

Loi de Finances 2012, Budget pour 2012-2022

Cap Démocratie Maroc

3 octobre 2012

Grandes Lignes, *Executive Summary*

L'association Capdéma, désireuse de contribuer au débat autour des finances publiques, récemment initié suite aux démarches engagées par le gouvernement du Royaume du Maroc auprès du Fond Monétaire International pour bénéficier de la ligne de crédit de précaution et de liquidité (*Precautionary and Liquidity Line - PLL*) et des spéculations sur un possible emprunt contracté auprès des marchés de capitaux internationaux, le second depuis Septembre-Octobre 2010.

En termes de croissance du revenu national, nos objectifs sont sensiblement moins élevés que ceux du gouvernement. D'une part parce que nous prévoyons un recours à l'emprunt beaucoup plus réduit (limitant ainsi l'impact négatif sur l'économie), d'autre part parce que nos prévisions de croissance sont moins optimistes (ou, de notre point de vue, plus raisonnables) que celles du gouvernement. Ainsi, nous prévoyons 5.5% de croissance sur 10 ans (au lieu de 5 ans prévus), et 4.6% de déficit en 2016 (contre 3% promis). Le Budget Capdéma vise à combattre les situations de rente tout en proposant une réforme stratégique complète, qui se fixe des objectifs et se donne les moyens de les atteindre. Notre proposition se décline en quatre axes majeurs :

Déficit Budgétaire : Objectifs pour 2016 et 2022

Suivant les hypothèses de projection du taux de croissance pour la décennie à venir, nos projections de réduction du déficit, ainsi que la maîtrise de la consommation des administrations publiques sont au centre de nos préoccupations ; la limite des dépenses impliquant nécessairement une réflexion sérieuse quant aux aménagements envisagés pour les recettes fiscales et autres.

La relative modestie des projections de notre proposition pour la période 2012-2016 en comparaison aux promesses gouvernementales tient en deux points : premièrement, le Budget Capdéma se restreint considérablement dans les recettes d'emprunts - et ce pour éviter les répercussions de l'effet d'éviction sur l'ensemble de l'économie. deuxièmement, les projections de croissance du PIB sont sensiblement différentes, essentiellement parce que notre proposition de Budget prend en considération la volatilité du PIB, contrairement aux chiffres du gouvernement (5.5% de croissance sur 10 ans au lieu de 5 ans prévus par le

gouvernement, 4.6% de déficit par rapport au PIB en 2016, contre 3% promis par le programme gouvernemental)

Réforme Fiscale

La réforme que nous proposons se résume à deux grandes idées. *Primo*, l'élimination des exemptions socialement injustifiées (dont celle du secteur agricole) *secundo*, la réorganisation du système fiscal autour de 4 impôts principaux. Le système que nous proposons sera plus simple. En prenant en compte la distribution statistique des contribuables, il augmentera la recette globale de l'Etat tout en réduisant la pression fiscale sur les individus (de 3,700 dirhams par ménage en moyenne, selon nos calculs.)

Réforme de la Caisse de Compensation

Tel qu'il fonctionne actuellement, le mécanisme de soutien des prix des denrées de base est un gouffre financier pour l'Etat, sans profiter exclusivement à ceux qui en ont besoin. Nous proposons le remplacement du principe de compensation par celui d'aide directe aux ménages. L'Etat fera ainsi des économies substantielles (25 milliards de dépenses plutôt que les 46 prévus), tout en réalisant son objectif initial de justice sociale, et même en l'optimisant : une réduction des dépenses de compensation à 25 Milliards de dirhams pour 2012 (contre les 46.5 Milliards prévus pour le Budget gouvernemental de 2012) et une injection directe d'aides d'un montant de 18,000 dhs annuels à près de 3.4 Millions de ménages en dessous de la médiane.

Réformes institutionnelles

Conformément à son approche démocratique, Capdema propose enfin de soumettre les réformes proposées ci-dessus au contrôle du parlement, c'est-à-dire de la souveraineté populaire. Pour rééquilibrer les pouvoirs législatif et exécutif sans pour autant réécrire la Constitution (ce n'est pas le propos de ce document) nous proposons de renforcer la commission de finances du Parlement par un apport en contre-expertise solide et permanent.

Introduction

Role citoyen de l'association

Cette proposition de Budget Alternatif, chiffré et documenté sur la base de statistiques libre d'accès et publiques, et un exemple des différentes actions ¹ engagées par l'Association Cap Démocratie Maroc. Le débat engagé plutôt dans l'année sur la décision du gouvernement nouvellement institué (Gouvernement Benkirane), d'introduire un nouveau projet de Loi de Finances, en lieu et place du projet déposé par le gouvernement précédent (Gouvernement El Fassi) ce qui a donné l'occasion de suivre les débats générés sur tel ou tel aspect des finances publiques. Plus particulièrement, la décision de reporter *sine die* des réformes fiscales, et de se suffire de réaménager les propositions évoquées dans le projet précédent.

De plus, et de l'aveu même du Chef du Gouvernement, certains points du programme gouvernemental, notamment l'objectif de réduire le déficit budgétaire à 3% du PIB d'ici 2016. Lequel objectif vient d'être complété par la récente correspondance entre le Gouvernement et le FMI, incluant un memorandum adressé par le premier décrivant le détail des mesures prévues pour consolider le Budget Général de l'Etat, incluant une réduction progressive du déficit en pourcentage du PIB de 6.1% en 2012, puis 5.3% en 2013, jusqu'à moins de 3% en 2017. Le gouvernement a bien proposé des mesures d'économie et d'efficience en gestion des dépenses, mais les montants évoqués sont sans aucune mesure avec les montants théoriques invoqués en réduction du déficit.

L'Association Capdéma cherche, à travers ce document, à proposer une critique raisonnée et documentée des orientations du Budget pour 2012, ainsi que des mesures anticipées tout au long de la présente législature. Nous nous proposons même de produire notre propre vision de l'état des Finances Publiques pour la prochaine décennie, car nous sommes convaincus que la meilleure gestion des ressources du Trésor Public est celle la plus apte à présenter une projection à long terme, présentant dans le détail le plus exhaustif possible les implications des orientations introduites dans le projet actuel.

Fiscalité et Finances Publiques, intérêt de tout un chacun

Nous sommes, en plus d'être citoyens, des contribuables au trésor, de par nos activités quotidiennes, même pour ceux qui ne sont pas insérés dans la vie active. Les impôts et taxes collectées auprès de tout un chacun sont utilisées pour financer les diverses dépenses du budget, et les emprunts contractés par le Trésor Public, surtout ceux contractés auprès d'institutions étrangères, sont garantis par un collatéral représenté par le somme des capacités productives des contribuables marocains, et ensuite l'intérêt et le principal de la dette publique est également remboursé par le contribuable marocain, fût-il personne morale ou physique.

1. disponibles sur le site <http://capdema.org>

L'organisation institutionnelle de la préparation du Budget au Maroc, ne reflète malheureusement pas l'importance des individus et entreprises dans la contribution aux finances publiques. Dans l'état actuel du rapport entre différentes branches du pouvoir au Maroc, l'organe législatif, le Parlement, est démuni face à la puissance bureaucratique du Ministère de l'Economie et des Finances ; à titre d'exemple, les représentants élus de la Nation ne peuvent obtenir de contre-expertise crédible aux orientations et hypothèses avancées par le Ministre et ses officiels, car ces derniers monopolisent en premier lieu l'information brute, et ensuite les parlementaires ne disposent pas de ressources internes leur permettant de comparer les chiffres du Ministère à ceux d'études indépendantes et/ou extérieures. Le projet Capdéma propose un mécanisme institutionnel² permettant d'équilibrer les rapports de forces entre sources de pouvoir.

Nous souhaitons aussi un accès simplifié et standardisé aux statistiques et données relatives aux finances publiques, dans le cadre du projet de l'Open Data, notamment en proposant des formats électroniques exploitables, pour des applications pédagogiques d'intéressement des générations futures à l'importance du Budget, ainsi que pour favoriser et enrichir le débat public autour de ce sujet.

Critique des orientations/absence d'orientation pour le PLF actuel

La composante principale de la coalition gouvernementale actuelle, le Parti de Justice et Développement, doit sans doute sa victoire à un discours prônant une plus grande moralité dans la gestion des affaires publiques, et de son corolaire en finances publiques, en rationalisant les dépenses du Budget, et en garantissant une certaine équité fiscale, doublé d'une plus grande transparence dans la gestion des deniers publics.

Nous constatons cependant diverses déceptions quant aux attentes exprimées au lendemain du 25 Novembre 2011 : le contenu des diverses dépenses fiscales (qui sont pour une grande majorité des exemptions fiscales injustifiées d'un point de vue économique) n'a pas été significativement altéré, le montant initial (33Mds de dirhams) ayant été maintenu. Des mesures attendues n'ont pas été introduites, et nous en citons quelques unes : le moratoire indéterminé sur l'Impôt Agricole, la réforme de l'Impôt sur le Revenu, les Impôts discrétionnaires, limitation des recettes d'emprunt etc.

Nous observons aussi un manque de courage politique à réformer les dépenses aussi : le budget actuel a doublé le nombre de postes ouverts dans la fonction publique en comparaison avec les années précédentes, alors même que le budget prévu pour l'Investissement Public est resté modeste en comparaison avec les augmentations des autres postes de dépense. De même, nous observons que pour toutes les déclarations tonitruantes de certains ministres du gouvernement actuel, les dépenses en matériel d'équipement ont augmenté sensiblement, alors

2. un organisme similaire au *Congressional Budget Office* <http://www.cbo.gov/>

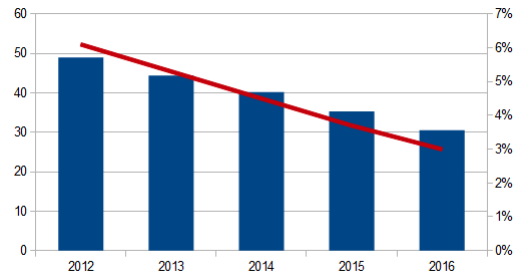


FIGURE 1: Déficit en Milliards de Dirhams vs Déficit en pourcentage du PIB
(Source : données MINEFI + calculs auteurs)

même que des engagements on été pris via les médias nationaux pour en bloquer l'augmentation.

Mais nos objections principales restent liées à la crédibilité douteuse des projections de réduction de déficit, ainsi que celles du taux de croissance moyen projeté pour 2012-2016 : sur la base des chiffres récemment avancés, il semblerait que l'objectif de réduire le déficit à 3% pour 2016 n'est possible que grâce à une expansion du PIB, sur la base d'un taux moyen de 5.5% de croissance sur les cinq prochaines années. Il s'agit d'une simple opération arithmétique, où le déficit peut être réduit en le contractant en valeur absolue, soit en créant les conditions aptes à garantir une forte croissance du PIB, et c'est cette voie par laquelle le gouvernement entend atteindre son objectif.

Cette logique est d'ailleurs transparente dans la projection du déficit pour 2013 : pour obtenir un déficit de 5.3% - ou 44 Milliards de dirhams- en 2013, il faudrait à l'économie marocaine de créer une croissance supérieure à 4.3% en 2013, d'abord pour compenser partiellement une croissance hypothétique de 3% et ensuite pour préparer une croissance supérieure à 6% pour la période 2014-2016.³

Déficit de projections pour les années à suivre : 6.1% en 2012, 3% en 2016

Nous nous proposons ici d'étudier la faisabilité de réduction du déficit à l'aune des projections de croissance pour 2012-2016 ; Sur la base d'une croissance moyenne de 5.47% entre 2012 et 2016, le déficit en valeur absolue passerait de 49 Milliards actuellement, à 30.5Mds en 2016, soit une économie annuelle moyenne d'un peu moins de 5 Milliards de dirhams, soit une diminution annuelle du déficit par rapport au PIB de 0.8 point de pourcentage, pour s'établir à 2.9% du PIB en 2016. Nous observons que cet objectif n'engage le gouvernement à

3. le calcul ressort une croissance moyenne de 6.7% pour rattraper la moyenne de 5.5% prévue dans le programme gouvernemental

aucune politique sérieuse d'austérité ou de consolidation fiscale, autre qu'une réduction nette des dépenses de 5 Milliards, soit 1.44% du total du Budget Général pour 2012. Dans une situation où l'endettement public a augmenté sensiblement depuis 2007, et où les tensions sur les liquidités disponibles dans le circuit économique tendent à pénaliser les petites entreprises et les individus endettés, la solution simpliste de s'endetter un peu plus risque d'hypothéquer gravement l'avenir de l'économie nationale.

Le graphe (1) montre que cet objectif est irréalisable pour deux raisons principales : premièrement, les hypothèses de croissance attachent une importance démesurée au seul niveau moyen (les 5.5% annuels) sans s'intéresser au côté volatile de la croissance. Deuxièmement, l'économie des 5 Milliards annuels est déduite par une simple opération comptable, et qui ne semble pas prendre en considération les répercussions du type d'économie effectuée : nous avons l'exemple-type illustrant l'impact d'une réduction des dépenses avec l'étude⁴ menée par le HCP, laquelle estime le manque à gagner en croissance de consommation des ménages à 1%. Cette décision a un second impact transmis par les contributions à la croissance du PIB, de l'ensemble des postes affectés par la levée partielle de la subvention, en premier lieu la consommation des ménages et celle des administrations publiques.

4. Simulation de l'impact de l'augmentation des prix des produits pétroliers sur les principaux agrégats de l'économie nationale. HCP 2012

Principes du PLF Capdéma

Le projet de Budget Capdéma factorise les critiques proposées plus haut, d'abord en intégrant le propriété aléatoire de la croissance économique (l'analyse basée sur la théorie des cycles d'affaires permet d'exploiter à notre intérêt les propriétés statistiques des fluctuations de l'économie domestique)

Discipline Fiscale

La notion de conservatisme fiscal a certainement des connotations négatives pour une grande partie de l'opinion publique marocaine, et pourtant, le souci de préserver l'équilibre des finances publiques est un bien public où chacun a l'intérêt de le voir préservé.

Les membres de l'association Capdéma, jeunes actifs ou en voie de l'être, sont déjà endettés par effet de transmission de la dette publique : pour un stock de dette de 500 Milliards de dirhams, la dette par tête pour la population âgée de moins de 25 ans est de 25,563 dirhams. Pour chaque 100 dirhams empruntés aujourd'hui, près de 77dhs seront remboursés par les jeunes actifs en 2022 et 2027, intérêts inclus. Voici donc une génération de jeune Marocains, pour la plupart inactifs ou sur le point de compléter leurs études et intégrer la vie active, déjà alourdi d'une dette dont ils seront les seuls à payer l'intérêt - la structure de la Dette Publique reflétant une majorité importante des maturités à long terme.

C'est dans un souci d'équité fiscale entre générations que le Budget Capdéma souhaite introduire des mécanismes de limitation du plafond de dette, ainsi qu'une politique de réduction du stock de dettes en limitant les emprunts et en accélérant la cadence de remboursement.

Nous observons sur les 56 dernières années que la pression fiscale directe a été très stable, et n'a pas dépassé les 19.2% du PIB ; cette variation locale de la règle de Hauser⁵ implique que toute réforme fiscale génère des recettes indépendamment du niveau du PIB. La meilleure stratégie fiscale reste donc celle préconisée dans nombre d'articles de la littérature⁶ à savoir une pression fiscale constante (ou des taux constants) ce qui implique une simplification approfondie de la législation fiscale au bénéfice d'une plus grande clarté pour le contribuable et l'administration.

D'un autre côté, la discipline fiscale impose aussi un usage modéré de l'endettement public ; Le Budget, comme le reste des agents économique, peut faire des arbitrages inter-temporels en substituant le financement de ses dépenses par des emprunts aux maturités diverses⁷. Cependant, nous préconisons des mécanismes de contrôle et de veille à l'application de cette prudence fiscale. La

5. W. Kurt Hauser : There's No Escaping Hauser's Law - Wall Street Journal, Mars 1993

6. Optimal Fiscal and Monetary Policy V. Chari, P. Kehoe NBER Working Paper No. 6891, Janvier 1999 <http://www.nber.org/papers/w6891>

7. capturée par l'équation (1)

mesure-phare proposée ici serait l'instauration d'une dette plafond (*Debt Ceiling*) qui correspond au montant maximum à emprunter pour l'année fiscale dans le projet du Budget, et pour les années suivantes. Un relèvement de ce plafond est sujet à un vote en session plénière du Parlement, et est conditionné par des mesures d'économie dans les dépenses, au moins équivalentes aux maturités envisagées pour l'endettement supplémentaire.

Cette mesure n'est contraignante pour le gouvernement que dans la mesure où l'excédent des dettes publiques est dû à des dépenses somptuaires ou non maîtrisées. Dans le cas d'une récession ou de stagnation de déficit, le gouvernement et le parlement peuvent se mettre d'accord sur la nécessité d'emprunter plus que prévu ; les mesures de relance économique étant limitées dans la durée, les réductions budgétaires prévues pour des maturités à long terme ne mettent ainsi en danger ni l'efficacité de la mesure de relance, ni le principe de discipline fiscale évoqué plus haut.

Équité Fiscale

Le principe d'équité fiscale ne contredit pas nécessairement celui de discipline fiscale : la critique principale adressée aux modèles économiques est celle de *l'agent représentatif*. Laquelle peut être prise en considération en proposant une variante sophistiquée, intégrant non pas un individu dit rationnel, mais plutôt une multitude d'individus, incorporés dans une densité de probabilité⁸.

L'application la plus pratique de cette variante est l'impôt sur le revenu : il peut être démontré facilement qu'un impôt sur le revenu répliquant exactement la distribution des revenus (l'exemple-type de l'équité fiscale) minimise l'effet de distortion dû à l'impôt. De même, cette décision de traiter la population contribuable en totalité, suppose une réduction de la sous-population de contribuables favorisés ou exemptés à un minimum ; notre Budget propose d'exempter d'impôts divers le décile le plus défavorisé (ou environ 681,000 ménages les plus défavorisés)

Transparence Fiscale

Les mécanismes proposés dans le Budget Capdéma simplifient considérablement la législation et les circulaires administratives complexes, lesquels génèrent une incompréhension chez le contribuable, et au contraire encouragent des comportements de rente d'information, de favoritisme et de corruption.

La législation fiscale proposée dans notre projet partage en quatre grandes catégories le type de taxes prélevées par la Trésorerie Générale :

1. **Impôt sur le Revenu** : la méthode de calcul simplifie considérablement et supprime les tranches, pour adopter une distribution continue des taux proportionnels à la distribution des revenus des ménages exigibles (en l'occurrence 90% des 6.8 Millions de ménages pour 2012)

8. en remplacement du système de taux par fourchettes - un impôt continu décrit plus loin

2. **Impôt sur la Consommation** : cet impôt remplace la Taxe sur la Valeur Ajoutée, et est calculé sur la base de la distribution du panier de consommation des ménages, et adopte une méthode similaire à l'Impôt sur le Revenu.
3. **Impôt sur le Capital/Les Sociétés** : Cet impôt remplace les réglementations de l'IS actuel en se basant sur l'Excédent Brut d'Exploitation ; il relève le taux d'imposition à une distribution aléatoire normale centrée autour de 37%
4. Impôts discrétionnaires, taxes et droits de timbre : ces impôts sont unilatéralement décidés en valeur absolue à 1% du PIB, avec effet d'exonération immédiate pour la différence entre taxes exigibles pour 2012, et le montant théorique incorporé dans le Budget Capdéma pour la même année.

Réduction de la Dette

La proposition de Budget de notre Association se donne pour objectif principal de réduire le stock de dette. Dans un environnement de déficit de liquidités, un endettement progressif du Trésor signifie un dévoiement de ces liquidités, lequel pénalise surtout les individus et les petites entreprises.

La proposition Capdéma s'engage sur une consolidation fiscale étalée sur la période 2012-2018, en restreignant les emprunts à un niveau plafond de 5.37% du PIB, soit des montants annuels entre 44 et 53 Milliards de dirhams. Nous observons que du côté du Budget 2012, le Gouvernement est d'ors et déjà décrédibilisé quant au montant théorique prévu pour les emprunts, d'environ 65 Milliards. Les dernières statistiques montrent que 87% de ce montant a été déjà emprunté sur les 6 premiers mois de l'Année Fiscale.

Parallèlement à notre objectif de contrôle des emprunts publics, le plan de Budget 2012-2022 de Capdéma prévoit d'accélérer la cadence de remboursement de la Dette Publique sur la période 2012-2015, avec des remboursements annuels de 55 Milliards en moyenne, soit 25% de plus que ce qui est prévu dans le Budget 2012 gouvernemental. Cette volonté d'augmenter le Service de la Dette a pour double effet de la réduire, et de restituer des liquidités (en moyenne 9.7 Milliards de dirhams pour 2012-2015) dont bénéficiera l'économie d'une manière bien plus productive.

Il est à noter que c'est principalement le service de la dette qui nous oblige à prévoir des niveaux de déficit supérieurs à ceux promis par le Gouvernement pour 2012-2016. En effet, si nous nous tenons exclusivement aux remboursements budgétaires officiels, Nous atteignons dès 2015 la barre des 3% de déficit du PIB, avec un déficit de 2.69%.

Maîtrise des dépenses

Simplification des SEGMA, CST

Nous proposons dans notre projet de Budget Capdéma de céder entièrement les SEGMA (Services Gérés de Manière Autonome) et CST (Comptes Spéciaux du Trésor) concernés aux autorités locales des régions. Le projet Capdéma de réforme constitutionnelle prévoyait une large autonomie dans la gestion des affaires locales, et le Projet de Budget proposé par notre association concrétise l'aspect financier et budgétaire de cette volonté. Notons qu'il s'agit d'un Budget potentiel de 52 Milliards de dirhams qui sera directement transféré aux autorités locales, lesquels le finance en grande partie par une fiscalité locale.

Le reste des rubriques non concernées est majoritairement absorbé par les départements ministériels compétents, ou privatisés lorsque la notion de Bien Public n'est pas validée.

Contrôle de la Masse Salariale

Au delà de la taille de la masse salariale rapportée au PIB (presque 11.8% pour 2012) c'est la progression importante observée depuis 2007. Le pouvoir d'achat des agents et fonctionnaires de la Fonction Publique a augmenté sensiblement plus que celui de leurs homologues dans le secteur privé, et cet état de fait, exacerbé par un statut très avantageux garanti par le Code de La Fonction Publique, est une injustice sociale que notre Budget cherchera à confronter.

Les derniers chiffres disponibles sur la Fonction Publique montrent en effet que près de la moitié des fonctionnaires ont un statut d'Administrateur ou de Cadre. En termes financiers, cela signifie que le traitement médian mensuel est d'environ 7,000 dirhams. Pourtant, l'augmentation annuelle de cette masse salariale, due à des recrutements et/ou à des revalorisation d'indemnités.

Nous procédons comme suit : la masse salariale ne sera pas réduite en valeur absolue, mais sa progression annuelle sera indexée directement sur l'Indice des Prix à la Consommation pour les salaires inférieurs à la médiane. De plus, nous fixons aussi le nombre de postes ouverts au recrutement à un plafond maximal de 19,000 annuels, avec priorité aux postes d'Enseignants, de Médecins, d'Infirmiers et des Services Sociaux⁹. Nous observons donc que la masse salariale rapportée au PIB baissera d'année en année, pour se stabiliser à 10.9% en 2016, et 8.93% en 2022.

Au total, ce sont 92 Milliards de Consommation des Administrations Publiques qui seront économisées sur les cinq prochaines années, portant le pourcentage de cet agrégat par rapport au PIB à 21% contre 32.8% pour 2012

9. Sans recrutement aux services administratifs des départements ministériels concernés

Soutien de l'Investissement Public

En termes réels, l'Investissement Public prévu représentera le tiers du Budget Général du entre 2012 et 2016. Le Budget de Capdéma s'engage à assurer une croissance annuelle minimale de 3% l'an, ce qui signifie que pour 2012-2022, le Budget affecté à l'investissement public augmentera de 34% en termes réels (65% en dirhams courants). Notons que la contribution de se dernier à la croissance du Budget Général de l'Etat sera en moyenne de 51%, un niveau jamais égalé depuis les années 1970.

Hypothèses

Nous nous proposons de décrire les hypothèses sur lesquelles nous nous basons pour présenter le Budget Capdéma ;

Croissance Economique

l'énigme des 5.5%

Nous avons évoqué plus haut des doutes quant à la réalisation du taux moyen de 5.5% entre 2012-2016, principalement la réalisation de taux historiques entre 2014 et 2016 pour réussir à approcher l'objectif inscrit dans le programme gouvernemental. 2012 et 2013 réalisent des taux bien en deçà des 5.5%. Il reste donc que pour une moyenne géométrique proche de l'objectif gouvernemental, les niveaux théoriques nécessaires seraient proches de 6.7% *dans le meilleur des cas* car ceux-ci supposent une volatilité nulle pour 2014-2016.

En d'autres termes, la création de richesse sur les trois ans doit réaliser consécutivement 6.7% **chaque année** une réalisation dont la probabilité est presque nulle considérant la volatilité historique du PIB au Maroc. Dans le meilleur des cas, l'hypothèse la plus crédible (et que nous reprenons à notre compte) est celle d'une croissance moyenne annuelle de 4.68% qui est plus en ligne avec les performances de l'économie marocaine depuis 1999. D'un autre côté, la projection d'une croissance moyenne de 5.5% est plus crédible pour la période 2012-2022, soit 6% pour 2016-2022. graphe (2)

Inflation et Pouvoir d'Achat

Le Maroc observe depuis 15 ans l'une des phases les moins inflationnistes de son histoire moderne, avec une moyenne de 2.14% contre une moyenne de 4.52% entre 1955 et 2011. Cet état vertueux et propice aux activités productives ainsi qu'à la consommation des ménages doit être conservé, sans pour autant mettre en danger les équilibres primaires du budget. La Caisse de Compensation, mécanisme par excellence de stabilisation des prix, a cependant montré ses limites avec les dernières années. En observant l'évolution¹⁰ des dépenses

10. Rapport Annuel de Bank Al Maghrib 2011, Finances Publiques page 91

de cette caisse en valeur absolue et en pourcentage de PIB, la volatilité importante observée depuis 2007, ainsi que les niveaux historiques du montant des subventions en rapport au PIB, obligent à revoir en profondeur les mécanismes de subvention des prix.

Les mesures proposées pour maintenir la dette publique à des niveaux acceptables découlent de la volonté d'éviter une croissance inflationniste à travers l'endettement public, ainsi que la rationalisation des mécanismes d'aide au pouvoir d'achat afin d'éviter une inflation par la demande.

La structure de dépense de consommation des ménages marocains dénote d'une grande inégalité, laquelle exacerbe d'un côté les dépenses de subvention (les derniers chiffres officiels¹¹ font état d'une concentration de 40% des ressources affectées au soutien des prix aux mains de 20% des ménages les plus privilégiés)

Dans le cadre du programme alternatif de soutien direct du pouvoir d'achat des populations méritantes, le système proposé dans le Budget Capdéma consiste en une aide en liquide calculée sur la base du panier de consommation des ménages médians, décrit comme suit :

Mécanisme d'Aide Directe aux Ménages

Le mécanisme prend pour point de départ la valeur du panier de consommation du ménage médian, fixé pour 2011 à environ 36,000 dirhams annuels, et subventionné à hauteur de 20%. Les ménages désireux de bénéficier de cette aide doivent justifier de leur consommation à l'aide d'une autre proposition dans notre Budget, à savoir l'identifiant fiscal unique.

Les ménages consommant moins de 36,000dhs ont tout intérêt à déclarer cette valeur pour maximiser l'aide octroyée, ce qui est après tout l'objectif ultime de ce programme. Il est estimé que cette aide peut aboutir à subventionner plus

11. Document FMI, 13 Août 2012 <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=26184.0>

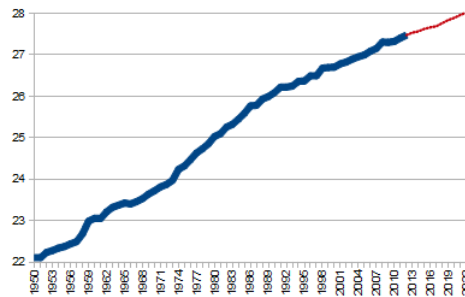


FIGURE 2: PIB 1955-2011 & projections 2012-2022 sur la base de la volatilité historique (Source : données PWT + calculs auteurs)

de 40% des dépenses de consommation du décile le plus défavorisé. Le coût total de ce programme est estimé à 29.4 Mds, et reste indexé à la consommation des ménages. L'objectif est de réduire la part des 10% des ménages les plus favorisés, lesquels concentrent près du tiers de la consommation agrégée des ménages¹² afin de diversifier et de réduire les inégalités de consommation des ménages.

Lorsque le même système est basé sur les consommation médianes régionales, le coût est réduit de près de 500 Million de dirhams, soit un coût de 28 Mds en 2012, également indexé sur l'évolution annuelle de la consommation des ménages. Ce mécanisme permet donc de stabiliser le pouvoir d'achat d'une majorité des ménages, de réduire l'inégalité de consommation, et de maintenir l'objectif de rester sur une moyenne annuelle de 2.14% pour la décennie à venir.

Taux Moyen Pondéré des Bons du Trésor

A ce stade, les rendements des bons du Trésor restent historiquement bas, lorsque comparés par exemple aux rendements observés lors de la fin des années 1990. Cependant, l'augmentation modérée des rendements observés depuis quelques années oblige l'observateur à rester vigilant : en date de Juillet 2012, le rendement pondéré moyen avoisinait les 4%, alors qu'il y a 5 ans, ce taux était plus proche des 2.92%. Nous estimons que la dette souveraine domestique doit coûter le moins possible au contribuable. Cela signifie que pour revenir à un taux moyen pondéré du rendement des Bons du Trésor aux alentours de 3.5% l'endettement public doit être maintenu en deçà des 46% du PIB.

Nous proposons une politique de remboursement continu de cette dette, en ré-injectant annuellement un montant net de 9Mds de dirhams afin de consolider la dette publique à 44% du PIB d'ici 2015, avant de s'établir autour de l'objectif des 46% du PIB. Les projections pour 2012-2022 sont présentées dans le graphe (3)

Les hypothèses incluses dans ces projections sont basées sur la volatilité historique du PIB observée depuis 1955 ; Quant aux réformes introduites dans la structure des recettes fiscales, elles sont détaillées dans le point suivant.

Pression Fiscale Directe

Impôt sur le Revenu

Comme précisé plus haut, la réforme proposée pour l'impôt sur le revenu calque les taux d'imposition directement sur la répartition des revenus.

Nous pouvons proposer, pour la distribution des revenus, une distribution statistique permettant de déterminer une répartition continue des revenus par ménages¹³. On calcule donc l'impôt par ménage en mettant en correspondance le décile du ménage à celui de l'impôt, avec pour taux moyen d'imposition de 7%.

12. Etudes de concentration des dépenses de Consommation des Ménages, HCP

13. Il s'avère que la densité de probabilité d'une loi exponentielle est particulièrement

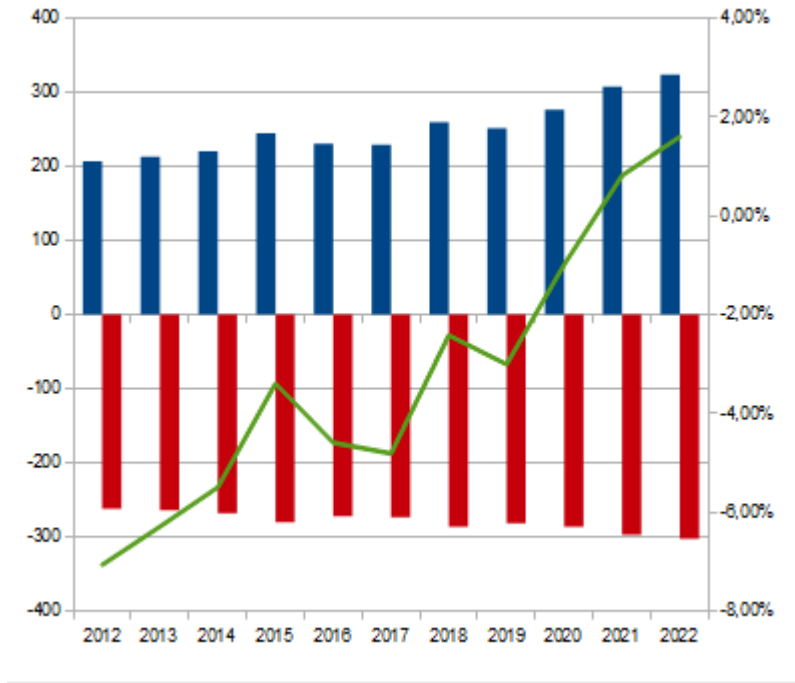


FIGURE 3: Projections 2012-2022 pour le Budget Capdéma, Déficit en pourcentage de PIB (Recettes en Bleu, Dépenses en Rouge, en Milliards dhs)

Cela signifie que pour les chiffres de 2011, un ménage disposant d'un revenu annuel de 78,000 dirhams (ou 7,100 dirhams mensuels) sera imposé à hauteur de 5,460 dhs. Il est à noter que pour la classe médiane, la charge d'impôt est divisée par deux en comparaison avec le système actuel.

La simplicité du système proposé ne se fait pas au détriment de l'administration fiscale, laquelle améliore ses recettes de l'Impôt sur le Revenu à hauteur de 14 Milliards de plus que ce qui est actuellement collecté. Cette augmentation des recettes est à mettre sur le compte d'une assiette élargie (près de 90% des ménages sont potentiellement contribuable du nouvel IR) ainsi que la résolution du problème représenté par l'effet dégressif des montants à déduire. Le problème essentiel rencontré avec le système actuel est, pour deux foyers fiscaux équivalents redevable de la même tranche, le ménage modérément favorisé

adaptée; la densité se définit comme suit :

$$\int_0^{\infty} \lambda \exp(-\lambda x) dx$$

où λ représente l'inverse du revenu moyen par ménage

paie un impôt disproportionné; l'exemple de deux ménages aux revenus nets imposables de respectivement 32,000 et 34,000 dhs annuels se retrouve à payer respectivement 200 et 400 dhs, alors que la différence de revenus ne dépasse pas les 6.25%. Le système alternatif proposé affecte un taux unique à chaque niveau de revenu, permettant ainsi d'asseoir l'équité fiscale que nous appelons de nos vœux

Impôt sur la Consommation

Les hypothèses attachées à la distribution des revenus sont vérifiées aussi pour la distribution de la consommation. Nous proposons donc un *modus operandi* similaire en calquant la distribution du taux de l'impôt sur la consommation sur celle de la consommation. Il est à noter que les recettes de cet impôt sont de l'ordre de 48Mds pour l'année fiscale de 2012, contre les 54Mds prévus dans le Budget gouvernemental de la même année.

Impôt sur les Sociétés et Taxes Discrétionnaires

Nous procédons du même esprit pour simplifier le système fiscal des entreprises, en remplaçant l'ensemble de la réglementation bureaucratique imposée aux sociétés par un impôt fixe, dont le taux est inférieur à 37% calculé sur la contribution des sociétés à la création de richesses; ce système correspond à une augmentation des recettes de l'IS de près de 16 Milliards pour 2012. Cependant, il ne faut pas considérer cette hausse d'impôt comme une charge vindicative contre l'esprit d'entreprise, puisque le projet de réforme introduit dans le Budget Capdéma préconise un démantèlement radical de l'ensemble des taxes et autres droits de timbre, en en fixant les recettes à 1% du PIB. Cette décision qui bénéficie aux entreprises et aux particuliers devrait se traduire par une réduction d'impôt de 17.8 Milliards de dirhams.

En compilant les différentes taxes proposées pour le Budget 2012 et les années fiscales suivantes, on remarquera que ces mesures auront réduit la pression fiscale de 25 Milliards de dirhams, soit un bénéfice (indicatif) par ménage de 3,700 dirhams.

Comparaisons et Projections pour 2022

Pour conclure cette description des réformes introduites dans notre projet, nous proposons de décrire la situation des finances publiques pour 2016 et 2022

	2016	2022
Déficit (Mds dhs)	-42.3	+20.4
Déficit % PIB	-4.6%	+1.6%
Subvention % PIB	3.23%	3.23%
Endettement % PIB	50.4%	46.7%
Poids Adm.Pub % PIB	29.5%	23.75%

L'objectif fixé pour 2016 comme étape de mi-parcours est relativement modeste lorsque comparé aux objectifs assignés par le programme gouvernemental, notamment pour le déficit projeté pour 2016, où le Budget Capdéma se propose d'arriver à 4.6% du PIB pour 2016, en lieu et place de 3% dans le programme gouvernemental. Ces différences sont d'abord à chercher dans les hypothèses utilisées par les deux parties pour générer leurs projections respectives : le Budget Capdéma prend en considération d'abord l'impact de ses décisions de consolidation fiscale (laquelle peut en effet ralentir la croissance pour les deux à trois années à venir) ensuite en intégrant la volatilité historique du PIB au Maroc (ce que les projections du MINEFI échouent à expliciter)

Projections 2012-2022

Croissance du PIB 2012-2022

Du fait de l'intégration de la volatilité historique du PIB dans nos calculs, l'objectif gouvernemental initial de 5.5 % est retenu, mais dans notre cas, il est étalé sur 10 ans au lieu de 5 ans. Cela signifie que pour 2012-2016, les calculs présentés dans le Budget Capdéma supposent un taux de croissance moyen de 4.5% pour les années prochaines, y compris l'écart-type historique observé depuis 1999. Cet objectif de croissance est ensuite révisé à la hausse, aux alentours de 6% en moyenne (encore une fois, volatilité incluse) entre 2016 et 2022.

Cette révision à la hausse de la croissance-cible définit les répercussions à moyen et long-terme des réformes engagées dans ce projet : la simplification des mécanismes de taxation, ainsi que l'objectif d'équité et de transparence réduisent des incertitudes des agents économiques, leur permettent de disposer de ressources plus importantes, et son rassurés quant à l'avenir de leurs patrimoines et de leurs activités économiques. De plus, les provisions de soutiens de l'investissement public fait jouer un rôle plus productif à l'administration publique, le tout dans un souci de redéfinir les engins de croissance au Maroc. Les deux points de pourcentage sont ainsi accumulés régulièrement pour être fermement acquis dès 2022.

Comparaison avec le PLF 2012 *versus* Objectifs du Gouvernement

Nous reprenons les objectifs assignés au Budget Capdéma pour l'année fiscale 2012, et les comparons à ceux provisionnés dans le Budget 2012 du Gouvernement. Nous noterons la simplification de la présentation pour mettre en valeur les différences apportées par la structure du Budget alternatif. (les montants sont exprimés en Milliards de Dirhams)

Le tableau ci-dessous montre que le Gouvernement pêche par excès d'optimisme. En effet, nos propres résultats sont basés sur une évaluation plus réaliste (ou pessimiste) des performances de l'économie marocaine sur une très longue période. De plus, nous sommes conscient que le train de réformes radicales ne

manquera pas de générer une attitude vivement hostile chez les intérêts particuliers bénéficiant d'une situation de rente. Contrairement donc à la déclaration du plan gouvernemental, nos calculs intériorisent les réactions aux programmes visant à réduire la corruption et autres dysfonctionnements institutionnels, notamment en anticipant une baisse éventuelle de la croissance économique.

En effet, alors qu'il est admis que les dysfonctionnements institutionnels occasionnés par la corruption, le népotisme, et les situations de rente, coûtent à l'économie marocaine¹⁴ environ 2% de son PIB chaque année. Une série de réformes visant à assurer la transition vers une économie respectueuse de la loi et pratiquant la transparence, ne manquera pas de décourager nombre d'acteurs à poursuivre leurs activités économiques. Cependant, au fur et à mesure que ces réformes seront mises en place et au vu de leur efficacité à assurer une égalité de moyens à tous les citoyens, ces acteurs reprendront confiance, et le manque à gagner dû à la faible croissance passée sera rapidement comblé.

PLF	Govt	Capdéma
Taxes Directes	71,5	110,0
Taxes Indirectes	75,6	48,8
DET & Misc	40,6	8,2
Emprunts	65,7	47,1
Divers	2,4	0
<i>Recettes BGE</i>	255,8	214,1
SEGMA	2,7	0
CST	55,9	0
Recettes (Total)	314,3	214,1
Personnel	93,5	93
Matériel	29,05	29,1
Charges Communes	62,61	25,5
Imprévus	2,6	0
Dette	42,6	60
SEGMA	2,5	0
Investissement	59,13	60,4
CST	54,4	0
Dépenses	346,39	262
Déficit	-32,06	-55,8

14. Rapport de l'UNDP

Réformes Institutionnelles

Office Parlementaire du Budget

Il est couramment admis que l'histoire politique du Maroc post-1956 a toujours traité l'institution parlementaire comme une entité marginale, turbulente et passible d'obstructionnisme aride. Cependant, et dans l'esprit du mémorandum constitutionnel préparé par l'Association Capdéma, nous souhaitons réhabiliter le rôle du pouvoir législatif en le dotant d'un outil technique propre à l'aider dans sa mission de gestion des deniers publics. S'il est vrai que le Ministère des Finances est responsable en premier lieu de la préparation du Budget, il n'en reste pas moins que la tâche de valider ces décisions, impliquant l'utilisation de l'argent du contribuable, revient ultimement aux représentants élus de la nation, d'en valider les décisions par un vote en comité réduit, puis en session plénière. Mais pour ce faire, les parlementaires ont besoin d'avoir accès au même type d'informations et d'expertise rencontrés chez leurs collègues de l'exécutif. C'est pour cela que nous proposons de créer un Office Parlementaire du Budget, qui intègre économistes et juristes indépendants politiquement, dont l'objectif est de fournir aux parlementaires qui le souhaitent, une étude chiffrée des dispositions incluses dans les Budgets annuels présentés par le Gouvernement.

Cette double vérification des dispositions fiscales introduites annuellement ne découle pas d'une méfiance réciproque entre une majorité parlementaire et le Gouvernement qu'elle est supposée soutenir, et dont elle garantit la légitimité. Cependant, nous souhaitons éviter une dérive bureaucratique, où l'Exécutif se sentirait frustré dans des objectifs technocratiques, lesquels seraient tempérés par une volonté politique brouillonne de contrôler le flux d'informations. Au contraire, nous estimons qu'il est bénéfique aux deux pouvoirs et aux citoyens d'avoir une diversité d'expertises dans le domaine fiscal et budgétaire, permettant ainsi à la démocratie de s'exprimer pleinement en étant toujours bien informée.

Un budget indicatif pouvant être alloué à cet Office se situerait dans les 50 Millions de dirhams, soit 10% du Budget annuel alloué par exemple au Haut-Commissariat du Plan, et 5% du Budget annuel alloué aux deux chambres, tel que précisé dans le Budget Gouvernemental pour 2012. Nous souhaitons ainsi démontrer que l'instauration d'un mécanisme particulier pour le contrôle des institutions peut se faire à moindre coût, et que son fonctionnement n'alourdira sûrement pas la préparation, la discussion et le vote du Budget.

Dettes-plafond

La problématique de l'endettement public et ses répercussions néfastes lorsqu'il devient incontrôlable est obscure est peu traitée par les médias ou même les pouvoirs législatifs et exécutifs. Et pourtant, le Maroc a une histoire doulou-

reuse avec ce mode de financement¹⁵ et la politique engagée depuis les années 1980 jusqu'à 2007-2008 a été très averse à l'endettement, en tout cas extérieur.

La volonté de proposer des mécanismes de contrôle d'accumulation de la dette publique découle du double souci de préserver les équilibres du Budget, ainsi que de protéger les ménages marocains de toute politique dépensière, dont ils paieront à long terme la charge d'intérêt, par exemple à travers des hausses d'impôt. Ceci n'exclut pas l'utilisation de l'endettement comme outil de financement des dépenses publiques ; En effet, il serait difficile, voire impossible de produire un budget dont la seule source de financement serait l'ensemble des taxes collectées. Cependant, on notera que pour l'équation d'accumulation de la dette¹⁶ :

$$D_{t+1} = (1 + i_{t,D})D_t + G_t - T_t \quad (1)$$

Montre bien le danger potentiel d'un endettement public incontrôlable. Alors que les recettes fiscales sont limitées physiquement par la capacité de production de l'économie domestique, il n'y a théoriquement aucune limite aux dépenses publiques, dès lors que celles-ci sont financées en levant une taxe sur les revenus futurs produits par l'économie, c'est-à-dire en empruntant auprès des détenteurs de liquidités.

Concrètement, le mécanisme de dette-plafond reprend l'équation (1) et propose de maîtriser les termes potentiels nocifs pour la solvabilité de la dette souveraine marocaine. A la préparation de chaque budget, le gouvernement et l'Office du Budget décident en accord de l'ensemble des besoins d'emprunts du service public pour l'année fiscale, puis proposent des projections indicatives pour les années à venir. Le Parlement autorise donc la Trésorerie Générale du Royaume à emprunter sur les marchés domestique et internationaux les montants nécessaires aux diverses maturités telles que proposées dans le Budget, jusqu'au montant maximal initial.

Lorsque les emprunts approchent la limite plafonnée avant la fin de l'année fiscale, et qu'il est donc nécessaire de continuer à emprunter pour faire face aux engagements du Budget, les Parlementaires membres de la commission compétente se réunissent avec des représentants de l'Office du Budget, du Ministère des Finances, de la Trésorerie Générale et de Bank Al Maghrib pour discuter de l'opportunité ou non de relever le plafond de dette. Deux cas de figure se présentent :

1. Le relèvement du plafond de dette s'impose, et est voté par le Parlement en session plénière. Cependant, ce relèvement est automatiquement compensé par l'identification de programmes et budgets ciblés pour une réduction des dépenses en termes réels, sur une durée au moins équivalente à celle des

15. La crise des années 1980, puis l'instauration du Programme d'Ajustement Structurel entre 1983 et 1992

16. T et G dénotent respectivement des recettes fiscales et des dépenses (y compris le service de la dette), D de l'encours de dette publique et $i_{t,D}$ du taux d'intérêt qui est fonction du temps et du stock courant de dette

maturités d'obligations émises autorisées dans le relèvement du plafond. Cette condition assure donc une crédibilité au processus de plafonnement de l'endettement, puisqu'il oblige le Gouvernement et le Parlement à identifier des réductions de dépenses ultérieures pour compenser l'augmentation non prévue de la dette. D'un autre côté, ce mécanisme permet aussi de prévoir des mesures de relance en cas de situation économique difficile ; il suffit de présenter pour le court-terme des programmes crédibles pour relancer l'économie, tout en identifiant des réductions de dépenses une fois le cycle économique bouclé, afin de préserver la structure du Budget.

2. Les parties engagées échouent à se mettre d'accord sur le relèvement de la dette. Il en résulte donc que la Trésorerie bloquera tous les engagements de dépenses dont la somme est égale au déficit de financement, et procède au gel de ces paiements par un défaut partiel sur la dette souveraine marocaine, laquelle ne paiera que le principal dans ses annuités de remboursement, ensuite par un gel de ses dépenses d'investissement, et enfin graduellement des dépenses d'équipement et des traitements des fonctionnaires dont les tâches ne sont pas considérées essentielles.

Les mesures drastiques imposées en cas d'échec de relèvement de la dette plafond sont dues à une volonté de rendre crédible cette mesure au yeux des représentants politique de la nation. C'est une mesure institutionnelle dont l'objectif est de rendre tout aussi important l'impact à long terme d'une mesure aux gains tactiques, mais dont le coût sera exorbitant des années après le retrait des politiques de la vie active.

Conclusions

Le Budget Capdéma est une proposition innovante en matière de gestion des finances publiques, d'abord en optant pour une démarche prospective, chiffrant les réformes proposées sur les dix prochaines années, ceci afin de mieux apprécier l'impact de ces réformes. S'il n'était possible de retenir qu'une seule de nos propositions, il est incontestable que notre choix se porterait sur celle-ci : les décisions de politique publique ont un effet étalé sur le temps, et suivant l'importance des projets et programmes engagés, l'horizon temporel est plus ou moins long, et n'en perd pas moins d'importance. C'est donc dans un souci de transparence doublé d'une volonté de produire des mécanismes définissant les notions de réussite et d'échec de politique de finances publiques que nous souhaitons chiffrer les mesures budgétaires sur une longue période. L'objectif ultime, que nous appelons dans nos vœux, est celui de la reddition des comptes par les autorités élues.

L'Association Capdéma est consciente que certaines orientations idéologiques ont été insérées dans ce Budget, et en assume les implications. Cependant, l'observateur notera l'effort -certes imparfait- fourni pour concilier rigueur budgétaire et missions de service public, tel qu'inscrit dans les divers mécanismes de contrôle de dépenses, d'attribution d'aides aux populations méritantes, et l'effort d'assurer une certaine équité fiscale, bien plus visible que la structure fiscal existante. Notre Budget assurer un soutien efficient aux classes sociales démunies, protège les acquis de pouvoir d'achat et des fruits de labeur des classes moyennes, et demande des contributions équitables de la part des couches les plus favorisées.

Hypothèses sur le Cycle des Fluctuations Economiques

La majeure partie des hypothèses relatives est dérivée du modèle d'équilibre général dynamique et stochastique, couramment utilisé pour quantifier les cycles d'une économie donnée. C'est ainsi que la volatilité historique du PIB marocain a été déterminée, ainsi que le chiffre de croissance potentielle.

Les prédictions quantitatives sont obtenues¹⁷ en générant une économie artificielle sur la base de caractéristiques observées dans l'économie marocaine, sur une période trimestrielle de 1955 à 2011. Le modèle utilisé est celui d'une économie ouverte avec un gouvernement bienveillant, au comportement optimal qui traite les prix des biens à l'international comme des variables exogènes. On suppose l'existence d'une densité de ménages μ au comportement rationnel, qui cherchent à maximiser une fonction d'utilité logarithmique, entre consommation d'un panier de biens différenciés Dixit-Stiglitz, et un temps de loisir normalisé par rapport aux 24 heures quotidiennes.

Le gouvernement est considéré comme un planificateur social, et finance ses dépenses par des taxes sur le Travail (Revenu et Consommation) ainsi que sur le Capital (Impôt sur les Sociétés) et émet des obligations dont le taux est déterminé par la confrontation de ses besoins de liquidité et les excédents de ressources chez les particuliers.

Les chocs exogènes sont calculés à partir d'un processus auto-régressif du progrès technique, assimilé au résidu de Solow, ainsi que de la dynamique de la Balance de paiement. Ces deux processus s'influencent mutuellement, et sont capturés par un vecteur auto-régressif estimé sur la base de 224 trimestres.

Le modèle se comporte correctement en estimant des valeurs proches à celles empiriquement observées. Il en ressort que le PIB potentiel pour l'économie marocaine est estimé de 4.89% à 5% en annuel. La maîtrise du processus du progrès technique permet d'espérer une contribution à la croissance d'environ 140 points de base.

17. pour une méthodologie développée, voir Cooley, 'Frontiers in Business Cycles Research, 1991