



Document de travail de la série

Etudes et Documents

E 2007.33

GARANTIR L'ESPACE BUDGETAIRE POUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN AU MAROC

Jean-François BRUN*, **Gérard CHAMBAS****, **Faouzi MOURJI*****

avec le concours de la Direction des Etudes et Programmation Financière
(Ministère des Finances et de la Privatisation)

Document rédigé à la demande du PNUD

* Maître de Conférences CERDI, **Chargé de Recherches CNRS-CERDI, ***Professeur à l'Université Hassan II

24 novembre 2007
105 p.

Avant propos

La présente étude relative au cas du Maroc s'inscrit dans un programme plus général relatif à l'espace budgétaire dans les pays en voie de développement. Elle s'appuie sur une méthode d'analyse exposée dans un document conceptuel rédigé à la demande du PNUD par une équipe du CERDI (Chambas *et alii*, 2006). L'étude de cas Maroc enrichit et diversifie l'échantillon d'études de cas réalisées dans le cadre de ce programme : Bangladesh, Thaïlande, Sénégal et Venezuela.

Conformément au calendrier initialement convenu entre les autorités marocaines et le PNUD lors d'une mission préparatoire d'Antoine Heuty, la mission composée de Gérard Chambas, chef de mission, Chargé de Recherches CNRS-CERDI, Jean François Brun, Maître de Conférences CERDI et de Fouzi Mourji, Professeur à l'Université Hassan II (Casablanca) s'est rendue au Maroc, principalement à Rabat, du lundi 27 mars au jeudi 6 avril 2006.

Les auteurs remercient vivement ses différents interlocuteurs, dont la liste figure en annexe, pour l'excellent et efficace accueil qui lui a été réservé et pour la coopération dont elle a bénéficié. Ils expriment aussi leur gratitude envers les responsables du Ministère des Finances et de la Privatisation pour avoir soutenu cette initiative. Une dette particulière a été contractée à l'égard de M. Mohamed Chafiki, Directeur des Etudes et des Prévisions Financières (DEPF), dont les orientations et l'appui actif ont permis d'approfondir et d'affiner les analyses et conclusions de l'étude.

Les auteurs du présent rapport tiennent à remercier vivement les autorités marocaines d'avoir donné leur accord pour la présente étude de cas et aussi le Ministère des Finances et de la Privatisation pour le soutien décisif apporté à cette étude. Ils remercient également les responsables de la DEPF, notamment le chef de la Division des Etudes et de l'Evaluation d'impacts, le chef du Service des Impacts des Politiques financières et le chef du Service des Impacts des Politiques Sociales pour leur contribution à la mise à jour des données de l'étude et l'esquisse des perspectives à moyen terme de l'espace budgétaire et fiscal. Les auteurs tiennent aussi à marquer leur reconnaissance vis-à-vis du Chef du Service des Activités Tertiaires, pour son accompagnement des différentes étapes de réalisation de l'étude et de dissémination des résultats.

Enfin, les auteurs marquent aussi leur reconnaissance aux responsables des Directions du Ministère des Finances et de la Privatisation ainsi qu'aux Directions des autres Départements Ministériels et Organismes sollicités par la mission (liste en annexe). Une mention particulière doit être apportée pour la collaboration particulièrement stimulante nouée avec la Direction Générale des Impôts.

Tout en ayant bénéficié des orientations, des avis et des suggestions signalés plus haut, les auteurs demeurent cependant seuls responsables du contenu du présent document.

Table des matières

Avant propos.....	2
Acronymes.....	5
Résumé et principales conclusions.....	6
Introduction.....	10
Chapitre 1 Espace budgétaire et développement humain : cadrage global.....	12
1. Les Objectifs du Millénaire pour le développement.....	12
1.1 Des progrès vers la réalisation des OMD.....	12
1.2 Un biais important relatif au genre	13
1.3 Un recul inégal de la pauvreté et des inégalités marquées.....	14
2. La politique en faveur du développement humain.....	16
2.1 Le développement humain : un diagnostic	17
2.2 Les instruments de promotion du développement humain	18
Conclusion du chapitre 1.....	24
Chapitre 2 Evaluation de l'espace de recettes fiscales.....	25
1 Mobilisation optimale des recettes publiques.....	25
1.1 Analyse à partir du niveau de prélèvement public effectif	25
1.2 Analyse à partir de l'effort fiscal	27
1.3 Niveau de prélèvement public et déficit budgétaire.....	31
1.4 Structure des dépenses publiques et espace budgétaire	34
2 Transition fiscale et espace des recettes publiques.....	34
2.1 Transition fiscale et niveau de prélèvement public.....	35
2.2 Transition fiscale, structure des recettes et distorsions fiscales	38
2.3 Transition fiscale, équité et pauvreté	39
3 Economie politique de la réforme de transition fiscale.....	40
3.1 Objectifs de la réforme de transition fiscale	40
3.2 Les obstacles à la mise en œuvre de la réforme fiscale	43
3.3 Les conditions à la mise en oeuvre de la transition fiscale	44
3.4 Les instruments de promotion de la réforme	46
Conclusion du chapitre 2.....	51
Chapitre 3 Une évaluation de l'espace de financement.....	53
1 Substitution du financement interne au financement externe.....	53
1.1 Les évolutions de la structure de financement du déficit budgétaire.....	53
1.2 L'abaissement des coûts des ressources de financement pour l'Etat.....	58
Tableau 3-3b : évolution des taux d'intérêts réels	59
2 Financement interne de l'Etat et financement de l'activité économique.....	59
3 Le financement à travers le seignuriage vertueux.....	61
Conclusion du chapitre 3.....	63

Chapitre 4 Participation, décentralisation et efficacité des dépenses publiques.....	64
1 Développement local et espace budgétaire.....	64
1.1 Ressources des collectivités locales et espace de recettes fiscales	64
1.2 Dépenses des collectivités locales et espace budgétaire	72
2 Agence de Développement Social : une démarche novatrice en faveur du développement local et de l'offre de biens publics.....	73
2.1 Démarche participative et efficacité de la dépense publique	73
2.2 Approche intégrée / transversale et efficacité de la dépense publique	74
2.3 Procédures de fonctionnement, mode de gouvernance et efficacité de la dépense publique..	76
3 Les initiatives de la société civile.....	77
Conclusion du chapitre 4.....	78
Annexe au chapitre 4 : structure des recettes et des dépenses des collectivités locales.....	79
Chapitre 5 Perspectives à moyen terme de l'espace budgétair.....	84
1 Amélioration du profil des finances publiques.....	85
1.1 Forte progression des recettes	85
1.2 Poursuite de la maîtrise des dépenses non récurrentes	86
1.3 Réduction du poids de la dette	87
2 Politiques fiscales et budgétaires à moyen terme : vers plus d'efficacité et de rationalité....	87
2.1 Politique fiscale : des mesures incitatives au service du développement	88
2.2 Politique budgétaire : maîtrise des dépenses et amélioration de la gestion publique	92
2.3 Modernisation du contrôle	93
2.4 Poursuite de la politique de privatisation et partenariat public-privé	94
3 Perspectives économiques et financières à moyen terme.....	94
3.1 Perspectives du contexte international et national	94
3.2 Projections économiques à moyen terme.....	95
3.3 Perspectives des finances publiques	96
Conclusion du chapitre 5.....	99
Bibliographie et références	
.....	100

Acronymes

ADS : Agence de Développement Social
AFD : Agence Française pour le Développement
AGR : Action Génératrice de Revenus
AMO : Assurance Maladie obligatoire
CDG : Caisse de Dépôt et de Gestion
CED : Contrôle des Engagements et des Dépenses
CGEM : Confédération Générale des Entreprises Marocaines
CGI : Code Général des Impôts
CL : Collectivités Locales
COSEF : Commission Spéciale pour l'Education et la Formation
DGDDI : Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects
DGI : Direction Générale des Impôts
DEPF : Direction des Etudes et Prévisions Financières
GPBM : Groupement Professionnel des Banques du Maroc
HCP : Haut Commissariat au Plan
IGAT : Inspection Générale de l'Administration Territoriale
IGF : Inspection Générale des Finances
INDH : Initiative Nationale pour le Développement Humain
ILDH : Initiative Locale pour le Développement Humain
IR : Impôt sur le Revenu
IS : Impôt sur les Sociétés
MEFP : Ministère des Finances et de la Privatisation
MEN : Ministère de l'Education Nationale
OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONE : Office National d'Electricité
PAGER : Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau potable des populations Rurales
PED : Pays en Développement
PERG : Programme d'Electricité Rurale Globale
PIB : Produit Intérieur Brut
PNCRR : Programme National de Construction des Routes Rurales
PPA : Parité de Pouvoir d'Achat
TGR : Trésorerie Générale du Royaume
TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE : Union Européenne
VSB : Villes Sans Bidonville

Résumé et principales conclusions

Espace budgétaire du Maroc : cadrage global

Le Maroc demeure affecté, surtout en zone rurale, par une pauvreté encore très importante. Il s'est engagé en 2000 à atteindre les objectifs du millénaire (OMD) et a déjà progressé dans leur réalisation avec un accent particulier mis sur la réduction du biais affectant la place de la femme dans le développement.

D'un point de vue global, les progrès réalisés demeurent inégaux mais il semble que le Maroc sera en mesure d'atteindre l'ensemble des objectifs retenus dans le cadre des OMD.

Pour pallier le manque d'efficacité de la dépense publique conventionnelle, plus particulièrement mis en évidence dans le cas des dépenses d'éducation, le Maroc a engagé deux catégories d'actions :

- Il a adopté d'importants programmes, largement autonomes par rapport à la dépense publique traditionnelle, et destinés à accélérer la lutte contre la pauvreté (notamment programme des priorités sociales BAJ1 et l'Initiative Nationale pour le Développement Humain.

De manière fondamentale, ces programmes présentent les insuffisances liées au caractère partiel de la recherche d'optimum. Un premier risque est de retenir un optimum partiel qui ne correspond pas à l'optimum global. De plus, en adoptant une recherche d'optimum partiel, on risque de différer les réformes globales indispensables pour améliorer l'efficacité de la dépense publique traditionnelle (réforme des procédures de la comptabilité publique, amélioration de la coordination entre différentes catégories de dépenses). Enfin, agir à travers des programmes spécifiques ou sectoriels en parallèle avec la gestion budgétaire globale traditionnelle entraîne certainement des coûts administratifs plus importants.

- Afin de réduire l'important biais de genre, dommageable pour le développement et contraire à l'équité, le Maroc a choisi d'intégrer la dimension genre dans la procédure budgétaire à travers un budget sensible au genre. Cette démarche devrait favoriser la recherche d'un optimum global, puisque la stratégie de réduction du biais à l'encontre de la femme est intégrée dans la procédure d'arbitrage budgétaire général.

Evaluation de l'espace de recettes fiscales

Une analyse faisant appel à des évaluations de taux de pression fiscale effectif sur la base de comparaison internationale et aussi au concept d'effort fiscal conduit à conclure à l'absence d'un espace supplémentaire significatif de ressources fiscales. Cette conclusion converge avec l'orientation en faveur d'une stabilisation du taux de pression fiscale retenue dans le rapport « *50 ans de développement humain ; perspectives 2025* »).

Cependant, cette conclusion pourrait être remise en question par une optimisation au niveau de l'ensemble des finances publiques. La nécessité d'un élargissement de l'espace de recettes publiques propres pourrait découler des facteurs suivants :

- Coût qui deviendrait particulièrement élevé des ressources de financement alternatives aux recettes publiques,
- Réduction des distorsions fiscales pour un niveau donné de recettes publiques.
- Un prélèvement plus important pourrait aussi être justifié par une efficacité renforcée des dépenses publiques : l'utilité sociale de la dépense publique serait alors supérieure au coût social du nouveau niveau de prélèvement public.

Une analyse en termes d'économie politique a permis de dégager les conditions à satisfaire pour promouvoir une réforme aussi complexe et sensible que la réforme de transition fiscale.

- Capacité nationale pour concevoir un dispositif de réforme moderne et cohérent allié à la capacité d'inscrire la réforme dans un cadre pluriannuel.
- Intervention des partenaires extérieurs facilitant l'appropriation de la réforme et agissant comme un catalyseur de l'ensemble des compétences disponibles.
- Promotion de la réforme dans un cadre démocratique et donc, recours à des évaluations scientifiques de l'impact des réformes (évaluation des dépenses fiscales entraînées par les exonérations, analyse d'impact), politique appropriée de communication en direction des différents groupes d'intérêts, gestion rationnelle des relations avec les médias.

Evaluation de l'espace de financement

L'espace de financement dégage des marges de manœuvre non négligeables.

- D'une part, à travers la capacité de financer grâce aux flux d'épargne extérieure un accroissement de l'investissement public. Cette marge de manœuvre qui représente 1 à 1,5% du PIB peut toutefois être fragilisée en cas de retournement des flux d'épargne extérieure.
- D'autre part, à travers l'existence d'un seigneurage vertueux qui n'est pas lié à l'inflation mais à la santé du pays en termes de croissance économique. La marge de manœuvre représente 1,5% à 2% de PIB. Cette ressource apparaît relativement pérenne.

Participation, décentralisation, efficacité des dépenses publiques et espace budgétaire

Avec la réforme instituant la rétrocession d'une partie du produit de l'IS et surtout de 30% des recettes de TVA, les collectivités locales disposent de ressources relativement importantes et pérennes. Les règles de répartition de ces ressources ont permis une péréquation entre collectivités locales. La réforme de transition fiscale actuellement en cours au niveau central (chapitre 2), qui devrait se traduire par une augmentation de l'apport relatif de la TVA, sera donc favorable à un renforcement des ressources des collectivités locales.

L'accès à l'emprunt des collectivités locales rencontre actuellement des obstacles tenant à la lourdeur des procédures et aussi au manque de personnels qualifiés, surtout dans les collectivités rurales alors que ces dernières regroupent majoritairement des populations pauvres. Un allègement des procédures devrait favoriser la mobilisation de ressources d'emprunt au profit des collectivités locales disposant de capacités de remboursement suffisantes.

La dépense des collectivités locales grevée par des charges salariales excessives manque d'efficacité.

L'intervention transversale de l'ADS pallie, au moins partiellement, aux défaillances dans la coordination entre les différents départements ministériels. Dégagée du handicap de procédures administratives, d'ailleurs en cours de réforme (contrôle de la dépense), l'ADS promeut une démarche participative longtemps négligée dans les interventions publiques traditionnelles. Elle contribue à accroître l'efficacité de la dépense publique, et donc à élargir l'espace budgétaire sans introduire de doublons dans l'action gouvernementale.

La société civile à travers ses nombreuses associations peut aussi contribuer à mobiliser des ressources pour le développement. A cet égard, les réalisations de la CGEM montrent qu'il est possible de mobiliser des moyens matériels et humains pour réduire la pauvreté tout en améliorant l'image de l'entreprise auprès des populations défavorisées.

Appuyé par des actions novatrices de l'Etat, le développement local et associatif devrait permettre un élargissement de l'espace budgétaire à la fois à travers la mobilisation de ressources supplémentaires et aussi à travers une meilleure utilisation des ressources disponibles. Ce dernier élargissement de l'espace budgétaire est d'une évaluation difficile mais il recouvre l'essentiel des marges manœuvre.

Perspective à moyen terme et espace budgétaire

Les efforts engagés par les pouvoirs publics marocains au cours des dernières années en matière de fiscalité et de rationalité de dépenses laissent augurer d'une amélioration notable de l'espace budgétaire au Maroc. Cette politique d'amélioration du profil des finances publiques sera poursuivie à l'avenir dans le but de consolider la croissance et le développement social.

La réforme fiscale en cours s'inscrit dans un contexte marqué par l'accélération de l'ouverture de l'économie nationale et la mise en place des réformes financières, économiques et sociales qui requièrent des ressources importantes.

Pour dégager des espaces budgétaires supplémentaires, il serait nécessaire de poursuivre la réduction des distorsions fiscales tout en stabilisant *a minima* le niveau du rendement fiscal à celui atteint en 2006. Il conviendrait tout particulièrement de rechercher la maîtrise des dépenses et l'amélioration de leur efficacité.

Les autorités marocaines sont engagées dans une politique d'élargissement à moyen terme de l'espace budgétaire à travers deux instruments essentiels.

- Réduction des distorsions fiscales tout en renforçant le niveau des ressources publiques. A cet égard, le niveau de mobilisation des ressources publiques atteint en 2006 paraît correspondre à une exploitation optimale de l'espace de recettes fiscales mais il convient de préserver *a minima* le niveau de ressources publiques ainsi atteint tout en poursuivant la politique d'amélioration de la structure du prélèvement fiscal. Cette amélioration se fera à travers diverses mesures de réforme fiscale, dont une des plus cruciales est de poursuivre la modernisation en cours de la TVA.
- Maîtrise du niveau des dépenses publiques qu'il s'agisse notamment des dépenses en personnel ou des dépenses au titre de la dette. L'effort d'élargissement de l'espace budgétaire sur la composante dépenses publiques devrait provenir d'une forte amélioration de leur efficacité. Une gestion et un contrôle modernes des dépenses publiques axés sur une gestion de résultat et reposant sur l'utilisation d'instrument tels que le Cadre de Dépenses à Moyen Terme et la Gestion Intégrée des dépenses sont déjà appliqués pour atteindre cet objectif.

Les projections économiques à moyen terme mettent en évidence les perspectives favorables d'une telle orientation de la politique économique fondée sur un élargissement de l'espace budgétaire et faisant appel à une procédure d'optimisation entre les différentes composantes de cet espace.

En résumé

- L'espace de recettes publique marocain ne peut dans la situation actuelle être étendu sans prendre le risque de distorsions supplémentaires. Cependant, la réforme de transition fiscale engagée ces dernières années devrait permettre de réduire sensiblement les distorsions fiscales existantes tout en préservant le niveau des recettes publiques globales.
- L'épargne extérieure et les modes de financements du déficit budgétaire pourraient permettre une extension modérée de l'espace de ressources.
- L'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques, la promotion du développement local et associatif offrent, à l'évidence, le gisement le plus important de ressources.
- Cette politique d'élargissement de l'espace budgétaire devrait contribuer de manière cruciale à l'accélération de la croissance et du développement.

Introduction

Malgré les progrès réalisés, le Maroc, pays à revenu intermédiaire de 30,5¹ millions d'habitants en 2006, disposant d'un revenu national par tête² de 2346 US \$, est encore handicapé par une importante pauvreté, notamment en milieu rural où elle affecte 22% de la population.

Dès le début des années quatre-vingt, afin de pallier les difficultés consécutives à une politique économique introvertie (fondée sur une intervention extensive de l'Etat, y compris dans le domaine productif) et à une gestion procyclique du choc des phosphates, les autorités marocaines se sont engagées dans un vaste programme de réformes économiques. Les réformes ont abouti à une stabilisation économique mais n'ont pas encore permis de déboucher sur un processus de forte croissance, qui aurait pu se traduire par une réduction rapide de la pauvreté. De plus, jusqu'à aujourd'hui, l'offre de biens publics n'est pas suffisamment dirigée en faveur des plus défavorisés et, cette offre demeure insuffisante.

Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, a été engagé un ensemble de réformes en vue d'une transition politique et démocratique. Ces réformes ont déjà débouché sur la définition d'un cadre juridique démocratique plus favorable au développement économique et social. Il s'est agi d'affirmer la primauté d'un Etat de Droit et de mettre en place un cadre juridique favorable à la préservation des droits de catégories traditionnellement défavorisées (femmes, enfants). L'adoption en 2000 par le Maroc des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) apparaît comme une composante essentielle de cette orientation des autorités en faveur d'un développement étendu au plus grand nombre.

Cette orientation de la politique économique devrait non seulement constituer directement un instrument essentiel de lutte contre la pauvreté et de promotion du développement humain mais aussi renforcer la croissance : comme l'a mis en évidence le courant de pensée relatif à la théorie de la croissance endogène (Romer, 1988), l'offre de biens et services publics (éducation, santé, infrastructures³ routières, de transports, de télécommunications) constitue, en effet, un facteur fondamental d'accélération de la croissance.

Les OMD soulèvent la question de la mobilisation de ressources supplémentaires d'un niveau adéquat. En d'autres termes, il s'agit de rechercher l'ensemble des gisements de ressources mobilisables, qui composent l'espace budgétaire pour financer les dépenses publiques nécessaires pour parvenir à une production de biens publics qui permette d'atteindre les OMD. L'objectif est donc d'élargir l'espace budgétaire actuel et de parvenir à la mobilisation d'un espace budgétaire optimal.

¹ Source : Projection du CERED sur la base du recensement général de la population et de l'habitat.

² Revenu national brut disponible par tête selon la base actualisée.

³ A partir d'un échantillon diversifié de PED, Easterly *et alii* (2003) confirment le rôle déterminant des infrastructures collectives dans la croissance.

Le Document conceptuel⁴ (Chambas *et alii* *Evaluation de l'espace budgétaire des pays en développement. Document conceptuel*, CERDI-PNUD, janvier 2006) montre que trois catégories⁵ de ressources peuvent être dégagées pour financer les biens publics nécessaires à la réalisation des OMD. Il s'agit des ressources publiques internes (recettes fiscales et non fiscales) et aussi des ressources de financement internes (emprunts internes, seigneurage) et externes (dons, emprunts extérieurs). Enfin, un renforcement de l'efficacité de la dépense publique est équivalent à la mobilisation de ressources supplémentaires car il permet à ressources publiques ou à ressources de financement inchangées de financer une offre de biens publics d'un niveau plus élevé.

Afin d'éviter des pertes de ressources collectives, le document conceptuel insiste sur la nécessité d'une mobilisation optimale des ressources de l'espace budgétaire : il s'agit d'égaliser les coûts marginaux des différentes composantes de l'espace budgétaire. De plus, la mobilisation de l'espace budgétaire doit aussi s'inscrire dans la stratégie de lutte contre la pauvreté : il convient de promouvoir une mobilisation de ressources qui aille dans le sens de la réduction de la pauvreté. Enfin, la mobilisation de ressources à partir de la composante financement (emprunts extérieurs ou financements internes) de l'espace budgétaire doit être compatible avec la soutenabilité à long terme des principaux équilibres macroéconomiques.

Après un chapitre 1 consacré à un cadrage des relations entre l'espace budgétaire et les dépenses sociales du Maroc, chacune des composantes de l'espace budgétaire est l'objet d'une analyse spécifique s'appuyant sur la méthode figurant in Chambas *et alii*, 2006. A cette fin, tout en se situant dans le cadre d'une mobilisation optimale des ressources de l'espace budgétaire marocain, on cherche à répondre aux trois questions suivantes.

- Quel niveau de ressources publiques (recettes fiscales et non fiscales) serait optimal compte tenu des OMD du Maroc et des ressources mobilisables à partir des autres composantes de l'espace budgétaire ? (chapitre 2)
- Quel niveau de ressources de financement internes (emprunts internes, seigneurage) et externes (dons, emprunts extérieurs) est adéquat ? (chapitre 3)
- Quel espace de ressources une dépense publique plus efficace permettrait-elle de libérer ? (chapitre 4).
- Quelles sont les perspectives à moyen terme de l'espace budgétaire du Maroc ? (chapitre 5)

⁴ Dans la suite désigné comme le « *Document conceptuel* ».

⁵ Dans le langage des gestionnaires des finances publiques, il s'agit en fait des « marges de manœuvre budgétaire ».

Chapitre 1 Espace budgétaire et développement humain : cadrage global

En dépit d'importants efforts, marqués notamment par la mise en œuvre de la stratégie de développement social de 1993 (accès aux services sociaux de base, opportunités d'emplois, programme de protection sociale), le Maroc accuse toujours un retard dans le domaine du développement social. Ainsi, par exemple, le taux de scolarisation global y est limité à 56,3 % pour 2003-2004, alors qu'il dépasse 70% dans des pays comme l'Algérie, l'Egypte ou la Tunisie.

Ce retard accumulé, en dépit des objectifs des autorités gouvernementales, est en partie imputable à une mobilisation insuffisante des ressources de l'espace budgétaire et il est lourd de conséquences. Ainsi, les défaillances dans le domaine du développement des facteurs déterminant le niveau de capital humain sont à l'origine d'une moindre compétitivité et donc, d'une moindre croissance. Or, une croissance soutenue constitue une des conditions fondamentales d'une réduction de la pauvreté.

Afin de surmonter ces difficultés, le Maroc a pris ces dernières années des initiatives marquantes, qui rendent plus que jamais nécessaire une forte mobilisation de l'ensemble des ressources de l'espace budgétaire. Parmi ces initiatives, il convient de mentionner non seulement l'engagement du pays envers les OMD, mais aussi l'annonce (18 mai 2005) faite par S. M. le Roi Mohamed VI de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH). L'INDH s'inscrit dans le prolongement des engagements pris par le Maroc en 2000 au cours du sommet du Millénaire pour le Développement mais vise aussi à introduire une impulsion supplémentaire à la hauteur des défis à relever pour réduire la pauvreté.

1. Les Objectifs du Millénaire pour le développement

Le Maroc a d'ores et déjà progressé sur la voie de la réalisation des OMD. Le pays a porté une attention toute particulière à la réduction du biais affectant la place de la femme dans le développement. Les progrès demeurent néanmoins inégaux selon les secteurs.

1.1 Des progrès vers la réalisation des OMD

Les OMD recouvrent une série d'objectifs cibles à atteindre entre 1990 et 2015 et concernent les points suivants :

- Réduction de la pauvreté ;
- Education primaire pour tous ;
- Promotion de l'égalité des genres (enseignement, égalité à l'emploi, représentation politique, dispositions juridiques) ;
- Réduction de la mortalité infantile (réduction des deux tiers entre 1990 et 2015) ;

- Amélioration de la santé maternelle ;
- Combat contre le VIH, le paludisme et autres maladies ;
- Promotion d'un environnement durable (préservation de la biodiversité, réduction des émissions de gaz nocifs, extension de l'accès à l'eau potable, amélioration de l'habitat⁶) ;
- Mise en œuvre d'un partenariat mondial pour le développement (engagement pour la bonne gouvernance, traitement du problème de la dette, application des stratégies pour faciliter l'accès au travail des jeunes).

Le *Rapport National sur les OMD* (septembre 2005) analyse de manière détaillée les différents objectifs du Millénaire. Il évalue leur degré de réalisation en 2004 et indique l'objectif à atteindre en 2015. Au regard de l'évolution constatée depuis la période de référence (le plus souvent 1994), la probabilité est forte que l'ensemble des objectifs soient atteints.

Cependant, les coûts des investissements nécessaires à la pleine réalisation de ces objectifs seront très lourds, du fait notamment d'un coût marginal d'intervention croissant (MFP-UNIFEM, 2006) à mesure que l'on progresse vers la réalisation des OMD (ou d'une élasticité de la réponse décroissante).

A l'évidence, le caractère ambitieux des OMD et aussi de l'INDH implique la mobilisation d'un espace budgétaire conséquent. Ceci impose une réflexion approfondie sur ses composantes potentielles, et cela d'autant plus que l'équilibre des finances publiques à moyen ou long terme ne pourra être acquis qu'à travers une stratégie cohérente de mise en valeur optimale de l'ensemble des composantes de l'espace budgétaire.

1.2 Un biais important relatif au genre

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, le gouvernement marocain porte une attention prioritaire, dans le cadre de la stratégie de développement social, à la promotion de la femme, qui, en dépit d'actions d'initiatives novatrices, fait encore l'objet de discriminations.

1.2.1 Les disparités dans le domaine de l'éducation

En 2003-2004, l'indicateur global de scolarisation pour l'ensemble de la population s'élève à 31,9 %. En ville, il est en 2004 similaire pour les filles et les garçons (respectivement 52,3% et 51,4%).

En 2004⁷, le taux de scolarisation primaire global est de 87 % contre 64,5% en 1994. L'écart des taux de scolarisation primaire bien que décroissant demeure important en zone rurale (environ 10 points).

Des disparités géographiques et de genre apparaissent tout particulièrement en milieu rural au niveau du collège. En 2003/2004, le taux de scolarisation au collège est globalement de 68,8%, mais il est très faible pour les filles vivant en milieu rural (**8,9%**). Le taux de scolarisation des filles vivant en zone rurale est cinq fois moindre que celui des citadines.

⁶ L'objectif d'élargir l'accès du plus grand nombre à l'habitat est important notamment à travers les programmes d'habitat social

⁷ En 2005/2006, le taux de scolarisation primaire global atteint 93% (90,5% pour les filles).

Au niveau de l'enseignement supérieur, le taux global de scolarisation est passé de 10,4% à 12,8% entre 2001/2002 et 2005/2006. Le biais à l'encontre de l'éducation des filles est réduit au niveau supérieur : le taux de féminisation des étudiants de l'enseignement supérieur atteint 46,2% en 2003/2004.

1.2.2 Les disparités dans le domaine sanitaire

Le biais relatif au genre apparaît particulièrement important pour les femmes vivant en zone rurale dont l'espérance de vie en 2002 est de 68,4 ans contre 75,6 ans pour les citadines. Cet écart résulte d'un biais spécifique au genre en milieu rural puisque la différence d'espérance de vie entre femmes et hommes en milieu urbain est de 4,4 ans, alors qu'elle est réduite à 1,9 an en milieu rural.

Par ailleurs, la femme marocaine est victime d'un taux de mortalité maternelle (tableau 1-3) de 227 pour 100 000 en 1999-2003, soit deux fois plus qu'en Egypte ou en Tunisie. Ce taux de mortalité maternelle est particulièrement élevé en zone rurale (267 pour 100 000 contre 187 pour 100 000 en ville).

Une maîtrise croissante de la fécondité agit sur la condition de la femme : l'indice synthétique de fécondité (ou nombre moyen d'enfants par femme) est passée de 7 enfants en 1962 à 2,5 enfants en 2004.

1.2.3 Autres disparités

Le taux d'emploi était en 2004 de 59,6% pour les hommes et de 15,1% pour les femmes dans les villes. Bien que moindre, une disparité sensible concerne l'emploi dans la tranche d'âge 15-34 ans : 26,4 % des hommes de cette tranche d'âge sont au chômage contre 33,9 % des femmes. En zone urbaine, 60,7 % des femmes sont au foyer tandis que ce taux est de 38,8% en zone rurale : beaucoup de femmes vivant en milieu rural sont employées en tant qu'aides familiales.

Récemment, des actions majeures ont visé à réduire les discriminations affectant les femmes. Ainsi, le nouveau Code de la famille, adopté le 3 février 2004, modifie de manière considérable la situation juridique des femmes dans la société. Le nouveau Code de la nationalité, en modifiant les conditions d'acquisition de la nationalité des enfants, agit dans un sens similaire.

1.3 Un recul inégal de la pauvreté et des inégalités marquées

1.3.1 Evaluation de la pauvreté

Le Maroc a consacré des moyens importants à l'analyse de la pauvreté. Ainsi, en 2004, le Haut Commissariat au Plan (HCP), avec l'assistance de la Banque Mondiale, a élaboré une carte de la pauvreté, qui identifie la pauvreté, l'inégalité et la vulnérabilité de la population jusqu'au niveau de la commune⁸. Cette carte permet une identification des causes et des manifestations de la pauvreté ; elle fournit notamment des informations sur l'accès aux biens publics ou aux infrastructures collectives (routes, électricité et l'eau, éducation, santé).

⁸ Pour l'ensemble des villes, chefs lieu des provinces, les cartes de pauvreté concernent le niveau infra-communal (quartier).

Selon la définition retenue par le HCP (tableau 1-1), la pauvreté a reculé depuis 1985 puisqu'elle affecte en 2004 14,2 % de la population contre 21 % en 1985. Le recul de la pauvreté est beaucoup plus prononcé en ville que dans les zones rurales. En 2004, la pauvreté apparaît de plus en plus comme un phénomène rural puisqu'elle affecte 22% des ruraux contre 7,9 % des habitants des villes. Le biais au détriment du monde rural se traduit également au niveau de l'indice de vulnérabilité : alors que globalement 39,3 % de la population totale est considérée comme vulnérable en 2004, la vulnérabilité concerne plus de la moitié de la population rurale (51,1%).

D'un point de vue plus synthétique, si l'indicateur de développement humain (IDH) a évolué favorablement depuis 1980, passant de 0,479 à 0,642 en 2004, cette performance ne place le Maroc qu'en 123^{ème} position au niveau mondial alors que le pays se classe au 108^{ème} rang en termes de PIB/habitant.

Le Maroc connaît un phénomène d'urbanisation rapide, avec un taux d'urbanisation qui est passé de 42,5 % en 1982 à 55,1 % en 2004. En dépit d'une situation relativement plus favorable dans les zones urbaines, des poches importantes de pauvreté subsistent en ville tandis qu'une proportion encore importante des urbains n'a pas accès à certains services de base : environ 8 % de la population urbaine vit dans des logements précaires et, respectivement, 17 % et 10 % de la population urbaine n'a accès, ni à l'eau, ni à l'électricité. En zone urbaine, le taux de chômage des diplômés s'élève à 20,8% en 2006.

Tableau 1-1 Pauvreté, vulnérabilité et IDH : évolution 1985-2004

	Population totale		Population urbaine		Population rurale	
	1985	2004	1985	2004	1985	2004
Pauvreté relative (définition HCP)	21,0	14,2	13,3	7,9	26,8	22,0
Vulnérabilité (définition HCP)		39,3				51,1
Pauvreté définition internationale 2\$/jours en PPA	16,8 (1990)	9,7	7,8 (1990)	4,3	24,8 (1990)	16,4
Pauvreté : population affectée par la faim	4,6	1,8		3,7		
Indice de Développement Humain (global)	0,515	0,642		0,721		0,537
Indice de Développement Humain (hommes)		0,665		0,739		0,566
Indice de Développement Humain (femmes)		0,621		0,704		0,509

Source : HCP

1.3.2 Un rythme de croissance insuffisant ; une reprise à confirmer

Parmi les facteurs défavorables à une résorption rapide de la pauvreté figure en premier lieu la faiblesse et l'irrégularité de la croissance. Sur le long terme, la croissance est, avec un taux annuel moyen de 3,2% entre 1990 et 2006 insuffisante pour réduire la pauvreté, et cette croissance demeure excessivement dépendante d'un secteur agricole vulnérable aux aléas climatiques.

La croissance du PIB a été relativement soutenue dans les années quatre-vingt, s'est ralentie dans les années quatre-vingt-dix puis a connu une accélération relative entre 1999 et 2006, à 3,6 % en moyenne annuelle. Cependant, la croissance demeure irrégulière. Ainsi, elle est retombée en 2005 à 1,6 % en raison d'une sécheresse. En raison d'une excellente campagne agricole, l'année 2006 a été marquée par un fort taux de croissance de 8,1%⁹. On manque encore du recul nécessaire pour apprécier du caractère durable de la reprise de la croissance constatée depuis 1999.

La progression du PIB par tête est facilitée par la décélération du taux de croissance démographique, ramené à 2,4 % (moyenne sur la période 1994-2006). Le Maroc pourrait tirer parti dans les prochaines années d'une structure démographique particulièrement favorable à la croissance avec une forte proportion de population en âge de travailler, des charges relativement faibles du côté des personnes âgées du fait de leur effectif relativement faible et enfin des charges relativement décroissantes au titre des jeunes générations en raison d'une diminution de la fécondité.

1.3.3 Une offre de biens publics insuffisante

L'accès aux biens publics de base (éducation, santé notamment) est encore à un niveau insuffisant par rapport à des pays comparables (cf. infra §2). De même, l'accès aux services collectifs essentiels (eau, électricité, desserte routière) n'est pas encore généralisé, surtout dans les zones rurales.

Est notamment en cause la démarche dans l'offre de certains biens publics comme l'eau et l'électricité (voir Rapport « *L'avenir se construit et le meilleur est possible* ») : le souci de l'accès à tous d'un service standard et le manque de démarche participative ont conduit à des offres uniformes et peu flexibles (cf. chapitre 4, notamment l'expérience de l'ADS). De plus, la primauté des grands projets, grands barrages par exemple, et l'adoption d'un objectif quasiment atteint d'irriguer un million d'hectares, ont conduit à négliger les zones excentrées. A cet égard, la Loi sur l'eau de 1995 a introduit des changements dans les méthodes de gestion de la ressource.

2. La politique en faveur du développement humain

En matière de développement humain, l'Etat joue un rôle de premier plan. En dépit des résultats acquis, on doit souligner l'efficacité insuffisante de l'action de l'Etat (manque de participation des populations, programmes mal respectés, système de décision mal maîtrisé, manque d'évaluation et obligation de rendre des comptes pas encore pleinement respectée). Une meilleure gouvernance et donc une efficacité renforcée des dépenses publiques sont indispensables.

⁹ Selon les nouveaux comptes.

2.1 Le développement humain : un diagnostic

2.1.1 Développement humain et éducation

En 2006, le taux d'analphabétisme de la population âgée de 10 ans et plus s'élève à 38,5% contre 42,8% en 2004 et 54,9% en 1994. Bien qu'en baisse, le niveau d'analphabétisme au Maroc reste important¹⁰ relativement à d'autres pays voisins. En 2006, le taux d'analphabétisme est particulièrement élevé en zone rurale puisqu'il concerne 54,4% de la population (contre 75 % en 1994) (tableau 1-2).

Tableau 1-2 Evolution du niveau d'éducation (1994-2004)

Unité : %

	Population totale			Population urbaine				Population rurale			
	1994	2004	2006	1994		2004		2006	1994	2004	2006
Taux d'analphabétisme (population de plus de 10 ans)	54,9	42,8	38,5	37,0		29,4		27,2	75,0	60,5	54,4
Taux net de scolarisation primaire	64,5	92,9	93,0	Masc	Fém	Masc	Fém	94,4	50,3	89,0	91,6
<i>Dont filles</i>	<i>55.1</i>	<i>90.1</i>	<i>90.5</i>	84,2	79,8	91,2	89,8		84,3	87,2	

Source : Recensement de la population et de l'habitat de 2004

2.1.2 Développement humain et santé

Le taux de mortalité infantile constitue un des meilleurs indicateurs de la situation sanitaire d'un pays. Le taux de mortalité infantile du Maroc est élevé (40 pour 1000 en 1994-2003) et la situation est particulièrement défavorable en milieu rural (taux de 55 pour 1000) par rapport aux zones urbaines (taux de 33 pour mille). Un diagnostic établi à partir du taux de mortalité maternelle, 267 pour 1000 en milieu rural contre 187 pour 1000 en ville, conduit à un constat similaire.

¹⁰ Par exemple, au Maroc le taux d'alphabétisation des adultes s'élevait en 2002 à 63 % pour les hommes et 38% pour les femmes. Ces ratios étaient respectivement de 79% et 60 % en Algérie et de 93% et 65 % en Tunisie (Banque Mondiale, 2006, *World Development Indicators*).

Tableau 1-3 Evolution du niveau de santé*Unité : %*

	Population totale		Population urbaine		Population rurale	
	1982-91	1994-03	1982-91	1994-03	1982-91	1994-03
Taux de mortalité infantile	57	40	52	33	69	55
Taux de mortalité de mortalité des enfants de moins de 5 ans	76	47	59	38	98	69
Taux de mortalité maternelle (pour 100 000 naissances)	1987-91 332	1999-03 227	1987-91 284	1999-03 187	1987-91 362	1999-03 267

Source : Recensement de la population et de l'habitat de 2004.

2.2 Les instruments de promotion du développement humain

2.2.1 Dépenses publiques et éducation

En 2006, la dépense publique en faveur de l'éducation¹¹ représente 6,3% du PIB (et environ 19% de l'ensemble de la dépense publique). Le niveau relatif des dépenses publiques en faveur de l'éducation est plutôt élevé par rapport à des pays similaires mais les résultats atteints sont moindres. Le système éducatif manque donc d'efficacité : il est caractérisé par de fortes déperditions scolaires, un taux de chômage élevé des diplômés et des défaillances importantes dans l'apprentissage des acquis de base. Le coût relatif de l'enseignement secondaire est particulièrement élevé.

En 1999, avec la Charte nationale, le Maroc a adopté un projet ambitieux de rénovation du système éducatif : l'éducation a été alors déclarée « première priorité nationale » après la priorité absolue en faveur de l'intégrité du territoire national.

La Charte scolaire a notamment pour objectif de réduire le taux d'analphabétisme à 10% en 2010 et de réduire complètement l'analphabétisme en 2015. Un Plan 2000-2004 a prévu un ensemble de mesures pour la généralisation de l'enseignement préscolaire et scolaire. La COSEF (Commission Spéciale pour l'Education et la Formation) est chargée de l'évaluation des progrès et l'évaluation à mi-parcours a été effectuée en 2005. Avec la Charte Nationale pour l'éducation, des progrès substantiels ont été réalisés.

¹¹ Y compris l'enseignement supérieur.

2.2.2 Dépenses publiques et santé

Globalement, les dépenses de santé s'élèvent à environ 5 % du PIB ; de ce montant global, 54 % sont financées directement par les ménages, 25 % par le budget public, 16% par l'assurance maladie et 5 % par d'autres sources de financement.

Les dépenses publiques de santé par l'Etat s'élèvent en 2006 à 1,2 % PIB et représentent 3,6% des dépenses globales du budget de l'Etat. Parmi les dépenses publiques courantes de santé, 4/5 vont aux hôpitaux contre 1/5 affectés aux services de santé de base et aux soins préventifs en milieu rural.

Un aspect important de la stratégie de santé est la mise en œuvre de l'AMO (Assurance Maladie obligatoire). L'articulation entre les systèmes public et privé de santé ne se fait pas encore de manière efficiente.

2.2.3 Les programmes ciblés : Programme des Priorités sociales BAJ 1.

Le programme BAJ1 qui a débuté en 1996-97 est un des programmes du gouvernement destinés aux zones pauvres. Le BAJ 1 cible quatorze provinces dont le choix a été arrêté en raison de la forte incidence de la pauvreté et de l'importance des besoins fondamentaux non satisfaits.

D'une durée de six ans, ce programme comporte trois volets.

- *Education de base* : ce volet a permis d'améliorer l'offre scolaire, avec des résultats positifs notamment en faveur des filles en milieu rural.
- *Santé de base* : l'objectif a été de renforcer l'offre de soins dans sept provinces, notamment à travers la création d'infrastructures.
- *Promotion nationale, coordination et suivi des programmes sociaux* : il s'agit essentiellement de réduire le chômage et de renforcer l'offre d'infrastructures de base, notamment routières, scolaires ou sanitaires.

Le programme BAJ1 soulève quatre difficultés.

- 1) Une couverture très partielle des pauvres puisque les provinces sélectionnées pour le programme BAJ abritent seulement 37 % des pauvres du Maroc et 48 % des ruraux.
- 2) Des limites dans le ciblage des pauvres entre provinces et à l'intérieur des provinces.
- 3) Les moyens du programme BAJ1 sont insuffisants pour réduire la pauvreté.
- 4) De manière plus générale, on peut s'interroger sur l'efficacité de démarches par programmes spécifiques par rapport à une action à travers le budget général (*cf. infra*).

2.2.4 Une approche de portée générale : l'INDH

L'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH) a été annoncée le 18 mai 2005 par le Discours du Roi à la Nation. L'INDH « *visait l'instauration d'une dynamique en faveur du développement humain en s'appuyant sur une démarche déconcentrée qui respecte les principes de participation, de partenariat, de convergence des actions et de planification stratégique* ».

A travers l'affirmation de ces principes, l'INDH a pour objectif de pallier l'inefficacité souvent constatée dans l'offre de biens publics. L'INDH met un fort accent sur la nécessité de remédier, par le biais d'actions innovantes¹², aux inefficacités traditionnelles de l'action publique. Ainsi, il s'agit désormais de coordonner les actions publiques afin de respecter les calendriers, de réaliser pleinement les projets et d'atteindre un rythme de réforme apportant des changements irréversibles.

L'INDH : une approche participative avec les élus et la société civile.

L'INDH vise à une intense sensibilisation destinée à mobiliser l'ensemble des énergies et ressources disponibles et à surmonter les facteurs de blocage habituels. Elle repose largement sur une approche participative combinant les compétences des membres des administrations, d'élus et de représentants du tissu associatif (voir aussi chapitre 4).

L'INDH est structurée selon quatre niveaux (local, provincial, régional et enfin central).

Au niveau local. Un comité local est constitué de représentants des élus, du président de la commission chargée du développement économique, social et culturel, de représentants issus du monde associatif et des services techniques déconcentrés de l'Etat. Les comités locaux sont composés en moyenne (sur la base d'un échantillon de 404 d'entre eux), de 30% de personnels des services de l'Etat, de 31% d'élus (dont 85% représentants des conseils communaux) et de 39% de représentants du tissu associatif. Les comités locaux ont pour mission d'élaborer l'Initiative Locale de Développement Humain (ILDH) et aussi de mettre en œuvre les projets retenus au niveau local. Les comités locaux assurent le suivi et la mise en œuvre des actions sur le terrain.

Au niveau provincial. On trouve un comité provincial présidé par le gouverneur et comprend 15 membres. Composé d'élus, de personnels des administrations déconcentrées et de représentants de la société civile, ce comité a pour rôle, entre autres, de valider les initiatives locales (ILDH), d'élaborer les conventions de financement et de débloquer les fonds des projets validés. Il doit également rapporter au niveau central des indicateurs de suivi des réalisations. Le comité provincial assure donc le cadrage et la mise en œuvre des ILDH et la gestion et le suivi des projets.

Les comités provinciaux ont la charge d'identifier les quartiers urbains et les communes rurales ciblés. Les zones d'actions prioritaires sont déterminées à l'aide de cartes de la pauvreté communales.

Au niveau régional. Le comité régional présidé par le Wali est composé des Gouverneurs des provinces, du Président du conseil régional, des Présidents des conseils provinciaux, de Personnels des services déconcentrés de l'Etat et de Représentants de la société civile. Il a surtout pour rôle d'assurer

¹² L'Agence de Développement social introduit des innovations similaires. Son rôle est analysé dans le chapitre 4.

la cohérence des initiatives provinciales ainsi que la convergence des programmes de l'Etat, des établissements publics, des collectivités locales et des actions de l'INDH. Dans le cas de la composante précarité, le Comité régional est chargé de préparer le schéma régional de lutte contre la précarité sur la base des propositions des comités provinciaux.

Au niveau central. Un Comité interministériel et un Comité de direction ont pour rôle de définir le cadrage budgétaire, d'allouer les ressources et de promouvoir l'appui international.

Le financement de l'INDH

L'innovation est présente dans le domaine financier avec la mise en place du Fonds de soutien à l'Initiative pour le Développement Humain (Compte d'affectation spéciale auprès du Premier Ministre). Les ressources sont déléguées auprès des Wallis et des Gouverneurs et sont affectées en fonction d'une analyse spécifique des besoins.

L'Etat contribue à hauteur de 60% au financement de l'INDH, les collectivités locales pour 20% et la coopération également à hauteur de 20%.

Pour l'année 2005, une enveloppe de 250 millions de DH a été mobilisée pour financer un programme prioritaire dont les composantes sont : la lutte contre la pauvreté en milieu rural (30%), la lutte contre l'exclusion en milieu urbain (39%), la lutte contre la précarité (31%). Cette enveloppe a été constituée à partir de contributions de l'Etat (50 millions de DH), des collectivités locales (100 millions de DH) et du Fonds Hassan II (100 millions de DH). Au titre du développement humain, chaque province a reçu 1,5 millions de DH, chaque chef-lieu de région a bénéficié d'une dotation supplémentaire de 2 millions de DH. Cette dotation supplémentaire a atteint 3 millions de DH pour les six plus grandes villes.

Pour le financement de ce programme, une enveloppe de 250 MDH a été mobilisée, constituée à partir d'une contribution de 50 MDH du Budget Général de l'Etat, 100 MDH des Collectivités Locales et 100 MDH du Fonds Hassan II pour le Développement Economique et Social.

Les dépenses de l'INDH

Les dépenses liées à l'INDH sont retracées dans le compte d'affectation spéciale.

Afin de faciliter une gestion efficace, différentes dispositions dérogatoires des règles traditionnelles de la Comptabilité Publique ont été adoptées. Ainsi, il est possible d'utiliser des régies d'avance jusqu'à 1 million de DH. De la même façon, le plafond des appels d'offre restreints a été relevé (1 million de DH). Le visa du contrôleur des engagements (sans ou avec observations) n'est pas suspensif du paiement de la dépense. Le paiement de l'ordonnance doit s'effectuer dans un délai de 10 jours à compter de la réception de celle-ci. L'audit des opérations est réalisé conjointement par l'IGF et l'IGAT, ce qui leur offre l'occasion d'une intervention élargie (cf. chapitre 4).

Pour la période 2006-2010, la dotation de 10 milliards de DH de l'INDH se décompose en quatre volets, chacun de 2,5 milliards de DH : lutte contre la pauvreté en milieu rural, lutte contre l'exclusion en milieu urbain, lutte contre la précarité dans les régions et programme transversal.

Lutte contre la pauvreté en milieu rural. Ce volet concerne 403 communes rurales (3,75 millions de personnes) dont le taux de pauvreté dépasse 22% (348 communes ont un taux de pauvreté supérieur à 30%). Chaque commune doit recevoir une enveloppe de 5 millions de DH sur 5 ans (soit 1 million de DH chaque année).

Lutte contre l'exclusion en milieu urbain. 264 quartiers dans 30 villes vont recevoir 8 millions de DH sur 5 ans (à raison de 20% chaque année). Le montant à percevoir dépend de la taille de la ville. Casablanca avec 54 quartiers percevra ainsi un montant total de 432 millions de DH, Rabat-Salé 240 millions avec 30 quartiers, etc. La population touchée (2,5 millions de personnes environ) représente 22% de la population des 30 villes et 16% de la population urbaine totale. Les quartiers retenus connaissent d'importantes difficultés (manque d'infrastructures sociales de base, abandon scolaire élevé, chômage massif, habitat insalubre, taux élevé d'exclusion des femmes, etc.).

Les volets « *transversal* » et « *lutte contre la précarité* » permettent d'élargir le nombre des bénéficiaires de l'INDH.

Le volet transversal porte sur 70 provinces et préfectures qui percevront chacune 10 millions de DH pour les cinq années, plus une tranche variable fonction de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté. Ce volet a, d'une part, pour but de pérenniser l'INDH par des appels à projets dont les objectifs sont notamment d'améliorer l'accès aux services de base, de développer les activités génératrices de revenu, de renforcer les capacités locales, de développer les animations socioculturelles. Les projets soumis par les collectivités locales, les chambres professionnelles, les syndicats, les coopératives et les associations sont sélectionnés et financés par les comités provinciaux. Il est souhaité que les porteurs de projets participent également à leur financement, l'apport pouvant se faire en nature. Ce volet a également pour objectif d'assurer la formation et de renforcer les capacités (cadres et employés des collectivités locales, des comités locaux, etc.). Enfin, il vise aussi à constituer un réseau d'experts.

Le volet lutte contre la précarité concerne les 16 régions qui percevront chacune 20 millions de DH pour les cinq années, plus une tranche variable fonction de leur population urbaine. Il s'agit de mettre en place des Schémas Régionaux de Lutte contre la Pauvreté à partir des recensements de la population en situation précaire et des infrastructures. Le comité régional est responsable de la mise en œuvre du plan d'action de lutte contre la précarité mais il peut en confier la réalisation aux porteurs de projets.

En complément des programmes existants, une enveloppe financière de 10 milliards de DH sur cinq ans est réservée aux grands projets.

Les réalisations de l'INDH.

1104 projets sont actuellement programmés (hors composante transversale), dont 570 pour les zones rurales, 364 pour les zones urbaines et 170 en matière de lutte contre la précarité. A fin décembre 2006, sur ces 1104 projets, 987 sont achevés et 197 sont en cours de réalisation.

L'INDH a eu un effet de levier dans la mesure où l'enveloppe globale allouée à cette Initiative s'est élevée à près de 600 millions de DH. L'apport financier des partenaires a ainsi représenté 59% de ce montant.

L'enveloppe « développement humain » s'est élevée globalement à 168 millions de DH et, a été, pour les 2/3, affectée au soutien aux services de base.

L'enveloppe « précarité » d'un montant de 76 millions de DH a été répartie en fonction de la population urbaine de la province (16 millions de DH pour le Grand Casablanca par exemple). La mise à niveau des centres d'accueil a absorbé 59% de ce montant.

2.2.5 Le budget sensible au genre

Les caractéristiques de l'offre de biens publics, qui découlent de la structure de la dépense publique, contribuent largement à déterminer le niveau de capital humain (éducation, santé) et sa distribution. Il n'est pas exagéré de penser que les dépenses publiques constituent un des instruments parmi les plus importants pour réduire le biais lié au genre.

Jusqu'ici la dimension « genre » des politiques publiques était modeste. Faute d'informations relatives au genre et du fait d'un manque de réflexion sur la méthode la plus appropriée pour établir une structure de dépense publique favorable à une réduction des biais relatifs au genre, le gestionnaire des finances publiques n'a pas été en mesure d'agir de manière efficace pour réduire les discriminations faites aux femmes.

Afin de traduire la priorité en faveur de la promotion de la femme, il n'est donc pas étonnant que, dès 2001, le Maroc ait pris une initiative pour intégrer la dimension genre dans les budgets nationaux. Pilotée par le Ministère des Finances et de la Privatisation, cette initiative se situe au centre des préoccupations des autorités (cf. par exemple le discours de S. M. le Roi du 20 août 1999). Elle s'inscrit parmi d'autres initiatives prises dans le domaine juridique, de la planification et de l'élaboration des statistiques, de la participation des femmes à la vie publiques et enfin dans le domaine de l'éducation (égalité d'accès à l'éducation).

Il s'agit d'introduire la dimension genre dans le processus de programmation et d'exécution du budget¹³, la dimension genre se référant aux facteurs socioculturels qui déterminent la situation spécifique des hommes et des femmes dans la société. L'objectif est de promouvoir un développement équitable et durable caractérisé par l'absence de biais relatif au genre. De manière ultime, l'objectif est de satisfaire de manière équitable les besoins des femmes et des hommes.

A cette fin, il convient en premier lieu de ne pas adopter l'hypothèse usuelle d'une situation similaire des hommes et des femmes mais, au contraire, de prendre en compte, de manière explicite, les différences de situation entre hommes et femmes et d'en évaluer les conséquences aussi bien au point de vue de l'équité que de l'efficacité. Un diagnostic de la situation initiale par genre est donc nécessaire. Ainsi, la disponibilité d'informations statistiques par genre est impérative pour être en

¹³ Une initiative est en cours pour une « *gendérisation* » des budgets locaux.

mesure d'identifier les inégalités et les anomalies liées au genre. Il est alors possible de cibler l'intervention budgétaire et d'en évaluer l'impact. Les instruments d'analyse selon le genre sont utilisés dans toutes les phases du processus de programmation budgétaire.

Afin de renforcer l'efficacité et l'équité des dépenses publiques, l'approche par genre privilégie l'approche participative. L'insertion de la dimension genre constitue un outil fondamental en faveur de l'efficacité et de la transparence du budget et aussi en faveur de l'équité du budget.

Conclusion du chapitre 1

Le Maroc demeure affecté, surtout en zone rurale, par une pauvreté encore très importante. Il s'est engagé en 2000 à atteindre les objectifs du millénaire et a déjà progressé dans leur réalisation avec un accent particulier mis sur la réduction du biais affectant la place de la femme dans le développement.

D'un point de vue global, les progrès réalisés demeurent inégaux mais le Maroc devrait être en mesure d'atteindre l'ensemble des objectifs adoptés dans le cadre des OMD.

Pour pallier le manque d'efficacité de la dépense publique conventionnelle, plus particulièrement mis en évidence dans le cas des dépenses d'éducation (cf. § 22.1) le Maroc a engagé deux catégories d'actions :

- Il a adopté d'importants programmes, largement autonomes par rapport à la dépense publique traditionnelle et destinés à accélérer la lutte contre la pauvreté (notamment programme des priorités sociales BAJI et l'importante Initiative Nationale pour le Développement Humain).
- De manière fondamentale, ces programmes présentent les insuffisances liées au caractère partiel de la recherche d'optimum. Un premier risque est de retenir un optimum partiel qui ne correspond pas nécessairement à l'optimum global qui aurait pu être dégagé à partir d'une gestion globale des différentes composantes de l'espace budgétaire. Un autre risque est, en adoptant une recherche d'optimum partiel, de différer les réformes globales indispensables pour améliorer l'efficacité de la dépense publique traditionnelle et de réserver les mesures de réformes à des programmes plus spécifiques. Ainsi, l'obstacle lié aux lourdeurs des procédures de la comptabilité publique est levé de manière partielle dans le cadre de l'INDH alors qu'il serait utile de surmonter ce type de difficultés pour l'ensemble de la dépense publique. De même, remédier au manque de coordination entre différentes catégories de dépenses devrait constituer une action relative à l'ensemble des dépenses publiques. Enfin, mettre en œuvre des programmes spécifiques ou sectoriels de gestion de la dépense en parallèle avec la gestion budgétaire globale traditionnelle entraîne certainement des coûts administratifs plus importants pour l'intervention de l'Etat.
- Afin de réduire l'important biais de genre, qui est à la fois dommageable pour le développement et contraire à l'équité envers les femmes, le Maroc a choisi d'intégrer la dimension genre dans la procédure budgétaire à travers un budget qui peut être qualifié de « gendérisé ». Sur le plan des principes, cette démarche devrait favoriser la recherche d'une situation plus optimale,

puisque la stratégie de réduction du biais à l'encontre de la femme est intégrée dans la procédure d'arbitrage budgétaire général. Dégager un optimum global est possible à partir d'une telle procédure.

Chapitre 2 Evaluation de l'espace de recettes fiscales

L'objectif est d'apprécier, dans le cadre d'une démarche d'équilibre partiel appliquée au Maroc, le niveau optimal des recettes publiques (recettes fiscales et non fiscales¹⁴), qui constitue une des composantes de l'espace budgétaire.

Afin de cerner le niveau optimal de recettes publiques, on recourt à une analyse tenant compte des taux effectifs de recettes publiques et du concept d'effort fiscal. On évalue également, à l'aide d'une analyse d'économie politique, les conditions d'un optimum de recettes publiques.

1 Mobilisation optimale des recettes publiques

Ainsi que le met en évidence le *Document conceptuel*, l'appréciation du niveau optimal des recettes publiques dépend d'une optimisation entre les différentes composantes de l'Espace Budgétaire. Cependant, dans le cadre d'une première démarche en équilibre partiel, on peut retenir différentes catégories de critères pour apprécier l'espace de recettes éventuellement disponible dans la composante recettes publiques : on effectue une analyse reposant d'abord sur un examen du niveau de prélèvement public effectif, puis sur le concept d'effort fiscal. Enfin, on tient compte des caractéristiques des soldes budgétaires.

1.1 Analyse à partir du niveau de prélèvement public effectif

On évalue l'espace potentiel de recettes publiques du Maroc à travers une analyse du ratio des recettes publiques par rapport au PIB permettant des comparaisons à la fois dans le temps et avec d'autres pays.

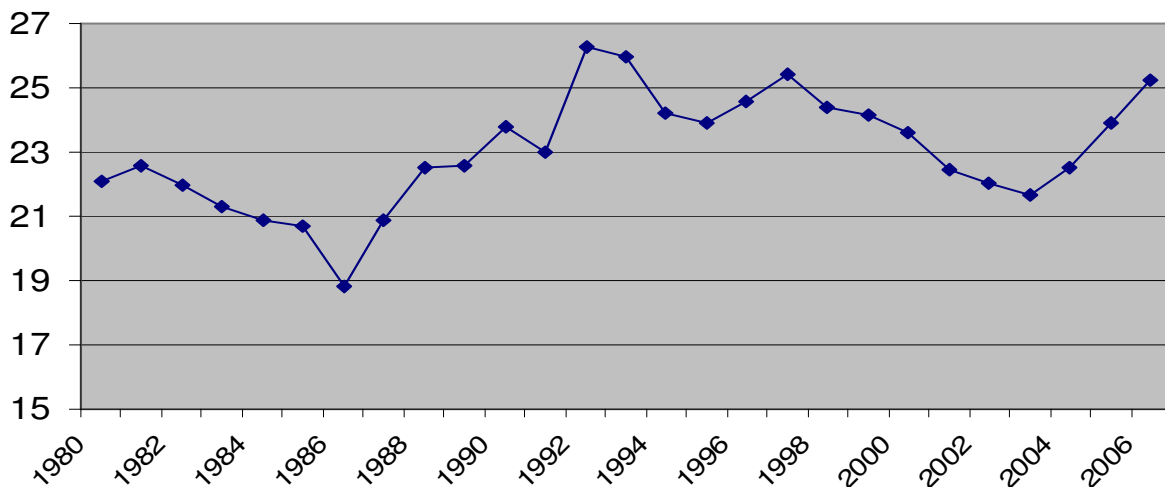
¹⁴ Ce concept de prélèvement public global (ressources publiques) est préféré à celui de recettes fiscales *stricto sensu*, car un indicateur fondé sur l'ensemble des prélèvements n'est pas sensible à l'effet éventuel de substitution entre grandes catégories de ressources publiques, substitution comptable qui a parfois concerné des ressources d'un montant important. Ainsi, dans certains pays, le changement dans le système de prélèvement sur les sociétés minières à participation publique se sont traduits par des substitutions entre revenus de dividendes (recettes non fiscales) et taxation des bénéficiaires (recettes fiscales) ce qui affecte l'évolution des recettes fiscales tout en laissant le niveau des ressources publiques globales (prélèvement public) inchangé.

Le graphique 2-1 met en évidence une progression en tendance du taux de recettes publiques. Au cours des années quatre-vingt, le taux de recettes publiques n'a jamais dépassé 23% du PIB¹⁵ ; à partir de 1991, le taux de prélèvement public s'établit durablement au dessus de ce niveau à l'exception de la période 2001-2004 immédiatement consécutive à la libéralisation tarifaire¹⁶. En 2006, année de forte croissance le taux de prélèvement public atteint 25,3% du PIB.

Par rapport à de nombreux PED et en dépit de chocs conjoncturels relativement importants (sécheresses, chocs pétroliers, retournement de conjoncture), le taux de recettes publiques du Maroc est caractérisé, sur la période 1980-2006, par une instabilité moindre ce qui constitue un facteur favorable à une bonne gestion des finances publiques¹⁷.

Ce taux de recettes publiques apparaît proche de la moyenne observée pour les pays en développement à revenu intermédiaire (tableau 2-1), notamment dans les années 2000. Il est certes inférieur au niveau de 28 % relevé pour les groupes des pays d'Afrique du Nord et du Moyen Orient mais nombre de ces pays tirent des ressources publiques importantes de produits miniers -notamment du pétrole- alors que la contribution fiscale des produits miniers et en particulier des phosphates aux revenus du Maroc est actuellement faible.

Graphique 2-1 Evolution des recettes publiques en % du PIB



Source : Ministère des Finances et de la Privatisation et FMI

¹⁵ Le taux de prélèvement public, avant le boom du phosphate de 1974-75, s'établissait dans une fourchette de 16-18 % du PIB. Après 1974, le taux de recettes publiques s'est établi au-dessus de 20% en dépit d'un apport réduit de la taxation des phosphates.

¹⁶ L'accord APE de partenariat avec l'Union Européenne est entré en vigueur en 2000.

¹⁷ Au début des années soixante-dix, le Maroc a connu un boom de recettes. Il en est résulté une grave crise des finances publiques consécutive au développement d'un syndrome hollandais (cf. encadré 2-2). Cette crise a été à l'origine d'une contrainte majeure pour l'espace budgétaire du Maroc. Ainsi, ce dernier a-t-il été amputé des ressources affectées au service des intérêts de la dette toujours supérieur à 4,5% du PIB de 1983 à 2000.

1.2 Analyse à partir de l'effort fiscal

Tableau 2-1 Prélèvement public global : évolutions et comparaisons internationales

Unité : en pourcentage du PIB

	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2003
Maroc	21,8	21,1	24,7	24,5	22,4
Moyen Orient / Afrique du Nord	29,1 (10)	26,1 (11)	25,9 (11)	28,3 (12)	28,0 (13)
Pays à revenu intermédiaire	23,8 (42)	25,3 (41)	24,8 (42)	24,9 (43)	24,3 (45)
Pays en développement	21,3 (82)	21,4 (83)	20,8 (87)	20,6 (92)	20,8 (99)
Afrique au Sud du Sahara	20,8 (43)	20,6 (44)	19,8 (45)	19,7 (45)	20,1 (46)
Amérique latine	20,3 (18)	21,0 (18)	20,7 (17)	21,4 (17)	21,1 (19)
Asie	19,3 (12)	22,1 (11)	20,8 (13)	19,1 (16)	18,5 (19)
Pays à faible revenu	18,7 (40)	17,5 (42)	17,0 (45)	16,9 (49)	17,8 (54)
Maroc					
Effort fiscal	-2,7	-2,9	0,3	-0,1	-2,9
Potentiel fiscal	24,5	24,0	24,3	24,6	25,3

(.) : Taille de l'échantillon.

Les données présentées sont des moyennes arithmétiques non pondérées calculées sur des périodes de cinq ans (1980-1984, 1985-1989, 1990-1994, 1995-1999) et une période de quatre ans (2000-2003).

Sources : GFS (Fonds Monétaire International), données nationales ; calcul des auteurs.

Une analyse menée uniquement à partir des prélèvements publics observés¹⁸ n'est pas pleinement satisfaisante dans la mesure où une part importante du niveau de recettes publiques dépend de facteurs structurels -sur lesquels la politique économique ne peut agir à court terme-, tandis que la part

¹⁸ Il s'agit des prélèvements observés (ou prélèvements effectifs) par opposition à des niveaux de prélèvement estimés conditionnellement à des facteurs structurels (potentiel fiscal).

résiduelle (effort fiscal) est déterminée des facteurs largement dépendants de la politique économique. Autrement dit, détecter si un espace supplémentaire de recettes peut être dégagé dans un pays spécifique suppose de répondre à la question suivante : comment se situent les recettes publiques effectives par rapport au niveau de prélèvement déterminé par les facteurs structurels ?

Comme le mettent en évidence les deux cas hypothétiques suivants, un niveau donné de prélèvement effectif peut correspondre à des situations radicalement différentes pour l'exploitation de l'espace budgétaire.

- 1) *Premier cas* : les facteurs structurels déterminent un potentiel fiscal supérieur au prélèvement effectif ; on a alors une situation d'effort fiscal négatif où la politique économique nationale mise en œuvre est à l'origine d'une démobilitation fiscale¹⁹. On peut penser alors qu'une politique économique plus favorable devrait permettre assez facilement la mobilisation de ressources publiques supplémentaires et donc l'élargissement de la composante de recettes publiques de l'espace budgétaire. Le prélèvement public global ainsi renforcé devrait alors être à l'origine de distorsions fiscales admissibles, car similaires à celles constatées dans les autres pays.
- 2) *Second cas* : les facteurs structurels déterminent un potentiel fiscal inférieur au prélèvement effectif ; le niveau de ressources publiques observé est donc en partie imputable à une politique économique favorable à la mobilisation fiscale. (effort fiscal positif). On en conclut que l'espace de recettes publiques est bien exploité et que pour dégager un espace de recettes supplémentaire, il faudrait mettre en œuvre une politique de mobilisation de recettes plus active que celle menée en moyenne par les autres pays en développement. Il semble alors possible de penser que toute nouvelle mesure de politique économique adoptée en vue de renforcer la mobilisation de ressources publiques se traduirait probablement par une aggravation des distorsions économiques d'origine fiscale²⁰ et par des effets sociaux indésirables. Dans une telle situation, malgré un niveau de prélèvement effectif identique dans les deux cas, on doit conclure cette fois-ci à l'absence d'un espace de ressource sous-exploité.

Comme le potentiel fiscal (autrement dit l'impact des facteurs structurels) ne peut être évalué qu'à partir d'une estimation économétrique portant sur l'ensemble des pays en développement, (cf. tableau 2-2 et encadré 2-1 pour une explication de la méthode), la qualité de la mobilisation fiscale (ou effort fiscal) est évaluée par rapport à la politique moyenne de l'ensemble de l'échantillon. Il s'agit donc d'une mesure relative.

¹⁹ Il s'agit d'une appréciation relativement à la moyenne du panel pris en référence (cf. infra encadré 2-1).

²⁰ A effort fiscal similaire, le niveau de distorsions fiscales dépend des caractéristiques du prélèvement fiscal qui en déterminent la plus ou moins grande neutralité économique. De plus, l'importance des distorsions fiscales admissibles par un pays spécifique dépend de l'efficacité de la dépense publique : une dépense publique socialement très utile peut justifier des distorsions fiscales importantes alors qu'au contraire, une moindre efficacité de la dépense publique devrait impliquer un niveau de prélèvement plus bas et/ou une réduction des distorsions fiscales destinée, à montant de prélèvement inchangé à réduire le coût social du prélèvement public.

Tableau 2-2 : Equation économétrique de détermination du potentiel fiscal des PED

Variables explicatives	Coefficients	t-Student	P-value
Constante	4,01	1,00	0,31
Taux d'importation M/PIB	3,85	7,97	0,00
Produit par tête retardé	0,95	2,10	0,04
Part des exportations minières et pétrolières dans les exportations totales	0,03	3,12	0,00
Valeur ajoutée agricole/PIB	-0,16	5,73	0,00
R² = 0,33			

Sources : GFS (Fonds Monétaire International), données nationales, calcul des auteurs

La mesure de l'effort fiscal permet donc d'affiner un premier diagnostic sur l'espace de ressources publiques mobilisable effectué à partir des taux observés (effectifs) de ressources publiques. Un effort fiscal positif incite à conclure à la difficulté à mobiliser des ressources publiques supplémentaires tandis qu'au contraire un effort fiscal négatif indique un espace de ressources publiques sous-exploité. La méthode d'analyse fondée sur l'évaluation de l'effort fiscal permet d'évaluer le potentiel et l'effort fiscal de pays spécifiques et notamment du Maroc (tableau 2-3).

Tableau 2-3 : Effort fiscal de quelques pays

Unité : en pourcentage du PIB

	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2003
Maroc	-2,7	-2,9	0,3	-0,1	-2,9
Sénégal	1,5	1,1	-0,9	-1,1	-0,1
Thaïlande	0,8	0,4	0,7	-1,8	-3,8
Venezuela	4,7	-1,4	-4,2	-4,3	-1,8

Les données présentées sont des moyennes arithmétiques non pondérées calculées sur des périodes de cinq ans (1980-1984, 1985-1989, 1990-1994, 1995-1999) et une période de quatre ans (2000-2003).

Sources : GFS (Fonds Monétaire International), données nationales, calcul des auteurs.

Encadré 2-1 : L'effort fiscal, indicateur d'un espace de ressources publiques : méthode d'évaluation

Le taux de prélèvement observé peut être décomposé en deux éléments : d'une part, un taux de prélèvement structurel (potentiel fiscal, capacité contributive) qui dépend de facteurs structurels exogènes par rapport à la politique économique et d'autre part, l'effort fiscal, qui est déterminé par la politique de mobilisation fiscale. Autrement dit, le potentiel fiscal d'un pays, peut être défini comme le taux de prélèvement normalement attendu compte tenu des caractéristiques structurelles du pays. La différence entre le taux de prélèvement observé et ce potentiel fiscal est alors imputée à la politique économique. Elle est donc assimilée à une mesure de l'effort fiscal.

Le taux de prélèvement structurel est déterminé par un ensemble de variables structurelles²¹. Parmi ces variables, on trouve le niveau de développement approché à travers trois variables : le produit intérieur brut par tête, l'origine sectorielle du revenu mesurée par la part de la valeur ajoutée agricole et enfin, le degré de monétarisation de l'économie mesuré par le ratio entre l'agrégat M2 et le PIB (e.g. Stotsky et WoldeMariam, 1997). Il est en effet possible de supposer que plus le niveau de développement d'un pays est élevé, plus sa capacité à prélever des ressources est forte. Plusieurs explications peuvent être avancées. Du côté de la demande, l'élévation du niveau de développement entraîne un accroissement et une diversification de la demande de biens publics qui peut réduire la résistance des contribuables vis-à-vis de l'impôt. Du côté de l'offre, une élévation du niveau de développement accroît certainement la capacité contributive de l'économie. De plus, les capacités administratives, notamment en vue de lever l'impôt, s'améliorent probablement avec le niveau de développement, grâce notamment à l'existence d'économies d'échelle dans l'administration de l'impôt et à un meilleur environnement (infrastructures de qualité, qualification des employés des administrations, niveau d'éducation de l'ensemble de la population).

Le taux de prélèvement structurel est également positivement influencé par le taux d'ouverture commerciale. En effet, les revenus issus du commerce international constituent une assiette plus aisément taxable que les revenus ou les consommations intérieures. L'effet de l'ouverture sur le potentiel fiscal est renforcé, pour certains pays, par une part élevée des produits miniers et pétroliers dans les exportations totales, car cette catégorie d'exportations peut donner lieu à des prélèvements substantiels sous forme de taxes ou de redevances.

La méthode pour calculer l'effort fiscal consiste à estimer (tableau 2-3) une équation explicative du taux de prélèvement en fonction des variables présentées ci-dessus sur des données relatives à un large échantillon de pays et à une période de temps importante (données de panel sur 85 pays en développement pour la période 1970-2003). L'estimation utilise les méthodes de l'économétrie des données de panel (effets aléatoires pays saisissant une hétérogénéité inobservée constante dans le temps).

Le résidu de l'équation, qu'il est possible de calculer pour un pays spécifique ou pour un groupe de pays, permet alors de mesurer l'effort fiscal. Si on désigne par p le taux de prélèvement, \hat{p} le taux de prélèvement structurel et $\hat{\epsilon}$ l'effort fiscal, on peut alors écrire : $p = \hat{p} + \hat{\epsilon}$.

Par construction, la moyenne des résidus ($\hat{\epsilon}$) pour l'ensemble de l'échantillon étant nulle, l'effort fiscal doit s'interpréter de manière relative. La norme de référence est constituée par un comportement moyen de l'ensemble du panel pays-années retenu. Ainsi, pour un pays donné, un résidu négatif signifie donc que le pays considéré consent un effort fiscal inférieur à la norme et inversement lorsque le résidu est positif. Enfin, si le résidu est nul, le pays effectue un effort fiscal conforme à la moyenne de l'échantillon : une situation d'effort fiscal nul signale donc, non pas une politique fiscale défailante mais une politique de mobilisation fiscale présentant une efficacité similaire à la moyenne du panel.

²¹ Nous n'avons pas considéré la pauvreté ou l'inégalité comme des facteurs structurels du prélèvement public, car nous les considérons comme largement dépendante de la politique économique. De plus, le manque de statistiques annuelles aurait introduit une forte contrainte pour l'évaluation du potentiel fiscal.

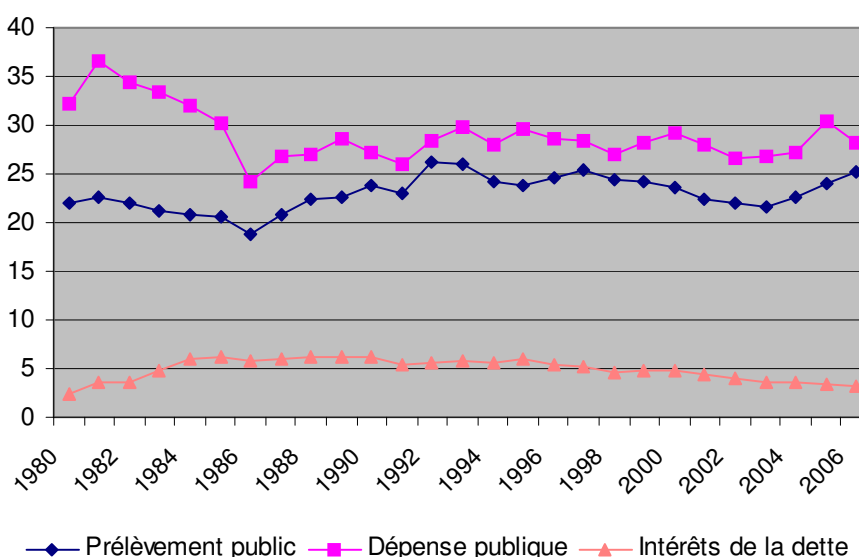
Les évaluations économétriques mettent en évidence, pendant²² les années quatre-vingt-dix, un effort fiscal très proche de zéro (tableau 2-1 et 2-3). Au cours de cette période, le Maroc a donc adopté une politique de mobilisation fiscale dont le niveau d'efficacité est proche du niveau moyen de l'ensemble des PED. Selon le critère de l'effort fiscal, on en conclut que l'espace de ressources publiques du Maroc est pleinement²³ exploité : rechercher un développement supplémentaire de l'espace des ressources publiques propres serait courir le risque de distorsions fiscales excessives.

A partir de 2000, année de l'approfondissement de la libéralisation tarifaire, l'effort fiscal devient fortement négatif (-2,9% sur la période 2000-2003). Cependant, cette situation est transitoire. Ainsi, à partir de 2004, sous l'effet d'un programme de réforme fiscale et d'un renforcement de l'administration, un redressement est opéré. En 2006, le taux de prélèvement effectif est similaire au potentiel fiscal, qui est donc alors pleinement exploité. .

1.3 Niveau de prélèvement public et déficit budgétaire

La période antérieure à 1986 fut marquée par un fort déséquilibre budgétaire, qui a eu pour conséquence d'entraîner ultérieurement un lourd service des intérêts de la dette. Depuis 1986, le déficit budgétaire a été contenu. Cela a permis de stabiliser la charge du service des intérêts de la dette sur la période (1983-2000) à un niveau oscillant entre 5 à 6 % du PIB. Depuis 2000, la charge des intérêts de la dette par rapport au PIB est inférieure à 5% du PIB et décroît lentement.

Graphique 2-2 Evolution de l'équilibre des finances publiques (en % du PIB)



²² L'effort fiscal négatif observé dans les années quatre-vingt conduisait à conclure pour cette période passée à un espace substantiel de ressources publiques mobilisables.

²³ En dernière période, l'effort fiscal est négatif de 0,6 %PIB. Compte tenu de la méthode utilisée et de la marge d'incertitude affectant l'estimation de l'effort fiscal d'un pays spécifique, on peut considérer que l'on est très proche d'un effort fiscal nul.

Encadré 2-2 : Chocs, gestion des finances publiques et espace budgétaire

Au début des années soixante-dix, les finances publiques du Maroc étaient caractérisées par un faible taux de prélèvement public de 17,7% du PIB, par la faiblesse de la dette publique (paiements au titre des intérêts de la dette de 0,8% du PIB en 1974) et par un déficit budgétaire modéré (environ de 3% du PIB). En 1974-75, de manière concomitante au premier choc pétrolier, le Maroc a bénéficié d'un boom du phosphate à la suite d'une hausse brutale des prix internationaux de ce minéral. Les recettes non fiscales ont alors augmenté brutalement de 4 points de PIB.

Le Maroc a mis à profit ce boom de recettes publiques pour engager d'ambitieux programmes d'investissements publics, notamment dans le domaine des infrastructures publiques (barrages, routes). Rapidement, les dépenses publiques en capital sont passées de 5,9% du PIB en 1970 à 10,0% du PIB en 1980. Comme la plupart des pays ayant bénéficié d'un boom minier, illustrant ainsi le caractère général du syndrome hollandais, le Maroc a, en grande partie, financé l'accroissement des dépenses en capital par des emprunts extérieurs.

Le boom international a été peu durable : dès 1977, les prix du phosphate chutent. Cependant, afin de poursuivre ses programmes de dépenses en capital et probablement dans l'espoir d'un retournement de conjoncture favorable sur le marché des phosphates, le Maroc accentue sa politique d'emprunts à l'étranger (en 1981, son déficit budgétaire atteint 14% du PIB et l'emprunt net externe 9% du PIB). Ainsi, est accumulée, en très peu de temps, une lourde dette publique, qui pèsera jusqu'à aujourd'hui sur le niveau des ressources mobilisables de l'espace budgétaire.

Dès la fin des années soixante-dix, le Maroc s'engage dans une politique de stabilisation puis d'ajustement structurel dont le redressement des finances publiques constitue un objectif essentiel. Le coût de cette politique d'ajustement des finances publiques a été alourdi par le poids de la dette publique. Le Maroc a alors été contraint dans une conjoncture économique défavorable (années de faible croissance, choc pétrolier, mauvaise campagne agricole), de réduire ses dépenses budgétaires hors dette de manière d'autant plus drastique que le service des intérêts de la dette avait été aggravé par un glissement du taux de change et par une hausse internationale des taux d'intérêt (à cette période, le service des seuls intérêts de la dette publique devient supérieur à 5% du PIB).

Cet épisode de la politique budgétaire, qui a durablement réduit l'espace de ressources disponible pour des dépenses publiques en faveur du développement, montre l'effet néfaste pour l'espace budgétaire de toute perte de maîtrise du déficit budgétaire.

Actuellement, le Maroc est confronté à un risque de diminution de ses recettes publiques en raison du démantèlement tarifaire intervenant à la suite d'accords de libre échange : le Maroc a signé en 1996 un accord de libre échange avec l'UE, entré en vigueur en mars 2000, auquel se sont ajoutés de nouveaux accords (i.e. Turquie, Etats-Unis). Ce choix en faveur de l'ouverture commerciale entraînera à terme une quasi-disparition des recettes tarifaires. Pour compenser les pertes de recettes tarifaires et éviter un déséquilibre insoutenable à terme des finances publiques, le Maroc s'est engagé sur la voie de la transition fiscale. L'évolution des dépenses publiques courantes hors intérêts de la dette, qui ont progressé de manière soutenue ces dernières années, est aussi à maîtriser (*cf. infra*).

La décre de la charge des intérêts de la dette s'est accentuée après 2000 sous l'influence de quatre facteurs essentiels.

- Une reprise de la croissance,
- Bien qu'encore élevé, le niveau des déficits budgétaires a été contenu aux environs de 5,0% du PIB depuis 2000.
- Les privatisations ont permis un désendettement.

Une meilleure structure de la dette publique, une gestion plus efficace de son mode de financement (cf. chapitre 3) ont permis d'accentuer l'effet favorable de la baisse des taux d'intérêts.

Cette charge des intérêts de la dette demeure cependant à l'origine d'un rétrécissement de l'espace budgétaire disponible pour financer des dépenses : ces dernières années, en dépit de leur réduction, les dépenses publiques au titre des seuls intérêts de la dette sont proches du niveau des dépenses en capital. De plus, le niveau encore relativement élevé de déficit des derniers exercices budgétaires rend la baisse constatée ces dernières années de la charge de la dette vulnérable²⁴ à un accident de conjoncture (chute

de croissance, augmentation des taux d'intérêt).

	2002	2003	2004	2005	2006
Finances publiques (y.c. Collectivités locales) en % du PIB					
Recettes totales (*)	22,0	21,7	22,5	23,9	25,3
dont recettes fiscales	20,4	20,8	20,2	21,9	22,2
Dépenses totales (**)	26,6	26,9	27,3	30,4	28,1
dont masse salariale	10,9	11,2	11,3	11,9	11,0
dont dépenses d'investissement (***)	4,6	4,2	3,8	3,8	4,1
Déficit budgétaire (****)	-4,6	-5,2	-4,7	-6,5	-2,9
<i>PIB courant (milliards de DH)</i>	<i>446</i>	<i>477</i>	<i>500</i>	<i>523</i>	<i>580</i>
(*) Y compris recettes des comptes spéciaux du Trésor					
(**) Y compris solde des comptes spéciaux du Trésor					
(***) Y compris Fonds spécial routier					
(****) hors recettes de privatisations					
Source : Ministère des Finances et de la Privatisation (base de données de la DEPF) et calculs des auteurs					

Le niveau du déficit budgétaire de ces dernières années est encore élevé²⁵. Ceci pourrait inciter à conclure à la nécessité de dégager des ressources publiques supplémentaires. Un tel choix peut être optimal (World Bank, 2006) sous la condition d'égaliser le coût social de la mobilisation de recettes publiques avec les coûts liés à la mobilisation des autres composantes de l'espace budgétaires (ressources de financement). Une autre condition à satisfaire est que le bénéfice social retiré des

²⁴ Cette vulnérabilité a été cependant réduite par la politique de financement interne à travers des moyens de financement à long terme (cf. infra chapitre 3).

²⁵ L'objectif des autorités de ramener le déficit à 3 % du PIB en 2009, réalisé en 2006 à la faveur d'une forte croissance et aussi de l'impact favorable des réformes, ne sera atteint de manière pérenne que si des réformes de grande portée sont effectivement menées à bien : il s'agit à la fois de la réforme de transition fiscale et des réformes relatives à la dépense publique.

dépenses publiques est au moins égal au coût social, y compris le coût de collecte, entraîné par la mobilisation des différentes composantes de l'espace budgétaire (ressources publiques, ressources de financement, ressources libérées par une meilleure efficacité de la dépense publique). A cet égard, il convient de souligner que les travaux sur la dépense publique du Maroc, notamment ceux effectués par la Banque Mondiale, tendent, au contraire, à montrer que des gains d'efficacité importants de la dépense publique sont possibles.

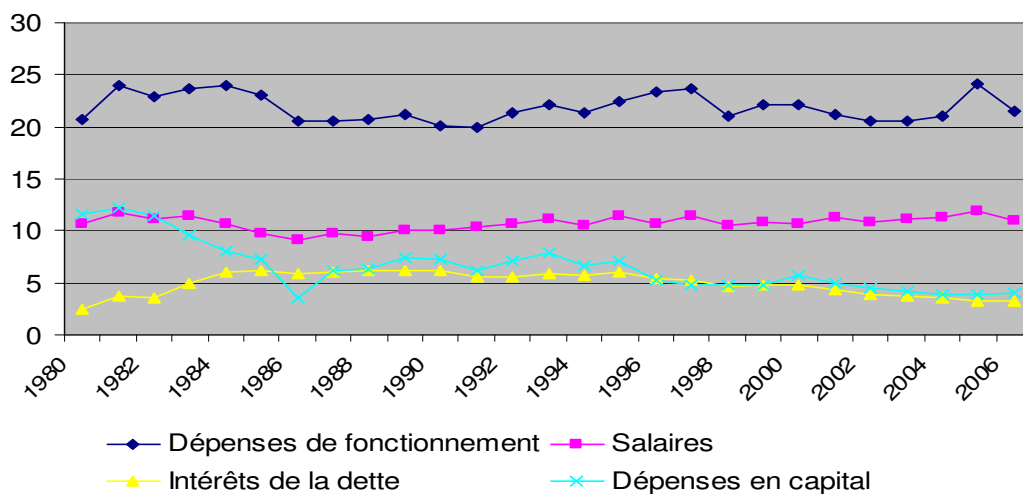
1.4 Structure des dépenses publiques et espace budgétaire

Depuis les années quatre-vingt-dix, les tensions sur les finances publiques n'ont pas empêché une progression de la masse salariale publique de 10% PIB en 1980 à 11,0 % PIB en 2006.

On doit souligner la forte baisse depuis le début des années quatre-vingt des dépenses en capital. De 10% en 1980, elles ont été ramenées à moins de 5% depuis 2002. Certes, les efforts²⁶ de rationalisation de la dépense publique ont certainement amélioré la qualité des dépenses en capital mais, dans l'avenir, des dépenses en capital durablement en deçà de 5 % du PIB exerceraient certainement des effets néfastes pour le développement (*cf. infra*).

L'analyse globale incite à mettre l'accent sur la nécessaire préservation des dépenses publiques en capital ce qui implique certainement une action sur la structure de la dépense.

Graphique 2-3 Evolution des dépenses publiques (en % du PIB)



Source: Ministère des Finances et de la Privatisation et FMI

2 Transition fiscale et espace des recettes publiques

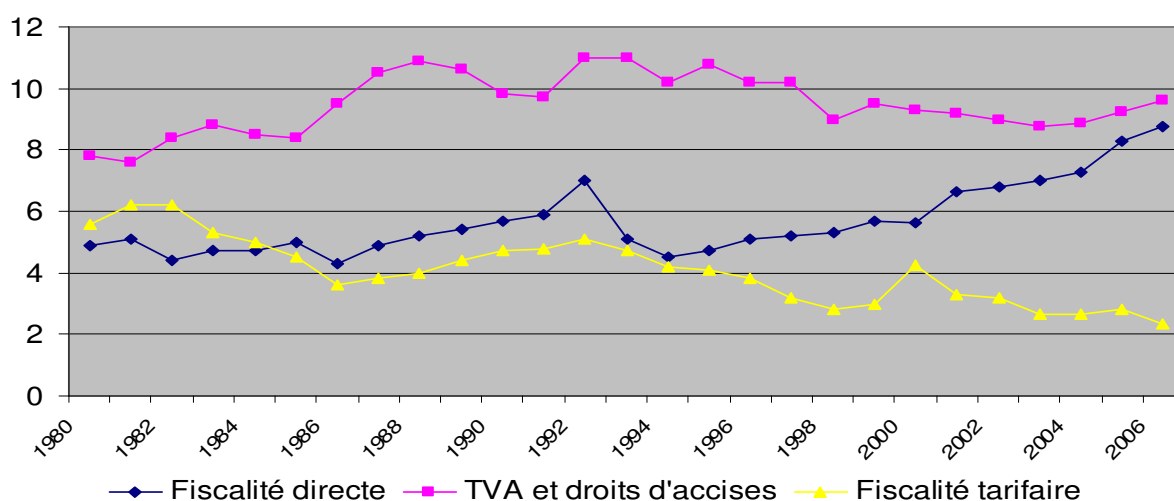
²⁶ Ces efforts ont été menés de manière conventionnelle afin d'améliorer l'efficacité des procédures de dépenses publiques (réforme du contrôle de la dépense). Ils ont été aussi engagés à l'aide de l'INDH (*cf. supra* dans ce chapitre) ou de l'ADS, *cf. chapitre 4*).

La politique de transition fiscale du Maroc poursuit un double objectif. D'une part, il s'agit de stabiliser, voire de renforcer, le niveau de recettes publiques ce qui suppose de compenser par des ressources pérennes la disparition progressive des recettes tarifaires (cf. graphique 2-4) et des recettes de privatisation. D'autre part, il s'agit, avec l'objectif²⁷ de stimuler la compétitivité de l'économie, de réduire les distorsions qu'occasionne le prélèvement public.

2.1 Transition fiscale et niveau de prélèvement public

La préservation dans les années à venir du niveau de ressources publiques du Maroc requiert une progression substantielle des ressources publiques non tarifaires et donc une évolution importante de la structure du prélèvement public.

Graphique 2-4 Evolution de la structure du prélèvement public (en % du PIB)



Source : Ministère des Finances et de la Privatisation et FMI

Ainsi que le met en évidence le graphique 2-4, depuis 1992 s'est produite une baisse importante du ratio des recettes tarifaires au PIB (2,1 % du PIB en 2006 contre 5,1 % du PIB en 1992). Depuis 2003, le taux de recettes tarifaires s'établit à environ 2,5 % du PIB ; le redressement enregistré en 2001 provient des efforts de l'administration douanière pour renforcer son efficacité mais ne correspond pas à une rupture de tendance : l'approfondissement de la libéralisation commerciale, notamment tarifaire, dans le cadre de l'accord de partenariat avec l'Union Européenne²⁸ mais aussi dans le cadre d'accords avec d'autres pays (Egypte, Etats Unis, Jordanie, Tunisie, Turquie), entraîne une poursuite de la baisse des recettes tarifaires.

²⁷ Cet objectif figure notamment dans le rapport « 50 ans de développement humain ; perspectives 2025 » Rapport de synthèse.

²⁸ L'accord de partenariat avec l'Union Européenne a été signé en 1996 et est entré en vigueur en mars 2000.

Depuis 1994, la baisse des recettes tarifaires a été compensée par une forte progression des recettes de fiscalité directe, notamment de la fiscalité sur le bénéfice des entreprises (impôt sur les sociétés²⁹). Au contraire, les recettes de fiscalité indirecte interne, et notamment de TVA, n'ont pas progressé de manière sensible (graphique 2-4). Cette forme de transition fiscale s'appuyant sur les recettes de fiscalité directe est atypique puisque, habituellement, la transition s'opère essentiellement en direction de la fiscalité indirecte interne et notamment de la TVA (Chambas, 2005). L'inadaptation du régime de la TVA marocaine (quatre taux positifs en plus du taux zéro, grande ampleur des exonérations) constitue un obstacle important à une transition fiscale centrée sur la fiscalité indirecte interne. De plus, un secteur relativement important d'entreprises modernes a offert un terrain relativement propice à une contribution renforcée de la fiscalité directe : l'administration fiscale marocaine est parvenue, ces dernières années, à faire progresser de manière substantielle sa maîtrise de la matière imposable dans le cas des entreprises modernes.

Cette évolution atypique de la structure des ressources publiques vers une contribution accrue de la fiscalité directe sur les entreprises présente plusieurs limites.

- Les recettes au titre de l'impôt sur le bénéfice, impôt assis sur une marge, sont plus sensibles que le produit d'impôt dont l'assiette est moins directement liée à la conjoncture comme les impôts assis sur la consommation (TVA ou droits d'accises)³⁰.
- Le potentiel de recettes supplémentaires, qu'il serait possible de mobiliser à partir de la fiscalité indirecte interne, est substantiel. Cependant, mobiliser ce potentiel de recettes fiscales supplémentaires, et particulièrement au titre de la TVA, nécessite dans le cas du Maroc d'engager des réformes importantes, notamment un élargissement drastique de l'assiette de la TVA. Une partie de ces réformes, centrales pour la réussite de la transition fiscale, est programmée pour les trois prochaines années (cf. infra § 3).
- Le rendement de la fiscalité directe sur le revenu des personnes physiques (salaires, revenus professionnels, revenus divers) ne peut que plafonner en raison de l'étroitesse de son assiette effective : les salaires constituent, en 2004, 76% de l'assiette de l'impôt sur le revenu.

²⁹ L'Impôt sur les sociétés (IS) est applicable à toutes les sociétés commerciales, établissements publics et autres personnes morales. Le taux actuel de l'IS est de 35 % avec un taux spécial de 39,6 % appliqué aux institutions financières. Une cotisation minimale de 0,5 % du chiffre d'affaires est applicable (le taux de cette cotisation minimale est ramené à 0,25 % pour les ventes de produits pétroliers, gaz, beurre, huile, sucre, farine, eau, électricité). Cette cotisation est imputable sur le montant de l'IS jusqu'au troisième exercice suivant. 61 % des revenus de l'IS proviennent des grandes entreprises.

³⁰ Le bénéfice des entreprises, étant une marge entre chiffre d'affaires et charges fluctue traditionnellement de manière importante en fonction de la conjoncture : ainsi, il se peut en cas de baisse du chiffre d'affaires que les entrepreneurs tardent à ajuster leurs charges (rigidités des charges) ce qui se traduit alors par une forte chute du bénéfice. Un phénomène symétrique peut se produire en cas de progrès rapide et inattendu du chiffre d'affaires qui quelquefois intervient sans progression significative des charges.

Au contraire, la consommation, assiette de la TVA, constitue une assiette beaucoup plus stable. Les consommateurs s'efforcent, afin de maximiser leur bien-être, de lisser leur niveau de consommation notamment en consommant leur épargne dans les périodes où le revenu disponible tend à régresser. Inversement, les ménages épargnent plus dans les périodes d'évolution du revenu plus favorables, ce qui réduit alors relativement le montant des consommations taxables.

Tableau 2-5. Estimation des pertes de recettes consécutives à l'application de l'accord d'association avec l'UE, 2003–2009 (milliards de DH et % du PIB non agricole)

	2003	2004*	2005*	2006*	2007*	2008*	2009*
Pertes de recettes cumulées	2,26	2,66	3,06	3,46	3,86	4,26	4,66
En % du PIB non agricole	0,64	0,75	0,86	0,97	1,09	1,20	1,31

*Prévision, base année 2003

Source : DGDDI et calculs FMI.

2.2 Transition fiscale, structure des recettes et distorsions fiscales

La réduction des distorsions fiscales est actuellement engagée à travers une modification de la structure du prélèvement public en baissant la part relative des ressources à l'origine des distorsions fiscales les plus importantes (tout particulièrement les recettes tarifaires). Une telle politique a pour objectif d'abaisser le coût social du prélèvement public³¹ et de permettre ainsi une amélioration de l'effet social des finances publiques.

Actuellement, l'effet du changement de structure du prélèvement public consécutif à la forte baisse du niveau de prélèvement tarifaire n'a certainement pas entraîné les réductions de distorsions fiscales qu'il aurait été possible d'obtenir, et ce en raison du manque de neutralité des différents impôts dont la contribution relative a été accrue au cours de la transition fiscale.

Ainsi, la neutralité économique de l'IS a été réduite du fait de la complexité croissante de cet impôt occasionnée par la multiplication et la superposition des régimes d'exonération et de réduction (i.e. par secteur, région, produit, destination). L'érosion de l'assiette en résultant incite à maintenir des taux nominaux¹ d'imposition élevés alors que beaucoup de pays concurrents du Maroc réduisent actuellement très fortement ces taux. Le risque est un décalage croissant entre le taux de taxation des bénéficiaires au Maroc et celui pratiqué dans d'autres pays comme l'Irlande ou certains pays d'Europe de l'Est.

Si, selon le Code Général des Impôts (CGI), l'Impôt sur le Revenu (IR) s'applique³² à l'ensemble des revenus (revenus salariaux, revenus professionnels, revenus agricoles, revenus fonciers et revenus du capital, y compris intérêts, dividendes, gains en capital. Concrètement, les revenus salariaux sont fortement prépondérants dans l'assiette de l'IR (76 % en 2004, *cf. supra*). La faible contribution des non-salariés est aggravée par le système des exonérations. Il en résulte de fortes distorsions économiques au détriment des salariés et des entreprises utilisant des salariés imposés (coût de la main d'œuvre excessif, notamment des cadres). De plus, les salariés se considèrent victimes d'une discrimination.

La neutralité économique de la TVA est largement compromise par les caractéristiques de son régime. Ainsi la TVA comporte quatre taux (un taux normal de 20 %, et trois taux réduits de 14, 10, et 7 %) et un taux zéro. En raison d'exonérations extensives, de la règle du butoir³³ qui empêche les

³¹ Dans le cadre d'une optimisation ressources-dépenses de l'ensemble des finances publiques, la réduction des distorsions fiscale peut aussi inciter, en abaissant le coût social du prélèvement public, à la mobilisation de ressources publiques supplémentaires

³² Le barème progressif de l'impôt sur le revenu a été peu modifié depuis 1990 : relèvement du seuil d'imposition de 12 000 à 20 000 DH et réduction du taux marginal supérieur de 52 à 44%³² appliqué à partir d'un revenu de 60 000 DH

³³ La règle du butoir, qui a été incluse dans les premières législations de TVA et notamment dès 1955 dans la législation française, a été imaginée pour préserver les intérêts budgétaires de l'Etat. Les législateurs avaient adopté cette mesure conservatoire mais contraire au principe fondamental de neutralité de la TVA, car ils redoutaient une mauvaise maîtrise administrative du système de remboursement des crédits de TVA.

La règle du butoir empêche un créancier net de TVA d'être remboursé ; le créancier net n'a d'autre solution que de reporter ses crédits de TVA. Dans certaines situations, courantes au Maroc (contribuable dont l'activité est assujettie à des taux réduits tandis que les intrants ou consommations intermédiaires sont assujetties à un taux de TVA supérieur), les crédits de TVA s'accumulent et l'assujetti collecteur de la TVA supporte en définitive la charge fiscale de la TVA ce qui est contraire

remboursements des crédits nets de TVA et de la complexité du système de TVA, la TVA marocaine est à l'origine de fortes distorsions économiques. Son manque de neutralité économique est aggravé par des difficultés d'application (délai excessif dans le remboursement des crédits de TVA éligibles au remboursement).

Il convient de souligner que le rendement budgétaire actuel de la TVA résulte en partie de certaines distorsions fiscales et notamment des obstacles juridiques (règle du butoir) et administratifs³⁴ dans le remboursement des crédits de TVA. Cela explique qu'en dépit de la complexité et des imperfections de sa législation, notamment de l'étroitesse de son assiette légale du fait de l'ampleur des exonérations et exemptions, les recettes de TVA du Maroc s'élèvent à environ 6% du PIB ce qui est important.

Le changement de structure des recettes publiques ne s'accompagne certainement pas de l'amélioration de neutralité économique du prélèvement, qu'il serait possible d'anticiper, en raison de l'importance des distorsions qu'entraînent les différentes catégories de recettes qui se substituent aux recettes tarifaires. Une réduction de ces distorsions constitue donc un objectif essentiel de la transition fiscale et, dans le cadre de la recherche d'un optimum, elle pourrait conduire, compte tenu de la réduction des distorsions obtenue, à rechercher une augmentation de recettes publiques et donc à une contribution accrue de cette composante à l'espace budgétaire.

2.3 Transition fiscale, équité et pauvreté

La répartition de la charge fiscale est déterminée à la fois par la nature des taxes et leurs caractéristiques. La substitution de taxes internes (directes et indirectes) aux taxes tarifaires entraîne actuellement -et continuera d'entraîner dans le futur au cours du processus de transition fiscale- des changements considérables dans la répartition de l'incidence de la charge fiscale. De plus, le revenu des producteurs, notamment celui des producteurs agricoles, dépend du système d'incitation dont un des déterminants fondamentaux est précisément la fiscalité. La répartition des revenus et la pauvreté voient ainsi leurs caractéristiques profondément modifiées par les réformes de transition fiscale.

L'effet social constitue donc une composante majeure, et évidemment particulièrement sensible au plan politique des effets des réformes de transition fiscale. Comme cela est montré plus loin (cf. §3), la promotion des réformes pluriannuelles d'envergure dans un cadre démocratique peut être facilitée par la réalisation d'études scientifiques d'impact, notamment de l'impact social de la mise en œuvre de la transition fiscale.

Dans le cas du Maroc, la réalisation de telles études devrait être relativement aisée dans la mesure où il sera possible de s'appuyer sur un appareil statistique performant (voir par exemple la réalisation de la carte de pauvreté) et d'utiliser des instruments de simulation déjà disponibles comme celui permettant d'évaluer « *l'impact distributionnel de la déprotection céréalière* » (Banque mondiale *Rapport sur la pauvreté*, »). Il conviendrait, en particulier, d'introduire dans les simulations, en plus de l'impact du désarmement tarifaire, celui d'un élargissement de l'assiette de la TVA³⁵. Un tel instrument permettrait

au principe de neutralité de la TVA vis-à-vis des activités de production. D'impôt sur la consommation, la TVA devient alors partiellement un impôt sur la production.

³⁴ Délais excessivement longs par rapport à d'autres pays partenaires commerciaux du Maroc d'examen des demandes de remboursement.

³⁵ A cet égard, dans une première approche, il semblerait souhaitable d'utiliser le Modèle Informatisé d'Equilibre Général (MIEG) disponible et adapté à l'évaluation des impacts de la déprotection des céréales. L'avantage de cette démarche est

d'identifier les canaux de transmission, de disposer d'une évaluation précise des impacts sociaux de la transition fiscale et notamment de reconnaître les poches de vulnérabilité.

Les autorités seraient alors à même de prévoir les filets sociaux appropriés ou les investissements nécessaires pour atténuer les impacts négatifs de la transition fiscale. Il s'agit là bien évidemment d'une composante essentielle pour la réussite de la réforme.

3 Economie politique de la réforme de transition fiscale

L'analyse relative au niveau de recettes publiques conduit à conclure à la nécessité de stabiliser le taux actuel des recettes publiques par rapport au PIB et de poursuivre la réforme de transition fiscale, corollaire de la politique d'ouverture commerciale et économique retenue par les autorités marocaines. Atteindre ces objectifs requiert de surmonter divers obstacles qu'une analyse de l'économie politique des réformes peut mettre en évidence. De plus, une telle analyse d'économie politique peut contribuer à dégager les instruments nécessaires pour la promotion de la réforme.

Afin d'atteindre ces objectifs, il est nécessaire de répondre à quatre questions :

- Quels sont les objectifs de la réforme ?
- Quels sont les obstacles à la réforme ?
- Quelles sont les conditions à la mise en œuvre de la transition fiscale ?
- Quels sont les instruments de promotion de la réforme ?

3.1 Objectifs de la réforme de transition fiscale

De manière fondamentale, la politique fiscale du Maroc vise, actuellement et pour les années à venir, à réussir la transition fiscale. Il s'agit de réduire la taxation tarifaire à l'origine de fortes distorsions tout en veillant à la préservation du niveau des recettes publiques. La stabilisation du niveau global de recettes doit être obtenue à travers un accroissement des recettes de fiscalité interne. Bien évidemment, la substitution de recettes de fiscalité interne, notamment de TVA, aux recettes tarifaires n'est justifiée que si les recettes de fiscalité interne sont à l'origine de distorsions moindres³⁶ que les recettes tarifaires. Il sera alors possible, à l'issue de la réforme, pour un niveau donné de recettes de subir des distorsions fiscales moindres.

notamment de distinguer plusieurs catégories de ménages, alors que les autres approches se fondaient sur un ménage représentatif. Les moyens d'évaluation disponibles ont permis d'apprécier l'impact sur les pauvres ruraux et urbains selon leur région d'appartenance d'une déprotection tarifaire des céréales.

³⁶ Cette condition n'est pas automatiquement satisfaite (Emran, Stiglitz, 2005) ; elle dépend en particulier de la législation de la TVA et des conditions d'application de cet impôt.

La stratégie de transition fiscale repose sur quatre axes principaux : (1) renforcer la TVA, qui a vocation à constituer le point focal de la transition fiscale ; (2) réduire les exonérations et régimes fiscaux dérogatoires ; (3) identifier une stratégie de réforme à moyen terme de l'impôt sur le revenu (IR) ; et (4) poursuivre la modernisation de l'administration fiscale.

3.1.1 La réforme de la TVA

La réforme de TVA devrait permettre à cet impôt de jouer pleinement son rôle d'impôt général sur la consommation finale à la fois comme pourvoyeur essentiel de recettes fiscales et comme instrument de neutralité du prélèvement fiscal. Elle constitue une étape fondamentale de la transition fiscale.

Les analyses menées à la demande des autorités marocaines ont montré la nécessité d'une réforme en profondeur de la TVA car, en dépit de ses nombreux défauts à l'origine d'un manque de neutralité économique et d'une opacité de ses effets, les recettes actuelles de TVA atteignent environ 6 % du PIB. Une réforme de faible ampleur permettrait d'autant moins d'envisager des gains substantiels de TVA à partir d'un niveau déjà élevé de recettes que certaines mesures nécessaires pour rétablir la neutralité de la TVA (par exemple, remise en question de la règle du butoir, *cf. infra*) entraîneront des pertes de recettes de TVA.

Un renforcement substantiel des recettes de TVA requiert un élargissement drastique de l'assiette de la TVA jusqu'ici fortement érodée par les exonérations : il convient d'élargir la base imposable de la TVA, au maximum possible, et en particulier en direction de l'ensemble des consommations de base jusqu'ici exonérées. On peut estimer qu'un tel élargissement de l'assiette permettrait de gagner environ 2 points de PIB, tout en acceptant des pertes de recettes qu'entraînerait la mise en œuvre d'une TVA neutre (suppression des obstacles au remboursement des crédits de TVA, essentiellement de la règle du butoir³⁷). Une attention particulière doit être portée à la compatibilité de cet élargissement avec les objectifs de réduction de la pauvreté.

L'élargissement de l'assiette de la TVA (donc la réduction des exonérations) aura pour conséquence de réduire la création de crédits de TVA jusqu'ici rémanents³⁸ en raison des exonérations. Ainsi, il facilitera le passage progressif à une TVA moderne, initialement à deux taux, puis à terme, à taux unique³⁹. La fixation d'un seuil d'assujettissement uniforme, suffisamment élevé, constituera une mesure fondamentale pour améliorer l'efficacité de la gestion de la TVA et simplifier les obligations fiscales des petites entreprises. Enfin, la suppression à terme de la règle du butoir et la levée de l'ensemble des obstacles à un remboursement rapide des crédits de TVA permettront d'améliorer la neutralité économique de la TVA.

³⁷ La suppression de la règle du butoir supposerait au préalable la réduction du nombre des taux de TVA, si possible la convergence vers un taux unique de TVA, afin d'éviter la création massive de nouveaux crédits de TVA. Une difficulté de la suppression de la règle du butoir est liée au montant important des crédits de TVA concernés (ce montant n'a pas été l'objet à ce jour d'une évaluation précise).

³⁸ Il n'est pas possible généralement d'imputer les crédits de TVA relatifs aux produits exonérés. Cependant, de manière atypique le Code des Impôts marocains prévoit des taxations à taux zéro, et donc la possibilité d'imputation de crédits de TVA pour certains biens ou services, notamment pour des consommations intermédiaires de l'agriculture. Cette disposition palliative, adoptée pour préserver la compétitivité de l'agriculture, contribue à la complexité et à l'opacité de la TVA marocaine.

³⁹ 72 % des pays, qui ont introduit la TVA ces dix dernières années, ont opté pour un taux unique. Le taux unique simplifie de manière considérable l'administration et le contrôle de la TVA. Il est favorable à une application efficace de la TVA.

3.1.2 La réduction des exonérations.

Le gel des exonérations intervenu depuis 2004 a été suivi par la publication de rapports consacrés à l'évaluation des dépenses fiscales⁴⁰, d'une réduction des régimes dérogatoires. Grâce à cet instrument, dont la publication sera régulière et qui est disponible sur le site Internet du Ministère des Finances et de la Privatisation, les parlementaires et les autorités sont en effet pleinement informés du coût des mesures d'exonération. Grâce à des informations plus pertinentes, les interventions de l'Etat devraient être mieux ciblées, plus efficaces et plus transparentes, notamment à travers l'utilisation de subventions budgétaires à la place de mesures fiscales dérogatoires. Par ailleurs, la réduction des exonérations contribuerait à la préservation du niveau des recettes publiques et aurait l'avantage d'éviter de recourir à des majorations de taux d'imposition. La réduction des exonérations de toutes catégories est sans nul doute une voie essentielle pour préserver le niveau actuel de l'espace de recettes publiques tout en poursuivant la politique de libéralisation tarifaire.

3.1.3 Identification d'une stratégie de réforme de l'impôt sur le revenu.

Bien que le Code des Impôts prévoie l'imposition, au travers d'un impôt sur le revenu (IR) à barème progressif, de l'ensemble des revenus, l'IR au Maroc est dans les faits avant tout un impôt sur les salaires ; les revenus non salariaux (notamment revenus des entrepreneurs individuels, revenus immobiliers) sont largement sous-fiscalisés. De plus, la hausse des salaires nominaux combinée à la non révision du barème de l'IR a entraîné une augmentation de la pression fiscale particulièrement mal ressentie par les salariés. L'étude relative à l'IR, prévue par les autorités marocaines, facilitera la définition d'un programme de réforme de cet impôt afin de le rendre plus équitable, d'améliorer son rendement, et ainsi, de consolider la transition fiscale à moyen terme.

3.1.4 La poursuite de la modernisation de l'administration fiscale

La poursuite de la modernisation de l'administration fiscale constitue enfin une condition fondamentale pour la réussite de la transition fiscale. Cette modernisation, qui requiert notamment l'utilisation par l'ensemble des administrations financières d'un identifiant fiscal unique⁴¹, doit permettre de

⁴⁰ Le Rapport *Dépenses fiscales* est annexé aux Lois de Finances 2006 et 2007. La dépense fiscale de 92 mesures fiscales dérogatoires sur un total recensé de 327 mesures est évaluée. Le montant de la dépense fiscale évaluée s'élève à environ 15 milliards de dirhams pour 92 mesures, soit près de 16 % des recettes fiscales ce qui correspond à 3,4% du PIB. 60 mesures sur 92 sont relatives à la TVA et sont à l'origine de 60% de la dépense fiscale évaluée. Le secteur de la construction immobilière est le premier bénéficiaire des mesures dérogatoires : pour 2004, il a bénéficié de 25 % des dépenses fiscales. En général, les mesures dérogatoires retenues pour évaluation sont celles dont la dépense fiscale est probablement la plus importante. Ont été aussi retenues les mesures pour lesquelles l'évaluation était possible compte tenu des données et des instruments d'évaluation disponibles. Ce Rapport sur la Dépense fiscale a rencontré un large écho et constitue un instrument clef pour la réforme des finances publiques.

⁴¹ L'adoption d'un identifiant unique par l'ensemble des administrations financières (notamment les administrations fiscales et des douanes) est la condition d'un échange automatique en temps réel d'informations entre ces administrations. On peut alors s'assurer que tous les importateurs connus de la Direction des Douanes le sont également de la Direction des Impôts. Un tel échange est en particulier la condition nécessaire pour mener à bien des recoupements d'informations indispensables pour un contrôle efficace des impôts, tout particulièrement de la TVA. Ce dernier impôt est largement collecté par l'administration des douanes (TVA perçue au cordon douanier sur les importations). La plupart des montants collectés au niveau de la douane font l'objet d'une déduction dans les déclarations de TVA soumises à l'administration fiscale. Un recoupement entre les informations des deux administrations est donc particulièrement utile pour contrôler efficacement les

rationaliser l'organisation de l'administration fiscale et de mieux assurer le recouvrement de l'impôt ainsi que le contrôle fiscal, tout en améliorant les services rendus aux contribuables. Il s'agit en particulier de poursuivre la réduction des coûts collectifs à la charge de l'Etat et des entreprises, qu'entraîne la mobilisation des recettes publiques.

Le programme de transition fiscale constitue une réforme majeure pour la soutenabilité à long terme des finances publiques du Maroc. Ce programme est soutenu par l'Union Européenne et sa poursuite a été l'objet le 27 avril 2006, d'un accord triennal 2006-2008.

3.2 Les obstacles à la mise en œuvre de la réforme fiscale

Par rapport à des réformes passées plus circonscrites, la transition fiscale constitue une réforme de grande ampleur et comportant des aspects très sensibles du point de vue politique et social. Ainsi, la remise en cause d'une politique traditionnelle d'incitations et/ou d'exonérations impliquera une profonde modification de la répartition de la charge fiscale et du système d'incitation. Bien que nécessaire, cette réforme se heurte à divers obstacles.

- *Les conflits entre groupes relatifs à la distribution des bénéfices de la réforme (Alesina, Drazen, 1991)* : les groupes potentiellement lésés s'opposent aux réformes allant à l'encontre de leurs intérêts. Ainsi, dans le cas marocain, il n'est pas surprenant que les groupes d'activités fortement protégées ou bénéficiant de fortes incitations (secteur construction de logements) soient les plus réticents.

Les entrepreneurs marocains sont bien structurés et leurs organisations représentatives ont été très efficaces dans le passé pour obtenir des protections, incitations et exonérations. Les groupes lésés s'opposeront aux réformes ou seront à la recherche de compensations. Le risque pourrait consister en un fléchissement de l'engagement des autorités marocaines en faveur de la réforme en raison d'une difficulté à résister aux groupes de pressions souhaitant le maintien des incitations et/ou exonérations en vigueur. Le maintien d'un engagement fort et soutenu du Gouvernement vis-à-vis du programme de réforme constitue un atout déterminant.

- *L'incertitude relative aux effets de la réforme*. L'incertitude quant aux effets des mesures de réformes et quant à la répartition de leurs gains (Fernandez, Rodrik, 1991) constitue un autre facteur défavorable à la réforme. Des oppositions naissent dans certains groupes, y compris parmi ceux qui devraient être favorables à la réforme en raison de cette incertitude (Drazen, 1996). Ceci conduit à un biais en faveur du *statu quo* qui est à l'origine du report des réformes (Laban, Sturzenegger, 1994). Une condition préalable à la réforme est donc de disposer d'une capacité d'analyse crédible de l'évaluation de l'effet des réformes et d'en diffuser les résultats afin de réduire l'incertitude perçue par les différents groupes.
- *La perspective d'une alternance politique éventuelle*. Une alternance politique aurait pu survenir avec les élections de 2007. Le groupe politique au pouvoir a été amené à supporter le

déclarations des contribuables (il s'agit d'éviter en particulier que des contribuables ne déduisent des crédits fictifs de TVA).

coût politique de réformes difficiles alors qu'un groupe d'une sensibilité différente pourrait en recueillir les bénéfices. Or, à l'évidence, le groupe au pouvoir s'est engagé dans la voie des réformes notamment avec le programme triennal conclu en 2006 avec l'Union européenne et ces réformes se poursuivent en 2007.

On peut expliquer ce paradoxe apparent par l'espoir d'un maintien au pouvoir du groupe en place mais aussi par un sens de l'Etat s'appuyant sur sa permanence, favorisée par une forme monarchique. Le sens de l'Etat dans sa durée s'explique aussi par l'influence de la haute administration. Les autorités marocaines ont à l'évidence la capacité de se projeter dans l'avenir comme le montrent de nombreuses analyses prospectives (voir par exemple « *50 ans de développement humain. Perspectives 2025* »).

- *La baisse des recettes publiques.* A l'évidence, une réforme de grande ampleur destinée à renforcer les recettes de fiscalité interne (notamment pour obtenir des élargissements substantiels des assiettes de la fiscalité interne) est indispensable pour pallier cet écueil. A défaut d'une réforme en profondeur de la fiscalité interne, le risque serait des pertes de recettes fiscales croissantes, donc un déséquilibre budgétaire qui, en devenant insupportable, amènerait une remise en question non seulement de la réforme dans son ensemble mais aussi de la soutenabilité des finances publiques.

3.3 Les conditions à la mise en oeuvre de la transition fiscale

Outre un environnement institutionnel favorable, il est essentiel qu'à travers les administrations concernées, les autorités marocaines disposent des instruments nécessaires pour promouvoir les réformes (capacité de diagnostic et de définition d'une stratégie de réforme, adoption d'un programme de communication approprié).

3.3.1 Un cadre politique et institutionnel favorable au civisme fiscal

L'exploitation optimale de l'espace budgétaire nécessite d'agir sur certaines institutions, notamment celles définissant et gérant la dépense publique, afin de favoriser des comportements pro-fiscaux (tolérants vis-à-vis de la pression fiscale). Il s'agit en d'autres termes de prendre en considération les déterminants institutionnels de la demande d'effort fiscal tels que les inégalités, et le consentement à payer des taxes (Frey, 1997). Des programmes efficaces de réduction de la pauvreté ou des inégalités peuvent favoriser le civisme fiscal.

De même, le consentement à payer les taxes est d'autant plus affirmé qu'une offre supplémentaire de biens publics est offerte en contrepartie de tout impôt additionnel. A cet égard, on peut penser que l'engagement actuel des autorités marocaines à travers l'INDH en faveur des OMD est favorable à une amélioration du consentement à payer l'impôt. L'évolution du régime politique du Maroc, vers une plus grande démocratie, constitue un autre facteur favorable (Acemoglu et Robinson, 2001).

3.3.2 Une capacité nationale de diagnostic et d'inscription de la réforme dans la durée

Afin de promouvoir la réforme de transition fiscale, les autorités peuvent réduire les risques perçus par les différents groupes en réunissant les compétences nécessaires pour prévoir de manière crédible l'ensemble des conséquences de la réforme. Un autre facteur de réduction des risques perçus est que la

politique de réforme s'inscrive de manière continue dans le temps et que les risques de revirement apparaissent faibles.

Une capacité de diagnostic crédible

La conception d'une réforme de transition fiscale, dont un des objectifs est de pallier les risques à moyen terme d'une aggravation du déséquilibre budgétaire en raison de l'impact de la libéralisation et de la disparition de certaines ressources exceptionnelles (recettes de privatisation), requiert une capacité nationale d'analyse appropriée pour identifier un risque budgétaire à moyen terme, le quantifier et enfin, élaborer puis mettre en œuvre un programme adéquat de réforme.

A l'évidence, pour réunir une telle capacité, il est nécessaire que les administrations nationales disposent de cadres de haut niveau libérés de la gestion quotidienne, et par là, en mesure de contribuer au diagnostic et à la définition d'une stratégie de réforme. Cette condition est satisfaite dans le cas du Maroc. A cet égard, l'administration fiscale est dotée d'une équipe de cadres de haut niveau, en nombre significatif, et suffisamment dégagés de tâches opérationnelles courantes. De même, divers services du Ministère des Finances disposent de l'expertise nécessaire ainsi que d'un système d'information performant pour établir des prévisions à moyen terme de la situation des finances publiques.

Une stratégie de réforme inscrite dans la durée : l'anticipation et la réduction des incertitudes perçues

A court terme, les autorités marocaines ne devraient pas rencontrer de difficultés majeures pour maintenir la solvabilité des finances publiques. Les risques de déséquilibres des finances publiques apparaissent à moyen terme. Malgré les risques à moyen terme, il s'agit là d'une situation plutôt favorable, car toute réforme de finances publiques est difficile⁴² et socialement coûteuse dans une situation de crise (fort déficit budgétaire accompagné d'une crise d'endettement, cf. encadré 2-2).

Que les autorités marocaines se soient engagées dans la voie des réformes dans une période caractérisée par l'absence de menaces immédiates sur l'équilibre des finances publiques démontre une réelle capacité à s'inscrire dans un horizon temporel de moyen et long terme. De ce fait, il devrait être possible d'éviter des arbitrages budgétaires excessivement douloureux : les charges de la dette étant maîtrisées, les arbitrages sur les autres dépenses deviennent moins contraignants. On peut aussi, dans une situation de relative aisance budgétaire, envisager de mettre en œuvre des mesures de compensation ou des dispositifs de mise à niveau notamment en direction de groupes vulnérables, dont la situation serait détériorée par la réforme et qui, en l'absence de compensation, deviendraient des opposants à la réforme.

A l'évidence les autorités marocaines ont choisi une mise en œuvre progressive des réformes. Cette option est certainement la plus rationnelle, car elle s'appuie sur les acquis des réformes précédentes. Ainsi, il est possible de bénéficier des acquis et de minimiser les coûts et risques liés aux réformes. Enfin, l'inscription des réformes dans une continuité constitue un facteur de crédibilité.

3.4 Les instruments de promotion de la réforme

Pour être en mesure de promouvoir une réforme de grande ampleur, les autorités ont certainement avantage à s'appuyer sur trois instruments essentiels.

⁴² Toutefois, le coût extrêmement lourd de certaines crises permet de fédérer un accord en faveur des mesures de stabilisation, accord qui pourrait ne pas subvenir en cas de moindres coûts. (Drazen, Grlli, 1993)

- Des travaux scientifiques qui permettent un diagnostic précis de la situation initiale ainsi qu'une évaluation approfondie et quantifiée des effets budgétaires, économiques et sociaux des réformes envisagées ;
- Une stratégie pertinente de communication sur la réforme ;
- Enfin, les partenaires au développement peuvent apporter un appui décisif.

3.4.1 L'évaluation des effets de la réforme

Dans le passé, de nombreux pays, dont le Maroc, ont mis en œuvre des réformes fiscales sans que soient conduits les travaux scientifiques qui permettent un diagnostic précis de la situation initiale ainsi qu'une évaluation approfondie et quantifiée des effets budgétaires, économiques et sociaux des réformes envisagées.

Dans certains cas, et surtout pour des mesures ponctuelles, l'absence d'informations pertinentes et notamment de travaux d'évaluation a permis un effet de surprise et les contribuables, mis devant le fait accompli, n'ont pas pu remettre en cause les actions engagées.

Une telle stratégie (de type choc) n'exclut pas des actions de communication efficaces en direction notamment des opérateurs économiques et des parlementaires mais elle présente l'inconvénient d'être en contradiction avec l'évolution institutionnelle du Maroc, qui réserve une large place aux débats et aux procédures participatives. Elle ne peut donc pas constituer le choix le plus adéquat s'agissant d'une réforme fondamentale s'inscrivant dans la durée et mise en œuvre dans le cadre d'un régime démocratique. En raison de la diversité des mesures et de leur caractère pluriannuel, les groupes de pression lésés disposent de temps pour réagir et conclure des alliances contre la réforme en utilisant dans leur stratégie l'absence d'évaluation claire des effets des réformes envisagées.

Aussi, paraît-il préférable de jouer la carte de l'évaluation scientifique, de la transparence de l'information et cela, d'autant plus que les plus hautes autorités ont clairement marqué leur engagement en faveur d'un débat ouvert (Discours du Roi du 20 août 2003 et Rapport « *L'avenir se construit et le meilleur est possible* »)⁴³.

3.4.2 Une stratégie de communication en direction des groupes de pression et de l'opinion

A cet égard, une transparence plus grande de l'information sur la dépense fiscale, sur les effets de la réforme de transition fiscale dans l'ensemble de ses aspects et un renforcement de la politique de communication devraient faciliter la mise en œuvre des réformes.

Nécessité d'une stratégie de communication.

Evaluer les effets de la réforme et adopter une stratégie de réforme pertinente est insuffisant pour entraîner l'adhésion à la réforme. En effet, un obstacle à la réforme est que le maintien du *statu quo* bénéficierait à des groupes souvent bien informés et organisés ; ces groupes bénéficiaires de la protection et des dispositifs d'incitation fiscale sont extrêmement actifs notamment pour produire des

⁴³ Il s'agit de privilégier une approche graduelle qui accroît le caractère politiquement acceptable de la réforme (Dewatripont et Roland, 1995).

informations favorables au maintien des avantages acquis. De plus, en fonction de la nature de leurs activités, ces groupes de pression bénéficient de l'appui des ministères sectoriels correspondant à la nature des activités concernées (activités industrielles, agricoles, construction de logements sociaux, ...). Cependant, la mauvaise information des perdants peut les conduire à une incertitude favorable à une surestimation de leurs pertes.

Au contraire, les groupes, qui gagneraient à la réforme, sont dispersés, hétérogènes et souvent mal informés. Ainsi que cela a été constaté dans de nombreux PED (Chili, Taiwan, Turquie), les groupes d'opérateurs économiques ou de consommateurs ne bénéficiant pas du système de protections ou d'incitations remises en question ont, à l'inverse, tendance à rester en retrait notamment du fait de l'incertitude (cf. supra) quant à la répartition des coûts et bénéfices des réformes (Fernandez, Rodrik, 1991). Les réformateurs, et notamment une partie des responsables de la fonction publique et des responsables politiques, manquent alors de soutiens pour faire valoir la nécessité d'une remise en cause des avantages acquis. Ces caractéristiques favorisent des comportements de passagers clandestins qui nuisent à l'influence des groupes bénéficiaires de la réforme. De plus, la mauvaise information constitue une source d'incertitude défavorable à toute réforme.

Communication et réduction de l'incertitude

Une information adaptée est indispensable pour réduire l'incertitude quant aux effets de la réforme et mobiliser les groupes ayant un intérêt à la réforme. L'expérience du Maroc a montré l'intérêt de mettre en oeuvre de substantiels programmes de communication. Ainsi, ces dernières années, les diverses administrations (Direction Général des Impôts, Direction des Douanes, ...) s'entretiennent de manière très régulière directement avec les opérateurs économiques. Ces entretiens apportent des informations sur les réformes envisagées et leur impact. Elles exercent un effet de réduction de l'incertitude perçue par les opérateurs économiques.

A cet égard, on peut souligner, combien l'action d'information autour de l'évaluation des dépenses fiscales a été efficace ; en particulier, le plus grand soin a été apporté à la rédaction de la version en langue arabe de l'évaluation de la dépense fiscale et à des actions de communication nombreuses et adaptées à différentes catégories de public.

D'une manière plus générale, il convient de souligner le nombre important d'« allocutions » prononcées par le Directeur Général des Impôts notamment en direction des Chefs d'entreprises. Ces actions sont préparées de manière minutieuse avec l'appui d'un service communication de la Direction Générale des Impôts doté de sept personnes.

Les autorités ont aussi tenu compte du rôle important des médias et de la presse pour l'adoption et la mise en oeuvre des réformes. A cet égard, certains médias marocains démontrent une réelle capacité de compréhension des réformes. Ainsi, la presse et l'ensemble des médias constituent un interlocuteur essentiel pour la progression des réformes.

Une stratégie de communication renforcée par l'évaluation des effets de la réforme

La production d'arguments étayés et la définition d'une stratégie de communication en direction de l'opinion publique sont certainement essentielles. En particulier en matière fiscale, il est possible de faire valoir des arguments pour préparer la réforme, pour prévenir certaines oppositions, pour proposer des mesures de compensation après consultation.

En revanche, à défaut d'une telle communication fondée sur des évaluations des effets de la réforme, il est très difficile, comme l'a montré notamment l'expérience du Niger en 2005 (Chambas, 2006), de surmonter des arguments parfois irrationnels et se combinant avec des arrière-pensées politiques : avec la répétition de slogans simplistes exploitant des préjugés souvent défavorables à l'impôt, l'opinion publique peut devenir sourde et manifester alors à une opposition systématique à la réforme. Le conflit opinion publique/ réformateurs se cristallise alors et, très souvent, le projet de réforme doit être retiré ou au moins profondément altéré. Parfois, des dispositions antérieures, jusque là, parfaitement admises doivent être retirées (cas de l'assujettissement TVA du riz au Niger).

3.4.3 Intervention des partenaires extérieurs : matrice de conditionnalité et appui financier à la réforme

2004 : d'importants obstacles à la réforme de la transition fiscale.

Comme la plupart des pays en développement souhaitant engager des réformes fiscales et récemment des réformes de transition fiscale, le Maroc a bénéficié à diverses reprises, notamment en 2000, des conseils et de l'assistance technique du FMI.

La mission conjointe FMI-Union Européenne d'assistance technique intervenue en 2004 avait fait apparaître un avancement relativement modeste des mesures de réformes depuis 2000. En dépit de l'importante capacité marocaine de conception et de compréhension des réformes nécessaires pour réussir la transition fiscale, trois blocages essentiels intervenaient.

Un premier obstacle réside dans l'incertitude (Laban, Sturzenegger 1994) liée à l'absence d'instruments clefs de la réforme tels que l'évaluation de la dépense fiscale. L'incertitude non seulement, comme cela a été mis en évidence plus haut, agit sur le comportement des contribuables, mais aussi sur celui des administrations et de l'autorité politique souvent très averses au risque.

L'incertitude peut être, au moins partiellement surmontée. Ainsi, en 2005, aucun PED ne disposait d'une évaluation systématique et crédible de ses dépenses fiscales, instrument, qui était jusqu'ici l'apanage de pays de l'OCDE. Alors que les obstacles au Maroc semblaient très importants (manque de connaissance sur les modalités pratiques de mise en œuvre de la méthodologie, risques difficiles à évaluer), ce pays est parvenu, dans des délais très brefs, à évaluer la dépense fiscale entraînée par les exonérations

Un deuxième obstacle de nature institutionnelle, qui n'est certainement pas spécifique au Maroc, est la difficulté de combiner les compétences de services appartenant à des administrations différentes. La Direction Générale des Impôts s'est à cet égard rapidement imposée comme la structure la plus apte à porter la réforme.

Un troisième obstacle est la difficulté de réunir les conditions permettant que la réforme se conforme aux meilleures pratiques internationales. L'expérience montre qu'un fort besoin de validation de la part de l'expertise internationalement reconnue constitue une condition essentielle pour l'acceptation et le succès de la réforme. A cet égard, le Maroc a régulièrement fait appel à une expertise reconnue internationalement.

Une intervention coordonnée des partenaires extérieurs

Un facteur essentiel favorable à des progrès de la réforme de transition fiscale est la coordination étroite entre le FMI et l'Union européenne, principaux partenaires extérieurs impliqués dans cette réforme de transition fiscale.

L'intervention de ces deux institutions est étroitement complémentaire : la première présente une compétence reconnue internationalement dans le domaine fiscal tandis que pour la seconde la transition fiscale constitue largement un corollaire de l'accord de Partenariat Economique (APE) entre l'UE et le Maroc. La coordination a favorisé la cohérence et donc la crédibilité de la réforme.

L'intervention d'une mission d'assistance technique externe de suivi, intervenant en étroite coordination avec le FMI et s'appuyant en particulier sur les résultats de la mission conjointe FMI-Union Européenne de 2004, a certainement renforcé la crédibilité de l'action engagée. Les échanges de l'administration marocaine avec l'assistance technique ont permis un avancement rapide des travaux préparatoires aux réformes. Le propos peut être illustré par l'évaluation de la dépense fiscale, instrument essentiel pour l'avancement de la réforme (cf. *supra*) : la présentation, au cours d'un Atelier de deux jours en mars 2005, par des praticiens extérieurs des méthodes concrètement utilisées par les pays de l'OCDE, en indiquant notamment les simplifications acceptables par rapport à des principes théoriques, ont facilité la publication en novembre 2005 d'un premier rapport annuel d'évaluation de la dépense fiscale annexé à la Loi de Finances 2006.

Elaboration de la matrice de la réforme

Les réformes de transition fiscale requièrent un programme d'actions diverses et complexes, coordonnées de manière appropriée dans un cadre pluriannuel. Dans le cas du Maroc, ce programme est présenté essentiellement à travers une matrice qui décrit les étapes à franchir ainsi que des critères de performances qui permettent de déclencher le versement des différentes tranches du programme d'appui financier à la réforme. L'établissement de la matrice a fourni l'occasion d'une mobilisation intense des compétences pour parvenir à dégager un programme cohérent et réaliste pour plusieurs années à venir. Le contenu de la matrice a été l'objet d'un accord entre le Gouvernement marocain et la Commission de l'Union Européenne en 2006, sur la base de différents travaux réalisés depuis 2004.

L'expérience de travaux communs avec des experts externes disposant d'une connaissance approfondie du dossier et des contraintes de diverse nature (administrative, sociopolitique, ..), a certainement constitué un facteur favorable à la rédaction d'un document technique cohérent à partir duquel une ultime négociation politique a pu intervenir. A l'évidence, l'élaboration rapide d'une matrice complexe a mis en évidence un degré d'appropriation élevé de la réforme.

L'aboutissement à une matrice cohérente et substantielle marque un engagement profond des autorités nationales. Le partenariat entre le Maroc et l'Union Européenne repose d'ailleurs sur l'adoption de mesures *effectives* et non pas sur des engagements *de propositions* de mesures de réformes, ce qui correspondrait à des inscriptions dans le projet de Loi de Finances mais sans que soit garantie l'inscription des mesures dans la version de la Loi de Finances approuvée par le Parlement. Là encore est mise en évidence la force de l'implication des autorités en faveur de la réforme : celles-ci ont pris l'engagement d'une mise en oeuvre effective des mesures de réformes et auront donc à assurer la

promotion de la réforme notamment en direction du Parlement dont la composition sera affectée par les élections de 2007. La contrepartie d'un tel engagement est une souplesse dans le calendrier de la réforme : les objectifs terminaux sont fixés mais le sentier de réforme présente des souplesses.

Enfin, la matrice constitue un pari sur l'avenir : elle doit être à l'origine d'une impulsion qui, ancrée sur les premiers résultats bénéfiques de la réforme, devrait inciter la poursuite du processus en vue du succès de la transition fiscale.

3.4.4 Le rôle du contexte de la réforme

L'exercice budgétaire 2005 a été caractérisé par une progression soutenue des recettes fiscales ; évolution qui s'est prolongée notamment du fait d'une excellente conjoncture agricole. Cette évolution a légitimé les mesures de réforme importantes déjà adoptées et a certainement constitué un facteur favorable à la poursuite des actions en faveur de la transition fiscale.

Au contraire, l'échéance électorale de 2007 devrait constituer un handicap pour la poursuite de la réforme dans la mesure où il est souvent difficile de promouvoir des mesures de réforme politiquement et socialement sensibles dans une période précédant une consultation électorale majeure.

Conclusion du chapitre 2

Une analyse faisant appel à des évaluations de taux de pression fiscale effectif sur la base de comparaison internationale et aussi en faisant appel au concept d'effort fiscal conduit à conclure à l'absence d'un espace de ressources fiscales significatif. Cette conclusion converge avec l'orientation en faveur d'une stabilisation du taux de pression fiscale retenue dans le rapport « *50 ans de développement humain ; perspectives 2025* »).

Cependant, cette conclusion pourrait être remise en question par une optimisation au niveau de l'ensemble des finances publiques. La nécessité d'un élargissement de l'espace de recettes publiques propres pourrait découler des facteurs suivants :

- Coût qui deviendrait particulièrement élevé des ressources de financement alternatives aux recettes publiques (cf. chapitre 3),
- Réduction des distorsions fiscales pour un niveau donné de recettes publiques.
- Un prélèvement plus important pourrait aussi être justifié par une efficacité renforcée des dépenses publiques (chapitre 4) : l'utilité sociale de la dépense publique serait alors supérieure au coût social du nouveau niveau de prélèvement public.

Une analyse en termes d'économie politique a permis de dégager les conditions à satisfaire pour promouvoir une réforme aussi complexe et sensible que la réforme de transition fiscale.

- Capacité nationale pour concevoir un dispositif de réforme moderne et cohérent allié à la capacité d'inscrire la réforme dans un cadre pluriannuel.
- Intervention des partenaires extérieurs facilitant l'appropriation de la réforme et agissant comme un catalyseur de l'ensemble des compétences disponibles.
- Promotion de la réforme en tenant compte de l'existence d'un cadre démocratique. De ce fait, recours à des évaluations scientifiques des effets des réformes (évaluation des dépenses fiscales entraînées par les exonérations, analyse des effets), politique appropriée de communication en direction des différents groupes d'intérêts, gestion rationnelle des relations avec les médias.

Chapitre 3 Une évaluation de l'espace de financement

L'espace de financement est caractérisé par plusieurs éléments. En premier lieu, il y a clairement la volonté de substituer un endettement interne à un endettement externe. En second lieu, la couverture du besoin d'emprunt de l'Etat sur ressources internes s'est effectuée dans un environnement caractérisé par une baisse du coût de l'emprunt. En troisième lieu, alors que l'investissement total (et notamment privé) se maintient à des niveaux historiquement importants (contrairement à l'opinion fréquemment émise), l'investissement de l'Etat a connu une réorientation au profit des Collectivités Locales et des Entreprises et Etablissements Publics, dont la part s'est accrue. Les crédits ouverts se situent à des niveaux importants (environ 17% du PIB en 2007 et 16,2% en 2006).

Dans les années 2000, l'épargne extérieure est venue gonfler l'épargne nationale (soutenue par la croissance économique) au point de dégager une capacité de financement nette positive (l'épargne devient supérieure à l'investissement). Cette épargne pourrait-elle permettre de financer un surcroît d'investissement public ? Enfin, bien que les avances de la Banque Centrale à l'Etat soient prohibées (en dehors de facilité de caisse) ce dernier dégage à travers le seignuriage vertueux des montants substantiels de ressources qu'il convient de pérenniser.

1 Substitution du financement interne au financement externe

1.1 Les évolutions de la structure de financement du déficit budgétaire

A la lumière du tableau 3-1⁴⁴, la stratégie suivie par les autorités marocaines apparaît clairement : substituer un endettement interne à un endettement extérieur. Cette substitution s'opère, comme le montre le tableau 3-1, dans le cadre d'une réduction du taux d'endettement public (et du taux d'endettement Trésor). Cette stratégie s'explique par trois éléments. En premier lieu, la volonté de réduire le risque de change inhérent à un montant conséquent d'endettement extérieur. En second lieu, l'existence de liquidités à l'intérieur de l'économie qui peuvent être plus facilement mobilisables. Enfin, ramener le taux d'endettement vers des niveaux offrant à moyen terme une marge de manœuvre plus grande.

Ainsi, le taux d'endettement intérieur du Trésor s'élève en 2006 à 46,2% du PIB. Ce taux est en progression constante depuis le début des années quatre-vingt-dix (26,9% en 1990). Il traduit une volonté de mieux s'appuyer sur les ressources internes pour couvrir le besoin d'emprunt de l'Etat. Cette stratégie s'opère avec le souci simultané de réduire la dépendance vis-à-vis de l'extérieur. A cet égard, la dette extérieure du Trésor voit sa part se réduire : plus de 50% du PIB en 1990, elle est abaissée à 11,2% du PIB en 2006.

Dans le même temps, la dette garantie qui s'élevait à 25,7% du PIB en 1990 ne représente plus en 2006 que 8,8% du PIB. Au total, alors qu'au début des années quatre-vingt dix la dette publique extérieure s'élevait à environ 80% du PIB, elle ne représente plus en 2006 que 20,0% du PIB, ce qui constitue une baisse remarquable.

⁴⁴ Les données utilisées dans les tableaux du chapitre 3 proviennent du Ministère des Finances et de la Privatisation (DPEG) et de la Bank al Maghrib.

Tableau 3-1 : indicateurs de l'endettement public

	Indicateurs de l'endettement public								
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
	Encours en millions de dirhams								
Dette intérieure du Trésor	51437	58674	57126	58920	67225	76847	93843	101571	110493
Dette extérieure publique totale	164902	168995	165796	172457	193554	201383	195308	191933	188124
Dette extérieure du Trésor	119730	122771	111127	120253	140925	144097	136316	131997	131038
Dette garantie	45172	46224	54669	52204	52629	57286	58992	59936	57086
PIB	182390	191399	212518	241356	244041	250023	279584	282467	319390
	Ratio par rapport au PIB								
Dette intérieure du Trésor	28,2%	30,7%	26,9%	24,4%	27,5%	30,7%	33,6%	36,0%	34,6%
Dette extérieure publique totale	90,4%	88,3%	78,0%	71,5%	79,3%	80,5%	69,9%	67,9%	58,9%
Dette extérieure du Trésor	65,6%	64,1%	52,3%	49,8%	57,7%	57,6%	48,8%	46,7%	41,0%
Dette garantie	24,8%	24,2%	25,7%	21,6%	21,6%	22,9%	21,1%	21,2%	17,9%
	Ratio par rapport à l'endettement du Trésor								
Dette extérieure du Trésor	69,9%	67,7%	66,0%	67,1%	67,7%	65,2%	59,2%	56,5%	54,3%

	Indicateurs de l'endettement public									
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Encours en millions de dirhams									
Dette intérieure du Trésor	121526	131034	136668	149405	175899	191554	211485	223906	258529	265863
Dette extérieure publique totale	184571	179380	177538	170899	163109	142317	126024	115310	115871	115200
Dette extérieure du Trésor	129333	125039	124099	119280	111099	92558	78924	70357	69244	64500
Dette garantie	55238	54341	53439	51619	52010	49759	47100	44953	46627	50700
PIB	318342	384452	389786	393786	426871	446044	477000	500100	522600	575300
	Ratio par rapport au PIB									
Dette intérieure du Trésor	38,2%	34,1%	35,1%	37,9%	41,2%	42,9%	44,3%	44,8%	49,5%	46,2%
Dette extérieure publique totale	58,0%	46,7%	45,5%	43,4%	38,2%	31,9%	26,4%	23,1%	22,2%	20,0%
Dette extérieure du Trésor	40,6%	32,5%	31,8%	30,3%	26,0%	20,8%	16,5%	14,1%	13,2%	11,2%
Dette garantie	17,4%	14,1%	13,7%	13,1%	12,2%	11,2%	9,9%	9,0%	8,9%	8,8%
	Ratio par rapport à l'endettement du Trésor									
Dette extérieure du Trésor	51,6%	48,8%	47,6%	44,4%	38,7%	32,6%	27,2%	23,9%	21,1%	19,5%

Source : Ministère des Finances et de la Privatisation (base de données de la DEPF) et calculs des auteurs

La dette intérieure en 2006

L'élément marquant de la dette intérieure, au-delà de l'accroissement de son encours, concerne l'allongement de sa durée de vie moyenne. La dette à long terme (de 5 à 20 ans) représente, en 2006, 52% de l'encours (contre 47% en 2005), la dette à moyen terme 32% (contre 40% en 2005), et la dette à court terme (inférieure à un an) 16% (contre 13% en 2005). La durée de vie moyenne de la dette est ainsi de 6 ans et 9 mois en 2006 contre 6 ans et 5 mois en 2005.

Les adjudications représentent en 2006, 97,8 % de l'encours de la dette intérieure. En 2006, les bons du Trésor sont détenus à 28% par les compagnies d'assurances, à 27% par les banques, à 24% par les OPCVM, à 11% par la Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG) et à 10% par d'autres opérateurs.

Encadré 3-1 : Le marché des adjudications de bons du Trésor

Depuis 1989, le Trésor peut financer le déficit budgétaire à travers un système d'adjudications de bons du Trésor dont l'objet est de mettre en concurrence les souscripteurs. Ces adjudications sont ouvertes à un grand nombre d'acteurs : banques, établissements financiers, compagnies d'assurance, entreprises (privées et publiques), personnes physiques. Les non résidents peuvent également être souscripteurs.

Les catégories de bons sont : court terme (13, 26 et 52 semaines), moyen terme (2 et 5 ans) et long terme (10, 15 et 20 ans).

L'animation des marchés (primaire et secondaire) repose sur des Intermédiaires en Valeurs du Trésor (IVT) choisis parmi les institutions financières. Ils ont pour rôle d'évaluer la demande du marché et doivent acquérir 8% des volumes attribués chaque trimestre dans les trois catégories de bons du Trésor.

Le soumissionnaire peut proposer un seul montant avec le taux ou le prix correspondant ou bien le fractionner en plusieurs tranches assorties de taux ou de prix différents. Il est possible de présenter des soumissions exprimées en prix, portant sur des bons ayant les mêmes caractéristiques de taux et d'échéance que des émissions antérieures auxquelles ils sont rattachés. Il s'agit d'émission par assimilation en vue de favoriser le développement du marché secondaire créé en 1996.

Les soumissions sont reçues par Bank al Maghrib qui dresse un tableau anonyme des offres qu'elle transmet au Ministère des Finances qui fixe le taux limite ou le prix limite de l'adjudication. Les soumissions ayant un taux inférieur ou égal au taux limite (ou un prix supérieur ou égal au prix limite) sont satisfaites. Le montant des offres peut ainsi être totalement ou partiellement retenu. Dans ce dernier cas, la répartition est effectuée proportionnellement aux offres reçues. Il convient de noter que Bank al Maghrib assure une large diffusion des principaux résultats de chaque séance d'adjudication (chaque mardi pour le court terme, deux fois par mois pour le moyen terme et une fois par trimestre pour le long terme). Le règlement des adjudications intervient le lundi suivant la séance d'adjudications.

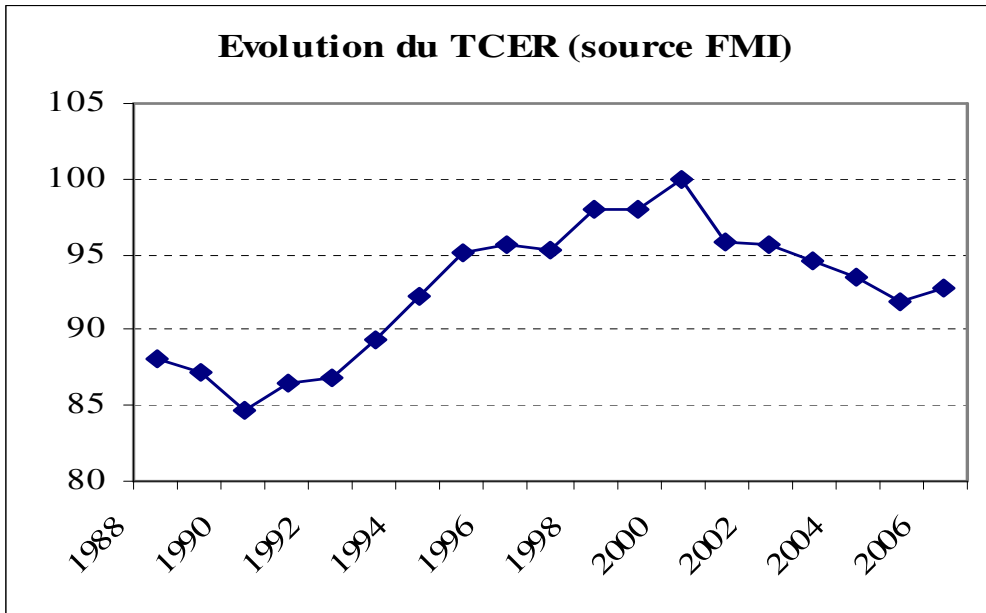
Source : Bulletin trimestriel n°89, septembre 2001, Bank al Maghrib

La baisse des ressources mises à disposition par les investisseurs sur le marché des adjudications en 2005 (202 milliards de DH contre 274 milliards de DH en 2004) doit inciter à une certaine prudence que traduit sans doute la pause annoncée évoquée plus haut. En 2005, les souscriptions ont représenté 2,7 fois les offres contre 3,6 fois en 2004. Certes il existe encore une marge qui traduit une confiance certaine dans la capacité du Maroc d'honorer ses engagements. La baisse observée en 2005 s'explique par deux phénomènes :

- Une sortie de liquidités (6 milliards) liée à une opération de change de Vivendi après une cession de titres de Maroc Télécom à SPT qui s'est financée sur le marché intérieur.

- La baisse de la liquidité du système bancaire orientée vers le marché des changes en raison de rumeurs sur une éventuelle dévaluation du dirham⁴⁵.

Graphique 3-1 : évolution du TCER



Les charges en intérêt et commissions se sont élevées en 2006 à 16,2 milliards de DH. Le poids de ces charges et commissions représente 12,9% des recettes fiscales contre 13,6% en 2005. On constate ainsi que le poids des charges recule alors que l'encours de la dette intérieure augmente. Ce phénomène s'explique par le contexte de baisse des taux d'intérêt (voir plus loin). Ainsi, au cours de l'année 2006, les taux d'intérêt sur la dette à long terme ont connu des baisses de 212, 162 et 132 points de base sur respectivement les bons à 20, 15 et 10 ans. En ce qui concerne les maturités plus courtes, la baisse des taux d'intérêt a été relativement modérée pour le moyen terme voire faible pour le court terme. Globalement, les taux d'intérêts sur la dette intérieure connaissent une tendance à la baisse, et ainsi, le taux moyen sur les bons à 15 ans est passé de 6,93% en 2002 à de 5,69% en 2004, à 5,34% en 2005 puis à 4,91% en 2006.

Le remboursement du principal a représenté en 2006, 36,3 milliards de DH. Les maturités à court terme ont représenté 38% de ce total. Le montant total des souscriptions ayant atteint 38,8 milliards de DH, l'encours de la dette a ainsi augmenté de 7,3 milliards de DH en 2006 (contre 34,6 milliards en 2005, avec 79,6 milliards de souscriptions et 49,7 milliards de remboursement).

⁴⁵ Le graphique 3-1 qui retrace l'évolution du TCER indique que ce dernier s'est plutôt déprécié au cours des dernières années. L'hypothèse d'une dévaluation apparaît ainsi peu plausible.

La dette extérieure publique en 2006

La dette extérieure est détenue à 50% par les institutions internationales de développement, pour 37% par des créanciers bilatéraux (dont 32% du club de Paris) et pour 13% par des banques commerciales. La dette est libellée pour 65% en euros et pour 16% en dollars. La dette à taux d'intérêt fixe représente 70% du total.

Le service de cette dette s'est élevé en 2006 à 18 milliards de DH, dont 13,8 milliards de DH pour le principal et 4,2 milliards de DH pour les intérêts, représentant au total 12,5% des recettes budgétaires (y compris TVA des collectivités locales).

La couverture du besoin d'emprunt de l'Etat

La stratégie de substitution d'endettement intérieur à l'endettement extérieur se retrouve bien évidemment dans la couverture du besoin d'emprunt de l'Etat (tableau 3-2). Tout d'abord, comme les dons sont quasi nuls, il n'y a pas de différence entre le besoin de financement et le besoin d'emprunt. A partir de 1993, le financement extérieur net devient négatif ce qui traduit la réduction de la dépendance vis-à-vis de l'extérieur. Dans le même temps, le financement intérieur net est systématiquement positif et supérieur (en valeur absolue) au besoin d'emprunt conventionnel de l'Etat ce qui traduit la montée en puissance de l'endettement intérieur. Le besoin d'emprunt reste à des niveaux relativement élevés.

Tableau 3-2 : Couverture du besoin d'emprunt de l'Etat

	Indicateurs de l'endettement public									
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	
	En millions de dirhams									
Besoin de financement	10237	9343	8999	7759	5176	7426	9465	9430	10247	
Financement interne	5559	5994	-539	2123	4898	8383	13563	11541	12913	
Financement externe	4678	3349	9538	5627	278	-957	-4425	-2111	-2666	
PIB	182390	191399	212518	241356	244041	250023	279584	282467	319390	
	Ratio par rapport au PIB									
Besoin de financement	5,61%	4,88%	4,23%	3,21%	2,12%	2,97%	3,39%	3,34%	3,21%	
Financement interne	3,05%	3,13%	-0,25%	0,88%	2,01%	3,35%	4,85%	4,09%	4,04%	
Financement externe	2,56%	1,75%	4,49%	2,33%	0,11%	-0,38%	-1,58%	-0,75%	-0,83%	

Suite du tableau 3-2

	Indicateurs de l'endettement public									
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	En millions de dirhams									
Besoin de financement	9674	5962	8575	8466	18837	17282	15934	13030	28529	11022
Financement interne	18072	11342	12844	15035	28698	28480	24680	19447	29986	11560
Financement externe	-8398	-5380	-4269	-6319	-9861	-11199	-8746	-6417	-1457	-538
PIB	318342	384452	389786	393786	426871	446044	477000	500100	522600	575300
	Ratio par rapport au PIB									
Besoin de financement	3,04%	1,55%	2,20%	2,15%	4,41%	3,87%	3,34%	2,61%	5,46%	1,92%
Financement interne	5,68%	2,95%	3,30%	3,82%	6,72%	6,39%	5,17%	3,89%	5,74%	2,01%
Financement externe	-2,64%	-1,40%	-1,10%	-1,60%	-2,31%	-2,51%	-1,83%	-1,28%	-0,28%	-0,09%

Source : Ministère des Finances et de la Privatisation (base de données de la DEPF) et calculs des auteurs

1.2 L'abaissement des coûts des ressources de financement pour l'Etat

La substitution de l'endettement intérieur à la dette externe s'est effectuée dans un contexte de baisse des taux d'intérêt intérieurs (tableau 3-3a) et donc de baisse des charges liées à l'emprunt. L'écart entre taux débiteurs et taux créditeurs nominaux a cependant, en moyenne, eu tendance à augmenter depuis 1993. Cela peut s'expliquer par une concurrence insuffisante à l'intérieur du système bancaire qui a ainsi pu augmenter ses marges. D'ailleurs, les taux d'intérêts réels débiteurs ont eu tendance à se réduire plus lentement que les taux créditeurs ce qui induit un *spread* réel qui a tendance à augmenter dans le temps (tableau 3-3b).

Tableau 3-3a : évolution des taux d'intérêts nominaux

	Evolution des taux d'intérêt nominaux													
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Appel d'offre			7,00	6,50	6,50	6,00	5,00	5,00	4,25	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25
Comptes sur carnets des banques	8,50	7,00	7,00	7,00	7,00	6,00	6,00	4,48	4,72	3,42	2,95	2,35	2,49	2,49
Débiteurs à long terme	14,00	13,00	12,50	11,25	10,25	9,00	8,50	8,50	8,50	8,25	8,25	7,50	7,50	7,50
Créditeurs 6-12 mois	11,49	8,80	8,30	8,29	7,62	6,52	5,42	4,95	4,69	3,88	3,58	3,37	3,48	3,69
<i>Spread</i>	2,51	4,20	4,20	2,96	2,63	2,48	3,08	3,55	3,81	4,37	4,67	4,13	4,02	3,81

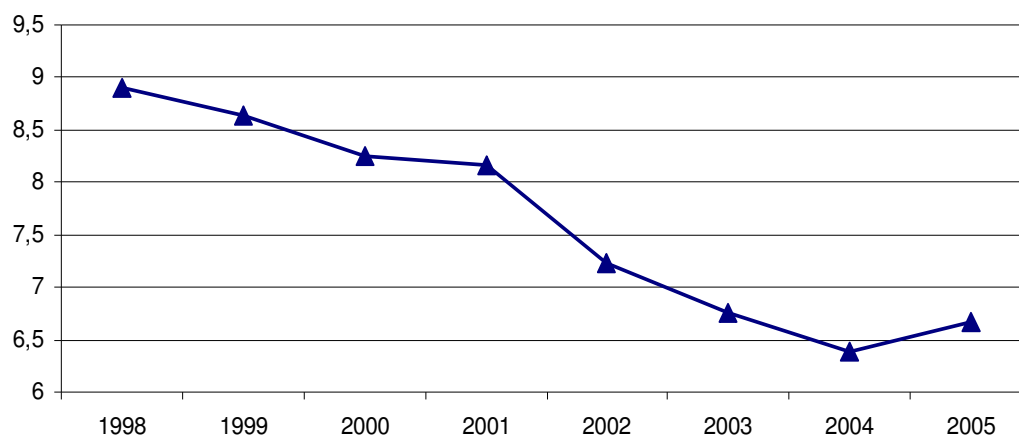
Source : Ministère des Finances et de la Privatisation (base de données de la DEPF) et calculs des auteurs

Tableau 3-3b : évolution des taux d'intérêts réels

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	<i>Taux d'intérêts réels</i>												
appel d'offre			0,85	3,40	5,45	3,11	4,27	3,04	3,63	0,44	2,03	1,72	1,92
livrets de la CEN	3,14	1,71	0,85	3,88	5,94	3,11	5,26	2,53	4,10	0,60	1,73	0,59	0,22
débiteurs à long terme	8,37	7,41	6,03	8,01	9,16	6,03	7,75	6,48	7,85	5,30	6,97	5,91	6,12
créditeurs 6-12 mois	5,98	3,42	2,07	5,14	6,55	3,62	4,69	2,99	4,07	1,05	2,35	1,84	2,08
spread	2,39	3,99	3,96	2,87	2,60	2,41	3,06	3,48	3,79	4,25	4,61	4,07	4,04

Source : autorités nationales.

Le coût moyen de la dette intérieure a enregistré une baisse sensible entre 1998 et 2006, puisque ce dernier est en effet passé de 8,91% en 1998 à 5,87% en 2006 (graphique 3-2). Ainsi, le prélèvement interne de ressources dans l'objectif de couvrir le besoin d'emprunt de l'Etat n'a pas entraîné de hausse des taux d'intérêt. Bien au contraire, un financement intérieur accru s'est accompagné d'une baisse des taux d'intérêt. L'absence de tension sur les taux d'intérêt fournit un premier argument en faveur de l'absence d'effet d'éviction de l'investissement privé.

Graphique 3-2 : évolution du coût moyen de la dette intérieure (unité : %)

Source : autorités nationales.

2 Financement interne de l'Etat et financement de l'activité économique

Le tableau 3-4 montre qu'il existe un écart conséquent entre le taux d'épargne intérieure et le taux d'épargne nationale. L'écart s'est accru depuis 2000. Plusieurs constatations peuvent être faites. D'une part, la capacité intérieure de financement nette demeure négative sur la période 1988-2005. La capacité nationale de financement nette est pratiquement négative de 1988 à 2000 (elle est positive en 1988 et 1996), elle devient ensuite positive en raison d'un accroissement de l'épargne extérieure lié aux envois importants de fonds des travailleurs marocains expatriés, mais aussi en liaison avec la croissance économique. Le taux d'épargne nationale brute fait ainsi un bond de 5,4 points de PIB en 2001, depuis il se maintient à un niveau élevé oscillant autour de 25% du PIB.

Le taux d'investissement brut, sur la période 1988-2005 varie entre 19,6% (1996) et 25,9% du PIB (2005). Au cours des années 2000, il se situe ainsi plutôt dans la partie haute de la fourchette. Le taux d'investissement public connaît une érosion entre le début des années quatre-vingt-dix et les années 2000 (6,1% du PIB en 1993 contre 4,6% du PIB en 2005).

Deux questions se posent alors : est-il possible d'augmenter le taux d'investissement public ? Peut-on financer cet accroissement grâce à l'épargne nationale, notamment à travers sa composante extérieure ?

Depuis 2002, le taux d'investissement public oscille entre 4,0% et 4,8% du PIB. Il existe vraisemblablement une marge de manœuvre pour atteindre un taux d'investissement aux environs de 6% du PIB. Un tel niveau a d'ailleurs presque été atteint en 2000. Pour cela il conviendrait d'accroître le taux d'investissement public de 1 à 1,5 points de PIB. La classification de la dépense publique entre dépenses courantes et dépenses d'investissement n'est toutefois pas toujours très pertinente. Il serait sans doute souhaitable de considérer certaines dépenses courantes comme au même titre que des investissements, notamment en ce qui concerne les secteurs de l'éducation et de la santé. Les projets pourraient certainement s'inscrire dans le cadre de l'INDH c'est à dire ayant une vocation à lutter contre la pauvreté et, sur le long terme, à renforcer l'espace budgétaire.

La possibilité de financer de l'investissement public supplémentaire à travers l'épargne nationale brute revient à s'interroger sur le caractère durable des flux d'épargne extérieure. Si ces flux sont durables alors il existe certainement une marge de manœuvre permettant de financer un surcroît d'investissement public. Si, au contraire, les flux, dans leur niveau actuel, ont un caractère transitoire, il devient alors difficile de les utiliser comme marge de manœuvre. Toutefois, la nature des investissements financés pourrait renforcer le caractère durable de ces transferts et ainsi, contribuer à renforcer l'espace budgétaire. Les fonds pourraient être affectés en priorité à des secteurs bénéficiant d'une bonne lisibilité (lutte contre la pauvreté rurale par exemple ou alors réalisation de projets dans les zones dont sont originaires les travailleurs installés à l'étranger), dans lesquels l'impact est facilement vérifiable. Une stratégie d'investissements ciblés est de nature à rendre pérenne les flux transférés par les travailleurs installés à l'étranger. Elle participe donc à long terme au renforcement de l'espace budgétaire.

Le risque d'éviction de l'investissement privé apparaît, dans l'hypothèse où les flux d'épargne extérieure seraient durables, peu probable dans la mesure où il demeure une marge de manœuvre permettant de financer une augmentation de l'investissement privé de l'ordre de 1 à 1,5 points de PIB.

Tableau 3-4 : évolution du taux d'épargne et du taux d'investissement

	Indicateurs de l'endettement public (% du PIB)									
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	
Taux d'épargne intérieure brute	20,9	19,0	20,0	17,8	17,1	17,2	15,3	14,0	15,7	
Taux d'épargne nationale brute	23,3	20,8	24,9	21,6	22,0	20,8	18,9	17,1	19,7	
Ecart épargne nationale/intérieure	2,4	1,8	4,9	3,8	4,9	3,6	3,6	3,1	4,0	
Taux d'investissement brut	21,0	24,0	25,3	22,7	23,1	22,4	21,3	20,7	19,6	
Taux d'investissement public	6,4	7,5	7,3	6,2	7,0	7,8	6,8	7,0	5,2	
Capacité intérieure de financement	-0,1	-5,0	-5,3	-4,9	-6,0	-5,2	-6,0	-6,7	-3,9	
Capacité nationale de financement	2,4	-3,2	-0,4	-1,1	-1,1	-1,5	-2,4	-3,6	0,1	

Suite du tableau 3-4

	Indicateurs de l'endettement public (% du PIB)									
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Taux d'épargne intérieure brute	16,9	17,6	18,8	17,1	19,4	19,4	19,9	18,4	18,3	
Taux d'épargne nationale brute	20,4	21,8	22,6	22,3	27,6	26,8	27,7	27,0	28,4	
Ecart épargne nationale/intérieure	3,5	4,2	3,8	5,1	8,3	7,4	7,8	8,6	10,0	
Taux d'investissement brut	20,7	22,2	23,1	23,7	22,9	22,7	24,1	25,0	25,9	
Taux d'investissement public	5,3	6,0	5,1	5,0	5,3	4,8	4,4	4,5	4,1	4,4
Capacité intérieure de financement	-3,8	-4,6	-4,3	-6,6	-3,5	-3,3	-4,2	-6,7	-7,6	
Capacité nationale de financement	-0,3	-0,4	-0,5	-1,4	4,8	4,1	3,6	1,9	2,4	

Source : Ministère des Finances et de la Privatisation (base de données de la DEPF) et calculs des auteurs

Tableau 3-5 : structure de l'épargne nationale brute

	Structure de l'épargne nationale brute									
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	
Epargne extérieure	10,3	8,8	19,7	17,7	22,3	17,4	19,1	18,2	20,3	
Epargne intérieure brute	89,7	91,2	80,3	82,3	77,7	82,6	80,9	81,8	79,7	
dont : Epargne de l'Etat	7,7	6,9	15,0	14,3	21,8	26,1	18,6	10,6	11,1	

Suite du tableau 3-5 :

	Structure de l'épargne nationale brute									
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Epargne extérieure	17,2	19,2	16,9	23,1	30,0	27,6	28,1	31,9	35,4	
Epargne intérieure brute	82,8	80,8	83,1	76,9	70,0	72,4	71,9	68,1	64,6	
dont : Epargne de l'Etat	18,6	9,8	31,0	7,9	23,6	5,3	8,4	9,3	2,2	

Source : Ministère des Finances et de la Privatisation (base de données de la DEPF) et calculs des auteurs

3 Le financement à travers le seignuriage vertueux

La Banque Centrale, selon l'article 27 de la loi n° 76-03 « *ne peut accorder des concours financiers à l'Etat, ni se porter garante d'engagements contractés par lui, que sous forme de facilité de caisse...* ». Cette « *facilité de caisse est limitée à cinq pour cent des recettes fiscales réalisées au cours de l'année budgétaire écoulée* ». Il est à noter que « *les montants effectivement utilisés au titre de cette facilité sont rémunérés au taux de base de refinancement des banques auprès de la Banque* ».

De ce point de vue, il n'existe donc pas d'avances directes de la Banque Centrale dans le but de combler le besoin d'emprunt de l'Etat. Cependant, la création monétaire reste une ressource financière pour l'Etat car, par l'intermédiaire de la Banque Centrale, il exerce son privilège d'émettre la monnaie manuelle dont le coût de fabrication est inférieur à la valeur faciale des billets. Il s'agit du seignuriage (en principe reversé, en l'absence d'avances, sous forme de dividendes au budget de l'Etat).

Ce seignuriage est composé de deux éléments : le seignuriage vertueux et la taxe d'inflation. Le premier élément correspond à un accroissement de la demande d'encaisses réelles essentiellement lié à la croissance des revenus via la croissance économique. Le second élément résulte d'un accroissement de la monnaie centrale excédentaire par rapport à la demande de monnaie. Cet excédent provoque de l'inflation.

Tableau 3-6 : seignuriage et taxe d'inflation⁴⁶

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>En millions de DH</i>									
Monnaie centrale	26200	30839	38341	47847	44023	47796	50746	53384	57467
PIB	182229	193930	212820	242360	244040	250020	279580	282470	319390
<i>En %</i>									
Taux d'inflation	2,31	3,04	7	8	5,7	5,2	5,2	6,1	3
<i>Ratio par rapport au PIB</i>									
Seignuriage	2,27	2,55	3,87	4,47	-1,58	1,55	1,18	0,94	1,45
Taxe d'inflation	0,33	0,42	1,04	1,33	1,06	0,89	0,94	1,04	0,55

Suite du tableau 3-6

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>En millions de DH</i>									
Monnaie centrale	62557	66999	75912	78356	95151	98581	114594	129054	141345
PIB	318340	384452	389786	393786	426871	446044	477000	500100	522600
<i>En %</i>									
Taux d'inflation	1	2,8	0,7	1,9	0,6	2,8	1,2	1,5	1,3
<i>Ratio par rapport au PIB</i>									
Seignuriage	1,59	1,40	2,32	0,63	4,27	0,80	3,59	3,03	2,46
Taxe d'inflation	0,18	0,54	0,14	0,41	0,13	0,68	0,29	0,40	0,37

Sources : Banque centrale, *International Financial Statistics* (FMI), ligne 14a.

PIB et taux d'inflation, autorités nationales.

Selon le tableau 3-6, le Maroc bénéficie d'un seignuriage vertueux non négligeable qui, en moyenne entre 2000 et 2005, a représenté 2,6% de PIB. A l'inverse, la taxe d'inflation reste relativement modeste (0,4% de PIB en moyenne sur 2000-2005). Le statut d'indépendance de la Banque Centrale (interdiction des avances, mission d'assurer la stabilité monétaire) limite le seignuriage quasi exclusivement à sa composante vertueuse. La situation marocaine est dès lors saine et il convient de la pérenniser. De façon conservatoire, il est raisonnable de tabler sur des recettes de seignuriage vertueux de l'ordre de 1,5% à 2% de PIB.

⁴⁶ Le seignuriage (SG) est calculé comme le rapport entre la variation de la monnaie centrale (MC) ou base monétaire et le PIB de l'année précédente, soit : $SG = (MC_t - MC_{t-1}) / PIB_{t-1}$.

La taxe d'inflation (TI) correspond au pourcentage de perte de valeur réelle du stock de monnaie centrale, ce dernier étant exprimé en proportion du PIB, soit : $TI = [\pi_t / (1 + \pi_t)] \times [MC_{t-1} / PIB_{t-1}]$.

Conclusion du chapitre 3

L'espace de financement dégage ainsi des marges de manœuvre non négligeables :

- D'une part, à travers la capacité de financer grâce aux flux d'épargne extérieure un accroissement de l'investissement public. Cette marge de manœuvre qui représente 1 à 1,5% du PIB peut toutefois être fragilisée en cas de retournement des flux d'épargne extérieure.
- D'autre part, à travers l'existence d'un seignuriage vertueux qui n'est pas lié à l'inflation mais à la santé du pays en termes de croissance économique. La marge de manœuvre représente 1,5% à 2% de PIB. Cette ressource apparaît relativement pérenne.

Chapitre 4 Participation, décentralisation et efficacité des dépenses publiques

En accompagnement des réformes de l'administration publique, dont l'objectif est d'améliorer son efficacité dans la gestion budgétaire et des ressources humaines, le Maroc poursuit sa politique de décentralisation et de réforme des collectivités locales. L'objectif étant de mobiliser en leur faveur des ressources croissantes, il modernise progressivement la fiscalité locale. Le Maroc a aussi pour objectif d'élargir son espace budgétaire à travers une meilleure efficacité des dépenses publiques.

- La section 1 traite des finances locales et de leur potentiel envisageable.
- La section 2 permet d'analyser comment des partenariats entre agences de développement et collectivités locales favorisent une optimisation de l'emploi des ressources publiques pour le développement local et, par là, induisent la mobilisation de moyens additionnels.

1 Développement local et espace budgétaire

En annexe, sont présentés des tableaux avec des ratios détaillant l'importance de chacun des postes de recettes et de dépenses, au sein de chaque grande rubrique des recettes et dépenses globales. Le travail est effectué pour les années 2003 à 2005, à partir des données fournies par la Division des Collectivités au Ministère des Finances, pour chaque type de collectivité : communes urbaines et rurales, provinces et préfectures et régions.

1.1 Ressources des collectivités locales et espace de recettes fiscales

Le volet « recettes » des finances locales est en rénovation depuis les années 1970, et actuellement un projet de réforme est en cours. La complexité inhérente à la multiplicité des taxes locales et au manque fréquent de compétences, au sein des communes, en réduit l'efficacité.

Les caractéristiques des ressources des collectivités locales ainsi que les mesures de réforme envisagées et leur impact anticipé sont analysées. Ensuite, les effets probables sur les possibilités de financement des investissements des collectivités locales sont examinés.

1.1.1 Les ressources fiscales des collectivités locales

Les recettes fiscales des collectivités locales sont composées :

- Des ressources fiscales perçues par l'Etat et rétrocédées aux communes, certaines eu égard à leur assise territoriale (patente, taxe urbaine, taxe d'édilité) et d'autres après avoir fait l'objet d'une répartition en fonction de critères prédéfinis (TVA).
- Des recettes fiscales propres : la loi 30-89 modifiée sur la fiscalité locale, détermine les taxes locales.

Les ressources propres

Conformément à la Loi 30-89 régissant la fiscalité des collectivités locales, les taux et tarifs des taxes et impôts locaux varient selon trois catégories :

- Des taux ou tarifs fixés par la Loi s'appliquent à toutes les collectivités locales.
- Des taux ou tarifs maximums laissent la possibilité d'une marge de manœuvre.
- Des taux ou tarifs sont laissés au libre choix des collectivités locales.

Seules 13 taxes sur 39 sont laissées à la responsabilité des collectivités locales⁴⁷. Cependant, les difficultés rencontrées par les communes pour la réalisation et le fonctionnement de leurs projets requièrent une responsabilisation des élus locaux aux niveaux i) fiscal (où certaines décisions doivent être laissées à leur appréciation pour modérer la charge fiscale et assumer le manque à gagner correspondant) et ii) budgétaire (en vue de l'appréciation des recettes budgétaires disponibles pour l'investissement)⁴⁸.

Les transferts de l'Etat

La réforme de 1976 avait introduit deux lignes de subventions au profit des collectivités locales :

- Une ligne en « subventions d'équipement » (fonds de développement des collectivités locales), attribuées sur dossier par chaque division technique du ministère de l'Intérieur et donnant lieu à l'inscription d'une ligne budgétaire dans les comptes de la DGCL, elle avait un caractère global ;
- Une seconde ligne « subventions de fonctionnement », devait constituer un appoint ponctuel aux budgets. Cette mesure a été démobilisatrice pour les communes qui comptaient sur cette dotation pour équilibrer leur budget.

Ces deux ressources ont été supprimées en 1996 et ont laissé place à une dotation correspondant à 30 % du produit global de la TVA, soit environ 2% du PIB.

Le système de répartition de la part des collectivités locales dans le produit de la TVA repose sur des principes visant à i) garantir à toutes les collectivités locales, sans distinction de taille ou de richesse fiscale, une dotation minimale sous forme d'un forfait, ii) assurer une péréquation entre les collectivités locales pour atténuer leurs trop grandes inégalités fiscales, iii) « récompenser » l'effort de recouvrement des ressources propres.

De ces principes, découle des procédures suivantes :

⁴⁷ Voir en annexe II, la liste des taxes relevant de la responsabilité des collectivités locales. On remarque que le degré de technicité concernant ces taxes est élevé, et requiert des compétences pas toujours disponibles au sein des collectivités locales.

⁴⁸ Plus loin, dans la section 4 relative aux ressources de financement des collectivités locales, on montre comment la responsabilisation pourrait également être élargie en matière de stratégies d'emprunts.

- une dotation forfaitaire qui apporte un minimum garanti, égal pour toutes les collectivités,
- une dotation liée au potentiel fiscal : critère établi sur la base des ressources fiscales des impôts affectés (taxe urbaine, taxe d'édilité et patente).
- une dotation basée sur l'effort fiscal, pour encourager le recouvrement de ressources. Elle est indexée sur les taxes locales, et donc en grande partie maîtrisée par les communes.

Le tableau 4-1 montre la part inhérente à chacun de ces critères dans la constitution de la dotation globale de TVA pour chaque catégorie de commune. Les communautés urbaines sont assimilées à une catégorie de commune, en réalité elles forment un groupement de communes constituant une ville⁴⁹.

Tableau 4-1 Critères de détermination de la dotation globale de TVA

Critères	Communes urbaines	Communautés urbaines	Communes rurales
Forfait	15 %	20 %	30 %
Potentiel fiscal	70 %	60 %	60 %
Effort fiscal	15 %	20 %	10 %
Total	100 %	100 %	100 %

Source : Banque mondiale

Les Préfectures et les Provinces ont des ressources propres limitées à trois taxes. Elles ne bénéficient pas de transferts permanents autres que la TVA.

La globalisation de l'allocation TVA a permis de libérer les collectivités locales de la dépendance antérieure vis-à-vis des « concours d'équilibre et d'investissement » dont l'évolution est aléatoire. Il en est résulté un renforcement sensible de leur autonomie financière.

En résumé, les services extérieurs de la DGI recouvrent une part dominante des impôts locaux. Il s'agit des impôts concédés : la taxe urbaine⁵⁰, la taxe d'édilité et de la patente. Les services de la DGI assurent i) le recensement, ii) l'émission et iii) le règlement des contentieux. La DGI perçoit en contrepartie 10% des sommes recouvrées. Le recouvrement de ces taxes est assuré jusqu'à présent par les Trésoreries Régionales (qui relèvent de la Trésorerie Générale du Royaume).

Les recettes des collectivités locales sont constituées à 75 % de dotations provenant du budget général de l'Etat (30 % des recettes globales de TVA et 1 % des recettes de l'IS. Les 39 taxes locales assurent environ 25 % des recettes des collectivités.

La DGI recouvre dorénavant l'Impôt sur les Sociétés, la TVA et bientôt l'IR. Ce changement constitue un facteur d'efficacité pour les communes en raison du soutien que les services extérieurs de la DGI

⁴⁹ *Etude sur le financement des collectivités territoriales marocaine et la réforme de la fiscalité locale*, Banque Mondiale.

⁵⁰ La taxe urbaine correspond à 13 % de la valeur locative ; cumulée avec la patente, on relève que le coût en est élevé pour les opérateurs.

leur apportent (établissement de l'assiette à savoir recensement des contribuables et fixation des taux / montants dus).

Actuellement, au niveau des collectivités locales, les recouvrements sont pour l'essentiel spontanés ; des redressements sont parfois effectués, ils sont transmis au receveur municipal. Les moins values font l'objet de courrier du trésorier régional à la Cour Régionale des comptes (avec copie au Président de commune).

Les perspectives de développement des ressources des collectivités locales

Au terme d'une large concertation, un projet de réforme de la fiscalité locale va être prochainement introduit au niveau législatif. Le principe général de la réforme consiste en une réduction du nombre de taxes et en une simplification et harmonisation des systèmes de détermination des assiettes.

L'objectif est d'assurer des recettes pérennes aux collectivités locales, sans rebuter les contribuables ou dissuader les investisseurs.

Perspectives pour les taxes locales

Les 39 taxes locales produisent moins de 4 milliards de DH ; le coût de recouvrement de certaines taxes est supérieur à leur produit. Les gains potentiels de la réforme résident i) dans une plus grande rigueur au niveau de la fixation des taux et de l'appréhension de l'assiette et ii) dans une meilleure organisation du recouvrement.

- Les élus ont la latitude de fixer les taux de certains impôts ou redevances. On notera qu'il n'y a jamais eu par exemple d'arrêté qui propose une majoration des loyers des magasins ou maisons appartenant à des collectivités locales. Il y a là un potentiel non utilisé ; au contraire, les recettes à ce titre diminuent en termes réels, du fait de l'inflation. Les responsables des finances locales estiment que l'on pourrait atteindre 7 milliards de DH de recettes.
- De même, le patrimoine des collectivités locales n'est pas correctement valorisé. Des cessions sont effectuées à des prix ne reflétant pas la réalité du marché (ventes de terrains sous-estimés). Il conviendrait de reconsidérer le cadre légal réglementant la gestion du patrimoine des collectivités locales datant de 1924. Les recettes de patrimoine représentent un peu plus de 3% des ressources des collectivités locales (500 millions de DH sur 15 milliards).
- Actuellement, les recouvrements sont effectués à la fois par les régisseurs des communes et par les agents des Trésoreries Régionales. Le chevauchement de compétences se traduit par une accumulation d'arriérés.

La réforme actuelle de la fiscalité locale envisage à la fois la fusion de certaines taxes, la suppression de celles dont le coût est supérieur au rendement mais aussi la désignation d'une seule entité de recouvrement.

Perspectives pour la TVA

Les critères de répartition de la TVA entre collectivités locales relèvent d'une logique peu discutable, mais ils ne sont pas encore d'ordre réglementaire. Pour la part de la dotation non forfaitaire (destinée au paiement du personnel des collectivités locales), ce sont des circulaires du Ministère de l'intérieur qui déterminent les répartitions. Cela laisse parfois le risque de traitement discriminatoire selon l'influence de la collectivité locale. On notera que près de 40 % de la dotation TVA profite aux six grandes villes (Casablanca, Rabat, Marrakech, Fès, Salé et Agadir).

Si la répartition de la « dotation spéciale » relevait de la Loi, même en l'absence de capacité de gestion, les collectivités locales démunies pourraient être accompagnées pour optimiser l'usage des ressources. Cela contribuerait d'ailleurs à atténuer les inégalités et au-delà, la pauvreté. Une répartition plus équitable pousserait peut-être les communes aisées à mobiliser davantage de ressources propres.

Les recettes des collectivités locales en général, devraient être consolidées dans les années à venir, du fait également de la réforme de transition fiscale (cf. chapitre 2). En effet, dans le cadre de la transition fiscale, la suppression des exonérations de TVA et sa réforme permettra à la TVA de remplir pleinement son rôle d'impôt général sur la consommation.

1.1.2 Les ressources de financement de l'investissement des collectivités locales

Le système de péréquation de la TVA a renforcé les finances des collectivités locales et leur a permis de dégager des ressources importantes pour l'investissement. L'amélioration a en particulier bénéficié aux communes rurales.

Pour investir, les collectivités locales ont aussi recours aux emprunts, auprès du fond d'équipement communal (FEC)⁵¹.

Analyse des tendances des financements du FEC et orientations pour une optimisation des opérations

Le tableau 4-2 retrace l'évolution sectorielle des décaissements du FEC.

Les prêts octroyés pour les « aménagements urbains » et les secteurs « hors nomenclature » correspondent à 59,2% des décaissements (respectivement 34,7% et 24,5%) à plus des deux tiers des

⁵¹ Créé en 1959, cet organisme a d'abord été conçu comme un « Organisme Financier Spécialisé » (OFS), un service au sein de la CDG. Il a fait l'objet d'une première réforme en 1992, pour devenir autonome, avec une double tutelle : du Ministère de l'Intérieur et du Ministère des Finances et une vocation de ne financer que l'équipement des collectivités locales. En 1996, il acquiert le statut de Banque pour pérenniser l'accès des collectivités locales à des ressources pour le financement des équipements. Assujéti dès lors aux règles de la Loi bancaire, le fonds a généré des ressources pour accroître ses fonds propres. Il a également accès au marché financier.

décaissements (respectivement 36 % et 24 %)⁵². Les autres postes financés sont les routes, l'assainissement et les équipements sportifs et touristiques.

Les équipements commerciaux ne sont pas toujours utilisés de manière optimale. Il serait certainement préférable que ces infrastructures soient confiées à des opérateurs privés sur la base de cahiers des charges. Il pourrait en être de même, avec la gestion concédée de services. Des grandes communes ont déjà externalisé la distribution de l'eau potable, l'assainissement et l'électricité (Casablanca et Rabat). Les résultats sont satisfaisants tant au niveau de la qualité des services aux usagers qu'au niveau de la collectivité (arrêt des subventions récurrentes)⁵³. Il y a également des créations de sociétés mixtes, pour la gestion des décharges.

Tableau 4-2 Evolution sectorielle des décaissements

SECTEURS	Période 1996_2000	Période 2001_2005	GLOBAL
AMENAGEMENTS URBAINS	1629	1537	3166
ASSAINISSEMENT LIQUIDE	259	184	442
EAU POTABLE	127	61	188
ELECTRICITE	448	259	707
EQUIPEMENTS COMMERCIAUX	529	331	860
EQUIPEMENTS SPECIAUX	139	49	188
EQUIPEMENTS SPORTIFS ET TOURISTIQUES	288	125	413
HORS NOMENCLATURE	179	1083	1262
MATERIEL ROULANT	367	75	442
ROUTES	137	651	788
TRANSPORT URBAIN	101	71	173
GLOBAL	4202	4426	8627

Source : FEC

Analyse des décaissements par type de clientèles

Les pratiques du FEC ont évolué. Auparavant, dominait un principe d'égalité entre les collectivités locales. Actuellement, comme organisme doté d'une mission de service public, le FEC développe une politique adaptée à chaque catégorie de collectivités locales..

⁵² Le secteur « hors nomenclature » n'absorbait que 4 % sur la période 1996 – 2000.

⁵³ Le processus avait été entamé dans les années 80, avec les transports urbains : la mauvaise gestion des régies de transport en faisaient des gouffres financiers. Actuellement, beaucoup de communes ont octroyé des licences pour l'exploitation par des sociétés privées de toute ou partie des lignes / circuits urbains.

L'étude des décaissements du FEC, par type de clients montre une évolution des bénéficiaires des prêts et un rééquilibrage au profit des communes démunies.

Le tableau 4-3 montre une forte progression en niveau des prêts aux communes rurales (97% de croissance entre 1996–2000 et 2001-2005) ; leur part relative passe de 17% à 33%. Cette tendance va dans le sens des efforts de réduction de pauvreté, dont l'incidence est particulièrement forte en milieu rural (cf. chapitre 1).

Les conseils provinciaux et régionaux, dont beaucoup étaient démunis et ne jouaient pas de rôle significatif, commencent également à être financés (leur part est passée de 1,7 % à près de 8 %).

La baisse en niveau (- 45,5 %) et en proportion des régies traduit le rôle croissant des opérateurs privés dans les secteurs de l'eau, de l'électricité et des transports.

Tableau 4-3 Evolution des décaissements par type de clientèle

TYPE	Période 1996-2000	Période 2001-2005	GLOBAL
Communes Urbaines	3103	2378	5481
Communes Rurales	743	1470	2213
Conseils provinciaux & Régionaux	73	354	426
Syndicat de communes	22	0	22
Régies Eau, Electricité, Transport	123	67	190
Autres	138	157	295
GLOBAL	4202	4426	8627

Source : FEC

Les engagements du FEC dans les programmes de développement local

Les financements du FEC favorisent un rôle croissant des collectivités locales, dans les programmes de réduction de la pauvreté, bien avant le lancement de l'Initiative de développement humain.

Encadré 4.1 Les programmes sectoriels du FEC

Le FEC participe aux programmes suivants :

- **PERG**, le programme d'électricité rurale globale est un programme participatif, dont le financement est assuré par trois partenaires : les collectivités locales, les foyers bénéficiaires et l'ONE. Le FEC prend en charge la partie de l'investissement de la collectivité locale, lorsque sa participation est sollicitée. Considérant les spécificités de ce type d'opération, les procédures d'attribution et de décaissement des prêts par le FEC, ont été simplifiées. Les prêts octroyés dans ce cadre par le FEC totalisent près de 405 millions de DH avec près de 181 collectivités locales
- **PAGER**, le programme d'approvisionnement groupé en eau potable des populations rurales a pour objet la réhabilitation des ouvrages de captage, de stockage et de distribution, ainsi que l'installation d'équipement de pompage et de construction de bornes fontaines (4 dossiers pour 6,6 millions de DH).
- **PNCRR**, la réalisation du programme national de construction des routes rurales se fait dans le cadre d'un partenariat entre les communes et le Ministère de l'équipement. Les collectivités locales interviennent à hauteur de 10% à l'aide d'un financement du FEC. Les prêts octroyés dans ce cadre excèdent 205 millions de DH avec près de 370 collectivités locales bénéficiaires. Les modalités d'évaluation, et les procédures d'attribution et de décaissement des prêts par le FEC, ont été là aussi allégées.
- **MEN**, fait suite à une Convention Cadre signée entre le Ministère de l'intérieur, le Ministère de l'Education Nationale, le Ministère des Finances et le FEC en octobre 1999 pour la réhabilitation et la mise à niveau des infrastructures scolaires implantées en milieu rural et péri urbain. Au terme de cette Convention, les collectivités locales prennent en charge le lancement et la réalisation des travaux financés par des prêts FEC, et le MEN alloue annuellement aux collectivités locales, une dotation financière couvrant les charges entraînées par le prêt FEC. Les prêts octroyés dans ce cadre totalisent près de 954 millions DH, avec 94 collectivités locales bénéficiaires.

Les aménagements du financement des collectivités locales

L'accès des collectivités locales à l'emprunt est conditionné par l'existence d'un projet bien identifié ; le FEC en évalue la faisabilité et la rentabilité. Pour plus d'efficacité, l'emprunt des collectivités locales devrait être fondé sur leur capacité financière globale à honorer leur dette tandis que l'évaluation des projets incomberait aux seuls conseils communaux.

Cet aménagement dans le fonctionnement du crédit aux collectivités locales, est concevable, car le FEC est en mesure d'évaluer la capacité d'endettement des collectivités locales, notamment en raison de son accès aux données de la DGCL. Le principe d'inscrire automatiquement aux budgets des collectivités locales les échéances dues au FEC, pourrait être maintenu.

Cette réforme des procédures devrait être accompagnée de la levée de l'autorisation préalable des autorités de tutelle.

L'avantage de ces aménagements serait de réduire le temps de réalisation des projets et leur coût. Ils nécessitent cependant que les compétences des élus et du personnel des collectivités locales, soient renforcées (par exemple, une formation des élus en gestion financière). Dans une phase intermédiaire, les lacunes pourraient être palliées, grâce à une coopération élargie, avec des agences comme l'ADS (voir § 2), ou encore avec un soutien des trésoreries régionales. Ces dernières travaillent déjà avec les

collectivités locales et de ce fait, ont une bonne connaissance de leurs finances. Il convient donc d'élargir encore le champ de leurs appuis aux collectivités locales. L'objectif est d'assurer des prévisions financières fiables avec une analyse « coûts / avantages » des projets.

Le FEC poursuit une réflexion pour adapter son intervention. Les nouveaux modes de gestion des services (notamment les délégations de services à des sociétés privées), nécessiteront de nouveaux modes de financement.

En conclusion, la réforme de 1996 a exercé un impact significatif sur la gestion des finances communales. La communication du montant affecté à la commune, préalablement à l'établissement de son budget, a permis aux gestionnaires locaux d'améliorer leur capacité de prévision. Elle a favorisé la rationalisation de leurs choix en matière de dépenses.

1.2 Dépenses des collectivités locales et espace budgétaire

La globalisation de l'allocation TVA a atténué la tendance des communes à gonfler artificiellement les charges (pour bénéficier des « concours d'équilibre et d'investissement»). Ceci a ralenti la progression des dépenses de fonctionnement et a donc renforcé l'épargne des collectivités locales.

Les services extérieurs de la TGR remplissent les rôles de contrôleur financier des collectivités locales et de payeur (l'ordonnateur étant l' élu). Ce sont les comptables de la TGR qui contrôlent les engagements et les paiements. Sur chaque site, le percepteur remplit la fonction de comptable des collectivités locales de sa circonscription. De ce travail de gestionnaire des finances locales, découle une mission de conseiller, qui pourrait être élargie, comme suggéré plus haut.

1.2.1 Les caractéristiques des dépenses des collectivités locales

L'unification au niveau central, des services de la TGR avec ceux du Contrôle des Engagements et Dépenses (CED), a été élargie aux collectivités locales. Parallèlement, des concertations sont en cours pour faire évoluer le contrôle de la dépense. Les textes en préparation envisagent un « contrôle hiérarchisé de la dépense » : i) par paliers en fonction des montants, ou ii) modulé selon les capacités de gestion des collectivités locales.

Dans le passé, certains ordonnateurs considéraient le visa du contrôleur comme une décharge de responsabilité. Le projet actuel tend, au contraire, à considérer que « chaque ordonnateur est responsable des actes qu'il a pris, visés ou exécutés ». Les responsables communaux devront être plus vigilants, pour faciliter l'évolution vers le contrôle *a posteriori* : le système de contrôle au niveau de l'Etat va être transposé au niveau des conseils communaux : la suppression du contrôle des engagements et dépenses va aussi s'appliquer aux communes.

Cependant cette évolution comporterait un risque, si les compétences des responsables communaux ne sont pas renforcées. Dans leur travail de « conseillers » des collectivités locales, les services extérieurs des collectivités locales éditent des tableaux de bord annuels fournissant : i) les taux d'endettement au niveau national, provincial et régional, et ii) les écarts par rapport aux prévisions. Il en est de même pour la part des salaires dans les dépenses totales. Par ailleurs, un plan comptable pour les collectivités locales a été conçu.

La modernisation du contrôle requiert une dynamisation des activités des Cours régionales ; selon les dispositions de l'article 98 de la Constitution, les Cours régionales sont chargées d'assurer le contrôle des comptes et de la gestion des collectivités locales et de leurs groupements. Mais les rapports consultés ne rendent pas compte des résultats d'investigations effectuées. Par ailleurs, l'Inspection Générale des Finances n'a effectué qu'une cinquantaine de contrôle entre 1970 et 2005. L'Inspection Générale de l'Administration Territoriale (IGAT) ne semble également pas user de ses prérogatives.

1.2.2 Dépenses locales et efficacité de l'offre de biens publics

Les salaires absorbent globalement 6 milliards de DH du budget des collectivités locales : les collectivités locales ont dû procéder à des recrutements massifs afin d'atténuer le taux de chômage des diplômés. Actuellement le personnel des collectivités locales est de 150 000 employés, avec un taux d'encadrement inférieur à 8 %. On estime que 2/3 du personnel est en surnombre.

Lors des recrutements massifs, les postes pourvus correspondaient souvent à des statuts bas dans l'échelle administrative. Or les jeunes diplômés n'ont pas accepté leur poste une fois recrutés. Un redéploiement a été nécessaire, ce qui a entraîné une surcharge de certains services (poussant à l'absentéisme) et une inadaptation du profil des fonctionnaires. En conséquence, la productivité du personnel est réduite et le budget des collectivités locales est grevé par une surcharge de dépenses salariales.

On évoque actuellement l'hypothèse d'organiser une opération de « départ volontaire » à l'image de l'opération relative aux personnels des Ministères. Dans cette hypothèse, il est primordial de s'appuyer sur l'expérience acquise et donc de procéder selon les étapes suivantes :

- Exiger la présence effective dans les services. Ainsi, une partie des absentéistes exerçant d'autres activités, sera conduite à démissionner,
- Effectuer un sondage pour définir le montant optimal de la prime au départ,
- Eviter le départ du personnel qualifié.

2 Agence de Développement Social : une démarche novatrice en faveur du développement local et de l'offre de biens publics

L'expérience de l'ADS, instituée en 1999, montre que son succès est inhérent : i) à une démarche impliquant les populations bénéficiaires des projets financés, ii) à une approche transversale et iii) à des procédures de fonctionnement souples couplées à une gouvernance rigoureuse.

2.1 Démarche participative et efficacité de la dépense publique

Trois principes sont à la base de la mise en œuvre des activités de l'ADS :

- Ne pas effectuer les tâches de la compétence des départements ministériels ou de leurs services extérieurs,

- Travailler avec ces départements ou d'autres partenaires (ONG nationales reconnues d'utilité publique, comme la fondation Mohamed V ou encore collectivités locales) pour que les projets répondent au mieux aux besoins des populations,
- Pallier, le cas échéant, la défaillance de certains intervenants. L'ADS intervient directement de manière exceptionnelle. Par exemple, lorsque l'habitat est trop dispersé pour permettre l'électrification dans des conditions soutenables financièrement pour l'ONE, l'ADS mobilise alors les populations pour trouver les solutions adaptées à leurs milieux, besoins et revenus. Elle va apporter l'appui direct nécessaire ; c'est la raison pour laquelle, elle sert de référence aux projets développés dans le cadre de l'INDH (Initiative Nationale pour le Développement Humain).

Les doublons entre l'action de l'ADS et celle des autres opérateurs sont évités et l'ADS contribue à accroître l'efficacité des projets réalisés par les Ministères (cf. § 2.2). L'ADS remplit un rôle d'interface entre les différents intervenants et les populations ; elle exerce également un rôle de sensibilisation, de responsabilisation et d'éducation de ces dernières. Ainsi, dans tous les projets où elle est impliquée, les populations apportent une contribution le plus souvent de 25 – 35 % du coût global⁵⁴. Cependant, dans certains projets, l'ADS mobilise la totalité du financement, auquel cas, les populations contribuent en nature (apport de travail ou de logistique).

La recherche d'efficacité conduit l'ADS à impliquer les populations ou porteurs de projets, dans toutes les étapes : i) formulation de la demande, ii) conception, iii) contribution en financement et iv) suivi des réalisations.

L'adhésion et la négociation des contributions sont d'autant plus aisées, que l'ADS travaille de plus en plus avec des partenaires sollicitant son intervention (c'est notamment le cas des collectivités locales éloignées des grands centres urbains, car elles manquent de cadres pour la conception et la mise en œuvre de programmes de développement). L'agence est souvent sollicitée uniquement pour son ingénierie ou pour contourner la lourdeur des procédures administratives.

Les pratiques et les expériences réussies de l'ADS bénéficient à d'autres actions des pouvoirs publics. Par exemple, l'ADS a l'habitude d'opérer en partenariat avec les associations desquelles elle exige des fiches projets, simples, mais suffisantes pour crédibiliser les projets soumis. Ces fiches ont été récemment adoptées dans le cadre de l'INDH.

2.2 Approche intégrée / transversale et efficacité de la dépense publique

L'ADS œuvre largement dans une logique transversale. Par exemple, si un département envisage la construction d'une école, l'ADS attire l'attention des autres intervenants afin que les pistes et l'électrification soient prévues.

⁵⁴ Il importe de relever que ces contributions sont assimilables à des prélèvements fiscaux, seulement la finalité est précisée, puisqu'elle correspond à un projet précis, ce qui favorise l'adhésion des populations, car elles perçoivent directement le fruit de leurs cotisations. Ces procédures peuvent un moyen efficace d'éducation de la population (qui a un taux d'analphabétisme supérieur à 45 %) à l'effort fiscal, dans la mesure où elle comprend mieux que l'argent versé aux services fiscaux permet de financer des biens publics.

L'approche transversale est également consolidée dans les procédures institutionnelles de l'ADS. Ainsi, dans sa coopération avec les communes, afin d'accélérer la mise en œuvre des projets, l'ADS utilise des « fonds de développement locaux ». Par exemple, pour un projet donné, la commune va mettre 1 million de DH et l'ADS aussi. Le montant est mis sur le compte de l'ADS et débloqué selon l'avancement du projet. Cette procédure permet d'éviter les lourdeurs inhérentes à la double tutelle des collectivités locales (Ministère de l'Intérieur / approbation des appels d'offres par le gouverneur et Ministère des Finances). Pour s'assurer de la qualité de l'opération, l'ADS met à contribution la Direction Provinciale du Ministère de l'Équipement, pour la conception des appels d'offres.

De façon générale, les projets sont menés dans le cadre de partenariats avec des Ministères (Éducation, Habitat, Équipement, Santé...), des offices (comme l'ONEP), des ONG reconnues d'utilité publique (et ayant accès à des fonds publics importants, comme la fondation Mohamed V), des agences de développement régional⁵⁵ et parfois même avec des individus⁵⁶. Après la signature d'une convention, l'ADS met en place une structure de coordination au niveau local et fait contribuer des ONG et/ou en faisant appel à des consultants / agents de développement.

L'approche transversale favorise la cohérence des actions des différents intervenants comme le montre l'appui au programme VSB (Villes Sans Bidonvilles). Ce programme, initié par le Ministère de l'Habitat avec l'appui de la Banque Mondiale et pour lequel le Gouvernement a mis en place un fonds de garantie (FOGARIM), avait rencontré des difficultés pour atteindre les objectifs fixés, faute de « savoir faire », telle que la connaissance des méthodes d'approches des populations ciblées. L'équipe de l'ADS travaillant sur un des sites (Douar Kora) et chargée de la maîtrise d'ouvrage, a confié à l'AMPPE (ONG de promotion des activités génératrices de revenus) l'accompagnement des habitants des bidonvilles pour faciliter le transfert de leurs activités. Sur d'autres sites, les équipes sensibilisent les communes sur les efforts à fournir pour mettre en place des infrastructures sociales (marché, transport...) et pour faire accepter leur transfert aux populations concernées, le cas échéant.

Conscient de l'intérêt de l'approche de l'ADS, le Direction du Budget l'a sollicitée pour intervenir de manière transversale dans le programme « arganier ». L'administration des Forêts montrait une conception exclusivement « environnementale » de ce dossier (préservation de la forêt), alors que d'autres partenaires (coopératives) ne percevaient que l'aspect financier (revenus issus de la coupe).

L'image de « proximité » de l'ADS et sa capacité à œuvrer en coopération avec divers partenaires l'ont conduite à élargir le champ de ses interventions. Ainsi, outre les projets d'infrastructures auxquels elle participe, elle a contribué à initier le développement d'un service d'assurance maladie.

Cette initiative a été développée avec l'appui de l'OMS. Au départ, l'ADS travaillant dans une région ou un quartier, pour aider à la promotion d'activités génératrices de revenus, s'est rendu compte qu'avec la croissance de leurs revenus, les micro-entrepreneurs dégageaient une épargne supplémentaire. L'ADS a incité à la création de caisses communautaires pour mutualiser leurs efforts

⁵⁵ Par exemple, un projet de culture de safran avec l'agence de développement du Sud, un projet de pêche artisanale avec celle du Nord et un projet de protection des parcours et promotion de l'élevage avec celle de l'oriental.

⁵⁶ Exemple d'un médecin mécène qui voulait construire un internat en milieu rural et un autre projet de promotion d'« AGR » (Activités Génératrices de Revenus) sous forme de mise en place d'une coopérative laitière. Bien que les montants en jeu soient modestes (respectivement 500 000 et 200 000 de DH), l'expérience est intéressante, car elle montre qu'une institution crédible peut mobiliser des fonds aussi auprès du public. On peut considérer aussi que des sommes provenant des « Zakat » pourraient transiter par l'ADS.

d'épargne face au risque santé. Cette expérience est actuellement testée dans deux zones pilotes : Fès (en milieu urbain et périurbain) et Azilal (milieu rural).

L'approche transversale est cohérente avec la composition du Conseil d'Administration de l'ADS où l'on trouve des représentants i) de l'Administration (Ministères de l'équipement, de l'intérieur, des finances...), ii) du secteur privé et iii) de la société civile (ONG de développement).

2.3 Procédures de fonctionnement, mode de gouvernance et efficacité de la dépense publique

L'ADS a été conçue comme un instrument de lutte contre la pauvreté. Financée sur fonds publics, le législateur a voulu en faire une organisation souple et « réactive » ; ainsi le contrôle dont elle fait l'objet est *a posteriori*. Mais comme cette agence recourt également à des fonds étrangers, elle fait l'objet d'un double audit. Le premier est effectué par l'Inspection Générale des Finances qui vérifie la régularité des procédures de dépenses. Le second (audit des comptes) est réalisé par un cabinet reconnu⁵⁷. Pour 2006, l'agence a demandé une évaluation socio-économique des projets.

On observe la rigueur des procédures de mise en œuvre des projets de l'ADS. Par exemple, sur un projet de 24 millions de DH, dans lequel elle est l'agence d'exécution pour le compte du PNUD, l'ADS a commencé par rédiger un manuel de procédures, précisant le calendrier de chaque action... Elle tranche ainsi avec des pratiques répandues des administrations qui opèrent souvent sans contraintes de délais⁵⁸, ni d'efforts de simplification des procédures.

En revanche, l'ADS assouplit autant que possible, les démarches des bénéficiaires de ses prestations : elle ne demande pas systématiquement les légalisations de signature, ni copies conformes... Pour la mise en œuvre des projets, l'ADS travaille directement avec les promoteurs et / les ONG (sans intermédiaires). De plus l'engineering développé responsabilise des équipes décentralisées au niveau local.

L'approche ADS vise l'efficacité de la dépense publique : des audits sont pratiqués pour garantir la régularité des opérations et des emplois de fonds. De même, des études d'impact sont lancées en vue d'optimiser la portée des opérations auprès des populations, qui sont associées aux projets⁵⁹. Ces études sont maintenant adoptées dans certains programmes des ONG : les outils sur lesquels elles s'appuient ont un double objectif : « prove and improve ». Dans une première étape, on vérifie que les objectifs visés sont effectivement atteints auprès des populations ciblées initialement (et pas d'autres segments) et dans une seconde étape, on mesure le degré de satisfaction des populations et leurs attentes éventuelles.

⁵⁷ Il s'agit par exemple de KPMG, Masnaoui-Mazard.

⁵⁸ Pour réduire ces pratiques, qui freinent notamment les investisseurs, une lettre royale au 1^{er} Ministre, a été nécessaire : pour inciter les administrations à respecter un délai de deux mois maximum, pour répondre aux demandes des citoyens, il a été annoncé qu'au-delà de ce délai, les opérateurs bénéficiaient d'une autorisation implicite. Mais dans bien d'autres cas, il n'est pas prévu de délai de réponse ou de réalisation d'action.

⁵⁹ On sait en effet que « faire participer les population ne suffit pas », car il peut y avoir des détournements d'objectifs par les élites communautaires (F. Bourguignon GDN janvier 2006). Les élites font « écran » par rapport à la population dont ils sont issus, pour orienter les actions selon leurs propres intérêts ; le risque est d'autant plus grand que les populations ciblées sont analphabètes. Or les promoteurs font souvent appel à ces élites comme interlocuteurs, sachant que les populations vont plus facilement adhérer par ce biais.

Conformément aux pratiques de bonne gouvernance, l'organisation de l'ADS, est caractérisée par la présence d'un auditeur interne qui veille en continu au respect des procédures et à la gestion d'éventuelles défaillances. En réalité, il nous semble encore plus convenable que l'auditeur rende compte au conseil d'administration (rapport à la mission) et non pas à la direction.

Le taux d'encadrement de l'ADS est de 80 % (les cadres gèrent directement à l'aide de leurs ordinateurs personnels l'ensemble des tâches inhérentes aux projets). De plus, l'ADS recourt largement à des consultants contractuels (agents de développement) sur des périodes limitées (six mois) ou en forfait sur un projet. Ces procédures réduisent le risque de recrutements de personnel employé à temps partiel.

Le mode de fonctionnement de l'ADS (gouvernance, démarche participative et optique transversale) favorise aussi la mobilisation de ressources complémentaires. Par exemple, l'AFD qui a les procédures d'une banque, s'est appuyée sur l'ADS pour un programme d'aide à la construction de gîtes en vue du développement du tourisme rural (1,5 millions d'euros avec une contribution de 30 % de l'Union Européenne). Il en a été de même, pour une action avec la coopération espagnole⁶⁰. La transparence des procédures budgétaires et comptables de l'ADS, couplée à son statut d'organisme public, constitue un gage de confiance et accélère le rythme de réalisation des engagements.

3 Les initiatives de la société civile

Depuis le début des années 90, avec la publication des résultats de l'enquête sur le niveau de vie des ménages, et avec la libéralisation du contexte pour la création d'ONG, le Maroc a connu une véritable explosion d'associations de développement. Ce mouvement s'est accéléré dans les années 2000, avec la prise de conscience des risques sociaux qu'induit la précarité. Parallèlement, les grandes entreprises, notamment dans le cadre de commissions issues des organisations professionnelles, commencent à accompagner ces initiatives.

Il s'agit par exemple d'une commission issue de la Confédération Générale des Entreprises Marocaines (CGEM), chargée de « mettre en relation une entreprise et une association de quartier ». Observant que ces petites associations font beaucoup de travail, dont les résultats sont en deçà des efforts fournis, l'idée est de les appuyer. Il s'agit par exemple, de pallier leur manque de compétences pour le montage de projets. Le Président de ladite commission insiste sur le fait que l'attente des associations n'est pas un financement (« remise d'un chèque ») ; c'est plutôt le « *coaching* » qui est sollicité. La commission s'est fixée comme mission de mobiliser les PME et PMI pour ces actions.

Pour les opérateurs économiques, cette action devrait modifier favorablement l'image de l'entreprise dans un quartier / un environnement dont la sérénité constitue un facteur essentiel. Il importe que l'entreprise ne soit pas seulement perçue comme « une machine à réaliser des profits ». Donc les efforts qui seront déployés et les actions menées doivent conduire à des « gains réciproques ». Ces actions consistent en la mise en place de projets sociaux, culturels (organisation de festivals pour enfants, manifestations sportives...).

⁶⁰ En fait les dons ne sont jamais destinés à l'ADS, ils sont accordés dans le cadre de partenariats, sur des projets bien définis. Cette logique de « financement sur projets » est également introduite au sein de la Direction du Budget (qui gère le budget général de l'Etat/dans le cadre de la loi de Finances) ; l'idée étant d'assurer autant que possible, une vision du rendement de la dépense publique, cette direction a introduit le concept de « contrat-programme, dans ses critères de sélection. A ce même titre, l'INDH a adopté le système des « fiches projets » pour ses financements.

La commission organise chaque année un forum avec des entreprises et des associations sélectionnées (56 en 2004, 112 en 2005 et 200 prévus en 2006). Le prochain forum a pour thème « le développement durable » et bénéficiera d'un soutien de la Banque Mondiale. A cette occasion les associations vont présenter des projets. Les projets sont gérés par des associations au bénéfice des jeunes, des femmes, avec un budget limité (entre 50 et 100 000 DH), pour être à la fois supportables par les entreprises et compatibles avec les capacités d'absorption / gestion des petites associations. La commission organise des formations au profit des associations ; la Banque Mondiale apporte un appui de 500 000 DH, pour l'organisation d'autres ateliers. Les collectivités locales sont mises à contribution : elles fournissent les locaux aux associations.

Cet exemple met en évidence des contributions spontanées d'entreprises, au profit du développement local. Les efforts qu'elles déploient en nature ou en termes de financements, sont assimilables à des prélèvements fiscaux, car les affectations relèvent des domaines dévolus habituellement aux autorités publiques (Etat et collectivités locales). Il ressort que ce travail de proximité (avec les associations de quartier), favorise l'efficacité et, très souvent, pallie le manque de compétences tant au niveau des communes que des associations.

Conclusion du chapitre 4.

Avec la réforme prévoyant la rétrocession d'une partie du produit de l'IS et surtout de 30% des recettes de TVA, les collectivités locales disposent de ressources relativement importantes et pérennes. Les règles de répartition de ces ressources ont permis une péréquation entre collectivités locales. La réforme de transition fiscale actuellement en cours au niveau central (cf. chapitre 2), qui devrait se traduire par une augmentation de l'apport relatif de la TVA, sera donc favorable à un renforcement des ressources des collectivités locales.

L'accès à l'emprunt des collectivités locales rencontre actuellement des obstacles tenant à la lourdeur des procédures et aussi au manque de personnels qualifiés, surtout dans les collectivités rurales alors que ces dernières regroupent majoritairement des populations pauvres. Un allègement des procédures devrait favoriser la mobilisation de ressources d'emprunt au profit des collectivités locales disposant de capacités de remboursement suffisantes.

La dépense des collectivités locales grevée par des charges salariales excessives manque d'efficacité.

L'intervention transversale de l'ADS pallie, au moins partiellement, aux défaillances dans la coordination entre les différents départements ministériels. Dégagés du handicap de procédures administratives d'ailleurs en cours de réforme (contrôle de la dépense), l'ADS promeut une démarche participative longtemps négligée dans les interventions publiques traditionnelles. Elle contribue à accroître l'efficacité de la dépense publique, et donc à élargir l'espace budgétaire sans introduire de doublons dans l'action gouvernementale.

La société civile à travers ses nombreuses associations peut aussi contribuer à mobiliser des ressources pour le développement. A cet égard, les réalisations de la CGEM montrent qu'il est possible dans ce cadre de mobiliser des moyens matériels et humains pour réduire la pauvreté tout en améliorant l'image de l'entreprise auprès des populations défavorisées.

Appuyé par des actions novatrices de l'Etat, le développement local et associatif devrait permettre un élargissement de l'espace budgétaire à la fois à travers la mobilisation de ressources supplémentaires et surtout, à travers une meilleure utilisation des ressources disponibles. Ce dernier l'élargissement de l'espace budgétaire est d'une évaluation difficile mais il recouvre l'essentiel des marges de progrès possibles dans ce domaine.

Annexe au chapitre 4 : structure des recettes et des dépenses des collectivités locales

Tableau 1 Liste des grandes rubriques utilisées pour décomposer les recettes et les dépenses des collectivités locales

Codes	Rubriques
D1	Recettes d'exploitation (1)
D2	Recettes fiscales affectées
D3	Recettes locales
D4	Dépenses d'exploitation (2)
D5	Personnel
D6	Matériel et divers
D7	Service de la dette
D8	Excédent prévisionnel (3)
D9	Recettes d'investissements (4)
D10	Excédent prévisionnel
D11	Excédent n-1
D12	TVA investissement
D13	Emprunt
D14	Autres recettes
D15	Dépenses d'investissement (5)
D16	Acquisitions mobilières
D17	Grosses réparations et travaux neufs
D18	Acquisitions immobilières
D19	Recettes globales (1)+(4)-(3)
D20	Dépenses globales (2)+(5)

Nous avons introduit les codes (D1 à D20), en vue du calcul de ratios utiles pour l'analyse.

On observe (tableau 2) que les recettes destinées à l'exploitation constituent l'essentiel des recettes globales (84 et 78 % pour les années 2004 et 2005). A l'intérieur de celles-ci, les recettes locales représentent 1/5^{ème}. Cela traduit la dépendance des collectivités locales vis-à-vis des recettes affectées (74 %).

Pour les communes urbaines, dans les recettes destinées à l'investissement, 74 % proviennent des excédents prévisionnels (18 %) et antérieurs (56 %). Cela montre le caractère fragile de la programmation des investissements ; les montants sont déterminés par solde et leurs emplois requièrent des délais (chapitre 4).

Globalement, 56 % des dépenses vont au paiement du personnel (73 % pour les communes rurales).

Tableau 2 : Ratios significatifs pour l'analyse de la structure des recettes et des dépenses des collectivités locales /

recettes d'exploitation :	Communes urbaines		Communes rurales		Provinces et préfectures		Régions	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
D1/D19	84	79	100	100	73	58	66	76
D2/D1	72	74	72	69	91	90	42	43
D3/D1	28	26	28	31	9	10	58	57
D9/D19	20	25	38	38	32	47	78	72
recettes d'investissement :								
(D10+D11)/D9	74	83	100	100	39	33	81	95
D12/D9	6	5	0	0	57	63	0	4
D14/D9	4	4	0	0	4	3	0	0
D19/D9	495	393	265	266	312	215	129	139
les dépenses								
D4/D20	83	82	80	81	69	56	25	37
D15/D20	17	18	20	19	31	44	75	63
D1/D20	87	87	129	129	75	61	73	101
D19/D20	103	110	129	129	102	105	111	132
Structure des dépenses								
D5/D4	49	50	73	73	56	68	22	17
D6/D4	38	38	22	23	42	31	71	69
D7/D4	13	12	4	4	1	1	7	14
D8/D4	5	6	61	60	8	9	193	173
D16/D15	11	11	0	0	7	5	4	6
D17/D15	85	83	0	0	89	95	95	93
D18/D15	4	5	0	0	4	1	1	1

Source : calculs à partir des données de la Direction des collectivités locales du MFP

Tableau 3 *Détail des postes de recettes et de dépenses des Communes urbaines, des provinces et préfectures et des régions.*

	LIBELLES
D1	I- RECETTES D'EXPLOITATION (1)
D2	Recettes fiscales affectées
D3	* TVA (fonctionnement) (*)
D4	* Taxe d'édilité
D5	* Impôt des patentes
D6	* Taxe urbaines
D7	* IS/IGR
D8	Recettes locales
D9	II- CHARGES D'EXPLOITATION (2)
D10	Personnel
D11	Matériel et divers
D12	Services de la dette
D13	Solde du budget d'exploitation (3)
D14	III- Recettes d'investissement (4)
D15	Excédent prévisionnel
D16	Excédent de N-1
D17	TVA (Investissement)
D18	Emprunt
D19	Autres recettes
D20	IV-Charges d'investissements (5)
D21	Acquisitions mobilières
D22	Voiries
D23	Assainissement
D24	Electrification
D25	Adduction d'eau
D26	Constructions
D27	Aménagement
D28	Acquisitions immobilières
D29	Investissements intégrés
D30	Autres dépenses dont :
D31	Pager
D32	Total des ressources (1)+(4)-(3)
D33	Total des dépenses (2)+(5)

Tableau 4 : Ratios d'analyse des postes de recettes et de dépenses des communes urbaines, des provinces, préfectures et régions.

Les recettes	Communes urbaines			Provinces et préfectures			Régions			Total		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
D1/D32	86	84	81	73	73	68	79	69	79	83	80	78
D2/D1	73	72	74	84	91	95	41	42	43	73	75	76
D3/D2	44	44	45	100	100	100	0	0	0	56	58	56
D3/D1	32	32	33	84	91	95	0	0	0	41	43	43
D4/D1	20	20	21	0	0	0	0	0	0	15	15	16
D5/D1	15	14	14	0	0	0	0	0	0	11	10	10
D6/D1	6	6	6	0	0	0	0	0	0	5	4	5
D7/D1	0	0	0	0	0	0	41	42	43	2	2	2
D8/D1		28	26	16	9	5	59	58	57	27	25	24
D15/D14	32	20	19	19	17	15	71	56	71	34	25	25
(D15+D16)/D14	70	74	85	36	39	40	97	81	98	64	65	74
D17/D3	1	5	3	33	27	33				14	15	15
D8/D14	120	116	92	35	20	8	63	49	63	87	77	65
D19/D14	7	4	4	2	4	4	0	0	0	4	3	3
D1/D33	92	87	90	74	75	71	89	96	110	88	83	86
D2/D33	67	62	66	63	68	68	36	40	48	64	62	66
(D4+D5+D6+D7)/D33	37	35	36	0	0	0	36	40	48	28	26	29
(D4+D5+D6+D7)/D20	250	198	238	0	0	0	52	40	80	133	111	133
D13/D14	32	20	19	19	17	15	71	56	71	34	25	25
D9/D33	85	83	85	68	69	65	30	33	41	79	76	78
D10/D9	49	49	50	62	56	68	22	22	17	51	50	53
D11/D9	36	38	38	36	42	30	71	71	69	37	39	37
D12/D9	15	13	12	2	1	1	6	7	14	12	10	10
D20/D33	15	17	15	32	31	35	70	100	59	21	24	22
D20/D1	16	20	17	43	41	49	79	104	54	24	29	25
D14/D20	142	120	165	105	107	113	119	114	167	125	115	146
D21/D20	10	11	12	5	7	7	11	4	7	9	9	10
D22/D20	22	28	21	9	15	18	24	22	15	18	23	19
D23/D20	4	2	3	1	2	1	1	0	0	3	2	2
D24/D20	5	5	4	2	5	4	2	0	7	3	4	4
D25/D20	1	1	1	1	4	4	5	3	4	2	2	3

Source : calculs des auteurs à partir des données de la Direction des collectivités locales

Les recettes destinées à l'exploitation continuent de peser lourdement dans le budget des collectivités locales 78 % (68 % pour les provinces et préfectures). Les recettes provenant de la dotation TVA représentent la plus grande part (56 %) des recettes affectées (45 % pour les communes urbaines) ; les taxes urbaines contribuent pour seulement 6 %.

Dans les dépenses, l'exploitation occupe entre 85 % pour les communes urbaines et 78 % pour l'ensemble des collectivités locales (les communes rurales non comprises dans ce tableau⁶¹, mis le tableau 1, nous avons observé 73 % pour ces communes).

Le ratio « recettes destinées à l'investissement » sur « charges d'investissement » est supérieur à 100 (146 %) ; cela atteste des décalages dans la programmation des investissements (comme cela a été observé pour l'emploi des emprunts du FEC), et exprime le manque signalé de personnel compétent dans les collectivités locales.

Liste des taxes et impôts locaux avec « taux ou tarifs maximum » et taux ou tarifs laissés au libre choix des collectivités locales

- Taxe sur les colporteurs vendant sur la voie publique.
- Taxe pour fermetures tardives ou ouvertures matinales.
- Taxe sur les débits de boisson.
- Droits d'abattage.
- Droits perçus sur les marchés et lieux de vente publics.
- Contribution des riverains aux dépenses d'équipement et d'aménagement (Suite au calcul des frais engagés).
- Taxes sur les billets d'accès aux manifestations sportives et aux piscines privées ouvertes au public. (avec un taux maximum de 15% du montant du billet hors taxes).
- Taxe sur les eaux minérales et de table. (avec un taux maximum de 10 centimes par litre ou fraction de litre mis à la consommation).
- Taxes sur les opérations de construction dont la redevance sur les saillies situées sur le domaine public. (avec un taux maximum pour chaque catégorie de construction).
- Taxe sur les opérations de morcellement. (avec un taux maximum de 5% du montant de la valeur vénal du terrain).
- Taxe sur les opérations de lotissement. (avec un taux maximum de 5% du coût des travaux de viabilisation).
- Redevance d'occupation temporaire du domaine public communal pour usage lié à la construction. (avec un taux maximum de 40 dh/m² et par trimestre).
- Redevance d'occupation temporaire du domaine public communal pour usage commercial, industriel et professionnel.

⁶¹ Les données y afférentes ne sont pas disponibles à la Direction du Budget du Ministère des Finances mais à la Trésorerie Générale du Royaume).

Chapitre 5 Perspectives à moyen terme de l'espace budgétaire⁶²

Les efforts engagés par les pouvoirs publics au cours des dernières années en matière de fiscalité et de rationalité de dépenses laissent augurer d'une amélioration notable de l'espace fiscal et budgétaire au Maroc. Cet élan d'amélioration du profil des finances publiques sera poursuivi à l'avenir dans le but de consolider la croissance et le développement social.

La réforme fiscale en cours s'inscrit dans un contexte marqué par l'accélération de l'ouverture de l'économie nationale et la mise en place des réformes financières, économiques et sociales qui requièrent des ressources importantes.

Pour dégager des espaces budgétaires supplémentaires, il serait nécessaire de poursuivre la réduction des distorsions fiscales tout en stabilisant *a minima* le niveau du rendement fiscal à celui atteint en 2006. Il conviendrait tout particulièrement de rechercher la maîtrise des dépenses et l'amélioration de leur efficacité.

Ainsi, la poursuite de la réforme fiscale vise à consolider la rationalisation, la simplification et l'harmonisation du système fiscal en vigueur. Dans cette perspective, d'importantes mesures de réforme ont été prises et d'autres restent à entreprendre. Ces réformes sont venues concrétiser notamment les recommandations formulées lors des assises nationales sur la fiscalité tenues les 26 et 27 novembre 1999. Elles procèdent d'une démarche progressive de modernisation du système fiscal et de son harmonisation avec les législations fiscales des pays partenaires. D'un autre côté, les pouvoirs publics marocains ont toujours fait de la politique budgétaire un axe stratégique pour réaliser un développement économique et social à la hauteur des attentes pour remédier aux déficits sociaux existants. Dans cette perspective, l'accent est mis, depuis quelques années, sur la maîtrise des dépenses et l'amélioration de la gouvernance publique. Ces deux vecteurs jouent un rôle déterminant dans l'allocation des ressources et le renforcement du potentiel économique national.

Les chantiers et réformes futures sur les plans fiscal et budgétaire visent à garantir les conditions d'une croissance économique forte et riche en emplois, à consolider la stabilité macroéconomique et à améliorer la situation des finances publiques. Ces chantiers de réforme accordent la place qu'il mérite au contexte, international et national, dans lequel ils seront poursuivis.

Quelques éléments de réflexion seront avancés à propos de questions relatives aux risques que présente la mobilisation de ressources supplémentaires pour financer les Objectifs du Millénaire pour le Développement à travers un développement économique et social au meilleur service des populations. Ces réflexions, présentées dans des encadrés, portent notamment sur :

- L'augmentation de la dépense publique en faveur de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement et ses répercussions sur le comportement de l'investissement privé et la croissance à long terme.
- L'élargissement de l'espace fiscal et ses effets sur la soutenabilité des finances publiques.
- La mobilisation de ressources supplémentaires et leur impact sur la réduction des inégalités.

⁶² Ce chapitre a été rédigé par la Direction des Etudes et de la Prévision Financière du Ministère des Finances et de la Privatisation

1 Amélioration du profil des finances publiques

Au-delà de la stabilité du cadre macro-économique, les objectifs assignés aux politiques budgétaire et fiscale sont une meilleure gestion des finances de l'Etat, la création des conditions d'une relance économique et le développement des secteurs sociaux⁶³. Les politiques budgétaire et fiscale menées ont cherché à atteindre ces objectifs tout en maintenant le déficit budgétaire à un niveau soutenable en dépit des contraintes internes et externes.

Ainsi, malgré la poursuite du démantèlement tarifaire, l'importance des coûts budgétaires découlant des réformes et de la prise en charge de certaines dépenses exceptionnelles, l'exécution des Lois de Finances a été marquée par une réduction du déficit budgétaire hors privatisation : le déficit budgétaire hors privatisation a été ramené de 4,6% du PIB en 2002 à 2,9% en 2006, soit un ajustement de l'équivalent de 1,7% du PIB (tableau 2-4). Les prévisions au titre de la Loi de Finances 2007 s'inscrivent dans cette tendance en dépit de l'impact du réaménagement du barème de l'impôt sur le revenu et l'augmentation significative des dépenses d'investissement.

Ces performances ont été enregistrées dans un contexte caractérisé par plusieurs contraintes notamment :

- l'aggravation des charges de compensation des prix des denrées alimentaires de base, des prix des produits pétroliers et par le coût de lutte anti-acridienne ;
- le tremblement de terre de la région d'Al Hoceima dont la réhabilitation a impliqué la mise en œuvre d'un programme de 2,7 milliards de dirhams ;
- l'alourdissement du poids de la masse salariale qui a atteint 63,4 milliards de dirhams en 2006 du fait des mesures prises dans le cadre du dialogue social depuis l'année 1995. Pour réduire cette masse, le Gouvernement a lancé l'opération « Intilaka » qui a permis le départ volontaire à la retraite d'environ 38 600 agents.

1.1 Forte progression des recettes

Les recettes fiscales, compte non tenu des parts de l'IS, de l'IR et de la TVA revenant aux collectivités locales, ont été consolidées, passant de 20,4% du PIB en 2002 à 22,2% en 2006 (tableau 2-4). Cette amélioration est attribuable principalement à la forte progression des impôts, directs qui a permis de compenser la baisse relative des recettes des droits de douane (cf. supra chapitre 2).

Dans l'ensemble, les recettes fiscales ont largement dépassé les prévisions notamment grâce à la performance de l'Administration fiscale et de l'Administration douanière, à l'amélioration des déclarations des contribuables liée aux efforts de sensibilisation et de recouvrement et à l'amélioration du contrôle douanier. Ceci est attribuable aussi à la progression des bases taxables et aux retombées des mesures de réforme sur l'activité économique. Ainsi, la structure des recettes fiscales a été marquée par une augmentation de 5,7 points de la part des impôts directs entre 2002 et 2006.

⁶³ Voir détails en point 2. actions et réformes menées par le Ministère

S'agissant des recettes non fiscales hors privatisations, elles ont connu également une évolution positive pour se situer en moyenne aux alentours de 2,1% du PIB sur la période 2002-2007. Ceci s'explique par l'importance aussi bien des recettes en provenance des entreprises publiques que des autres recettes telles que la redevance gazoduc et les produits divers des différentes administrations.

Les recettes de privatisations ont atteint 2,4 milliards de dirhams en 2006 contre 6,9 milliards de dirhams en 2005, 5,2 milliards de dirhams en 2004, 6,3 milliards de dirhams en 2003 et 0,6 milliard de dirhams en 2002. Un montant proche de ces recettes a été versé au Fonds Hassan II pour le Développement Economique et Social. Les recettes de privatisation ont été limitées à 0,8% du PIB en moyenne au cours de la période 2002-2007 et à seulement 0,4% en 2006, et les prévisions au titre de la Loi de Finances 2007 s'inscrivent dans cette tendance, ce qui dénote de l'autonomie progressive du budget par rapport à cette catégorie de recettes.

1.2 Poursuite de la maîtrise des dépenses non récurrentes

Les dépenses ordinaires ont été caractérisées par des évolutions divergentes recouvrant, d'une part, une augmentation des dépenses au titre des biens et services, y compris les charges de la compensation, et d'autre part, un recul des intérêts de la dette.

S'agissant des biens et services, le budget de l'Etat a supporté au cours de cette période considérée de nombreuses opérations à caractère exceptionnel, dont notamment les coûts inhérents aux différents dialogues sociaux, à l'opération « départ volontaire à la retraite »(DVR) (indemnités servies aux bénéficiaires et compensation du surcoût pour la caisse de retraite) et à la hausse des cours internationaux de l'énergie. Toutefois, le caractère non renouvelable de telles opérations, conjugué à la baisse du poids de la masse salariale devant résulter de l'opération DVR, laisse présager un potentiel d'économies relativement important à partir de 2007.

Précisons que le rythme d'évolution des dépenses de personnel a été relativement élevé entre 2002 et 2005 en raison de la revalorisation des salaires de certaines catégories de fonctionnaires (près de 6,6% en moyenne annuelle). Toutefois, grâce à l'opération du DVR, l'évolution de cette catégorie de dépenses a été de 2,4% en 2006 et ne devrait pas dépasser 1,4% en 2007, compte tenu, naturellement, des avancements normaux du personnel.

Durant la période 2002-2007, le soutien de l'Etat au titre de la compensation s'élève à presque 50 milliards de dirhams dont 25,4 milliards de dirhams concernant les produits pétroliers. La charge nette de la compensation serait de 8,3 milliards de dirhams en 2007 contre 10,6 milliards de dirhams en 2006 après 2,4 en 2002.

Les charges au titre des intérêts de la dette ont été, en revanche, inscrites à la baisse, passant de l'équivalent de 3,9% du PIB en 2002 à près de 3,2% du PIB à fin 2006, soit une baisse d'environ 0,7% du PIB et ce, en rapport avec le succès enregistré non seulement au niveau de la gestion active de la dette extérieure, mais aussi au niveau de la dette intérieure.

Les dépenses d'investissement du Budget de l'Etat se sont situées aux alentours de 3,9% du PIB entre 2002 et 2006.

Tableau 5.1

Evolution des dépenses en % du PIB sur la période 2002-2006

	2002	2003	2004	2005	2006	moyenne 2002-2006
Dépenses ordinaires	20,2	20,2	20,6	23,9	21,2	21,3
Biens et services	15,7	16,0	15,9	18,8	16,1	16,5
Personnel	10,9	11,2	11,3	11,8	10,9	11,2
Autres biens et services	4,8	4,8	4,6	7,0	5,2	5,3
Intérêts de la dette	3,9	3,6	3,5	3,3	3,2	3,5
Compensation	0,5	0,6	1,1	1,7	1,8	1,2
Investissement	4,3	3,9	4,0	3,6	3,8	3,9

Source:Ministère des Finances et de la Privatisation

En fait, ces dépenses devraient être appréciées en y intégrant celles des entreprises et établissements publics, y compris le Fonds Hassan II pour le Développement Economique et Social, et des collectivités locales.

1.3. Réduction du poids de la dette

En matière d'endettement, la consolidation des équilibres fondamentaux a permis de maîtriser les besoins de financement du Trésor dans des proportions compatibles avec les objectifs du Gouvernement, ce qui a permis de réduire de manière significative le ratio de la dette et d'améliorer son profil. Ainsi le taux d'endettement global du Trésor est passé de 63,7% en 2002 et à 57% en 2006, soit une baisse de 7 points de PIB en 4 ans. Cette diminution provient principalement de la poursuite de la gestion active de la dette extérieure à travers le remboursement par anticipation par le Trésor et la conversion de dettes en investissements. Elle résulte également des flux nets négatifs d'endettement extérieur et de l'effet de la dépréciation du dollar par rapport au dirham. De ce fait, la dette extérieure a reculé pour atteindre 11% du PIB en 2006 contre 21% en 2002.

Toutefois, compte tenu de la régularisation des arriérés de l'Etat à l'égard de la CMR et des indemnités du départ volontaire à la retraite, la dette interne a enregistré une hausse de près de 4 points du PIB passant de 43% à fin 2002 à 46% à fin 2006. Cette augmentation découle d'un choix délibéré basé sur une stratégie d'arbitrage entre les ressources internes et externes visant à assurer le financement du Trésor à des conditions optimales en terme de coûts et de risques, et dicté par la volonté de moderniser et dynamiser le marché financier domestique.

2 Politiques fiscales et budgétaires à moyen terme : vers plus d'efficacité et de rationalité

En vue d'adapter l'action publique à l'évolution de l'environnement économique national et international et d'optimiser sa contribution à l'accélération de la croissance économique, à la stabilisation macroéconomique et à l'amélioration du financement de l'économie et du bien être des marocains, les actions et réformes viseront, à moyen terme, l'amélioration du profil des finances

publiques, la dynamisation du secteur financier, la restructuration du secteur public et l'élargissement du champ d'activité du secteur privé. Ainsi, la réforme de la politique financière sera poursuivie de manière à consolider les ressources de l'Etat et d'améliorer l'efficacité de la dépense publique. Dans ce cadre, la réforme progressive du contrôle et sa modernisation seront de nature à responsabiliser les différentes parties concernées.

2.1 Politique fiscale : des mesures incitatives au service du développement

Les principales mesures récemment mises en œuvre en matière fiscale s'inscrivent dans le prolongement de la politique économique et sociale qui vise à mettre en place les conditions d'un développement durable. La volonté de moderniser le système fiscal, de l'harmoniser avec les meilleures pratiques internationales a été concrétisée par les dernières Lois de Finances. Ces actions et mesures de réforme prennent en considération les engagements du Maroc dans le cadre des accords de libre échange signés avec l'Union Européenne, des pays arabes méditerranéens, les Etats-Unis et la Turquie. Les conséquences négatives sur le niveau des recettes de l'Etat consécutives à cette ouverture incitent à rechercher de ressources alternatives pour combler le manque à gagner attendu, assurer une répartition plus équitable de la charge fiscale et consolider la transition fiscale. Cette démarche est fondée sur des orientations stratégiques visant l'élargissement de la base imposable et la mise en place d'un système fiscal plus simple, plus transparent et plus rationnel, à même de générer des recettes supplémentaires sans créer d'inégalités.

Les principales réformes fiscales prévues au cours des 4-5 années prochaines porteront essentiellement sur la poursuite des efforts de simplification et d'harmonisation du système fiscal, de consolidation de la coopération internationale et de modernisation des administrations fiscales.

La réforme de la TVA devrait se poursuivre dans le sens d'une plus grande simplification et harmonisation afin de réduire progressivement les distorsions. Il en est de même pour ce qui est des seuils d'assujettissement applicables à toutes les activités et entreprises en matière de TVA et d'IR. La réforme porterait également sur les autres impôts dans le sens de la révision progressive de la charge fiscale en rapport avec l'élargissement de l'assiette.

En matière d'élargissement de l'assiette fiscale, un effort particulier sera engagé pour faciliter l'intégration du secteur informel dans l'économie organisée, notamment par le biais fiscal. L'objectif recherché est de garantir un environnement compétitif et de concurrence loyale, favorable à l'entreprise citoyenne, à l'investissement et au développement des affaires. L'analyse des dérogations fiscales sera approfondie de manière à évaluer leurs impacts budgétaire et économique et ce, dans la perspective d'optimiser le recours à ce type d'incitations.

En matière de coopération internationale, le Maroc poursuivra la mise en œuvre des accords d'associations et de libre échange signés (Union Européenne, Etats-Unis, Turquie...). Ce choix stratégique sera accompagné par la poursuite des réformes portant sur la suppression de la double imposition et par la consolidation du dispositif de lutte contre la sous-facturation, la fraude fiscale et la contrebande. Il sera procédé par ailleurs à la réforme du tarif douanier en vue de réduire progressivement le différentiel de taxation entre les importations effectuées dans le cadre des accords d'association et de libre échange, d'une part, et celles soumises au droit commun, d'autre part.

L'ensemble de ces actions sera appuyé par les efforts de modernisation de l'administration fiscale et de l'administration douanière en vue d'améliorer leur efficacité et la qualité de leurs prestations et de

mieux lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, ainsi que la sous facturation de la contrebande. Les actions prévues à ce titre concerneront le renforcement du contrôle, le développement du système d'information, le déploiement des ressources matérielles et humaines nécessaires et la valorisation de la ressource humaine et la mise en place de systèmes de suivi des performances. D'autre part, la généralisation de la télé-déclaration et du télépaiement au niveau des services extérieurs sera de nature à améliorer la perception des principaux impôts et taxes.

**ENCADRE 5.1 : MOBILISATION DES RESSOURCES SUPPLEMENTAIRES SANS GENERER
DES DISTORSIONS ECONOMIQUES PENALISANT LA CROISSANCE**

1. La croissance économique : un rôle déterminant dans la dynamique des recettes

La sensibilité des recettes par rapport au niveau de l'activité peut être analysée à travers l'étude de l'élasticité entre les prélèvements fiscaux et la croissance économique. Comme le suggère la théorie économique, l'élasticité sur une longue période est proche de 1. Evaluée pour l'économie marocaine sur la période 1998-2006, cette sensibilité est de près de 1,3, ce qui laisse penser qu'au-delà des effets des facteurs administratifs, la croissance économique est de plus en plus génératrice de recettes. En conséquence, l'évolution des recettes fiscales a été plus rapide que celle de l'activité économique de sorte que les prélèvements fiscaux, qui représentent actuellement 20% du PIB, marquent une tendance à la hausse plus prononcée depuis 2004.

L'évaluation de l'impact de la croissance économique sur les recettes est également liée à l'origine de la croissance. Car en raison de leur inégale taxation, les différentes composantes de l'activité économique et leur contribution à la croissance jouent un rôle déterminant. Une croissance économique tirée par la consommation des ménages est riche en recettes, alors que celle tirée par le commerce extérieur produit moins de recettes. Les simulations effectuées montrent qu'un ralentissement de la croissance de 1 point du PIB produirait des effets différenciés. Le recul des recettes serait de 0,7 point du PIB si le ralentissement est dû à la baisse de la consommation, de 0,3 point de PIB en cas de baisse de l'investissement public et très faible suite au repli des exportations. Ceci montre l'importance du rendement de la taxation liée à la demande intérieure, devenue locomotive de la croissance économique ces dernières années.

2. Les dépenses fiscales : un potentiel mobilisable

L'encouragement des activités et acteurs économiques à travers des incitations fiscales constitue l'un des instruments utilisés par les pouvoirs publics en vue d'atteindre leurs objectifs de croissance et développement. Les encouragements fiscaux se présentent sous forme de dérogations et comprennent notamment les exemptions et exonérations, partielles ou totales, les abattements et déductions au niveau de la base imposable... Il en résulte un rétrécissement de la base d'imposition du fait que des pans de l'économie ne participent pas, ou peu, au financement du budget. L'amélioration de la contribution de la croissance économique aux recettes fiscales exige une charge fiscale répartie de manière équitable entre les contribuables et les secteurs d'activité. La multiplication des exonérations et régimes fiscaux dérogatoires va donc à l'encontre de l'amélioration des moyens de financement des dépenses publiques d'autant plus que le secteur informel occupe une place importante dans le tissu économique marocain. Cette étroitesse de l'assiette fiscale justifie les efforts entrepris par le Maroc, au cours de ces dernières années, pour moderniser son système fiscal ; l'objectif étant de doter le pays d'instruments fiscaux appropriés, ce qui leur permettra de jouer pleinement leur rôle politique économique.

Afin de déterminer l'importance de ces dérogations fiscales, le Maroc procède depuis quelques années, à l'instar des pays développés, à l'estimation du manque à gagner budgétaire de ces dépenses fiscales, à l'évaluation de ces dépenses par type d'impôt et taxe, par secteur d'activité et par bénéficiaire. Ceci a permis de tirer les conclusions suivantes :

- Les dispositions fiscales dérogatoires recensées sont d'environ 405 en 2006 contre 337 mesures en 2005. Parmi les mesures dérogatoires répertoriées, 39,3% ont fait l'objet d'une évaluation budgétaire en 2006 contre 30,3% en 2005.
- Le coût de ces mesures est estimé à 21,5 milliards de dirhams en 2006, soit 4,3% du PIB dont 52% de TVA 18% pour l'IS. En 2005, le coût évalué a été de 15,5 milliards de dirhams, représentant 3,4% du PIB dont 54% imputables à la TVA et 24% à l'IS.
- Les comparaisons internationales montrent que le poids des dépenses fiscales évaluées au Maroc est comparable à celui de la France (3% du PIB) et inférieur à celui de pays comme l'Espagne et les Etats-Unis (6% du PIB), le Canada et le Royaume-Uni (15% du PIB).
- Les activités immobilières sont les premières bénéficiaires des aides indirectes, soit 17% des dépenses fiscales totales, suivies des produits agricoles et des produits de pêche avec 11% du total pour chaque catégorie de produits.
- La répartition des dépenses fiscales par bénéficiaire révèle que les entreprises s'accaparent 60% du total contre seulement 22% pour les ménages.

ENCADRE 5.2 : POSSIBILITE DE MOBILISER DES RESSOURCES SUPPLEMENTAIRES TOUT EN REDUISANT LES INEGALITES

L'importance des inégalités dans la structure des dépenses des ménages au Maroc et l'existence d'un éventail de taux de TVA (5 taux) sont les principales raisons qui ont été à l'origine de l'étude de l'équité de la TVA et son efficacité dans la politique de redistribution des revenus.

L'utilisation de la TVA comme outil redistributif repose généralement sur l'idée que la différenciation des taux permet de favoriser les ménages les plus modestes, en taxant à des taux faibles les produits consommés essentiellement par ces derniers et à des taux élevés les produits consommés par les ménages aisés. Si cette fonction de redistribution est aujourd'hui remplie au Maroc par l'impôt sur le revenu, plusieurs objections théoriques et pratiques restreignent considérablement le rôle redistributif de la TVA.

▪ **Proportionnalité de la TVA**

L'examen de la répartition du poids de la TVA payée par rapport à la consommation⁶⁴ des ménages par classe de dépense montre que cette charge n'est que légèrement progressive. Ceci permet de constater que la TVA est un impôt quasi proportionnel sur la consommation des ménages malgré la différenciation des taux. Il paraît ainsi que la TVA ne peut pas être employée comme instrument efficace de réduction des inégalités. D'où l'importance de la réforme allant vers deux taux, voire un seul.

▪ **La différenciation des taux de TVA n'est bénéfique ni pour l'Etat ni pour les redevables**

Les structures de consommation des ménages par taux ne sont pas très différenciées. Pour cette raison, le recours à des taux réduits de TVA sur certains produits est considéré comme un mode de redistribution inefficace : pour un coût budgétaire donné, la part la plus importante profite aux ménages aisés non concernés par l'objectif recherché.

Partant d'une situation de référence à un seul taux de TVA (20%), la mise en œuvre des taux de 7% et 10% se traduit par une économie de dépenses pour le quintile le plus pauvre de 272 millions de dirhams contre 1.354 millions de dirhams pour le quintile le plus riche, soit 5 fois le gain du quintile le plus pauvre. La politique de différenciation des taux de TVA n'est donc pas bénéfique aux couches défavorisées car le quintile le plus pauvre profite de seulement 8,5% des dépenses fiscales de ces deux taux. Quant à l'Etat, la perte de recettes est d'environ 3,23 milliards de dirhams alors que le coût de l'objectif social recherché ne dépasse pas 272 millions de dirhams pour le quintile le plus pauvre et 457 pour les 2 quintiles les plus pauvres. D'où la nécessité d'une refonte du système de TVA accompagnée de la politique de ciblage des populations défavorisées.

D'un autre côté, le recours aux taux de TVA à des fins redistributives pose des problèmes d'inéquité horizontale entre des ménages ayant le même revenu mais des structures de consommation différentes. L'étude effectuée par la DEPF a permis de tirer les enseignements suivants :

- La fiscalité indirecte, notamment la TVA, est quasi neutre vis-à-vis de la fonction de redistribution des revenus.
- La redistribution des revenus doit plutôt se faire en agissant sur la progressivité des impôts directs ou en accordant des transferts directs.
- L'adoption d'un taux unique de TVA permet d'assurer la neutralité et l'équité et de réduire la vulnérabilité du système de TVA aux revendications sectorielles. Il permet aussi la maîtrise des coûts de gestion aussi bien pour l'administration que pour les redevables.

⁶⁴ L'examen du poids de la TVA par rapport au revenu des ménages présente un certain biais du fait que le revenu englobe l'épargne qui croît à mesure que le revenu est élevé.

Tableau°E5.2. 1 : Estimation du manque à gagner pour l'Etat occasionné par le taux de 7% au lieu de 20%

	Classes de la dépense annuelle par personne				
	1	2	3	4	5
Manque à gagner pour l'Etat par quintile (MDH)	185,3	271,7	336,9	429,4	677,4
Manque à gagner global (MDH)	1 900,7				

Source : Direction des Etudes et des Prévisions Financières, Ministère des Finances et de la Privatisation, Maroc

Tableau E5.2.2: Estimation du manque à gagner pour l'Etat occasionné par le taux de 10% au lieu de 20%

	Classes de la dépense annuelle par personne				
	1	2	3	4	5
Manque à gagner pour l'Etat par du quintile (DH)	86,7	130,6	182,7	257,4	676,5
Manque à gagner global (MDH)	1 333,9				

Source : Direction des Etudes et des Prévisions Financières, Ministère des Finances et de la Privatisation, Maroc

2.2 Politique budgétaire : maîtrise des dépenses et amélioration de la gestion publique

Les axes stratégiques de la politique budgétaire envisagée par le Ministère s'articulent autour de la maîtrise des dépenses publiques, de l'amélioration de la gestion publique et de la modernisation du contrôle.

2.2.1 Maîtrise des dépenses publiques

Dans la perspective de consolider l'investissement public, les efforts de maîtrise des dépenses publiques se poursuivront, à moyen terme, à travers le freinage du rythme de croissance de la masse salariale, la restructuration des Etablissements et Entreprises Publics, et la poursuite des efforts de décompensation et de gestion active de la dette.

Concernant la maîtrise de la masse salariale, elle sera atteinte notamment à travers la limitation de la création des postes budgétaires aux besoins prioritaires de l'Administration, à la généralisation de la mise en place du référentiel emplois/compétences, et à l'organisation du départ volontaire à la retraite du personnel des collectivités locales et des établissements publics à caractère administratif. De même, un modèle de prévision de la masse salariale dans la fonction publique sera mis en place. Cet instrument permettra l'analyse de l'impact de la réforme de la gestion des ressources humaines et l'amélioration des outils de prévision des dépenses du personnel dans le cadre de la programmation pluriannuelle des dépenses. Ce modèle sera généralisé à tous les Ministères. Leurs ordonnateurs seront responsabilisés quant à la gestion des crédits du personnel.

Par ailleurs, la recherche d'une meilleure allocation des dépenses publiques devrait limiter davantage les transferts de l'Etat aux entreprises et établissements publics, à travers notamment la poursuite de leur restructuration et l'amélioration de leurs situations économique et financière.

Dans le cadre de la gestion active de la dette, le Ministère poursuivra la mise en œuvre des actions relatives à la maîtrise de la dette publique, la mobilisation des financements concessionnels extérieurs en faveur des réformes et des projets prioritaires (Habitat, Routes, assainissement liquide et solide, Santé, Eau, Education...). En outre, le Ministère procédera à la dynamisation de la gestion active de la dette intérieure et à l'optimisation de la gestion de la Trésorerie Publique en recourant à la modernisation du marché des valeurs du Trésor. Dans ce cadre, les actions prévues concernent notamment l'élargissement du champ d'intervention du Trésor au marché monétaire.

2.2.2 Modernisation de la gestion des deniers publics

Le Maroc prévoit la généralisation de la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats à travers notamment le déploiement du dispositif de globalisation des crédits, le perfectionnement des indicateurs de performance et l'élaboration d'un rapport sur l'évaluation des performances du budget. Par ailleurs, la déconcentration sera renforcée par la mise en place de procédures budgétaires et de contrôle des dépenses plus appropriées, et la consolidation de la contractualisation des relations entre les administrations centrales et leurs services déconcentrés sera renforcée.

La mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats sera appuyée par la généralisation du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) à l'ensemble des Ministères. Ce dernier permettra de mettre en cohérence les politiques sectorielles avec les objectifs de viabilité du cadre macro-économique, de maîtriser le déficit budgétaire et d'assurer une meilleure allocation des ressources en fonction des priorités arrêtées par les pouvoirs publics marocains. Cette approche budgétaire sera renforcée également par la généralisation de la gestion intégrée des dépenses (GID) visant l'optimisation du processus d'exécution de la dépense publique.

2.3 Modernisation du contrôle

En vue de répondre aux exigences de la simplification des procédures du contrôle, de réduction de son coût et de flexibilité et de fluidité dans l'exécution de la dépense publique, la modernisation du contrôle de la dépense publique sera axée sur la mise en place d'une vision intégrée du contrôle, l'accompagnement de la réforme de la fiscalité locale et la consolidation de la transparence.

Concernant la réforme du contrôle, initiée en 2006 par le rapprochement des missions de la TGR et du CED, elle sera poursuivie en vue de garantir une meilleure adaptation de la fonction de contrôle à travers l'allègement du contrôle de conformité et le renforcement du contrôle de performance. Les actions prévues dans ce cadre concernent la concrétisation du principe de l'interlocuteur unique des ordonnateurs, la mise en œuvre du contrôle modulaire de la dépense et la refonte totale du processus et des systèmes d'information. Au niveau des entreprises et établissements publics, il sera procédé au parachèvement de la réforme du contrôle financier de l'Etat, le développement d'un système de contrôle de gestion basé sur des indicateurs de performance et la préparation d'un référentiel pour la bonne gouvernance. Les efforts de consolidation des comptes des différentes entités publiques seront également poursuivis.

En matière de consolidation de la transparence, il sera procédé à la généralisation de l'obligation de la reddition des comptes. Cette réforme tiendra compte de l'évolution des rôles des acteurs, de l'articulation entre les contrôles internes au niveau des services ordonnateurs et les contrôles externes par les Inspections Générales des Ministères ainsi que du contrôle a posteriori exercé par l'Inspection Générale des Finances et la Cour des Comptes. Par ailleurs, des outils de contrôle de gestion des ressources, permettant d'assurer le respect des objectifs fixés par les pouvoirs publics et les orientations adoptées seront mis en place.

2.4 Poursuite de la politique de privatisation et partenariat public-privé

En matière de privatisation, le désengagement de l'Etat de certaines activités au profit des opérateurs privés sera poursuivi que ce soit en termes de privatisation ou de gestion déléguée. Le plan d'action à moyen terme cherche à identifier de nouvelles niches de privatisation, d'ouverture de capital et de gestion déléguée de services publics et ce, en relation avec les libéralisations sectorielles.

Dans ce cadre, la privatisation ou l'ouverture de capital des entreprises exerçant dans les secteurs concurrentiels comme les ports, les transports terrestre et aérien, les phosphates et l'habitat seront entreprises. De même, il sera procédé à la généralisation de la gestion déléguée dans les services de transport urbain, de distribution de l'eau, de l'électricité, de l'assainissement et de l'eau d'irrigation. Dans le cadre du partenariat Public-Privé agricole et agro-industriel, la deuxième tranche de partenariat sur les terres agricoles gérées par SODEA et SOGETA est lancée, et un comité ad hoc responsable du suivi et de l'évaluation des partenariats conclus en la matière sera créé.

3 Perspectives économiques et financières à moyen terme

Les perspectives de l'économie mondiale augurent d'une amélioration plus importante des équilibres macroéconomiques grâce à un environnement international favorable et de la poursuite des réformes structurelles et sectorielles dont les fruits ont commencé déjà à se faire sentir, particulièrement en termes de créations de richesses et d'emplois d'une part, et d'amélioration des indicateurs de l'économie nationale et du bien être des populations d'autre part. L'élaboration du cadre macro-économique à moyen terme est basée sur les perspectives de clôture de l'année 2007 et sur un certain nombre d'hypothèses liées à l'environnement national et international.

3.1 Perspectives du contexte international et national

L'activité économique mondiale devrait se renforcer et continuerait d'être tirée par la vigueur de la croissance économique aux Etats-Unis et en Chine, par le redressement de l'activité au Japon et par la vigueur de la croissance économique dans la zone euro. De même, le commerce mondial devrait connaître un développement soutenu suite à l'évolution notable des échanges commerciaux dans les économies avancées et dans les pays émergents et en développement.

Les perspectives du commerce extérieur national des biens et services devraient être confortées à l'avenir sous l'effet notamment de la poursuite de la mise en œuvre de la déclaration d'Agadir, la poursuite de la simplification et de la baisse du tarif douanier, et des retombées positives attendues des accords d'association et de libre échange qui contribuent déjà au renforcement des exportations marocaines en élargissant ses opportunités d'affaires et en réduisant ses coûts d'approvisionnement. Les échanges extérieurs devraient bénéficier également du renforcement des dynamiques touristique et

industrielle qui devraient conforter la place du tourisme en tant que premier pourvoyeur des recettes en devises et de la maturation des programmes inscrits dans le cadre du Plan «Emergence» et du développement de nouvelles niches d'exportation.

Le cadre macro-économique, tient compte également de l'hypothèse relative au prix moyen du pétrole brut, qui devrait se maintenir sur le marché mondial autour de 60\$ le baril et des du cours des phosphates à 42 \$ la tonne, avec une conjoncture relativement favorable pour les exportations des dérivés des phosphates en lien avec les chantiers de partenariat en cours.

Concernant l'environnement national, l'hypothèse retenue pour la production céréalière est une campagne annuelle moyenne de 60 millions de quintaux. L'activité économique nationale devrait bénéficier également de la poursuite des réformes sectorielles et structurelles, en vue de renforcer les structures productives de l'économie nationale et de réunir les conditions d'une plus grande intégration à l'économie mondiale.

3.2 Projections économiques à moyen terme

Sur la base des perspectives nationales et internationales susmentionnées, l'activité économique nationale devrait bénéficier d'un environnement mondial porteur, de la poursuite des actions et réformes et des mesures prises en faveur de l'initiative privée, du dynamisme de la demande intérieure et de l'expansion soutenue des activités productives, notamment suite à une politique volontariste visant la consolidation de la relance à travers la poursuite des réformes structurelles et des stratégies sectorielles. Les activités productives nationales profiteraient aussi de la demande étrangère en produits nationaux et de l'amélioration de l'offre exportable.

Ainsi, le PIB s'accroîtrait de 5,6% en termes réels. Cette consolidation de l'activité économique trouverait son origine essentiellement dans la progression des activités non agricoles de 5,7%. Concernant le secteur primaire, sa valeur ajoutée croîtrait de 4,6%, suite au bon comportement des activités de l'élevage et des cultures industrielles et maraîchères, et aux retombées positives des équipements hydro-agricoles et des techniques modernes d'irrigation.

Au niveau de la demande, la consommation des ménages, à prix courants, continuerait à tirer la croissance économique avec une progression de 7,7% en moyenne annuelle. Ce dynamisme serait impulsé notamment par la consolidation du marché du travail, par l'amélioration des revenus des ménages, par le renforcement des transferts des Marocains Résidant à l'Etranger et par la préservation du pouvoir d'achat des ménages, favorisée par la maîtrise de l'inflation.

Concernant l'investissement, son rythme de croissance (à prix courants) devrait poursuivre sa tendance haussière permettant de porter le taux d'investissement à 33,5% du PIB à moyen terme au lieu d'environ 28,5% en 2006. Cette augmentation proviendrait essentiellement de la poursuite d'une tendance forte des investissements aussi bien publics que privés. La hausse des investissements serait impulsée également par les flux d'investissements étrangers suite aux importants efforts déployés pour attirer davantage de capitaux étrangers. Ces perspectives seraient, par ailleurs, favorisées par le maintien de l'épargne nationale brute à un niveau suffisamment élevé, soit 36% du PIB contre 32% en 2006.

En matière d'échanges extérieurs, malgré la persistance du déficit commercial qui serait de 17,7% du PIB à moyen terme contre 16,3% du PIB en 2006, le solde du compte courant resterait excédentaire

autour de 3% du PIB en moyenne (2,5% du PIB en fin de période). Cette situation serait consécutive à la consolidation des exportations de services, et surtout des recettes voyages, en lien avec le bon comportement du secteur touristique.

Par ailleurs, en liaison avec le dynamisme de la demande mondiale adressée au Maroc, et compte tenu des opportunités offertes par les accords d'association et de libre échange, le rythme annuel de l'évolution des exportations devrait s'établir à 9,7%. Cette progression serait tirée essentiellement par les exportations des produits manufacturés qui devraient enregistrer un accroissement annuel moyen de 10,4% grâce principalement à la poursuite de la bonne performance des ventes des produits électroniques et à la dynamisation des exportations du textile et habillement.

Du côté des importations globales de biens, elles augmenteraient, à moyen terme, à un rythme annuel moyen de 9,4%. Hors énergie et lubrifiants, cet accroissement serait de 10,9% et recouvre notamment une augmentation de 12,1% des achats des biens d'équipement et de 14% des demi produits, en lien avec l'amélioration projetée des activités non agricoles.

Le maintien, sur la période de projection, des prix du pétrole et des matières premières importées à des niveaux stables ne devrait pas se traduire par une inflation importée notable. En outre, la poursuite d'une politique monétaire accommodante et la mise en place d'un système de change moderne, la maîtrise du déficit budgétaire et des coûts des facteurs pourraient maintenir l'inflation à un niveau comparable à celui de nos partenaires. Ceci devrait favoriser la préservation du pouvoir d'achat des ménages et renforcer la compétitivité de l'économie nationale.

3.3 Perspectives des finances publiques

Les projections des finances publiques à moyen terme reflètent le prolongement des tendances récentes tout en prenant en considération les effets des mesures et actions déjà en cours ou programmées. Elles font ressortir une amélioration continue de l'épargne publique et le maintien du déficit global inférieur à 3% malgré le développement notable des dépenses d'investissement en termes de PIB et la baisse régulière de la pression fiscale qui se situerait autour de 20%.

3.3.1 Evolution des recettes

Le développement des recettes serait attribuable au bon comportement des recettes fiscales, principalement de la fiscalité directe dont la part dans le PIB sera stabilisée autour de 8,5%.

Concernant les recettes de la fiscalité indirecte au sens large (TVA, TIC, DD, DET), elles évolueraient à un rythme moindre que celui des impôts directs en raison de l'évolution modérée des taxes intérieures de consommation et des effets de l'ouverture sur les recettes douanières. Ces dernières enregistreraient un manque à gagner de près de 0,2 point du PIB/an pour représenter environ 1,3 point du PIB à moyen terme.

En matière de recettes non fiscales, elles continueraient de croître régulièrement, en particulier les recettes des monopoles, en rapport avec l'assainissement des situations économiques et financières des Etablissements et Entreprises Publics. Toutefois leur part dans les recettes totales et dans le PIB accuserait une légère baisse, alors que la part des recettes des privatisations deviendrait de plus en plus marginale dans les recettes totales.

3.3.2 Evolution des dépenses

Concernant les dépenses publiques, elles évolueraient à un rythme nettement inférieur à celui du PIB. Conformément à la tendance engagée, l'effort de l'Etat en matière de réduction des dépenses ordinaires sera particulièrement important sur la durée considérée et se traduirait par une économie de près de 3 points du PIB. Cette évolution prévisionnelle tient compte de la croissance moyenne des dépenses du personnel de 4% par an. Ainsi, leur poids par rapport au PIB se situerait à moins de 9% à moyen terme.

Concernant les dépenses des autres biens et services, elles seraient en hausse de 8% par an. En revanche, la charge nette de compensation continuera à peser lourdement sur le budget essentiellement à cause de la subvention du gaz butane et de la non application totale de l'indexation de produits pétroliers.

Le rapprochement des recettes et des dépenses ordinaires permet de dégager une épargne publique de plus en plus importante, de sorte qu'elle représenterait 44% de dépenses d'investissement à l'horizon 2012.

En perspective d'accompagnement des réformes structurelles et des politiques sectorielles, l'effort de l'Etat en matière d'investissement serait de plus en plus conséquent. Ce dernier connaîtrait ainsi une hausse régulière et passerait de l'équivalent de 3,8% du PIB en 2006 à 5% en 2012. Compte tenu de ces efforts d'investissements, l'ensemble de ces évolutions donnerait lieu à une situation où le déficit global demeurerait maîtrisé, car il serait d'environ 2,8% du PIB en moyenne et à l'horizon 2012.

En outre, le calcul du solde primaire permet de montrer que la situation des finances publiques connaîtrait une amélioration significative au cours des prochaines années. En effet, ce solde est en moyenne équilibré sur la période de projection. Ceci montre qu'en dehors des intérêts de la dette qui découlent des engagements financiers passés, les politiques fiscale et budgétaire qui seront poursuivies continueraient à assainir la situation des finances publiques. Cet indicateur constitue un facteur essentiel de la soutenabilité des finances de l'Etat au cours des prochaines années dans la mesure où le taux d'intérêt réel est inférieur au taux de croissance économique. Autrement, la contrainte de la dette publique nécessiterait des excédents primaires futurs conséquents.

Cette amélioration de la situation des finances publiques à moyen terme pourrait être plus marquée à travers le dégagement de marges supplémentaires. Dans ce sens, l'Etat poursuivra la mise en œuvre des réformes, particulièrement en matière de politique financière.

3.3.3 Dynamique du taux d'endettement

La réduction du taux d'endettement constitue une étape nécessaire pour contribuer à absorber l'impact des différents chocs exogènes sur les finances publiques. Au-delà de la maîtrise du déficit budgétaire, assurée par le relèvement de la croissance et la maîtrise des dépenses, la réduction du taux d'endettement passe également par la contribution d'autres facteurs. Il s'agit notamment de la capacité de gestion de la dette, des caractéristiques de l'encours de la dette et du marché des titres d'emprunt.

**ENCADRE 5.3 : POSSIBILITE D'ELARGISSEMENT DE L'ESPACE BUDGETAIRE
SANS COMPROMETTRE LA SOUTENABILITE DES FINANCES PUBLIQUES**

L'encours de la dette directe du Trésor se situe sur une courbe descendante depuis 1993. Car il a été ramené de 66,8% du PIB en 1998 à 57% en 2006. En 2005, un fléchissement de tendance a été observé en raison d'événements conjoncturels qui ont marqué les finances publiques dans leur ensemble. Cependant, certains facteurs qui paraissaient être passagers ont perduré, à l'instar de la facture pétrolière. Ces facteurs se sont traduits par le gonflement du stock de la dette qui a représenté 62,6% du PIB en 2005 au lieu de 58,9% en 2004.

Cette évolution de la dette, contrairement à ce qu'elle pourrait susciter comme inquiétudes, n'a pas exercé d'effets d'éviction notable et n'a pas eu de retombées négatives sur le comportement des ménages. En effet, les faits constatés sur une période suffisamment longue montrent que, contrairement à certaines économies au niveau international, où la hausse de la dette intérieure s'accompagne généralement d'une hausse des taux d'intérêt, ces effets n'ont pas eu lieu pour l'économie marocaine, en raison essentiellement d'une évolution positive des fondamentaux de l'économie, de la surliquidité et de la détente des taux d'intérêt et ce, outre la gestion active de cette dette.

Par ailleurs, la dette intérieure en 2005 est détenue à hauteur de 29% par les banques et de 30% et 19% respectivement par les compagnies d'assurances et les OPCVM. Les 22% restants sont détenus à parts égales (11%) par la CDG et les autres institutionnels. Le portefeuille des bons du Trésor et fonds d'Etat a représenté en moyenne au cours des dernières années 20% de l'actif total des banques contre 60% pour les crédits à l'économie. Cette structure des emplois des banques montre que le Trésor est loin d'exercer un effet d'éviction perceptible sur le secteur privé. De plus, il ressort des résultats des enquêtes sur la structure financière des entreprises au Maroc que l'autofinancement couvre une part de plus en plus grande de l'investissement.

Par ailleurs, si durant la période 1998-2002 un excédent primaire moyen d'environ 1,9% du PIB était nécessaire pour laisser inchangé le ratio dette/PIB, au cours de la période 2003-2006, un déficit primaire d'environ 0,5% du PIB était suffisant pour parvenir au même résultat. Il en est résulté un desserrement de plus en plus important de la contrainte budgétaire de l'Etat, car le déficit budgétaire soutenable a été de l'ordre de 3,9% du PIB entre 2003 et 2006 contre 2,4% du PIB sur la période 1998-2002.

En dépit de l'effort de plus en plus important de l'Etat en matière d'investissement en perspective d'accompagnement des réformes structurelles et des politiques sectorielles, la maîtrise des flux de financement permettrait de poursuivre la tendance baissière du taux d'endettement direct du Trésor qui ne dépasserait pas 52,5% du PIB en 2012.

Pour mettre en relief les marges de manœuvre en matière de soutenabilité de la politique budgétaire, des simulations ont été effectuées, sur une période de moyen terme, en vue d'apprécier la robustesse des résultats moyennant une analyse de sensibilité qui s'appuie sur les fluctuations des différents déterminants du taux d'endettement. Ces simulations ne prennent pas en compte l'impact des opérations de rachat de titres avant échéance dans le cadre de la gestion active de la dette.

Même avec un taux annuel moyen de croissance du PIB nominal de 5,2% qui est inférieur au coût de la dette intérieure de 0,8 point, il est possible de réduire le taux d'endettement direct du Trésor d'environ 0,9 point/an grâce à un solde primaire supérieur à celui qui permet la stabilisation de la dette. Ainsi, à moyen terme, le taux d'endettement se situerait à 52,5% du PIB et la dette publique serait placée, par conséquent, sur une trajectoire soutenable.

En présence d'un taux moyen de croissance de l'économie qui baisserait de 1% par rapport au scénario de référence, suite à la survenance d'un choc, le taux d'endettement augmenterait de près de 1 point du PIB pour se situer à plus de 55,2% du PIB à moyen terme.

Dans un second cas, il a été envisagé une baisse du solde primaire par rapport au scénario de référence. La charge d'intérêts progresserait de façon continue, entraînant ainsi un creusement du déficit global et une remontée du ratio d'endettement pour atteindre 57,5% à moyen terme.

Ses simulations montrent que le Maroc dispose d'un espace budgétaire de plus en plus important comme en témoigne la meilleure résistance des finances publiques aux différents chocs exogènes.

Conclusion du chapitre 5

Les autorités marocaines sont engagées dans une politique d'élargissement à moyen terme de l'espace budgétaire à travers deux instruments essentiels.

- Réduction des distorsions fiscales tout en renforçant le niveau des ressources publiques. A cet égard, le niveau de mobilisation des ressources publiques atteint en 2006 paraît correspondre à une exploitation optimale de l'espace de recettes fiscales mais il convient de préserver *a minima* le niveau de ressources publiques ainsi atteint tout en poursuivant la politique d'amélioration de la structure du prélèvement fiscal. Cette amélioration se fera à travers diverses mesures de réforme fiscale, dont une des plus cruciales est de poursuivre la modernisation en cours de la TVA.
- Maîtrise du niveau des dépenses publiques qu'il s'agisse notamment des dépenses en personnel ou des dépenses au titre de la dette. L'effort d'élargissement de l'espace budgétaire sur la composante dépenses publiques devrait provenir d'une forte amélioration de leur efficacité. Une gestion et un contrôle modernes des dépenses publiques axés sur une gestion de résultat et reposant sur l'utilisation d'instrument tels que le Cadre de Dépenses à Moyen Terme et la Gestion Intégrée des dépenses sont déjà appliqués pour atteindre cet objectif.

Les projections économiques à moyen terme mettent en évidence les perspectives favorables d'une telle orientation de la politique économique fondée sur un élargissement de l'espace budgétaire et faisant appel à une procédure d'optimisation entre les différentes composantes de cet espace.

Bibliographie et références

Références générales

Alesina A.; A. Drazen (1991) "Why are Stabilizations Delayed?" *American Economic Review*, 81, December, pp. 1170-88.

Chambas *et alii* (2006) *Evaluation de l'espace budgétaire des pays en développement. Document conceptuel*, CERDI-PNUD.

Drazen A. (1996) "The Political Economy of Delayed Reform" *Policy Reform*, 1, pp. 25-46.

Drazen A.; V. Grilli (1993) "The Benefit of Crises for Economic Reforms?" *American Economic Review*, 83, June, pp. 598-607.

Easterly W., L. Serven eds (2003) *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public deficits, and Growth In Latin America*, Stanford University Press and World Bank.

Emran M.S. and J.E. Stiglitz, (2005) "On Selective Indirect Tax Reform in Developing Countries", *Journal of Public Economics*, 89(4), 599-623.

Fernandez R., D. Rodrik (1991) "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty" *American Economic Review*, 81, n°5, pp. 1146-55.

Laban R., F. and Sturzenegger (1994) "Distributional Conflicts, Financial Adaptation and Delayed Stabilisation" *Economics and Politics*

Shi M. J. Svensson (2002) "Political Budget Cycles in Developed and Developing Countries"

World Bank (2006) *Fiscal Policy for Growth and Development: an Interim Report*, Back Ground Report for the Development Committee, DC 20006-0003, April.

Références spécifiques au Maroc

AFD (2005) « Financer les investissements des villes des pays en développement » *Notes et documents*, n°24, décembre.

Agence de Développement Social Projet Arganier « *Appui à l'amélioration de la situation de l'emploi de la femme rurale et gestion durable de l'Arganeraie dans le Sud Ouest du Maroc* »

Agence de Développement Social 2006 « *Tous pour un développement durable* »

Audigroup (2005) *Evaluation des projets financés par l'Agence de Développement Social*, Rapport détaillé et rapport de synthèse.

Bank al Maghrib (2004) *Rapport annuel présenté à sa Majesté le Roi*

Bank al Maghrib *Rapport trimestriel*, divers numéros

Banque Mondiale (2005) *Projet d'appui à l'Agence de Développement Social ADS Mission de suivi. Aide mémoire*, 5-9 septembre.

Banque mondiale (2003) *Rapport No. 26153-MOR, Rapport d'achèvement de prêt pour un montant de 70 millions de \$ US au FEC pour un deuxième projet de financement municipal*

Banque mondiale (2006) *Rapport No. 33466-MOR, BIRD Descriptif du programme pour un deuxième prêt à l'appui des politiques de développement pour la réforme de l'administration publique d'un montant de 98,6 millions d'Euros au Royaume du Maroc*

Banque Mondiale *Etude sur le financement des collectivités territoriales marocaines et la réforme de la fiscalité locale* Rapport préliminaire

Banque Mondiale Keibo Kubota "Fiscal Constraints, Collection Costs and Trade Policies" *Policy Research Working Paper 2366*

Banque Mondiale (2003) *Etude d'évaluation de la gestion des finances publiques*

Banque mondiale (2002) *Rapport sur le respect des normes et codes*

Banque Mondiale (2001) *Analyse des dépenses publiques*

Banque mondiale FMI (2006) *Fiscal Policy for Growth and Development. An Interim Report*

Banque Mondiale 2005 *La performance macroéconomique et sectorielle des politiques du logement dans les pays de la région MENA : une étude comparative*

Bulletin Officiel 5400 2 mars 2006 Statut de la Bank Al Maghrib

CGEM Commission Entreprise et Proximité Sociale , RESAQ Réseau des Associations de Quartier du Grand Casablanca Deuxième forum Entreprises Associations *Catalogue des projets 2005*

CGEM Commission Entreprise et Proximité Sociale , RESAQ Réseau Al Amal d'Al Hoceima Deuxième forum Entreprises Associations (2005) *Catalogue des projets*

Cherkaoui Mouna (2001) *Institutional Reform and Efficiency of the Budget Process: A case Study of Morocco* Université Mohamed V Rabat

Comité Directeur 50ans de développement humain et perspectives 2025 (2006) *L'avenir se construit et le meilleur est possible* Document de synthèse du Rapport Général

Dahri Mohamed 2005 *Le financement du développement local au Maroc . Comment améliorer le rôle des collectivités territoriales ?* CEFEB

FMI (2005) *Morocco: Report on Observance of Standards and Codes- Fiscal Transparency Module, Country Report N° 05/298*

Fonds d'Équipement Communal (2002) Rapport annuel

GPBM Ressources et emplois des banques et document de présentation

GRET (2005) Analyse du rôle de l'ADS

Groupement Professionnel des Banques du Maroc (2005) *Convention de partenariat entre le GPBM et la fédération Nationale des PME-PMI.*

Haut Commissariat au Plan (2005) *Pauvreté développement humain et développement social au Maroc* Données cartographiques et statistiques

MFP-UNIFEM (2006) *Estimation des coûts de mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le Développement 'gendérisés' au Maroc* (Nalini Burn, Abdesselam Fazouane et Nouzha Lamrani consultants)

UNIFEM *La gendérisation du budget local* Document de synthèse

Haut Commissariat au Plan (2005) *Objectifs du Millénaire pour le Développement* Rapport National

Ministre des Finances et de la Privatisation (2005) Conférence de Presse de Monsieur le Ministre février

Ministère des finances et de la privatisation (2006) *Projet Loi de Finances pour l'année budgétaire*, Rapport économique et financier

Ministère des finances et de la privatisation (2006) *Loi de Finances pour l'année budgétaire 2006*, Indicateurs chiffrés

Ministère des finances et de la privatisation (2006) *Note de présentation du projet Loi de Finances pour l'année budgétaire*

Ministère des finances et de la privatisation (2005) *Rapport sur la dépense fiscale* annexé à la Loi de Finances 2006

Ministère des finances et de la privatisation Direction du Trésor et des finances Extérieures (2006) *Rapport sur l'évolution de la dette intérieure en 2005*

Ministère des Finances et de la Privatisation Direction des Etudes et des Prévisions financières 2006 *Tableau de bord social*

Ministère des Finances et de la Privatisation Direction du Budget et UNIFEM 2005 *Guide de la réforme budgétaire*

Ministère des Finances et de la Privatisation Direction du Budget et UNIFEM 2005 *Guide de la réforme budgétaire. La nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats et intégrant la dimension genre. (CDROM)*

Ministère de l'Intérieur, Direction des Collectivités locales. *Charte Communale*, 2^o édition

Ministère de l'Intérieur, Direction des Collectivités locales. *Organisation de la région*, 2^o édition.

Ministère de l'Intérieur, Direction des Collectivités locales. Organisation des Collectivités Préfectorales et Provinciales, 2^e édition.

PNUD Maroc (2006) *Rapport de développement Humain. Femmes et dynamiques du développement*

PNUD (2005) *Objectifs du Millénaire pour le Développement Rapport*

PNUD Comité Directeur du rapport 50 ans de développement humain *L'avenir se construit et le meilleur est possible*. Document de synthèse du rapport général

Royaume du Maroc Bulletin officiel 2 mars 2006 N° 5400 *Statut de la Bank el Maghrib*

SCET Urba-Sytems *Etude sur le financement des collectivités territoriales marocaines et la réforme de la fiscalité locale ? Synthèse stratégique*. Etude réalisée pour la Banque Mondiale

SCET Urba-Sytems *Etude sur le financement des collectivités territoriales marocaines et la réforme de la fiscalité locale ? Rapport provisoire*. Etude réalisée pour la Banque Mondiale

Walle van de Dominique (2004) "Do Basic Services and Poverty Programs Reach Morocco's Poor?" Banque Mondiale *Discussion Paper*

Annexe III Liste des personnes rencontrées

Direction de la Prévision et des Etudes Financières

Chafiki Mohamed – Directeur

El Ghrib Abdelkader – Chef de la Division des Etudes et de l’Evaluation des Impacts

Jalal Hind, Inspecteur Divisionnaire, Chef de la Division de l’Environnement National et International.

Agence de Développement Social

Najib Guedira Mohamed, Directeur

Benkiran Ali Chef du Département des Activités Génératrices de Revenus

Bank Al Maghrib

Faouzi Abdellatif, Directeur Général

Afi Abdelhamid, Directeur des Etudes et des Relations internationales,

Boutahar Lahcen, Adjoint du Responsable de la Direction et des Affaires Internationales

Direction du Budget, Ministère des finances et de la Privatisation

Tazi Samir Mohamed, Adjoint au Directeur du Budget

Haddad Mohamed, Chef de la Division de la Réforme Budgétaire et du Suivi de l’exécution du Budget

Senouci Saif.eddine, Chef du Service de la santé et du développement social

Direction des Collectivités locales, Ministère de l’Intérieur

Guezzar Abdelrhani, Gouverneur-Directeur

Balafrej Sanaâ., Chargée de Mission

Direction du Trésor, Ministère des finances et de la Privatisation

Hajoub Ahmed Chef de la Division des Opérations du Trésor

Direction Générale des Impôts et des Domaines, Ministère des finances et de la Privatisation

Bensouda Nouredine , Directeur Général

Baina Amine. Chef de division

Benani Abdellatif, Chef Direction Législation

Bouchareb Mohamed, Chef de division

Jellouli Nawal , Chef de Service

Katir El Hassane, Chef de Service

Kettani Ibrahim Directeur de la Législation

Naciri Darai Abdelouahab, Chef de Service

Tazi Ahmed, Directeur du Contrôle Fiscal

Fonds d'Équipement Communal (FEC)

Alem Réda, Directeur du Développement,

Confédération Générale des Employeurs Marocains (CGEM)

Slaoui Omar, Président Directeur Général, SMADIA

Groupement Professionnel des Banques du Maroc (GPBM)

Chaibainou El Hadi, Directeur Général, GPBM

Jerrari Said Chargé de mission

Trésorerie Générale du Royaume, Ministère des finances et de la Privatisation

Lmimouni Mimoun, Directeur de la Comptabilité Publique et de la Décentralisation

Université

Berrada Mohamed, Président de la Fondation du Centre de Recherches Juridiques Economiques et Sociales – Université Hassan Aïn Chock – Casablanca

El Bachir Kouhlani – Vice président du Centre et Directeur de l'Enseignement Supérieur.

Partenaires au développement

Agence Française de Développement

Discour Matthieu , Chargé de mission

PNUD

Helle Yvonne – Représentant Résident Adjointe

Badri Tajeddine Chargé de programme au PNUD - Rabat

Union Européenne

Laurent Martial– Chargé de projets et programmes – Délégation de la commission européenne au Maroc

USAID

Lenaghan Thomas, Directeur Adjoint du Projet Amélioration du Climat des Affaires au Maroc