

COURS DE FINANCES PUBLIQUES

SEMESTRE 4

Pr. A. BOUSSELHAMI

Responsable du Master

Finance-Banque et Marchés

(FBM)

**Responsable de l'Equipe de Recherche en Entrepreneuriat et
Institutions**

PLAN

- Introduction générale**
- Chapitre 1: définitions et concepts de base**
- Chapitre 2 : mécanismes de fonctionnement de la politique budgétaire (le cas du Maroc).**
- Chapitre 3 : crise d'endettement**

Introduction générale

- Par essence**, les finances publiques, politique: elles se présentent comme un instrument de création des sociétés politiques organisées.
- Aujourd'hui**, les finances publiques ont connu des mutations de grande ampleur. En effet, toutes les sociétés, développées ou en développement, sont confrontées à la réforme de leurs finances publiques et, par effet systémique, ces réformes rétroagissent, se répercutent de pays à pays. Si bien que l'on peut constater un rapprochement progressif des dispositifs.
- Ces mutations sont à l'origine d'une mutation de l'Etat.

-On est en face d'un système complexe à piloter. D'où une nouvelle réflexion s'impose sur la doctrine de la gouvernance budgétaire et plus précisément de la gouvernance financière publique.

-Complexité des phénomènes financiers due à l'hétérogénéité des acteurs: politiques, économique, social....

-Selon G.Debove, « la science des finances publiques ne peut se comprendre en dehors du politique, car sans organisation politique il n'y aurait pas de but collectif à satisfaire, pas de dépenses publiques pour en assurer la réalisation et par conséquent pas de charges publiques pour se procurer les recettes collective indispensables, c'est-à-dire pas d'activité financière...la science financière est donc politique par nature ».

I-Théorie de la réalisation: les étapes du problème de réalisation

- Analyse des échecs des politiques,
- les modèles de détermination par le haut des défauts de fonctionnement,
- les critiques des modèles de réalisation par le haut mettant en évidence des acteurs et des interactions,
- les analyses de réalisation comme un ensemble de séquences interactives.

II-Conditions de la réalisation parfaite

- Une marche quasi-militaire de l'organisation avec des lignes de commandement claires,
- Des normes affirmées et des objectifs donnés,
- Des personnes effectuant ce qu'on leur dit et demande,
- Une communication claire entre les différentes parties de l'organisation,
- L'absence de contraintes excessives en temps

III-Mécanismes et contrôle de la production publique

-Deux critères:

-Critère formel ou non

-Critère contraignant ou incitatif

IV-Les paradoxes de la gestion publique : efficacité et acceptabilité

-On se demande si on va :

-Envisager le contrôle des moyens plutôt que celui des résultats est plus facile à organiser du point de vue de support politique,

-Envisager le contrôle de résultats plutôt que la bonne mobilisation des moyens est plus pertinent de point de vue de l'efficacité des politiques publiques mais se heurte à des problèmes politiques.

V- Contraintes contemporaines de la gestion publique:

- le rôle des organisation publiques,
- la participation des citoyens
- la base normative

VI-Objectifs des actions publiques:

- Fonction d'allocation des ressources
- Fonction de stabilisation
- Fonction de redistribution

VII- les différents types d'Etat:

-**l'Etat hiérarchique**: les citoyens sont considérés à la fois **acteurs**(en tant que qu'électeurs) et **objets** du processus politique(en tant que destinataires des politiques publiques mises en œuvre); les contrôles sont essentiellement politiques sur les élus et hiérarchique sur les fonctionnaires;

-**l'Etat providence en temps de crises**: c'est essentiellement un Etat producteur de services pour des citoyens devenus des consommateurs-clients: il devient un monopole à l'écoute des besoins des consommateurs-clients; les contrôles reposent alors pour l'essentiel sur l'efficacité de projets

-l'Etat médiateur: il doit arbitrer entre des intérêts plus au moins contradictoires derrière lesquels se rangent ces citoyens; les bases du contrôle résident alors dans sa capacité à créer des compromis et des consensus pertinents au profit de projets des différents acteurs.

VIII- Concept de gouvernance:

Il peut être considéré comme le schéma sociopolitique qui résulte des efforts de toutes les parties de la société. De ce fait, la gouvernance politique ne peut plus être considérée en terme contrôle du gouvernement sur le reste de la société, mais en terme de résultat du comportement d'une multitude d'acteurs.

-D'où l'Etat doit prendre en considération les caractéristiques contemporaines de la société qui influence ses actions :

-la complexité de la société: l'Etat s'efforce en permanence de décomposer les relations pour comprendre les ressorts et de coordonner les acteurs.

-la dynamique de la société: le gouvernement puisse afficher des normes qui constituent autant de repères pour les interactions sociales et qu'il mette en place des mécanismes de correction si ces interactions produisent des états de mauvaise qualité.

-la diversité de la société: cela implique qu'on l'on prenne en compte la spécificité des positions et que l'on s'efforce de les intégrer positivement les une des autres aux autres.

- Les différentes modalités de gouvernance:

-le pilotage : l'Etat est considéré comme un pilote d'un navire qu'il tend à prévenir des écarts par rapport à la route que l'on s'est donnée et à contenir les variations d'indicateurs dans les limites permises.

Ce mode de contrôle est coûteux parce qu'il suppose des systèmes d'information et des variables de contrôle pour modifier le comportement des agents.

-l'équilibrage: il ne s'agit plus de connaître et corriger le jeu de ces forces mais de veiller à la marge à ce que leur conjonction ne débouche pas sur des résultats négatifs.

A ce propos, le philosophe hollandais **Spinoza** n'écrivait-il pas déjà :

« Les hommes devraient être gouvernés d'une manière telle qu'ils ne se sentent pas gouvernés; qu'ils ne se sentent limités que par l'amour de la liberté, la volonté de créer des richesses et celle de pouvoir obtenir des emplois au service de leur collectivité » 1677.

Chapitre 1: définitions et concepts de base

I-Structures de la loi des finances:

La loi organique de finance(LOF) définit l'objet et le contenu de la loi des finances, ses règles de présentation, ses modalités de vote ainsi que certaines règles relatives à son exécution. Son fondement juridique est posé par la constitution et stipule: le Parlement vote la loi des finances dans les conditions prévues par la loi organique »

I-1-Définitions des lois des finances:

La loi organique définit la loi des finances de la façon suivante:

« la loi des finances prévoit, évalue, énonce et autorise, pour chaque année budgétaire, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat dont la limite d'un équilibre économique et financier qu'elle définit ».

D'après la loi organique, les lois des finances n'ont plus pour mission la recherche systématique de l'équilibre comptable. Elles doivent penser désormais en termes d'équilibre économique.

D'après la nouvelle loi organique des finances, il faut préciser qu'il existe 3 sortes de lois des finances :

-La loi des finances pour l'année : elle prévoit et autorise, pour chaque année budgétaire, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat.

-Les lois des finances rectificatives : elles peuvent, au cours de l'année, notifier les dispositions des lois des finances initiales, compte tenu de l'évolution de la conjoncture économique et financière. Au Maroc, s'est fait le cas en 1983, 1987 et 1990.

-La loi de règlement : elle vient à postériori pour constater la différence des écarts entre les prévisions et les réalisations. Elle se définit comme suit :

« la loi de règlement constate le montant défini des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses rapportant à une année budgétaire et arrête le compte de résultat de l'année ».

I-2- la structure de loi des finances :(voir détails au bulletin officiel)

I-2-1- structures juridique de loi des finances :

D'après la nouvelle loi organique, la loi des finances comprend deux partie:

-La première partie: est consacré au coefficient financier, puisqu' 'elle arrête les données générales de l'équilibre financier. Elle est réservé, au niveau politique, aux dispositions relatives à l'équilibre des recettes et des charges.

-La deuxième partie: arrête, par chapitre, les dépenses du budget général par compte les dépenses des Comptes Spéciaux du Trésor(CST).

La première partie a plus un aspect analytique dans la mesure où elle définit les limites budgétaires du pilotage relevant de la politique économique. Ce qui explique la nécessité de son vote en premier lieu.

La nouvelle loi organique des finances (LOF), au niveau de la première partie, cible les points fondamentaux suivants:

- L'autorisation de la perception de la recette publique et l'émission d'emprunt;

- Les dispositions relatives aux ressources publiques que la loi des finances peut créer, modifier ou supprimer;

-les dispositions relatives aux grandes catégories de dépenses de l'Etat;

-L'évaluation globale des recettes du budget général et des comptes spéciaux du Trésor et les plafonds du budget général par titre et des comptes spéciaux du Trésor par catégorie des comptes.

Remarque: la structure bipartite de la loi des finances permet aux élus d'appréhender le document budgétaire dans son ensemble.

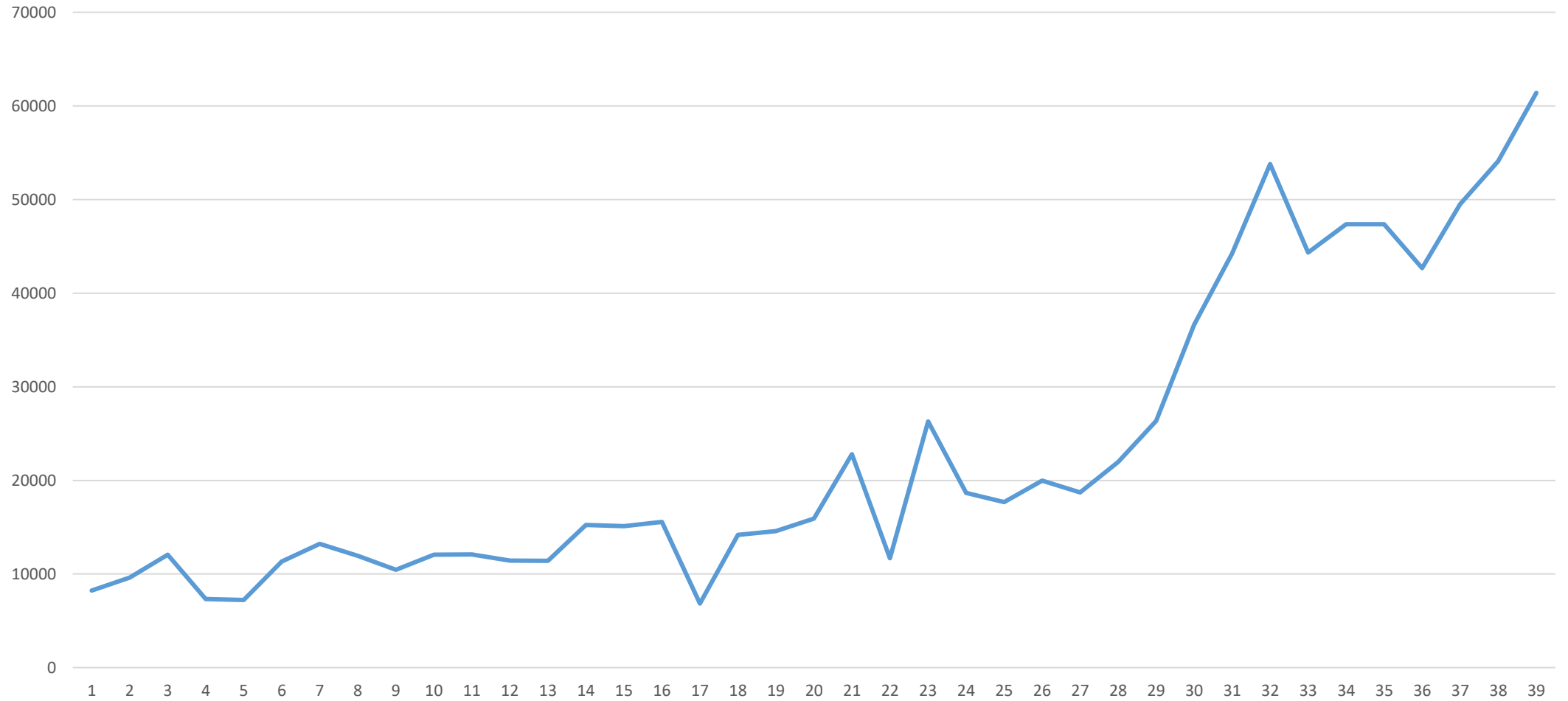
-I-2-2-Structure comptable de la loi des finances :

On distingue le Budget Général(BG), les Services de l'Etat Gérés de Manière Autonomes(SEGMA) et les Comptes Spéciaux du Trésor(CST).

-Le Budget Général (BG) : « le BG présente les dépenses et les recettes annuelles de l'Etat qui ne font pas l'objet de l'intégration spéciale en prenant la forme d'un budget annexe ou d'un CST ».

Le BG présente aussi deux parties: une pour les ressources et l'autre pour les dépenses.

Budget Général



Recettes ordinaires

Recettes fiscales

Impôts directs

Droits de douane

Impôts indirects

Excédent sur produits pétroliers

Enregistrement et Timbre

Recettes exceptionnelles

Recettes non fiscales

Monopoles (yc OCP)

Domaines

Autres recettes

Privatisation

Dépenses totales

Dépenses ordinaires

Biens et Services

Personnel

Autres

Dette publique

Intérieure

Extérieure

Compensation

Transferts aux C.L

Solde du budget ordinaire

Solde des autres CST

Investissement financé par le Fonds Hassan II

Dépenses d'investissement

Solde du budget général

Variation des arriérés

Besoin de financement

Financement interne

Banques

Ressources non-bancaires

Financement externe

Dons

Emprunts nets

Tirages

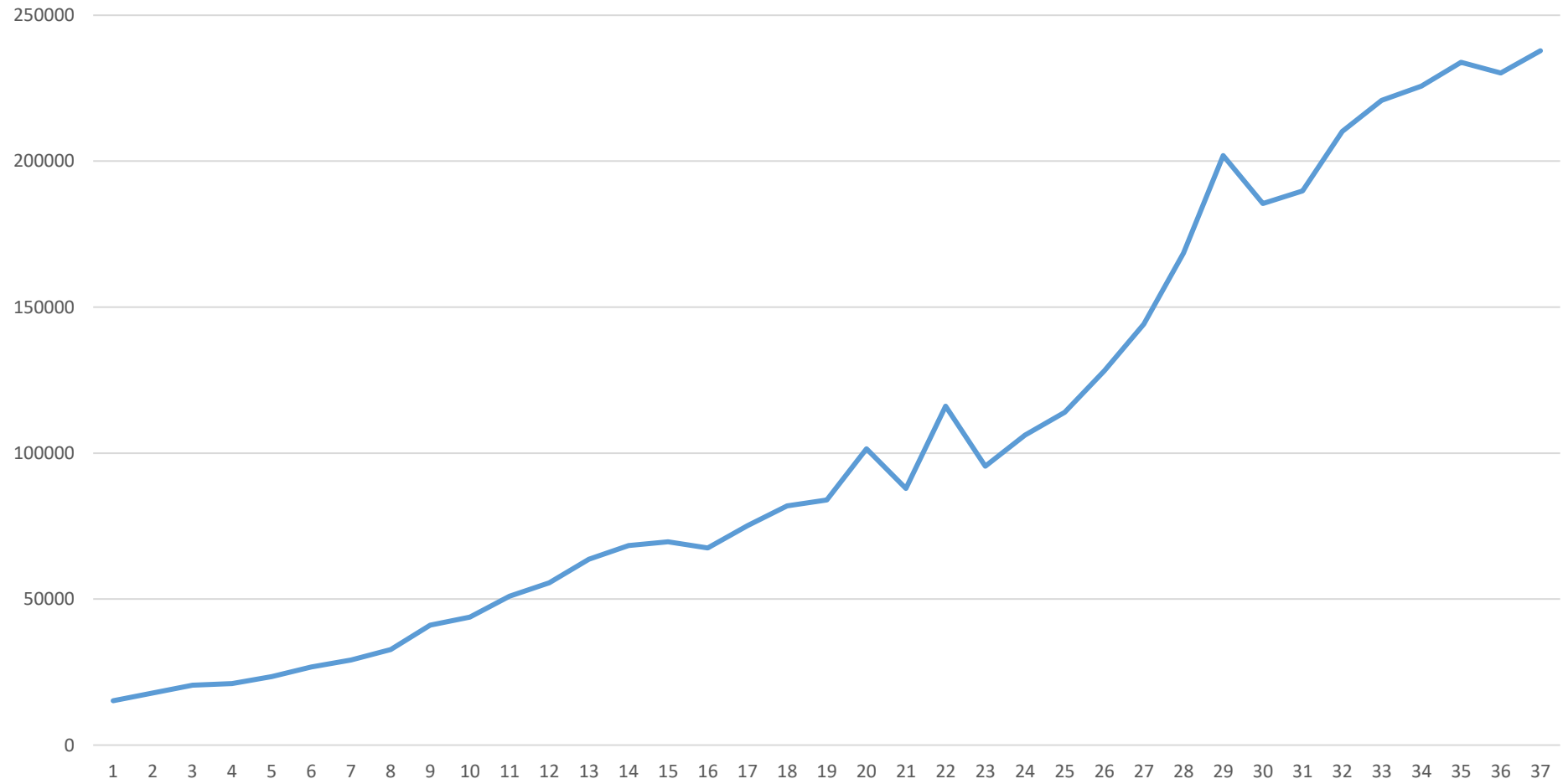
Amortissement

Allègement de la dette

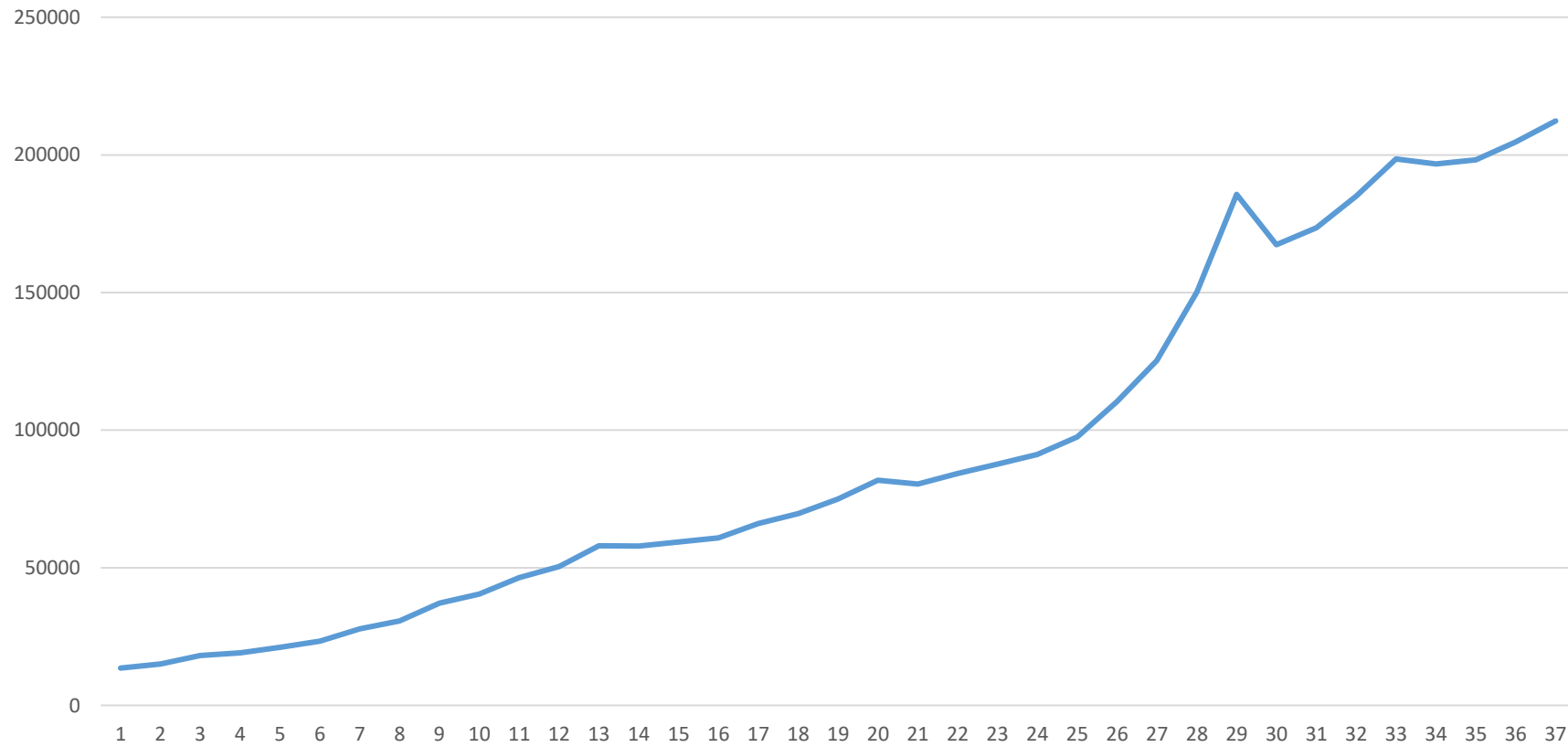
Intérêts

Capital

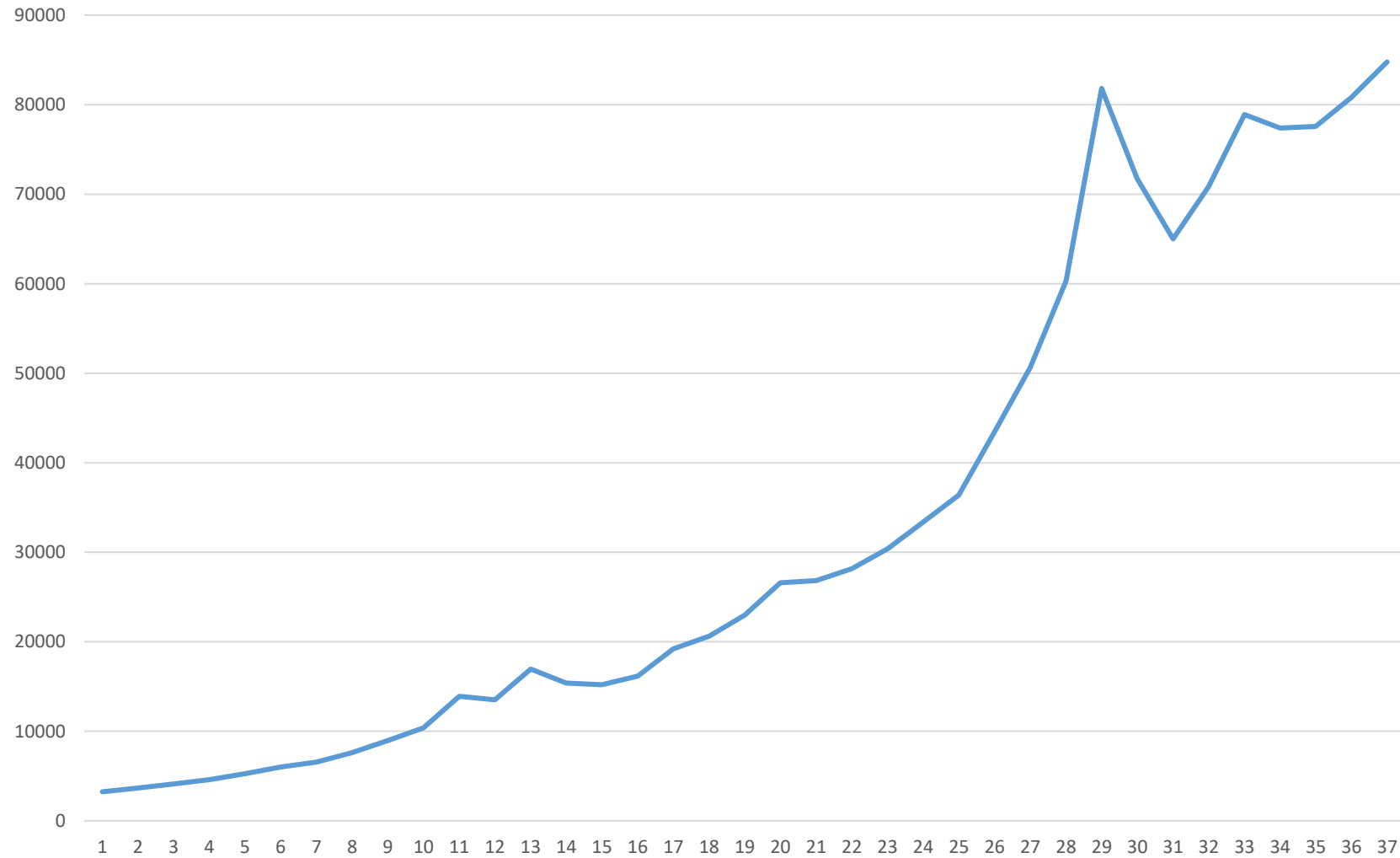
Recettes ordinaires



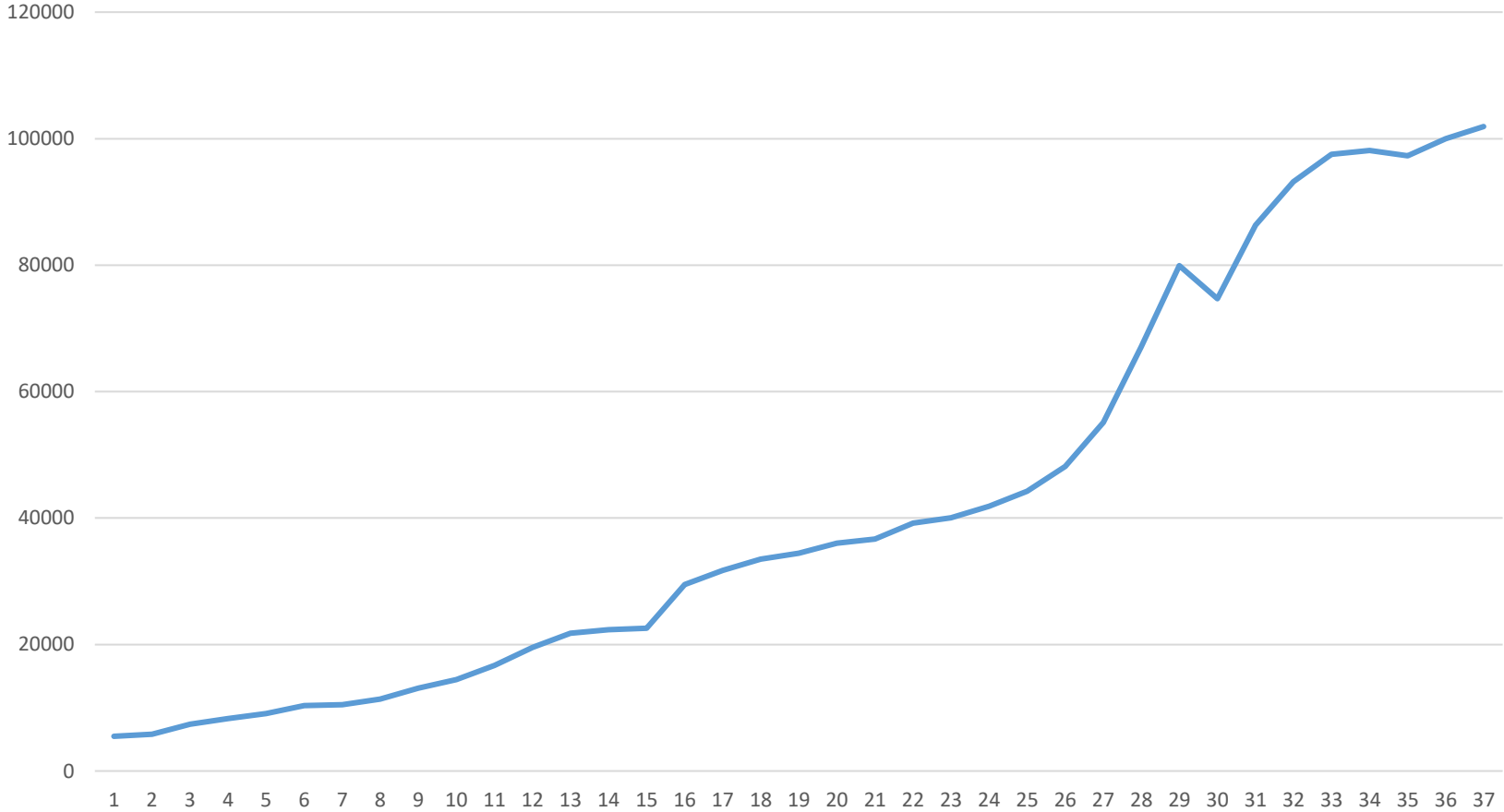
Recettes fiscales



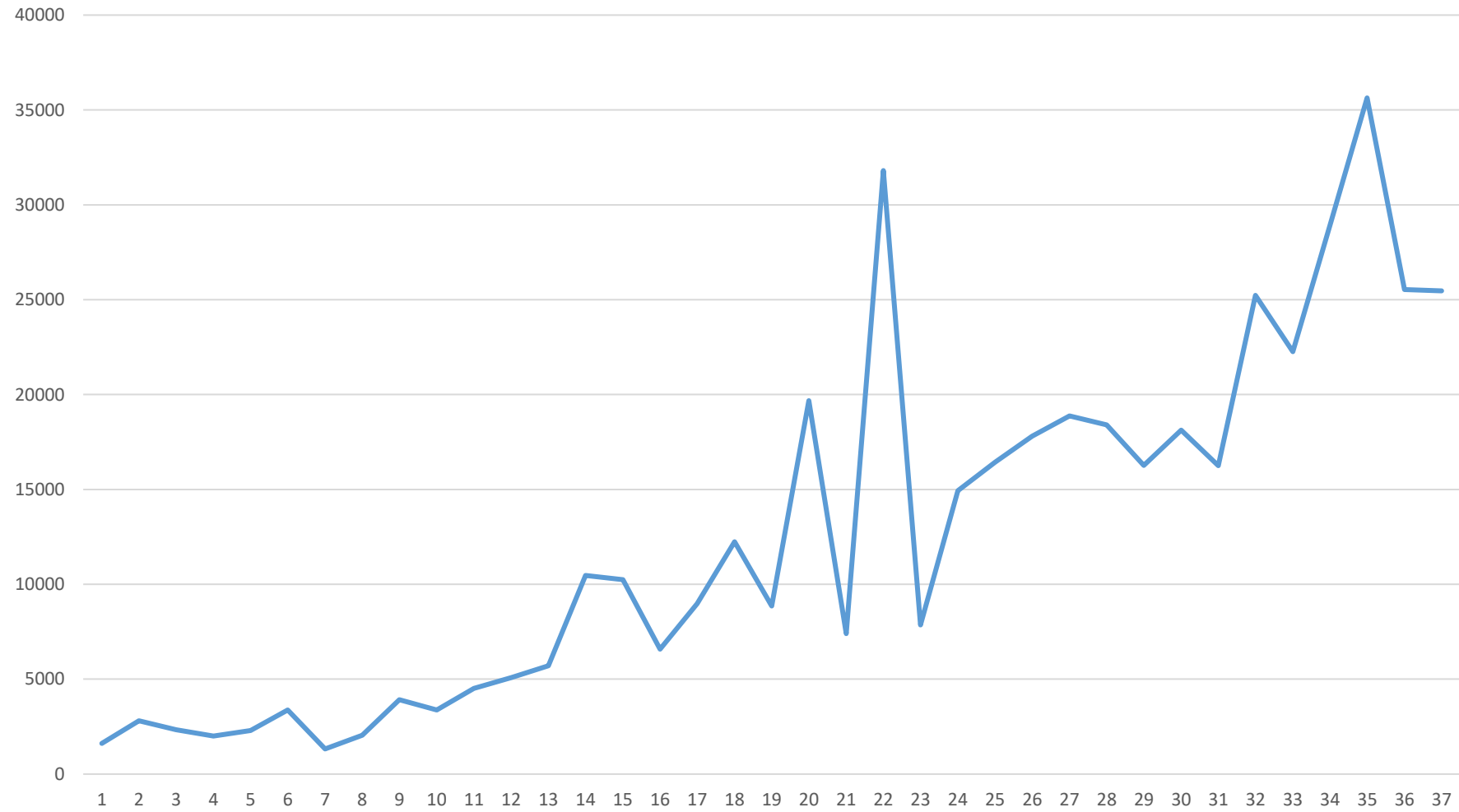
Impôts directs



Impôts indirects



Recettes non fiscales



-Dépenses de fonctionnement: sont des dépenses de consommation nécessaires à la marche du service public de l'Etat. Elles concernent les dotations des pouvoirs publics, les dotations relatives aux charges communes y compris les dépenses de la dette viagère et les dépenses imprévues et les dotations prévisionnelles.

-Dépenses d'investissement: sont des dépenses nécessaires pour réaliser des objectifs de croissance et de développement économique et social. Elles sont affectées à l'exécution du Plan de développement approuvé par le Parlement, lors des périodes de stabilisation. Remplacé par la notion du Programme économique et social, on a constaté sa mise en application ses dernières années(Plan Maroc Vert, Plan AZUR, Plan Emergence...).

A ce niveau, la LF précise les concepts d'autorisation du programme de crédits d'engagement et de crédits de paiement:

-crédit engagement: sont pluriannuels

-crédits de paiement: sont annuels.

La Loi programme définit, par secteur d'intervention, les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre. Elle permet la traduction du plan en terme financier. Elle constitue la passerelle entre le Plan et la Loi des finances.

-Les dépenses au titre de la dette:

- les dépenses pour intérêts et commissions

- les dépenses relatives aux amortissements de la dette publique à moyen et à long terme.

-Les services de l'Etat gérés de manière autonome(SEGMA): ils décrivent les opérations financières des services de l'Etat dont le but est la production des biens et services en contrepartie d'un paiement.

-Les comptes spéciaux du Trésor(CST): ils permettent soit l'individualisation de certaines opérations soit l'affectation des recettes à des dépenses définies soit le report et la continuité d'une année à l'autre. On distingue plusieurs CST:

-Les comptes d'affectation spéciale(CAS): ils retracent les opérations qui sont financés au moyen de ressources particulières. Il y a lieu de préciser que ces comptes permettent de déroger au principe de non affectation des recettes.

-Les comptes d'opération bancaires et commerciales: ils décrivent des opérations à caractère industriel ou commercial effectués à titre accessoire par les services publics de l'Etat.

-les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers: ils tracent les opérations faites en application d'accords internationaux approuvés par la loi.

-Les comptes d'adhésion aux organismes internationaux.

-Les comptes des opérations monétaires: ils retracent les pertes et les bénéfices de change, les opérations avec le FMI.

-les comptes d'investissement.

-les comptes de prêts.

-Les comptes d'avances.

-Les comptes de dépenses

II-Préparation de loi des finances:

Sous l'autorité du chef du gouvernement, le Ministre des finances prépare le projet de LF. Cette tâche implique l'ensemble des directions du ministère et s'accomplit en collaboration avec l'ensemble des départements ministériels, sous une démarche collégiale.

La technique de préparation vise un objectif constant qui est celui de la détermination d'une adéquation entre les recettes et les dépenses, permettant un niveau de croissance acceptable, en tenant compte des possibilités de financement. Pour ce faire, on établit d'abord un cadrage macroéconomique.

II-1-Evaluation des dépenses:

-Evaluation des dépenses de fonctionnement:

Elles regroupent essentiellement les dépenses du personnel, la détermination des effectifs et des crédits prévisionnels se fait à partir de la situation des postes budgétaires en procédant à des actualisations qui tiennent compte des postes vacants, des titularisations, des transformations d'emplois et des mesures prévues par les textes nouvellement adoptés.

-Evaluation des dépenses du matériel et divers:

Il s'agit essentiellement de l'estimation des dépenses courantes des administrations telles que les consommables, les locations et les opérations d'entretien et de maintenance, les redevances d'eau et d'électricité et des télécommunications... Cette estimation se fait selon une démarche incrémentale.

-Evaluation des dépenses d'investissement:

Elle se fait par référence aux prévisions du plan de développement économique et social. Elle tient compte des projets.

Cette estimation veille à assurer une adéquation des besoins aux possibilités du financement du Trésor. En général, plusieurs procédés et techniques sont utilisés pour permettre à l'administration financière de procéder à l'évaluation des dépenses.

Dans la conception traditionnelle, les prévisions des dépenses précèdent les prévisions des recettes. Ces dernières évoluent en fonction des premières.

Généralement, il existe 3 types de crédit:

-Les crédits limitatifs: qui sont des dotations dont le montant ne peut être dépasser, en aucun cas, par les administrateurs. La dotation accordée par l'Etat représente un plafond à ne pas dépasser;

-Les crédits évaluatifs: leur montant n'est retenu qu'à titre indicatif dans le cadre du projet de LF. Des modifications peuvent avoir lieu au cours d'exécution du budget pour rectifier le tir;

-Les crédits prévisionnels: ils sont prévus pour couvrir les dépenses imprévues dont on ignore le montant ou la durée.

II-2-L 'évaluation des recettes:

On distingue 4 méthodes d'évaluation des recettes:

-1-la méthode de reconduction automatique: elle se base sur les recettes réalisées au cours de l'exercice écoulé pour évaluer les rentrées et ressources futures de l'Etat. Le budget de l'année écoulée sera considérée comme moyen régulier d'évaluation des recettes.

-2-Le système de antennes de majoration: elle consiste à préparer les prévisions budgétaires en fonction de la moyenne des plus values des recettes des 5 exercices écoulés.

-3-La méthode d'évaluation prévisionnelle directe:

Consiste à utiliser les statistiques et les études les plus récentes pour évaluer les recettes, notamment, en matière d'impôts. Pour se faire, on se base sur les éléments suivants:

- les dernières comptabilités fiscales;
- l'évaluation probable du PNB;
- les études des sciences financières.

-4-la méthode de la plus-value fiscale systématique:

Elle se base sur des simulations des recettes à partir des réalisations, des prévisions de la conjoncture et en tenant compte des mesures envisagées.

III- les principes budgétaires

Le budget de l'Etat n'obéit pas seulement à des principes juridiques de base. Il se conditionne aussi à des règles techniques qui sont traditionnelles en finances publiques:

- la règle de l'unité budgétaire;
- la règle de l'universalité;
- la règle de l'annualité.

III-1-la règle de l'unité budgétaire:

Elle stipule que toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat doivent figurer dans un document unique soumis au Parlement.

Deux conditions doivent être remplies:

-le budget doit recenser l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat, sans exclusion d'aucune sorte; celles-ci doivent être rassemblées dans un projet de loi unique, sur lequel le Parlement devra se prononcer.

-il doit y avoir une unité de la prévision et de l'autorisation financière, ce qui n'exclut pas la possibilité de scinder le projet de loi de finances en plusieurs parties ou plusieurs documents.

Cette règle à une double justification:

-une justification politique, car il s'agit pour le Parlement d'être en mesure d'assurer son arbitrage, ce qui ne serait pas le cas si on lui soumettait plusieurs plans financiers partiels.

-une justification technique, c'est-à-dire le respect de la règle de l'unité permet seul de savoir si le budget est en équilibre, et si il ne l'est pas, de mesurer l'ampleur exacte du déficit.

III-2-la règle de l'universalité budgétaire:

Unité et universalité sont parfois difficiles à distinguer, même si elle répondent à une préoccupation similaire. Elles se distinguent par leur contenu.

La règle de l'unité vise à rassembler dépenses et recettes de l'Etat dans un seul document budgétaire. Elle a pour conséquence d'interdire la multiplicité des budgets, et d'éviter que certaines dépenses ou recette de l'Etat ne soient faites hors budget.

La règle de l'universalité est plus précise, car elle vise le contenu même de l'autorisation parlementaire. Elle implique deux exigences:

-elle suppose que soient inscrites dans le budget toutes les dépenses et les recettes de l'Etat sans qu'il puisse y avoir contraction entre les unes et les autres. C'est **le principe de la non compensation**.

-elle exige aussi qu'à l'intérieur du budget dépenses et recettes forment deux masses autonomes, isolées l'une de l'autre, sans que soit établie à l'avance une corrélation entre certaines dépenses et certaine recettes. C'est **le principe de non-affectation**.

III-3-la règle de l'annualité:

- Elle signifie que l'Etat choisit de limiter à un an son horizon financier;
- Elle interdit d'inscrire dans la loi de finances des autorisation portant sur plusieurs années ;
- Elle signifie également que le gouvernement doit utiliser dans l'année les autorisations accordées.

Or, on constate, en droit budgétaire, que si la règle est l'annualité et la pluriannualité est l'exception, dans la réalité on arrive à des conclusions différentes. **Par exemple:**

-la création d'un emploi dans la fonction publique: l'Etat crée un emploi budgétaire, et recrute sur la poste ainsi créé. Il prend en fait, un engagement pluriannuel, puisqu'il s'engage à payer le traitement et la retraite du fonctionnaire pour une durée longue.

- La charge de la dette publique: lorsque l'Etat émet un emprunt, il s'engage à en régler les intérêts pour toute la durée des annuités. Par conséquent, on peut dire que la pluriannualité est la conséquence nécessaire du déficit budgétaire.

Chapitre II: mécanismes du fonctionnement de la politique budgétaire

Le budget des administrations publiques, qui recouvre les budgets de l'Etat, des administrations locales et des administrations de sécurité sociale, remplit à la fois les fonctions d'allocation, de redistribution et de stabilisation.

Cependant le terme de politique budgétaire renvoie essentiellement à la fonction de stabilisation : **selon le prix Nobel d'économie Paul Samuelson, c'est le processus consistant à manipuler les impôts et les dépenses publiques aux fins :**

- de contribuer à amortir les oscillations du cycle économique,**
- de favoriser le maintien d'une économie progressive, assurant un degré d'emploi élevé, affranchie de toutes poussées excessives d'inflation ou de déflation.**

Aujourd'hui, la politique budgétaire fait la une des problématiques sur la relance de l'économie.

-Les relances budgétaires sont-elles efficaces pour stimuler l'activité, notamment lorsque la dette publique atteint un niveau élevé ?

-A l'inverse, une contraction budgétaire a-t-elle toujours un effet dépressif sur la demande ?

- Enfin, est-il possible et souhaitable de définir des principes de politique budgétaire et de s'y tenir ?

Ces questions, dont la portée est universelle, se posent avec une acuité particulière dans l'Union européenne : les gouvernements des pays membres se sont donné des règles ambitieuses de politique budgétaire dans le cadre du traité de Maastricht et du Pacte de stabilité et de croissance qui l'a précisé et complété dans le domaine budgétaire ; mais ils ont dû constater, au début des années 2000, que ces règles ne passaient pas le test de la conjoncture économique, sociale et politique.

Section 1. la politique budgétaire

De tout temps, les gouvernements ont engagés des dépenses de fonctionnement, d'investissement, de transferts sociaux, de guerre qu'il a bien fallu financer. Ils disposent pour cela trois moyens :

- **les impôts et autres revenus publics** (dont les revenus liés à la gestion du patrimoine public, ou d'éventuelles ventes d'actifs publics),
- **la création monétaire,**
- **et l'emprunt.**

1. Le budget

Le budget d'une entité publique (Etat centrale, Etat fédéré ou collectivité locale, organisme de sécurité sociale) est un document prévisionnel qui précise l'origine et le montant de ses revenus (ses « recettes ») ainsi que l'emploi qu'elle compte en faire à travers son programme de dépenses.

Les dépenses expriment à la fois les coûts de fonctionnement de l'entité publique et son action dans les différents domaines de sa sphère d'intervention (défense, police, justice, éducation, recherche, soutiens à l'économie, politique sociale, santé, politique étrangère, aide au développement, etc.) ;

les principales ressources du secteur public comprennent les prélèvements obligatoires, notamment la fiscalité, directe et indirecte ainsi que les contributions de sécurité sociale et des ressources non-fiscales : recettes commerciales des administrations, produits de cessions d'actifs publics....

2. Le solde budgétaire

-On appelle **solde budgétaire la différence entre recettes et dépenses**. Ce calcul peut se faire au niveau d'une administration publique particulière (Etat, collectivité locale, organisme de sécurité sociale) ou en excluant certaines dépenses.

-Ainsi **le solde primaire** exclut les paiements d'intérêt sur la dette . Au Royaume-Uni, on calcule un solde hors investissements publics.

-On parle **d'excédent budgétaire** lorsque le solde budgétaire est positif, et de **déficit budgétaire** dans le cas contraire.

3. Différentes mesures du déficit public

Le calcul des soldes publics (excédents ou déficits) nécessite de faire des choix, à la fois quant au périmètre retenu et quant à la nature des dépenses et des recettes prises en compte, en fonction des informations recherchées.

3.1. Déficit de l'Etat ou déficit public :

Le concept usuellement retenu en Europe est celui des administrations publiques (en incluant l'Etat, les collectivités locales et les administrations de sécurité sociale).

Ce concept est pertinent pour l'économiste puisqu'il désigne les agents non marchands, dont les ressources, essentiellement constituées de prélèvements obligatoires, ne sont pas soumises à concurrence.

3.2. Déficit total ou déficit primaire

- Le solde budgétaire, encore appelé solde financier, est la différence entre les dépenses du secteur public et ses revenus.
- Il représente le besoin de financement du gouvernement (notons cependant que l'émission de titres de dette publique est généralement plus importante à cause de remboursement des emprunts arrivés à leur terme, et peut être réduite par les privatisations).
- Il tient compte des charges d'intérêts payés sur la dette, qui en représentent souvent une part très importante.

Solde budgétaire = solde primaire – intérêts sur la dette

Le solde primaire reflète, davantage que le solde budgétaire et solde primaire et du Parlement.

-On peut construire un solde budgétaire corrigé du cycle, ou solde structurel.

-L'évolution du solde se décompose ainsi en **une composante conjoncturelle**, indépendante de la volonté du gouvernement, et une composante discrétionnaire, égale à la variation du **solde structurel**.

-La composante discrétionnaire est appelée « impulsion budgétaire » par le Fonds Monétaire International, car elle fournit une bonne mesure de l'orientation de la politique budgétaire.

Solde budgétaire = solde conjoncturel + solde structurel

Les deux décompositions du déficit se combinent sans difficulté, les intérêts sur la dette n'ayant pas de caractère cyclique marqué, on peut donc écrire :

Solde budgétaire = solde primaire conjoncturel + solde primaire structurel – intérêts sur la dette

$$\varepsilon = \frac{ds}{d(y-\bar{y})}, \varepsilon > 0$$

On soustrait alors la composante cyclique : $\varepsilon (y - \bar{y})$ du solde financier pour obtenir le **solde structurel** :

$$s^* = s - \varepsilon (y - \bar{y})$$

s^* est donc le déficit qui serait constaté si la production y était égale à son niveau potentiel \bar{y} .

la mesure de s^* dépend, d'une part, de la méthode de calcul de la production potentielle, d'autre part de la valeur de ε , qui dépend de la structure des prélèvements et de leur élasticité.

Par exemple :

ε serait proche de 0,5 dans les quatre principaux pays de la zone euro (Allemagne, France, Italie, Espagne), mais de 0,7 en Finlande et de 0,8 aux Pays-Bas.

Si $\varepsilon=0,5$, une hausse de production de 1% par rapport à la production potentielle élève mécaniquement le solde budgétaire de l'ordre de $\frac{1}{2}$ point de PIB.

Dans un modèle simple, la production potentielle est déterminée par les facteurs de production (principalement l'offre de travail et le stock de capital), ainsi que par les facteurs qui affectent l'efficacité productive,

une représentation standard est :

$$Y_t = F_t(K_t, N_t)$$

Où Y_t : est la production,

K_t : le stock de capital,

N_t : l'emploi,

F_t : la fonction de production.

K et N dépendent du temps (t), ainsi que F,

Et ce pour prendre en compte l'effet dans la durée du progrès technique qui permet de produire davantage avec la même quantité de facteurs.

-Soit N_t le niveau d'emploi qui est atteint lorsque le chômage est au niveau \bar{U}_t appelé *taux de chômage d'équilibre*.

\bar{U}_t ne peut pas être zéro parce qu'à tout moment, une fraction de la population active est en recherche d'emploi.

Son niveau dépend de l'efficacité des institutions du marché du travail du pays.

Donc si \bar{L}_t est la population active,

$$\bar{N}_t = (1 - \bar{u}_t)\bar{L}_t$$

La production potentielle peut être donc définie comme :

$$\bar{Y}_t = F_t(\bar{K}_t, \bar{N}_t)$$

L'écart de production (*output gap*) peut alors être défini comme la différence entre la production déterminée par la demande, Y_t et la production potentielle déterminée par l'offre, \bar{Y}_t .

on le mesure en général en pourcentage de la production potentielle, soit :

$$\text{Ecart de production} = \frac{Y_t}{\bar{Y}_t} - 1$$

-Un écart de production négatif signifie que la production est inférieure à son potentiel, ce qui implique un chômage supérieur au chômage d'équilibre, on parle aussi de **chômage involontaire**.

-Un écart de production positif signifie que la production est supérieure au potentiel, ce qui peut paraître étrange si l'on envisage le stock de capital et la production active disponible comme des contraintes physiques.

Mais il y a bien des moyens de s'ajuster à un niveau de demande est de faire appel :

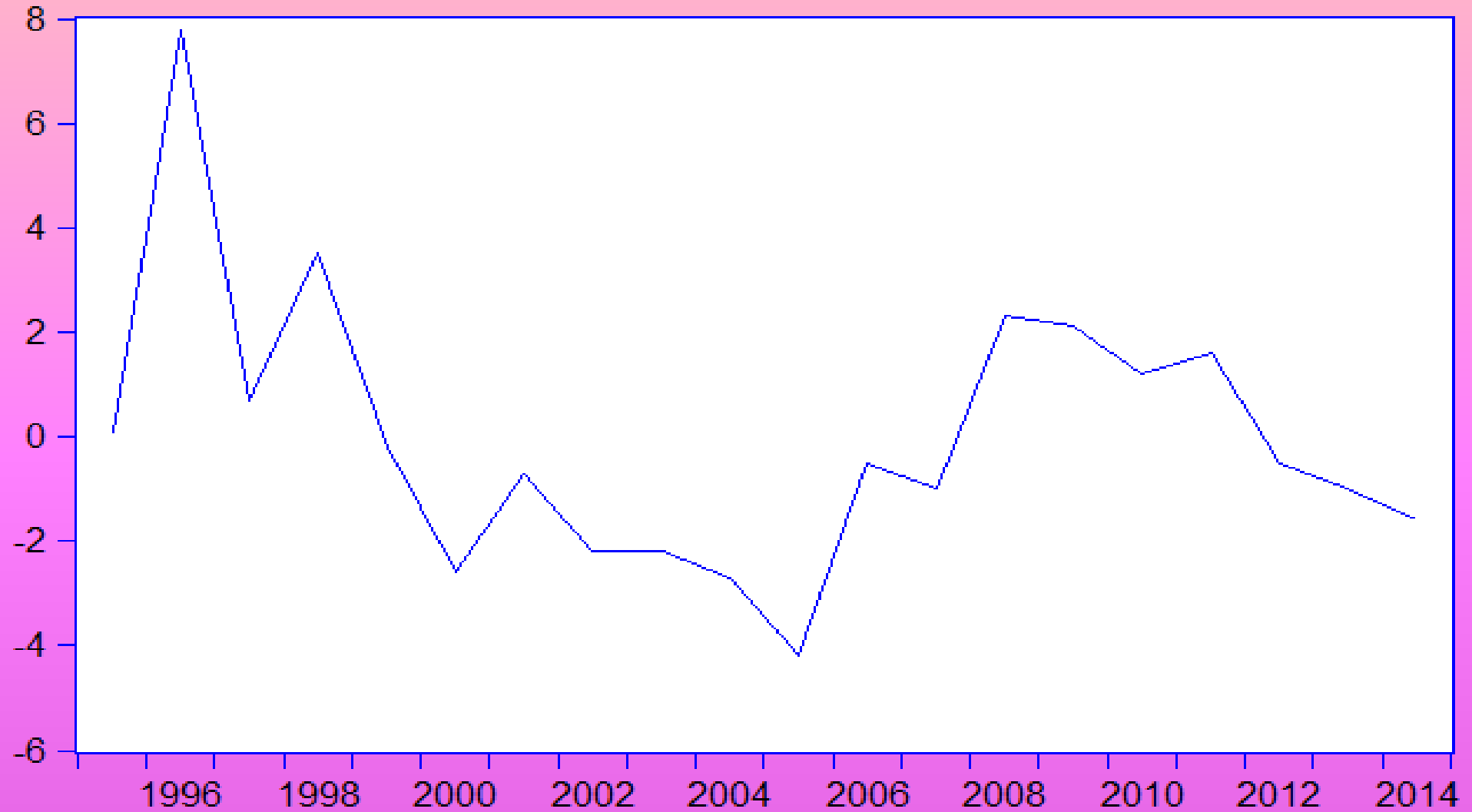
- aux heures supplémentaires ;

- ou bien, des équipements qui étaient considérés comme obsolètes mais qui n'avaient pas été mis au rebut peuvent être remis en service ;

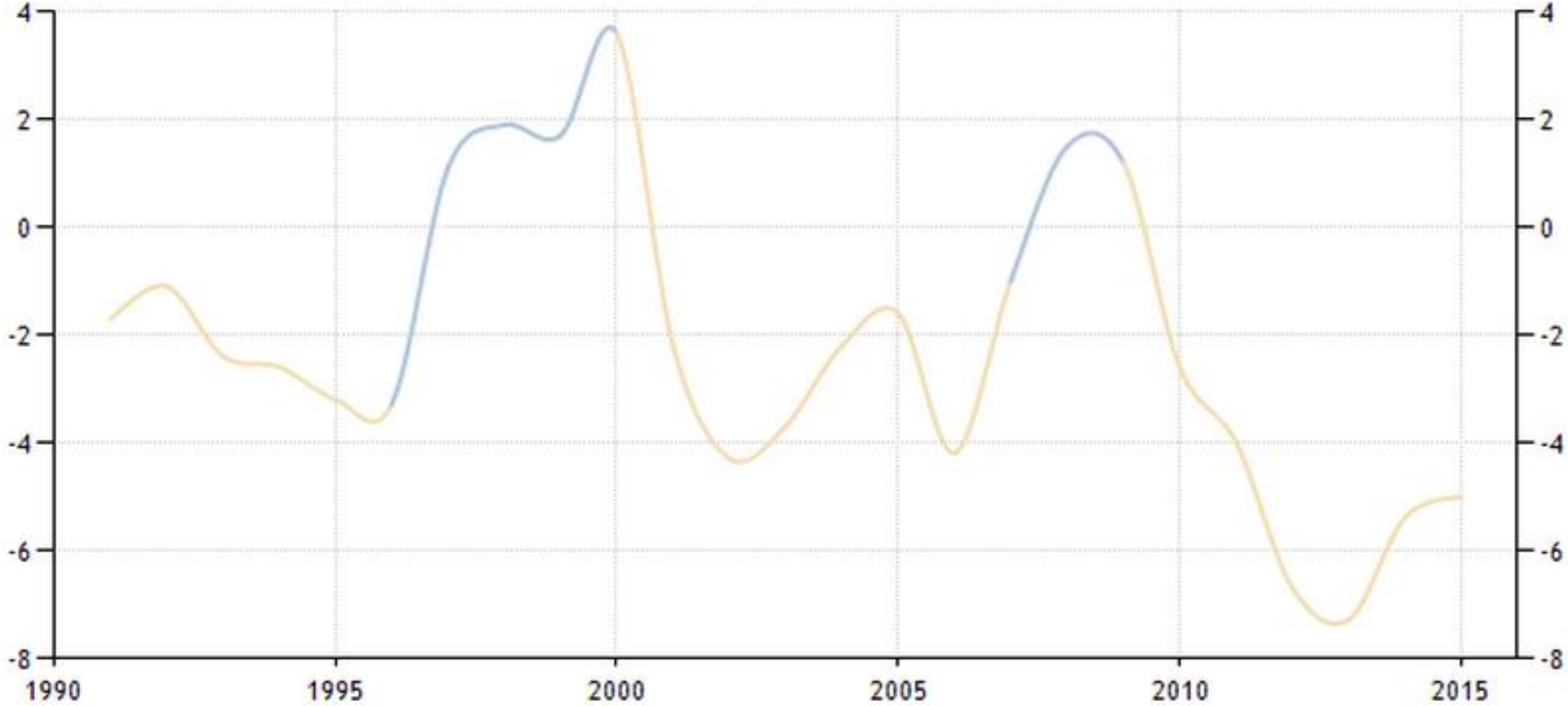
- ou bien encore, des producteurs moins efficaces, qui ne parvenaient pas être compétitifs dans les conditions usuelles, peuvent accroître leur offre.

Toutefois ces réponses impliquent un accroissement du coût marginal de production, et donc une hausse du prix du produit.

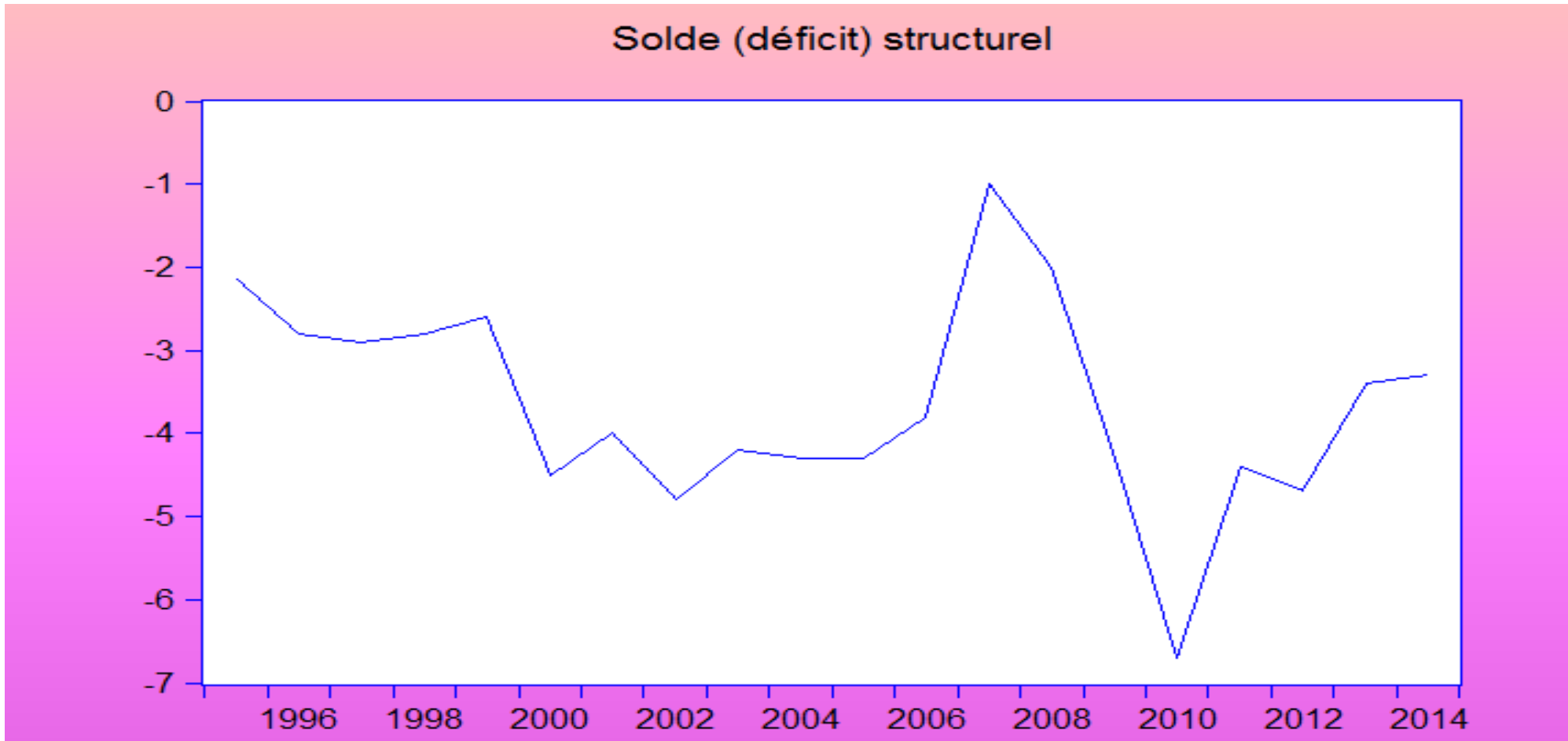
Ecart de production



Le solde budgétaire en % du PIB : (1990-2015)



Le solde structurel : (entre 1995-2014)



-La politique budgétaire se définit classiquement en termes de stabilisateurs automatiques et de politique discrétionnaire.

-Dès qu'un ralentissement de l'activité se met en place, les **stabilisateurs automatiques** agissent naturellement à travers une baisse des recettes et une hausse des dépenses publiques (tend à amortir, de façon endogène, les fluctuations de l'activité)

-**La politique discrétionnaire**, a aussi un impact sur l'activité, car elle soutient la croissance lorsqu'elle est conduite à détériorer le solde (c'est le cas par exemple d'une baisse des taux d'imposition), et inversement.

Une politique qui conduit à détériorer le solde structurel a un impact positif sur l'activité. Elle est dite expansive.

Une politique restrictive quand le solde structurel s'améliore.

-La politique budgétaire est alors:

-Pro-cyclique : accentuer les fluctuations propres à l'économie.

-Contra-cyclique : atténuer ces fluctuations

Pour une année donnée, une politique est pro-cyclique (contra-cyclique) lorsque la variation du solde structurel et la variation de l'output gap sont de signes opposés (de mêmes signes)

Cependant, le simple jeu des stabilisateurs automatiques ne permet pas de caractériser une politique budgétaire d'activiste. Une politique contracyclique peut aller plus loin, et impliquer un creusement volontaire du déficit en période de récession, par la baisse des impôts ou l'accroissement des dépenses.

Période du cycle Politique budgétaire	Ralentissement, Récession (écart de production négatif)	Reprise, Croissance (écart de production positif)
Politique restrictive (diminution des dépenses, augmentation du solde, réduction de la dette)	Pro (privatisations importantes)	Contra (privatisations)
Politique expansive (augmentation des dépenses, diminution du solde, augmentation de la dette)	Contra (relance)	Pro

la politique budgétaire est contra-cyclique (pro-cyclique) si la corrélation entre les deux variables(solde budgétaire et l'écart de production) est positive (négative) :

Le solde budgétaire se détériore (s'améliore) lorsque la variation de l'écart de production est négative ou s'améliore (se détériore) lorsque la variation de l'écart de production est positive.

-L'apport classique

La thèse classique de l'équilibre, qui prévaut tout au long du XIXe et jusqu'au début du XXe siècle se réfère aux règles de bonne gestion des finances privées, d'après lesquelles un particulier ne peut durablement dépenser que ce qu'il encaisse.

A. Smith avançait qu'un budget en déséquilibre ne pourrait que drainer les ressources du commerce et de l'industrie au profit du gouvernement.

D'après Ricardo l'emprunt public n'est qu'un impôt différé dans le temps, dans la mesure où sa charge, en intérêt et en capital, sera supportée par les générations futures, par le biais d'un accroissement futur des impôts ou le recours à de nouveaux emprunts pour le refinancement des emprunts antérieurs.

-L'apport keynésien

Selon Keynes, un changement des dépenses publiques provoque une variation amplifiée des dépenses d'équilibre et du PIB réel. L'augmentation des dépenses d'équipement peut déclencher ce que Keynes appelle les « ondes de dépenses ». Une dépense d'investissement donnée peut créer un pouvoir d'achat supérieur au montant initial de l'investissement.

-Théorie de croissance endogène

Différents facteurs qui peuvent expliquer l'existence d'une croissance auto-entretenu ou **endogène**(R.Solow, P.Ramer, Barro). Des estimations empiriques, élaborés par P.Artus et M. Kaabi, sont arrivées à la conclusion que les dépenses publiques dites de fonctionnement avaient un effet négatif sur la croissance. Par contre, pour les dépenses « d'avenir », telles que la recherche scientifique, l'innovation technologique, l'éducation..., ils ont une relation profonde et positive entre leur progression et le taux de croissance de l'économie.

-L'apport des monétaristes

Les arguments keynésiens en faveur du déficit budgétaire avaient fait l'objet de plusieurs critiques, spécialement par les monétaristes. Ces derniers stipulent d'un côté que le déficit budgétaire ou les politiques budgétaires expansionnistes n'ont aucun effet expansionniste et, de l'autre côté que le financement monétaire des déficits budgétaires serait source principale d'inflation.

-Théorie des anticipations rationnelles et inefficacité des finances publiques

En adoptant la théorie des anticipations rationnelles, la nouvelle macroéconomie dont les principaux auteurs sont **R. Lucas et T. Sargent**, considèrent que les dépenses publiques nouvelles, liées à une politique budgétaire expansionniste, seront compensées dans l'avenir par un accroissement des prélèvements fiscaux. Dès lors, elle envisage que la totalité des sommes distribuées par l'Etat se trouvera épargnée, ce qui bloquera totalement les effets du multiplicateur budgétaire. On parle souvent de la théorie des « anticipations rationnelles », de la « nouvelle école classique » et de la « nouvelle macroéconomie classique ». C'est le même courant.

La politique budgétaire au Maroc

-Les principales orientations de la politique budgétaire au Maroc

La politique budgétaire au Maroc a passé par plusieurs phases qui ont fortement modifié ses objectifs et ses priorités, c'est pour cette raison que nous allons essayer dans cette partie d'analyser les principales orientations de la politique budgétaire afin de savoir son impact éventuel sur la croissance économique du pays.

-La période 1993- 2010 : après ajustement des équilibres budgétaires

A partir de 1996, une gestion active de la dette extérieure a commencé dont les objectifs sont le renforcement de la mobilisation des fonds nécessaires pour financer l'économie nationale. Cette stratégie s'est basée sur trois techniques à savoir : la technique de refinancement, de remboursement anticipé et de la conversion de la dette en investissements.

-La politique de privatisation et croissance économique

Un volume de 101 Milliards de DH, c'est ce qu'a généré la cession, totale ou partielle, des participations publiques entre 1993, début du processus de privatisation, et 2007 (il n'y a pas eu de privatisation en 2008).

De manière générale, la privatisation a eu des effets positifs appréciables sur l'ensemble des entreprises cédées. Ainsi, sur le plan des IDE (investissements directs étrangers), le processus de privatisation, depuis son lancement en 1993, a permis au Royaume de drainer des investissements extérieurs vers des secteurs industriels, des télécommunications, du tourisme et d'énergie. Cette évolution remarquable a permis au Maroc de passer du 4ème au 1er rang parmi les pays arabes et au 3ème rang des pays africains dès 2003 juste après l'Afrique du Sud et le Nigeria.

-Activisme budgétaire au Maroc:

L'activisme budgétaire est mesuré par l'ampleur de la réaction de la politique budgétaire aux variations de l'activité économique (Cycles économiques). Il s'agit d'examiner dans quelle mesure la politique budgétaire exerce une influence stabilisatrice ou déstabilisatrice sur l'activité économique.

Cependant le simple jeu des stabilisateurs automatiques ne caractérise pas une politique budgétaire activiste. Une politique contra-cyclique peut aller plus loin, et impliquer un creusement volontaire du déficit en période de récession, par la baisse des impôts ou l'accroissement des dépenses.

-Pour certains économistes, la politique budgétaire devrait participer de façon active à la gestion du cycle, en répondant aux chocs de demande par des politiques discrétionnaires qui ont aussi un impact sur l'activité, car elles soutiennent la croissance.

En effet, Un budget peut avoir les effets d'atténuation des fluctuations de l'activité (la politique contra-cyclique) mais s'avérer avec le temps pro-cyclique (la finalité), car entre le moment où le budget de l'Etat est voté au parlement et celui où il est mis en œuvre, un retournement de la conjoncture à un certain moment reste toujours possible.

-Pour le cas du Maroc, durant la période (1995-2006), on voit que le degré d'activisme vient de s'améliorer pour atteindre un coefficient de 0,182. C'est vrai que le degré enregistré reste faible par rapport aux pays de l'OCDE et modéré par rapport à l'Égypte.

Ceci pourrait s'expliquer par la faiblesse de la composante conjoncturelle du déficit budgétaire qui résulte d'une part de la faible élasticité des recettes fiscales à l'activité économique, cette élasticité ne revient à s'améliorer qu'à partir l'année 2004.

D'autre part, revient au caractère incompressible des dépenses du personnel, de la dette et des dépenses de compensation. De ce fait, le déficit structurel reste quasiment proche du déficit global. Bien sûr, il y a d'autres facteurs explicatifs comme le poids élevé du secteur informel dans le PIB ainsi que la faiblesse des marges de manœuvre en matière de réduction des dépenses.

-Durant les années 2001, 2003, 2004, 2006, 2007, 2008 et 2009 des légers excédents budgétaires cycliques ont été enregistrés dont la cause principale revient à la bonne performance agricole. Concernant les années 2002, 2005, années de sécheresses on voit que les déficits structurels étaient élevés (même en 2010).

-En outre, L'absence de sensibilité de la politique budgétaire au cycle économique durant les années (2007-2014) est expliquée par les crises récentes dont le Maroc a été touché. Ce qui nous a poussé à dire que notre croissance ne pouvait pas sortir indemne de ce tunnel de crise. C'est vrai que les précédents gouvernements ont mené des politiques contra-cycliques, d'expansion budgétaire dans la période de la crise

Chapitre III : problématique de l'endettement

Préserver la soutenabilité des finances publiques est devenu l'un des défis majeurs auquel sont confrontés les Etats.

Pour le cas du Maroc, l'accroissement moyen de la dette publique en % du PIB a été de près de 5 points chaque année depuis les années quatre-vingt-dix. Ensuite, la persistance des déficits budgétaires publics élevés ces dernières années dans la plupart des pays y compris le Maroc enregistrant un déficit de -7,3 à la fin 2012, et une prévision de -5.4% du PIB pour l'année 2013 avec un taux d'endettement de 62.5% dépassant ainsi les critères de convergence du Traité de Maastricht signés par les membres de l'Union européenne en 1992 lesquels sont repris dans le pacte de stabilité et de croissance 1997 (Le déficit public ne peut être supérieur à 3 % du PIB et la dette publique ne peut excéder 60 % du PIB, à moins qu'elle ne diminue suffisamment et ne s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant) considérés comme le résultat des efforts importants qui ont été déployés pour constituer une condition principale pour une bonne santé des finances publiques.

Au Maroc, la politique budgétaire fortement expansionniste et la stratégie d'investissement public intensif des années soixante-dix du siècle précédent, favorisées par l'augmentation spectaculaire (mais de courte durée) du cours des phosphates étaient à l'origine du processus cumulatif de l'endettement public. Le financement des déficits budgétaires importants a été assuré essentiellement par le recours aux emprunts extérieurs.

I- La dette publique selon les classiques

Les classiques assimilent l'endettement public à un report de l'impôt sur les générations futures et imputent à l'État une connotation négative.

II-La conception de la dette selon J.M.Keynes

-Contrairement aux classiques, les keynésiens pensent que l'endettement public en général n'entraîne pas de coûts ni pour les générations présentes, ni pour les générations futures du fait des nouveaux investissements qu'il génère.

-Ils pensent que le principe de l'équilibre budgétaire ne doit pas toujours être respecté. Un déficit budgétaire justifié et maîtrisé peut être un facteur de relance économique, de lutte contre le chômage : stimulation de la demande et/ou de la consommation globale (infrastructures), qui par le biais de l'effet multiplicateur, sont capables de promouvoir une croissance durable.

-Dans cette approche, l'endettement public favorise la relance de la demande qui par son effet accélérateur, entraîne une augmentation plus que proportionnelle de l'investissement qui provoque à son tour une hausse de la production, permettant ainsi de créer les emplois et de lutter contre la pauvreté.

III-Selon Harrod et Domar :

Il peut toujours y avoir croissance. Un Etat, pour atteindre le taux de croissance garanti, peut être amené à créer un déficit budgétaire et de le financer par un emprunt extérieur. En effet, l'hypothèse de base du modèle de croissance de Harrod et Domar est qu'il n'y a pas de croissance si un pays n'investit pas et le taux de croissance de la production est une fonction croissante du capital.

-**Barro (1989)** montre qu'une politique de déficit budgétaire financée par l'emprunt reste sans effet sur l'activité économique dans la mesure où les agents ne sont pas victimes de l'illusion fiscale. Ils anticipent alors une hausse des impôts destinés à rembourser l'emprunt en constituant une épargne d'un montant équivalent à l'endettement public.

IV-La soutenabilité budgétaire et distinction entre solvabilité et liquidité

-Définition et conditions de la soutenabilité

Les définitions de la notion de la soutenabilité que l'on trouve dans la littérature économique est souvent ambiguë . L'idée commune sous-jacente c'est le maintien à terme de la solvabilité (Une notion qu'il ne faut pas confondre avec la soutenabilité) et les conditions à remplir pour qu'il en soit ainsi.

Pour **E.Jondeau** : « Une politique budgétaire est soutenable si elle assure à terme la solvabilité de l'Etat, c'est-à-dire si elle garantit que la dette ne croîtra pas dans des proportions excessives (telles que l'Etat ne puisse assurer son remboursement)».

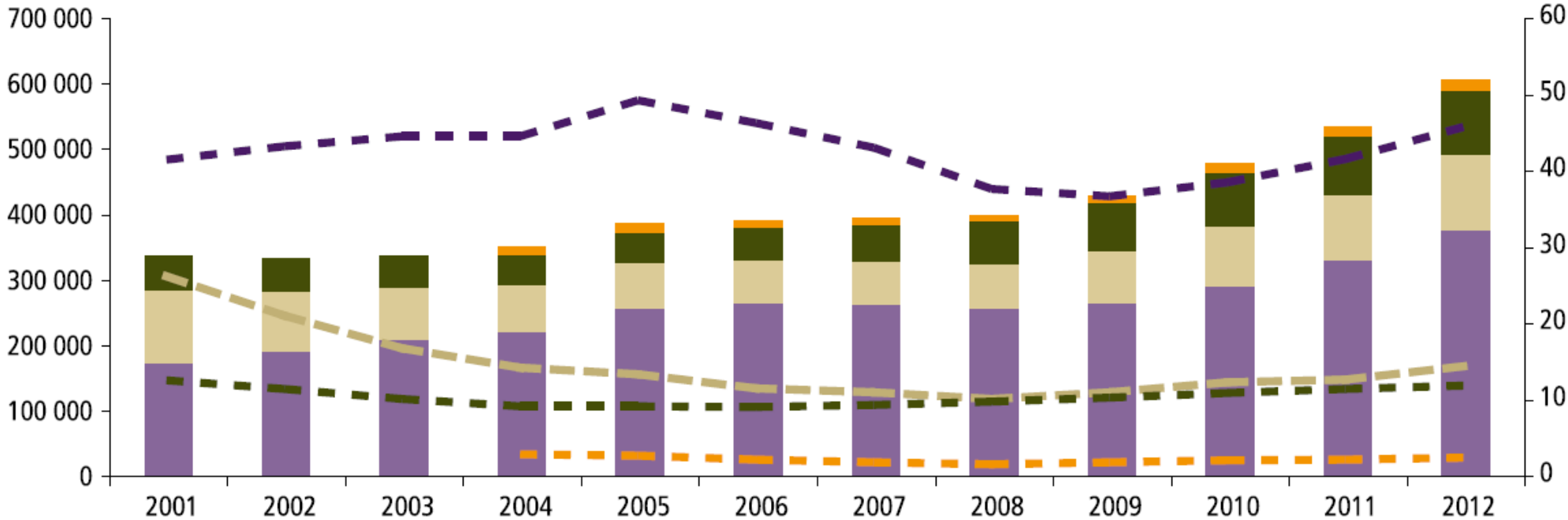
-La liquidité

Il est primordial de distinguer cette notion de celle de soutenabilité. En effet, la liquidité vise généralement le court terme. Lorsque l'Etat se trouve en difficulté d'honorer ses engagements pour rembourser une dette arrivant à son échéance. Autrement dit, si les actifs immédiatement disponibles ne sont pas suffisants pour assurer aujourd'hui le coût de la dette et le refinancement du principal qui arrive à l'échéance. Alors dans ce cas on dit que l'Etat est exposé à un problème de liquidité même si la condition de solvabilité est vérifiée.

-La solvabilité

Selon **Huarat.F.** « La solvabilité est la capacité à rembourser ses dettes alors que la soutenabilité est une notion plus difficile à appréhender, qui renvoie à l'idée de rester solvable sans modification radicale de la politique économique ».

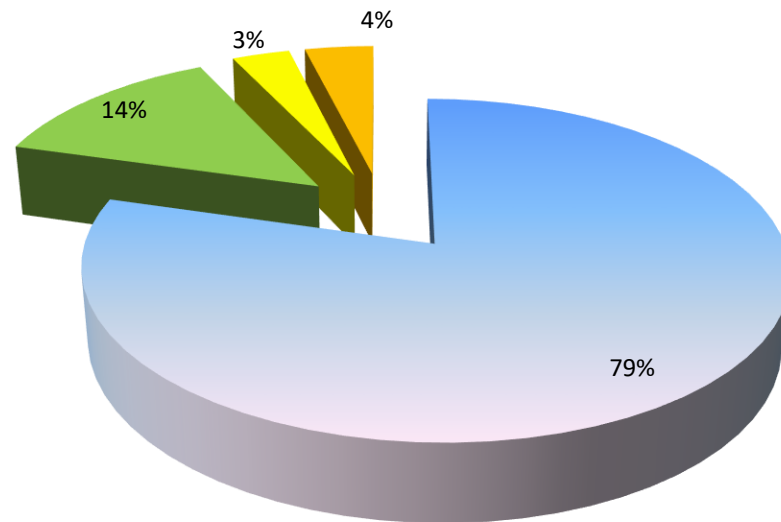
EVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE AU MAROC



- Dette intérieure du Trésor
 - Dette extérieure du Trésor
 - Dette extérieure garantie
 - Dette intérieure garantie
- - - Dette intérieure du Trésor en % PIB
 - - - Dette extérieure du Trésor en % du PIB
 - - - Dette extérieure garantie en % du PIB
 - - - Dette intérieure garantie, en % du PIB

DETTE PUBLIQUE PAR DEVISE

En 2012



■ EUR ■ USD ■ JPY ■ Autres

(1)

APPROCHE COMPTABLE DE LA DETTE

$$G_t + iB_{t-1} - T_t = B_t - B_{t-1}$$

Avec :

B_t : l'encours de la dette publique en fin d'année

G_t : les dépenses publiques hors intérêts de l'année (t)

T_t : Le montant des recettes fiscales en fin d'année

i : le taux d'intérêt nominal supposé constant.

L'Etat doit donc chaque année pour faire face à cette contrainte, collecter des ressources fiscales (T_t) pour les affecter en dépenses publiques courantes et transferts (G_t) et également pour le paiement des charges d'intérêts de la dette antérieure (iB_{t-1}).

A partir de l'équation (1), on remarque alors que la variation de la dette ($B_t - B_{t-1}$) représente est bel et bien le déficit budgétaire (D_t).

On écrit alors :

$$G_t - T_t + iB_{t-1} = D_t$$

L'Etat doit donc, chaque année, pour faire face à cette contrainte, collecter des ressources fiscales (T_t) pour les affecter en dépenses publiques courantes et transferts (G_t) et également pour le paiement des charges d'intérêts de la dette antérieure (iB_{t-1}).

(2)

A partir de l'équation (1), on remarque alors que la variation de la dette ($B_t - B_{t-1}$) représente bel et bien le déficit budgétaire (D_t). On écrit alors :

$$G_t - T_t + iB_{t-1} = D_t$$

Analyse microéconomique des dépenses et des recettes fiscales

