le léger développement, au cours des dernières années, de l'investissement public, et ce en dépit des contraintes budgétaires, particulièrement depuis qu'il a été décidé d'affecter une part des produits de privatisations au fonds Hassan II.

Et même avant que cette affectation ne fut décidée, l'Etat avait intensifié les actions de lutte contre la pauvreté, les efforts d'amélioration de l'accès aux services sociaux de base (santé et éducation) notamment dans le monde rural, la réalisation des programmes d'infrastructures (Electricité, eau potable et routes), et les initiatives de promotion de l'investissement et de l'emploi des jeunes par le prêt de soutien aux jeunes promoteurs et le fonds pour la promotion de l'emploi des jeunes.

Parallèlement, les réformes des modes de gestion ont permis d'améliorer les conditions et les modes d'exécution du budget suite la réforme de la loi organique des finances, à la mise en place d'une nouvelle procédure de gestion intégrée des dépenses de l'Etat (GIPE), à la rationalisation des consommations de télécommunications, aux nouvelles procédures de paiement des redevances

d'eau et d'électricité, au développement de la déconcentration des services de contrôle et à l'apurement des arriérés de paiement.

1.1.3- Au niveau des recettes :

Si, à la veille de la réforme fiscale, la pression fiscale était en moyenne, pour les années 1980 à 85, de quelque 19% du PIB. Elle passe ensuite, avec la réforme, à 21.7% entre 1987 et 93 pour se stabiliser, à la fin des années 90 à 22%, taux qui est demeuré stable puisqu'il a été le même à fin 2004. Depuis l'entrée en vigueur de la réforme, force est de relever la stabilité des parts relatives des principales catégories de droits et taxes.

Ainsi, les impôts directs qui représentaient 24% des recettes en 1980 en représentaient 23.4% en 1994, et 31.3% en 2004. Les impôts indirects passent de 41% en 1980 à 48.5% en 1994, en raison de l'instauration en 1986 du prélèvement pétrolier. Leur part a été de 37.6% en 2004. Les taxes sur le commerce extérieur restent importantes.

On a ainsi assisté à une augmentation régulière des recettes fiscales, depuis la réforme, et à la consolidation de la pression fiscale, malgré la baisse des taux d'imposition, consolidation qui est toutefois largement due aux mécanismes de taxation des produits énergétiques.

Des mesures s'inscrivant dans le cadre de l'esprit de la réforme fiscale ont été inscrites dans les différentes lois de finances dans le but de répondre aux objectifs de simplification, d'élargissement de l'assiette et de baisse des taux d'imposition tout en privilégiant le rôle d'incitation à l'investissement et en recherchant l'amélioration de l'environnement de l'entreprise.

Parmi les efforts déployés dans ce cadre figurent les actions de modernisation de l'administration fiscale, dotée désormais d'outils informatiques qui ont nécessité, néanmoins, des enveloppes budgétaires conséquentes, ainsi que celles portant sur l'amélioration du cadre législatif et réglementaire. Le code de recouvrement est ainsi entré en vigueur en 2000 pour réformer l'ancien dispositif juridique dont les textes remontaient aux années 20 et 30. Le code fut préparé dans la perspective de la recherche d'un meilleur équilibre entre la préservation des intérêts du Trésor et la garantie des droits des contribuables.

Des aménagements furent introduits tant au niveau du code des douanes qu'à celui de la nomenclature générale des produits et du tarif. La réforme tarifaire a ainsi été initiée dans le but de conforter l'entreprise dans son rôle de

créateur de richesses tout en garantissant à l'Etat des ressources stables à travers l'élargissement progressif de l'assiette, en se basant sur une taxation raisonnable des intrants et des équipements importés.

Et pour accroître la compétitivité des entreprises exportatrices, les régimes économiques en douane ont été assouplis. De même, et dans le cadre de la lutte contre la contrebande, des baisses successives ont été introduites au niveau des droits d'importation, et des dispositions répressives ont été inscrites au code des douanes et impôts indirects.

Les incitations fiscales furent réunies dans un seul texte, la loi cadre portant charte de l'investissement, parallèlement aux exonérations fiscales en faveur de secteurs prioritaires comme l'exportation et l'artisanat.

1.1.4 : Au niveau de financement :

La réduction du déficit budgétaire a limité la progression rapide de la dette publique et des charges relatives à son remboursement et à sa rémunération. Et le recours massif à l'endettement intérieur, aussi bien pour couvrir les besoins découlant du financement du déficit budgétaire, que pour financer les flux nets négatifs de la dette extérieure, ont donné lieu à une progression sensible de la dette intérieure dont les modes de gestion ont été largement modernisés.

Les avantages dont bénéficiait le Trésor pour l'accès aux ressources ont été limités suite à la suppression des emplois obligatoires destinés au financement du Trésor, notamment le plancher d'effets publics, et à la fiscalisation des bons du Trésor. La libéralisation des modes de financement du Trésor a d'ailleurs eu un impact positif sur l'ensemble du secteur financier notamment par le développement du marché secondaire, l'institution d'intermédiaires en valeurs du Trésor, le désendettement vis-à-vis de Bank Al Maghrib, et l'ouverture du marché monétaire. Institué en 1989, le marché des adjudications a ainsi été réformé en 1995 par l'élargissement de son accès à tous les investisseurs, personnes physiques et morales, résidentes ou non résidentes.

Malgré le poids de la dette intérieure, et suite à l'encaissement par l'Etat des produits de cession de la seconde ligne GSM, d'une partie du capital de Maroc Telecom et de la régie des tabacs, on a assisté, au cours des dernières années au recul de la part des créances sur le Trésor parmi les autres contreparties de la masse monétaire.

Par ailleurs, l'amélioration sensible du niveau de la dette extérieure a facilité le retour du Maroc sur le marché financier international, pour y lever des fonds sans garantie. Et les baisses des taux d'intérêt, au niveau mondial, ont encouragé le lancement d'opérations de gestion active de la dette et de rachat des dettes onéreuses.

Aussi longtemps qu'existe une impulsion politique en faveur de la gestion rigoureuse des finances publiques, les acquis préservés peuvent aider le pays à se focaliser sur des objectifs clairs notamment dans le domaine économique et social. .

Or l'évolution récente des finances publiques avive deux craintes .L'une est que les pressions économiques et sociales futures tendant à suspendre les engagements pris en matière de Soutenabilité de la politique budgétaire pourraient miner la crédibilité et l'efficacité du cadre budgétaire.

Mais d'un autre coté, un autre souci, exprimé par plusieurs économistes, est que la croissance ne peut pas attendre indéfiniment les résultats de la gestion rigoureuse des finances publiques.

Ces questions ont pris de l'importance ces dernières années. C'est ce que nous tenterons de faire ressortir en examinant les principales faiblesses caractérisant l'évolution récente des finances publiques marocaines.

1-2 : Intensification de la pression sur les finances publiques

Assurer, à la fois, la Soutenabilité budgétaire et la croissance à long terme demeure un défi. A la source de ce défi on trouve l'intensification de la pression sur les finances publiques, qui sont actuellement prises en tenaille entre des exigences économiques et sociales et le souci de préserver les acquis de la politique de l'assainissement.

Répondre aux exigences économiques et sociales suppose l'amélioration du bien être des populations, des résultats de la politique de scolarisation, de la santé et prévoyance sociale, la réalisation, à une cadence supérieure, des équipements de base et de certaines infrastructures nécessaires dans les domaines des transports, de l'énergie et de l'eau, de zones industrielles, la construction et l'équipement de centres techniques, le renforcement de la mise à niveau des entreprises.

Ces mêmes politiques supposent, également, de maintenir l'effort de la gestion rigoureuse des finances publiques. Or l'Etat des lieux des finances

publiques marocaines témoigne de la dégradation de la situation budgétaire. Le déficit budgétaire qui, avait baissé dans la seconde moitié des années 90 a cessé de décroître et a même augmenté de nouveau. Parallèlement, les pressions associées à la rigidité de certaines dépenses ordinaires (la masse salariale notamment), aux passifs éventuels de l'État, au tarissement des sources de financement exceptionnelles, à l'emballement de la dette intérieure, au DPDD et aux coûts cachés de la non transparence budgétaire s'intensifient.

1-2-1 : Les exigences économiques et sociales

Le Maroc a choisi de s'intégrer d'une manière prononcée dans l'économie mondiale à travers la conclusion d'un certain nombre d'accords de libre-échange, notamment, avec l'Union européenne, les pays arabes avec les Etats-Unis d'Amérique ainsi que par le biais de l'adhésion à la stratégie de l'OMC visant à réduire davantage les droits applicables au commerce extérieur. Ce choix nécessite que l'élaboration du budget s'assure non seulement de la réaction voulue du secteur privé et de la compétitivité de l'économie mais aussi de sa capacité à faire face à une demande de plus en plus exigeante dans les différents secteurs sociaux (éducation, santé). Ce qui suppose la réalisation, à un rythme élevé, des projets d'investissement notamment dans les domaines des transports, de l'énergie et de l'eau, l'établissement des zones industrielles, la construction et l'équipement de centres techniques, le renforcement de la formation professionnelle, la mise en place d'une assistance technique rapprochée des besoins de l'entreprise, la mise en œuvre d'instruments financiers susceptibles de faciliter l'accès de l'entreprise à un financement adéquat et l'amélioration des indicateurs du bien être social des populations notamment en matière de lutte contre les disparités sociales et régionales. Ces mêmes politiques supposent, également, la conduite de profondes réformes structurelles pour venir à bout du décalage entre l'offre et la demande d'emplois et afin de diversifier et de consolider le tissu industriel¹, l'accélération de la mise en application des réformes au niveau de l'administration, de la justice, du secteur financier, des transports, des relations entre les partenaires sociaux etc.

Pour faire face à cette demande de plus en plus exigeante, quantitativement et qualitativement, la stratégie économique et sociale menée ces dernières années par les pouvoirs publics² porte essentiellement sur :

¹ Le taux de chômage moyen au cours de l'année 2003 a augmenté de 0,3 point par rapport à 2002, se situant à 11,9% au niveau national ce qui représente 1,3 million de personnes. Au terme du premier semestre 2004, et comparativement à la même période en 2003, le taux de chômage a augmenté de 11,6% à 12,1%.

² de la Déclaration Gouvernementale

- la poursuite de l'ouverture de l'économie nationale sur l'extérieur à travers la conclusion d'accords de libre échange avec d'autres pays ou régions en vue de permettre une meilleure intégration du Maroc dans son environnement mondial, maghrébin, africain et arabe.
- le développement des infrastructures et la consolidation des politiques sectorielles en vue de favoriser la mise à niveau du tissu productif national, améliorer sa compétitivité et soutenir le régime de croissance de l'économie nationale.
- le renforcement de la politique de proximité en vue d'améliorer les conditions de vie des citoyens et ce, en réduisant en particulier les déficits enregistrés dans les domaines de l'habitat, de la santé et de l'éducation.

Malgré les acquis importants pour réduire le déficit économique et social, beaucoup d'efforts restent à faire dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la lutte contre les disparités sociales et régionales, pour contenir une pauvreté dont l'incidence a augmenté de 6 points de pourcentage au cours des années 1990.

Dans le domaine de l'éducation, les indicateurs de performances recèlent encore des insuffisances :

- Le taux net de scolarisation au premier cycle fondamental est de 84,6% en 2000 au Maroc, alors qu'il dépasse 97% pour presque tous les pays de l'échantillon. Les dépenses de l'éducation nationale montent à 5,5% du PNB en 2000, plaçant le Maroc dans la tranche moyenne de l'échantillon. Ce ratio est de 6,8% pour la Tunisie contre 3,5% pour la Turquie et 3,8% pour la Corée.
- l'éducation pour tous n'est pas encore une réalité. des taux de scolarisation (préscolaire, primaire, secondaire) et d'alphabétisation inférieurs à la moyenne des pays arabes et proches, dans certains cas, de l'Afrique subsaharienne

Dans le domaine de la santé publique, la situation actuelle est marquée par une faiblesse des dépenses globales de santé, une forte participation des ménages, un coût élevé de la consommation médicale, un financement insuffisant du secteur public, une solidarité institutionnelle réduite et un déficit dans les mécanismes institutionnels de prise en charge des soins des personnes à revenu faible.

C'est dire combien les coûts budgétaires de ces actions sont aujourd'hui bien réels et que en face les contraintes budgétaires et financières sont si fortement insistantes qu'elles conditionnent pratiquement la réalisation de ces objectifs

1-2-2 les aléas exogènes :

Les finances publiques sont désormais au cœur des préoccupations de politique économique. Mais si, dans les pays développés, ces finances, bien que pesant lourdement sur les équilibres macroéconomiques, obéissent à une logique économique permettant d'en déceler l'évolution et d'anticiper les implications, au Maroc, leur comportement est, par contre tributaire d'aléas exogènes ayant trait notamment au commerce extérieur (prix du pétrole), aux aléas climatiques ou aux incertitudes associées à l'évolution des taux d'intérêts et de change.

Une série de menaces pèse sur les finances publiques marocaines. A commencer par le prix du pétrole qui a connu ces dernières années un renchérissement sur le marché international. La flambée du prix de l'or noir est à l'origine de l'explosion des dépenses de compensation. Pour les huit premiers mois de l'année 2005, les arriérés sur le pétrole ont atteint 3,7 milliards de DH et clôtureront l'année à 7 milliards de DH au moins.

Le montant des subventions réservées aux produits pétroliers par la Caisse marocaine de compensation³ devrait d'ici la fin de l'année dépasser les 6,5 milliards de dirhams, sans les montants décaissés pour les autres produits subventionnés, comme le sucre et la farine, alors qu'elle n'a bénéficié, au titre de la loi de finances 2005, que d'un budget de 3,5 milliards de dirhams sur la base d'un prix de pétrole à 35 dollars/baril.

La situation reste d'ailleurs d'autant plus préoccupante que l'alourdissement de la facture énergétique constatée retentit négativement sur la croissance, les réserves en devises et sur le compte courant de la balance des paiements. Mais ces tensions sur le marché pétrolier sont aussi porteuses de recettes fiscales supplémentaires : 6,2 milliards de DH (+14% par rapport à fin août 2004) au titre de la taxe intérieure de consommation (TIC) sur les produits énergétiques et près de 2 milliards supplémentaires (+41%) au titre de la TVA.

L'autre aléa concerne la perspective de la dévaluation du dirham : la concurrence exercée par les devises égyptienne, turque et asiatiques (fin des accords multifibres en janvier 2005) pourrait inciter les autorités à un ajustement du taux de change. Malgré les risques du renchérissement des importations, notamment celles de pétrole, et les tensions inflationnistes, cette perspective demeure probable.

³ La caisse de compensation a du supporter annuellement, et ce depuis l'instauration du système d'indexation en 1995, une charge supplémentaire de l'ordre de 2 à 4 milliards de Dirhams selon les années

Le troisième aléa a trait au niveau élevé des déficits publics qui pourrait susciter une augmentation des taux d'intérêt à long terme lorsque les entreprises recommenceront à investir. Le financement intérieur du Trésor s'est effectué ces dernières années dans un contexte de baisse des taux d'intérêt : au cours de l'année 2004 les taux d'intérêt moyens pondérés au niveau du marché des adjudications ont enregistré une baisse comprise entre 104 et 116 points de base pour les maturités courtes et une baisse moyenne de l'ordre de 38 points de base pour les maturités longues. Le retour de la croissance pourrait inverser cette tendance.

Même si la ventilation de la dette extérieure, par type de taux, fait ressortir la prédominance de la dette à taux d'intérêt fixes (67%), l'évolution des taux d'intérêt au niveau international (aux États-Unis les taux d'intérêt à long terme sont passés de 4,35 % en avril 2004 à 4,72 % en mai 2005) pourrait affecter la dette à taux flottants (24%) et celle à taux semi fixes (BIRD et BAD 9%.)

Enfin, l'aléa climatique pèse de tout son poids sur les finances publiques : deux années de grave sécheresse pourraient placer la dette sur une trajectoire non soutenable (plus de 100 % du PIB). Un tel niveau d'endettement pourrait miner la confiance des investisseurs.

1-2-3 : Des recettes budgétaires

Le contexte budgétaire de ces dernières années est marqué par la difficile conciliation entre la baisse des recettes, découlant du démantèlement tarifaire décidé dans le cadre de l'établissement de la zone de libre-échange avec l'Union européenne, la nature de court terme des recettes de privatisation dérivées du secteur des télécommunications, et la forte pression d'une demande sociale de plus en plus exigeante et qui conforte le caractère de plus en plus rigide dans la composition des dépenses. C'est cette difficulté qui justifie les inquiétudes concernant la pérennité à moyen terme des finances publiques marocaines notamment du côté recettes.

Dans notre pays, la faible élasticité des recettes fiscales rend, pour sa part, aléatoire la réalisation des prévisions et difficile l'établissement de corrélations entre leur évolution et celle du PIB. Et l'état de l'organisation du système économique dans son ensemble rend problématique l'appréhension d'une base imposable érodée par les exemptions, et échappant, en partie, au contrôle

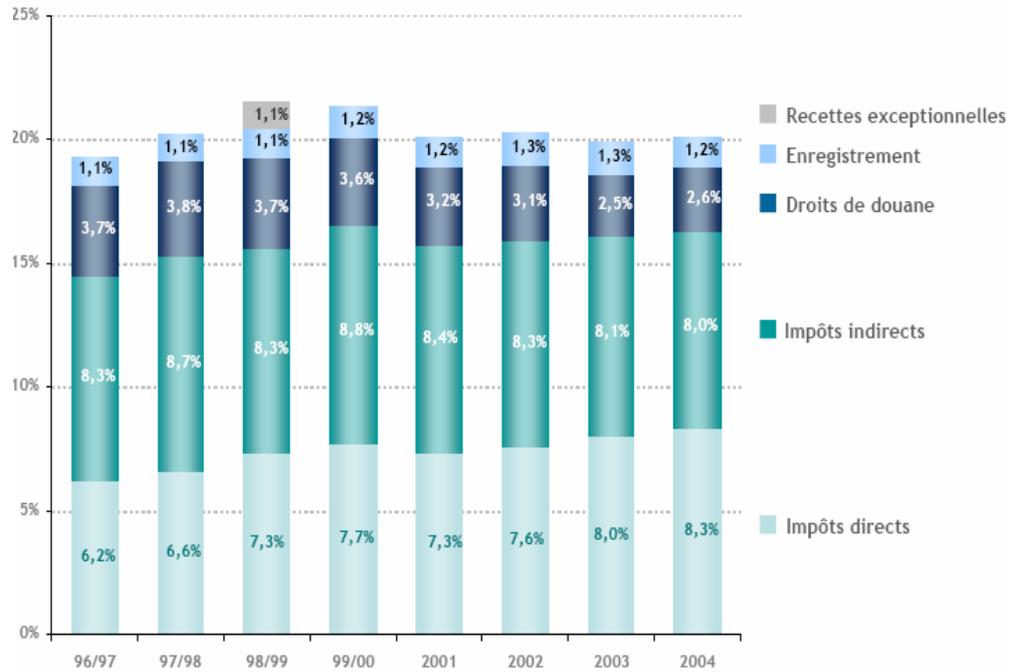
d'une administration fiscale non suffisamment outillée pour toucher tout le potentiel fiscal.

Dans les pays développés, l'évolution des recettes fiscales suit l'allure de l'expansion ou de la récession économique. En période de croissance, l'alourdissement de l'impôt est supportable pour les agents, à condition qu'il ne dépasse pas l'accroissement des revenus et que les fonds publics soient dépensés d'une manière qui leur semble satisfaisante⁴. Au Maroc, l'observation de ces deux variables dans un contexte de démantèlement tarifaire, révèle que l'élasticité unitaire n'est pas le fruit d'une évolution spontanée des recettes mais de mesures discrétionnaires liées au relèvement du taux normal de TVA à 20% et à l'assainissement fiscal (mise à niveau des bilans et amnistie fiscale...) ayant eu pour conséquence des recettes exceptionnelles importantes.

Ce qui s'est traduit par un taux de pression fiscale assez élevé. Au sens strict⁵, Ce dernier, s'est stabilisé autour de 22,1% durant la période 1996-2003 contre 19,4% durant la période 1980-1989. En retranchant du PIB global la valeur ajoutée agricole, la pression fiscale se trouve pratiquement majorée en moyenne de 4 points. Elle a été de 22% en 1980 et a atteint son point culminant en 1992 (28%) avant de se stabiliser entre de 27% et 28 % de 1997 à 2004. Toutefois, cette moyenne cache une tendance au renforcement de la pression fiscale sur les impôts directs soit une moyenne de 7,2% pour la période 1996-2003 contre 6% pour la période pour la période 90-95. Plus précisément et d'une période à l'autre, alors que la part de l'IGR et de l'IS dans le PIB a augmenté de 1,6points du PIB, celle de la TVA n'a augmenté que de 0,2 points. Cette observation est étayée par les données de la DPF qui confirment l'idée selon laquelle la compensation des moins values fiscales due à la baisse de 4,5 points de la part des recettes des droits de douanes en % des recettes fiscales a été établie par l'amélioration de celle des impôts directs : 32,7% entre 1996 et 2003 contre 24,5% entre 1980 et 1989 soit un gain de 8,2 points sur la même période.

⁴ M.Ouhaddou Karim (2001), « Impact Economique Des Corrections Budgétaires : Une Analyse En Equilibre Général Appliquée Au Maroc » Thèse pour le doctorat en sciences économiques soutenue à la faculté des sciences juridiques économiques et sociales - Rabat Agdal p,67

⁵ La pression fiscale est mesurée en rapportant les recettes fiscales (y compris la TVA des collectivités locales) au PIB.



Source : MF 13 septembre 2005

Ce constat d'alourdissement de la charge fiscale se traduit, par ailleurs, par l'essoufflement et la décélération de la productivité de certains impôts dont notamment la TVA, qui a connu le recul de sa part moyenne dans les recettes fiscales pour s'établir au cours de la période 1996-2003 à 26,9% contre 28,2% au cours de la période 1980-1989 et ce malgré le relèvement du taux normal à 20% et les rentrées exceptionnelles résultant de la mise à niveau comptable et de l'amnistie fiscale. La TVA constitue de ce fait le maillon faible de la réforme fiscale en raison notamment de l'existence de nombreuses largesses fiscales (exonérations) et de la non fiscalisation du secteur informel. Par ailleurs, le fait que les réalisations dépassent, à partir de l'exercice budgétaire du deuxième semestre 2000, les prévisions en moyenne de près de 680 millions de dirhams par an laisse suggérer l'existence d'une faille au niveau des prévisions fiscales.

L'essoufflement des recettes émanant de la TVA est toutefois rattrapé par la forte contribution de l'IS et de l'IGR dans la stabilisation de la pression fiscale grâce notamment aux mesures discrétionnaires et exceptionnelles de la mise à niveau comptable, à l'amnistie fiscale et aux opérations de fusions qu'a connues le marché financier. Les performances réalisées ces dernières années traduisent aussi la faiblesse du système des prévisions fiscales⁶.

⁶ depuis 1996, les recettes de l'IS se distinguent par des réalisations supérieures aux prévisions de 1 milliard de dirhams en moyenne

D'un autre côté, l'abaissement des tarifs douaniers prévu dans le cadre de l'Accord d'Association avec l'Union Européenne constitue le choc le plus important qu'ait connu le budget marocain dont les conséquences sur les recettes fiscales sont majeures et donnent lieu, dans la perspective de la continuation de l'effort de l'assainissement budgétaire, à la recherche d'un délicat équilibre, dans la structure des recettes budgétaires, entre les moins values fiscales et les mesures compensatoires. Le démantèlement progressif des tarifs douaniers met donc à l'épreuve la capacité du système fiscal, dans un environnement caractérisé par la faiblesse de la croissance, à générer des ressources supplémentaires dans le respect des critères d'un bon système fiscal (équité, neutralité etc.)

En 2003 le manque à gagner global pour le budget de l'Etat résultant du démantèlement progressif des tarifs douaniers s'est chiffré à 2,3 milliards de dirhams contre 1,5 milliard de dirhams en 2002, soit l'équivalent de 0,5 point du PIB. En 2004 les DD rapportées au PIB ont chuté de 0,6% point du PIB par rapport à 2001⁷. Les pertes fiscales iront en augmentant, surtout après l'entrée en vigueur en janvier 2003 du démantèlement des produits fabriqués localement et donc fortement protégés, pour atteindre en fin de parcours quelques 7 milliards de dirhams sur la base du niveau actuels des importations taxables en provenance de l'Union européenne.

Les effets de ce démantèlement vont s'aggraver pour les raisons suivantes:

- l'effet de détournement des importations en faveur de l'Union européenne et au détriment d'autres régions du monde du fait de l'abaissement et de la suppression des droits d'importations applicables aux produits communautaires ;
- les négociations agricoles en cours avec l'Union européenne qui prévoient un démantèlement conséquent des droits à l'importation appliqués aux produits agricoles et notamment au blé tendre;
- l'accord de libre échange avec les Etats-Unis d'Amérique touchant à la fois les produits industriels et agricoles qui vont se solder par des réductions de droits sur des produits sensibles au Maroc ;
- l'Europe élargie.
- Les accords de libre-échange signés la Ligue arabe. la Tunisie, la Jordanie et l'Egypte.

⁷ cf. la figure : stabilité des recettes fiscales

Il reste entendu que les accords de libre-échange peuvent entraîner une hausse des recettes fiscales d'abord au niveau de la TVA applicables aux importations et ensuite grâce aux effets de la croissance attendue de la libéralisation du commerce extérieur. Mais il s'agit pour le deuxième cas d'effets à long terme qui restent pour le moment hypothétique sachant que l'ouverture des frontières à elle seule ne peut constituer un gage de croissance.

Le mode de financement des dépenses publiques est important aussi. Un financement sur ressources non fiscales exceptionnelles conforte les inquiétudes quant à la pérennité des finances publique. Les recettes de la privatisation qui se sont élevées à 38,5 milliards de dirhams entre 1996 et 2003 ont contribué ainsi chaque année en moyenne pour près de 1,3% du PIB à la réduction du déficit budgétaire.

1-2-4 : Les dépenses publiques et la pression des passifs

Pour pouvoir jouer le rôle qui lui incombe, l'Etat doit faire face à des obligations nécessitant des charges incompressibles, notamment celles de paiement, à chaque fin de mois, des salaires des fonctionnaires, et de règlement du service de la dette publique. Il est, en outre, appelé à impulser la croissance et à répondre aux attentes d'une population touchée de plein fouet par le chômage et par la faiblesse des dépenses à caractère social.

Au Maroc, la persistance de déficits budgétaires n'est pas simplement due à une politique budgétaire pro cyclique mais à de véritables difficultés à faire refluer le poids de certaines dépenses ordinaires, surtout qu'il faut s'attaquer non seulement au déficit du budget de l'Etat mais aussi aux passifs latents.

Alors que la part des dépenses ordinaires dans les dépenses totales du Trésor a augmenté passant de 73,6% entre 1980 et 1989 à 82,6% entre 1996 et 2003, celle de l'investissement a chuté pour n'en représenter que 17,4% contre 20% durant la période 90-95. Cette tendance lourde ressort aussi de l'examen de la part de ces dépenses dans le PIB. Durant la période 96-2003, les dépenses ordinaires ont absorbé 22,5% du PIB contre 4,7 pour les dépenses d'investissement.

La principale inquiétude associée aux positions budgétaires actuelles est qu'elles résultent de la rigidité à la baisse de certaines dépenses qui apparaissent obligatoires dans la mesure où elles émanent d'engagements juridiques des administrations: il s'agit essentiellement, en ce qui concerne le budget de l'Etat, des dépenses de personnel et des charges d'intérêt.

En effet, et en dépit des coupes drastiques opérées au niveau des dépenses, aussi bien dans le cadre de l'ajustement que lors de la période postérieure à ce dernier, les dépenses ont continué d'augmenter. La récente opération d'encouragement au départ volontaire à la retraite d'agents de l'administration publique devrait ramener la masse salariale à un niveau répondant aux normes internationales. Mais de nouvelles dépenses vont naître dans les années à venir, liées aux salaires, bien qu'imputées à des rubriques de transfert, en l'occurrence celles de soutien aux organismes de retraite dont des études ont démontré qu'elles connaîtront des situations difficiles dès l'année 2010.

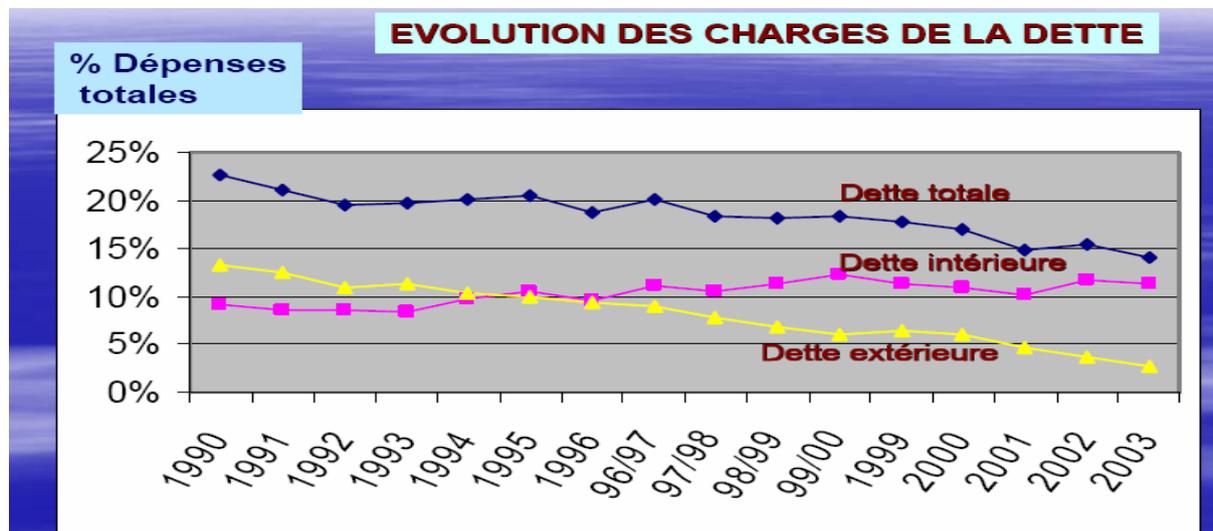
S'agissant du premier type de dépenses, la progression au sein du budget est particulièrement spectaculaire depuis 1980. En 23 ans, les dépenses de personnel ont vu leur part dans les dépenses totales passer de 34,8% à 46,9% en 2003 soit une moyenne de 43,6% pour la période 96/2003 contre 39,6% pour la période couvrant 1990 à 1995. Ces dépenses ont absorbé en 2004 12,85 % du PIB⁸ contre 10,5 pour l'exercice 96/97. Ce taux est jugé parmi les plus élevés des pays émergents ou à niveau de développement comparable à celui du Maroc.



Les charges de la dette publique (intérêts seulement) publique ont crû en moyenne, durant la période 1996-2003, de 0,2% pour atteindre 17,047 Mds en 2003. Cette moyenne masque toutefois une accélération du service de la dette publique intérieure de l'ordre de 6,3% contre une diminution du service de la dette publique externe de 12%. En termes de PIB le service de la dette publique

⁸ Soit 70% des dépenses au titre des biens et services en 2003

totale représente une moyenne de 4,9% pour la période 96-2003, soit 1,7% pour le service de la dette extérieure et 3,2% pour le service de la dette intérieure.



Cette évolution est d'autant plus préoccupante que le coût croissant des retraites de la fonction publique, les risques latents liés au passif public, le financement des différents projets de réforme et la nécessité de consolider l'effort d'investissement de l'Etat en vue de soutenir la croissance économique pèseront lourdement sur les charges du Trésor. En effet les passifs conditionnels et les dettes directes, explicites et implicites, tels que ceux qui sont assumés sous les plans anti-sécheresse du type des systèmes de compensation automatique des dépenses nouvelles⁹ et des charges récurrentes futures des projets d'investissements publics, se sont accrus à une vitesse rapide ces dernières années.

C'est ainsi que le passif implicite¹⁰ lié à la restructuration en cours de certaines institutions, notamment celle des Institutions financières publiques spécialisées pourrait se traduire non seulement par des charges supplémentaires pour le trésor (d'environ 1 point de PIB) mais aussi par l'éviction des autres dépenses d'investissement.

A ces passifs éventuels implicites, s'ajoutent d'une part les risques liés au déséquilibre actuariel de certains régimes de retraite. Il va sans dire que la hausse récente des taux de cotisations (patronales et des salariés) améliorera

⁹ La récurrence des sécheresses a nécessité la mise en oeuvre d'un programme de soutien en faveur du monde rural pour un coût total de 6,5 milliards de Dirhams.

¹⁰ qui, en général, peuvent être définis comme des obligations que l'Etat s'attend à remplir, bien que les dépenses requises soient incertaines avant qu'un défaut (ou un quelconque événement) apparaisse.

les perspectives du régime de la fonction publique de la Caisse marocaine de retraite. Néanmoins, le régime de retraite des fonctionnaires et le régime de retraite complémentaire des salariés¹¹ du secteur privé devraient se retrouver en situation financière difficile sur le moyen ou le long terme et pourraient représenter un risque respectif de près de 3% et 10% du PIB.

D'autre part, les passifs conditionnels explicites¹² tels que les garanties accordées aux emprunts des entreprises parapubliques ou des entités publiques locales peuvent retentir sur les charges futures du trésor. Au Maroc les garanties accordées sur les emprunts extérieurs représentaient fin 2003, 37,3% du total de la dette extérieure, soit 5,3 milliards de dollars ou 11,0% du PIB). Celles accordées par le Trésor sur des emprunts intérieurs¹³ sont aujourd'hui limitées au secteur du logement social et à quelques opérations à caractère spécifique (e.g., la dette contractée par l'ONCF à l'occasion du transfert de son régime de retraite au RCAR).

1-2-5 : Dégradation de la situation budgétaire et manque de transparence

Le déficit résultant de cette situation fut résorbé, bon an mal an, par des recettes exceptionnelles dont la nature a différé d'une période à l'autre. Elles furent constituées, à un moment donné, par les recettes consécutives au renchérissement éphémère des prix des phosphates, lesquelles ont été relayées par les emprunts mobilisés sur le marché financier international, puis par le rééchelonnement de la dette extérieure excessivement lourde, qui en a résulté, ensuite par l'emprunt intérieur, et, au cours de la période récente, par le produit des privatisations. Mais parallèlement, les dépenses publiques n'ont jamais pu être maîtrisés à un niveau compatible avec les possibilités de financement faisant ainsi que le pays a dû faire face à un déficit plutôt subi que volontaire.

La situation budgétaire en 2003 et 2004¹⁴ s'est largement dégradée laissant apparaître des déficits budgétaires hors privatisation respectivement de l'ordre de 5,2% et 5.1 % dus notamment aux contraintes associées à la masse salariale, aux dépenses au titre des autres biens et services (soit une augmentation de près de 3.4 MM.DH qui tient compte notamment de l'impact du

¹¹ Certains régimes de retraite (fondés sur la répartition) notamment celui des fonctionnaires (civils et militaires) ou les régimes de retraite de base et complémentaire des salariés

¹² Qui peuvent être définis globalement comme des obligations que l'Etat est légalement contraint d'honorer si l'entité qui les a contractées en premier ne peut pas (ou choisi de ne pas) le faire ;

¹³ dont le recensement est tenu mais qui ne font pas l'objet d'une publication

¹⁴ MF (juin 2004): Tableau de bord des finances publiques

départ volontaire à la retraite de près de 1.8 MM.DH)¹⁵ et à l'essoufflement des recettes fiscales.

Sur la période considérée(1990-1995/1996-2003), le solde ordinaire a perdu en moyenne 0,3 point en % du PIB passant ainsi de 2% à 1,7%, et ce, malgré l'importance des recettes exceptionnelles. Le déficit consolidé, s'est progressivement dégradé depuis 1993 pour atteindre 7,2% du PIB en 2001 contre 3,4 % en 1996 et 1997. Le solde primaire en pourcentage du PIB(qui a été négatif de -2,5% au cours de la période 1980-1989), s'est dégradé durant la période 96-2003 puisqu'il a enregistré une moyenne de +1.9% contre +2,5% durant 90-95. Ce constat est confirmé à l'examen de l'évolution de ce solde compte tenu du critère stabilisant le taux d'endettement¹⁶et qui révèle, pour la période1996-2003, un différentiel moyen de l'ordre de 0,7 point en % du PIB¹⁷.

Ces différentes données concernent seulement les opérations de l'administration centrale hors fonds budgétaires. La consolidation des informations budgétaires qui relève théoriquement de la compétence du Haut Commissariat au Plan accuse des retards en raison notamment de l'inexistence d'informations dans les documents budgétaires sur les unités d'administration centrale hors budget (organismes de sécurité sociale et établissements publics)¹⁸, et sur les administrations locales.

Les chiffres du déficit budgétaire calculés à partir du tableau d'équilibre inclus dans le texte du projet de loi de finances¹⁹ et du tableau mensuel des ressources et des charges de l'Etat²⁰, ne sont pas à même de fournir les informations nécessaires à l'analyse économique de l'évolution des finances publiques dans la mesure où ils intègrent la part des recettes de privatisation qui va au budget général dans les recettes permanentes de l'Etat

¹⁵ MF 13 SEPTEMBRE 2005

¹⁶ Le solde primaire est dit soutenable s'il est supérieur au solde primaire qui permet de stabiliser le ratio d'endettement public (dette publique/PIB).

¹⁷ DPEG(Avril 2003), op-cit, p VI.

¹⁸ Aucune information n'est publiquement disponible sur les données de finances publiques Consolidée des régimes de sécurité sociale, à l'exception de celles contenues dans le rapport 2003 des SFP publié par le FMI pour lesquelles les dernières informations disponibles datent de 1999.

¹⁹ ,qui retrace le solde des opérations du budget général, du BA, des SEGMA et des CST mais qui ne fait pas la distinction entre les opérations définitives et les opérations temporaires (emprunts et remboursements de la dette publique).

²⁰ qui constitue actuellement le principal instrument d'information sur la situation des finances publiques en cours d'année.

et n'englobent pas dans les dépenses globales les dépenses du fonds Hassan²¹ II(0,4 % du PIB en 2003).

L'état actuel des informations statistiques sur les finances publiques pâtit non seulement de l'ambiguïté contenue dans le rapport annuel sur les établissements et entreprises publics qui agrège dans un même ensemble tous les établissements et entreprises publics et n'arrive pas à distinguer correctement, au sein établissements publics, entre les établissements marchands et non-marchands, mais aussi de la non consolidation des états comptables sur la situation agrégée des finances locales²², avec les statistiques relevant du reste des administrations publiques.

C'est dire que le niveau actuel et anticipé du déficit serait encore plus important en tenant compte des lacunes de l'état des informations statistiques (qui ne présentent pas de manière continue le niveau du déficit structurel dont la connaissance permet d'anticiper les incidences économiques des finances publiques indépendamment des aléas climatiques, ou des ressources non permanentes ; et d'en prévoir le comportement, rapproché au PIB potentiel), de la difficulté de mobiliser d'autres recettes exceptionnelles, et de la nécessaire implication de l'Etat sous la forme d'interventions directes ou indirectes, pour impulser une croissance soutenue sans la réalisation de laquelle ni les objectifs de développement social, ni la sauvegarde des équilibres macroéconomiques ne pourront être assurés.

En somme, Le niveau actuel du déficit, dans une logique purement budgétaire, suscite des inquiétudes quant à sa Soutenabilité à moyen et long terme. Mais dans une approche économique, la question qui se pose est celle de savoir quel en sera l'impact tant au niveau des circuits de financement, qu'à celui des équilibres macroéconomiques et de l'économie réelle.

1-2-6 : L'ampleur de la dette intérieure

Le Maroc se trouve confronté à un problème délicat. Il lui faut à la fois répondre aux exigences économiques et sociales, rembourser une dette publique qui reste très importante et maintenir la Soutenabilité de sa politique budgétaire.

²¹ En fait les dépenses d'investissement de ce fonds viennent en partie se substituer aux dépenses d'investissement de l'administration centrale retentissant ainsi sur la demande intérieure.

²² préparés mensuellement par la Trésorerie Générale du Royaume

Si les changements de régime de politique budgétaire au début des années 80 (PAS) et des années 90 (fin du rééchelonnement) ont incontestablement ramené la dette totale de l'administration centrale à des proportions raisonnables 68% du PIB en 2003 contre 88% en 1994, les excédents primaires dégagés continuaient de coexister pendant la majeure partie de la période avec des ratios d'endettement assez élevés en raison notamment des écarts positifs entre les taux d'intérêt réels et la croissance (faiblesse de la production agricole durant les années de sécheresse).

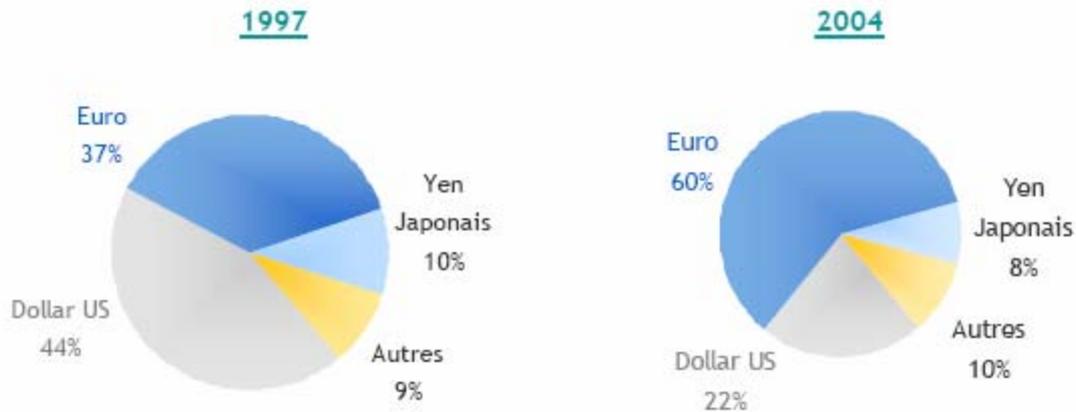
Depuis 2000, le ratio d'endettement du secteur public a continué de décroître malgré l'apparition de soldes primaires négatifs. Les recettes de privatisations (12% du PIB durant la période 1999-2003 contre 3,5 % de 1994 à 1998) ont pu financer les revalorisations salariales, le manque à gagner du démantèlement progressif des tarifs douaniers et les dépenses fiscales.

Dans le même ordre d'idées, la dette extérieure a baissé en moyenne de 3,6 points par année entre 1997 et 2004²³ ce qui a réduit la vulnérabilité du Maroc sur le plan extérieur en raison notamment du très faible impact des mouvements de taux de change sur sa dette extérieure nette (à la fin 2004 le niveau de stock des avoirs extérieurs couvrait largement l'encours de la dette extérieure publique contre moins de 20% en 1996), de la concentration de la grande partie de sa dette extérieure auprès de créanciers officiels et du renforcement de la part libellée en Euro qui passe de 37% en 1997 à 60% en 2004 aux dépens de la part libellée en Dollar US qui revient de 44% à 22% entre 1997 et 2004²⁴.

²³ MF 13 septembre 2005

²⁴ MF 13 septembre 2005

Amélioration du profil de la dette publique extérieure.



Source : MF 13 Septembre 2005

Cette évolution caractérise aussi les charges de la dette extérieure, mais elle concerne beaucoup plus la dette du Trésor puisque la part des intérêts de la dette publique extérieure dans le PIB (dette du trésor et dette garantie) n'a que faiblement décliné de 1998 à 2001 gagnant en tout un peu près 0,7 point en %. Pour la période 2000-2004, le coût de la dette garantie a diminué de 120 points de base s'établissant en 2004 à 4,2% contre une baisse du coût de la dette du trésor de l'ordre de 190 points qui s'est établi à 3,4%.

La forte diminution enregistrée en 2002 par rapport à 2001 (-1,6 MM DH) s'explique par la forte baisse du taux Libor à six mois sur le dollar américain dont est assortie la dette rééchelonnée à l'égard du Club de Londres²⁵.

C'est dire que tout l'effort du Maroc pour réduire sa dette extérieure s'est fait sur la base du remboursement normal de cette dernière et son remplacement progressif par la dette intérieure.

De 1980 à 2002²⁶, l'encours de la dette intérieure du trésor s'est accru en moyenne annuelle de 14,3%, passant ainsi de 10,1 milliards à 191,6 milliards de dirhams. Rapporté au PIB, l'encours de la dette intérieure est passé de près de

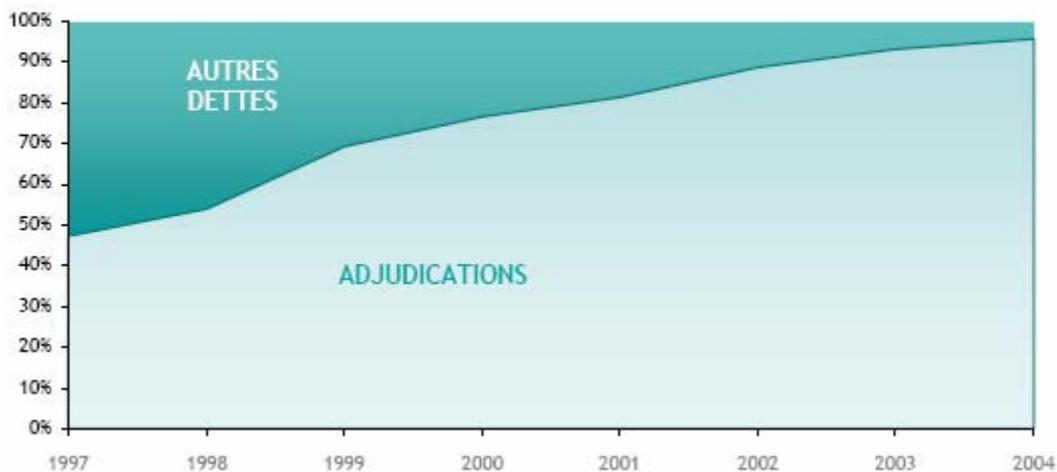
²⁵ DTFE (Février 2002) « Bilan de la gestion active de la dette extérieure 1998-2001 » p9.

²⁶ DPEG (Avril 2003) Tableau de bord des finances publiques, pages 3, 4 et 5.

38% en 1997 (24% en 1991) à 46,8% en 2002, soit une progression d'environ 9 points²⁷.

Alors qu'au début des années quatre vingt dix, la situation et les conditions de l'endettement du trésor²⁸ étaient caractérisées par le poids des échéances courtes soit plus de 50% jusqu'en 1992, l'importance des emplois obligatoires des banques (soit 45% en 1990 contre seulement 6% en 1997) et la prédominance de la dette non négociable. (la part de la dette négociable est passée de 48% en 1993 à 69 % en 1997), l'accroissement de l'encours de la dette intérieure au niveau de la même période²⁹ s'est accompagné d'un recours presque exclusif massif au compartiment des adjudications dont la part dans l'endettement intérieur³⁰ est passé de 15% en 1993 à 48% en 1997, 81% en 2001, 89 % en 2002 et à de 97% en 2004³¹.

Evolution de la part des adjudications dans l'encours total de la dette intérieure



Dans ce portefeuille, et pour réduire le risque d'illiquidité, la part du court terme a, en moyenne, été limitée à 25 %, et la maturité moyenne de l'encours de la dette à été ramenée à cinq ans et 5 mois à fin juillet 2005 soit une

²⁷ DTFE(2002): Rapport sur l'évolution de la dette intérieure en 2002. in www.mfie.gov.ma.

²⁸ A.BOUAMI « Le marché d'adjudication des valeurs du trésor comme principale source de financement » in actes du colloque : Le secteur financier marocain : bilan et perspectives 13 et 14 mars 1998, p 119.

²⁹ DTFE (1 Mars 2002) de la dette intérieure en 2001 ».

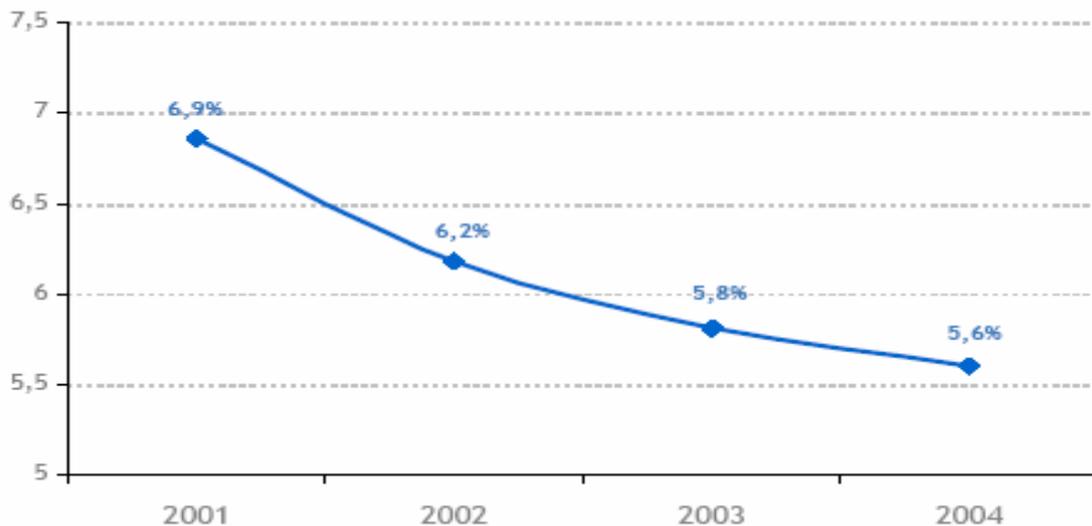
³⁰ DPEG (Avril 2003) Tableau de bord des finances publiques, pages 3, 4 et 5.

⁶ DTFE (Mars 2003): Intervention de monsieur le ministre sur le financement du trésor et les réformes du marché des adjudications en 2003 .

³¹ MF 13 septembre 2005

progression de 20 mois sur les deux dernières années³². La modernisation des instruments de la gestion de la dette interne a pu contenir, en présence d'une surliquidité et d'une maîtrise de l'inflation, les taux d'intérêt sur la dette intérieure dans des proportions modérées sur l'ensemble de la courbe de rendement. Le coût moyen de la dette du Trésor a diminué de près de 130 points de base sur les 4 dernières années passant de 6,9% en 2001 à 5,6% en 2004.

Réduction du coût de la dette du trésor



Source : MF 13 Septembre 2005

Si l'évolution des finances publiques indique la Soutenabilité de la politique budgétaire, l'examen de la situation actuelle indique un éventuel retour des dérapages budgétaires accentués par une ponction beaucoup plus forte de la dette intérieure (qui a augmenté de 1,8 points de 1997 à 2004)³³ sur le budget de l'Etat qui pourrait si les politiques budgétaires actuelles ne sont pas modifiées placer la dette publique sur une trajectoire non soutenable.

2. RETROSPECTIVE

Mener une analyse sur l'origine des difficultés actuelles à maintenir le déficit budgétaire dans des proportions acceptables n'est pas une tâche aisée

³² MF 13 septembre 2005

³³ Le service de la dette publique intérieure (intérêts seulement) par rapport au PIB a presque doublé entre les périodes 1980-1989 et 1996-2003, passant de 1,7% à 3,2%. Il a même dépassé celui de la dette extérieure à partir de 1995 en raison de la croissance soutenue du stock de la dette intérieure

non pas parce qu'il est difficile d'isoler les dynamiques et de souligner la responsabilité des politiques économiques suivies, mais surtout en raison du manque de données homogènes sur les finances publiques. Ce point présente la dynamique du déficit budgétaire, les facteurs qui sont à l'origine de la dégradation actuelle ainsi que les éléments précurseurs du changement.

2.1 La dynamique du déficit budgétaire

Au Maroc, hormis les premières années d'hésitation, la politique économique libérale des années soixante s'est fixée comme objectif, malgré une demande sociale très forte en matière d'éducation, d'emploi et de santé, de limiter l'expansion du déficit budgétaire aux alentours de 3 à 4%. La conjoncture économique mondiale favorable du début des années 70 et les exigences de sauvegarde de l'intégrité territoriale du pays ont très vite produit une rupture brutale dans la conduite de la politique budgétaire devenue nettement expansionniste et débouchant ainsi en 1982³⁴, suite au retournement de la tendance et malgré la première tentative de stabilisation budgétaire entamée en 1978, sur des niveaux d'endettement externe³⁵ et de déficit insoutenables soit respectivement 60%³⁶ et 12% du PIB .

En 1983, les réserves en devises du pays furent épuisées, et l'accès aux marchés financiers internationaux s'en trouva limité.

Le changement de régime de politique conjoncturelle entamé en 1983 s'est assigné comme objectif principal d'assurer la stabilité macro-économique par le biais d'un policy mix axé sur deux piliers à savoir une gestion rigoureuse des finances publiques et un réglage monétaire fondé sur la stabilité des prix. Cette démarche s'appuyait sur le référentiel théorique selon lequel l'Etat veille, à l'image d'un bon père de famille, à la maîtrise du déficit public et de l'inflation pour relancer l'investissement et la croissance qui au bout du compte assurent l'avenir des générations futures.

La période post ajustement représente, avec la fin des rééchelonnements, un tournant dans la gestion des finances publiques. En dépit des sécheresses récurrentes, des actions furent ainsi entreprises en matière de développement social, pour résorber les déficits nés lors de la phase d'ajustement. On assista ainsi à l'intensification des investissements publics en matière d'enseignement, de santé de base et de soutien au monde rural. Parallèlement, une attention particulière fut donnée au nécessaire maintien des équilibres macroéconomiques.

³⁴ 16 à 17% du PIB en 1976 et 1977

³⁵ (Dette extérieure à long terme non compris la dette militaire)

³⁶ Soit 235% des exportations des biens et services et donc 35% des exportations pour le seul service de la dette

Cela signifie-t-il que cette politique de maîtrise du déficit budgétaire, via le processus de stabilisation budgétaire, est absolue ? Peut-on y déceler les signes avant-coureurs de la non-pérennité de finances publiques saines ?

Apparemment, cette politique a permis de ramener le déficit du trésor en 1992 à 3% et à une moyenne de 3,1% sur la période 1996-2004 du PIB grâce notamment :

- au rééchelonnement qui a permis non seulement de réduire le service de la dette extérieure dans des proportions importantes, mais de financer de manière substantielle le déficit budgétaire. Pour la période 83-92, ces allègements ont couvert, en moyenne, 84% des besoins de financement du trésor³⁷.
- aux dons officiels au budget qui ont pu couvrir en moyenne 13,9% du besoin de financement de la période 1978-1982, 14% de celui de la période allant de 1983 à 1992
- au prélèvement fiscal sur les produits pétroliers, introduit en 1986³⁸ et devenu depuis 1995³⁹ une TIC sur les produits énergétiques. L'excédent pétrolier représentait à titre d'exemple, 2,7% du PIB en 1987, 3,1% en 1988 (15,9% des Recettes Fiscales) et 3,5% en 1989 (17,4% des Recettes Fiscales),
- à une source involontaire de financement des déficits à savoir l'accumulation des arriérés de paiement.
- A la contribution libératoire qui a fourni plus de 2 milliards de Dirhams,
- Au versement d'une provision de 1 milliard suite à l'introduction du régime de l'impôt sur les sociétés.
- Privatisation et concession

C'est dire que les résultats de la période en matière de réduction de déficit s'expliquent beaucoup plus par la contribution notable des recettes exceptionnelles suite parfois à des mesures ponctuelles, qu'à un véritable assainissement des finances publiques.

En dépit des objectifs de finances publiques et des efforts fournis, le problème du déficit n'est pas réglé, des tendances à son aggravation existent en raison de la persistance de certaines tendances lourdes (dépenses incompressibles, plafonnement de la pression fiscale et de l'ampleur de la dette intérieure) au niveau de la structure du budget renforcées parfois par des mesures discrétionnaires de la politique budgétaire (revalorisations salariales).

³⁷ Banque mondiale (5 février 1992): «Problématique et perspectives du secteur public», p 46

³⁸ Qui consistait à taxer au amont les produits pétroliers sur un cours supposé de 30\$ / baril et de capter au profit du Budget la différence entre les prix intérieurs et le cours mondial

³⁹ Naima Elouadi Document de travail n°73 Février 2002 : Approche économique du secteur énergétique

La situation budgétaire en 2003 et 2004⁴⁰ s'est largement dégradée laissant apparaître des déficits budgétaires hors privatisation respectivement de l'ordre de 5,2% et 5.1 % dus notamment aux contraintes associées à la masse salariale, aux dépenses au titre des autres biens et services (soit une augmentation de près de 3.4 MM.DH qui tient compte notamment de l'impact du départ volontaire à la retraite de près de 1.8 MM.DH)⁴¹ et à l'essoufflement des recettes fiscales.

Sur la période considérée(1990-1995/1996-2003), le solde ordinaire a perdu en moyenne 0,3 point en % du PIB passant ainsi de 2% à 1,7%, et ce, malgré l'importance des recettes exceptionnelles. Le déficit consolidé, s'est progressivement dégradé depuis 1993 pour atteindre 7,2% du PIB en 2001 contre 3,4 % en 1996 et 1997. Le solde primaire en pourcentage du PIB(qui a été négatif de -2,5% au cours de la période 1980-1989), s'est dégradé durant la période 96-2003 puisqu'il a enregistré une moyenne de +1.9% contre +2,5% durant 90-95. Ce constat est confirmé à l'examen de l'évolution de ce solde compte tenu du critère stabilisant le taux d'endettement⁴²et qui révèle, pour la période1996-2003, un différentiel moyen de l'ordre de 0,7 point en % du PIB⁴³.

2.2 La qualité du redressement budgétaire (tendances lourdes)

L'élément déterminant de la politique de la réduction du déficit, semble résulter de la composition de l'ajustement et non de sa taille. Au-delà d'un strict contrôle des déficits budgétaires, il faut alors s'interroger sur la composition des dépenses et des recettes publiques: des modalités d'ajustement budgétaires basées sur la compression des dépenses consacrées aux projets d'équipement, des dépenses de matériel, d'entretien et par l'incapacité d'agir sur la masse salariale et de générer des recettes supplémentaires normales (hors recettes exceptionnelles), traduisent à la fois la faiblesse de la qualité du redressement budgétaire, son caractère de courte durée et donc sa faible incidence sur la croissance.

Au regard de ces observations, il apparaît nécessaire d'analyser la logique du déficit budgétaire en examinant la manière dont les différents canaux de rééquilibrage budgétaire ont été actionnés.

Ce qui frappe au premier abord, c'est la coexistence de deux types de tendances lourdes:

- Des tendances lourdes qui affectent les marges de manœuvre de la politique budgétaire

⁴⁰ MF (juin 2004): Tableau de bord des finances publiques

⁴¹ MF 13 SEPTEMBRE 2005

⁴² Le solde primaire est dit soutenable s'il est supérieur au solde primaire qui permet de stabiliser le ratio d'endettement public (dette publique/PIB).

⁴³ DPEG(Avril 2003), op-cit, p VI.

- Des tendances lourdes issues des canaux du rééquilibrage.

2.2.1 Les tendances lourdes qui affectent les marges de manœuvre de la politique budgétaire

Cette dimension se manifeste plus particulièrement dans le caractère incompressible des dépenses salariales et au titre des intérêts de la dette.

i La masse salariale

La rigidité à la baisse de la masse salariale doit être replacée dans le contexte des étapes de la politique budgétaire marocaine.

La stratégie expansionniste des années 70 associée à la volonté de réduction des inégalités est à l'origine des premières rigidités dans la structure des dépenses publiques. Il en a résulté une hausse considérable des dépenses de fonctionnement et donc des dépenses par habitant au titre des services sociaux. Les traitements et salaires progressèrent ainsi de 25% en moyenne de 1975 à 1977.

Exprimées en% du PIB, leur part a atteint 11% en 1976 contre 9,5% en 1960. Cette évolution trouve son explication dans la politique de multiplication des emplois administratifs, menée par les pouvoirs publics depuis l'indépendance. La perception de l'Etat comme un marché de travail social⁴⁴, a retenti sur le rythme d'évolution de la création des emplois dans le secteur public qui a vu son effectif passer de 60000 en 1956 à 360000 en 1977, puis à 420000 en 1979. En 1979, la proportion des fonctionnaires subalternes par rapport au total de la fonction publique représentait 42%. Cette évolution répondait, dans un contexte caractérisé par la faiblesse du secteur privé, à un besoin de création d'une demande solvable.

En dépit de la volonté affichée par le programme de stabilisation adopté en 1978, la masse salariale augmenta de 19% entre 1978 et 1981.

L'effet de déplacement de la masse salariale est confirmé par sa rigidité à la baisse durant la décennie d'ajustement. Malgré l'introduction de mesures draconiennes en matière de limitation de l'expansion des dépenses de personnel (gel systématique des salaires, réduction importantes des recrutements), la part de celles-ci dans l'ensemble des dépenses s'est établi à 26% en 1986 contre 26,1% en 1977. De 1980 à 1989, le chapitre personnel a augmenté en moyenne à raison de 10,7% (soit 35,3% des dépenses globales) contre une évolution moyenne des dépenses publiques de l'ordre de 10,4% et une part moyenne dans le PIB dépassant 10%.

⁴⁴ A. Khattibi « Etat et classes sociales »

La phase post ajustement va enregistrer un autre effet de déplacement de la masse salariale en raison de l'augmentation des retenues liées notamment à la revalorisation du système indemnitaire du personnel enseignant et à la revalorisation des rémunérations du personnel en charge de la sécurité intérieure.

En 2003, elle a atteint 12,9%⁴⁵ du PIB soit plus de 48% des dépenses globales de l'Etat, plus de 50% des dépenses ordinaires et l'équivalent de 2,5 fois le budget d'investissement (hors Fonds Hassan II pour le Développement Economique et Social et hors solde des comptes spéciaux du Trésor). De 1990 à l'exercice budgétaire 2003, la masse salariale a plus que doublé. Elle a augmenté à un taux annuel moyen de 6,7%, contre 8% pour la période 90-95 et 10% pour celle allant de 1980 à 1989 soit des rythmes d'accroissement nettement plus élevés que ceux du PIB. La variation moyenne de la période 96-2003 s'explique par l'accroissement annuel de la rémunération moyenne de 6,6%⁴⁶ et de seulement 0,9% de création d'emploi nets⁴⁷. Les revalorisations des salaires, suite aux accords sociaux conclus en 1996 et 2000, se sont traduites par un gain en termes de pouvoir d'achat de 4% par an et une augmentation du déficit structurel de 1,8 point du PIB (de 1997/98 à 2001) dont 1,2 point provenant de la masse salariale⁴⁸.

Depuis 1998 la masse salariale en termes de PIB est devenue insensible aux variations du PIB global. Elle a été lourdement grevée par les répercussions Financières des décisions d'amélioration des salaires prises dans le cadre du dialogue social ou en marge de ce dialogue.

La charge additionnelle annuelle consécutive aux décisions prises au cours de la période 1996-2005 se chiffre globalement à 23.461 millions de dirhams ainsi répartis :

1996-1999.....	6.103. M.DH;
- 2000-2002.....	8.832 M.DH;
- 2003.....	5.014 M.DH;
- 2004.....	2.282 M.DH;
- 2005.....	1.230 M.DH.

Note de présentation 05

⁴⁵ 14% si l'on tient compte des charges sociales et près de 16% lorsque l'on prend en considération les salaires versés aux fonctionnaires des collectivités locales.

⁴⁶ Cette évolution est due aux accords sociaux conclus en 1996 et 2000 avec les syndicats et portant sur la promotion exceptionnelle hors quota. Ces accords ont eu un impact global estimé à 6,8 milliards de dirhams en dehors des rappels.

⁴⁷ DPEG : Document de travail n°84 (Janvier 2003) : « La masse salariale et ses impacts sur les équilibres économiques et financiers ».

⁴⁸ DPEG : Document de travail n°84 op-cit.

ii L'intérêt de la dette

Les charges de la dette constituent le deuxième compartiment des dépenses incompressibles du budget marocain. Dans ce qui suit, il s'agit surtout de constater l'importance de ce phénomène, pour l'ajouter à la liste des contraintes des finances publiques marocaines.

Il faut remonter aux années 60 pour expliquer le caractère incompressible de ce type de dépenses. En 1964 leur montant s'est établi à 228 M contre 155 M en 1960, soit un taux d'accroissement de 50%. Sur toute la période, la dette amortissable représentait plus de 80% du total de la dette publique budgétaire révélant ainsi les premiers signes du caractère structurel de l'endettement.

Cette caractéristique, associée au faible recours aux emprunts intérieurs, s'est accentuée lors de la période 67-72 confirmant ainsi le caractère éminemment extérieur de cette dette.

La politique budgétaire expansionniste des années 70 et la persistance des mêmes choix dans un contexte caractérisé par le retournement du marché mondial des phosphates ont permis l'aggravation de l'endettement extérieur.

	Prévisions 1973-1977			Réalizations 1973-1977		
	M DH	TX CROISS	STRUCTURE	M DH	TX CROIS	STRUCTURE
D EQUIP	11200	11,1	20,8	26325	59	
SC	2337	40,1	32,5	4635	163	17,6
Emp Ext	3656	11,3	21,1	11991	130,5	45,5
Emp int	2347	11,4	25,6	4012	36,4	15,3
Moy treso	2860	9,6		5687	62,8	21,6
Dt AV B cent				3446		13,1

Documents des plans 1973-1977 et 1978-1980

Celui-ci est passé de 136 M de DH à 5300 M de 1973 à 1977 et donc de 3% des ressources ordinaires à 32%⁴⁹.

Cette période a connu aussi le début de recours à l'endettement intérieur avec notamment :

- le lancement de l'emprunt national pour le financement des provinces sahariennes et dont le montant s'est élevé à 1307 M de DHS ;
- l'émission de bons de trésor souscrits par les banques dans le cadre de ce qu'on appelait portefeuille minimum d'effets publics (362 M de DHS) ;
- le recours de plus en plus croissant aux avances de la banque centrale (avances statutaires et avances conventionnelles).

⁴⁹ GFS Year Book 1984

La période 78-80, est marquée par la hausse du service de la dette due à l'augmentation des taux d'intérêt sur les marchés internationaux, accentuant ainsi les besoins en devises et en capitaux extérieurs précipitant le pays dans le piège de l'endettement. Cette dynamique va se traduire par l'augmentation de la part des charges de la dette dans les dépenses ordinaires qui affiche en 1986 46,7% contre 16% en 1978. Les efforts fournis durant cette période associés aux gains du rééchelonnement vont au bout du compte permettre d'abaisser la part de l'endettement extérieur dans le PIB, soit une diminution de l'ordre de 12,3% de 1986 à 1990. Sur le plan financier, les rééchelonnements ont permis de différer, non de réduire, la charge de l'endettement extérieur. Et au même moment, la dette intérieure s'est gonflée d'une manière exponentielle.

Entre 1996-2003, les intérêts de la dette publique du trésor rapportés aux dépenses totales ont représenté en moyenne 18,1% contre 21,8% entre 1990 et 1995 et 18,5% pour la période 1980-1989. Pour les mêmes périodes, les moyennes de la part des intérêts de la dette extérieure du trésor dans les dépenses totales étaient respectivement de 6,2%, 12% et 12,9%. Pour les périodes précitées, la part moyenne des charges en intérêt de la dette intérieure dans les dépenses budgétaires a enregistré respectivement 11,9%, 9,9% et 5,7%.

Au delà des apparences, la réussite dans la maîtrise des indicateurs globaux doit être nuancée notamment pour les raisons suivantes :

- La part des intérêts de la dette publique dans les dépenses totales s'est stabilisée autour de 18,5%, et ce, malgré l'amélioration enregistrée durant la période 1990-1995;
- Le gain réalisé par l'amélioration de l'indicateur qui exprime la part des intérêts de la dette extérieure dans les dépenses totales (-6,7) est compensé par l'aggravation du rapport des intérêts de la dette intérieure aux dépenses totales (+6,2) ;
- Le même constat peu être dégagé lorsqu'on raisonne en termes de PIB : Alors que le rapport des intérêts de la dette publique au PIB n'a été amélioré en moyenne que de 0.5 point en % du PIB d'une période à l'autre, le gain réalisé au niveau de l'indicateur exprimant la part des intérêts de la dette extérieure dans le PIB (2.1 point) s'est traduit par l'aggravation du rapport intérêt de la dette intérieure au PIB (1,5) ;
- Les intérêts de la dette publique absorbent encore une part importante des recettes ordinaires des recettes fiscales soit respectivement 16.1% et 18.7% en 2003
- De 1996 à 2003, les intérêts de la dette ont absorbé 4.9 du PIB contre seulement 4.7 pour les dépenses d'investissement (hors TVA

des collectivités locales) à se demander si le budget de l'Etat serait en mesure de relancer la croissance.

iii Du côté de la fiscalité

La fiscalité Marocaine a cherché à dynamiser la croissance en accordant de multiples largesses fiscales via les aménagements apportés annuellement par les différentes lois de finances et par les différents codes d'investissement. En voulant respecter la logique économique, elle a sacrifié la base imposable et donc le rendement financier de l'impôt. Les recettes non permanentes ont été actionnées pour satisfaire la contrainte budgétaire.

Vu la base fiscale limitée et les difficultés liées à l'amélioration du recouvrement des impôts, les dispositions fiscales dérogatoires constituent une autre rigidité (non comptabilisée) des finances publiques marocaines

Au titre de l'exercice budgétaire 2004, le coût de ces mesures est estimé à 15 milliards de dirhams, soit 3,4% du PIB dont 7,9 milliards de dirhams de TVA et 3,9 milliards de dirhams pour l'IS⁵⁰.

Trois raisons au moins militent en faveur de leur élimination⁵¹:

- Inexistence de statistiques à même d'évaluer avec précision l'impact de ces exonérations ce qui rend difficile le suivi de leur coût budgétaire et l'estimation détaillée de dépenses fiscales;
- Les distorsions économiques qui en résultent;
- L'absence d'un système efficace de contrôle en terme d'analyse bénéfiques-coûts. Celui-ci permet de déterminer si une disposition particulière atteint les objectifs escomptés. Un régime d'exonération est « considéré comme inefficace si le montant d'investissements additionnels ne représente qu'une fraction du montant de pertes de recettes »⁵²;

2.2.2 : Les tendances lourdes issues des canaux du rééquilibrage

Du côté des dépenses et conformément à la plupart des observations de la littérature concernant la gestion des finances publiques en période de crise, les dépenses d'investissement et de transfert ont été les plus touchées par les arbitrages budgétaires. Les conséquences en sont appréciées ici à travers l'évolution de l'investissement public, de la compensation et des dépenses au titre des biens et services non salariaux.

i Les dépenses d'investissement

⁵⁰ REF 06

⁵¹ idem, p48.

⁵² idem, p49.

Hormis la période 1950-1960 caractérisée par le recul des dépenses d'équipement, la tendance à la hausse de ces dernières a marqué toutes les phases antérieures au programme de stabilisation et d'ajustement⁵³.

La croissance de la période 1970-77 fut impulsée par les dépenses publiques dont l'élévation était rendue possible à la suite du quadruplement du prix des phosphates. Le taux de croissance qui était de 4% au début des années 70 a ainsi atteint 7,5% de 1973 à 77. Et entre 1973 et 1976, chaque année, les dépenses d'équipement doublèrent, passant ainsi de 5% du PIB en 1973 à 21% en 1976 et 1977. L'infrastructure a pu absorber en moyenne et sur toute la période 42% de ces dépenses (dont deux tiers pour les secteurs agricole notamment hydraulique, transport et communication et seulement 15% pour le secteur social). Cette phase est marquée aussi par l'augmentation des dépenses militaires, suite au déclenchement du conflit du Sahara, qui ont vu leur part dans les dépenses totales passer en moyenne à 18% contre 11% seulement entre 1960 et 1973. A l'intérieur de celles-ci, les dépenses d'équipement militaires gagnent effectivement 15 points passant à 40 % entre 1974 et 1982 contre seulement 25% entre 1960 et 1973.

Devant les difficultés des finances publiques marocaines de la seconde moitié de la décennie 70, les mesures de rigueur budgétaire adoptées en 1978 visèrent principalement les dépenses d'investissement qui ont vu leur part dans les dépenses totales et dans le PIB perdre respectivement 6,7 et 2,7 point en % entre 1978 et 1980.

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
DI	8121	8736	8428	10148	16807	13570	10155	12282
DI/DT	42,4	39	35,7	33,8	42,6	35,5	26,1	27,5
DI/PIB(en%)	14,7	14	12	13,2	18,9	14,3	9,4	10

Rapports banque du Maroc
GFS year Book 1984 à 1987

Ce sont donc les dépenses d'investissement qui ont fait les frais de l'austérité budgétaire entamée depuis 1978. La tendance à la baisse de ces dépenses s'est confirmée avec l'entrée en vigueur du PAS en 1983. La forte contraction de ces dépenses a joué un rôle crucial dans la politique d'ajustement. Elles n'ont représenté en moyenne, que 7% du PIB entre 1983 et 1995 alors qu'elles ont représenté 19,6% de cet agrégat en 1976 voire 22% en 1977. La politique d'ajustement a entraîné une baisse de la part relative de ces dépenses qui passe de plus du tiers en 1982 à moins du quart en 1995. La réduction des dépenses

⁵³ En 1976, elles vont dépasser, pour la première fois aussi bien en valeur absolue qu'en valeur relative, les dépenses courantes.

d'investissement a aussi été dictée par la volonté des autorités financières de réduire les arrières de paiement. Depuis lors, la politique budgétaire est devenue plus réaliste. L'allocation des ressources obéit désormais à des critères plus pragmatiques. Et l'introduction depuis 1989, de la nouvelle nomenclature des dépenses publiques a donné lieu à un assouplissement relatif des procédures de mise en place des crédits et à la suppression progressive des programmes d'emploi. Les décisions prises en matière de report de crédit ont complété cette réforme.

Alors que, durant la phase post-ajustement, l'évolution des dépenses courantes a connu un accroissement irréversible, celle des dépenses en capital a accusé une nette diminution. Les dépenses d'investissement de l'Etat ont connu un accroissement annuel moyen de 3, % pour la période 1996-2003 contre respectivement 7,6% et 0,7% pour les périodes 1980-1989 et 1990-1995.

Exprimées en termes de PIB (hors TVA des collectivités locales), elles sont passées à une moyenne de 4,7% pour la période 1996-2002 contre 5,7% entre 1990-1995 et 7,7 % entre 1980-1989. La chute de ces dépenses est encore plus accentuée lorsque l'on regarde de plus près l'évolution de leur part dans les dépenses totales. Celle-ci, alors qu'elle a enregistré une moyenne de 26,4% durant la période 1980-1989, elle est passée à une moyenne 17,4% pour la période 1996-2003 contre 20% entre 1990 et 1995.

Cependant, force est de constater que ces parts seraient encore plus faibles si l'on admet l'hypothèse selon laquelle les dépenses de fonctionnement notamment sous formes de frais de personnel ou de dépenses, extra-civiles concerneraient 25 à 30% des dépenses d'investissement⁵⁴.

ii Les dépenses de compensation

Ces dépenses comprennent, pour l'essentiel, les subventions à la caisse de compensation et à L'ONICL, les dépenses de sécurité sociale et les charges diverses. Globalement, elles ont vu leur volume progresser régulièrement passant de 70 millions de dhs en 1957 à 127 millions dhs en 1964 , 2 milliards de dhs en 1977 puis à plus de 5 milliards de dhs en 1982 .

Durant les années 70, Ces dépenses croissent de presque 150% et représentent en moyenne 25,7% des dépenses courantes et 16,6% des dépenses totales. Malgré les efforts fournis entre 1978 et 1982, leur part dans le PIB avoisine en moyenne 2% du PIB.

Une bonne partie du poids de l'ajustement budgétaire a été supportée par ce type de dépenses. Il a subi un coup dur durant la deuxième moitié de la décennie 80, dans la mesure où il a été sévèrement sacrifié suite aux douloureuses

⁵⁴ A.Berrada, (1995), « La loi de finances pour l'année 1994 : le ver est dans le fruit » in Revue juridique politique et économique du Maroc, n° 28 1995, pages 93 et 94.

recommandations du FMI notamment en matière d'augmentations de la tarification de plusieurs produits subventionnés ou à leur exclusion de la compensation (lait, beurre, farine de luxe..). On a assisté ainsi à la baisse de la part de ces dépenses (compensation) qui est passée de 7,3% des charges totales en 1981 à 2,2% en 1992 et à 4% en 1995. Enfin, rapportées au PIB, les dépenses de compensation se sont stabilisées entre 0,8% et 0,9% durant les périodes 1990-1995 et 1996-2003⁵⁵ contre une moyenne de 1,3% entre 1980 et 1989. Les performances réalisées durant la période post ajustement s'expliquent paradoxalement, par la succession de mauvaises campagnes agricoles qui impliquent des gains en terme de recettes au titre des équivalents tarifaires sur les céréales.

Enfin le canal des dépenses au titre des biens et services non salariaux a connu une baisse graduelle de quelque 4,5 % du PIB durant la période 80-83 à 3% en 1990-1992⁵⁶. Ces chiffres confirment l'idée selon laquelle que se sont les dépenses de fonctionnement non salariales et les dépenses en capital qui ont souffert le plus de la compression des dépenses globales durant la décennie de l'ajustement. Depuis 1993, ces dépenses subissent, bon an mal an, des coupes budgétaires, ce qui explique que leur moyenne annuelle, au niveau de la période, oscille entre 18 et 20% des dépenses courantes, soit 17,3 % des dépenses totales et 4,7% du PIB. Cependant force est de constater que le véritable problème à ce niveau se situe au niveau de la gestion de ces dépenses à tel enseigne que la pratique des marchés publics au Maroc révèle que « les fournisseurs, choisis d'avance, tendent toujours à gonfler les prix pour augmenter la marge bénéficiaire, dictée souvent par la protection contre les agios bancaires, imputable entre autres au retard trop fréquent des paiements, balayés entre le CED et la TGR »⁵⁷.

iii Les recettes budgétaires au service du rééquilibrage

Par quels canaux les recettes fiscales ont-elles eu une incidence sur le rééquilibrage budgétaire? Répondre à cette question revient à s'interroger sur la manière dont la fiscalité a répondu ou non aux exigences budgétaires.

⁵⁵ Ce dernier chiffre aurait été plus faible s'il n'y avait pas une hausse de ces dépenses en 2001, atteignant 1,3% du PIB, en relation avec l'intervention de l'Etat pour stabiliser les prix intérieurs des produits pétroliers en liaison avec l'envolée du cours de pétrole brut sur le marché international

⁵⁶ Banque Mondiale (1994) , « Dépenses publiques : problématiques et perspectives » p13.

⁵⁷ M. El Mataoui , « Structure des dépenses publiques au Maroc »in Repères et perspectives n°3 Automne2002, p 40.

A l'expérience, une politique budgétaire qui cherche à rééquilibrer le budget en augmentant les recettes fiscales par l'élimination des exemptions, l'amélioration de l'administration de l'impôt et la réduction de la fraude fiscale, risque moins de stopper l'effort de l'assainissement et permet une réduction plus durable du déficit.

Or, au Maroc durant les périodes d'ajustement et post-ajustement et en dépit de la réforme fiscale et des différents aménagements fiscaux apportés par les différentes lois de finances, on constate une stabilisation des recettes fiscales autour de 22,1% du PIB avec un reprofilage dans le sens du renforcement de la part des impôts directs dans le PIB, qui représentent respectivement pour les périodes 1980-1989 1990-1995 et 1996 - 2003 en moyenne 4,8% 6% et 7,2% du PIB, et la stabilisation de celle des impôts indirects autour de 10,3% . Ce constat ressort aussi de l'examen des variations annuelles des recettes fiscales⁵⁸ et de la structure des recettes fiscales.

De 1980 à 2003, alors que la part des impôts directs dans les recettes fiscales affiche un gain de 8,2 points, celle des impôts indirects (hors TIC sur le pétrole) s'est contentée d'un gain de 1,9 points en pourcentage.

En termes de PIB, ces impôts ont représenté 8,2% en 2004 contre 7,3% en 2001 et une moyenne de 7,8% en 2001-2004, dépassant ainsi les rentrées au titre des impôts indirects (REF 06).⁵⁹

La hausse en valeur des recettes fiscales s'impute essentiellement à la contribution notable des taxes de compensation, il s'agit notamment :

- Du PFI qui a contribué à l'amélioration des recettes fiscales pour représenter 10,9 % des recettes fiscales et 2,4% du PIB durant la période 1990-1995
- pour la 1986 à 1996 les gains issus de l'excédent pétrolier ont représenté en moyenne 1,5% du PIB soit une moyenne sur la même période d'environ 7% des recettes fiscales.
- Des TIC sur le pétrole qui représentent en moyenne durant la période 1996-2003 11,4% des recettes fiscales soit 2,5 % du PIB contre 2,1%(0,4 % du PIB) entre 1980 et 1989 et 5,1% entre 1990 et 1995(1,1% du PIB).
- Au titre l'exercice budgétaire 98-99 les recettes exceptionnelles ont représenté 4,5% des recettes fiscales soit 1% du PIB

⁵⁸ Les impôts directs affichent une variation annuelle moyenne durant la période 1996-2003 de l'ordre de 9,4%, contre 4,5% pour les impôts indirects

⁵⁹ (REF 06).

Le souci du rééquilibrage budgétaire a produit un système fiscal chargé de nombreuses imperfections générales et spécifiques, assez éloigné des normes internationales en la matière de simplicité, d'efficacité et d'équité.

2.3 Les éléments précurseurs du changement

L'essentiel de ce point sera donc consacré aux efforts consacrés par les autorités budgétaires pour desserrer la contrainte budgétaire. Ces efforts concernent :

- le domaine de la gestion de la dette publique qui est le point focal de plusieurs facteurs déterminants pour la croissance.
- les réformes institutionnelles favorisant une bonne gestion publique pour la réalisation d'une croissance soutenue.

2.3.1 Les éléments du changement au niveau de la dette

En sortant du cycle du rééchelonnement en 1992 et face à un contexte caractérisé par l'accès limité aux marchés financiers, l'économie marocaine devait dissiper les doutes sur la Soutenabilité de sa dette publique.

Au cours de la période 1993-2002, les finances publiques ont été principalement orientées vers la réduction du niveau de la dette extérieure ce qui s'est traduit par d'importants transferts nets au profit de l'étranger. Cette rigidité s'est aggravée surtout avec le démarrage du remboursement des dettes rééchelonnées à partir de 1999 pour celles du club de Londres et du cinquième accord avec le club de Paris et à partir de 2001 pour celles du sixième accord avec le club de Paris.

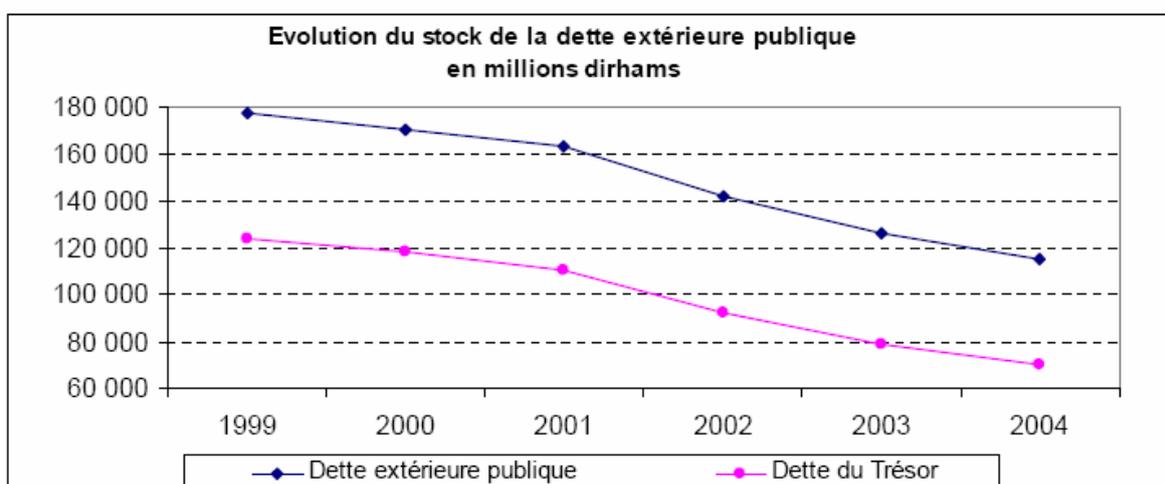
Cette pression a poussé les autorités budgétaires élaborer une stratégie de remboursement couplée avec une gestion active de la dette extérieure dont les résultats se sont révélés concluants notamment en matière de crédibilité. En effet, l'encours au PIB (le taux d'endettement extérieur est revenu, en moyenne, de 74,2% de période 1990 à 1995 à 46,3% pour la période 1996-2003⁶⁰. À fin 2004, l'encours de dette extérieure du trésor représente 15,9% du PIB contre 40,6% à fin 97. Ce taux par rapport aux recettes courantes de la balance des paiements est revenu de 84% en 2000 à 37% en 2004.

Encours de a dette extérieure en millions de DH et en % du PIB.

	Encours total		Dette du trésor		Dette garantie	
	En millions	% PIB	En millions	% PIB	En millions	% PIB
1988	164902	90,8	119730	65,9	45172	24,9
1989	168995	87,1	122771	63,3	46224	23,8
1990	165796	77,9	111127	52,2	54669	25,7
1991	172457	71,2	120253	49,6	52204	21,5
1992	193554	79,4	140925	57,8	52629	21,6

⁶⁰ Concernant la catégorie dette du trésor et celle de la dette garantie, ces ratios expriment la même tendance soit respectivement 52% et 31,6% pour la première catégorie et 22,2% puis 14,6% pour la seconde

1993	201383	80,8	144097	57,8	57286	23,0
1994	195308	69,9	136316	48,8	58992	21,1
1995	191933	68,1	131997	46,9	59936	21,3
1996	188124	58,9	131038	41,0	57086	17,9
1997	184571	58,0	129333	40,6	55238	17,4
1998	180181	52,1	125039	36,3	54342	15,8
1999	177441	51,4	124099	35,9	53434	15,5
2000	170901	48,3	119280	33,7	51621	14,6
2001	163654	42,7	110889	29,0	52765	13,8
2002	142100	34,6	92649	22,6	49451	12,0
2003	126000	30,1	78900	18,9	47100	11,2
2004	115200	26,1	70500	15,9	44700	10,2
90-95		74,2		52,0		22,2
96-2003		46,3		31,6		14,6



En conséquence, les flux nets de la dette directe du trésor (entre 1992 et 2002) ont dépassé 1,5 Milliards De \$Us Par An⁶¹.

En 2004, Les sorties nettes au titre de la dette extérieure se sont établies à 6,5 milliards de dirhams au lieu de 8,7 milliards en 2003 et 11,2 milliards en 2002.

Le repli des flux nets négatifs en 2003 s'explique d'une part par l'importance des concours extérieurs dont a bénéficié le Trésor soit 8,4 milliards de dirhams, dont 400 millions € (4,3 milliards DH) ont été mobilisés en juillet 2003 sur le marché financier international⁶². Et d'autre part par les paiements effectués au titre du capital de la dette extérieure pour un montant de 17,2 milliards, y compris les remboursements par anticipation d'un montant de 417

⁶¹ 9Mds en moyenne de 2000 à 2002.

11,2 milliards de DH en 2002 contre seulement 3,8 milliards de DH en 1998.

⁶² Cette émission obligataire effectuée sur le MFI ayant servi au remboursement par anticipation de dettes onéreuses à l'égard de la Banque africaine de développement et de la Banque islamique de développement. Les autres prêts ont été accordés essentiellement par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, la Banque africaine de développement, le Fonds monétaire arabe et la France pour soutenir les réformes structurelles et financer le programme de développement de l'infrastructure de l'information ainsi que certains projets d'investissement.

millions \$US au titre de la dette onéreuse et le remboursement du crédit syndiqué de 200 millions \$US contracté en 1998.

Ces deux opérations exceptionnelles et la baisse des tirages mobilisés par le secteur public au titre des projets d'investissement expliquent l'amélioration de l'indicateur du flux net en faveur de l'extérieur en 2004.

Pour accompagner cette rapide progression des remboursements. Le Trésor a mis en place une politique de gestion active de la dette qui a permis de traiter de 1996 à 2005 près de 50 milliards DH.

La gestion active de la dette extérieure, tout en étant concluante, reste insuffisante pour compenser l'accroissement en boule de neige du stock de la dette intérieure.

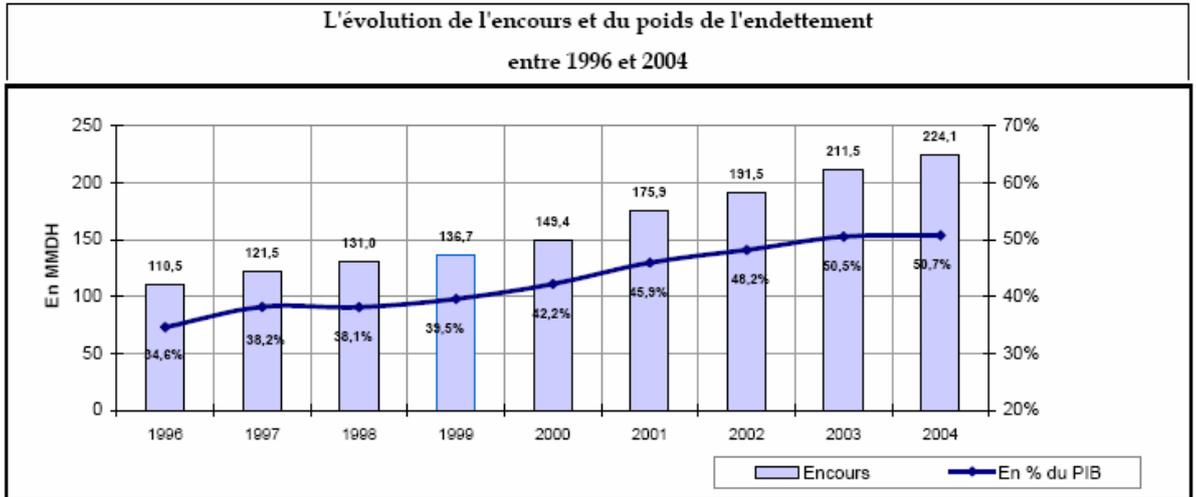
Le financement extérieur ne constitue plus une source principale de financement de l'Etat. L'endettement intérieur a relayé ce financement. L'accroissement du poids de la dette intérieure est le résultat de la conjugaison de plusieurs facteurs dont notamment la persistance du déficit budgétaire et les financements extérieurs qui depuis 1994 se soldent par des flux nets négatifs importants.

De 1980 à 2004⁶³, l'encours de la dette intérieure du trésor s'est accru en moyenne annuelle de 14,1%, passant ainsi de 10,1 milliards à 224,1 milliards de dirhams. Rapporté au PIB, l'encours de la dette intérieure est passé de près de 23,8% du PIB en 1988 (24% en 1991) à 50,7% en 2004⁶⁴ soit une moyenne de 48% de 1996 à 2004 contre 28,9% de 1989 à 1995.⁶⁵

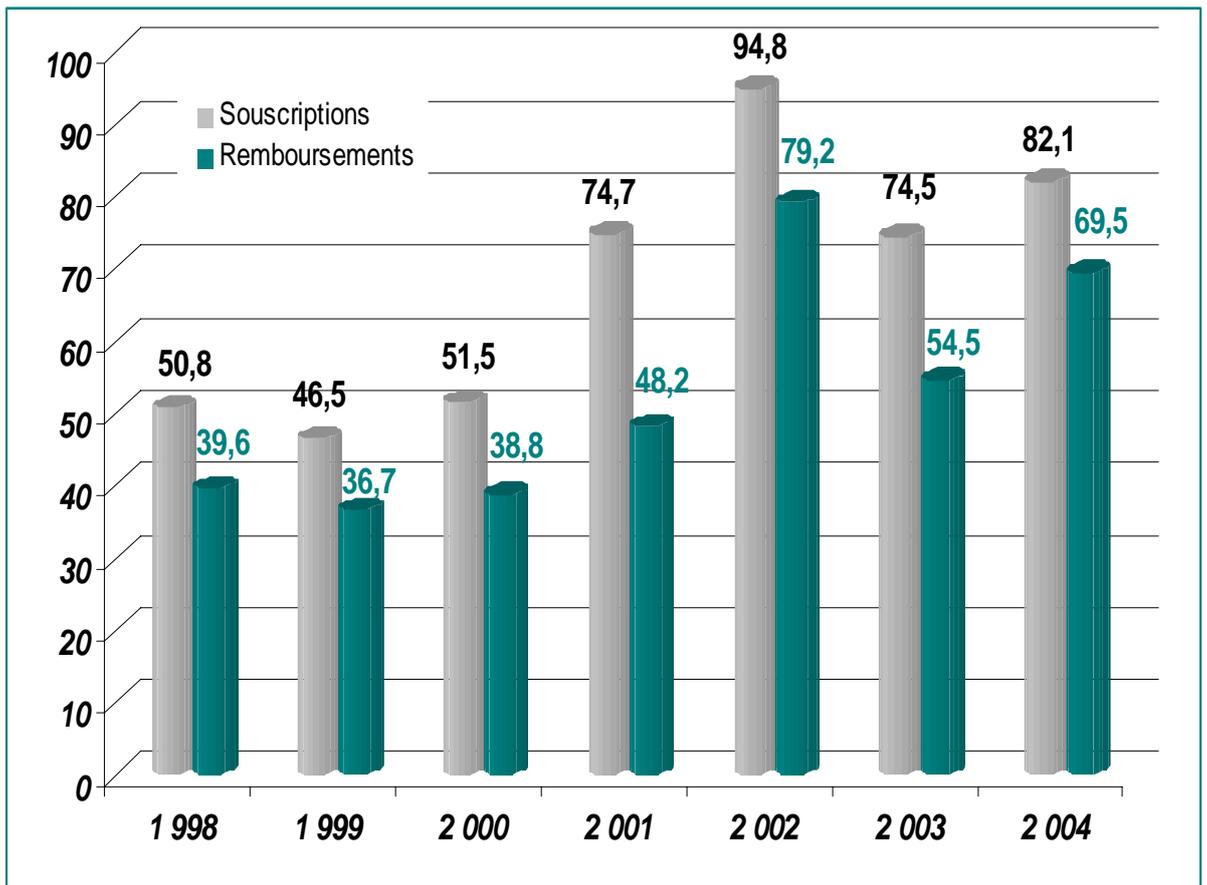
⁶³ DPEG (Avril 2003) Tableau de bord des finances publiques, pages 3, 4 et 5.

⁶⁴ Selon le REF 06 P 127 c'est 56% en 2004 et 56,7% en 2005 Soit une progression d'environ 32,2 points

⁶⁵ DTFE(2002): Rapport sur l'évolution de la dette intérieure en 2002. in www.mfie.gov.ma.



Evolution des souscriptions et des remboursements *En milliards de dirhams*



Le ratio des intérêts de la dette au PIB⁶⁶ qui était de l'ordre de 1,7% entre 1980 et 1989 est passé à 2,6% de 1990 à 1995 et à 3,2% pour la période 1996 -2003. En 2004, le service de la dette intérieure a absorbé 14,5% des recettes ordinaires contre respectivement 3,6% et 10,94% en 1980 et 1994.

	S2 2000	2001	2002	2003	2004
Intérêts dette intérieure/ Recettes ordinaires	15,3%	11,1%	13,8%	13,3%	14,5%

Source REF 2006 et DTFE

Au titre de l'exercice budgétaire 2006⁶⁷, les intérêts sur la dette extérieure connaîtraient une hausse de 13,5% et ceux relatifs à la dette intérieure s'apprécieraient de 7%.

La décennie quatre vingt et le début de la décennie quatre vingt dix, l'endettement intérieur du trésor⁶⁸ était caractérisé par le poids des échéances courtes soit plus de 52% jusqu'en 1990. Cette structure évolue actuellement dans le sens de la réduction de la part de la dette court terme. Celle-ci s'est située en 2004 à 20% au profit d'une hausse de celles du moyen et long termes qui ont atteint respectivement 49% et 32%. La durée de vie moyenne de la dette intérieure qui a subi les effets de la perturbation du marché monétaire entre 2000 et 2003 a pu gagner une année entre 2003 et 2004 (4 ans et 9mois en 2004 contre 3 ans et 9mois).

Cette forte concentration dans échéances moyennes et longues absorbe une grande part des ressources stables ou longues du système bancaire au détriment des crédits à l'investissement...

⁶⁶ Une grande partie de la dette publique intérieure est suivie dans les comptes hors budget. Il en résulte que l'amortissement de cette dette doit être assuré par des ressources non budgétaires. Par contre pour la dette intérieure à long terme, les comptes hors budget ne sont qu'un cadre comptable de suivi financier qui assure l'imputation des emprunts contrairement avec le budget. Le budget général reçoit donc les réalisations annuelles y afférentes et supporte le remboursement du principal. Les charges d'intérêts et de commissions étant, dans ce cas comme dans celui des emprunts à moyen et long terme, imputées au budget général.

⁶⁷ Les intérêts de la dette publique seraient de l'ordre de 18,8 milliards de dirhams, soit 3,8% du PIB en 2006 en hausse de 7,9% par rapport à leur niveau de l'exercice 2005 actualisé. Après la baisse tendancielle observée depuis les cinq dernières années, ils renouent avec leur niveau atteint en 2001, en rapport avec l'accroissement du taux d'endettement en 2005 imputable en plus de la dégradation du déficit budgétaire à la régularisation de la dette de l'Etat à l'égard de la Caisse Marocaine de la Retraite.

⁶⁸ A.BOUAMI « Le marché d'adjudication des valeurs du trésor comme principale source de financement » in actes du colloque : Le secteur financier marocain : bilan et perspectives 13 et 14 mars 1998,p 119.

	Part du CT en %	Part du LMT en %
1980	43,35%	54,65%
1982	50,79%	49,21%
1964	66,42%	33,58%
1986	65,84%	34,16%
1988	55,32%	44,68%
1990	53,34%	46,66%
1992	46,41%	53,59%
1994	39,6%	60,40%
2003	29%	71%
2004	20%%	80%

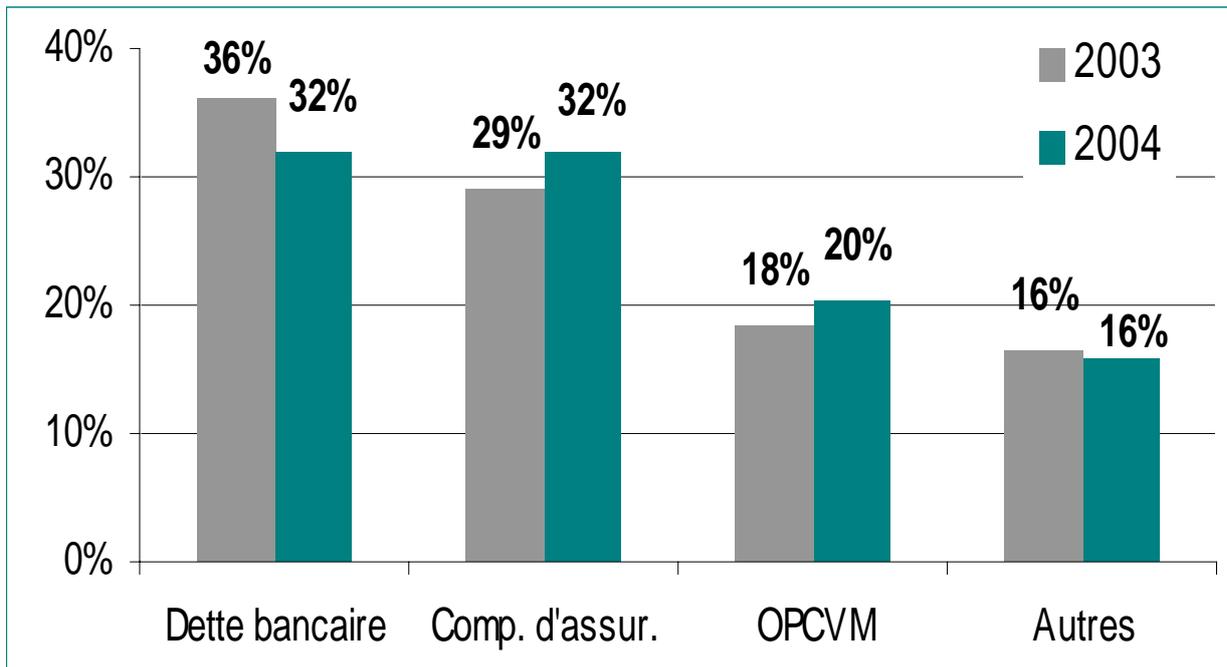
Au milieu de la décennie quatre vingt dix, la dette détenue par le système bancaire était importante et représentait quelque 59% de la dette intérieure totale. En 2004 elle ne représente plus que 32% .

Le reliquat est constitué de diverses composantes regroupées, généralement sus le vocable ressources non bancaires. Il s'agit des souscriptions des ex OFS d'une part, et de celles du secteur privé non financier d'autre part. La structure de la composante non bancaire a connu une évolution significative au cours des dernières années. Ainsi on constate que la part des titres détenus par le secteur privé non financier dans la dette totale n'a cessé d'augmenter au détriment de celles des organismes financiers spécialisés (OFS). Cette dernière⁶⁹ qui représentait 14,2% de la dette intérieure totale en 1980 a vu sa part régresser à 10% en 1986 et à seulement 8% en 1994. La part du secteur privé non financier qui n'a été que de 24 ,9% en 1980 est passée à 26,7% en en 1986 puis à 32% en 1994. Ce secteur est constitué actuellement par des compagnies d'assurance, les OPCVM et autres⁷⁰. Il détient, en 2004, 68% de la dette intérieure reparti comme suit :

⁶⁹ Les principaux détenteurs d'effets publics parmi les OFS étaient la CDG, la BNDE, la CNCA et le CIH

⁷⁰ Il était constitué par des compagnies d'assurance, des particuliers et des établissements publics

Répartition de l'encours par type de créancier



L'encours par catégories de créanciers en % de la dette intérieure

	Part en %			
	Déc-2001	Déc-2002	Déc-2003	Déc-2004
Banques (*)	41%	39%	36	32
Cie d'assurances	22%	25%	29	32
OPCVM	14%	19%	18	20
CDG	11%	10%	11	11
Autres	12%	7%	5	5
Total	100%	100%	100%	100%

Alors qu'au début des années quatre vingt dix, la situation et les conditions de l'endettement du trésor⁷¹ étaient caractérisées par le poids des échéances courtes soit plus de 50% jusqu'en 1992, l'importance des emplois obligatoires des banques (soit 45% en 1990 contre seulement 6% en 1997) et la prédominance de la dette non négociable. (la part de la dette négociable est passée de 48% en 1993 à 69 % en 1997), l'accroissement de l'encours de la dette intérieure au niveau de la même période⁷² s'est accompagné d'un recours massif au compartiment des adjudications qui s'est accru d'environ 30% en moyenne

⁷¹ A. BOUAMI « Le marché d'adjudication des valeurs du trésor comme principale source de financement » in actes du colloque : Le secteur financier marocain : bilan et perspectives 13 et 14 mars 1998, p 119.

⁷² DTFE (1 Mars 2002) de la dette intérieure en 2001 ».

annuelle et dont la part dans l'endettement intérieur⁷³ est passé de 24% en 1995 à 96% en 2004 .

Tableau: Encours des adjudications et Part dans l'encours total de 1995 à 2004

	Encours des adjudications	Part dans l'encours total
1995	24 545	24%
1996	42 085	38%
1997	58 276	48%
1998	72 270	55%
1999	94 573	69%
2000	116 359	78%
2001	143 075	81%
2002	169 917	89%
2003	197 100	93,1%
2004	214 825	96%

Source : DTFE : 2002, 2003 et 2004

Cette dynamique s'est établie ces dernières années dans un contexte marqué par l'importance des remboursements au titre de la dette extérieure et la fin des émissions des emprunts nationaux.

La normalisation du rôle du trésor en tant qu'emprunteur témoigne de l'intérêt qu'attache les autorités responsables de la politique budgétaire à la stratégie de marcheisation des instruments du financement du déficit budgétaire. Cette orientation, suppose que le trésor se présente sur les marchés financiers sans privilège particulier, lève des fonds au prix du marché et émet les titres publics sur les marchés primaires pouvant faire l'objet de traitement, à tout moment et pour des montants importants, sur le marché secondaire des bons du trésor.

Ce processus s'est réalisé en moins d'une décennie grâce à la création, en 1988⁷⁴, d'un marché des bons du Trésor émis par adjudication en phase avec le projet de libéralisation du système financier qui, pour ce faire, nécessitait l'institution d'un marché actif des valeurs du Trésor où les volumes et les taux

⁷³ DPEG (Avril 2003) Tableau de bord des finances publiques, pages3, 4 et5.

⁶DTFE (Mars 2003): Intervention de monsieur le ministre sur le financement du trésor et les reformes du marché des adjudications en 2003 , in www.mfie.gov.ma.

⁷⁴ Circulaire de BAM n°219/6/88 du 15 Décembre 1988.

sont déterminés par les règles du marché⁷⁵. Le processus de libéralisation des instruments de financement de la dette a culminé avec la réforme du marché primaire des bons du Trésor introduite le 28 mars 1995 et la diffusion de la circulaire de BAM concernant la définition des modalités de fonctionnement du marché secondaire des bons de trésor émis par adjudication⁷⁶.

L'objectif fondamental de la modernisation des instruments de la gestion de la dette publique est la réduction au maximum du coût de l'endettement à long terme, sous réserve que la diminution au minimum des risques peut exercer sur la variabilité des charges de financement⁷⁷.

La nouvelle dette publique repose sur un principe clé, la négociabilité, d'ou découlent trois autres principes adjacents (simplicité, liquidité et transparence) allant de pair avec deux caractéristiques essentielles (solvabilité et compétitivité).

C'est dans le sillage de cette problématique que l'on peut déceler les signes de changement en matière de rationalisation des instruments de la dette publique notamment dans le domaine des produits, de la liquidité, et des procédures d'émission..

Au niveau des produits.

La composition de la dette de l'Etat a été rationalisée par la création de trois catégories de titres standardisés :

- Des bons à court terme d'une durée de 13, 26 et 52 semaines ;
- Des bons à moyen terme d'une maturité de 2 et 5 ans, remboursables in fine ;
- Des bons à long terme, également remboursables in fine, d'une durée de 10, de 15 et, depuis septembre 2000, de 20 ans⁷⁸.

Pour dynamiser la maturité 20 ans, offrir au marché une référence de taux actualisée et susciter l'intérêt des fonds de retraite et les compagnies d'assurance, le trésor a adopté à partir de juin 2004 l'émission sur une base mensuelle au lieu de trimestrielle des bons du Trésor à 20 ans. À fin décembre 2004, l'encours des bons souscrits sur cette maturité a atteint près de 2,6

⁷⁵ M.A.Berrada (1998), « Les nouveaux marchés de capitaux au Maroc », EDITIONS SECEA pages 197 à 126.

⁷⁶ Circulaire de BAM n°5/G/96 du 30 janvier 1996.

⁷⁷ FMI Janvier 1999 , « Amélioration de la gestion de la dette publique et développement du marché des titres public» , p 5 .

⁷⁸ Union européenne (Septembre 2000), op-cit.

milliards DH contre 24 millions DH au titre de l'émission inaugurale du 25 septembre 2000.

L'éventail des échéances offertes a été réduit, avec la suppression, en mars 1995, de l'émission des bons à une semaine et des bons à 3 et 5 semaines.

Les bons émis dans le cadre des adjudications doivent avoir un montant unitaire, fixé par voie réglementaire. Ce montant a été progressivement abaissé de 500.000 dirhams en février 1996, à 250.000 dirhams en août 1996 et à 100.000 dirhams en 2001, et ce, afin de faciliter l'accès à ce marché⁷⁹.

Les bons émis par adjudication sont négociables de gré à gré⁸⁰ et inscrits en compte courant auprès du dépositaire central au nom des établissements admis à présenter des soumissions.

Au niveau de la liquidité

La liquidité est un principe qui découle immédiatement de l'exigence de la de la négociabilité. C'est en ce sens, que depuis 1997, la dette publique marocaine s'appuie largement sur la technique d'assimilation et repose sur un groupe d'opérateurs spécialisés dans les transactions sur les valeurs du Trésor appelé « les intermédiaires en valeurs de Trésor (I.V.T) »

Les procédures.

Dans le cadre de la transparence, la nécessité de la modernisation des instruments de la gestion de la dette publique a poussé le Trésor à réorganiser ses procédures d'émission en optant pour la technique de l'adjudication, fondée sur la mise en concurrence publique des souscripteurs, pour le placement de leurs titres. Le choix du Maroc s'est porté sur la technique de l'adjudication ou « au prix demandé », dite à la hollandaise. Dans ce cas, les titres sont servis au prix ou au taux effectif des soumissions, par opposition au prix ou au taux marginal. On appelle ce type d'adjudication «enchère à prix multiple et à prix scellés». Elle assure les conditions d'une parfaite concurrence entre les souscripteurs. Les offres dont les prix sont plus élevés - ou à un taux inférieur ou égal au taux limite- sont servies en premier. Celles de niveau inférieur le sont ensuite, jusqu'à hauteur du montant souhaité par le Trésor. Les participants payent des prix différents, correspondant exactement aux prix qu'ils ont demandés.

Pour diminuer le coût de la dette publique, le trésor a introduit en 1997, la technique de l'assimilation⁸¹ et qui consiste rattacher un titre nouvellement émis

⁷⁹ Union européenne (Septembre 2000), op-cit.

⁸⁰ En vertu de l'article n°3 G95 du 17 mars 95.

⁸¹ Les émissions par assimilation donnent lieu à règlement, par les adjudicataires, des intérêts courus entre la date de jouissance et la date de règlement. Les soumissionnaires présentent des offres en prix, exprimé en pourcentage du nominal, déterminé en fonction du taux de rendement escompté par les investisseurs pour la période restant à courir. Il

à une ligne d'emprunt initiale et présentant les mêmes caractéristiques quant au taux nominal, la date de jouissance et la date d'échéance⁸². Cette technique permet de constituer des lignes à gisements importants, de nature à augmenter la liquidité du marché secondaire, et limiter la multiplicité des lignes de bons du Trésor⁸³.

Et pour améliorer le profil de l'échéancier de la dette à travers une répartition plus ou moins uniforme des tombées mensuelles de la dette publique, le Trésor a pu instaurer récemment des lignes assimilées sur des lignes futures (émissions atypiques).⁸⁴ En 2004, 7 lignes assimilées ont été créées dont 4 lignes à 5 ans, et 3 lignes à 52 semaines.

D'autres techniques d'adjudication sont projetées par le trésor⁸⁵. Il s'agit spécialement de la technique des adjudications à l'envers, les rachats de gré à gré et les offres publiques des échanges⁸⁶.

Le trésor marocain a essayé, en vain, de mettre en pratique cette technique en proposant en 1999 le regroupement des lignes illiquides car difficilement négociables sur le marché secondaire. L'expérience a échoué en raison

est possible d'assimiler à un emprunt, des émissions ultérieures présentant les mêmes caractéristiques (même date d'émission, même date de jouissance, même date d'échéance, même taux). Les émissions consécutives ont donc la même échéance et portent intérêt au même taux que la tranche d'emprunts à laquelle elles sont rattachées. L'assimilation d'emprunts présente deux avantages : réduire les frais de gestion et surtout augmenter la liquidité et donc la négociabilité de ces emprunts sur le marché secondaire.

⁸² DTFE, (Février 2002) « Cadre et orientations en matière de la gestion de la dette publique »,p15.

⁸³ P Llau (1996) « économie financière publique » éditions PUF page 273.

⁸⁴ Emissions atypiques Ou (lignes assimilées sur des lignes futures) désigne les émissions dont la première période de coupon est irrégulière. Pour les émissions de plus d'un an, le premier coupon a une période supérieure aux autres coupons dont la période correspond à une année.

⁸⁵ P Llau op. cit.

⁸⁶ La technique des adjudications à l'envers consiste au rachat par le trésor sur le marché d'un certain nombre de ses emprunts dans le but :

- De lisser l'échéancier du remboursement de la dette ;
- De préparer l'amortissement des titres à encours important afin d'éviter de trop fortes variations dans la trésorerie de l'Etat ;
- D'améliorer le fonctionnement du marché secondaire de la dette publique en retirant du marché les emprunts à faible liquidité.

L'adjudication à l'envers se déroule comme une adjudication classique, les soumissionnaires présentent des prix de vente et non des prix d'achat⁸⁶. Les soumissions les plus basses en prix sont retenues, dans la limite d'un contingent maximal de reprise des titres, et l'Etat les acquiert au prix des soumissions. Comme pour les adjudications normales, le Trésor annonce à l'avance les lignes qu'il se propose de racheter et indique, sous forme de fourchette, le volume de l'opération.

Les rachats de titres de gré à gré⁸⁶ sur le marché des lignes qui souffrent d'une décote, doivent aussi être destinés à alléger ponctuellement l'échéancier de remboursement de la dette publique, afin d'atténuer les pics les plus importants et de lisser ainsi les besoins de financement et le niveau des émissions brutes de titres nouveaux.

Les offres publiques des échanges permettent la substitution entre anciens titres et nouveaux titres. La volonté du Trésor dans cette opération est d'allonger la durée de vie moyenne de la dette publique et de permettre aux investisseurs de sortir les titres émis avant la modernisation des instruments de la dette de l'Etat.

notamment du nombre réduit des intervenants (un seul SVT : la CDG) et la complexité des écritures pour la TGR⁸⁷.

Afin d'accroître l'attrait des émissions sur le marché primaire des adjudications, de réduire le taux d'endettement public et du déficit budgétaire, d'augmenter le nombre de détenteurs de la dette, d'améliorer les techniques de régulation monétaire par le recours à l'Open-Market et assurer une meilleure transmission de la politique monétaire, un marché secondaire de ces titres a été créé en 1996. Ce marché devait permettre d'augmenter la liquidité des titres⁸⁸ et de faire accéder les investisseurs à une gestion active de leur portefeuille en bons du trésor, grâce aux arbitrages qu'ils sont en mesure d'effectuer entre les différents types d'échéances et de rendements.

Le marché secondaire des bons du Trésor est un marché de gré à gré sur lequel les opérations se font par téléphone ou par voie informatique et sont réglées le même jour grâce à un système de compensation et de règlement mis en place à BAM⁸⁹.

Autrement dit, Ce marché met face à face les entreprises qui ont des excédents en trésorerie et qui envisagent de les placer en bons du Trésor et les entreprises qui sont en possession des bons du Trésor et qui ont des besoins de financement. Les entreprises désirant placer leur excédent de trésorerie en bons du Trésor interviennent sur ce marché soit en recherchant d'autres intervenants qui possèdent des BT et souhaitent les céder directement, soit en contactant les intermédiaires en valeurs du Trésor afin que ceux-ci se chargent de retrouver un preneur. L'ensemble de ces offres et ces demandes constitue le marché secondaire des bons de Trésor.

Les bons de Trésor sont émis au gré par l'émetteur en dehors du marché formel de la SBVC, et librement négociables et dématérialisés. Ils sont inscrits en compte auprès des intermédiaires et peuvent circuler par simple virement de compte à compte. Ce système d'inscription en compte demeure plus sécurisant et moins onéreux pour les utilisateurs.

La réglementation relative à ce marché prévoit une notification à Maroclear des transactions, à la fois par l'établissement cédant et par l'établissement acquéreur. Le dénouement des opérations est conditionné par la concordance entre les indications relatives aux caractéristiques des titres, à leur nombre, au prix de la transaction et à la date d'exécution.

⁸⁷ Union européenne (septembre 2000), op-cit.

⁸⁸ DTFE , (Février 2002) « Cadre et orientations en matière de la gestion de la dette publique », p16.

⁸⁹ Circulaire BAM n°5/G /96 du 30 janvier 1996.

Pour améliorer le suivi du marché secondaire et la supervision de l'activité des IVT sur ce marché, le trésor a mis en place en 2004 une liaison spécialisée, de Maroclear vers le Trésor, pour faciliter le transfert des données.

Les transactions prévues concernent les opérations de règlement / livraison et de cessions temporaires qui ont connues une forte augmentation au cours des dernières années. Ainsi le marché secondaire des bons du Trésor offre aux agents ayant des excédents de liquidités de nouvelles opportunités de placement à court et à terme leur permettant une gestion active de leur trésorerie. Il assure également, aux détenteurs des bons du Trésor la possibilité à tout moment de transformer leurs titres en liquidité grâce à leur caractère négociable sur ce marché.

Les cessions temporaires de titres consistent en une vente de titres contre espèces (ou éventuellement contre d'autres titres), rémunérée à un taux proche du taux du marché monétaire pendant une période déterminée⁹⁰. Ces opérations permettent, pour les intermédiaires professionnels, la couverture de positions vendeuses par emprunts de titres et le financement de positions acheteuses par cession temporaire de titres. Elles contribuent à l'amélioration de la rentabilité du portefeuille. Elles autorisent également le placement de liquidités à un taux proche de celui du marché monétaire. Enfin, elles sont généralement utilisées pour pallier un défaut potentiel de livraison. Il existe au Maroc deux grandes catégories de cessions temporaires de titres à savoir : Le prêt de titres et la pension livrée⁹¹.

Le prêt de titres permet aux détenteurs de titres de valoriser leur portefeuille par le gain tiré de la cession temporaire des actifs, sans en rechercher le refinancement

La mise en pension est l'opération par laquelle une personne, le cédant, vend à une autre personne, le cessionnaire, des valeurs titres ou effets, ces deux personnes s'engageant respectivement et irrévocablement, l'une à reprendre les titres et la seconde à les rétrocéder pour un prix et à une date convenus à l'avance. Il s'agit donc d'une cession temporaire de créance, accompagnée d'un transfert réel de propriété (transferts des droits de vote et des droits financiers)⁹². Les opérations de pension peuvent être effectuées non seulement par les établissements de crédits, mais également par toutes les personnes morales ainsi

⁹⁰ Commission européenne (Novembre 2002) « Assistance technique pour le suivi du programme d'ajustement structurel du secteur financier- Maroc », p13/63.

⁹¹ Commission européenne (Novembre 2002) « Assistance technique pour le suivi du programme d'ajustement structurel du secteur financier- Maroc », p13/63.

⁹² L.Du Parquet(Janvier 1992) « Innovations financières, dette publique et structure des taux d'intérêt » thèse de doctorat : Université de Paris X école doctorale analyse et techniques économiques avancées, p205 à 208 .

que par les fonds communs de créances et les fonds communs de placement. Toutefois, seuls les établissements de crédits peuvent mettre ou prendre en pension des effets privés. La rémunération du cessionnaire est assimilée à un intérêt de créance imposable selon la règle du « couru ». Par ailleurs, les opérations de pension sont exonérées de TVA, de droit de timbre et de droit d'enregistrement⁹³.

Le marché secondaire de bons du Trésor émis par adjudication est animé par les IVT. Il s'agit d'un réseau d'opérateurs spécialisés, constitué par le Trésor et appelés « les intermédiaires en valeurs de Trésor (IVT) », choisi parmi les institutions financières les plus dynamiques sur le marché des adjudications. Ces dernières s'engagent à contribuer à l'animation tant du marché primaire des adjudications que du marché secondaire en jouant un rôle de « teneurs des marchés » ou de « market-markers » en vertu d'une convention signée entre le ministère des finances et chacun des I.V.T⁹⁴.

A cet effet, les I.V.T doivent évaluer la demande globale du marché avant chaque adjudication, assurer en permanence la liquidité du marché secondaire des valeurs du Trésor, et contribuer au bon déroulement des adjudications⁹⁵. Ces courtiers déploient des efforts commerciaux pour placer les valeurs du Trésor en dirham auprès de leur clientèle finale. Ils informent également le Trésor de l'évolution du marché et assistent l'Etat en le conseillant sur la conduite de sa politique d'émission. De plus, les I.V.T. sont tenus d'acquérir au moins 8% (à partir le 2 mai 2002)⁹⁶ des volumes adjugés chaque trimestre dans les trois catégories de bons de Trésor⁹⁷ (50 % bons à court terme, 50% à moyen terme et à long terme), et de participer aux transactions sur le marché secondaire pour une part nominale, de 8% également, des transactions fermes effectuées chaque trimestre.

En contre partie, de cet engagement, les I.V.T. ont le droit de présenter des offres non compétitives(ONC)⁹⁸, les montants émis par cette voie sont plafonnés à 20% des montants adjugés pour chaque catégorie des titres (le partage se fait en fonction des %résultant de participations du trimestre précédent). Parallèlement, le Trésor s'engage, pour sa part, à servir à hauteur de 50% au taux ou au prix limite et, à concurrence de 50% au taux ou au prix moyen pondéré des bons émis lors de l'adjudication.

⁹³ L.Du Parquet(Janvier 1992) op-cit , p205 à 208.

⁹⁴ BCP ,BCM , BMCE , BMCI , Wafa Bank , MEDIA FINANCE, et la CDG.

⁹⁵ DTFE , (Février 2002) « Cadre et orientations en matière de la gestion de la dette publique », p16.

⁹⁶ 10% avant cette date.

⁹⁷ Union européenne (Septembre 2000) op-cit.

⁹⁸ DTFE , (Février 2002) « Cadre et orientations en matière de la gestion de la dette publique », p16.

En outre, ces établissements sont tenus à respecter, sur le marché secondaire, une marge maximale par maturité, entre le cours acheteur et le cours vendeur : les IVT s'engagent à coter les titres à court terme avec un écart de taux acheteur/vendeur maximum de 20 points de base, les titres à moyen terme (2 à 7ans) avec un écart maximum de 15 points de base et les titres à long terme avec un écart maximum de 10 points de base⁹⁹.

Enfin, ces établissements sont obligés d'afficher quotidiennement, au cours d'une plage horaire convenue entre le Trésor et les IVT, des cours acheteurs et des cours vendeurs sur au moins cinq lignes couvrant les trois catégories de bons. Ces lignes sont choisies librement dans un panel de lignes fixé et revu régulièrement par le Trésor et les IVT. Les montants pour lesquels ces cours valent engagement ferme d'achat ou de vente de sa part doivent également être affichés ; ces montants devant être au moins de 10 M. DH par ligne et par jour. Contractuellement, les IVT sont engagés jusqu'à 50 millions de dh par jour ce qui représente un marché de 1750 millions de BT par semaine (7 IVT, 5 jours)¹⁰⁰. Dans la pratique, un certain nombre d'IVT, faute d'opportunité d'emploi de leurs ressources souhaitent conserver jusqu'à l'échéance le papier qu'ils ont acquis. Cette façon de procéder contribue à l'illiquidité du marché ce qui contraste avec les principes fondamentaux qui sont à la base de la création du marché adjudicataire des bons du trésor. Pour surmonter ces obstacles le trésor envisage d'élaborer en 2005 , en concertation avec les IVT, une nouvelle convention qui fixera le nouveau cadre d'exercice de l'activité d'IVT ,introduira de nouvelles incitations et renforcera le volet qualitatif de la relation Trésor-IVT. Il s'agit notamment :

- d'instituer une cotation ferme à la demande sur le marché secondaire des bons du Trésor ;
- d'octroyer aux IVT une offre non compétitive post-adjudication à hauteur d'un montant maximum de 5% du volume adjudgé ;
- d'instaurer un système de notation des IVT reflétant leur degré d'implication dans l'animation du marché des valeurs du Trésor sur la base de leurs performances sur les marchés primaire et primaire et secondaire, du respect de la cotation et de la qualité du conseil et de l'information fournis au Trésor.

Dans la perspective de la formation d'une courbe des taux au niveau du marché secondaire et de la création, à moyen terme, d'un benchmark autour des

⁹⁹ Commission européenne (Novembre 2002) « Assistance technique pour le suivi du programme d'ajustement structurel du secteur financier- Maroc », p13/63.

¹⁰⁰ Commission européenne (Novembre 2002) « Assistance technique pour le suivi du programme d'ajustement structurel du secteur financier- Maroc », p13/63.

maturités les plus liquides, le trésor a décidé en 2004 d'augmenter le plafond des gisements à 2,5 milliards DH pour les lignes à court terme et à 3,5 milliards DH pour les lignes à moyen et long termes.

2.3.2 Au niveau du management public

L'économie du bien être s'est préoccupée pendant longtemps de la manière dont l'Etat peut être intégré au fonctionnement de l'économie de marché mais sans penser au comportement bureaucratique des gestionnaires¹⁰¹. Ce comportement, d'après l'école des choix publics, justifie l'introduction du management public puisque « les positions particulières dont bénéficient les fonctionnaires- moins contrôlés que ne le sont les producteurs soumis à la discipline de marché-les conduisent à produire dans de mauvaises conditions et à bénéficier de rentes de situation au détriment des citoyens »¹⁰².

Au Maroc, ces dernières années, On constate chez les décideurs publics hantés par la nécessité de gérer les contraintes financières la montée en puissance des préoccupations en matière gestion publique notamment par l'introduction du contrôle de gestion et de l'audit.

L'idée du rééquilibrage budgétaire et son corollaire la réduction de la taille de l'État (notamment dans le domaine des dépenses en capital) en vue de dynamiser l'investissement privé dans un contexte caractérisé par l'inefficacité de la gestion publique constitue la justification théorique de l'introduction des réformes institutionnelles favorisant une bonne gestion publique pour la réalisation d'une croissance soutenue¹⁰³.

Toutes ces considérations (réaliser des économies budgétaires) ont amené les décideurs publics à s'en remettre à la transposition des méthodes de gestion privée au secteur des administrations publiques. Il s'agit notamment ¹⁰⁴:

- Du transfert d'efficacité sur le mode du secteur privé (dépenses et impôt);
- De la transposition des règles d'or d'une gestion par la performance (dépenses et impôt).

i Au niveau des dépenses publiques,

La réduction du déficit budgétaire a été en partie obtenue dans un premier temps au prix d'une contraction de l'investissement public et sans aborder les

¹⁰¹ X.Greffe (1999) : « Gestion publique » Eds Dalloz, p 23.

¹⁰² X.Greffe (1999) : « Gestion publique » Eds Dalloz, p 24.

¹⁰³ Une mauvaise gestion réduit la capacité de l'État de fournir des services publics de manière efficiente

¹⁰⁴ X.Greffe (1999) : « Gestion publique » Eds Dalloz, p 27-28.

réformes susceptibles d'améliorer l'efficacité de cet investissement. Agir sur la dépense ne se réduit pas à de simples mesures d'économie, à des coupes claires dans les dépenses publiques. S'il faut certes se donner pour objectif, in fine, de dépenser plus dans les infrastructures économiques et sociales, il faut, pour y parvenir, s'efforcer de dépenser mieux afin de répondre aux attentes du corps social. Cette logique semble animer l'esprit de la réforme de l'administration publique.

Malgré les insuffisances actuelles en matière de la programmation pluriannuelle des finances publiques et l'analyse des risques budgétaires¹⁰⁵, des signes de changement sont perceptibles dans le domaine de la planification des dépenses à moyen terme. Des engagements ont été pris pour produire un cadre budgétaire à moyen terme des finances publiques avec un horizon de trois ans glissant. La mise à l'essai en 2005 avec les ministères pilotes et l'évaluation des résultats en 2006 devraient déboucher sur sa généralisation à l'ensemble du budget¹⁰⁶.

Dans le même ordre d'idées, il est prévu de généraliser l'expérience de la gestion budgétaire axée sur les résultats et son corollaire la globalisation des crédits¹⁰⁷ à l'ensemble des ministères à partir de la loi de finances pour l'année 2006¹⁰⁸. Sur la base d'un budget - programme, les directeurs des bureaux, des régions et des provinces établiront des contrats avec leur ministère et seront autorisés à modifier l'affectation des ressources d'un poste à un autre, à condition d'assumer l'obligation de résultats qui seront mesurés par les indicateurs de performance du programme. Ces derniers améliorent non seulement les conditions de mise en œuvre des politiques publiques et d'exécution du budget, mais aussi le processus d'allocation des ressources entre les différents programmes. En effet, les indicateurs de performance permettent aux analystes

¹⁰⁵ « Le plan quinquennal de développement économique et social n'est pas utilisé à des fins de programmation budgétaire. Le rapport économique et financier de la loi de finances énonce des perspectives économiques générales à moyen terme mais elles n'ont qu'une valeur indicative et ne sont pas fondées sur une analyse quantifiée des prévisions de recettes et des programmes de dépenses. Des analyses ponctuelles de la viabilité des finances publiques à long terme sont réalisées par la DPEG et la Direction du Budget mais ne sont pas présentées dans le projet de loi de finances. »

¹⁰⁶ Le CDMT, initialement considéré surtout comme un exercice macroéconomique en 2003 et 2004, il deviendrait un mécanisme d'affectation des ressources impliquant la pleine participation des ministères sectoriels.

¹⁰⁷ En 2004, cinq ministères, représentant 17% des crédits d'investissement, mènent une Expérimentation de globalisation des crédits

¹⁰⁸ Le ministère de la Santé a déjà mis à l'essai cette formule en 2003. Quatre autres ministères - finances, plan, agriculture et pêches - l'ont adoptée pour le budget de 2004. L'expérience des cinq ministères pilotes sera évaluée en 2005 et s'étendra au total à douze ministères d'ici à 2006. A cette date, cette plus ample marge de manoeuvre pour l'emploi des fonds sera étendue à tous les programmes au sein de chaque unité ou sous-unité, s'appliquant à la fois aux dépenses de fonctionnement et d'équipement, à l'exception des dépenses de personnel.

des services budgétaires centraux (l'équivalent de la direction du budget) de répondre plus efficacement aux propositions budgétaires des ministères gestionnaires qui leur paraissent inappropriées. En même temps, les indicateurs peuvent fournir à ces ministères des arguments supplémentaires pour justifier leurs demandes¹⁰⁹.

Longtemps considéré comme un élément perturbateur, l'introduction de l'audit dans le secteur public et plus particulièrement au niveau de l'administration centrale n'est pas bien perçue. A cela, il y a plusieurs raisons¹¹⁰ :

- La persistance de la culture du secret au sein des entreprises publiques et de l'administration centrale; l'introduction de l'audit ;
- Les recommandations des auditeurs sont encore perçues comme des éléments de remise en cause de l'organisation et des structures existantes;
- La gestion personnalisée des dirigeants;
- Le vide législatif et réglementaire caractérisant le domaine d'audit dans le secteur public;
- L'absence des indicateurs de performance au niveau de la gestion des ressources humaines.

Cependant les audits externes au Maroc, malgré la préférence donnée aux bureaux d'études étrangers, ont constitué un vecteur de pilotage des changements institutionnels et des outils de modernisation des structures de l'administration publiques et semi- publiques. Il s'agit notamment du rapport Mac Kensey en 1974 dont les recommandations relatives à l'organisation interne du ministère des finances se sont concrétisées par la promulgation du dahir du 22 novembre 1987, du rapport du bureau d'étude "international reform an the informal sector", commandé par le ministère de l'incitation de l'économie et la direction des prix, consacré aux insuffisances légales et institutionnelles de la concurrence et de la protection du consommateur, le rapport LAVALIN sur la rationalisation des portefeuilles de l'Etat et divers rapport du FMI et de la banque mondiale(rapport de 1996)¹¹¹.

Sur le plan interne, si le rapport Jouahri constitua la première tentative d'appréciation du poids et de l'étendu des entreprises du secteur public il est à noter aussi la marginalisation de l'IGF et de la cour des comptes de telles entreprises.

¹⁰⁹ S.Troza (1999), « Quand l'Etat s'engage : la démarche contractuelle », Eds d'Organisation, P226 à 240.

¹¹⁰ D.Khoudry (1998), " Finances publiques et management stratégiques" Eds El Ahmadia, p103.

¹¹¹ Y.Briga(1998), «Audit externes et reformes du secteur public au Maroc » in revue Marocaine d'audit et de développement, n° 8 et 9, p29 à 37.

Par ailleurs, la stratégie actuelle relative à la réforme de l'administration publique prévoit, pour l'amélioration des performances des ministères, l'introduction de l'audit interne¹¹².

Cette intégration devrait reposer sur la production d'un manuel d'audit de performance¹¹³ qui soit conforme aux normes ISA et aux normes internationales applicables au secteur public. Cette production faciliterait la mise en œuvre d'une méthodologie d'audit de performance qui donne à l'auditeur l'outillage nécessaire pour évaluer l'économie, l'efficacité et l'efficacité de la gestion des fonds et des biens publics. Cette méthodologie devrait être développée de façon à assurer sa cohérence avec les institutions publiques marocaines, sa pertinence par rapport aux objectifs de performance du secteur public et son utilité pour les gestionnaires, les décideurs, les parlementaires et le citoyen. L'élaboration du manuel permettrait aussi la mise à niveau des inspecteurs au regard des normes, standards et méthodes applicables de façon générale à l'audit moderne¹¹⁴.

Bien que le contrôle de la dépense publique présente un dispositif ancien, bien rodé et globalement fiable, des efforts ont été fournis pour dépasser son formalisme générateur de délais. Le nouveau texte de loi sur le contrôle des engagements des dépenses a introduit un contrôle de substance, en fonction des risques du dossier, un visa collectif, une certification pour les dépenses de faible montant et un visa avec observation pédagogique qui ne bloque pas l'acte de dépenses lorsque ce dernier n'est pas entaché d'irrégularité au fond.

Dans le même sens La loi 69-00 du 11 novembre 2003 portant sur le contrôle des établissements publics institue une modulation des contrôles, en distinguant les contrôles préalables traditionnels, et un contrôle dit « d'accompagnement »

ii Au niveau fiscal

La recherche de la performance ne concerne pas que les dépenses publiques. L'administration de l'impôt passe aussi par la modernisation des méthodes de gestion grâce au renforcement des moyens humains et matériels ainsi que par la maîtrise des actions en recouvrement et le contrôle.

- **La maîtrise de l'impôt par l'amélioration des actions en recouvrement.**

L'érosion de la base imposable du système fiscal marocain ne résulte pas seulement des distorsions issues des multiples largesses fiscales offertes dans le cadre de l'encouragement de l'investissement, mais aussi de l'inadaptation de

¹¹² MF(30 JUIN 2003) : lettre de politique de développement relative à la stratégie de la réforme de l'administration publique ».

¹¹³ commission européenne- Banque mondiale : Programme de réforme de l'administration publique(projet d'aide mémoire) rabat du 9 au 19 juin 2003.

¹¹⁴ Ministère des finances (Juin 2003) : Appui au programme de réforme de l'administration centrale, p4 et 5.

l'organisation du dispositif du recouvrement aux exigences du système déclaratif. Alors que les paiements spontanés représentent plus de 85% en moyenne du total des recettes¹¹⁵, les aspects touchant l'administration et la gestion du recouvrement se caractérisent encore par l'inefficacité matérialisée par l'augmentation du niveau des arriérés fiscaux des impôts directs et de la TVA intérieure. Ces derniers se sont élevés en juillet 2000 à 13,7 milliards de dhs, soit 3,9% du PIB contre 8,9 milliards de dhs et donc 2,8% du PIB en juin 1996¹¹⁶ faisant ainsi passer le taux de recouvrement moyen de la période 1997-2000 à 30-40% contre 40-50% dans les années 1993-1996¹¹⁷.

Impôts directs et TVA intérieure : évolution des arriérés fiscaux (montants en millions de dhs)

	1996/97	1997/98	1998/99	1999/2000	2001*	2002*	2003*
Arriérés sur exercices antérieurs au 1 juillet	8910	10194	11070	12448	15404	16842	19293
Recouvrement sur exercices antérieurs	3188	3078	4374	3764	5134	3123	4248
Taux de recouvrement sur exercices antérieurs	36%	30%	40%	30%	33%	30%	22%
Prise en charge sur exercice courant	6992	6721	8753	8371	10724	10035	8869
Recouvrement sur exercice courant	2511	2767	3001	3308	4152	4461	4859
Taux de recouvrement sur exercice courant	36%	41%	34%	40%	38%	44%	54%
Arriérés nets en 30 juin	10194	11070	12448	13747	16842	19293	19055

* Arriérés nets à fin décembre

Source : FMI (FEVRIER 2001), *op-cit*, p60 et FMI (JUILLET 2004), P45

Alors que la situation des restes à recouvrer s'est notablement détériorée en 2001, 2002 et 2003, le taux de recouvrement sur exercice courant affiche une nette amélioration en raison notamment des innovations introduites au cours des dernières années dont les plus importantes sont :

- l'adoption du code de recouvrement des créances publiques ;
- le transfert du recouvrement de la TVA de la TGR à la DGI (en 2004) ;
- l'élaboration de critères de performances en matière de contrôle ;
- le développement de l'identifiant unique ;
- l'amélioration de l'information des contribuables, et les délégations en matière contentieuse ;
- Les tâches d'assiette et de contentieux ont été fusionnées en vue d'une responsabilisation plus prononcée des gestionnaires ;

¹¹⁵ Fmi 2001, « Modernisation du système fiscal et de son administration » p58.

¹¹⁶ Fmi 2001, « Modernisation du système fiscal et de son administration » p59.

¹¹⁷ Fmi 2001, « Modernisation du système fiscal et de son administration » p59.

- La mise en place d'un service des grandes entreprises (SGE) à Casablanca (mai 2000) et à Rabat (en 2001)

D'autres aspects de l'administration fiscale attestent de l'existence d'une dynamique de changement, il s'agit notamment :

- De l'organisation et l'encadrement des systèmes fiscaux;
- Du contrôle fiscal.

Concernant l'organisation et l'encadrement des services de l'impôt, deux types de difficultés sont à signaler :

- Le problème de l'établissement des critères de performances;
- La concentration des tâches opérationnelles.

Quoiqu'il existe des indicateurs de gestion composés de montants d'impôts et taxes (notamment ceux mis en recouvrement, ceux dégrevés, ou ceux dont le remboursement est autorisé), de la population gérée (par nature d'impôt), et de flux (affaires reçues, affaires traitées et affaires en instance), ceux-ci sont insuffisants eu égard des missions dévolues à la direction des impôts. Les expériences étrangères en la matière témoignent de l'utilité de ces indicateurs notamment pour le classement des services et des agents suivant leur performances et in fine pour mieux analyser les résultats¹¹⁸.

D'un autre côté, une déconcentration plus prononcée des tâches opérationnelles suivant en cela l'exemple de la déconcentration du processus de décision en matière de remboursement de la TVA et de contentieux peut permettre libérer les services centraux afin de se consacrer à la définition des stratégies des réformes pour simplifier les procédures, à l'analyse des résultats des services et à la définition des priorités.

- **La maîtrise de l'impôt par l'amélioration le renforcement du contrôle.**

Pour ce qui est du contrôle fiscal, celui-ci est le corollaire des systèmes fiscaux fondés sur le principe du consentement à l'impôt et donc sur celui des déclarations et paiements spontanés. Il vise au bout du compte la création d'un contexte favorable à la fois à la protection des ressources publiques et au respect des conditions de concurrence entre les entreprises justifiant ainsi la répression des fraudeurs. A côté, des sanctions fiscales, des sanctions pénales ont été prévues par la loi de Finances de 1996.

Les sanctions fiscales sont constituées de majorations de droits, des intérêts ou indemnités de retard et des amendes fiscales. Lorsque l'administration applique

118 Fmi (2001), : « Modernisation du système fiscal et de son administration » cf p 77 (encadré).

une sanction, elle doit motiver sa décision par un écrit, en indiquant les considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement.

La loi de finances pour l'année 2003 a apporté des changements de taille à ce niveau. Pour inciter les contribuables à acquitter les droits dus au Trésor dans les délais qui leur sont impartis, ladite loi a modifié les textes fiscaux en vigueur, ainsi que la loi n° 15-97 formant code de recouvrement des créances publiques pour rétablir l'application des majorations en fonction de la durée de retard. Les taux de ces majorations sont de 5% pour le 1er mois de retard et de 0,50% par mois ou fraction de mois supplémentaire.

Pour accomplir sa tâche, le contrôleur fiscal dispose d'outils spécifiques, tels que le contrôle sur pièce, les visites pédagogiques, les contrôles ponctuels, les vérifications générales, le contrôle des remboursements de la TVA et les investigations à caractère pénal¹¹⁹.

L'analyse du bilan du de contrôle fiscal au Maroc permet de constater que, malgré les efforts, la couverture du contrôle reste insuffisante (1000 vérifications en 2003 pour une population de 340000 entreprises contre 984 en 1998)¹²⁰.

A cela il y a plusieurs raisons :

- Limitation du pouvoir de rectification de l'administration puisque la rectification des bases d'imposition dans le cadre d'une procédure contradictoire n'est possible que lors d'une vérification de comptabilité;
- L'assouplissement des procédures de contrôle fait que près de 60% des contrôles font l'objet de recours;
- L'insuffisance de la couverture en matière de contrôle due essentiellement à des contraintes de vérification de comptabilité (contrôle de tout les impôts sur une période de 4 années) et d'absence d'objectifs quantitatifs concernant les vérificateurs;
- L'absence de méthodes de vérification plus ciblées différenciant la nature et la durée des interventions en fonction soit de la catégorie des entreprises (par exemple grandes entreprises ou PME; nouveaux redevables ou

¹¹⁹ FMI(février 2003), op-cit, p 83.

¹²⁰ FMI(février 2003), op-cit, p 79 et 80. et FMI(juillet 2004) p46

entreprises établies), soit des objectifs visés par le contrôle (notamment examen ponctuel; instruction de demande de remboursement de crédits de TVA; vérification générale, prévention ou sanctions des fraudes);

- L'insuffisance du contrôle de la TVA due notamment à la faiblesse de la fréquence de la vérification sur place de la taxe;
- L'insuffisance du suivi des résultats du contrôle fiscal dans la mesure où l'administration centrale ne dispose pas d'indicateurs de gestion et d'outils d'analyse tels que le nombre de contrôle sur place, montant des redressements acceptés par les contribuables et nombres des affaires et redressement correspondants et il n'existe pas de statistiques sur les contrôle sur pièces et sur le recouvrement suite à vérification dans le cas du contrôle externe.

L'évaluation de l'action de l'administration et de sa perception par les usagers ne peut pas s'établir sans aborder le contentieux fiscal. Les principaux changements à ce niveau ont trait à la déconcentration des décisions à la DRI et la fusion des fonctions assiette et contentieux.

Ces innovations n'ont, toutefois, pas abaissé le nombre de dossiers litigieux¹²¹.

Plusieurs causes sont à l'origine de cet état des lieux, il s'agit notamment des erreurs matérielles, double ou faux emploi; une administration fiscale qui oppose au contribuable les circulaires¹²²; l'imprécision de quelques dispositions fiscales qui laissent la voie libre aux interprétations abusives loin de l'esprit des textes; des délais de réaction estimés assez longs même en cas d'erreurs exclusivement matérielles; insuffisance de l'encadrement interne pour prévenir les erreurs; insuffisance des ressources humaines, en quantité et en qualité, pour faire face à l'ampleur du travail et à la complexité des tâches et insuffisance de structures d'accueil, d'orientation et d'assistance

Conclusion

La prospective des finances publiques requiert une réflexion profonde sur le rôle de l'Etat en tant qu'acteur économique et social. Cette réflexion, qui porte sur le long terme, pose problème tant elle oscille entre une vision prospective et une démarche prédictive, limitée, car reposant, pour l'essentiel,

¹²¹ Le règlement de certains dossiers prend 15 à 18 ans, aboutissant à la fin du parcours à un règlement à l'amiable.

¹²² Inversant la démarche selon laquelle il y a préséance des textes de loi sur de l'administration Fiscale.

sur la reconduction des tendances passées lesquelles sont pas forcément appelées à se perpétuer

Réfléchir à ce que seraient les finances publiques dans les trente prochaines années revient donc à prendre en compte un certain nombre de paramètres qui constituent autant d'hypothèses de travail pour les scénarios retenus. Parmi ces paramètres, les uns constituent des variables exogènes, les autres sont constitués des actions d'accompagnement requises tant pour la prise en charge de l'évolution constatée, que pour la mise en œuvre, par les pouvoirs publics, des mesures permettant un meilleur emploi des finances publiques.

En effet, les questions d'énergie représenteront le plus grand problème auquel fera face l'humanité au cours des trente prochaines années. A mesure que la Chine, l'Inde et d'autres pays s'industrialiseront, la concurrence mondiale à l'égard des ressources énergétiques augmentera. De sérieuses menaces à la sécurité en matière d'énergie pourraient émerger, entraînant une perturbation de l'approvisionnement. Les ressources énergétiques non renouvelables de la Terre semblent plus que suffisantes pour combler les besoins bien au-delà de 2020, même si on sait moins bien dans quelle mesure il sera coûteux et préjudiciable d'extraire ces ressources et de les acheminer jusqu'aux consommateurs. On voit déjà une résurgence du nucléaire (Chine et France) pour répondre aux besoins croissants en énergie.

Avec l'accroissement de la population et, partant, celui de la consommation d'eau par habitant, les ressources en eau de la Terre deviendront de moins en moins suffisantes. L'accès à l'eau sera mis en sérieuse concurrence et risquera de devenir une cause principale de conflit. Nombre d'experts sont d'avis que l'eau deviendra la ressource stratégique clé du XXIème siècle. Le réchauffement de la Terre est généralement bien reconnu, et son impact sur l'environnement est déjà très apparent. Les sciences et la technologie peuvent contribuer à hausser notre capacité de répondre aux grandes problématiques mondiales (changement climatique, ressources naturelles et énergie, santé). Elles peuvent également aider à stimuler la compétitivité des nations (qualité de vie, productivité et reconnaissance de l'importance d'une économie du savoir), et influencer la structure de la concurrence dans des industries entières. La vague d'innovation actuelle des technologies de l'information et des communications continuera d'exercer une influence transformatrice considérable jusqu'en 2020, particulièrement en ce qui a trait aux tâches et procédés automatisés, aux sciences informatiques.

Il va sans dire que dans le contexte marocain, les aléas climatiques viennent au premier rang de ces paramètres, avec toutes leurs conséquences aussi bien sur le comportement du secteur agricole, dont la production continue d'impacter de manière significative l'évolution de l'économie dans son ensemble, que sur les réserves d'eau, lesquelles sont appelées à jouer un rôle stratégique tout au long du XXIème siècle.

L'évolution attendue de l'économie, du commerce, et des finances internationales continuera également d'affecter l'économie et les finances publiques marocaines. Et toute croissance du PIB non agricole marocain ne peut être réalisée sans la prise en compte du contexte international : Politiques économiques des partenaires (clients, fournisseurs mais aussi concurrents), du régime de circulations des personnes, des biens et des capitaux, etc.

Mais la construction de scénarios de croissance mondiale à long terme a été remise en cause par la mauvaise qualité des prévisions effectuées dans les années 1960 et 1970. En effet, alors qu'on s'attendait à un rattrapage, même partiel, des niveaux de vie des pays industrialisés les plus riches, par les autres pays, on s'est retrouvé avec une situation où les écarts ne cessent de se creuser, seule l'Asie du sud Est, et dans une moindre mesure la Chine et l'Inde, ont gagné le terrain perdu par les pays industrialisés.

Pour l'avenir, selon le CEPII, la diminution du poids des régions anciennement industrialisées et démographiquement vieilles risque de s'accélérer, même si rien n'exclue qu'ils puissent connaître une croissance économique soutenue, sur la période 2006-2030, assortie d'une croissance démographique sur le déclin et d'un progrès technique au même rythme que sur les 30 années passées. Le dynamisme économique de l'Inde et de la Chine est appelé à s'accélérer. Les pays producteurs de pétrole, qui bénéficient de la hausse du prix du pétrole et de la croissance du reste du monde, verraient leur PIB augmenter d'environ 2% par an durant les 30 prochaines années ; ce rythme diffère peu de leur performance moyenne sur la période 1970-2000.

Partout dans le monde, la santé publique doit faire face à des défis considérables. La baisse des taux de fécondité et la prolongation de l'espérance de vie se traduisent par une augmentation de l'âge moyen de la population mondiale. En même temps, un plus grand nombre de personnes âgées demandent une meilleure qualité de vie. Ainsi, en raison des lourdes charges qui pèsent sur la société, le coût des services de santé augmente continuellement.

La FAO estime que la production de nourriture devra augmenter de 60% au cours des 20 prochaines années, les terres irriguées devront augmenter de 22%, et le prélèvement d'eau de 14%. Une meilleure gestion de l'irrigation pluviale sera nécessaire, de même que la génétique pour développer des variétés de plants résistants à la sécheresse. Actuellement, l'agriculture utilise 80% des terres arables dans les pays en voie de développement, dont 20% sont irriguées. Sans changement majeur, 20% des pays en voie de développement feront face à des pénuries d'eau en l'espace d'une génération, entraînant des migrations forcées. La demande pour les protéines animales va augmenter en même temps que l'augmentation des classes moyennes, déclenchant des investissements massifs dans la nourriture génétiquement modifiées, l'aquiculture, et les cellules souche pour la production de viande.

Dans notre pays, l'évolution démographique donnera lieu à une demande accrue en ressources naturelles, à des attentes croissantes face aux services de santé, une composition changeante de la main-d'œuvre, et une évolution des valeurs sociales, des croyances religieuses et des normes culturelles. Le Maroc a opté depuis son indépendance pour une politique économique libérale, avec pour corollaire des incitations pour encourager le secteur privé. Mais la faiblesse de l'initiative privée, jointe à vision du rôle de l'Etat qui prévalait à l'époque, explique l'importance prise, très tôt, par le secteur public. Ce dernier s'est vu ainsi confier la gestion de secteurs stratégiques et dominants. Et c'est dans le sillage de ce secteur, et grâce à son appui, que purent se développer des unités privées dans les secteurs de l'industrie, du tourisme, de la banque et des assurances.

La priorité donnée à l'agriculture a certes permis une modernisation relative de cette dernière. Toutefois, le potentiel du pays en la matière n'a jamais pu être exploité car les politiques appliquées en la matière n'ont pas visé un développement intégré du monde rural. Les sécheresses récurrentes entraînent, pour leur part, un développement en dents de scie de la production de ce secteur, développement qui a largement influé les taux de croissance de l'économie dans son ensemble, suite aussi bien à l'impact revenu des baisses des productions agricoles qu'au poids de ces dernières dans le produit intérieur brut, lequel oscille selon les années, entre 16 et 20 %.

En l'absence d'une vision claire du rôle du secteur public et d'un système efficace de contrôle financier, ce secteur a continué à se développer de manière anarchique. Ses modes de gestion devenaient inadaptés, ses structures figées, ce qui s'est répercuté sur ses résultats qui commençaient, progressivement, à peser sur les finances publiques. Au lieu d'alimenter en ressources le budget de

l'Etat, ce secteur devenait un véritable budgétivore, tant pour ce qui concerne les établissements publics à caractère administratif, ce qui est compréhensible, que pour ceux du secteur concurrentiel, à savoir les entreprises publiques à caractère industriel et commercial. Le déficit du secteur public prenait de l'ampleur à un moment où la dette extérieure commençait à s'aggraver, et à élargir le déficit budgétaire dont le ratio devait atteindre, au début des années 80, un niveau inégalé par le passé.

Aujourd'hui que les organismes financiers internationaux eux-mêmes soulignent la nécessité d'accompagner l'ajustement par des politiques de croissance, cette limitation de l'investissement de l'Etat ne porte-t-elle pas préjudice à l'économie dans son ensemble ? Plus grave encore, la répartition sectorielle de la faible enveloppe allouée à l'investissement n'affaiblit-elle pas l'impact éventuel de cet investissement sur la croissance ? Et même lorsque les autorités veulent raisonner en termes non plus de dépenses d'investissement de l'Etat mais du secteur public dans son ensemble, l'indisponibilité d'un compte consolidé du secteur public empêche l'élimination des doubles emplois consécutifs au transfert entre l'Etat d'une part, les collectivités locales et les établissements publics de l'autre. Or, la plus grande part du budget d'investissement de l'Etat et des dépenses des comptes spéciaux du Trésor est débloquée sous la forme de subventions aux établissements publics et de transferts aux collectivités locales. Le chiffre réel de l'investissement public doit donc être calculé compte non tenu de ces transferts.

Au delà de cette question technique, c'est la répartition sectorielle de ces investissements qui peut permettre d'en mesurer les effets multiplicatifs. Or, les données disponibles rendent difficile la réalisation de cette entreprise. Les classifications économique et fonctionnelle introduites depuis 1989, au niveau du budget de l'Etat, ne sont pas utilisées de manière systématique, et les données sur les investissements des établissements publics et des collectivités locales ne sont pas normalisées.

3. LES SCENARIOS

L'examen du tableau de bord de l'économie marocaine peut inciter à l'optimisme s'il se limite aux seuls 2équilibres macroéconomiques. Ainsi, le déficit de la balance des paiements est maîtrisé, le taux d'inflation aussi. Le niveau des réserves de change est élevé. La grande faiblesse de ce tableau réside en ce que le niveau modéré du déficit budgétaire est atteint grâce à des recettes

exceptionnelles ou de privatisation sur lesquelles il est exclu de compter à l'avenir.

Bien plus, les recettes liées au commerce extérieur qui constituent une part importante des recettes budgétaires sont elles mêmes appelées à diminuer dans la perspective de la zone de libre échange euro méditerranéenne. Et puisque l'avenir est le plus souvent derrière nous, et qu'il est déterminé, en grande partie, par la situation actuelle, la faiblesse du taux de couverture des charges publiques par des ressources ordinaires stables ainsi que celle du taux d'épargne et donc d'investissement appelle une réflexion sérieuse sur l'avenir. Qui plus est, les indicateurs de développement humain sont là pour nous rappeler l'urgence de la nécessaire définition de politiques nouvelles et de stratégies appropriées.

Mais l'objet de cette étude étant à caractère prospectif, les politiques à mettre en œuvre ne seront présentées que lorsque l'évolution attendue appelle leur mise en œuvre tantôt pour accompagner ladite évolution, tantôt pour éviter que les finances publiques n'en entravent la tendance.

Pour cela, nous avons arrêté trois scénarios dont le premier serait une sorte de continuité de la situation actuelle, le second, très optimiste, table sur une croissance économique continue, qui permettrait de résorber progressivement et les déficits budgétaires et les déficits sociaux, et le troisième, un scénario intermédiaire, qui pourrait d'ailleurs préparer les conditions d'une évolution où les finances publiques seraient un levier d'une politique de croissance.

Il est bien évident que rien n'exclue la définition d'un quatrième scénario, dans lequel le Maroc serait un pays pétrolier. Les prospections faites au cours des dernières années ont confirmé l'existence de structures pétrolifères dans plusieurs régions du pays. Il n'y a pas de raisons pour que le Maroc soit le seul pays de la région qui ne produirait pas cette source d'énergie stratégique après que la Mauritanie ait entamé l'exploitation de ses premiers gisements. Mais nous ne disposons pas d'éléments sur lesquels nous aurions pu édifier ce quatrième scénario.

Les ressources qui seraient exploitées suffiraient elles à la seule consommation locale, ce qui permettrait déjà de faire l'économie de la lourde facture d'importation de pétrole payée en devises ? Feraient elles du Maroc un pays exportateur de pétrole? L'absence d'éléments de réponse à ces questions rend hasardeuse la définition des contours de ce scénario.

Aussi nous retiendrons les trois scénarios susmentionnés qui sont basés à la fois sur des hypothèses spécifiques à chacun d'entre eux et sur des hypothèses communes ayant trait au contexte international d'une part, à l'économie nationale de l'autre. Les principales hypothèses relatives à l'environnement international sont ainsi les suivantes :

- Une stabilisation des cours des phosphates et dérivés à leur niveau de 2005 conjoncture relativement favorable à leur exportation.
- Le maintien, du prix moyen du pétrole brut sur le marché mondial à son niveau actuel soit 60 dollars le baril.
- La stabilité ; avec tendance à la baisse du prix du blé dur.
- L'achèvement du démantèlement de l'Accord Multifibre et du désarmement tarifaire.
- La progression de la demande étrangère adressée au Maroc de la demande mondiale en provenance de l'Union européenne.

Concernant l'évolution de l'économie nationale, les hypothèses sont les suivantes :

- Des campagnes céréalières moyennes tout au long de la période prospectée.
- La stabilité des parts relatives des différentes composantes des recettes ordinaires dans le PIB, à l'exclusion des recettes de privatisations qui ne peuvent plus procurer autant de ressources que par le passé.
- La maîtrise relative de la masse salariale à son niveau actuel.
- Un faible taux d'inflation.
- L'évolution des principales masses budgétaires parallèlement à celle du PIB, avec le respect du jeu des stabilisateurs automatiques au niveau des recettes.
- L'impact positif des dépenses d'investissement de l'Etat sur le taux de croissance de l'économie.

- Une progression des charges de la dette de manière concomitante à celle du solde du budget.

Il faut signaler, néanmoins, les spécificités propres à chacun des trois scénarios lesquelles seront présentées lors de l'examen de chaque scénario.

Précisons enfin que nous ne considérons pas les finances publiques comme facteur déterminant de la croissance, mais davantage comme un outil d'accompagnement, et que les taux de croissance retenus dans chaque scénario supposent la mise en œuvre de politiques sectorielles dont l'analyse n'entre pas dans le domaine de la présente étude. Ces taux représentent donc plutôt des données exogènes.

3.1- SCENARIO DE LA CONTINUITE :

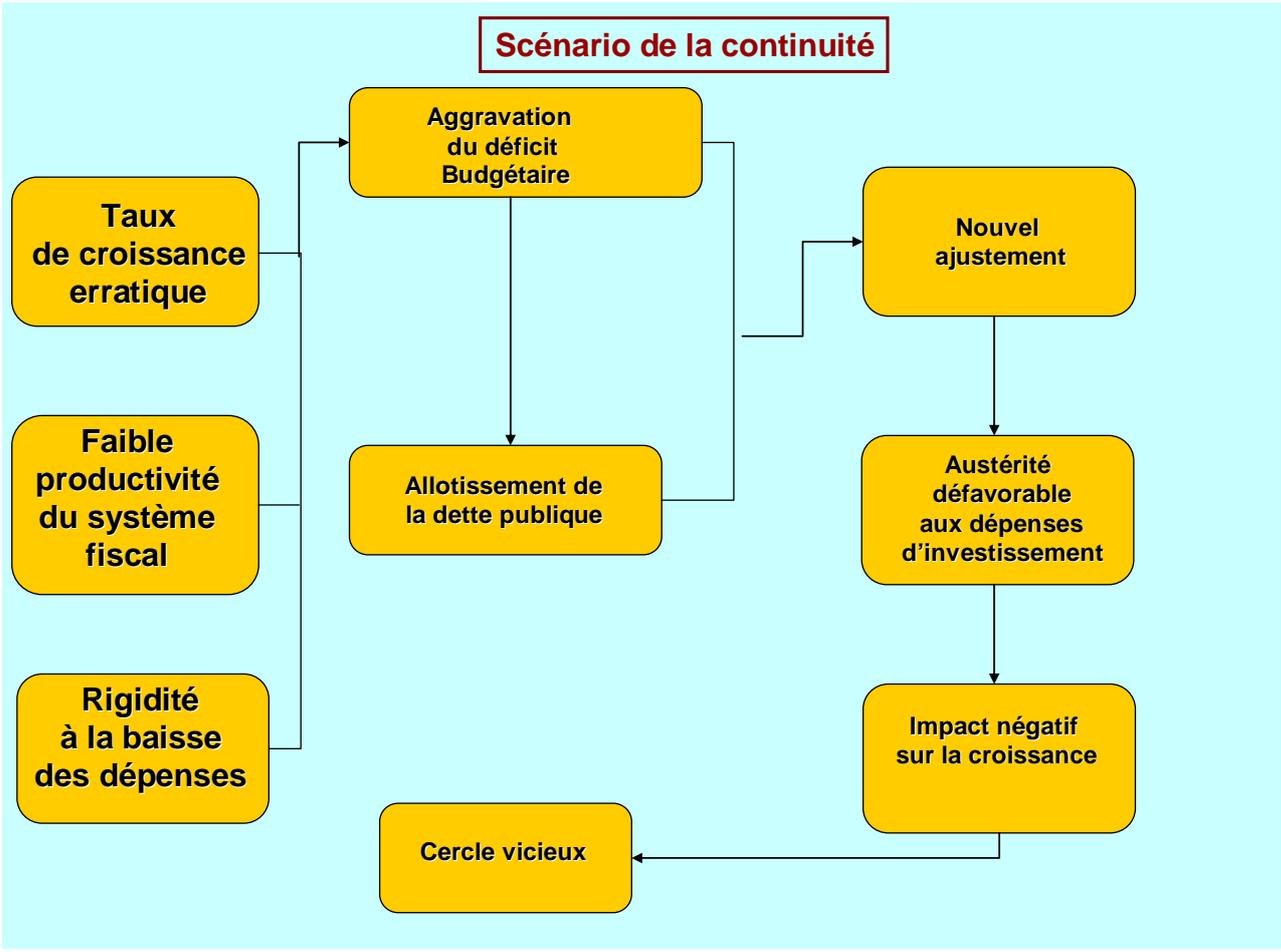
Ce scénario se fonde sur une continuité de la situation actuelle dans laquelle le rythme de croissance pâtit des fluctuations consécutives à des facteurs exogènes dont il y a lieu de retenir, notamment, ceux résultant des aléas climatiques, des variations du prix du pétrole et de celles la demande extérieure, européenne en particulier, vu son poids déterminant dans notre commerce extérieur et donc sur les secteurs productifs en généra, ceux ouvert aux échanges extérieurs en particulier.

Signalons dès à présent que malgré tous les efforts consentis, force est de constater que les résultats en matière de croissance sont encore loin du taux de 6 ou 7 % nécessaire pour résorber progressivement le chômage et éradiquer la pauvreté dont souffre le pays. Aussi, et pour une prospection de ce que serait le comportement des finances publiques dans les années à venir, ce premier scénario n'est édifié sur aucun changement de structure et ne prend aucunement en compte les mesures d'envergure requises par l'évolution de notre environnement. Il prend note de la faible visibilité actuelle résultant du rôle marginal des travaux prospectifs et de planification, mais aussi de l'absence d'un centre d'impulsion de la politique économique et de la faiblesse de la coordination des actions interministérielles, qui génèrent des approches cloisonnées, propres à chaque département ministériel ou, au niveau économique, à chaque secteur d'activité, selon les contraintes du moment.

Actuellement, sur le plan financier, nous sommes actuellement en situation de sur liquidité et de taux d'intérêts relativement faibles. Cette situation peut-elle

durer ? Quel en serait l'impact sur les taux d'intérêt ? Ces derniers pourraient augmenter. N'assistera-t-on pas alors véritablement à un effet d'éviction ? Et au niveau budgétaires, la situation qui en résulterait n'imposerait elle pas de réfléchir à de nouvelles modalités de résorption d'une dette intérieure dont le niveau est de plus en plus inquiétant ? Quel en serait alors l'impact sur les banques ? Sur les marchés des capitaux ?

Les difficultés au niveau du commerce extérieur ne vont-elles pas se répercuter sur le secteur productif et donc sur les recettes fiscales conduisant ainsi à la nécessaire mise en place d'un nouvel ajustement structurel ? Ce dernier permettrait de rétablir la situation budgétaire pour aboutir à un déficit et un endettement soutenable. Mais il aurait pour conséquence de différer, une fois encore, le rétablissement des équilibres économiques et sociaux créant ainsi une situation sociale dont les conséquences pourraient, qu'à Dieu ne plaise, être désastreuses. Quelles en seraient alors les conséquences budgétaires ? Et quelles en seraient les implications économiques ?

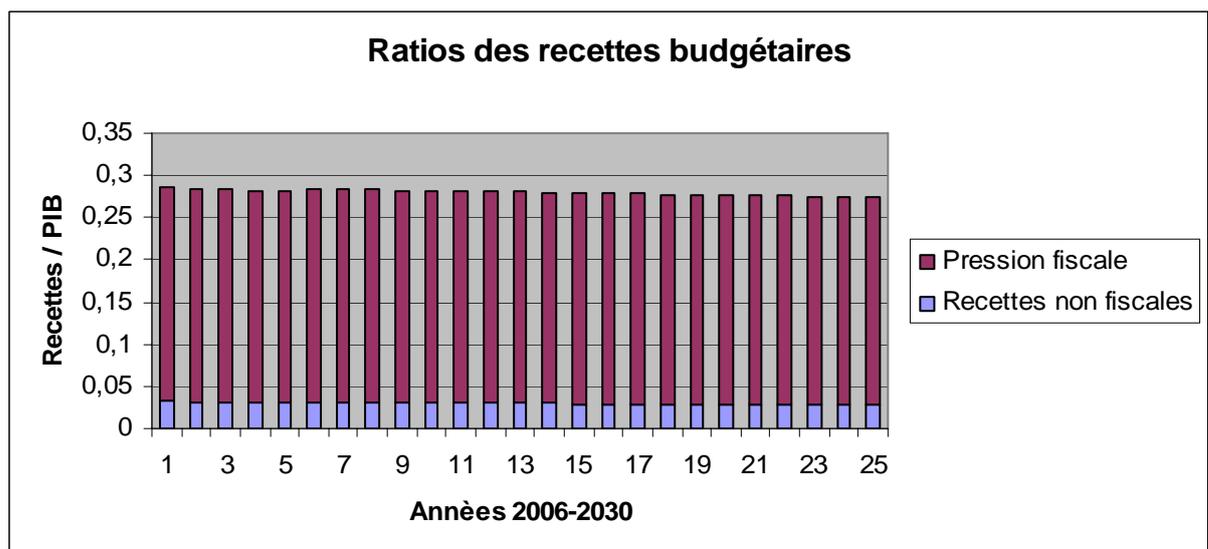


3.1.1- Les conséquences budgétaires du scénario de continuité :

Le Trésor public ne peut plus tabler sur de nouvelles recettes exceptionnelles, le paquet ayant été mis en matière de privatisations. Et face à la perte de recettes consécutive à l'entrée en vigueur des accords de libre échange, le niveau des ressources publiques, hors privatisations, risque de se détériorer davantage ou, dans le meilleur des cas, d'être maintenu à son niveau actuel hypothèse optimiste, qui a malgré tout été retenue dans ce scénario.

La pression fiscale serait maintenue à son niveau actuel, ce qui signifie qu'elle pèserait encore plus lourd sur les secteurs productifs entamant davantage notre compétitivité et mettant ainsi en cause les efforts de mise à niveau de nos entreprises. Dans tous les cas, l'entrée dans la zone de libre échange euro méditerranéenne, qui impactera de manière significative le niveau des recettes douanières, et donc celui des recettes ordinaires dans leur ensemble, appellera, si le Maroc entend rester compétitif, la mise en œuvre d'une politique économique prenant en compte aussi bien celles de nos partenaires que celles de nos concurrents de la ZLE euro méditerranéenne.

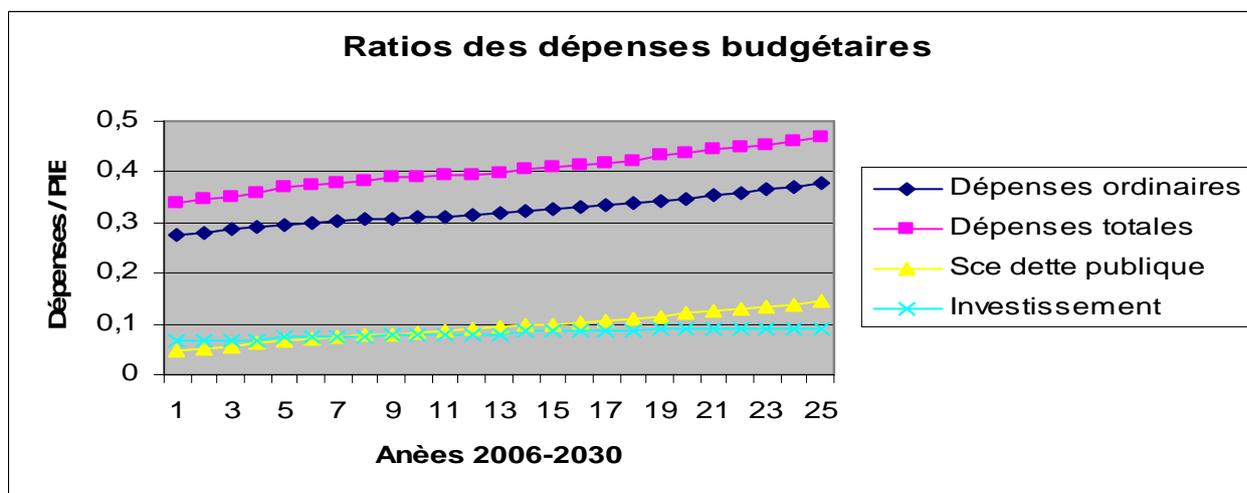
Les pays européens, composante essentielle de cette ZLE, ont d'ores et déjà œuvré à la convergence de leurs politiques économiques depuis Maastricht. Or, ni le Maroc, ni ses concurrents méditerranéens, ne peuvent ignorer la nécessité d'orienter leurs politiques économiques en conséquence.



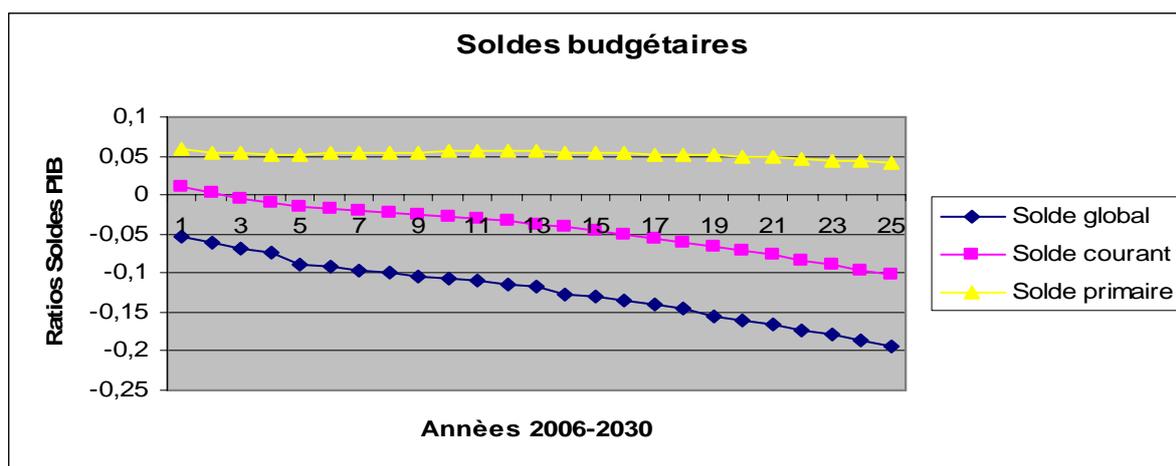
Au niveau des charges publiques, et étant donnée la rigidité à la baisse des dépenses courantes, ces dernières continueraient d'augmenter, au rythme constaté au cours des dernières années, ce qui ne manquerait de mettre en cause

la soutenabilité des finances publiques et de rétrécir encore plus les marges de manœuvre en matière budgétaire, notamment devant la progression du service de la dette publique intérieure. Il en résulterait une progression continue de la part des dépenses courantes dans le PIB, comme il ressort du graphique ci-dessous, et la poursuite de la contraction des dépenses d'investissement, seul levier pouvant être usité afin d'empêcher une détérioration continue du niveau du déficit budgétaire.

Mais pour éviter l'étouffement de l'action publique qui en résulterait, il faudra veiller au respect du critère de stabilité du poids de la dette de l'Etat dans le PIB. Si la dette augmentait durablement, la part des recettes fiscales à consacrer à rémunérer son service ira également dans le sens de la hausse. Or, pour que la dette se stabilise dans le PIB, il faut que son taux de croissance soit égal à celui du PIB, situation qui ne peut être atteinte que par une situation budgétaire plus saine. Cette stabilisation passe également par la réalisation d'un excédent primaire qui compense l'effet sur ce ratio de l'excès du taux d'intérêt réel sur le taux de croissance réel du PIB.



De plus, la contrainte budgétaire inter temporelle conduit à s'interroger sur l'impact de la perpétuation des déficits publics, sur la solvabilité de l'Etat, ainsi que sur la soutenabilité de la dette publique, voire de la politique budgétaire dans son ensemble, soutenabilité qui peut être atteinte notamment lorsque les déficits publics sont compensés par des excédents futurs suffisants. Or, la continuation de la situation actuelle générerait, à compter de 2009-2010, dans ce scénario de continuité, très pessimiste du reste, des déficits budgétaires non soutenable comme il ressort du graphique ci-dessous.



C'est pour éviter d'arriver à une telle situation que, de par le monde, gouvernements et organismes financiers internationaux, mais également les pays cherchant à réaliser, comme ceux de l'Union européenne, une unité monétaire, fixent des plafonds aux ratios du déficit par rapport au PIB. Ce fut d'ailleurs le cas du Maroc et de la plupart des pays en développement lors de la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel, l'objectif recherché étant de maîtriser la dette et de faire en sorte que les déficits actuels ne viennent pas grever les équilibres futurs par des services de la dette trop lourds.

Certes, pour combler ce déficit, l'Etat peut être tenté par le seigneuriage, ce qui aggrave les tensions inflationnistes. Le seigneuriage peut même être à l'origine de distorsions et d'implications négatives telles que la perte de compétitivité et la perte de crédibilité des autorités.

3.1.2- Les conséquences sur le plan institutionnel :

Les réformes entreprises jusqu'à présent ont peut être été bonnes, mais pas suffisantes. Elles ont été généralement préparées avec des experts des grandes institutions financières internationales comme la Banque mondiale et le FMI et avec les grands partenaires du Maroc, notamment l'Union européenne. Elles s'inspirent des pratiques internationales mises en œuvre par des pays présentés comme modèle pour les pays en développement. Le premier constat, fait par ces experts a trait à la lenteur de ces réformes sinon même à l'insuffisance de certaines d'entre elles et à leur coût financier non négligeable, sans parler de leur coût social et politique important.

En effet, réformer un pays aux prises avec des facteurs exogènes exorbitants tels que le coût de l'énergie ou des sécheresses récurrentes, un pays en transition démographique avec l'arrivée du maximum de contingents sur le marché du travail, un pays qui a l'ambition de s'ouvrir politiquement, d'encourager

la liberté d'expression et d'organisation et de promouvoir l'Etat de droit exige plus de courage politique et plus d'efforts. Il faudrait faire de ces réformes une priorité nationale, et mobiliser toutes les énergies, dans le cadre d'une vision claire et de plans d'actions précis avec un calendrier et des responsabilités bien définies.

3.1.3- Quel impact économique des finances publiques dans ce premier scénario ?

La faiblesse des enveloppes devant être allouées aux dépenses d'investissement de l'Etat, ressortant de ce scénario, ferait que la puissance publique ne sera pas en mesure d'impulser la croissance. L'investissement public sera donc, une nouvelle fois sacrifié, alors même que celui du secteur privé n'a pas atteint le niveau attendu. Sur le plan social, les déficits risquent de s'alourdir, plaçant le pays dans une situation peu enviable au regard des indicateurs de développement humain. Il s'agit d'un scénario catastrophe, car face aux dérapages qui seraient constatés au niveau du déficit budgétaire, il y aurait fatalement lieu de mettre en place un nouveau programme d'ajustement. Ce programme viserait une augmentation des recettes ou des compressions de dépenses ?

Il devrait, dans tous les cas, être accompagné de politiques structurelles dont les effets ne peuvent s'observer que sur le long terme. Or, la situation du pays requiert des solutions rapides notamment par la mise en place de politiques visant à promouvoir la croissance notamment par une amélioration de l'efficacité de l'utilisation des ressources et par leur affectation à des emplois offrant un meilleur taux de rentabilité, ainsi que par l'accroissement de la capacité productive de l'économie, vision retenue dans notre second scénario.

3.2- SCENARIO D'UNE POLITIQUE DE CROISSANCE

L'action publique la plus créatrice de richesse est sans doute l'investissement. Mais il faudrait déterminer le rapport qui l'unit ou la désunit l'investissement public et la croissance économique. Deux visions se sont opposées, à ce jour, sur cette question. L'une, d'obédience classique et néo-classique, qui voit dans toute intervention étatique une perte d'efficacité, car le secteur privé ferait mieux à moindres coûts. L'autre, constituée des approches keynésienne, post keynésiennes et de celle des nouveaux classiques qui considèrent l'intervention de l'Etat comme permettant de financer des projets non rentables économiquement, mais qui sont socialement utiles, de relancer une économie en situation de crise, et de soutenir ainsi la croissance.

Au Maroc, l'Etat s'est donné comme objectif de renforcer le secteur privé et de créer un environnement favorable permettant de participer pleinement à l'effort de développement économique et social du pays. Ce secteur a bénéficié de codes d'investissements offrant plusieurs avantages fiscaux et budgétaires pour encourager l'activité économique surtout dans les secteurs industriel et agricole et en faveur des activités exportatrices.

En dépit de tous ces encouragements, le secteur privé n'a pas toujours été au rendez vous, ce qui poussa les autorités, à chaque fois que les ressources le permettaient, à mettre en place des programmes d'investissement public venus suppléer la carence de l'initiative privée. C'est ce qui explique que les années où les taux de croissance ont été les plus élevés ont coïncidé avec celles où les investissements publics étaient les plus importants, comme ce fut le cas, lors de la période 1973-1977, période qui a connu le taux de croissance annuel moyen le plus élevé malgré trois années de baisse de la production agricole, à savoir 6,8 % et qui a enregistré le taux d'investissement le plus élevé de l'histoire du Maroc (37 % en 1977).

La mobilisation de ressources d'emprunt pour nécessaires à la couverture de ces dépenses a généré un niveau élevé de déficit budgétaire et exercé un impact négatif sur les équilibres internes et externes. Il en résulta que le pays commençait à consommer beaucoup plus non seulement que ce qu'il produisait, mais que ce qu'il était en mesure de produire. Les moyens financiers mobilisés dans des conditions, facilitées à l'époque par le nécessaire recyclage des pétrodollars, devaient relayer les effets de la hausse éphémère des prix des phosphates.

La flambée du dollar et la hausse vertigineuse des taux d'intérêt américains qui en ont résulté ont tiré à la hausse les taux pratiqués sur les marchés internationaux, aggravés par les marges prévues dans les contrats de prêt libellés en dollars et indexés sur le LIBOR. Les réserves de changes atteignaient un plancher qui imposait alors un rationnement et un strict contrôle des sorties de devises. Le pays entraînait ainsi dans une crise économique et financière très aiguë. Il a fallu alors recourir aux organisations financières internationales de Bretton Woods avec lesquelles fut entamée la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel.

La planification devait être mise en veilleuse. La priorité fut alors à l'action sur le cadre macroéconomique pour rétablir les équilibres internes et externes et des mesures ont été prises pour améliorer la gestion budgétaire. Les

actions entreprises, dans ce cadre, ont permis de maîtriser le déficit budgétaire, maîtrise qui a pu être atteinte, en partie seulement, grâce à l'amélioration du niveau des recettes, et qui reste, pour l'essentiel, le résultat d'une contraction des dépenses d'investissement. Si les équilibres globaux ont pu être restaurés, grâce à cette politique, les déficits sociaux restent inquiétants et les performances de l'économie nationale, loin de répondre aux attentes des populations, et de préparer le pays aux échéances qui l'attendent.

Dans ces conditions, le moment n'est-il pas venu de questionner les soubassements théoriques des politiques mises en place depuis lors ? N'est-il pas nécessaire, au moment où nous réfléchissons au devenir de nos finances publiques et de notre économie, de s'interroger sur le bien fondé du credo qui a guidé de telles politiques ? N'est-il pas opportun de se poser la question de savoir si les postulats néolibéraux sous-tendant les politiques mises en œuvre depuis les années 80 ne doivent pas être questionnés face à la faiblesse des performances de l'économie nationale ? La déréglementation, la libéralisation et toutes les réformes entreprises dans ce cadre, notamment au niveau financier, ont-elles eu l'impact positif attendu ?

Ces questions sont d'autant plus légitimes que nous raisonnons sur le long terme et qu'elles ont été posées par des voix aussi autorisées que celle de Joseph Stiglitz, d'Armatya Sen, et d'autres grands économistes¹²³. Les poser ne doit pas néanmoins être compris comme une invitation au retour à des idées anciennes, ou à des recettes traditionnelles qui pourraient difficilement être opératoires dans un contexte aussi complexe que celui des économies modernes. Il s'agit de réfléchir à la redéfinition du rôle économique et financier de l'État, redéfinition que personne d'ailleurs ne remet aujourd'hui en cause.

Qui aurait pu prévoir qu'après la marocanisation, dans les années soixante-dix dans notre pays, les nationalisations du début des années 80 dans la France socialiste, l'on passe dans les années 90 aux privatisations et à la libéralisation à outrance, suivant ainsi le modèle néolibéral qui a vu le jour, quelques années plus tôt, au Royaume Uni ? Sans parler de la chute du mur de Berlin et de toutes les conséquences qui en ont découlé au niveau des politiques économiques des pays de l'ancien bloc de l'Est. Ne faudrait-il pas réviser la politique de libéralisation pour mieux servir les objectifs de croissance ?

Dans le contexte de la guerre froide, beaucoup des pays en développement avaient opté pour l'étatisation à outrance ; qu'il s'agisse de ceux qui ont choisi le libéralisme ou de ceux qui ont préférée la voie inspirée du socialisme. En

l'absence d'une compétition fondée sur des règles objectives, les uns et les autres arrivaient, tant bien que mal, à subvenir aux besoins de leurs populations respectives. Cela était rendu possible notamment grâce à l'aide publique extérieure. Les tentatives de modernisation de ces économies vont susciter des besoins accrus de formation, d'éducation, de soin de santé, de communication, etc. Les puissances publiques devaient alors mobiliser des ressources nouvelles pour assurer la couverture de ces charges.

Les difficultés budgétaires qui en résultèrent et la dette de plus en plus lourde ainsi que les dysfonctionnements au sein des appareils productifs ont incité à une réflexion sur le rôle de l'Etat et à un regain d'intérêt pour les idées favorables au retour à un rôle moindre de l'Etat et au rétrécissement de son champ d'intervention. Mais ce débat a lieu dans un contexte différent du notre, un contexte où le secteur privé joue le rôle de locomotive pour l'économie dans son ensemble.

Dans ce cas, on ne peut que souscrire aux idées défendant la réduction de la taille de l'Etat, comme il ressort d'écrits tels que ceux de Michel Crozier qui considère que l'intervention active de l'Etat dans l'économie « doit être complètement repensée, car nos technocrates, si intelligents soient-ils, n'ont ni la compétence ni la liberté d'esprit nécessaires pour prendre des décisions en lieu et place des praticiens. En revanche, l'Etat omet totalement d'investir dans le développement des connaissances et des recherches indispensables à l'éclairage des décisions économiques, techniques et financières publiques et privées. » 124

Certes, il est exclu de continuer à défendre un interventionnisme où, comme dans le premier scénario, l'Etat continue à brasser des ressources importantes mais n'arrive pas à les affecter à des emplois générateurs de croissance. Il s'agit plutôt de veiller à ce que l'Etat remplisse mieux ses fonctions régaliennes et de souveraineté, tout en maîtrisant le coût, et de développer le rôle de régulation mais aussi d'encadrement de la société et de ses acteurs les plus dynamiques. Le modèle de l'Etat providence a justifié l'intervention de la puissance publique dans de très nombreux domaines. Mais tout le monde est aujourd'hui unanime pour dire que sa crise révèle qu'il ne doit plus faire ce que d'autres peuvent faire mieux que lui.

Les recherches menées au cours des dernières années ont d'ailleurs conduit à dépasser la dichotomie secteur public- secteur privé. Et les

¹²⁴ M.Crozier, Etat modeste, Etat moderne, Stratégies pour un autre changement, Ed. Fayard, Coll Points, Essais, 2^e édition, Paris 1991, PP.115-116.

théoriciens, même les plus libéraux, ainsi que les organisations internationales, reconnaissent aujourd'hui à l'Etat une responsabilité majeure dans la construction des institutions nécessaires à l'épanouissement du marché et de l'esprit d'entreprise. Bien plus, les théories néo-institutionnalistes mettent en exergue le rôle déterminant de l'ordre constitutionnel et juridique, en ce qu'il façonne le système des incitations, donc les formes d'organisation, le type d'innovation et par conséquent la dynamique économique elle-même¹²⁵.

Les conclusions des débats récents sur la question ne manqueraient pas d'éclairer la politique des autorités marocaines. Il en ressort qu'aucune stratégie pure, c'est à dire fondée soit sur le « tout Etat », soit sur le « tout marché » n'a réussi. Et la théorie confirme les limites inhérentes à un régime économique fondé sur un seul de ces deux mécanismes de coordination¹²⁶. La solution est dès lors de compenser les failles du marché par des interventions publiques adéquates et, vice versa, de dépasser les limites de l'Etat grâce à des processus assurant le libre jeu de la concurrence et le bon fonctionnement du marché.

Les crises observées tout au long des années quatre-vingt-dix renforcent ce diagnostic. Si dans les années quatre-vingt on pouvait attribuer certains cas de sous-développement à un excès de dirigisme, la crise financière des années 1997-1998 a montré que l'extension du marché à la finance et aux produits financiers dérivés pouvait aussi conduire à une déstabilisation des modes de développement les plus dynamiques, comme l'étaient ceux des pays du Sud-est asiatique. Un excès de marché peut donc nuire au développement.

Parmi les principales leçons qu'il faudrait en tirer figure celle qui consisterait à éviter, comme cela a été fait à ce jour, de concentrer les réformes sur un seul secteur, comme ce fut le cas à ce jour pour le secteur financier car, ce faisant, la réforme recherchée se ferait à des vitesses inégales :

- rapide, au niveau monétaire et financier, avec une autonomie de la Banque Centrale, la modernisation de la bourse, du marché des valeurs du Trésor, la libéralisation des modes de financement aussi bien de ce dernier que des autres opérateurs, etc.
- très lentes ailleurs, particulièrement, s'agissant des finances publiques où les textes régissant les modes de gestion du budget, de tenue de la

¹²⁵ North 1990.

¹²⁶ (Odaka, Teranishi 1998).

comptabilité de l'Etat, de budgétisation et d'exécution des projets publics n'ont pas connu des réformes de la même envergure.

Pourtant, dans le cas du Maroc, la Banque Mondiale elle-même avait proposé que des réformes d'envergure soient mises en œuvre dans trois secteurs dont l'impact économique est déterminant à savoir ceux :

- i) de l'administration, par l'amélioration de la gouvernance au sein du secteur public afin d'en faire un outil de développement économique mû par un souci permanent de célérité, d'efficacité et d'impartialité ;
- ii) de la justice, afin d'en faire un instrument qui protège le droit de propriété et qui règle les différends nés de l'exercice de l'activité économique avec l'équité, la prévisibilité et la célérité nécessaires ; et
- iii) de l'éducation, avec intensification de l'effort de formation professionnelle pour mieux répondre aux exigences du marché du travail.

Les experts de la même organisation internationale, ainsi que ceux d'autres organismes, et avec eux tous ceux qui s'intéressent à l'évolution de notre économie soulignent que le Maroc ne pourrait s'engager sur la voie du progrès sans la réalisation d'un taux annuel de croissance annuelle de 6% à 7%, niveau de croissance qui nécessite, au préalable, la révision de la politique agricole et des actions concomitantes sur le PIB non agricole, visant le renforcement de l'emploi et de la productivité. L'agriculture a été l'élément explicatif majeur des fluctuations qu'a connu l'évolution du PIB au Maroc depuis l'indépendance. Les années 90 ont particulièrement pâti de ce phénomène, ce qui a entraîné un taux de croissance annuel moyen de 1,6 % contre 4,1% au cours de la décennie 80. Les sécheresses récurrentes, devenues un fait structurel, et la faible productivité des spéculations cultivées, notamment les céréales, expliquent pourquoi l'agriculture continuera, si elle n'est pas réformée, à handicaper lourdement l'évolution du PIB.

La réforme de ce secteur est d'autant plus importante que l'agriculture concerne près de 42 % de la population, en plus de ses effets sur le reste des activités économiques dans les villes. Cette réforme du secteur agricole doit avoir pour objectif de remplacer les spéculations peu productives et trop dépendantes de la pluviométrie par des spéculations économes en eau et

dégageant des revenus plus élevés en faveur des agriculteurs. Les autorités pensent actuellement à l'arboriculture. Mais le développement de cette dernière suppose l'existence de débouchés solvables et rémunérateurs qui doivent être identifiés, avant de se lancer dans des investissements qui peuvent être coûteux, et qui viendraient grever, encore plus, les charges publiques.

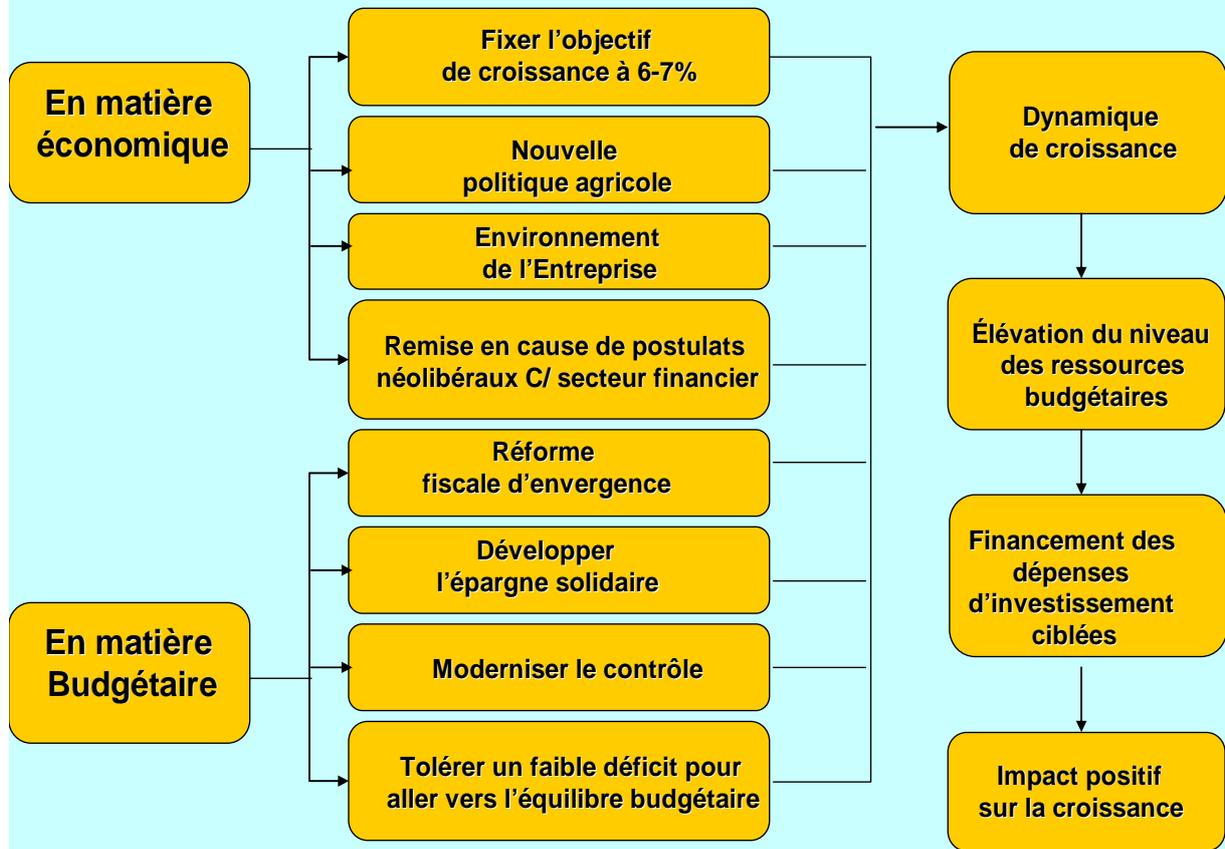
Malgré les effets pervers de l'agriculture sur la croissance, on ne peut pas exempter les activités autres que l'agriculture, notamment l'industrie, de la responsabilité des faibles taux de croissance. En effet, la croissance du PIB non agricole a été assez faible même si celui-ci a été récemment marqué par une certaine tendance à l'autonomisation par rapport à l'agriculture. Les difficultés d'ordre structurel et l'exacerbation de la concurrence due aux accords de libre-échange du Maroc et à l'apparition de nouveaux concurrents beaucoup plus actifs et plus compétitifs sur des créneaux qui sont les notre a impacté négativement certaines de nos activités, en particulier, le textile augurant de perspectives peu rassurantes quant à l'évolution future de certaines branches de notre industrie.

Aussi, et plus que jamais, apparaît la nécessité de faire un diagnostic de l'environnement de l'économie marocaine et d'analyser les politiques budgétaires de nos partenaires et concurrents. Mais cela dépasse largement le cadre de la présente étude dans laquelle nous supposons, dans ce second scénario, que toutes les contraintes auraient été prises en charge, et que le pays entamera, progressivement, la mise en œuvre de politiques génératrices d'un processus de croissance durable et continue. Et, comme pour le premier scénario, nous nous interrogerons sur les répercussions budgétaires et institutionnelles de telles politiques, avant d'en examiner l'impact économique

3.2.1- Les implications budgétaires d'une politique de croissance :

La mise en œuvre une stratégie budgétaire de croissance passe par l'affectation des ressources budgétaires aux dépenses créatrices, directement ou indirectement, de richesses, et par l'élévation du taux d'investissement du secteur public. Aujourd'hui, la classification générale des dépenses publiques en dépenses courantes et en dépenses d'équipement, bien qu'elle soit pratique, ne renseigne pas toujours sur la productivité des différents types de dépenses. Les dépenses affectées aux services de santé, par exemple, du fait qu'elles comprennent les salaires des médecins et du personnel paramédical, font partie des dépenses courantes, alors que celles qui sont engagées dans les projets de construction - y compris les projets de prestige à faible capacité productive- sont classées parmi les dépenses d'équipement, même si elles ne contribuent pas à la formation de capacités productives.

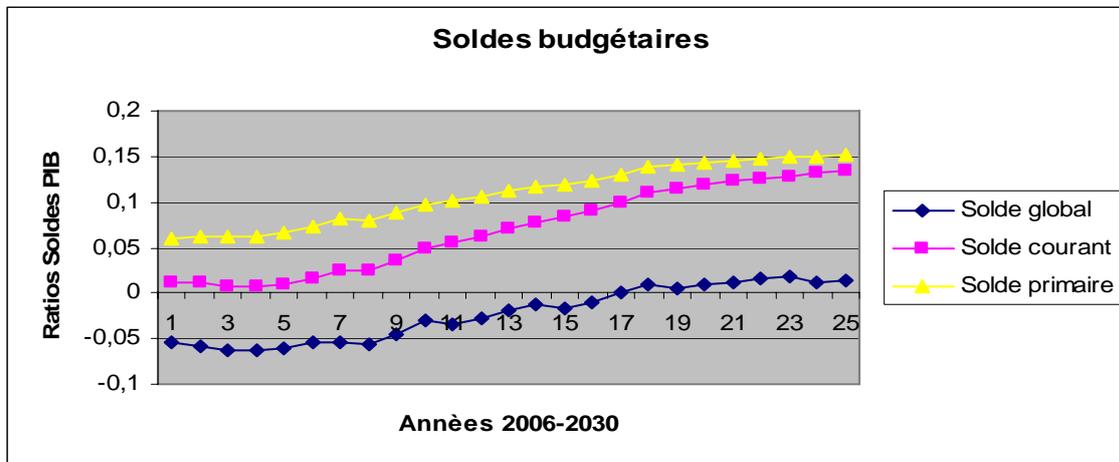
Scénario d'une politique de croissance



Jusqu'à ce jour, et depuis le PAS, la relative maîtrise du niveau des dépenses a été réalisée suite à la compression des mêmes catégories de dépenses, à savoir l'investissement, le matériel et les subventions, avec toutes les conséquences sociales qu'on sait.

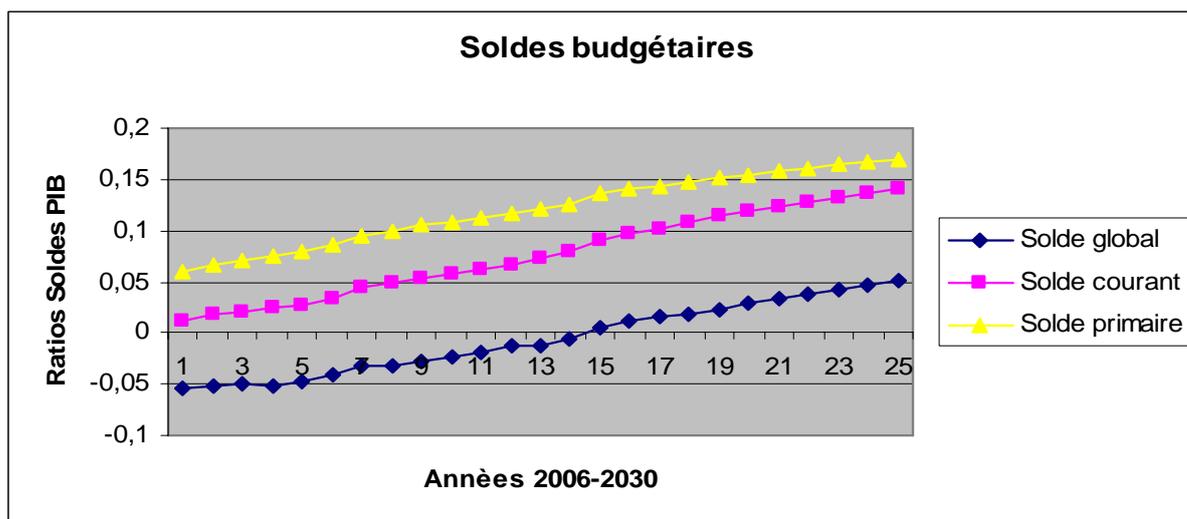
Dans ce scénario, il y aurait lieu de procéder d'une manière différente, en évaluant, dans chaque domaine d'intervention, l'efficacité des dépenses et de procéder, quand c'est nécessaire, au redéploiement des moyens disponibles et au lancement des réformes nécessaires pour parvenir à un meilleur emploi des deniers publics. Parce que fondé sur des hypothèses optimistes, ce second scénario permet d'envisager une situation où la part des dépenses dans le PIB ira en diminuant, comme il ressort du graphique ci-dessous, laissant ainsi une plus

grande marge de manœuvre aux autorités pour agir sur l'économie nationale au moyen d'une élévation du taux d'investissement de l'Etat.



Les soldes budgétaires ressortant de ce scénario permettraient au pays de rompre avec la spirale de l'endettement et avec l'effet de développement en boule de neige de la dette publique, grâce à la réalisation, vers l'année 2015, d'un équilibre budgétaire, voire d'un excédent dans les années suivantes, excédent qui pourrait être employé, outre le financement de projets d'infrastructures et de dépenses en capital humain, pour la mise en œuvre d'un programme de gestion active de la dette intérieure dont une partie pourrait ainsi être remboursée.

Il faut rappeler que le déficit budgétaire structurel, donc prolongé, nuit à la croissance notamment parce qu'il absorbe l'épargne nationale et exerce un effet d'éviction sur l'investissement intérieur. Sa contraction dans la phase où, jusqu'en 2015, il continuerait à représenter une part oscillant entre 3 et 5 du PIB, ne peut donc que favoriser l'investissement privé. Mais pour que cela affecte positivement la croissance, la productivité de l'investissement privé devrait être plus forte que celle des dépenses publiques qui ont été abandonnées, et que ces dernières ne soient pas réduites dans les domaines déterminants où le marché est passablement défaillant, comme le cas des prestations de soins de santé de base, des services d'éducation et des services publics essentiels. La perpétuation des déficits publics a un impact négatif sur la solvabilité de l'Etat, ainsi que sur la soutenabilité de la dette publique (dans la mesure où cette dette est considérée comme l'élément essentiel voire exclusif de financement de ces déficits). La situation la plus saine étant celle où un déficit soutenable provient de la réalisation d'investissement publics, les autres dépenses devant être financées par la fiscalité.



Au niveau des recettes, la structure d'imposition la plus favorable est celle qui est fondée sur des impôts établis sur de larges assiettes et dont les taux sont relativement faibles et peu différenciés¹²⁷. Pour cela, les efforts devraient être axés notamment sur la fiscalisation des activités non déclarées, la généralisation et l'utilisation optimale de l'outil informatique, la définition et l'utilisation d'un identifiant unique des contribuables, etc.

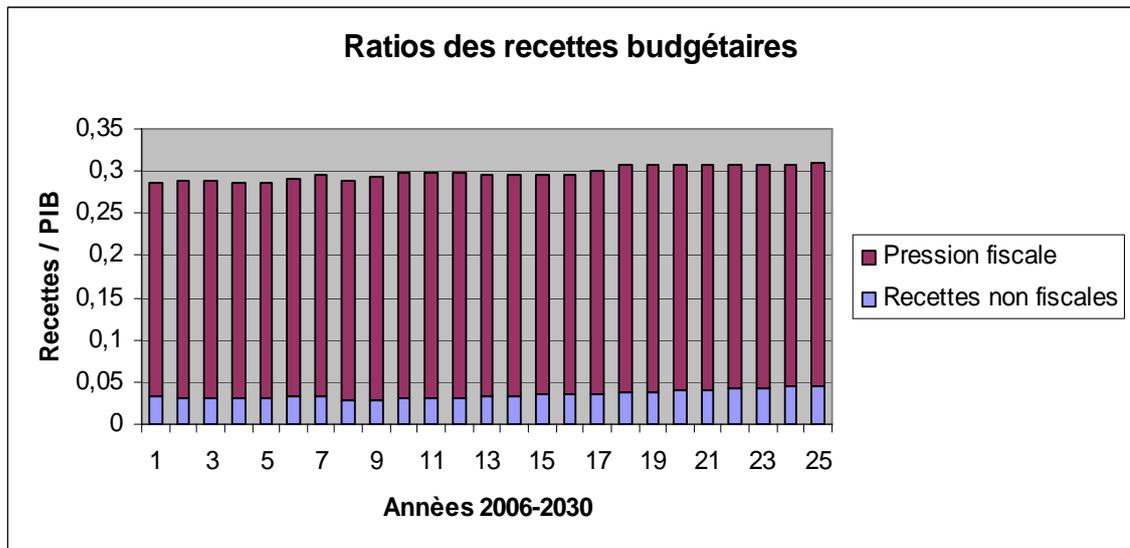
Puisque les recettes ne peuvent rester indéfiniment inférieures aux dépenses, les pouvoirs publics devraient choisir des bases d'imposition qui augmentent parallèlement non seulement au PIB, mais aussi, et surtout, par rapport aux dépenses. Et comme le précise VitoTanzi, « les programmes de dépenses pouvant évoluer, les recettes fiscales devraient être fournies par un petit nombre d'instruments assis sur une large base. Il suffira alors de modifier quelques taux d'imposition pour ramener le total des recettes au niveau voulu.»¹²⁸.

L'érosion de la base imposable du système fiscal marocain ne résulte pas seulement, comme précisé dans la première partie, des distorsions issues des multiples largesses fiscales offertes dans le cadre de l'encouragement des investissements, mais aussi de l'inadaptation de l'organisation du dispositif du recouvrement aux exigences du système déclaratif. Alors que les paiements spontanés représentent plus de 85% en moyenne du total des recettes¹²⁹, les aspects touchant l'administration et la gestion du recouvrement continuent à se caractériser par l'inefficacité, matérialisée par l'augmentation du niveau des arriérés fiscaux.

¹²⁷ Vito Tanzi,...

¹²⁸ Idem.

¹²⁹ Fmi 2001, « Modernisation du système fiscal et de son administration » p58



De plus, dans le cadre l'organisation actuelle de l'administration fiscale, une majorité de citoyens demeure incapable de comprendre la différence entre le percepteur et l'inspecteur des impôts. Et aucune explication rationnelle ne permet d'expliquer pourquoi un redevable doit payer ses taxes sur les carburants à la recette des douanes, sa TVA à la recette de l'administration fiscale relevant de la Direction Générale des Impôts ou à la perception dépendant de la Trésorerie Générale du Royaume, et sa taxe professionnelle à cette dernière. Le regroupement des réseaux de recouvrement s'imposera un jour, surtout que le développement de nouveaux modes de perception des impôts conduira, forcément, à un allègement très sensible de la charge de travail, ce qui rendra sans objet l'existence de plusieurs réseaux de recouvrement.

Dans tous les cas, et à l'instar des deux autres scénarios, nous sommes partis de l'hypothèse d'une stabilité de la part des recettes fiscales dans le PIB. Le taux des recettes ordinaires, rapporté à cet agrégat, devrait même baisser à compter de 2015, sous l'effet de la baisse tendancielle du niveau des recettes non fiscales. Le retour à la mobilisation des financements extérieurs serait alors nécessaire, comme ressources d'appoint, pour le financement, tout au moins en partie, de grands projets d'infrastructures mais aussi, et surtout, pour le développement d'activités de recherche visant à améliorer les qualifications du capital humain dans des secteurs de pointe.

S'il fut un temps où les pays en développement réclamaient aux pays industrialisés un transfert de technologies leur permettant de moderniser et de développer leurs industries, les contraintes budgétaires consécutives au premier

choc pétrolier, et notamment l'ampleur prise par la question de la dette extérieure, ont forcé ces pays à n'en plus faire une priorité. Les flux négatifs du financement extérieur et la fuite de capitaux vers l'étranger ainsi que les déséquilibres sociaux ont obligé ces pays à cristalliser tous leurs efforts sur la recherche de solutions alternatives à la pénurie de capitaux et sur la mise en place de dispositifs en vue de l'attraction des investissements directs étrangers.

Une situation économique et financière plus saine devrait, par contre, permettre à notre pays de revenir, de manière certes modérée, à la mobilisation de ressources d'emprunts extérieurs, lesquelles seraient alors affectées essentiellement sinon même exclusivement à l'acquisition de nouvelles technologies permettant d'élever la productivité de nos secteurs productifs.

3.2.2- Les implications institutionnelles d'une politique de croissance:

En l'absence d'une vision claire du rôle de l'Etat, la gestion budgétaire n'est pas toujours sous-tendue par la réalisation d'objectifs économiques. Elle davantage gouvernée par une approche juridique et comptable. Aussi, la concrétisation d'une vision recherchant des finalités économiques requiert la définition du rôle assigné à la puissance publique.

Le contrôle budgétaire et financier, tel que pratiqué à ce jour dans notre pays, se soucie davantage de la régularité dans l'utilisation des fonds publics. Or, cette régularité n'en garantit pas toujours l'efficacité de l'emploi, d'où la nécessité de repenser ledit contrôle pour l'orienter davantage vers le suivi de la réalisation des objectifs au lieu des seuls contrôles préalables et d'accompagnement. Paralysant pour les petites choses, ce contrôle se révèle trop souvent impuissant à empêcher les grandes erreurs économiques.

A court terme il faudrait l'alléger pour qu'il ne porte plus que sur les principales décisions. A moyen terme, une compétence nouvelle en matière d'audit et d'évaluation devrait être développée chez les gestionnaires des deniers publics pour rendre possible le passage à un contrôle a posteriori. Enfin, à long terme, l'objectif est d'aller vers une certification des comptes de ces gestionnaires, dans les mêmes conditions que dans le secteur privé.

Actuellement, et comme le souligne Sylvie Trosa « trop de règles sont encore édictées sur la base de 5% d'abus qu'il pourrait y avoir alors que des mécanismes de responsabilité efficaces pourraient en tenir lieu sans décourager

les managers».¹³⁰ En effet, les chaînes de contrôle sont fastidieuses et basées sur la forme, c'est un contrôle sur pièces souffrant de doubles emplois et de superpositions. Les corps de contrôle agissent en ordre dispersé. Il n'existe aucune réflexion d'ensemble visant à déterminer, pour l'Etat tout entier, les thèmes prioritaires, les zones critiques à expertiser, les moyens de couvrir correctement tout le champ du contrôle.

Il serait également utile d'introduire la notion de contrôle au sens anglo-saxon du terme, et qui se distingue de la vérification. Cette dernière peut être administrative ou juridictionnelle, comme c'est le cas dans tous les pays. Mais le contrôle est plutôt entendu dans une acception de contrôle de gestion. Il cherche à définir les moyens permettant de faire des finances publiques un outil de réalisation d'objectifs non seulement quantitatifs mais aussi, et surtout, qualitatifs.

C'est ainsi que le Contrôleur Général du Canada a notamment pour mission de réfléchir, de manière permanente, sur les améliorations à introduire dans les modes de gestion des finances publiques, pour élever les standards de performances des administrations publiques et répondre aux attentes des citoyens.

3.2.3- L'impact économique des finances publiques dans le scénario de croissance :

Dans ce scénario, la réalisation de réformes au niveau des dépenses publiques, outre les économies budgétaires, qu'elle générerait, permettrait de mieux cibler les objectifs de la politique budgétaire. Et pour que cette dernière puisse favoriser la réalisation, à long terme, de l'objectif croissance il faudrait :

- que les dépenses publiques puissent privilégier l'accroissement du stock de capital productif et la valorisation des ressources humaines,
- que les services fournis par l'Etat complètent l'activité du secteur privé,
- que le déficit budgétaire n'exerce pas un effet d'éviction sur l'investissement du secteur privé, et qu'il n'ait pas de conséquences défavorables pour la stabilité macroéconomique,
- que les mesures de réformes structurelles propres à susciter l'adaptation de l'offre du secteur privé soient prises parallèlement

Les finances publiques ont une place centrale dans une politique de croissance dans ce scénario, notamment eu égard à l'impact des dépenses publiques d'éducation et d'infrastructure, mais également à la fiscalité. Ces

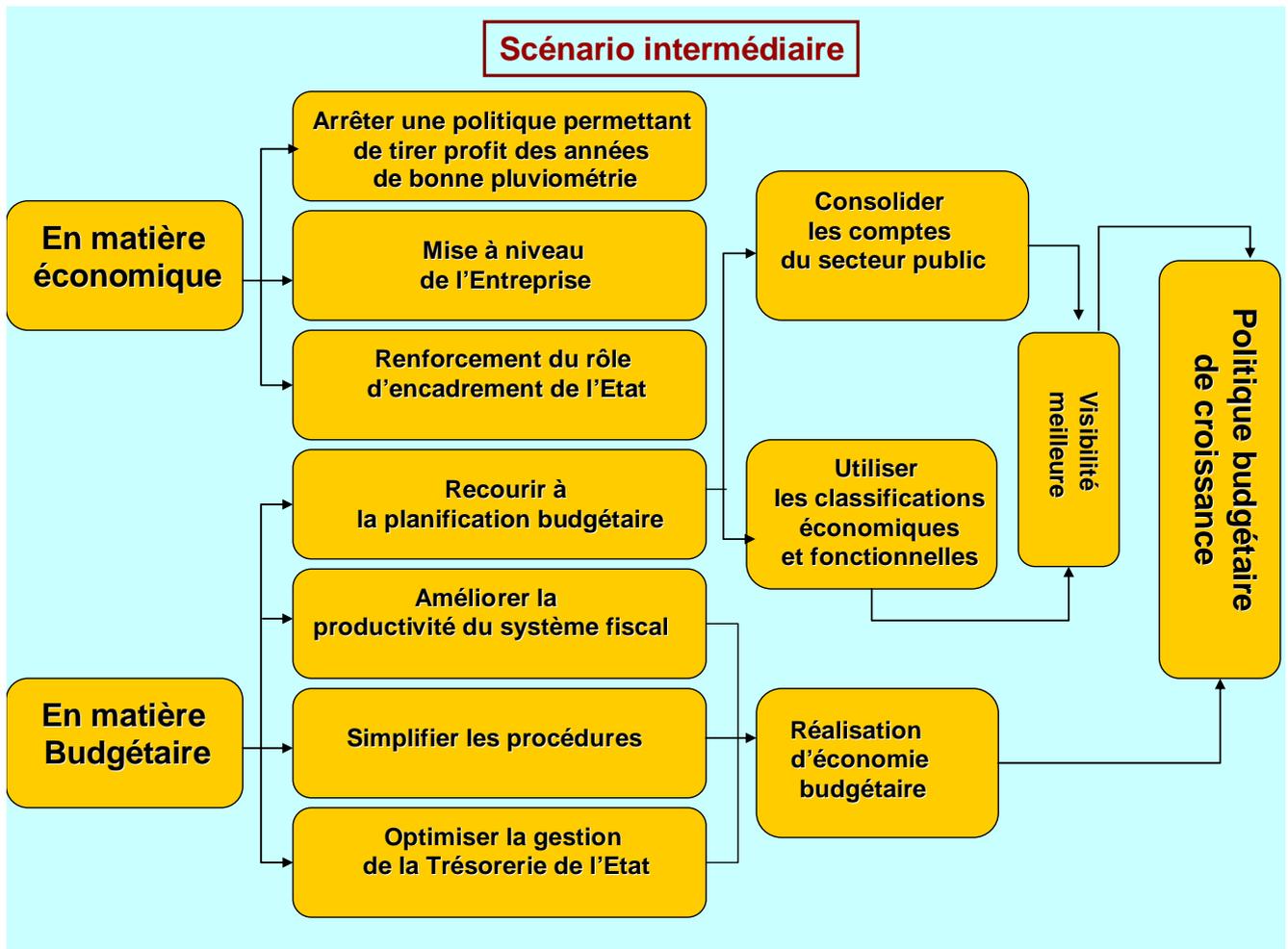
¹³⁰ Sylvie Trosa, 1999

finances font de l'Etat un producteur important et ce par le biais aussi bien de ses services propres que par les entreprises publiques, directement du fait des investissements publics, indirectement grâce aux commandes et marchés publics. La fiscalité lui permet d'orienter la production privée en favorisant les branches qu'il considère comme prioritaires et ce par des détaxations ou des impositions légères.

Mais ce scénario suppose la mise en œuvre de réformes d'envergure touchant l'économie nationale dans son ensemble, voire un sursaut national permettant de rompre avec les tendances observées tout au long des dernières décennies. Des contraintes structurelles pourraient, néanmoins, empêcher l'économie marocaine d'emprunter, dans l'immédiat, ce sentier de croissance. Aussi, et dans un troisième scénario, on assisterait à la mise en place d'outils nouveaux d'intervention de la puissance publique et de nouvelles techniques gestion budgétaire visant à rendre l'intervention de l'Etat plus performante.

S'arrêter aux seules réformes menant à ce scénario garantirait un arrêt du processus pouvant mener, comme dans le premier scénario, à l'entrée dans un cercle vicieux. Il ne permettrait, toutefois, d'arrêter l'hémorragie, ni de faire face aux déficits sociaux. Mais, ce scénario permettrait, à moyen terme, de préparer les conditions d'un rôle plus actif des finances publiques et ferait que ces dernières pourraient appuyer une politique de croissance.

3.3- SCENARIO INTERMEDIAIRE :



La constitution dispose que « le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'administration. Le premier ministre dirige l'action du gouvernement ». Notre constitution assigne ainsi au chef du gouvernement, dans le cadre des politiques voulues par le pays, une fonction de direction générale. Cependant, sur le terrain, et dans le fonctionnement quotidien des administrations marocaines, chaque Ministère est tenté d'agir selon une approche cloisonnée. Pire, au sein de chaque Ministère, les différentes directions peuvent mener des actions qui ne concourent pas nécessairement à la réalisation des objectifs du Ministère.

Cette situation est la résultante de la faiblesse, parfois même de l'absence de coordination intra et inter ministérielle sans lesquelles il est difficile de situer l'action administrative dans une politique bien déterminée. Les usagers en pâtissent, mais aussi les investisseurs et les autres partenaires de l'Etat. Chaque administration tend à s'enfermer dans la défense des intérêts propres dont elle a la charge.

Les ministres ne sont plus saisis de solutions alternatives aux problèmes qu'ils doivent régler mais de positions opposées entre lesquelles ils doivent trancher. Faute d'une expertise technique propre, ils arrêtent des compromis entre des administrations ce qui ne sert pas toujours la mise en œuvre des politiques voulues par le pays. Rien ne justifie les retards qui affectent les processus de décision et qui discréditent en même temps l'administration publique en général, les services financiers publics en particulier. Chaque ministre doit donc organiser lui-même la coordination interministérielle dès qu'elle s'impose. Autant que possible, le gouvernement ne doit plus avoir à trancher des différents administratifs. Il doit faire de véritables choix politiques visant la réalisation des objectifs inscrits dans le programme du gouvernement.

Il apparaît nécessaire, dans cette perspective, de renforcer les services relevant du premier ministre, pour assurer la coordination interministérielle, mais aussi pour préparer le choix des orientations politiques. En France, un pas significatif fut franchi suite à la réforme de la loi organique des finances caractérisée notamment par l'introduction de la notion de responsabilité en contraignant le gouvernement à désigner des « responsables » de programmes, programmes auxquels sont associés des indicateurs de performance et des processus d'évaluation. Dans notre pays, la responsabilité reste souvent cantonnée dans le respect de la réglementation et des procédures d'exécution des recettes et des dépenses publiques.

Le renforcement des méthodes de programmation budgétaire constitue un axe principal de la réforme de l'administration publique marocaine. Il est prévu, dans ce cadre, de généraliser l'expérience de la gestion budgétaire axée sur les résultats et son corollaire la globalisation des crédits à l'ensemble des ministères.

3.3.1- Implications budgétaires du scénario intermédiaire :

Un des problèmes essentiels à résoudre afin d'orienter un système budgétaire vers la performance est de parvenir à mettre en place des systèmes institutionnels comportant des incitations adéquates pour les divers acteurs. Un équilibre satisfaisant entre discipline et flexibilité doit être recherché ; des mécanismes garantissant la transparence et la responsabilité doivent être instaurés ; l'ensemble de ces éléments devant permettre d'améliorer la performance du secteur public. Dans le même esprit, il apparaît plus nécessaire que jamais de réaliser davantage de concertation avec les autres acteurs intervenant en matière économique et financière, notamment la Banque Centrale et les banques, pour ce qui concerne la politique monétaire.

En effet, pour maîtriser les déséquilibres budgétaires et les perturbations monétaires pouvant en résulter, on ne peut faire l'économie d'une coordination des politiques budgétaire et monétaire dans la perspective d'une plus grande cohérence entre ces politiques, cohérence qui représente d'ailleurs un des objectifs premiers des politiques économiques, et qui a permis l'émergence d'un nouveau concept, le *policy mix*.

La politique financière de l'Etat et la politique monétaire interfèrent naturellement, ne serait ce que parce que les titres publics servent de support aux interventions de la politique monétaire, et parce que la politique de gestion de la dette publique n'est jamais monétairement ou économiquement neutre. Cette interdépendance doit être gérée de façon cohérente.¹³¹ Les perspectives d'évolution de l'économie peuvent appeler une croissance, à moyen terme, des disponibilités monétaires. Dans ce cas, la politique budgétaire doit fixer le déficit budgétaire à un niveau compatible avec les objectifs monétaires ainsi fixés.

Le cadre macro-économique et la nature des structures économiques et financières marocaines comme ceux de la plupart des pays en développement ne permettent pas aux politiques conjoncturelles d'avoir la même flexibilité que dans les pays développés. Il y a donc lieu de poursuivre le travail de préparation du cadre général par la mise en œuvre de réformes appropriées pour veiller ensuite à un dosage permettant la refonte progressive des instruments d'intervention. Pour cela, la programmation financière pluriannuelle permettrait d'améliorer la gestion des finances publiques, d'en maîtriser les incidences économiques, notamment sur la croissance, et d'assurer la maîtrise des implications des différentes modalités de financement du budget sur les circuits financiers dans leur ensemble. Elle devrait, pour cela, s'insérer dans une stratégie d'ensemble, dans laquelle devraient être prises en charge les corrélations et les liens de causalité entre les différents agrégats économiques et les divers compartiments de financement.

A défaut d'une planification à long terme qui serait difficilement opératoire, des perspectives à moyen terme pourraient être élaborées pour chaque grande mission de l'Etat et ce en cohésion avec la totalité du budget. Les redéploiements seraient alors être opérés afin de parvenir à un emploi plus optimal des moyens disponibles grâce à une meilleure définition des priorités.

¹³¹ P.Jaillet et J.M.Serre, Gestion de la dette publique et politique monétaire, in La dette publique en France, sous la direction de R.Hertzog, Ed. Economica, coll. Finances Publiques, Paris, 1990, P.481.

En effet, on conçoit mal que l'Etat renonce à toute planification, comme au lendemain du PAS, ou, tout au moins, n'en effectue qu'un usage marginal au moment où les grandes entreprises se dotent de directions du plan et de la stratégie. L'Etat devrait se doter d'un instrument stratégique chargé de penser l'avenir et notamment son propre rôle dans cet avenir. Mais pour être opposable à tous les opérateurs, cette programmation financière devrait être approuvée par le gouvernement et le parlement suivant la même procédure que la loi de finances. Dans le cas contraire, elle constituerait un simple catalogue d'actions et de mesures qui peuvent être bonnes, ambitieuses, bien définies ; mais qui auront de très faibles chances de réalisation.

Au niveau budgétaire, la planification à moyen terme se justifie par le fait que les arbitrages budgétaires effectués chaque année, souvent dans un climat conflictuel, ne permettent pas d'évaluer l'efficacité des dépenses publiques et d'effectuer, en conséquence, les concertations nécessaires. Comme il ressort d'une étude faite pour le sénat français, « si les responsables des principaux budgets publics connaissent plusieurs années à l'avance les moyens dont ils pourraient disposer, même stabilisés, ils pourraient mieux gérer leurs budgets en respectant les inéluctables disciplines budgétaires, et opérer les réformes nécessaires pour améliorer l'efficacité des interventions publiques, après avoir disposé du temps nécessaire pour les indispensables concertations avec les parties intéressées et notamment les partenaires sociaux. »¹³²

La programmation à moyen terme des dépenses publiques pourrait également effectuée dans le but de faciliter la détermination du rythme et du niveau de progression des recettes fiscales nécessaires pour les financer. Et le fait de lier les dépenses publiques aux projections de recettes fiscales oblige implicitement à fixer des normes en matière de déficit du secteur public. Des méthodes, permettant de déterminer le niveau soutenable de ce dernier, ont été mises en œuvre dans certains pays, comme le cas de *la marge du budget structurel* aux Pays Bas, le *budget cycliquement neutre* en Allemagne et *l'excédent de plein emploi* aux USA. Ces soldes ont été généralement formulées par référence au déficit à moyen terme nécessaire pour compenser l'excédent ou l'insuffisance d'épargne du secteur privé, la balance des paiements courants étant censée être équilibrée ou en situation de léger déficit.

Ainsi aux Pays Bas, « l'importance souhaitable du déficit budgétaire a été en principe estimée en fonction de l'excédent moyen d'épargne du secteur privé

¹³² Conseil Economique et Social, l'Endettement public, op.cité, P189.

tel qu'il devrait s'établir d'après les prévisions au cours du cycle économique »¹³³. En Allemagne, dans la stratégie financière à moyen terme élaborée par le conseil des experts économiques, « le niveau du déficit budgétaire *cycliquement neutre* est en principe fixé de manière que, compte tenu de la demande d'actifs émanant du secteur privé, la croissance de la dette publique permette aux pouvoirs publics d'absorber comme ils le souhaitent, une part déterminée de l'épargne privée à long terme, en émettant des emprunts à long terme (destinés à financer les investissements publics) proportionnés au déficit de haut niveau d'emploi prévu. »¹³⁴

L'Allemagne offre d'ailleurs l'exemple le plus achevé de programmation pluriannuelle des finances publiques. Dans ce pays, l'exigence d'une planification financière à moyen terme est inscrite dans la constitution et a été renforcée par la loi pour favoriser la stabilisation et la croissance de l'économie du 8 Juin 1967. « Le plan financier est élaboré au sein du conseil de planification financière qui associe le gouvernement, les länder et les autres collectivités locales, ainsi que la Bundesbank. »¹³⁵ Il s'agit d'un plan glissant et révisable en fonction de l'évolution économique. La programmation qu'il comporte est très détaillée, elle regroupe les dépenses en catégories fonctionnelles et par nature économique. Cette programmation financière à moyen terme a été un des instruments qui ont permis de reprendre le contrôle de l'évolution des finances publiques, malgré les lourdes charges de la réunification.

Au Canada, le Conseil du Trésor, constitué du Ministre des Finances et de quatre autres Ministres intervient dans des domaines variés tels que la politique administrative générale suivie par le Canada, l'organisation de la fonction publique, la gestion financière (notamment les prévisions budgétaires), les dépenses, les engagements financiers, les plans et programmes annuels de dépenses à long terme des départements ministériels¹³⁶. Et le Ministère des Finances de ce pays produit un plan budgétaire qui décrit la politique du gouvernement pour une année, son cadre économique et financier, les résultats des deux années antérieures et les perspectives pour les deux années suivantes¹³⁷.

¹³³ J.C.Chouraqui et R.Price, Stratégie financière à moyen terme: la coordination des politiques monétaires et budgétaires, OCDE. Document de travail N° 9 Juillet 1983.

¹³⁴ C.Chouraqui et R.Price, Stratégie financière à moyen terme, op cité.

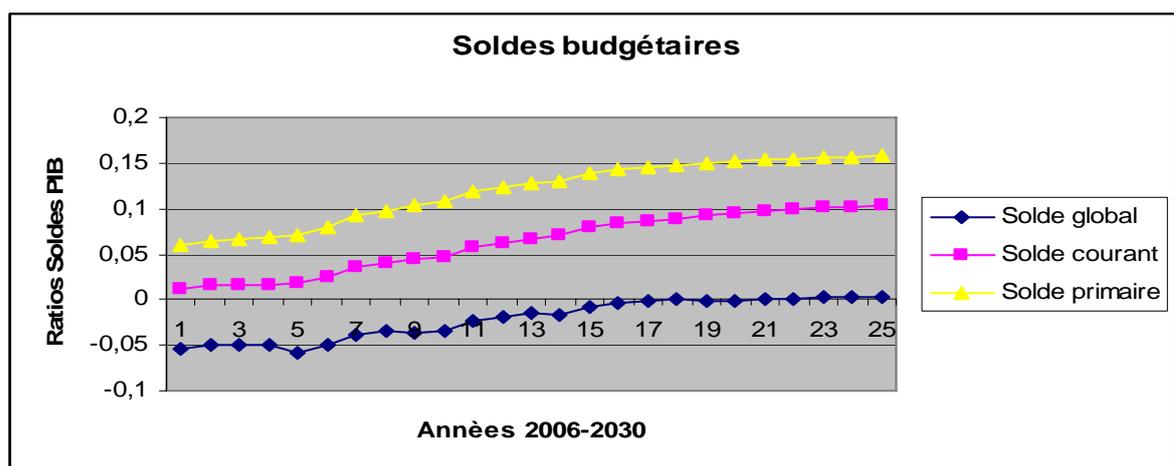
¹³⁵ Conseil Economique et Social, l'Endettement public, op. cité, P.190

¹³⁶ Loi sur l'Administration Financière du Canada, Chapitre F-10, Partie I.

¹³⁷ Ministère des Finances du Canada, Plan budgétaire, Déposé à la Chambre des communes par le ministre des Finances , l'honorable P. Martin, député, le 6 Mars 1996.

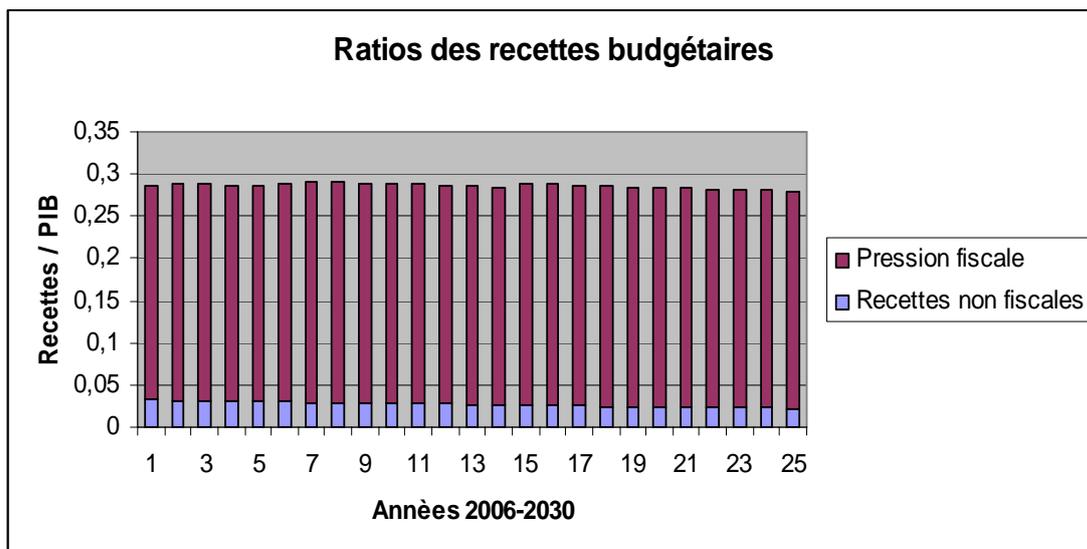
Notre pays pourrait tirer profit de la mise en œuvre de pratiques inspirées de ces expériences, dans la perspective d'un desserrement des contraintes budgétaires, ce qui nécessite la mise en œuvre d'actions en profondeur touchant les grandes masses budgétaires, aussi bien les recettes que les dépenses : i) au niveau des recettes, il faudrait examiner toutes les possibilités d'augmentation des recettes fiscales ne serait-ce que pour compenser la perte des recettes douanières, si on retient comme préalable la volonté de ne pas alourdir davantage la pression fiscale globale. Les axes à privilégier, à cet égard, concernent la remise en cause des nombreuses exonérations fiscales accordées et l'intégration d'une partie de l'informel et sa soumission à l'impôt ; ii) au niveau des dépenses, il est impératif de maîtriser le volume des dépenses ordinaires en vue de dégager une épargne budgétaire suffisante pour réaliser les dépenses d'investissement nécessaires à la mise à niveau. Cette maîtrise concerne d'abord la masse salariale qu'il s'agit de réduire à des niveaux proches de ceux des pays de même niveau de développement et du service de la dette qu'il faut comprimer au maximum.

Le déficit budgétaire pourrait alors être maîtrisé, comme il ressort du graphique ci-dessous, pour le rendre soutenable vers 2012, et permettre au pays, à compter de 2020, de réaliser un équilibre budgétaire, situation qui s'étendrait tout au long de la décennie suivante. L'épargne publique substantielle, qui atteindrait alors le dixième du PIB, au terme de la période prospectée, pourrait participer, de manière significative, au financement de l'investissement.



Mais la réalisation de cette situation ne pourrait faire l'économie d'une légère progression de la pression fiscale, comme il ressort du graphique ci-dessous, progression qui gagnerait cependant à être réalisée non point par des augmentations des taux d'imposition, mais par l'amélioration de la productivité du système fiscal. Actuellement, le débat sur la nécessité d'une nouvelle réforme

fiscale est remis au devant de la scène. L'essentiel des idées dont le bon sens est unanimement admis converge vers la thèse selon laquelle la pression fiscale étant déjà très élevée, il ne reste plus qu'à agir sur les éléments tabous du système, c'est à dire, la fraude et l'évasion fiscales, ou encore sur les facteurs à l'origine de l'érosion de certains impôts à savoir, la multiplication des exonérations dans le cadre de la politique fiscale d'incitation à l'investissement. Et de l'avis même des experts du FMI, l'exonération généralisée du secteur agricole devrait être revue dans le sens d'un ciblage plus approprié (petits agriculteurs, gros agriculteurs, zones irriguées, zones bour).

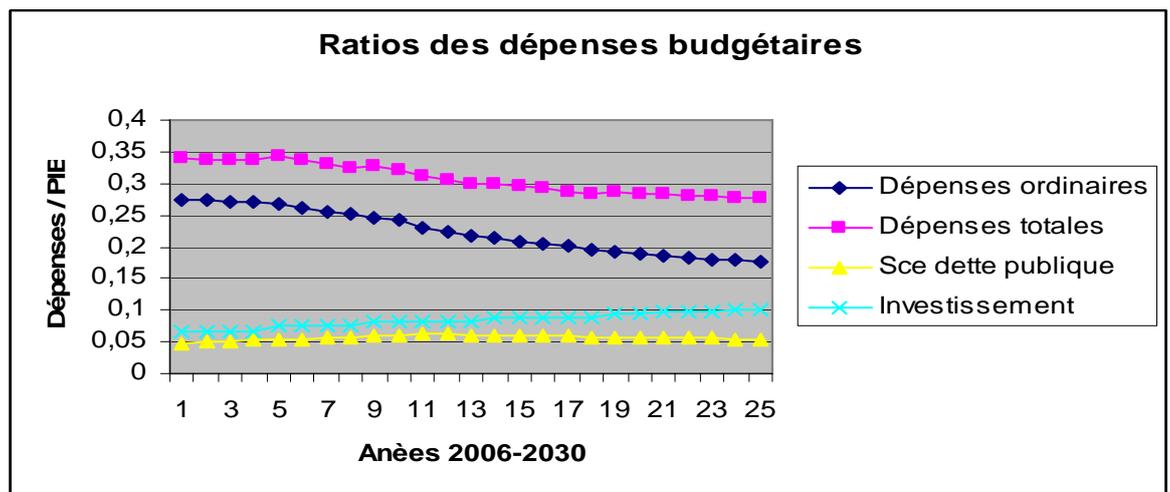


Le redéploiement fiscal peut être difficilement réalisé sans l'intégration du secteur informel dans le champ de l'impôt. Si ce secteur échappe encore à tout cadre légal, il emploie tout de même un nombre considérable de personnes. L'allègement de la pression fiscale revendiqué par le secteur organisé et la compensation du manque à gagner fiscal, suite au démantèlement progressif des tarifs douaniers, peut se faire en cernant ce secteur de l'économie. Le commerce informel, qui fait vivre une population nombreuse, apparaît comme une forme de régulation à la fois économique et sociale de la crise. La sédentarisation de ces activités dans le sens de la réglementation de l'existant et l'acceptation d'une dose d'économie souterraine comme prix d'un programme fiscal acceptable constitue une solution sociale et fiscale.

La réduction de la charge fiscale devrait donc être recherchée par la simplification et l'allègement du régime fiscal, l'ouverture de nouveaux centres de gestion et de comptabilités agréés et l'adoption d'un projet de comptabilité

simplifié, l'objectif étant d'inciter les commerçants à tenir une comptabilité pour intégrer un régime formel d'imposition.

L'exécution d'objectifs sociaux devrait alors être recherchée au moyen de programmes de dépenses directes, où il est question d'efficacité et de transparence au lieu et place des avantages fiscaux. De même, les principes d'efficacité et de neutralité justifieraient de simplifier la législation et la réglementation fiscales au lieu d'accorder des avantages fiscaux ciblés.



Au niveau des dépenses, la maîtrise des charges ordinaires, notamment grâce à celle de la masse salariale, suite à la réduction des effectifs consécutive aux départs anticipés à la retraite et à limitation des recrutements de remplacement des départs normaux à la retraite, permettrait de réduire, dans ce scénario, à compter de 2012, la part des dépenses dans le PIB, en dépit d'une légère progression de celle de l'investissement, et, suite à une stabilisation de la part revenant au service de la dette, comme le montre le graphique ci-dessous.

Concernant les charges de la dette, si la part revenant au service de la dette extérieure a été réduite grâce à l'effort de remboursement et à l'introduction des méthodes de gestion active le véritable défi des années à venir concernera la gestion de la dette intérieure. S'agissant de la gestion active de la dette extérieure, force est de constater qu'après les résultats satisfaisants obtenus dans ce domaine, les opportunités de mettre en œuvre de nouvelles opérations deviennent de plus en plus rares. En effet, les marges permises par le Club de Paris dans le domaine de la conversion de la dette en investissements privés ont été épuisées auprès de nos principaux bailleurs de fonds bilatéraux, la France et l'Espagne, alors que certains pays refusent la conversion en

investissements privés comme l'Italie, et que d'autres sont réticents comme l'Allemagne, la Belgique ou le Royaume Uni.

La dette vis-à-vis des bailleurs de fonds multilatéraux et régionaux étant, par définition, maintenue par les créanciers en dehors du champ de la conversion, le remboursement par anticipation demeure toujours possible pour ces créanciers. Néanmoins, les conditions contraignantes de remboursement, dans le cas de la BEI par exemple, rendent l'opération moins intéressante. De plus, le fait que la dette extérieure marocaine est essentiellement publique, à moyen et long terme, et assortie de taux d'intérêt relativement bas, réduit l'intérêt des opérations de remboursement par anticipation et de conversion en investissements privés, et limite donc les possibilités de sa gestion active.

Le Maroc devra, cependant, continuer à chercher auprès de ses créanciers la conversion de la dette en investissements publics quitte à proposer des solutions innovantes du type de celles qui visent à faire de ces mécanismes un moyen de cofinancement des projets réalisés par les entreprises des pays concernés. Dans le domaine de la conversion de la dette publique en investissements privés, il faut continuer à exiger des taux de redénomination de la dette plus importants que ceux acceptés jusqu'ici pour la dette commerciale étant donné que la dette publique est concessionnelle.

Néanmoins, le plus grand chantier en matière de dépenses demeure la révision et la mise à niveau des modalités de gestion, lesquelles ont connu une lente évolution. Les procédures et le cadre comptable sont restés archaïques et entachés de lourdeurs. La quantification des effets des projets publics tient rarement compte des facteurs de blocage d'ordre institutionnel, qui empêchent leur réalisation dans les délais prévisionnels. Il en a notamment résulté de faibles taux d'exécution des dépenses, notamment au niveau des Ministères à compétence sociale tels que ceux de la santé publique, de l'éducation nationale et de la culture.

La lourdeur des procédures budgétaires entraîne notamment l'allongement des délais de traitement des dossiers par les directions administratives des Ministères, puis, par les organes de contrôle, ce qui se répercute sur les délais de paiement des entreprises, qui, pour faire face à leurs besoins en fonds de roulement, sont obligées de recourir au crédit bancaire, recours qui alourdit leurs charges, renchérissant par là les prix applicables aux commandes publiques. Des économies substantielles peuvent être réalisées par la puissance publique sur de telles acquisitions. Les économies qui seraient

réalisées dans ce cadre, pourraient être employées dans d'autres interventions de l'Etat.

Dans tous les cas, la réforme des procédures devra nécessairement être envisagée dans la perspective de l'entrée en vigueur dans la ZLE euro méditerranéenne. L'ouverture sur les pays de ladite zone permettra à leurs entreprises de soumissionner aux marchés publics lancés par l'Etat marocain. La compétitivité des entreprises de ces pays pourrait les habiliter à briguer les marchés publics marocains et donc à en priver les entreprises marocaines.

Ainsi, l'amélioration des procédures budgétaires permettrait de gagner plusieurs points de pourcentage sur les dépenses de matériel et d'investissement, car, actuellement, pour se prémunir contre les délais requis par la préparation, le lancement, la passation puis l'exécution des commandes publiques, les entreprises gonflent les prix applicables à ces commandes. Une réforme des procédures permettrait donc de réduire les prix des biens et services concernés et de réaliser, ce faisant, des économies non négligeables.

Par ailleurs, une meilleure lisibilité des dépenses publiques doit être recherchée par la mise en place d'un appareil statistique offrant, dans des délais réduits, une vue synthétique et harmonisée des comptes publics, assurant une meilleure connaissance de la situation actuelle et facilitant les prévisions à moyen et long terme. Dans ce cadre, une attention particulière devrait être accordée à la consolidation des comptes publics. Cette consolidation répond d'une part à la nécessité pour les pouvoirs publics de disposer des informations nécessaires pour un meilleur suivi des indicateurs de gestion des finances publiques ; et d'autre part à l'obligation de la production de l'information économique et financière, conformément aux normes en vigueur sur le plan international.

La consolidation des comptes du secteur public doit porter sur les opérations de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics à caractère administratif et des organismes de prévoyance sociale. Elle consiste en une intégration des opérations de ces intervenants dans le cadre d'une situation agrégée retraçant les recettes effectives prélevées sur l'économie nationale, les dépenses réelles injectées dans le circuit économique ainsi que les opérations de financement y afférentes.

Les opérations de l'Etat correspondent aux recettes et aux dépenses effectuées dans le cadre du budget général de l'Etat, des budgets annexes, des comptes spéciaux du Trésor et des SEGMA. Celles des collectivités locales et

des autres composantes du secteur public correspondent, pour leur part, à leurs recettes et à leurs dépenses exécutées dans le cadre de leurs budgets respectifs. L'existence d'opérations de transferts, aussi bien internes à chacune de ces composantes du secteur public, qu'entre lesdites composantes, a pour conséquence un gonflement des masses globales de recettes et de dépenses, que seule une consolidation des comptes permettra d'éviter.

Par ailleurs, les comptes de l'Etat et des administrations sont encore trop rudimentaires. Les amortissements, les provisions, les charges payées d'avance ou à payer n'apparaissent pas. La vérité et la clarté n'y trouvent pas leur compte. Aussi serait il nécessaire de mettre en œuvre le nouveau plan comptable de l'Etat et de veiller à ce qu'il soit finalisé de sorte à en faciliter l'intégration dans les comptes de la nation.

La bonne tenue de ces derniers, mais également les nécessités du pilotage des finances publiques militent en faveur d'une opérationnalisation des classifications économique et fonctionnelle introduites, depuis 1989, dans la nomenclature budgétaire mais n'apparaissant ni au niveau des situations d'exécution de la loi de finances, ni à celles des tableaux de bord par lesquels les Ministères suivent la consommation de leurs crédits budgétaires.

Dernier élément de ces réformes d'accompagnement du troisième scénario l'optimisation de la gestion de la trésorerie publique. Cette optimisation suppose l'adhésion, voire l'implication de l'ensemble des autorités qui interviennent directement ou indirectement dans l'institution, l'assiette et la perception des recettes ainsi que dans l'exécution des dépenses. Elle requiert l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de la coordination de l'information entre les différents acteurs impliqués dans cette gestion et la mise en place d'un outil performant de prévision et de mécanismes de concertation à même de permettre aux parties impliquées dans cette gestion de prévoir les flux de trésorerie et de pouvoir agir sur la périodicité des recettes pour en accélérer l'encaissement et sur celle des dépenses pour en différer le paiement. Une gestion efficace de la trésorerie publique suppose donc une concertation et une coordination des actions de l'ensemble des intervenants qui agissent, directement ou indirectement, sur la trésorerie publique.

Au niveau des recettes, il faudrait veiller à l'étalement sur l'ensemble de l'année des encaissements dont la perception n'obéit pas à une périodicité prévue par la législation fiscale. Ce réaménagement devrait porter sur les impôts établis par voie de rôle, dont l'émission devrait être plus régulière et couvrir l'ensemble de l'année. Il porterait sur le produit des monopoles dont le versement pourrait

être effectué sur la base d'acomptes, et sur les emprunts extérieurs dont la mobilisation devrait être étalée sur l'année.

Au niveau des charges, il faudrait veiller à ce que les dépenses de transfert et les subventions soient effectuées en plusieurs tranches couvrant toute l'année sur la base d'une périodicité fixée et connue d'avance. Cette périodicité pourra être arrêtée en concertation avec les organismes bénéficiaires au début de l'année. L'exécution des dépenses de matériel et d'investissement doit, pour sa part, être entamée dès l'entrée en vigueur de la loi de finances, et réalisée conformément à des ratios mensuels sur lesquels les départements dépensiers devraient s'engager au début de chaque année budgétaire. Le projet de gestion intégrée des crédits devrait, pour sa part, prévoir la mise en place d'un suivi automatisé de la consommation des crédits, des engagements, des émissions et des règlements. Ce système rendra encore plus efficiente la gestion de la trésorerie publique.

Au niveau du service de la dette, les dates d'échéance des emprunts devront être fixées afin d'éviter les concentrations des charges y afférentes et permettre ainsi une meilleure répartition du poids du service de la dette sur l'ensemble de l'année.

Enfin, suite à l'entrée en vigueur des nouveaux statuts de Bank al Maghrib, qui proscrivent tout financement du Trésor par cette institution, le dispositif de gestion de la trésorerie publique devrait être complété par l'émission de bons du Trésor à très court terme, de 1 à 7 jours, sur le marché interbancaire, pour faire face aux besoins de trésorerie temporaires, et par la possibilité pour le Trésor de placer ses excédents, ce qui permettrait d'en faire un acteur du marché et de rendre plus active la gestion de la trésorerie publique.