



NOTE INTRODUCTIVE POLITIQUE BUDGÉTAIRE AU MAROC : DIAGNOSTIC ET DÉFIS

Par

Tounsi Said, Enseignant-chercheur en économie, Université Mohammed V
Rabat - Agdal

et

El Mokri Karim, Senior Economist, OCP Policy Center.

La question du retour en force de la politique budgétaire ne fait pas débat uniquement en Europe. Elle intéresse à plus d'un titre notre pays. Si en Europe les controverses opposent les tenants de la règle de l'équilibre budgétaire structurel aux contestataires des politiques restrictives en contexte de chocs financiers et récessifs majeurs, au sud de la méditerranée la politique budgétaire est prise en tenaille entre les multiples exigences économiques et sociales et la contrainte de la soutenabilité.

1.1. Fragilité des performances budgétaires réalisées

À la veille du PAS, le déficit budgétaire s'est établi à 14 % du PIB entraînant un recours massif à l'endettement extérieur qui a débouché au bout du compte sur une situation de cessation de paiement. Le redressement des finances publiques de 1983 à 1992 s'est traduit par un recul du déficit de 9,2 % à 2,2% du PIB. Dans la foulée, même si la structure de financement du déficit du Trésor s'est profondément modifiée au profit des sources de financement internes, le poids de l'endettement extérieur dans la dette totale du Trésor restait prépondérant (67%).

Entre 1993 et 2008, les finances publiques ont dégagé de manière structurelle des déficits budgétaires qui sont soit atténués soit accentués par la succession de facteurs conjoncturels (la sécheresse, les recettes de privatisation, l'opération de départ volontaire et les fluctuations des prix des matières premières). A partir de 2009, force est de constater que les déficits budgétaires ont connu une aggravation continue jusqu'à 2012, sous l'effet de la conjoncture économique internationale.

Parallèlement, les déséquilibres budgétaires au Maroc ont contribué au creusement du déficit du compte courant, engendrant ainsi une situation de « déficits jumeaux ». Entre 1980 et 2014, Le coefficient de corrélation s'établit à 0,65 entre ces deux agrégats évalués en milliards de dirhams et à 0,49 exprimées en pourcentage du PIB¹.

En effet, la croissance axée sur le dynamisme de la demande intérieure des années 2000, impulsée par une politique budgétaire favorable à la consommation (augmentation des salaires, poids des dépenses de compensation...), a eu pour effet non seulement l'élargissement du déficit budgétaire, mais a contribué aussi à dégrader le solde du compte courant.

Le recours à la technique de causalité au sens de Granger a permis² de préciser l'existence d'une relation de causalité unidirectionnelle du besoin de financement du Trésor vers le solde du compte courant.

En dépit des efforts fournis depuis plus de quatre décennies en matière de maîtrise des déficits, ce sont surtout les sources de financement exceptionnelles qui continuent de rythmer l'évolution des soldes budgétaires au Maroc.

De 1983 à 1999, les autorités budgétaires ont recouru à la constitution d'arriérés, au rééchelonnement de la dette extérieure, aux privatisations, aux amnisties fiscales, tout en profitant des dons et durant certaines périodes du différentiel du prix du pétrole. Les modalités de gestion budgétaire revêtent actuellement de nouvelles formes dont notamment les coupes budgétaires dans les dépenses d'investissement³, la gestion des reports de crédit et la manipulation des CST.

1.2. La fragilité de la performance budgétaire est corroborée par l'analyse rétrospective de la soutenabilité budgétaire.

Les approches basées sur les tests de stationnarité du déficit budgétaire et de la dette du Trésor⁴ plaident en faveur d'une soutenabilité faible de la politique budgétaire entre 1980 et 2013. Pour leur part, les différents tests de cointégration proposés dans la littérature (Trehan et Walsh, Bohn, Quintos, Ahmed et Rogers) indiquent pour le cas du Maroc entre 1980 et 2013, une soutenabilité budgétaire faible. Autrement dit, la politique budgétaire au Maroc était faiblement soutenable avec un ratio de la dette non stationnaire qui imposerait une inflexion du niveau des dépenses et/ou un relèvement du taux de prélèvements obligatoires à moyen terme.

(1). Mokhtar Benlamine (2015), "Les déficits jumeaux au Maroc du mythe aux réalités : quelles implications pour l'économie marocaine".

(2). Mokhtar Benlamine (2015). Op-cit

(3). Gel d'une partie du budget d'investissement, soit 15 MMDH en 2013 par décret du chef du gouvernement n°2-13-285 relatif à la coupe d'une partie des crédits d'investissement.

(4). Exprimés en valeur et en pourcentage du PIB.

1.3. La politique budgétaire en termes de réaction au cycle économique

L'appréciation de la politique budgétaire peut être approchée en termes de réaction au cycle économique. Dans les pays en voie de développement la politique budgétaire a souvent été qualifiée de sous-optimale, une caractéristique attribuable au fait que, pendant des années, la plupart de ces économies ont adopté des politiques budgétaires pro-cycliques. Les dépenses publiques avaient, en effet, tendance à augmenter en période d'expansion et à se contracter en période de récession. Cette caractéristique a été abordée par plusieurs auteurs dans la littérature empirique (Gavin et Perotti (1997)⁵, Tornell et Lane (1999)⁶, Catao et Sutton (2002)⁷, Kaminsky et al (2004)⁸, Ilzetski et Végh (2008)⁹).

Ce comportement est à l'opposé de ce qui est généralement observé dans les pays avancés qui, pour leur part, poursuivent une politique plutôt contra-cyclique. L'avantage d'une orientation contra-cyclique réside dans sa capacité à stabiliser ou lisser le profil de l'activité économique, contrairement aux politiques pro-cycliques dans les pays en voie de développement et émergents qui, au contraire, contribuent à l'amplification des phases d'expansion et de récession.

Plusieurs travaux de recherche ont fourni un certain nombre d'explications à la pro-cyclicité de la politique budgétaire, et qui s'avèrent plutôt complémentaires que concurrentes. L'une d'entre elles est relative à la capacité d'emprunt des gouvernements qui a tendance à augmenter en périodes de boom et à diminuer en phase de récession et de crise en raison notamment du renchérissement du coût de l'emprunt. Cette contrainte limite ainsi les marges des pays pâtissant d'une conjoncture défavorable pour engager une politique budgétaire contra-cyclique, les amenant in fine à réduire leurs dépenses publiques. En plus de cet argument d'ordre économique, il existe également des explications qui ont davantage un aspect institutionnel et politique ; le problème de myopie des gouvernements constitue une des justifications politiques de la pro-cyclicité des politiques budgétaires, dans le sens où les gouvernements, accordant une grande importance à la probabilité d'être réélus, ont tendance à réduire les impôts et taxes ou à augmenter les dépenses négligeant ainsi, dans une certaine mesure, les effets négatifs sur la stabilité

(5). Gavin, Michael and Roberto Perotti (1997). "Fiscal Policy in Latin America," in Bernanke, Ben and Rotemberg, Julio, NBER Macroeconomics Annual 1997, Cambridge, MA: MIT Press.

(6). Tornell, Aaron and Philip Lane (1999) "Voracity and Growth" *American Economic Review*, 89: 22-46.

(7). Catao, Luis A. and Bennett W. Sutton (2002). "Sovereign Defaults: The Role of Volatility," IMF Working Papers 02/149, International Monetary Fund.

(8). Kaminski, Graciela, Carmen Reinhart, and Carlos Végh (2004) "When it Rains it Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies" in Mark Gertler and Kenneth Rogoff (eds) NBER Macroeconomic Annual 2004, Cambridge, MA: MIT Press.

(9). Ethan Ilzetski & Carlos A. Végh, 2008. "Procyclical Fiscal Policy in Developing Countries: Truth or Fiction?," NBER Working Papers 14191, National Bureau of Economic Research, Inc.

macroéconomique à moyen et long termes (Rogoff et Siebert 1988¹⁰, Rogoff 1990¹¹).

Le problème dit de « Common pool » constitue une autre explication possible de la pro-cyclicité des dépenses publiques, dans la mesure où chaque groupe d'intérêt ou entité qui dépense voudrait maximiser sa propre utilité sans tenir compte des restrictions budgétaires générales ni de la multiplicité des demandes de dépenses émanant des autres entités concurrentes (Drazen 2004¹², Debrun et Kumar 2007¹³). En outre, en période d'expansion du cycle économique, le problème du Common pool se pose avec plus d'acuité étant donné que la concurrence sur les ressources budgétaires en commun s'intensifie, engendrant ainsi une progression importante des dépenses et du déficit. Il s'agit de « l'effet de voracité budgétaire » avancé par Tornell et Lane (1999).

L'ensemble de ces explications d'ordre politique reflètent l'existence d'une relation étroite entre qualité des institutions et cyclicité des politiques budgétaires. Cette hypothèse qui ressort empiriquement (Frankel et al, 2011¹⁴) via une corrélation négative entre la qualité des institutions et la pro-cyclicité de la politique budgétaire. L'expérience du Chili constitue une illustration de cette relation étant donné que depuis le début des années 80, ce pays a connu une amélioration notable de ses institutions, parallèlement à un processus de transition d'une politique budgétaire pro-cyclique à une orientation contra-cyclique (Frankel, 2011).

La relation politique budgétaire et cycle économique au cours des 15 dernières années a connu un changement significatif. En effet des études récentes (Frankel et al, 2011) ont montré que sur un échantillon de 94 pays développés et en voie de développement, moins de 10% des pays en voie de développement inclus avaient une politique budgétaire contra-cyclique entre 1960 – 1999. Ce pourcentage est par contre passé à près de 35% sur la période 2000 – 2009, témoignant ainsi d'une transformation continue de la politique budgétaire dans les pays émergents et en développement, vers une approche contra-cyclique.

La crise internationale récente a été riche en enseignements quant à l'identification de certains facteurs déterminants de l'efficacité de la réaction de la politique budgétaire durant les épisodes de récession sévères. Des analyses de l'OCDE ont fait ressortir que des pays qui souffraient lors du déclenchement de la crise, de déficits budgétaires élevés ont été contraints de suivre une politique pro-cyclique restrictive. En revanche, les pays qui, au départ étaient dans une situation budgétaire

(10). Rogoff, Kenneth and Ann Siebert (1988), "Elections and Macroeconomic Policy Cycles", *Review of Economic Studies*.

(11). Rogoff, Kenneth (1990) "Equilibrium Political Budget Cycles" *American Economic Review*.

(12). Drazen, A. (2004): "Fiscal Rules from a Political Economy Perspective", in G. Kopits (ed.), *Rules-based Fiscal Policy in Emerging Markets*, Palgrave Macmillan.

(13). Debrun, Xavier and Manmohan Kumar (2007), "The Discipline-Enhancing Role of Fiscal Institutions: Theory and Empirical Evidence," *IMF Working Paper 07/171* (Washington, DC: International Monetary Fund).

(14). Jeffrey Frankel, Carlos A. Vegh, Guillermo Vuletin (2011), "Fiscal policy in developing countries: Escape from procyclicality".

confortable, ont pu engager des mesures contra-cycliques d'impulsion budgétaire durant la crise. Dans le même sens, des études empiriques indiquent que dans les pays ayant des déficits budgétaires élevés, les politiques budgétaires sont moins réactives lors des phases de récession, qu'elles ne le sont dans les pays à déficit limité ou à surplus budgétaire (Egert, 2010¹⁵). De même, il a été démontré que la politique budgétaire devient plus efficace lorsque le ratio de la dette par rapport au PIB est faible (Rohn, 2010¹⁶). Il semble ainsi que ces résultats empiriques mènent, in fine, à une conclusion commune, à savoir que tout pays qui désire accroître l'efficacité de sa politique budgétaire durant les récessions sévères doit constituer des réserves ou des coussins de sécurité en période d'expansion de l'activité économique et veiller à la soutenabilité de sa dette à moyen et long termes.

L'efficacité de la politique budgétaire dans les pays optant pour des règles budgétaires explicites plutôt qu'une approche discrétionnaire, dépend en grande partie du choix du type de règles à adopter. Ces règles peuvent porter sur les flux (règles en termes de dépenses, de recettes, ou bien d'équilibre budgétaire) ou plutôt des règles en termes de stocks (ratio de dette publique). La tendance observée au cours des années est qu'il y a de plus en plus de pays qui s'orientent vers une combinaison de ces deux types de règles (Agénor, 2015¹⁷). En plus, pour garantir une certaine efficacité de la politique budgétaire dans des pays en voie de développement où le budget dépend fortement de revenus des ressources naturelles, il est recommandé de combiner entre règles budgétaires et fonds de stabilisation (Agénor, 2015). Ces derniers peuvent être alimentés par les recettes des exportations de matières premières lors des phases de hausses exceptionnelles de leurs prix.

Le Maroc en tant que pays en voie de développement ne fait pas exception à la règle quant à la relation politique budgétaire – cycle économique. En d'autres termes, la politique budgétaire au Maroc est en moyenne pro-cyclique, d'après les résultats empiriques d'une étude de Baddi (2015)¹⁸ sur la période 1970-2012. En l'absence d'études traitant des facteurs explicatifs de la pro-cyclicité de la politique budgétaire au Maroc, les faits stylisés de l'économie nationale permettent déjà d'émettre des hypothèses sur le sujet ; en effet, l'absence de comportement contra-cyclique de la politique budgétaire au Maroc peut être le résultat combiné de plusieurs éléments discutés ci-haut. Tout d'abord, après l'accentuation de la situation d'endettement vers la fin des années 70, le Maroc a été contraint à adopter le PAS durant les années 80, afin de réduire la demande et rétablir les équilibres macroéconomiques, ce qui s'est traduit par une politique budgétaire restrictive et moins de marges pour engager des actions contra-cycliques. La quête des équilibres budgétaires a été également un obstacle à la contra-cyclicité de la politique budgétaire au Maroc au

(15). Egert, B. (2010), «Fiscal Policy Reaction to the Cycle in the OECD: Pro- or Counter-cyclical?», OECD Economics Department Working Papers, No. 763, OECD Publishing, Paris.

(16). Röhn, O. (2010), "New Evidence on the Private Saving Offset and Ricardian Equivalence", OECD Economics Department Working Papers, No. 762.

(17). Pierre-Richard Agénor (2015), "Règles budgétaires et soutenabilité des finances publiques", Policy Paper 15/17, OCP Policy Center, Rabat.

(18). Baddi Hicham (2015). "La réaction de la politique budgétaire au cycle économique au Maroc".

cours de la période récente, en particulier à partir de 2009, avec la dégradation du solde budgétaire du pays. En effet, la discipline macroéconomique exigée par le FMI via la LPL et le souci de maintenir des déficits budgétaires et niveaux de dette soutenables pour garantir un financement à meilleur coût, sont autant d'éléments qui empêchent la contra-cyclicité des dépenses publiques durant la période récente. En outre, une des questions qu'il conviendrait de se poser est dans quelle mesure la thèse de la myopie des gouvernements s'applique-t-elle au cas du Maroc ? En d'autres termes, la pro-cyclicité de la politique budgétaire au Maroc serait-elle due en partie au fait que les gouvernements se soucieraient davantage de leur probabilité de réélection. Une telle hypothèse requiert des arguments empiriques pour la vérifier pour le cas du Maroc. Enfin, la relation politique budgétaire – politique monétaire au Maroc pourrait avoir constitué une contrainte supplémentaire qui aurait pu réduire les marges du gouvernement pour engager une politique contra-cyclique. En effet, les résultats de l'étude de Lahlou (2015)¹⁹ montrent que le fonctionnement du mix politique budgétaire / monétaire suit un comportement d'équilibre stratégique. En d'autres termes, les deux politiques agissent selon une certaine coordination en essayant de réaliser simultanément, une diminution de la volatilité de la croissance et un maintien de la stabilité des prix et de l'ancrage des anticipations inflationnistes des agents. Cette coordination peut ainsi constituer, dans certains cas, une contrainte supplémentaire à l'adoption d'une politique budgétaire contra-cyclique au Maroc.

En termes d'enseignements, la quête d'optimalité vers une politique budgétaire contra-cyclique au Maroc devrait pousser les policy-makers à réfléchir à l'opportunité d'adopter des règles budgétaires combinant des cibles en termes de flux et de stock de dette, afin de concilier entre les équilibres à court et à long termes. Parallèlement, le Maroc pourrait gagner en termes d'efficacité de sa politique budgétaire s'il optait pour la mise en place d'un Fonds de stabilisation qui serait alimenté, notamment, par les recettes exceptionnelles des exportations de phosphates (Agénor, 2015).

1.4. Indicateurs d'orientation de la politique budgétaire.

Le passage en revue des développements budgétaires durant les deux dernières décennies en utilisant les indicateurs d'orientation budgétaire, permet de faire ressortir un découpage temporel bien identifié de l'évolution de la politique budgétaire. Ces indicateurs peuvent aider à apporter une information supplémentaire à la simple observation du déficit total. Il en découle la possibilité d'affiner le diagnostic sur l'état des finances publiques et en particulier de savoir ex post si la réduction du déficit observé est due plutôt à des mesures structurelles ou simplement à une conjoncture favorable.

(19). Lahlou kamal (2015), "Analyse des interactions entre la politique budgétaire et la politique monétaire au Maroc".

Le travail de Akboul et Ragbi²⁰ précise que pour le cas du Maroc, la composante structurelle explique largement l'évolution du solde budgétaire. L'assainissement budgétaire est imputable, en grande partie, à la composante structurelle du solde budgétaire qui est passée de -11,9% à +0,9% du PIB potentiel entre 1981 et 1999. Hors éléments exceptionnels, la décomposition du solde budgétaire indique une dégradation du solde structurel sur la période 2000-2004 et une amélioration entre 2005 et 2008 vu l'exclusion des éléments qui ont caractérisé ces deux périodes (35,5 milliards de dirhams de recettes de privatisation et 21,4 milliards de dirhams au titre des charges exceptionnelles précitées). La prise en considération de la réponse cyclique des différentes recettes fiscales à l'écart de production et de l'effet de décalage entre la base taxable et la recette effective n'affecte que légèrement l'évaluation du solde structurel.

Douira (2014)²¹, a identifié deux cycles, celui de 1995 à 2002 et de 2003 à 2011. Le premier a connu des conditions économiques défavorables, soit un output gap négatif. Le déficit budgétaire a été constitué des deux tiers par une composante conjoncturelle et pour un tiers de celle structurelle. Le deuxième cycle a de son côté, été assorti de conditions économiques favorables avec un output gap positif et un déficit budgétaire constitué majoritairement de la composante structurelle. Il semble évident que durant ces années, le Trésor a pu réduire certaines vulnérabilités budgétaires tout en enregistrant un déficit structurel plus élevé. Cette situation révèle donc une aggravation de la situation sous-jacente des finances publiques.

1.5. La politique budgétaire est prise en tenaille entre les multiples exigences économiques et sociales et la contrainte de la soutenabilité.

1.5.1. La contrainte économique et sociale

Les choix opérés par les pouvoirs publics depuis 2012 en matière de politique budgétaire, notamment, les coupes budgétaires dans les dépenses d'investissement, la gestion des reports de crédit, la manipulation des arriérés et des CST sont censés développer un certain nombre d'ondes favorables à la maîtrise du déficit budgétaire. Néanmoins il est tout aussi important d'examiner l'impact de ce choix, non seulement en termes d'allocation mais aussi et surtout en termes de redistribution, sur les inégalités de revenus et le bien-être des populations. En effet, le pays se doit de satisfaire les exigences économiques et sociales qui supposent, la réalisation à une cadence supérieure, des infrastructures de base nécessaires, la mise en place de zones industrielles, le renforcement de la formation professionnelle, la mise en œuvre d'instruments financiers susceptibles de faciliter l'accès de l'entreprise à un

(20). Akboul et Ragbi (2015), "Evaluation de l'orientation de la politique budgétaire au Maroc", Direction des Etudes et des Prévisions Financières, Ministère de l'Economie et des Finances – Maroc.

(21). Douira tarik (2014), "Evaluation de l'orientation de la politique budgétaire au Maroc".

financement adéquat et l'urgence dans l'exécution de certaines dépenses sociales pour venir à bout des fragilités dans les domaines de l'éducation, du chômage des jeunes, de la protection sociale, des inégalités territoriales, ainsi que la promotion de bonne gouvernance de la politique publique en matière d'action sociale et de solidarité.

Du côté des recettes, le volet redistributif du budget peut être analysé du point de vue de la contribution de la fiscalité à la réduction des inégalités de revenu et de la pauvreté. Le système fiscal marocain reste caractérisé par (i) une pression fiscale stable dont le seuil de 24% peut permettre une croissance économique soutenue²², mais qui demeure focalisée sur un « triangle de contribuables » fort limité (consommateurs, salariés et un nombre restreint d'entreprises) ; (ii) une structure encore marquée par le primat des impôts indirects frappant la consommation ; (iii) des taux de couverture des dépenses publiques en dégradation en raison notamment de l'importance des charges incompressibles de l'Etat surtout la masse salariale; (iv) une faible élasticité par rapport au PIB et en baisse tendancielle (v) des dépenses fiscales « inefficaces et inéquitables » qui amputent leurs rendement ; (vi) une très faible contribution à la réduction des inégalités régionales.

En matière de dépenses et leur impact socio-économique, l'évolution historique de la politique budgétaire au Maroc montre qu'au lendemain de l'indépendance et jusqu'en 1977, le pays avait besoin de restructurer son économie pour faire face aux impératifs de croissance, les dépenses publiques d'investissement ayant connu une progression conséquente sous l'effet du renchérissement éphémère des prix des phosphates. Le choc pétrolier, les effets dépressifs de la sécheresse et le retournement de la conjoncture financière internationale ont précipité le pays dans une grave crise 'endettement entraînant l'intervention des instances financières internationales et l'adoption d'un PAS. La mise en œuvre de ce programme de redressement et d'assainissement des dépenses de l'État s'est traduite par la contraction des dépenses publiques notamment celles de l'investissement et le rétablissement des équilibres macro-économiques. Enfin, la phase post-rééchelonnement s'est focalisée sur la préservation des acquis de l'assainissement et donc de consolidation des fondamentaux. La réduction du déficit budgétaire a limité la progression rapide de la dette publique et les charges relatives à son remboursement et à sa rémunération. Dans le même ordre d'idées, 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. De même, durant cette période, les autorités budgétaires, dans le but de stabiliser la masse salariale en pourcentage du PIB ont lancé en 2005 le programme de départ volontaire et ont mis en application une nouvelle politique de rationalisation de la gestion des ressources humaines visant l'augmentation du rendement du secteur public.

(22). Ramdaoui Abdalilah et Afifi mehdi (2015), "Pression fiscale optimale et croissance économique au Maroc".

Durant ces dernières années, force est de constater qu'en dépit d'un certain renforcement du poids des dépenses d'investissement dans les dépenses publiques totales, celles-ci restent dominées par les dépenses de fonctionnement notamment la masse salariale et les charges de compensation. Le système de compensation au Maroc n'a pas réussi à atteindre ses objectifs dans la mesure où il n'a pas pu ériger les couches les plus défavorisées au rang de ses premiers bénéficiaires et réduire ainsi le fardeau de la pauvreté. Devant l'urgence de la réforme du système de compensation, la loi de finances pour l'année 2012 a créé le Fonds de cohésion sociale dans le but de renforcer les mécanismes de la cohésion sociale en faveur de la population vulnérable et pauvre, notamment par le financement des dépenses afférentes au RAMED, le soutien à la scolarisation (Tayssir) et l'assistance des personnes à besoins spécifiques. Cependant l'opérationnalisation de ce mécanisme de cohésion sociale bute sur des incertitudes quant à la pérennité des ressources dudit Fonds et à la difficile contribution des collectivités territoriales et les établissements publics. De manière générale, l'évaluation de l'impact de la politique budgétaire au Maroc sur la pauvreté et les inégalités en modèle d'équilibre général calculable dynamique micro-simulé²³ conforte l'idée de la nécessité de réhabiliter la fonction de redistribution du budget qui peut servir d'après khellaf (2015)²⁴ également les objectifs de développement humain, en contribuant au bien être des ménages, à la réduction de la pauvreté et des inégalités, qui sont autant d'obstacles à un processus de développement soutenable.

Ces fragilités montrent que le pays n'arrive pas encore à contenir les différents déficits sociaux, bien qu'il dispose de nombreux programmes d'action sociale et de solidarité. Elles révèlent que l'Etat ne parvient pas encore à élever le niveau d'efficacité de ces programmes auxquels il consacre pourtant plus de 50% de son budget général. 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 pesantes qu'elles conditionnent pratiquement la réalisation de l'objectif de la soutenabilité.

1.5.2. La contrainte de la soutenabilité prospective

L'analyse prospective de la soutenabilité de la dette au Maroc telle que préconisée par les divers rapports du FMI notamment ceux établis à l'occasion des consultations au titre de l'article IV, montre que la dette publique du Maroc est globalement soutenable. Depuis 2004, l'analyse de la viabilité de la dette a

révélé que les risques pesant sur sa soutenabilité étaient faibles à modérés. Les scénarii de référence, basés souvent sur des projections optimistes, ont montré que le niveau d'endettement était globalement soutenable et robuste face aux différents chocs macroéconomiques probables.

(23). Ayache KHELLAF (2015), "Impact de la politique budgétaire sur la pauvreté et les inégalités au Maroc".

(24). Ayache KHELLAF (2015).op-cit

Cependant en adoptant la même méthodologie mais avec des hypothèses de travail plus prudentes notamment dans une conjoncture économique internationale défavorable, le scénario alternatif montre que le poids de la dette au Maroc ne serait pas soutenable à moyen terme et dépasserait, avant même de le soumettre aux divers tests de résistance, le repère de 70 % fixé pour la charge de la dette des économies émergentes²⁵. De même, le niveau d'endettement augmente considérablement après l'application des différents chocs au point de dépasser la barre de 77% du PIB, considérée par le FMI comme étant le niveau maximal soutenable. En somme, sous l'hypothèse d'un scénario alternatif plus prudent, le poids de la dette serait insoutenable à moyen terme et très vulnérable face aux divers chocs macroéconomiques.

La problématique de la soutenabilité peut être approchée à moyen terme par l'examen des soldes budgétaires notamment à travers l'évaluation de la soutenabilité du solde primaire sur l'horizon de 2019 et en prenant appui sur deux fonctions de réaction²⁶. La première suppose que le décideur réagit à la conjoncture, au passé de la dette et à un ensemble de variable de contrôle. La seconde suppose que le ratio du solde primaire réagit à deux objectifs : une cible en termes de ratio de la dette de 60% en pourcentage du PIB et une cible en termes de ratio de déficit public de 3% en pourcentage du PIB. Pour la première fonction de réaction budgétaire, le solde budgétaire primaire est très persistant et répond de manière positif à l'augmentation de la dette publique et d'une manière contra-cyclique aux fluctuations du cycle économique. Pour la seconde fonction de réaction, il apparaît que le solde primaire réagit d'une manière plus importante à l'objectif de dette qu'à l'objectif de déficit budgétaire. *In fine*, l'analyse des Fan Chart suggère que le solde budgétaire primaire cible ne serait pas atteint sur l'horizon de prévision si les autorités budgétaires tablaient uniquement sur une amélioration de la conjoncture économique pour engendrer une augmentation des recettes fiscales. Cependant, la probabilité de soutenabilité de la politique budgétaire augmente si les autorités budgétaires fixent comme priorité des objectifs de déficit budgétaire et de dette publique de manière simultanée. Dans cette perspective, les marges de manœuvre budgétaires, nécessaires pour atteindre ces deux objectifs, doivent être orientées davantage vers les dépenses publiques.

(25). Nouredine khniger (2015), "La soutenabilité de la politique budgétaire au Maroc : une analyse rétrospective et prospective".

(26). Ragbi aziz (2015), "Evaluation probabiliste de la soutenabilité de la politique budgétaire au Maroc".

2

DU CADRE THÉORIQUE GÉNÉRAL DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE

OULHAJ Lahcen, Professeur de Sciences Economiques
Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales
de Rabat - Université Mohammed V

Le présent article introductif comporte quatre sections. La première rappelle brièvement les fondements théoriques de la politique économique et de la politique budgétaire en particulier, ainsi que de leur analyse, en traçant à grands traits l'évolution de la macroéconomie keynésienne. Dans la deuxième, il sera question de l'évolution des méthodes économétriques qui se sont assigné comme tâche de traduire cette macroéconomie keynésienne en plus ou moins vastes modèles de plusieurs équations stochastiques simultanées et de résoudre les problèmes statistico-mathématiques d'estimation et d'inférence qu'ils posent. Dans la troisième section, nous exposerons les grandes caractéristiques de la macro-économétrie des trois dernières décennies qui a été construite, dans un premier temps, sur la base des idées apportées par la contre-révolution des nouveaux classiques et monétaristes, pour intégrer par la suite les éléments apportés par des néokeynésiens et postkeynésiens et constituer ainsi une nouvelle synthèse (des nouveaux classiques et des nouveaux keynésiens) matérialisée par le modèle DSGE devenu populaire depuis le tournant du siècle. Dans la quatrième et dernière section, nous nous tournerons vers le Maroc pour voir rapidement l'évolution de son économie et de sa politique budgétaire, depuis les années 1970.

2.1. Fondements théoriques de la politique budgétaire

Avant J. M. Keynes (1883-1946) et sa célèbre « théorie générale de l'emploi, de la monnaie et de l'intérêt », publié en 1936, on peut dire qu'il n'y avait pas de politique économique au sens où on l'entend aujourd'hui, c'est-à-dire au sens d'une action des pouvoirs publics sur des variables macroéconomiques considérées comme instruments dans le but de faire varier le niveau général des prix, le taux de croissance économique ou le niveau de l'emploi.

C'est « la théorie générale » de Keynes qui constitue le premier fondement théorique de la politique économique conjoncturelle, avec surtout son principe de la demande « effective ».