



# EVALUATION DE L'ORIENTATION DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE AU MAROC

AKBOUL Naima : Chef de Service de l'Impact des Politiques Financières  
et  
RAGBI Bouameur : Chef de Division des Synthèses Macro-Economiques  
Direction des Etudes et des Prévisions Financières  
Ministère de l'Economie et des Finances

## Résumé :

La maîtrise du solde budgétaire qui conditionne la stabilité macroéconomique (compte courant, inflation, croissance...) est tributaire de la connaissance des causes qui sont à son origine. Une évaluation précise de l'orientation de la politique budgétaire est alors nécessaire afin de distinguer dans l'évolution des finances publiques les facteurs budgétaires structurels et les fluctuations conjoncturelles du solde budgétaire. Pour appréhender l'orientation des finances publiques, les organismes internationaux (FMI, OCDE, ...) utilisent des indicateurs dont, notamment le solde budgétaire structurel. L'idée fondamentale se base sur le fait que les variations du solde dues aux fluctuations conjoncturelles sont considérées comme auto-correctrices dans la mesure où elles doivent se corriger d'elles-mêmes une fois la reprise de l'activité est engagée. En revanche, le solde structurel constitue une mesure pertinente de l'orientation de la politique budgétaire que seule une action délibérée des pouvoirs publics peut corriger. Il peut permettre d'anticiper les incidences économiques des finances publiques à moyen terme indépendamment des facteurs conjoncturels, ou des ressources non permanentes et d'en prévoir le comportement.

La démarche d'évaluation de la composante structurelle largement commune à l'ensemble des organisations internationales repose sur le calcul des recettes et des dépenses structurelles. Ces dernières sont estimées en utilisant des paramètres qui captent la réponse cyclique de ces agrégats à l'écart entre la production observée et la production potentielle, appelé output gap. La composante cyclique du solde budgétaire s'obtient par la différence entre le solde effectif et le solde structurel. L'appréciation de l'orientation de la politique budgétaire à travers l'évaluation du solde structurel au Maroc dégage le poids prédominant des facteurs structurels pesant sur les finances publiques. Il s'agit, principalement, du caractère incompressible des

dépenses salariales et de l'étroitesse de l'assiette fiscale qui se traduit par une faible élasticité des recettes fiscales par rapport à l'activité économique. A cela s'ajoute la charge au titre des subventions des produits pétroliers et des produits de base qui, bien qu'elle revêt un caractère conjoncturel, a eu tendance à se muer en facteur structurel sur les cinq dernières années.

Si le solde structurel traduit l'orientation des finances publiques, la mesure de cet indicateur est sujette à caution pour au moins deux considérations ne faisant d'elle qu'une simple approximation de la composante structurelle du solde budgétaire. La première réside dans la sensibilité du solde structurel à la mesure de la position de l'économie dans le cycle. L'évaluation du solde structurel est, en effet, fondée sur l'estimation de l'écart entre la production observée et la production potentielle qui peut être évaluée par différentes méthodes conduisant à des estimations éventuellement différentes. La seconde est liée au fait qu'elle repose sur des hypothèses de sensibilité moyenne des différentes composantes du solde budgétaire. Par conséquent, le solde budgétaire, ainsi évalué, peut incorporer une partie liée à des facteurs conjoncturels indépendants de la volonté des pouvoirs publics. Après avoir explicité la définition et la méthode de calcul du solde structurel, ce papier présente et discute les résultats de décomposition en composantes structurelle et conjoncturelle du solde budgétaire au cours des trois dernières décennies. Les incertitudes autour de la mesure du solde structurel et les limites de son interprétation sont, également, présentées.

**Mot clé :** Cycle économique, output gap, solde structurel, solde conjoncturel, impulsion budgétaire.

**JEL classification :** C32, E32, E62.

## Introduction

La maîtrise du solde budgétaire qui conditionne la stabilité macroéconomique (compte courant, inflation, croissance...) est tributaire de la connaissance des causes qui sont à son origine. Une évaluation précise de l'orientation de la politique budgétaire est alors nécessaire. Il convient de distinguer dans l'évolution des finances publiques ce qui résulte des actions délibérées des pouvoirs publics de ce qui résulte de la conjoncture économique.

Les méthodes d'évaluation de l'orientation de la politique budgétaire ont fait l'objet d'une abondante littérature. Les organismes internationaux (FMI et OCDE) ont développé plusieurs instruments, notamment, des approches basées sur le concept du solde budgétaire structurel. L'idée fondamentale part du fait que les variations du solde dues aux fluctuations conjoncturelles sont considérées comme auto-correctrices dans la mesure où elles sont appelées à disparaître à long terme avec le retour de l'activité à son niveau potentiel. En revanche, le solde structurel constitue une mesure pertinente de l'orientation de la politique budgétaire et permet en plus d'apprécier la soutenabilité à long terme des finances publiques. Le solde budgétaire est, ainsi, ventilé en deux composantes :

- une composante conjoncturelle qui représente l'impact du cycle économique sur les dépenses et les recettes publiques ;
- une composante structurelle correspondant à ce que serait le solde public si l'économie se situait à son niveau potentiel.

L'identification des composantes conjoncturelle et structurelle du déficit budgétaire repose fondamentalement sur l'estimation du PIB potentiel. Ce dernier représente le niveau de production que l'économie peut soutenir durablement sans faire apparaître de tension sur les facteurs de production à savoir le capital et le travail.

La présente note se propose d'évaluer l'ensemble des indicateurs cités ci-dessus et d'en tirer les enseignements pour la gestion des finances publiques au Maroc au cours de la période 1980-2014. Avant de commenter les résultats obtenus, il sera procédé à une définition de la notion de solde structurel ainsi qu'une présentation de la démarche adoptée.

Ce document utilise une approche agrégée pour mesurer le solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles pour le Maroc et présente, également, un calcul désagrégé du solde structurel. Selon l'approche ventilée, des élasticités spécifiques sont estimées séparément pour les trois principaux impôts (Impôt sur les Sociétés, Impôt sur le Revenu, Taxe sur la Valeur Ajoutée) et les autres recettes fiscales sont ajustées par rapport à l'écart de production avec une élasticité de 0,53. De même, il a été procédé à l'évaluation du solde budgétaire structurel exception faite d'un certain nombre d'éléments à caractère exceptionnel affectant le solde budgétaire.

Afin d'écarter l'effet du cycle agricole, le solde structurel a été réévalué en procédant

aux calculs des élasticités par rapport au PIB non agricole. En outre, les intérêts de la dette ont été éliminés pour mesurer le solde primaire structurel.

### 3.1. Définition et calcul du solde structurel

L'évolution du solde budgétaire reflète à la fois les décisions de politique budgétaire (mesures d'économies, de recettes, ...) et l'impact des évolutions conjoncturelles. En effet, lorsque le niveau du PIB est inférieur à son niveau potentiel, un déficit de recettes fiscales, ainsi qu'un surplus de dépenses apparaissent. A l'opposé, lorsque le PIB effectif est supérieur à son potentiel, un surplus de recettes est enregistré avec des dépenses plus faibles. Aussi, dès lors que l'on souhaite qualifier l'orientation des politiques budgétaires, il est nécessaire de corriger l'impact du cycle économique sur les finances publiques.

#### 3.1.1. Définition du solde structurel

Le solde structurel ou le solde ajusté du cycle se définit comme étant le solde qui serait constaté si le niveau de production était égal à son niveau potentiel. Il correspond au solde budgétaire corrigé des effets du cycle économique, soit de la conjoncture, de même que des mesures exceptionnelles et temporaires. L'utilité de la distinction entre la composante structurelle et la composante conjoncturelle du solde budgétaire présente l'avantage que le solde structurel, dans la mesure où il ne dépend pas des fluctuations économiques, est l'indicateur de l'ajustement budgétaire réel opéré au niveau des finances publiques.

La composante cyclique du solde budgétaire varie avec la position conjoncturelle de l'économie dans le cycle économique. En effet, les recettes fiscales suivent le mouvement du cycle de l'activité économique. Ce cycle est défini comme la différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel<sup>27</sup>, exprimée en points de pourcentage de ce dernier, ce qu'on appelle communément écart de production ou output gap. Il apparaît que la notion de solde structurel est fortement dépendante de celle de PIB potentiel ; ce dernier est évalué selon des méthodes en partie conventionnelles.

La démarche d'évaluation de la composante structurelle suivie dans ce travail, conformément à celle adoptée par les organismes internationaux (Commission européenne, FMI, OCDE, ...), repose sur le calcul des recettes et des dépenses structurelles. Ces dernières sont estimées en utilisant des paramètres qui captent la réponse cyclique de ces agrégats à l'écart de production. La composante cyclique ou conjoncturelle du solde budgétaire s'obtient par la différence entre le solde effectif et le solde structurel.

---

(27). Le PIB potentiel désigne le niveau de production soutenable à long terme, eu égard aux facteurs de production disponibles, sans entraîner une accélération de l'inflation, soit sans créer de tensions excessives sur les marchés des biens et du travail.

Plus précisément, il est nécessaire d'identifier, dans un premier temps, les recettes et les dépenses dont le niveau, toutes choses égales par ailleurs, est sensible à la conjoncture. Du côté des recettes, on considère dans cette analyse que les recettes fiscales sont cycliques alors que les recettes non fiscales ne le sont pas. Puisque la sensibilité des rentrées fiscales à la conjoncture est différente d'un impôt à un autre, les recettes structurelles sont obtenues en corrigeant les recettes effectives des effets du cycle à partir des élasticités estimées des impôts et taxes à l'écart de production en termes réels. Pour l'Impôt sur les Sociétés et l'Impôt sur le revenu (IR), le décalage d'un an entre la base taxable et la recette effective est pris en considération. Concernant la TVA et les autres recettes fiscales, il est supposé qu'il n'y a pas de retard entre la recette effective et la base taxable correspondante. Les élasticités sont obtenues à partir d'estimations économétriques sur la période 1980-2014.

S'agissant des dépenses, elles sont pour une grande partie peu sensibles aux fluctuations de la conjoncture vu qu'elles revêtent globalement un caractère discrétionnaire<sup>28</sup>. Les recettes et les dépenses conjoncturelles sont définies comme la différence entre recettes et dépenses effectives et recettes et dépenses structurelles.

La réaction de ces recettes et de ces dépenses à la conjoncture est ensuite évaluée. Le calcul de ces élasticités conditionne pour une grande part le résultat final. Une fois ces calculs effectués, il est alors possible de déduire la proportion de recettes et de dépenses imputables à l'évolution de la conjoncture. Ainsi, plus le PIB effectif s'écarte de son sentier potentiel, plus la composante conjoncturelle sera importante. Les résultats obtenus seront donc très sensibles à l'hypothèse d'écart du PIB réalisé par rapport au PIB potentiel.

Ayant mesuré la composante conjoncturelle des dépenses et des recettes, le solde structurel s'obtient par différence par rapport au solde observé.

### 3.1.2. Calcul du solde structurel

Pour une présentation plus formelle du calcul du solde structurel, on note  $S$  le solde budgétaire,  $R$  les recettes et  $D$  les dépenses. L'indice  $c$  renvoie aux valeurs conjoncturelles et l'indice  $s$  aux valeurs structurelles.  $Y$  représente le PIB effectif,  $Y^*$  le PIB potentiel et  $(-Y^*/Y)$   $OG$  (l'*output gap*) ou l'écart de production.

Pour une recette fiscale donnée, réagissant sans retard à l'activité, son niveau structurel est défini par :

$$R_s = R \left( \frac{Y^*}{Y} \right)^\theta$$

(28). Certaines études suggèrent que les dépenses de santé ou de retraites présentent un certain caractère cyclique. Cependant, il n'existe pas de consensus sur les causes exactes d'un tel phénomène ou sur son ampleur.

avec  $\theta$  l'élasticité de cette recette à l'écart de production. On en déduit le niveau conjoncturel de la recette,  $R_C$  :

$$R_C = R - R_S$$

$$R_C = R \left( 1 - \left( \frac{Y^*}{Y} \right)^\theta \right)$$

$$R_C = R \left( 1 - \left( 1 + \frac{Y^* - Y}{Y} \right)^\theta \right)$$

Soit après linéarisation :

$$R_C = R \left( 1 - \left( 1 + \theta \frac{Y^* - Y}{Y} \right) \right)$$

$$R_C = \theta R \frac{Y - Y^*}{Y}$$

On a donc :

$$R_C = \theta \cdot R \cdot OG$$

De façon similaire, pour une dépense réagissant aux variations cycliques de l'activité, notées  $D_C$ , est définie par :

$$D_C = \mu \cdot D \cdot OG$$

Les soldes conjoncturels et structurels se déduisent des calculs précédents :

$$S_C = R_C - D_C \text{ et } S_S = S - S_C$$

$$S_C = \theta \cdot R \cdot OG - \mu \cdot D \cdot OG$$

D'où

Soit en points de PIB :

$$\frac{S_C}{Y} = \left( \theta \cdot \frac{R}{Y} - \mu \cdot \frac{D}{Y} \right) \cdot OG$$

Les recettes conjoncturelles sont obtenues en corrigeant les recettes effectives à partir des élasticité des principaux impôts à l'écart de production. L'élasticité d'une recette à l'écart de production mesure la sensibilité de cet impôt aux variations d'activité. A priori, l'élasticité n'est pas la même pour toutes les recettes.

Traditionnellement, deux approches sont mises en œuvre pour estimer le potentiel d'offre d'une économie : une approche économique qui résultent de l'évaluation d'une fonction de production agrégée de l'économie. Dans ce cas, le PIB potentiel est défini comme le niveau de PIB que connaîtrait l'économie si les facteurs de production (travail et capital) étaient utilisés de façon optimale sans faire apparaître de tensions sur les prix. La croissance potentielle correspond alors à la croissance de ce PIB potentiel et *l'output gap* à l'écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel.

La seconde approche, dite statistique, vise à extraire la tendance (la composante structurelle) de la série de PIB observée à l'aide de filtres statistiques (filtre de Hodrick-Prescott, méthode des tendances coudées...).

### 3.1.3. Calcul du solde structurel pour le cas du Maroc

Pour le calcul du solde structurel au Maroc, il a été procédé à différents traitements pour déterminer la composante structurelle des recettes fiscales, notamment, pour tenir compte de l'effet décalage entre la recette effective pour certains impôts et la base taxable correspondante. En outre, le solde budgétaire a été corrigé de quelques éléments exceptionnels relatifs aux recettes et aux dépenses. L'évaluation du solde structurel est ensuite effectuée en éliminant l'effet des intérêts de la dette (solde primaire structurel).

Dans le cadre de cette note, la croissance potentielle est approximée par la valeur tendancielle du PIB. La méthode utilisée est la technique du filtre de Hodrick-Prescott qui consiste à calculer des moyennes mobiles sur la série du PIB pour obtenir une tendance plus lissée. Il est à noter que les calculs ci-après tiennent compte de la nouvelle base du PIB (2007).

#### 3.1.3.1. Sensibilité des recettes fiscales à l'output gap

La composante structurelle des recettes fiscales ( $RF_S$ ) s'écrit en fonction de l'élasticité ( $\theta$ ) des recettes fiscales à l'écart de production comme suit :

$$RF_S = RF \left( \frac{Y^*}{Y} \right)^\theta$$

Où  $Y^*$  et  $Y$  sont respectivement le PIB potentiel et le PIB effectif.

Pour le cas du Maroc, les tests statistiques effectués pour estimer l'élasticité des recettes fiscales prises globalement par rapport à l'activité économique font ressortir une sensibilité de 0,51. Ainsi, les recettes structurelles sont calculées comme suit :

$$R_S = RF \left( \frac{Y^*}{Y} \right)^{0,51} + R_{RNF}$$

Où  $R_{RNF}$  représente les recettes non fiscales.

Au niveau des dépenses, les dépenses au titre des biens et services réagissent aux variations cycliques de l'activité avec une élasticité de 0,31 à court terme et de 1,24 à long terme. S'agissant de la charge de compensation et des dépenses d'investissement, l'analyse de leur comportement cyclique fait ressortir que ces deux composantes sont plutôt à prédominance structurelle.

$$D_S = DBS \left( \frac{Y^*}{Y} \right)^{0,31} + DBS \left( \frac{Y^*}{Y} \right)^{1,24} + AD \quad (a)$$

Où DBS représente les dépenses de biens et services et AD les autres dépenses.

Le solde structurel  $S_S$  est alors calculé comme suit :

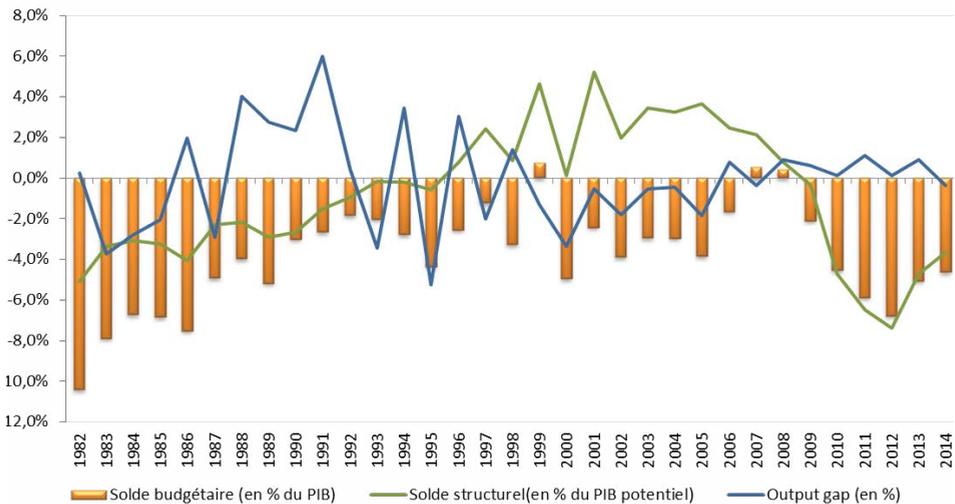
$$S_S = RF \left( \frac{Y^*}{Y} \right)^{0,51} + R_{RNF} - [DBS \left( \frac{Y^*}{Y} \right)^{0,31} + DBS \left( \frac{Y^*}{Y} \right)^{1,24} + AD]$$

On en déduit le solde budgétaire conjoncturel  $S_C$  :

$$S_C = S - S_S$$

Les résultats obtenus des calculs précédents sont illustrés sur le graphique (Graphique 1) suivant :

### Graphique 1 : Décomposition du solde budgétaire (en % du PIB)



Il ressort de ce graphique que la composante structurelle explique largement l'évolution du solde budgétaire. De ce fait, le solde conjoncturel demeure faible et moins volatile. Le solde budgétaire a été ramené d'un déficit de 12,5% du PIB en 1981 à un excédent de 0,8% du PIB en 1999, soit un ajustement budgétaire de 13,3 points du PIB. Cet assainissement est imputable, en grande partie, à la composante structurelle du solde budgétaire qui est passée de -11,9% à +0,9% du PIB potentiel sur la même période, soit une réduction du déficit de 12,8 points du PIB.

Sur la période 2001-2006, le déficit structurel s'est situé en moyenne à près de

2,6% du PIB, avec toutefois une tendance globalement baissière. Entre 2007 et 2008, le solde structurel est devenu excédentaire, se situant en moyenne à 0,5% du PIB potentiel. A partir de 2009, une dégradation de 5 points du PIB en moyenne a été enregistrée, et le déficit structurel est devenu de plus en plus important avant d'afficher une amélioration sensible en 2013 et 2014.

Les résultats sont fortement imprégnés par la volatilité de l'output gap observée jusqu'à la fin des années 90 sous l'effet, notamment, de l'activité agricole et ce, malgré que ce secteur ait été hors champ de la fiscalité. Il est à noter que l'incidence de la considération de la croissance non agricole est assez faible sur le calcul du solde structurel.

### 3.1.3.2. Effet de décalage entre la base taxable et la recette effective

Le calcul du solde structurel devrait tenir compte de la réaction des différentes recettes fiscales à l'écart de production et de l'effet du décalage entre la base taxable et la recette effective. Ainsi, pour l'Impôt sur le Revenu et l'Impôt sur les Sociétés, un délai d'un an entre l'évolution de la base taxable et l'impôt perçu est pris en compte

Les tests statistiques effectués font ressortir :

- Une élasticité de l'impôt sur les sociétés (IS) par rapport au PIB retardé d'un an de 0,29 à court terme et de 0,65 à long terme.
- Une élasticité de l'impôt sur le Revenu (IR) par rapport au PIB de 0,92 à court terme et de 0,64 par rapport au PIB retardé d'un an.
- Une élasticité de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) par rapport au PIB de 0,59 ;
- Une sensibilité des autres recettes fiscales par rapport au PIB de 0,51.

Dans ce cas, la composante structurelle de l'Impôt sur les Sociétés (IS), s'écrit :

$$R_{ISS} = R_{IS} \left( \frac{Y_{-1}^*}{Y_{-1}} \right)^{\theta_{IS}}$$

et la composante structurelle de l'Impôt sur le Revenu (IR), s'écrit :

$$R_{IRS} = R_{IR} \left( \frac{Y^*}{Y} \right)^{\theta_{1IR}} + R_{IR} \left( \frac{Y_{-1}^*}{Y_{-1}} \right)^{\theta_{2IR}}$$

Ainsi, les recettes structurelles sont calculées comme suit :

$$R_S = R_{IS} \left( \frac{Y_{-1}^*}{Y_{-1}} \right)^{0,29} + R_{IS} \left( \frac{Y_{-1}^*}{Y_{-1}} \right)^{0,65} + R_{IR} \left( \frac{Y^*}{Y} \right)^{0,92} + R_{IR} \left( \frac{Y_{-1}^*}{Y_{-1}} \right)^{0,64} + R_{TVA} \left( \frac{Y^*}{Y} \right)^{0,59} + R_{ARF} \left( \frac{Y^*}{Y} \right)^{0,51} + R_{RNF}$$

Où  $R_{ARF}$  représente les autres recettes fiscales et  $R_{ARF}$  désigne les recettes non fiscales.

En reprenant l'équation (a) pour la composante structurelle des dépenses, le solde structurel  $S_S$  est calculé comme suit:

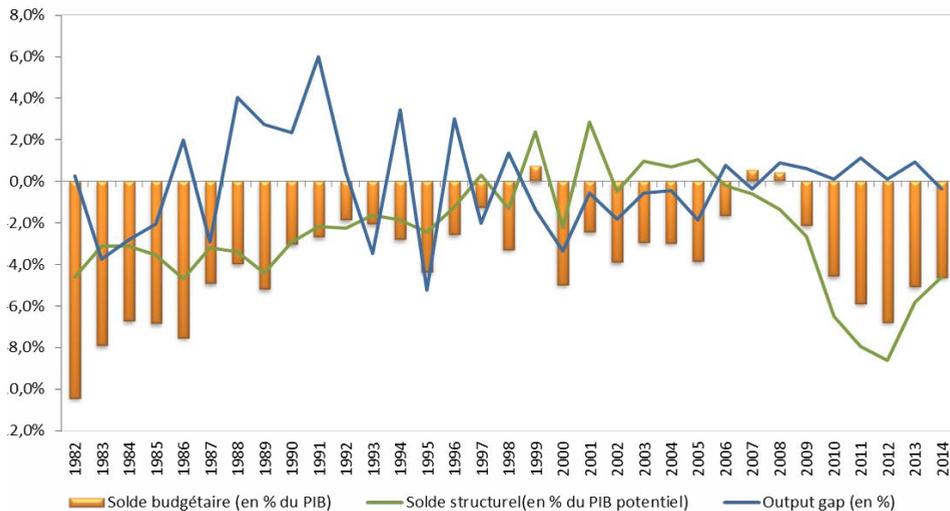
$$S_S = R_{IS} \left( \frac{Y_{-1}^*}{Y_{-1}} \right)^{0,29} + R_{IS} \left( \frac{Y_{-1}^*}{Y_{-1}} \right)^{0,65} + R_{IR} \left( \frac{Y^*}{Y} \right)^{0,92} + R_{IR} \left( \frac{Y_{-1}^*}{Y_{-1}} \right)^{0,64} + R_{TVA} \left( \frac{Y^*}{Y} \right)^{0,5} \\ + R_{ARF} \left( \frac{Y^*}{Y} \right)^{0,51} + R_{RNF} - [DBS \left( \frac{Y^*}{Y} \right)^{0,31} + DBS \left( \frac{Y^*}{Y} \right)^{1,24} + AD]$$

On en déduit le solde budgétaire conjoncturel  $S_C$  :

$$S_C = S - S_S$$

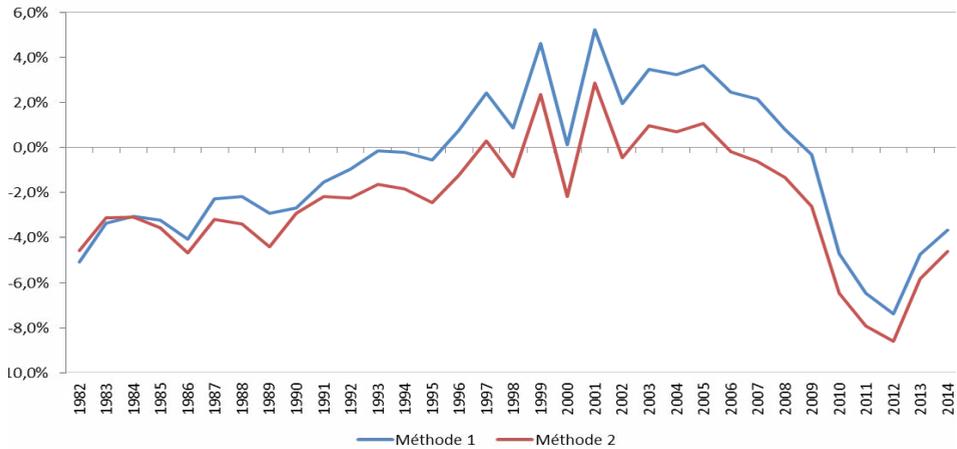
Les résultats obtenus des calculs précédents sont illustrés sur le graphique (Graphique 2) suivant :

### Graphique 2 : Décomposition du solde budgétaire (en % du PIB)



La prise en considération de la réponse cyclique des différentes recettes fiscales à l'écart de production et de l'effet du décalage entre la base taxable et la recette effective affecte sensiblement l'évaluation du solde structurel (écart variant -0,2% à 2,7% du PIB).

### Graphique 3 : Evolution du solde structurel<sup>29</sup>



#### 3.1.3.3. Prise en compte des éléments exceptionnels dans la décomposition du solde budgétaire

La période étudiée se caractérise par un certain nombre d'éléments à caractère exceptionnel affectant le solde budgétaire. Etant donné que ces éléments ne revêtent pas un caractère structurel, il convient de procéder à la décomposition du solde budgétaire exception faite de ces facteurs au lieu du solde budgétaire global. Il s'agit, notamment :

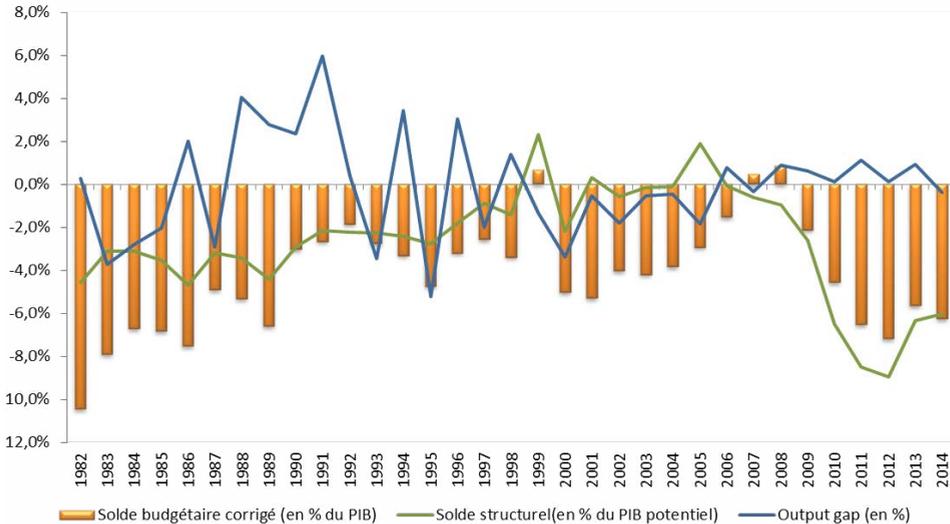
- des opérations de privatisation qui ont généré pour le budget général un montant de 69,9 milliards de dirhams depuis 1993 ;
- des charges dues à l'opération de départ volontaire à la retraite pour un montant de 18,9 milliards de dirhams (Indemnités et manque à gagner suite à l'opération pour la CMR) sur la période 2004-2008 ;
- des arriérés au titre des pensions militaires pour un montant de près de 3,1 milliards de dirhams sur la période 2004-2008.

La décomposition du solde budgétaire hors ces éléments exceptionnels s'est traduite par une dégradation du solde structurel sur la période 1993-2004 et une amélioration entre 2005 et 2008 vu l'exclusion des éléments qui ont caractérisé ces deux périodes (48,9 milliards de dirhams de recettes de privatisation et 21,4 milliards de dirhams au titre des charges exceptionnelles précitées) (graphique 4). La période 2011-2014 enregistre, également, une dégradation du solde structurel

(29). Méthode 1 : considération des recettes fiscales totales, Méthode 2 : prise en compte de l'effet de décalage entre la recette effective et la base taxable.

compte non tenu des recettes de privatisation (10,6 milliards de dirhams) et des dons provenant des pays du Conseil de Coopération du Golfe (CCG) de l'ordre de 18,3 milliards de dirhams.

#### Graphique 4 : Décomposition du solde budgétaire hors éléments exceptionnels



Il ressort de ce graphique que la composante structurelle explique largement l'évolution du solde budgétaire au cours des sous-périodes 1988-1996 et 2008-2014, alors que la dégradation du solde budgétaire est largement attribuable à la composante conjoncturelle durant les périodes 1982-1987 et 1997-2007.

La lecture du graphique nous permet de distinguer deux sous-périodes caractérisant le comportement du solde structurel. Durant la première phase, entre 1980 et 1999, le déficit structurel s'est situé à des niveaux très élevés en s'inscrivant, toutefois, dans une trajectoire globalement baissière. La deuxième sous période allant de 2000 à 2014 se caractérise par des évolutions contrastées de la composante structurelle traduisant une orientation de la politique budgétaire vers le soutien de la demande intérieure avant qu'un ajustement budgétaire ne soit opéré à la fin de la période.

#### **1980-1999 : Ajustement budgétaire et consolidation**

Le solde budgétaire a été ramené d'un déficit de 12,5% du PIB en 1981 à un excédent de 0,7% du PIB en 1999, soit un ajustement budgétaire de 13,2 points du PIB. Cet assainissement est imputable, aussi bien, à la composante structurelle que celle conjoncturelle du solde budgétaire.

Le graphique indique qu'au début des années 80, phase de ralentissement de l'activité économique, le déficit structurel s'est situé à des niveaux moins importants (moyenne de -3,8 points du PIB potentiel) que le déficit conjoncturel (moyenne de -4,4 points du PIB potentiel). Cette période a été, en effet, marquée par une détérioration prononcée des équilibres internes et externes, trouvant sa justification non seulement dans les faiblesses structurelles de l'économie marocaine, liées à la forte dépendance de la production vis à vis des aléas climatiques et à la vulnérabilité des exportations à l'égard des cours internationaux particulièrement des phosphates, mais également dans une conjoncture internationale défavorable (cours élevé du pétrole, flambée du dollar, hausse des taux d'intérêt... ).

Pour faire face à cette crise aiguë, un programme d'ajustement structurel a été adopté et plusieurs réformes ont été engagées, ayant trait notamment aux finances publiques. Dans sa première phase, la mise en œuvre du Plan d'Ajustement Structurel (PAS) a engendré une contraction de la demande intérieure et un ralentissement de l'activité économique. La croissance économique réelle a affiché un taux de 5,2% en moyenne annuelle entre 1982 et 1987. Le déficit conjoncturel est passé de 5% du PIB en 1982 à 1,2% en 1987 et le solde structurel a été ramené de 4,6% du PIB à 3,2% respectivement.

La seconde phase du programme d'ajustement structurel (1988-1995) a été marquée par une forte volatilité de la croissance économique comparativement à la période antérieure, en raison des fréquentes sécheresses, du ralentissement de l'investissement public et privé, de la décélération de la demande étrangère adressée au Maroc, principalement européenne, et de la baisse de la compétitivité relative des exportations marocaines par rapport aux pays émergents performants. La détérioration de cette compétitivité relative est imputable à la hausse des coûts de production suite, notamment, à la revalorisation des salaires (SMIG), au renchérissement des matières premières, en particulier du pétrole, et à l'appréciation du taux de change effectif réel. Au niveau sectoriel, l'économie marocaine s'est diversifiée à partir du début de la décennie 90 grâce au développement de l'industrie touristique, du secteur textile et des services financiers.

L'effort de redressement des finances publiques s'est poursuivi ramenant le déficit structurel à 2,8% du PIB en moyenne sur la période 1988-1995 (-2,2% du PIB potentiel en 1992 et 1993) parallèlement à l'amélioration du solde conjoncturel (moyenne de -0,3% du PIB potentiel). Pour accroître les ressources de l'État, une modernisation et une simplification du système fiscal ont été entreprises, avec l'introduction de la TVA en 1986, de l'Impôt sur les Sociétés en 1988 et de l'Impôt Général sur le Revenu en 1990. Cette réforme a été accompagnée par une réduction graduelle des taux particulièrement pour l'impôt sur les sociétés, et pour les tranches supérieures de l'impôt général sur le revenu.

Introduisant une simplification et une modernisation du système d'imposition, la réforme fiscale a favorisé un accroissement plus rapide, comparativement au PIB, des recettes fiscales du moins jusqu'en 1992. Cependant, elle n'a pas conduit à un élargissement conséquent de la base imposable. La structure du système fiscal continue, par ailleurs, à se caractériser par la prédominance des impôts indirects, lesquels représentent toujours plus des deux tiers des recettes fiscales.

Des économies ont été enregistrées, également, au niveau des dépenses de fonctionnement de l'État, grâce à la réduction des subventions et transferts (3 à 1% du PIB entre 1982 et 1994) et à la maîtrise de la masse salariale (10,5% du PIB en 1994 contre 11,2% en 1982) suite au gel des salaires et au plafonnement des recrutements au sein de la fonction publique. Toutefois, l'essentiel des économies a été réalisé par le biais de la compression du budget d'équipement ou de l'allègement de la dette suite à son rééchelonnement.

Un nouveau régime de croissance, moins inflationniste que par le passé, a débuté en 1996 se caractérisant par une reprise des investissements public et privé, par la consolidation du PIB non agricole. La tendance ascendante du PIB hors agricole a permis d'amortir les fluctuations de la production agricole et de réaliser sur la période 1996-1999 une croissance moyenne de 5%. Au cours de cette période, le solde structurel s'est redressé pour se situer à -0,4% du PIB potentiel avant de devenir excédentaire en 1999 (2,3 points du PIB potentiel) et ce, parallèlement à une amélioration du solde conjoncturel (-1,5% du PIB potentiel en moyenne).

La période 2000-2014 ; phase de consolidation des finances publiques et soutien à la demande intérieure...

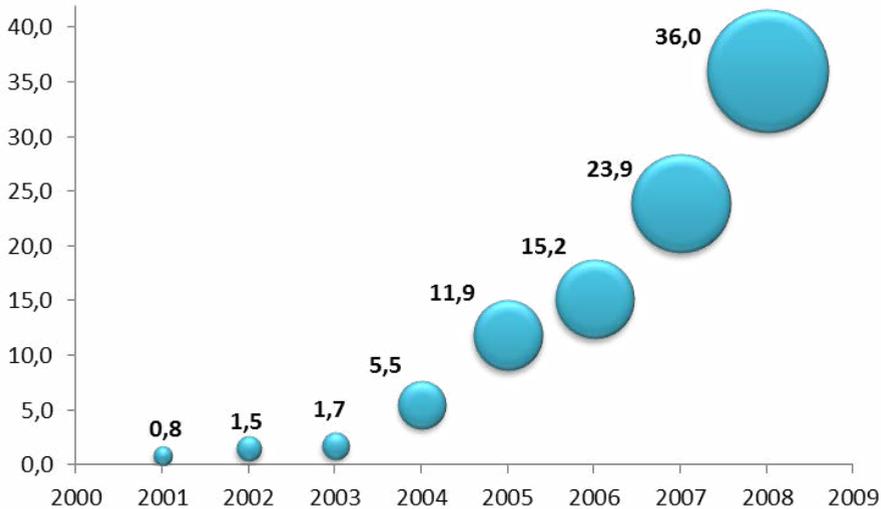
Le profil des finances de l'Etat durant la période 2000-2014 s'explique par les évolutions ayant marqué aussi bien les recettes que les dépenses suivant les phases suivantes :

#### ***a. Une phase de consolidation des recettes***

A partir de 2001 et jusqu'en 2008, le solde structurel affiche globalement une amélioration et enregistre un excédent en 2005 (1,9% du PIB potentiel) en même temps que l'économie s'inscrit dans la phase ascendante du cycle. En moyenne, il se situe à l'équilibre. Lors de cette période, la composante conjoncturelle explique en grande partie les déficits budgétaires enregistrés. L'évolution des finances publiques a été, en effet, caractérisée par une phase de consolidation des recettes fiscales atteignant un pic de 27% du PIB en 2008. L'analyse du comportement de ces recettes sur cette période a permis de faire ressortir une sensibilité plus importante à l'activité économique à partir de 2005. L'élasticité est passée de 0,8 sur la période 2000-2004 à 2,1 durant la période 2005-2008. Cette évolution est liée au changement de la structure du PIB marqué par l'émergence de secteurs dynamiques

(bâtiments et travaux publics, postes et télécommunications et activités financières et assurances)<sup>30</sup>, ayant enregistré des hausses importantes des profits et par conséquent des recettes.

### Graphique 5 : Plus-value des recettes fiscales par rapport aux prévisions de la Loi de Finances



Le développement des recettes fiscales a été accompagné par des transformations profondes au niveau de leur structure en faveur des impôts directs dont la structure a été marquée par une mutation en faveur de l'IS. Plusieurs facteurs expliquent ce dynamisme dont, notamment, la croissance économique, le dynamisme particulièrement marqué des bénéficiaires des grandes sociétés, ainsi que la croissance du nombre d'entreprises s'acquittant de leurs obligations fiscales, fruit des efforts de modernisation de l'Administration fiscale dans la collecte de l'impôt et du renforcement du contrôle. Ainsi, les impôts directs ont représenté 11,9% du PIB en 2008 contre 6,8% du PIB en 2002, soit 5 points de PIB en plus en l'espace de 6 ans. Cette mutation de la fiscalité directe a été suffisante pour compenser largement le recul observé des recettes douanières qui sont passées de 2,7% à 2% du PIB sur la même période.

Cependant, cette consolidation de la position budgétaire de l'Etat à travers l'amélioration des recettes n'a pas suffisamment été accompagnée par un effort de réduction des dépenses qui ont poursuivi leur trend haussier avec une moyenne annuelle de 8%. La structure est restée caractérisée par la prédominance des

(30). En moyenne sur la période 2005-2008, le secteur « bâtiments et travaux publics » a représenté 6,5% du PIB, celui des « postes et télécommunications » a représenté 3,5% du PIB et celui des « activités financières et assurances » a représenté 6,1% du PIB.

dépenses au titre des biens et services avec une part de 60% en moyenne dans le total des dépenses y compris celles relatives à l'investissement. La masse salariale est restée relativement élevée bien que son poids ait été ramené à 10,2% du PIB, contre 11,2% du PIB en 2004, et ce, en liaison avec l'Opération de départ volontaire à la retraite menée en 2005. L'évolution des dépenses a, également, été marquée par une forte pression à la hausse exercée sur les charges de compensation, notamment en 2007 et 2008, dépassant même les prévisions initiales. Elles se sont situées à 2,7% et 4,6% du PIB, respectivement, contre 1,7% du PIB en 2001.

### ***b. Une phase de baisse des recettes fiscales accompagnée d'une hausse continue des dépenses***

Sur la période 2009-2012, bien que la croissance soit légèrement supérieure à son niveau potentiel, une dégradation du solde structurel est enregistrée parallèlement à une amélioration du solde conjoncturel. Il se situe en moyenne à -6,7 points du PIB potentiel après un équilibre enregistré sur la période 2001-2008. Cette aggravation de la composante structurelle est imputable aux différents facteurs ayant marqué le comportement des recettes et des dépenses au cours de cette période.

En ce qui concerne les recettes, une certaine instabilité du rythme de progression des recettes fiscales a été enregistrée en raison de la conjonction des trois facteurs suivants :

**Le premier facteur** a trait aux effets de la conjoncture économique sur les différents types d'impôt. L'élasticité des recettes fiscales par rapport au PIB est devenue négative en 2009 (-1,6) après une sensibilité positive de 2,3 durant la période 2005-2008. Ceci est attribuable au ralentissement de l'activité économique et la forte récession qu'ont connue les principaux partenaires économiques du Maroc au lendemain de la crise économique et financière internationale, notamment, la France et l'Espagne.

**Le deuxième facteur** se rapporte à la réduction des taux de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu<sup>3132</sup>.

L'évolution de l'IS, de l'IR et de la TVA a pâti de ces deux facteurs et ont en enregistré des taux de progression inférieurs à ceux observés durant les années antérieures à 2009. En effet, Après avoir connu des taux d'augmentation continue à deux chiffres entre 2001 et 2008, les recettes de l'IS et de l'IR ont enregistré des baisses ou des hausses très modérées entre 2009 et 2012. Les recettes générées par la TVA à l'intérieur ont baissé en 2009 et les taux de progression entre 2010 et 2012 sont nettement inférieurs à ceux des années 2006 à 2008.

(31). En 2009, le taux de l'IS a été réduit de 39,6% à 37% pour les institutions financières et de 35% à 30% pour les autres secteurs d'activité. Quant à l'IR, le taux marginal a été baissé de 42 à 40% pour s'établir 38% en 2010. Le seuil exonéré de l'IR a été relevé à, à 28000 DH en 2009 puis à 30000 DH en 2010 contre 24000 DH en 2007 et 18000 DH en 1996.

(32). Le manque à gagner en pourcentage du PIB généré par le réaménagement du barème de l'IR était de 0,6% en 2009 et 0,5% en 2010.

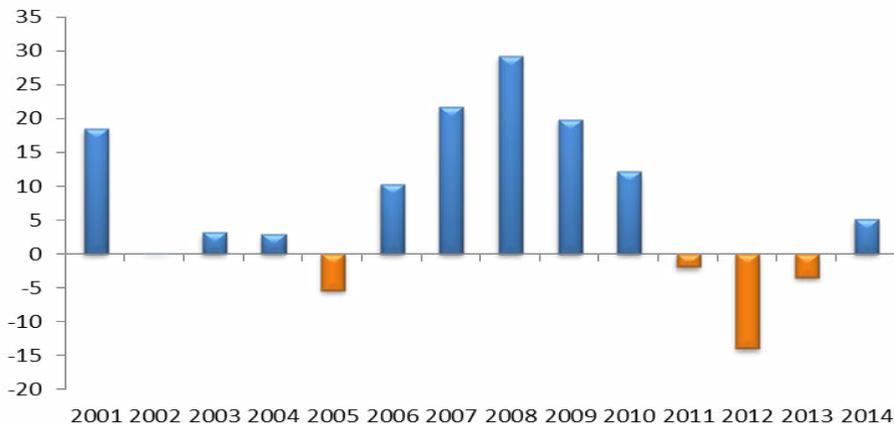
**Le troisième facteur** concerne la baisse des recettes douanières en liaison, notamment, avec la poursuite du démantèlement tarifaire et le comportement baissier des importations taxables. Ainsi, on constate un fléchissement des taux de progression des droits de douane et de la TVA à l'importation depuis 2009, comparativement aux années 2008 et antérieures.

Cette période a été, également, marquée par l'absence d'opérations importantes de privatisation comparativement au début de la décennie 2000.

Parallèlement à la baisse du rendement des recettes fiscales à partir de 2009, les dépenses de l'Etat se sont inscrites dans un trend haussier. Les évolutions conjoncturelles caractérisant le contexte national et international ont accentué les pressions exercées sur certaines catégories de dépenses, notamment celles afférentes aux subventions des produits pétroliers et aux transferts aux Etablissements et Entreprises Publiques. A ces dépenses, s'ajoute le poids des dépenses de personnel qui a poursuivi son rythme de progression en lien, notamment, avec l'impact des revalorisations salariales dans le cadre du dialogue social qui ont fait supporter le budget de l'Etat un coût de 32,2 milliards de dirhams sur la période 2008-2011.

En conséquence, les dépenses de l'Etat ont affiché entre 2009 et 2012 une progression annuelle moyenne de 10%. Pour le seul exercice 2012, ces dépenses ont enregistré une aggravation de 24 milliards de dirhams comparativement aux prévisions de la Loi de Finances, principalement imputable à l'augmentation de la charge de compensation (+22,3 milliards de dirhams).

### Graphique 6 : Evolution du solde ordinaire (en milliards de dirhams)



Cette situation s'est traduite par un solde ordinaire devenu négatif à partir de 2011, marquant une rupture avec l'évolution longtemps positive observée depuis 1987,

exception faite de l'exercice 2005 suite à l'impact de l'opération de Départ Volontaire à la Retraite. En conséquence, l'Etat a dû recourir à l'emprunt pour financer, non seulement l'investissement, mais aussi une partie des dépenses alourdies par les charges de compensation des produits pétroliers et de certains produits de base. Le taux de couverture des dépenses par les recettes fiscales est passé en moyenne à 71,4% sur la période 2009-2012 contre 83,2% en 2005-2008.

### ***c. Prémices d'un redressement budgétaire***

La tendance baissière des recettes fiscales ainsi que les pressions exercées sur les dépenses, particulièrement observées depuis 2011, ont entraîné un rétrécissement des marges budgétaires de l'Etat. Face à cette situation, un ajustement budgétaire a été opéré à partir de 2013, réduisant le déficit budgétaire (hors privatisation) de 2,1 et 0,2 points du PIB en 2013 et 2014 respectivement. En conséquence, le solde ordinaire est redevenu positif en 2014, marquant un retournement de situation.

Cet ajustement budgétaire est imputable en premier lieu à une amélioration du solde structurel et, dans une moindre mesure, à l'effet positif de la conjoncture. L'atténuation du déficit structurel s'est opérée grâce aux mesures prises aussi bien au niveau des dépenses que des recettes. Des dons ont, également, été mobilisés auprès des pays du Conseil de Coopération du Golfe pour une recette totale de 18,3 milliards de dirhams sur ces deux dernières années.

S'agissant des recettes, des mesures fiscales ont été introduites et portent essentiellement sur la création de nouveaux impôts et taxes ou sur l'augmentation des taux de ceux déjà existants.

Il s'agit, principalement, de l'institution d'une taxe spéciale sur le sable (50 dhs/m<sup>3</sup> pour le sable des dunes, de dragage et des oueds, 20 dhs/m<sup>3</sup> sur le sable de concassage), dans le but de contribuer à l'alimentation du Fonds spécial routier et, l'institution d'une taxe sur le fer à béton (0,10 dhs/kg) dont le produit est affecté au Fonds de solidarité habitat et intégration urbaine et enfin l'institution d'une taxe écologique sur la plasturgie (1,5% sur la vente sortie usine et à l'importation), applicable sur les matières plastiques et les ouvrages en ces matières. Et en remplacement de la TVA sur la livraison à soi-même de construction pour l'habitation principale, il a été institué une contribution de 60 dhs/m<sup>2</sup> couvert au profit du Fonds d'Appui à la Cohésion Sociale. Ce fonds a bénéficié, en outre, d'une nouvelle recette au titre de la contribution sociale de solidarité sur les bénéficiaires et revenus prélevée sur l'IR et l'IS.

En plus, il a été décidé, dans le cadre de la LF 2014 d'appliquer un droit proportionnel déterminé selon la valeur hors taxe du véhicule, en sus des droits de timbre relatifs à la première immatriculation des véhicules au Maroc et d'instituer une taxe aérienne sur les billets d'avion, supportée par les voyageurs, de 100 dirhams pour les billets de la classe économique et de 400 dirhams pour les billets de la première classe/classe affaires.

Quant aux changements de taux opérés, il a été procédé en 2013 à l'augmentation du taux de l'IS ou l'IR retenu à la source de 10% à 15% sur le montant des produits des actions, parts sociales et revenus assimilés ainsi que le tarif de la taxe spéciale annuelle sur les véhicules automobiles pour les véhicules dont la puissance fiscale est supérieure ou égale à 11 CV. La quotité de la taxe intérieure de consommation applicable aux vins a connu, de même, une augmentation en 2014<sup>33</sup>.

Néanmoins, ces actions, notamment celles portant sur les recettes du budget général, ont eu des effets limités puisqu'on constate que les recettes fiscales ont affiché un comportement modéré au cours des deux dernières années.

En ce qui concerne les dépenses, leur rythme de progression a été maîtrisé dès 2013 grâce aux décisions prises au niveau de la compensation et des transferts aux EEP. En effet, face à la hausse conséquente de la charge de compensation et l'accumulation d'arriérés qui en découle, le Gouvernement a mis en place, à partir du 16 octobre 2013, un système d'indexation partielle des prix des produits pétroliers. Il y a lieu de rappeler qu'auparavant, en juin 2012, il a été procédé au relèvement des prix à la pompe, en répercutant partiellement la hausse du prix de pétrole sur les prix intérieurs de certains produits énergétiques (essence, gasoil et fuel). Et au début de l'année 2014<sup>34</sup>, il a été décidé de réduire progressivement la subvention du gasoil et de procéder à la décompensation totale du super et du fuel industriel.

Grâce à ces mesures, la charge de compensation est passée de 54,9 milliards de dirhams en 2012 à 41,6 milliards de dirhams en 2013 puis à 32,6 milliards de dirhams en 2014. Cet effort budgétaire de l'ordre de 1,9 et 1,2 point du PIB, respectivement en 2013 et 2014, explique en grande partie la réduction du déficit budgétaire au cours de ces deux dernières années.

Par ailleurs, le suivi de l'exécution du budget au cours de l'année 2013 a révélé, dès le premier trimestre, une accélération au niveau de l'exécution des dépenses contre une diminution dans le recouvrement des recettes, chose qui pouvait ramener, en cas de non prise de mesures immédiates, au creusement du déficit budgétaire après le niveau de 7% du PIB enregistré en 2012. Pour pallier cette situation, il a été décidé en avril 2013 de donner la priorité dans l'exécution des dépenses d'investissement, à l'assainissement des crédits reportés pesant lourdement sur le budget de l'Etat, en procédant à la coupe de 15 milliards de dirhams des crédits ouverts au titre de la Loi de Finances 2013, tout en tenant compte de la capacité de gestion des ordonnateurs et des priorités des projets en cours de réalisation.

Cette décision de gel d'une partie des crédits d'investissement a été accompagnée d'une autre mesure prise en fin d'année fixant le délai d'acceptation des propositions

(33). de 500 dhs à 700 dhs/hectolitre

(34). Arrêté du Chef du Gouvernement numéro 3.01.14 du 15 janvier 2014.

d'engagement, au titre des crédits d'investissement du budget général et des budgets des SEGMA et CST, à la date du 31 octobre 2013.

En outre, il a été procédé à la rationalisation des transferts aux Etablissements et Entreprises Publics des transferts budgétaires en termes de délai et de volume en tenant compte de leur trésorerie et de leurs besoins de paiement.

Grâce à ces mesures, les dépenses de l'Etat ont enregistré un repli de 3,4% en 2013 et une progression modérée de 2% en 2014, traduisant un effort de maîtrise comparativement à la progression annuelle moyenne affichée sur la période 2009-2012, soit 10,3%.

### 3.2. Impulsion budgétaire

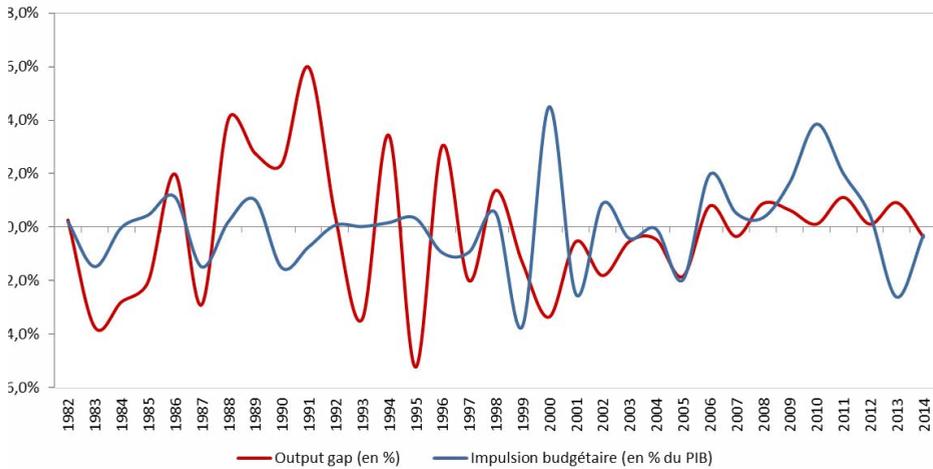
Pour déterminer le comportement de la politique budgétaire (procyclique ou contracyclique), il convient d'analyser la variation du solde structurel qui donne une information sur l'orientation de la politique discrétionnaire poursuivie par les pouvoirs publics (graphique 8).

**Tableau : Décomposition de l'évolution du solde budgétaire**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Solde budgétaire (en % du PIB)	-5,3%	-4,0%	-4,2%	-3,8%	-2,9%	-1,5%	0,5%	0,9%	-2,1%	-4,6%	-6,5%	-7,2%	-5,6%
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	0,3%	-0,6%	-0,2%	-0,1%	1,9%	-0,1%	-0,6%	-1,0%	-2,6%	-6,5%	-8,5%	-8,9%	-6,3%
Solde conjoncturel (en % du PIB potentiel)	-5,1%	-5,1%	-5,1%	-5,1%	-5,1%	-5,1%	-5,1%	-5,1%	-5,1%	-5,1%	-5,1%	-5,1%	-5,1%
Variation du solde structurel (en point du PIB potentiel)	2,5%	-0,9%	0,4%	0,1%	2,0%	-2,0%	-0,5%	-0,4%	-1,7%	-3,9%	-2,0%	-0,4%	2,6%

L'impulsion budgétaire, c'est-à-dire les mesures spécifiques de politique budgétaire prises, peut être mesurée par l'opposé de la variation du solde structurel. Elle doit être positive en période de basse conjoncture et négative en période de haute conjoncture. Si l'impulsion est positive, la politique budgétaire est expansive et inversement.

### Graphique 9 : Impulsion budgétaire en % du PIB potentiel



Au cours des années 80 et jusqu'au milieu des années 90, l'impulsion budgétaire affiche une volatilité par rapport à l'écart de production. Les actions de l'Etat, tant au niveau des recettes que des dépenses, étaient régies lors de cette période par la nécessité de rétablir l'équilibre budgétaire. Au cours des premières années de la décennie 2000 correspondant au début d'une phase de ralentissement, le Maroc a mené une politique budgétaire restrictive. A partir de 2006 et jusqu'en 2012, la politique budgétaire a été expansive bien que la croissance est en dessus de sa tendance de long terme. Ceci s'explique par l'intensification de l'effort de l'investissement au cours de cette période à laquelle s'ajoute le poids des subventions ayant pris un caractère structurel.

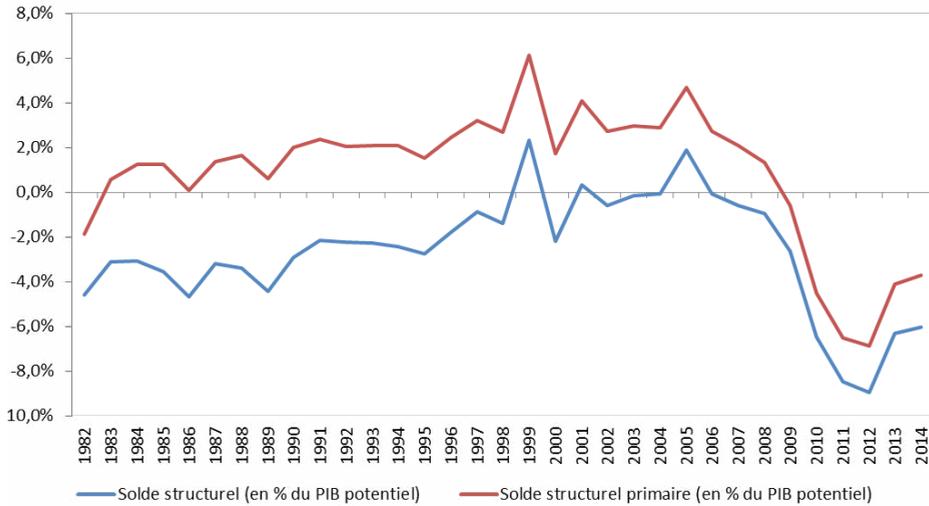
En 2013 et 2014, la politique suivie était plutôt restrictive et vise à freiner la dégradation du déficit budgétaire.

### 3.3. Solde structurel primaire

Afin de permettre au solde structurel de renseigner plus adéquatement sur la politique discrétionnaire des pouvoirs publics, les calculs précédents pourraient être affinés davantage en écartant les charges en intérêts de la dette des dépenses structurelles. On obtient dès lors une évaluation du solde structurel primaire. Ceci repose sur le fait que ces charges ne peuvent pas être considérées comme un élément discrétionnaire dans la mesure où elles représentent le coût des déficits antérieurs et donc des décisions discrétionnaires antérieures.

Le graphique suivant montre que l'évaluation du solde primaire structurel présente la même tendance que la composante structurelle totale.

## Graphique 10 : Solde structurel et solde structurel primaire



En outre, la non prise en compte des charges en intérêts de la dette ne change en rien la lecture faite de l'orientation de la politique budgétaire pratiquement sur toute la période sous revue, étant donné que la variation du solde structurel total et primaire ont le même sens, positif ou négatif.

### Décomposition de l'évolution des soldes budgétaire et primaire

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Solde budgétaire (en % du PIB)	-5,3%	-4,0%	-4,2%	-3,8%	-2,9%	-1,5%	0,5%	0,9%	-2,1%	-4,6%	-6,5%	-7,2%	-5,6%
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	0,3%	-0,6%	-0,2%	-0,1%	1,9%	-0,1%	-0,6%	-1,0%	-2,6%	-6,5%	-8,5%	-8,9%	-6,3%
Solde structurel primaire (en % du PIB potentiel)	4,1%	2,7%	3,0%	2,9%	4,7%	2,7%	2,1%	1,3%	-0,6%	-4,5%	-6,5%	-6,9%	-4,1%
Variation du solde structurel (en point du PIB potentiel)	2,5%	-0,9%	0,4%	0,1%	2,0%	-2,0%	-0,5%	-0,4%	-1,7%	-3,9%	-2,0%	-0,4%	2,6%
Variation du solde structurel primaire (en point du PIB potentiel)	2,3%	1,3%	0,2%	0,1%	1,8%	1,9%	0,7%	0,7%	-1,9%	-3,9%	2,0%	0,3%	2,8%

### 3.4. Limites de la notion du solde structurel

La mise en place d'une règle budgétaire sur la base d'un solde budgétaire ou primaire structurel se heurte à plusieurs limites.

La notion de « solde structurel » telle qu'elle a été détaillée ci-dessus ne présente pas une mesure pertinente de l'orientation de la politique budgétaire. En effet, la mesure du solde structurel est sujette à caution pour de nombreuses considérations. La première réside dans la sensibilité du solde structurel à la mesure de la position de l'économie dans le cycle. Comme l'hypothèse retenue en supposant que les recettes fiscales évoluent sensiblement à l'activité économique n'est pas vérifiée à court terme, l'évaluation du solde structurel ne permet pas alors de retracer parfaitement la part de l'évolution du solde budgétaire imputable aux décisions discrétionnaires des pouvoirs publics. En effet, les hypothèses d'évaluation sous-

jaçentes consistent à répercuter les fluctuations de court terme des élasticités des recettes fiscales entièrement en variations du solde structurel alors que celles-ci ne relèvent pas d'une décision discrétionnaire, c'est-à-dire elles ne sont pas contrôlées par les autorités budgétaires. A cela s'ajoute un éventuel biais dans le calcul même de ces élasticités dans la mesure où les recettes recouvrées pourraient intégrer des rentrées au titre des exercices antérieurs et donc non rattachées au niveau de la base taxable de l'exercice en question.

Il en résulte que l'approche du solde structurel ne renseigne pas suffisamment sur la durabilité de l'amélioration de la situation des finances publiques. L'actualisation à la baisse des recettes fiscales pour l'exercice budgétaire 2009 et les perspectives de tassement des recettes à moyen terme ont mis à l'épreuve la caractérisation de la politique budgétaire appréciée à travers le solde structurel. Ceci impose une relecture de la situation des finances publiques sur la base d'indicateurs plus appropriés fondés sur l'évolution structurelle liée à l'élargissement de l'assiette et à l'effort des réformes.

Les évolutions tendancielles (hors mesures) des dépenses peuvent progresser sur des tendances plus rapides que le potentiel d'offre de l'économie, ce qui participe mécaniquement à la dégradation structurelle du solde. Par ailleurs, à court terme, les élasticités utilisées entre recettes et activité ne sont pas toujours vérifiées. Pour ces raisons, le solde structurel est une mesure imparfaite de l'effort discrétionnaire lié aux décisions de politique économique.

Afin de mieux cerner l'impulsion discrétionnaire donnée aux finances publiques, il est proposé de tenir compte des mesures nouvelles en recettes et en dépenses, ce qui permet d'estimer l'effort de redressement dans la variation du solde structurel. Le résidu entre solde structurel et l'effort de redressement mesure dès lors les fluctuations du solde structurel qui échappent, par nature, au contrôle des autorités budgétaires et ne relèvent donc pas d'une décision discrétionnaire (effet d'élasticité, revalorisations, ...).

La seconde limite de la notion du solde structurel est liée aux incertitudes qui entourent les évaluations de croissance potentielle et de l'output gap pour le cas du Maroc. La détermination de la composante tendancielle de la croissance de l'économie marocaine, selon l'approche statistique, fait apparaître les effets des grands chocs sur la croissance et souligne les différentes modes de croissance durant la période étudiée. Cependant, l'opacité économique des méthodes statistiques utilisées nécessite une approche économique de la croissance tendancielle. La difficulté principale de l'approche « structurelle », qui repose sur une fonction de production concerne le traitement des facteurs potentiels de production, travail et capital, et l'évaluation de la tendance potentielle de la production globale des facteurs.

## Conclusion

La crise financière internationale et les répercussions qui en ont découlée, notamment sur les finances publiques, ont amené les pouvoirs publics des différents pays à repenser les règles budgétaires en vigueur, portant uniquement sur le solde budgétaire et la dette publique généralement. Celles-ci ont, en effet, montré leurs limites quant au respect de la discipline budgétaire qu'elles imposent aux états. En conséquence, certains pays ont adopté le solde structurel comme règle d'équilibre budgétaire, en plus d'un seuil pour la dette publique, tel est le cas des pays de l'Union Européenne<sup>35</sup>. Cette règle d'équilibre structurel impose un équilibre sur l'ensemble du cycle économique, les excédents des années de forte croissance compensant les déficits des années de faible croissance.

Concernant le Maroc, les évaluations faites dans le cadre de ce travail montrent que la considération du solde structurel comme règle budgétaire pousse à réfléchir sur la capacité de l'Etat à profiter de la phase haute du cycle pour réduire le déficit et, par conséquent, la dette. A cela s'ajoutent les limites relatives ci-dessus qui caractérisent cette évaluation de la composante structurelle du solde budgétaire.

## Bibliographie

- Commission des Finances sur le projet de programme de stabilité (2013), « Rapport du SENAT ».
- DGTPE (2009), « Le solde structurel des administrations de sécurité sociale : méthode et évaluation ». Document de travail de la DGTPE, Numéro 2009/12 ;
- DGTPE (2009), « Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques », document de travail de la DGTPE, Numéro 2009/13 ;
- Matthieu LEQUIEN et Alexis MONTAUT (2009), « Croissance potentielle en France et en zone euro : un tour d'horizon des méthodes d'estimation », Document de travail, Direction des Études et Synthèses Économiques, France, G2014/09.
- C. Rigo (2005), « La croissance potentielle de l'économie belge et ses déterminants », Revue économique de la Banque Nationale de Belgique, septembre.

---

(35). Le « Traité pour la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire » du 30 janvier 2012 a introduit une règle d'équilibre structurel des budgets des administrations publiques : le déficit structurel, corrigé des variations de la conjoncture, ne devra pas excéder 0,5% du PIB sur le cycle économique.

# LA RÉACTION DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE AU CYCLE ÉCONOMIQUE AU MAROC

BADDI Hicham

Docteur en sciences économiques

Faculté des Sciences Juridiques Economique et Sociales, Rabat Agdal.

## Résumé

Le présent travail se fixe comme objectif d'étudier la réaction de la politique budgétaire au cycle économique pour le cas du Maroc. Il s'intéresse également d'une part, à examiner la symétrie de cette politique et d'autre part, à analyser sa réaction aux chocs d'offre et de demande. Pour ce faire, nous proposons d'étudier le comportement cyclique de la politique budgétaire à travers l'estimation d'une fonction de réaction budgétaire sur la période allant de 1970 à 2012 en s'appuyant sur la méthode GMM. Les résultats obtenus montrent que la politique budgétaire au Maroc est en moyenne procyclique. Autrement dit, les autorités budgétaires marocaines optent pour une politique budgétaire restrictive en période de récession et une politique expansive en période d'expansion. Ils indiquent aussi que cette réaction est plus marquée dans les phases d'expansion que dans les périodes de récession. De surcroît, ils soulignent que cette politique réagit d'une manière acyclique face aux chocs d'offre et de demande.

**Mots clés :** Politique budgétaire - Cycle économique - GMM

Classification-JEL: E32 - E62-C30

## Introduction

L'ampleur des conséquences de la crise économique internationale et le regain d'intérêt pour l'évaluation de l'orientation de la politique budgétaire ouvre de nouveau les débats sur la cyclicité budgétaire.

De nombreuses études théoriques et empiriques se sont intéressées ces dernières années à étudier la réaction de la politique budgétaire au cycle économique. Sur le plan théorique, une politique budgétaire est jugée contracyclique quand elle est destinée à stabiliser les fluctuations économiques conjoncturelles (Keynes, 1936). En d'autres termes, si elle est restrictive en période d'expansion et expansive en période de ralentissement de l'activité économique. Elle est procyclique dans le cas où elle est expansive en conjoncture favorable et restrictive en période de ralentissement (Talvi et Végh (2005)<sup>36</sup>). Ainsi, les gouvernements qui ont du mal à emprunter pour financer le déficit budgétaire pourraient être amenés à réduire les dépenses publiques dans les périodes de récession pour éviter l'aggravation des déséquilibres budgétaires. Ce comportement procyclique pourrait amplifier et exacerber les incidences négatives des chocs sur la production. Elle est acyclique ou neutre quand les dépenses publiques et les taux d'imposition sont maintenus stables quel que soit la conjoncture économique (Barro, 1979).

Sur le plan empirique, les études indiquent que la politique budgétaire est en moyenne contracyclique ou acyclique dans les pays développés, alors qu'elle est en moyenne procyclique dans les pays en développement (Kaminsky, Reinhart, et Végh, 2004; Talvi et Végh, 2005 ; Ilzetzki et Végh, 2008). Elles montrent également qu'une réaction contracyclique face aux chocs de demande pourrait lisser le cycle économique et n'aurait pas des implications à long terme sur la contrainte budgétaire de l'Etat. Par contre, une réaction contracyclique suite à un choc défavorable d'offre pourrait engendrer des déséquilibres budgétaires et même conduire à une crise.

Les travaux empiriques portant sur les finances publiques au Maroc tentent d'une part, d'analyser l'évolution des principaux indicateurs budgétaires et d'autre part, d'évaluer l'effet des décisions budgétaires sur la croissance économique. Toutefois, rares sont les travaux dédiés à l'étude des propriétés cycliques de la politique budgétaire. En effet, un examen plus approfondi de cette question permet de mieux évaluer l'orientation de la politique budgétaire.

L'objectif de ce travail est donc d'étudier la réaction de la politique budgétaire marocaine au cycle économique. Pour ce faire, une analyse empirique sur la période 1970-2012 sera menée. Cette analyse tentera de vérifier trois principales hypothèses. La première concerne le caractère procyclique de la politique budgétaire au Maroc

---

(36). Talvi, Ernesto et Carlos Vegh (2005). "Tax Base Variability and Procyclicality of Fiscal Policy", *Journal of Development Economics*, p:17.