

Conduite de la politique budgétaire

Enseignements des expériences internationales et évidences des fonctions de réaction

Résumé

L'objectif de la présente contribution est de présenter, en premier lieu, les arguments en faveur de l'abandon des politiques budgétaires discrétionnaires ainsi que d'exposer les différentes règles budgétaires développées dans la littérature économique. En second lieu, une brève description des expériences internationales en la matière a été effectuée dans le but de dresser un bilan pouvant servir de référence en matière de choix des objectifs numériques, de la procédure opérationnelle et d'identification des conditions économiques impliquant une certaine flexibilité quant aux restrictions budgétaires imposées par les règles. En troisième lieu, plusieurs spécifications de fonctions de réaction ont été empiriquement testées dans le but d'identifier la règle budgétaire implicite des autorités publiques. S'agissant des résultats empiriques, trois fonctions de réaction ont été estimées s'intéressant respectivement à l'instrument déficit primaire, dépenses budgétaires et recettes fiscales. Ainsi, les estimations relatives à la fonction de réaction du solde primaire ont révélé que les autorités budgétaires semblent avoir un objectif prioritaire de croissance, comme en témoigne la valeur importante du paramètre lié à l'écart de production et dont le signe positif pointe vers une certaine procyclicité. Bien que le paramètre de stabilisation de la dette se soit révélé significatif, le faible poids qu'il affiche confirme que l'instrument déficit n'a pas joué un rôle prépondérant dans la stabilisation de l'emprunt. De leur côté, les paramètres de la règle budgétaire des dépenses font aussi ressortir une certaine priorité accordée à la croissance économique. Cette conclusion semble cohérente avec le stade de développement du Maroc dans la mesure où les besoins en matière d'investissement dans les infrastructures économiques et sociales ainsi que dans la mise à niveau des secteurs productifs restent considérables. Quoique la soutenabilité de la dette n'arrive qu'en deuxième position, la valeur du paramètre qu'elle affiche dans la règle des dépenses laisse présager un intérêt significatif mais modéré. Enfin, il semblerait ardu de conclure à l'effectivité d'une règle budgétaire des recettes fiscales. Néanmoins, le paramètre liant les recettes à l'écart de production, bien que très faible, pointe vers une certaine procyclicité qui traduirait une hausse des recettes fiscales et donc vraisemblablement de la taxation dans les cycles économiques favorables.

Kamal Lahlou

Université Mohammed V,
Rabat
(kamalahlou@gmail.com)

Mots-clés : *politique budgétaire, règles budgétaires, fonctions de réaction budgétaire.*

Classification JEL : *E61, E62, H6.*

Introduction

La politique budgétaire pourra-t-elle stimuler l'activité sans détériorer les équilibres macroéconomiques? La réponse à cette interrogation a favorisé l'émergence de deux cadres théoriques épistémologiquement opposés. D'un côté, les travaux de Keynes ont considéré l'Etat, suite à la crise de 1929, comme un acteur majeur dans la création de la croissance et la redistribution de la richesse. En revanche, le courant libéral, renforcé par la crise pétrolière des années 70, a remis en cause les certitudes keynésiennes en privilégiant le cantonnement de l'Etat à la fonction de simple régulateur. Néanmoins, après les effets négatifs provoqués par la dernière crise économique de 2007, un consensus pragmatique semble actuellement émerger quant à l'importance du déficit budgétaire en tant qu'instrument entre les mains de l'Etat pour continuer à honorer ses engagements, à savoir: la stimulation de l'activité économique et la mise en œuvre des programmes visant à améliorer le bien-être social.

Ceci étant, un déficit budgétaire conséquent risque de porter atteinte à l'activité économique, comme en atteste la phase délicate que traversent les économies européenne et américaine ces dernières années, comme il peut constituer un fardeau de dette pour les générations futures qui verraient leurs taux d'imposition croître. En effet, pour les théoriciens du Public Choice, les différents groupes sociaux ont tendance à exercer des pressions sur les gouvernements en vue de bénéficier davantage d'acquis sociaux, sans se soucier de la contrainte budgétaire intertemporelle de l'Etat. De même, Cukierman et Meltzer (1986) ont montré que les gouvernements peuvent avoir des horizons temporels courts entraînant des choix budgétaires sous-optimaux dès lors qu'ils cherchent à se faire réélire. Alesina et Tabellini (1995) ont affirmé dans leurs travaux que lorsque les choix de politique budgétaire diffèrent d'un gouvernement à un autre, la dette publique peut être utilisée comme variable d'ajustement, pouvant rendre ainsi son niveau supérieur au seuil soutenable.

Par conséquent, les règles budgétaires seraient non seulement perçues comme un paramètre auquel les comportements des agents économiques devraient s'adapter, mais aussi comme un indicateur fiable de l'orientation future de la politique budgétaire grâce à la constance de leur mise en œuvre. La littérature économique fait la lumière sur quatre principales règles budgétaires. Les règles du solde sont présentées comme une contrainte imposée au déficit sur un horizon temporel prédéfini. Elles fournissent ainsi aux responsables politiques un outil servant à contraindre les

principaux déterminants de la dette publique par le biais d'une orientation opérationnelle clairement définie. De leur côté, les règles de la dette consistent à fixer une limite-cible explicite de la dette publique rapportée au PIB devant être atteinte dans un horizon temporel bien déterminé. Largement considérées comme les plus efficaces en termes de garantie de convergence vers un objectif d'endettement, les règles de la dette fournissent également un dispositif relativement facile à communiquer aux agents économiques. S'agissant des règles de dépenses, elles désignent les politiques visant à instaurer des contraintes ou plafonds sur les dépenses budgétaires. Enfin, bien que peu populaires comparativement aux trois catégories de règles budgétaires présentées préalablement, les règles de revenu, consistant à fixer des plafonds ou des planchers sur les revenus budgétaires, sont très utiles en matière de stimulation de la perception des recettes fiscales ainsi qu'en matière d'alerte contre un alourdissement excessif des charges fiscales.

Parallèlement et au-delà des débats théoriques et institutionnels conventionnels, les réflexions sur cette thématique pour un pays émergent comme le Maroc renferment une autre dimension. En effet, serait-il opportun de restreindre le rôle de la politique budgétaire en la présence de déficits non négligeables en matière d'infrastructures de base à caractère socio-économique? D'un autre côté, le laxisme budgétaire excessif ne mènerait-il pas la dette publique vers une trajectoire insoutenable? Quels sont les enseignements des expériences internationales et des faits stylisés de l'économie marocaine en la matière?

Le principal objectif de cette contribution est d'analyser les caractéristiques du comportement des autorités budgétaires marocaines en vue d'identifier leurs cibles en matière de croissance, de stabilité de la dette et de cohésion sociale. Ainsi, dans un premier point seront présentés les arguments en faveur de l'adoption des règles budgétaires. Dans un second point, les différents types de règles budgétaires seront exposés ainsi que les expériences des pays avancés et émergents en la matière. Enfin, en guise de dernier point, plusieurs spécifications de fonctions de réaction ont été empiriquement testées dans le but d'identifier la règle budgétaire implicite des autorités publiques.

1. Les risques justifiant l'adoption des règles budgétaires

La littérature sur l'économie politique de la politique budgétaire est très large, dans la mesure où les premiers travaux réalisés sur cette problématique remontent au 19^e siècle avec l'émergence de l'école italienne des finances publiques (1). Globalement, cette littérature se focalise sur deux piliers plaçant en faveur de l'adoption de règles budgétaires. Le premier relève des tractations politiques qui peuvent mener au creusement du déficit budgétaire à des fins électorales. Le second pilier traite des répercussions de l'alourdissement de la dette sur le maintien de la viabilité des finances publiques.

(1) Voir notamment : Buchanan J., « Fiscal policy and fiscal preference », in *Public Choice*, Springer, vol. 2(1), pages 1-10, décembre 1967 et Persson T., Tabellini G., et Trebbi F., « Electoral Rules and Corruption », in *National Bureau of Economic Research*, publication n° 8154, 2001.

1.1. Le risque d'illusion budgétaire

L'illusion budgétaire est un concept qui fait la lumière sur le comportement des électeurs dont les choix ne prennent pas en considération le respect de la contrainte intertemporelle du gouvernement (Alessina et Perotti, 1994). En effet, lorsqu'un gouvernement élabore un programme de dépenses, les électeurs surestiment les externalités positives de celui-ci en termes de croissance et de transferts sociaux et sous-estiment les répercussions d'une éventuelle hausse des impôts sur leur pouvoir d'achat. Ainsi, les politiciens opportunistes souhaitant se faire réélire tirent avantage de cette confusion en creusant significativement le déficit budgétaire pour convaincre une large fraction de l'opinion publique (Buchanan, 1997).

Dans ce cadre, les partisans du paradigme de l'illusion budgétaire soulignent que les politiques de relance, à inspiration keynésienne, ont activement contribué à creuser les déficits, au détriment des règles budgétaires plus responsables. A cet égard, les politiques de stabilisation keynésienne deviennent systématiquement asymétriques vu que les politiciens s'engagent à creuser le déficit budgétaire lors d'une contraction du cycle de l'activité économique. Néanmoins, ils ne s'engagent que rarement à accumuler des surplus budgétaires quand les récessions laissent place à des évolutions plus favorables. Pis encore, dans pareils environnements, les électeurs illusionnés ne procèdent quasiment jamais à un vote sanction contre ces politiques dont les répercussions à moyen terme sur la viabilité des finances peuvent être périlleuses.

1.2. Le risque d'iniquité intergénérationnelle

L'équité intergénérationnelle fait référence à la capacité de payer les services publics proposés actuellement par les revenus contemporains sans en reporter la charge sur les générations futures ou priver celles-ci des prestations ordinairement assurées par l'Etat. Toutefois, si l'esprit de l'équité générationnelle vise à instaurer une certaine justice intergénérationnelle, le problème réside dans la détermination de la qualité et de la quantité des services habituellement pourvus par l'administration publique. En effet, la population connaît un accroissement exponentiel, les ressources naturelles sont limitées, et leurs stocks ne cessent de diminuer. Aussi et grâce au progrès technologique, les écarts de productivité s'accroissent entre les différentes générations.

D'un autre côté, il s'avère extrêmement ardu de comparer le bien-être entre deux générations dans la mesure où les besoins évoluent considérablement d'une génération à l'autre avec l'évolution naturelle de la société et l'accumulation des acquis socio-économiques. Ainsi, l'évaluation de l'équité intergénérationnelle ne peut porter exclusivement sur le critère de déficit public vu que l'épargne privée demeure un déterminant

indispensable. En effet, en vertu des enseignements de la règle d'or de la croissance économique, la consommation par tête est maximisée si le taux de croissance économique est au moins égal aux taux d'intérêt ; le cas échéant, des inégalités entre les générations peuvent émerger.

La caractéristique intertemporelle des décisions budgétaires crée des liens entre les générations qui se succèdent. De ce fait, si chaque génération s'impose la contrainte du respect de l'équité en matière de conditions de vie de la génération qui lui succédera, l'horizon fini de chaque génération devient indifférent. Dans ce contexte, l'équivalence ricardienne (Barro, 1974), impliquant suffisamment d'altruisme intergénérationnel, rend le choix des moyens de financement des dépenses publiques sans importance. En effet, la distribution de la frontière de taxation n'est pas influencée par le volume de la dette dans la mesure où tout changement dans la dette publique est compensé par une variation correspondante dans l'héritage personnel des individus. A l'opposé, dans un cadre où l'équivalence ricardienne n'est pas adoptée, des inégalités intergénérationnelles peuvent émerger si les générations actuelles dépassent la limite soutenable du seuil de l'endettement public et laissent un fardeau encombrant aux générations futures. Ce comportement implique qu'une génération « égoïste » a tendance à voter en faveur des gouvernements qui sont favorables au creusement du déficit public, et inversement.

Sur le même registre, Cukierman et Meltzer (1989) ont proposé un modèle qui a connu beaucoup de succès en matière d'analyse de la redistribution intergénérationnelle. Ce modèle suppose que la société est divisée en deux classes sociales : les familles riches et les familles à revenu limité et que les parents aisés souhaitent généralement laisser un héritage à leurs enfants. De ce fait et suivant l'équivalence ricardienne, ils sont indifférents quant aux politiques de la dette vu que tout changement au niveau des impôts est compensé par des variations de la valeur de l'héritage qu'ils vont laisser. A l'opposé, les parents à revenu limité n'ayant pas la possibilité de laisser un héritage à leurs enfants sont favorables au creusement du déficit, synonyme d'accroissement des transferts sociaux et donc d'une amélioration des conditions de vie.

En somme, dans une société où la classe aisée est indifférente à la politique de la dette et où les classes à revenu limité poussent vers une augmentation des dépenses publiques, en l'absence de règles budgétaires à même de limiter les charges publiques et par conséquent de restreindre le déficit, la dette publique risque d'augmenter, impliquant une hausse des taxes pour les générations futures qui devront s'acquitter d'un fardeau conséquent.

1.3. Le risque de la politisation de la dette

A l'instar des liens intergénérationnels que suscite la politique budgétaire, les décideurs politiques en exercice peuvent façonner les conditions dans

lesquelles leurs successeurs seront amenés à œuvrer, et ce à travers leurs orientations budgétaires qui déterminent dans une large mesure le volume de la dette qu'ils vont laisser. Ainsi, partant des travaux de Persson et Svensson (1989) sur l'évolution de la dette publique dont le volume change d'un parti politique à l'autre, le modèle symétrique qu'ils ont développé montre qu'un parti crée le déficit, tandis que son successeur se trouve dans l'obligation de rééquilibrer les finances publiques en adoptant des politiques restrictives à même de générer des surplus.

Tabellini et Alesina (1990) ont proposé un modèle mettant en exergue la relation entre le déficit public et la polarisation des préférences des individus dont l'influence demeure plus significative que le choix des partis politiques. En effet, d'après le théorème de «l'élu centriste», les politiques votées et adoptées par les gouvernements correspondent globalement aux choix des élus orientés vers le centre. Ainsi, au vu de l'incertitude sur les préférences de la future majorité concernant le volume et la composition des dépenses publiques, les élus centristes au pouvoir préfèrent accroître les dépenses et donc l'endettement pour tirer le plus d'avantages de leur position. Finalement, Tabellini et Alesina concluent que le volume de la dette varie, dans une grande mesure, proportionnellement à la concentration des élus autour des pôles extrêmes de gauche et de droite. Le rôle stratégique de la dette consiste donc en l'utilisation de cet instrument comme une contrainte pour réduire les marges de manœuvre du gouvernement qui prendra la succession.

Aghion et Bolton (1990), Milesi et Ferretti (1993) et Milesi *et al.* (1994) ont enrichi les conclusions de ces travaux en soulignant à l'aide de la «théorie des inefficiences stratégiques» que les gouvernements en exercice peuvent également influencer les préférences des électeurs à travers une stratégie expansive de l'endettement indépendamment des divergences idéologiques entre les partis de gauche et de droite tant que la probabilité de leur réélection augmente avec l'accroissement du recours à l'endettement.

1.4. Le risque de conflits de répartition

L'accumulation de déficits consécutifs peut aussi provenir de conflits stratégiques entre des partis politiques ou des groupes sociaux disposant d'un pouvoir décisionnel au même mandat. Dans ce cadre de réflexion, Alesina et Drazen (1991) proposent un modèle décrivant le concept de «guerre d'usure» à l'origine des retards que connaît généralement l'adoption des politiques de rigueur. Le modèle assume qu'un choc budgétaire permanent favorise l'émergence d'un déficit pouvant menacer la viabilité des finances publiques. Ainsi et en guise de réaction, le gouvernement devrait augmenter les taxes afin d'accroître les recettes fiscales et résorber le déficit. Cependant, les vives négociations entre des groupes sociaux, déterminés à défendre les intérêts de la catégorie socioprofessionnelle qu'ils représentent, retardent significativement l'adoption des mesures de rééquilibrage budgétaire. Dans

certains cas, les négociations peuvent aboutir à l'adoption de politiques inefficaces car le déficit est totalement financé par endettement extérieur, seigneurage ou hausse excessive de certaines taxes qui concernent une catégorie socioprofessionnelle peu influente dans les élections.

Dans les cas où une augmentation plus large des taxes devient imminente, un « second tour » de négociations est amorcé au sujet du partage des efforts de la politique de stabilisation. Plus ces frictions nécessitent de temps, plus les mesures à adopter deviennent restrictives en raison de l'accumulation du déficit. La durée de ce statu quo peut considérablement augmenter si, d'un côté, les mesures proposées sont inéquitables – puisqu'une catégorie sociale devrait faire plus d'efforts que les autres – et si, d'un autre côté, les parties prenantes ignorent les coûts supplémentaires qu'engendrent les tergiversations en matière de plans de rééquilibrage.

Sur le même registre, Spolaroe (1993) s'est inspiré du modèle de la guerre d'usure en le transposant aux gouvernements composés de plusieurs partis politiques. Ainsi, il a conclu que les gouvernements de coalition ont tendance à accuser des retards en matière d'ajustement budgétaire, comparativement aux gouvernements formés par un nombre restreint de représentations politiques. Néanmoins, Spolaroe (1993) souligne que les gouvernements composés par un seul parti ont tendance à sur-réagir, sous-estimant ainsi les coûts socio-économiques des politiques d'ajustement.

1.5. Le risque d'insoutenabilité de la dette

Bien que les prémices des discussions portant sur la soutenabilité des finances publiques remontent aux travaux de Keynes (1923), cette question n'a réellement pris de l'ampleur qu'avec les débats qui ont porté sur les conséquences néfastes qu'engendre un endettement massif du Trésor public sur le marché interne, notamment en ce qui a trait à l'effet d'éviction financier et à la hausse des taux d'intérêt qui peuvent engendrer un ralentissement des investissements du secteur privé (Blanchard *et al.*, 1984) et par conséquent de la croissance économique globale.

Avec l'abondance des travaux qui ont traité de la notion de soutenabilité de la politique budgétaire, plusieurs définitions ont été proposées dont le trait commun demeure l'importance du respect de la contrainte intertemporelle de l'Etat et de la stabilité de la dette publique. Ainsi, Schick (2005) définit la soutenabilité budgétaire notamment à travers trois composantes qui sont la solvabilité de l'Etat, une croissance économique stable et la stabilité des impôts.

La solvabilité désigne la capacité du gouvernement à s'acquitter de ses obligations financières. En effet, lorsqu'un Etat s'endette, il s'engage implicitement à générer un surplus futur à même de permettre le remboursement de ses dettes. Dans le cas contraire, les agents économiques deviennent sceptiques quant à la capacité du gouvernement à faire face à ses

engagements futurs, et, par conséquent, sa politique budgétaire ne peut être poursuivie indéfiniment impliquant ainsi des réajustements.

Quant à la stabilité des impôts, celle-ci permet de financer les programmes d'investissement sans modifier la charge fiscale pesant sur les citoyens. De ce fait, la soutenabilité implique la nécessité d'introduire une contrainte relative aux taux d'imposition qui ne doivent pas excéder une valeur acceptable par la société et non préjudiciable pour la croissance à long terme (Hénin, 1997).

La relation entre la soutenabilité budgétaire et les règles budgétaires est généralement approchée par l'analyse, période par période, de la dynamique de la dette publique b_t sous sa forme comptable. Cette dernière met en relation le solde primaire S_t , calculé par la différence entre les recettes publiques t_t et les dépenses publiques de programme (2) g_t , et les sources de financement du Trésor public où r_t désigne le taux d'intérêt (Claeys (2008)) :

$$b_t = (1 + r_t) b_{t-1} - s_t \quad (1)$$

$$\text{avec } s_t = t_t - g_t$$

L'équation (1) renseigne sur la dépendance du solde budgétaire d'une année à l'autre. En effet, un déficit enregistré durant l'année en cours nécessitera le recours à l'emprunt ; ce qui peut alourdir les charges publiques à cause des intérêts qui en découlent. De ce fait, la résolution récursive par substitution répétée vers le futur permet d'obtenir la contrainte budgétaire intertemporelle de l'Etat :

$$b_t = \lim_{n \rightarrow \infty} E_t \left[\prod_{j=1}^n \left(\frac{b_{t+n}}{1 + r_{t+j}} \right) \right] + \sum_{j=1}^{\infty} E_t \left[\prod_{j=1}^n \left(\frac{g_{t+n} - t_{t+n}}{1 + r_{t+j}} \right) \right] \quad (2)$$

avec E_t exprimant les anticipations rationnelles compte tenu des informations disponibles à la date t .

Cette égalité indique que le montant courant de la dette nominale est égal à la somme de la valeur actualisée, à la période t , des soldes primaires totaux futurs et d'une condition terminale définie par la valeur actualisée à l'instant t du montant de l'endettement-limite. Dans ce sens, la condition terminale représente la valeur actualisée du stock de la dette publique.

Ainsi, la condition de la solvabilité de l'Etat dépend précisément de ce terme (condition terminale), ce qui impose à la contrainte intertemporelle du gouvernement l'exigence suivante :

$$\lim_{n \rightarrow \infty} E_t \left[\prod_{j=1}^n \left(\frac{b_{t+n}}{1 + r_{t+j}} \right) \right] = 0 \quad (3)$$

Plusieurs tests économétriques de la soutenabilité budgétaire peuvent être dérivés sous des hypothèses découlant de la condition de transversalité. Ainsi, la cointégration entre les recettes publiques t_t et les dépenses publiques g_t est une condition nécessaire pour respecter la contrainte intertemporelle

(2) Les gouvernements ayant peu de contrôle (à court terme) sur les paiements d'intérêt de leurs dettes, une distinction s'impose entre les dépenses de programme et les dépenses au titre du service de la dette.

du gouvernement (Trehan et Walsh, 1991). En effet, le déficit public est stationnaire quand les dépenses et les recettes publiques sont cointégrées.

Par ailleurs, la relation entre le solde primaire et la dette peut aussi s'écrire sous la forme d'une fonction de réaction :

$$s_t = \theta b_t + \mu_t \quad (4)$$

Bohn (1998) a conclu dans ses travaux qu'une réaction positive du solde primaire s_t suite à une variation de la dette publique est une condition suffisante pour affirmer la soutenabilité des finances publiques. Ainsi, les gouvernements peuvent accumuler des excédents budgétaires plus importants, en vue de rembourser leurs dettes, à travers la réduction de leurs dépenses ou l'accroissement de leurs recettes suite à une hausse des taux d'imposition.

Néanmoins, des mécanismes alternatifs à même de stabiliser la dette publique subsistent. Leeper (1991) et Sims (1994) soutiennent que chaque fois que la politique budgétaire devient laxiste, les prix ou la production doivent s'adapter en vue de veiller au respect de la contrainte intertemporelle du gouvernement. Par conséquent, la politique budgétaire peut se substituer à la politique monétaire en matière d'influence sur les prix bien que la Banque centrale conserve sa capacité de principale régulatrice de l'inflation en dépit du caractère ricardien de son environnement. De ce fait, si la politique budgétaire n'est pas suffisamment réactive vis-à-vis des fluctuations de la dette publique, celle-ci est étiquetée comme étant une politique «active». En revanche, si la politique budgétaire répond aux variations de la dette, elle est jugée plutôt «passive». Le caractère actif ou passif de la politique budgétaire peut être évalué à travers une règle budgétaire similaire à l'équation (4). Ainsi, pour un gouvernement passif, le coefficient θ est supérieur à 0 et inversement pour les gouvernements actifs.

D'autres déterminants peuvent influencer la soutenabilité de la dette publique. En effet, des taux d'emprunt faibles ou une inflation plus élevée réduisent le fardeau du paiement des intérêts sur la dette antérieurement contractée. De même, la vigueur de la croissance économique permet à la fois d'accroître les recettes et de réduire le ratio d'endettement sur le PIB. Ainsi, il est possible d'établir une règle budgétaire ayant pour objectif d'inciter le gouvernement à programmer des surplus budgétaires à même de stabiliser la dette à un niveau soutenable.

La détermination du solde primaire stabilisateur peut être effectuée à partir de l'équation (1) retraçant la dynamique de la dette :

$$b_t = (1 + r_t) b_{t-1} - s_t \\ \text{avec } b_t - b_{t-1} = -s_t + r_t s_{t-1} \quad (5)$$

En exprimant les termes de cette égalité en pourcentage du produit intérieur brut (K) on obtient :

$$\frac{b_t}{K_t} - \frac{b_{t-1}}{K_t} = -\frac{b_t}{K_t} + r_t \frac{b_{t-1}}{K_t} \quad (6)$$

En notant par k_t le taux de croissance de l'économie avec $K_t = (1 + k_t) K_{t-1}$, la relation (16) revêt la forme suivante :

$$\frac{b_t}{K_t} - \left(\frac{1}{1+k_t}\right)\left(\frac{b_{t-1}}{K_{t-1}}\right) = -\frac{s_t}{K_t} + \left(\frac{r_t}{1+k_t}\right)\left(\frac{b_{t-1}}{K_{t-1}}\right) \quad (7)$$

Ainsi, en posant $d_t = \frac{s_t}{K_t}$, on obtient :

$$b_t - \left[\left(\frac{1}{1+k_t}\right)\right] b_{t-1} = -d_t + \left[\frac{r_t}{1+k_t}\right] b_{t-1} \quad (8)$$

Cette relation peut également s'écrire sous la forme suivante :

$$b_t = -d_t + \left[\frac{(r_t+1)}{(1+g_t)}\right] b_{t-1} \quad (9)$$

Aussi, en retranchant b_{t-1} de chaque membre on obtient :

$$b_t - b_{t-1} = -d_t + \left[\frac{r_t - g_t}{1+g_t}\right] b_{t-1} \quad (10)$$

La soutenabilité de la politique budgétaire exige donc, d'après cette approche, la stabilité du ratio de la dette publique (cette condition implique que $b_t = b_{t-1}$). Par conséquent, d^* désigne le solde primaire soutenable (SPS) nécessaire chaque année pour maintenir le ratio d'endettement public constant à hauteur de son niveau courant.

$$d_t^* = -\left[\frac{(g_t - r_t)}{(1+g_t)}\right] b_{t-1} \quad (11)$$

Toutefois, si cet indicateur laisse présager que les taux d'intérêt, l'inflation et la croissance économique sont déterminés de façon exogène, les travaux empiriques réalisés au cours des deux dernières décennies (Bernanke et Blinder, 1992 ; Blanchard et Perroti, 2002) ont montré que la politique monétaire et la politique budgétaire peuvent avoir de véritables effets économiques à moyen et/ou long terme. Dans ce sens, les modèles DSGE ont ravivé l'intérêt de la détermination concertée des politiques budgétaires et monétaires dans la mesure où le dilemme du gouvernement concerne le choix d'une combinaison permettant une faible volatilité de l'inflation et des taux d'imposition peu contraignants pour l'agent représentatif qui cherche naturellement à maximiser la fonction de son bien-être. Ainsi, les travaux de Benino et Woodford (2003) ont fait la lumière sur les règles de ciblage adoptées par les gouvernements et les banques centrales. D'un côté, la politique budgétaire doit contribuer à la stabilisation de l'inflation car les taux d'imposition affectent significativement les coûts marginaux et donc les prix. D'un autre côté, la politique monétaire doit tenir compte de

l'impact des variations des taux d'intérêt sur la contrainte budgétaire du gouvernement et donc sur la soutenabilité de la dette publique.

1.6. Le risque lié aux effets d'éviction

Les conséquences directes d'un déficit budgétaire excessif ont été ainsi illustrées par la théorie des effets d'éviction qui, partant du modèle IS/LM standard, a démontré que l'investissement privé dépend négativement des taux d'intérêt. Par conséquent, une politique budgétaire expansionniste peut conduire à une hausse des taux d'intérêt, en lien avec la pression qu'exerce le Trésor public sur le marché bancaire, et réduire par là l'investissement privé (3).

Par ailleurs, dans une économie ouverte (IS/LM/BP), la hausse des taux d'intérêt, qui suit généralement une politique budgétaire expansionniste, encourage les entrées de capitaux à la recherche d'une meilleure rentabilité et favorise ainsi l'émergence d'une appréciation du taux de change. Dans pareil contexte, la détérioration du compte courant peut dans une certaine mesure contrebalancer l'accroissement de la demande privée domestique. À noter que les effets d'éviction engendrés par les mouvements du taux d'intérêt et du taux de change sont influencés par certains mécanismes du modèle IS/LM :

- Les déterminants de l'investissement privé : l'éviction est plus importante si l'investissement privé est très sensible aux taux d'intérêt. Toutefois, quand l'investissement est une fonction croissante du revenu courant, le multiplicateur budgétaire peut s'avérer très important malgré l'effet d'éviction causé par la hausse des taux d'intérêt.

- La demande de monnaie et le déficit public : les effets d'éviction liés à l'accroissement des taux d'intérêt dépendent en grande partie de la relation demande de monnaie, taux d'intérêt et revenus. Ainsi, moins la sensibilité de la demande de monnaie aux variations des taux est significative, plus elle l'est pour le revenu et plus l'effet d'éviction est important.

- Ouverture et régime de change : les poids des multiplicateurs fiscaux dépendront dans une grande mesure de la nature du régime de change (fixe vs flexible). En effet, dans une économie ouverte adoptant un régime de change flexible, la hausse des dépenses publiques engendrera une hausse des taux d'intérêt et donc une appréciation du taux de change, laissant entrevoir ainsi un multiplicateur quasiment nul. À l'opposé, la politique budgétaire demeure effective dans une économie ouverte caractérisée par un régime de change fixe, car l'augmentation des dépenses publiques provoque une légère hausse des taux d'intérêt qui est généralement modérée par un accroissement de l'offre de monnaie.

- La flexibilité des prix : en vertu des modèles néo-keynésiens, la flexibilité des prix, même très limitée à court terme, a tendance à affaiblir les multiplicateurs et à diminuer l'influence du régime de change. En

(3) Voir notamment Heming R., Kell M., Mahfouz S., « The effectiveness of fiscal policy in simulating of economic activity: a review of literature », in *IMF working paper*, No. WP/02/208, 2002.

effet, dans une économie fermée, une expansion fiscale peut conduire à une hausse significative de l'inflation restreignant ainsi, à court terme, la progression de la demande globale. Dans une économie ouverte adoptant un régime de change flexible, l'effet d'éviction dépendra de la sensibilité des prix locaux suite aux variations du taux de change. De ce fait, l'effet d'éviction sera moins important que dans une économie aux prix rigides car l'appréciation du taux de change sera accompagnée par une baisse des prix. Enfin, avec un régime de change fixe, le compte courant pourrait connaître une détérioration en réponse à la hausse des prix. Cette accélération de l'inflation est généralement provoquée par une réelle appréciation du taux de change, débouchant ainsi sur un effet d'éviction plus amplifié que dans une économie avec des prix rigides.

– Les effets de richesse: les variations des taux d'intérêt, du taux de change et des prix peuvent aussi favoriser la manifestation d'effets d'éviction à travers le canal des effets de richesse, particulièrement si la consommation dépend fortement de la richesse actuelle. En effet, une hausse des taux d'intérêt suivie par une appréciation du taux de change concourrait à réduire la valeur nominale des actifs financiers et des avoirs en devises. Ces évolutions impacteront par la suite la demande globale en lien avec la dépréciation des patrimoines.

Ainsi, pour contrebalancer les effets contractionnistes découlant d'un déficit budgétaire trop élevé, les partisans des effets d'éviction incitent les gouvernements à adopter les « règles d'or ». Celles-ci visent à instaurer une certaine discipline budgétaire à travers le financement des dépenses de fonctionnement exclusivement par les recettes fiscales. De ce fait, seules les dépenses d'investissement peuvent être programmées à l'aide du revenu de l'emprunt. La règle d'or peut être formalisée en supposant qu'un gouvernement ajuste sa politique budgétaire de manière à maintenir l'endettement public à hauteur du stock du capital public:

$$b_t = (1 + r_t - \pi_t) b_{t-1} - s_t \quad (12)$$

où s_t est le solde primaire, calculé par la différence entre les recettes publiques t_t et les dépenses publiques de programme (4) g_t , et les sources de financement du Trésor public où $(r_t - \pi_t)$ désigne le taux d'intérêt réel.

Cette relation implique que le solde primaire doit impérativement évoluer selon la dynamique suivante:

$$k_t = k_{t-1} + I - \delta k_{t-1} \quad (13)$$

où est le stock de capital public et I l'investissement public.

À partir de l'équation (13), il est possible de déduire que le déficit doit évaluer l'investissement public net majoré par la dépréciation de la dette en lien avec les variations de l'inflation.

(4) Les gouvernements ayant peu de contrôle (à court terme) sur les paiements d'intérêt de leurs dettes, une distinction s'impose entre les dépenses de programme et les dépenses au titre du service de la dette.

2. Classification et définition des règles budgétaires

Le survol de la littérature économique et l'analyse des pratiques internationales révèlent l'émergence de deux types de règle budgétaire: les règles nationales et les règles locales. La première catégorie se compose des règles du solde budgétaire, dette publique, recettes et dépenses. La deuxième catégorie fait référence, quant à elle, aux règles adoptées par les institutions de gouvernance locale bénéficiant de pouvoirs élargis en matière de gestion des intérêts territoriaux.

2.1. La règle du solde budgétaire

Les règles du solde budgétaire sont présentées comme une contrainte imposée au déficit sur un horizon temporel prédéfini. Elles fournissent ainsi aux responsables politiques un outil servant à contraindre les principaux déterminants de la dette publique par le biais d'une orientation opérationnelle clairement définie. Le solde budgétaire ciblé peut être spécifié comme un objectif d'écart entre les recettes publiques totales et les dépenses publiques totales, un niveau souhaité du solde budgétaire structurel (solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles) ou un objectif d'équilibre budgétaire au cours d'un cycle économique identifié. Le choix d'une cible à atteindre renseigne dans une certaine mesure sur les objectifs visés par l'adoption de la règle budgétaire. En effet, les règles du solde budgétaire global sont très efficaces pour le maintien de la dette publique à un niveau constant. Tandis que les règles ayant pour cibles le solde budgétaire structurel ou l'équilibre budgétaire sur un cycle économique déterminé sont reconnues pour leurs vertus d'amortisseurs des chocs déstabilisant l'évolution de l'activité économique.

En dépit de la popularité de cette catégorie de règles, les expériences des pays qui les ont adoptées ont montré qu'elles demeurent sujettes à de nombreuses critiques. D'un côté, les règles du solde budgétaire global souffrent d'une certaine rigidité au vu de la pro-cyclicité qui les caractérise et qui les rend incompatibles avec le rôle de stabilisateur que la politique budgétaire devrait assurer dans des périodes de dépression. Le remède à cette défaillance consisterait à définir un horizon temporel pour le déficit ciblé, en fonction des évolutions de la croissance, par opposition à la fixation d'objectifs annuels déconnectés de l'évolution de l'activité. Néanmoins, une telle flexibilité favorise l'émergence d'un arbitrage/compromis très délicat entre la flexibilité et la crédibilité en lien avec l'accroissement de la discrétion dont pourraient bénéficier les décideurs politiques et l'ambiguïté grandissante du niveau du déficit budgétaire à pourvoir.

D'un autre côté, les règles du solde budgétaire structurel, dont l'ajustement se fonde en grande partie sur l'estimation de l'écart de production, sont difficiles à implémenter en raison des difficultés techniques qu'imposent le

calcul et la communication du PIB potentiel. Par ailleurs, les règles d'équilibre au cours du cycle nécessitent préalablement la définition du cycle en question vu qu'elles exigent une programmation budgétaire qui se base principalement sur l'évolution cyclique de l'économie. De ce fait, elles risquent d'engendrer une politique budgétaire inadéquate en raison d'un jugement erroné sur la durée et l'intensité du cycle. Aussi, comme les règles du solde budgétaire ne fixent pas de limites quantitatives sur les postes budgétaires, leur crédibilité est ardemment remise en cause, poussant même certains économistes à les considérer comme de simples règles de procédure (Hemming et Kell, 2001).

Enfin, les règles du solde budgétaire sont aussi critiquées pour avoir favorisé l'émergence d'une « comptabilité publique créative » à même de favoriser le développement de pratiques préjudiciables à la transparence. Toutefois, la généralisation des normes comptables internationales, impliquant une plus grande standardisation des méthodes de calcul et de présentation et plus de facilités en matière de comparaison entre les pays, pourrait diminuer significativement ces risques.

2.2. La règle de la dette

Les règles de la dette consistent à fixer une limite/cible explicite de la dette publique rapportée au PIB devant être atteinte dans un horizon temporel bien défini. Largement considérées comme les plus efficaces en termes de garantie de convergence vers un objectif d'endettement, les règles de la dette fournissent également un dispositif relativement facile à communiquer aux agents économiques.

Le principal obstacle auquel se heurte la mise en œuvre des règles de la dette demeure le niveau « optimal » de la dette, en d'autres termes, quel ratio d'endettement faut-il cibler en vue de garantir la soutenabilité de la dette publique tout en accompagnant l'activité économique dans son expansion ? La littérature économique dédiée à cette question fournit certes une multitude de démarches à même d'aider à une prise de position ; néanmoins, les méthodologies préconisées restent incomplètes et sujettes à de nombreuses critiques (Hemming et Kell, 2001). En effet, les modèles de lissage fiscal (Barro, 1979) suggèrent que le ratio d'endettement doit être constant, mais sans parvenir pour autant à en déterminer le niveau. De même, les modèles dynamiques de la fiscalité optimale avec croissance exogène (Judd, 1985 et Chamley, 1986) suggèrent que la taille de la dette publique doit diminuer au fil du temps pour regagner des niveaux déterminés par les conditions initiales de l'emprunt. Tandis que dans les modèles de la même famille mais avec croissance endogène (Milesi *et al.*, 1998), à long terme la croissance de la dette devrait être négative afin que les taxes génératrices de distorsions entre les agents économiques ne soient pas nécessaires. Enfin, les modèles intergénérationnels de la politique budgétaire (Aiyagari et McGrattan, 1998) fournissent également des indications sur le niveau optimal de la dette ;

néanmoins, les résultats demeurent très sensibles aux valeurs prises par les paramètres.

Ainsi, au vu des difficultés liées à la détermination d'un ratio optimal d'endettement, il semblerait dès lors plus opportun de raisonner en termes de plafond de la dette plutôt qu'en termes de cible ponctuelle. Néanmoins, une telle orientation peut s'avérer périlleuse si la dette accumulée par le gouvernement se situe en dessous du plafond fixé, encourageant ainsi à court terme une hausse excessive des dépenses. La combinaison entre accroissement maîtrisé de la dette et plafond d'endettement présente certainement un dispositif pouvant garantir, d'une part, la crédibilité des pouvoirs publics à travers un engagement ferme quant au niveau de la dette à ne pas franchir et, d'autre part, une certaine flexibilité à même d'aider les gouvernements à stabiliser l'activité et l'emploi lors des récessions.

La méthodologie de mesure de la dette présente aussi une dimension importante de cette règle et dont les choix peuvent influencer, dans une grande mesure, sur les niveaux à cibler ainsi que sur les politiques à entreprendre. En effet, la dette brute représente, d'une part, une mesure facile à communiquer et, d'autre part, un indicateur pertinent de comparaison entre les différents pays. Toutefois, elle peut fournir des indicateurs erronés sur la soutenabilité en raison de son exhaustivité. De ce fait, la dette nette semble plus appropriée dans la mesure où elle permet de disposer d'indicateurs plus fiables sur la soutenabilité des finances publiques. Cependant, cet agrégat présente des difficultés significatives de mesure. Aussi, la dette pourrait être également affectée par des évolutions échappant au contrôle des gouvernements, à l'instar des variations des taux d'intérêt et du taux de change, impliquant ainsi l'adoption d'importants ajustements budgétaires dont les coûts sociaux-économiques peuvent se révéler préjudiciables et non justifiés.

2.3. La règle des dépenses

Les règles des dépenses désignent les politiques visant à instaurer des contraintes ou plafonds sur les dépenses budgétaires. Ainsi, les seuils sont généralement fixés en termes de limite absolue des dépenses, sous forme de taux de croissance maîtrisé des dépenses ou bien par le biais d'une cible des dépenses, proportionnellement au PIB, sur un horizon temporel allant usuellement de trois à cinq ans. Cette catégorie de règles n'est pas directement liée à l'objectif de soutenabilité de la dette vu qu'elle ne couvre pas la dimension recettes budgétaires. Néanmoins, lorsqu'elles sont accompagnées par des objectifs d'équilibre budgétaire ou de dette, ces règles peuvent fournir un outil opérationnel aidant à mettre en œuvre une consolidation budgétaire adéquate avec la viabilité des finances publiques.

D'après les travaux de Hemming et Kell (2001), le principal avantage des règles des dépenses réside en leur capacité à lutter efficacement contre les risques de déficit excessif, à partir de la source. De même, les gouvernements

sont tenus pour responsables de ce qu'ils peuvent réellement contrôler, contrairement aux règles du déficit budgétaire qui demeurent dans une large mesure tributaire des évolutions économiques. Dans ce sens, les conclusions issues des travaux menés par Blanchard et Perotti (1997) et Hagen et Strausch (2001) ont démontré que les ajustements budgétaires orientés vers les dépenses ont tendance à avoir plus de succès que les ajustements axés sur une hausse des taux d'imposition.

Le deuxième apport des règles des dépenses découle de leur simplicité conceptuelle dans la mesure où l'objectif de maîtrise des charges est facilement assimilé à la fois par les différents intervenant dans le processus d'élaboration du budget et par le grand public. Aussi, les plafonds ou cibles des dépenses sont plus faciles à mesurer et à surveiller que les objectifs de déficit corrigés des variations cycliques.

En troisième lieu, les règles des dépenses peuvent aider à maintenir une certaine discipline budgétaire tout en permettant le bon fonctionnement des stabilisateurs automatiques en cas de récession. Cette combinaison demeure envisageable à travers l'instauration d'une marge-flexibilité sur le plafond des dépenses budgétaires destinées à aider les politiques de soutien à l'activité économique, ou bien en excluant les dépenses étroitement corrélées aux évolutions conjoncturelles.

Cependant, les expériences internationales (notamment le cas de la Suède et des Pays-Bas) ont montré que les enveloppes budgétaires consacrées aux stabilisateurs automatiques ont tendance à être détournées pour des dépenses de nature plutôt discrétionnaire. Par ailleurs, les dépenses évoluaient constamment à hauteur des plafonds fixés même dans une conjoncture économique favorable incitant à accumuler des surplus budgétaires. Enfin, il est à signaler que les règles des dépenses pourraient aussi encourager le développement de pratiques comptables créatives comparables à celles évoquées dans la section définissant les règles du solde budgétaire.

2.4. La règle du revenu

Bien que peu populaire comparativement aux trois catégories de règles budgétaires présentées préalablement, les règles du revenu, consistant à fixer des plafonds ou des planchers aux revenus budgétaires, sont très utiles en matière de stimulation de la perception des recettes fiscales, ainsi qu'en matière d'alerte contre un alourdissement excessif des charges fiscales. Ainsi, cette catégorie de règles peut restreindre l'utilisation d'une éventuelle « manne » de revenus fiscaux destinée au financement des dépenses subsidiaires et non productives.

Cependant, les règles du revenu ne peuvent pas fournir un dispositif à même de contenir l'évolution de la dette publique car elles ne sont pas destinées à limiter les dépenses, principale source d'accumulation de l'emprunt. En outre, la détermination des plafonds ou des planchers revenus peut s'avérer une tâche extrêmement délicate dans la mesure où le volume

des recettes fiscales demeure grandement conditionné par les fluctuations du cycle économique. Aussi, ces règles pourraient se traduire par une politique budgétaire procyclique en lien avec le faible ajustement des planchers en période de récession où les stabilisateurs automatiques jouent un rôle primordial.

2.5. Les règles budgétaires locales (infranationales)

Parallèlement à la progression de l'autonomie des collectivités territoriales, le concept de règles budgétaires infranationales a commencé à occuper une place importante dans les réflexions sur les dispositifs de contrôle de ces institutions. Les quatre principaux objectifs visés par l'instauration de ces règles sont les suivants (Sutherland *et al.*, 2005) :

- la soutenabilité à long terme des finances publiques ;
- la stabilité à court terme de l'activité économique ;
- l'efficacité dans l'allocation des dépenses publiques dans la mesure où

lorsque les dépenses locales sont liées aux ressources locales, l'autonomie doit contribuer à une plus grande efficacité dans la répartition des dépenses.

A l'instar des gouvernements centraux, les collectivités territoriales peuvent adopter des règles budgétaires visant à limiter leur déficit, restreindre leur endettement, plafonner leurs dépenses et optimiser la collecte des impôts locaux à travers une cible de recettes fiscales.

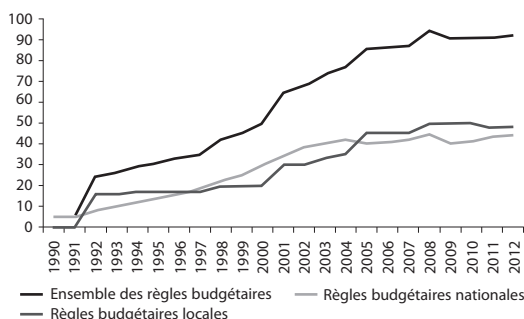
Somme toute, les différentes règles budgétaires présentées dans la présente section laissent présager qu'une certaine complémentarité entre celles-ci est nécessaire, voire primordiale, au bon fonctionnement du dispositif global de crédibilité et de viabilité des finances publiques. Il est difficilement envisageable de cibler un niveau donné de dette ou de déficit public sans se soucier de l'évolution des dépenses et des recettes budgétaires. Aussi, pour les pays-membres d'une union économique et monétaire, l'adoption de règles budgétaires infranationales (au niveau de chaque membre) demeure une condition indispensable à l'atteinte des objectifs de déficit et d'endettement fixés par les instances de gouvernance de la zone. De même, au vu de l'importance grandissante des collectivités territoriales dans l'élaboration, l'exécution et le suivi des politiques publiques, il semblerait inopportun de négliger les répercussions de la dégradation de leurs finances sur la soutenabilité du budget des Etats.

3. Expériences internationales en matière de règle budgétaire

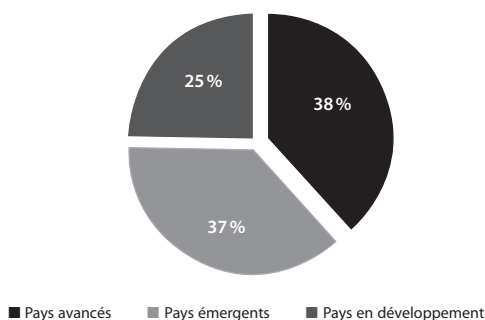
D'après une étude publiée par le FMI (Schaechter *et al.*, 2012), il s'avère que les deux dernières décennies ont connu une très large diffusion des règles budgétaires à l'échelle internationale. En effet, au début des années 90, seuls cinq pays, à savoir l'Allemagne, l'Indonésie, le Japon, le Luxembourg et les Etats-Unis, adoptaient des règles encadrant au minimum la politique

budgétaire du gouvernement central. Toutefois, au cours des deux décennies qui ont suivi, le nombre de pays a considérablement augmenté pour s'établir à 76 en 2012.

Graphique 1
Evolution de l'expansion des règles budgétaires



Graphique 2
Répartition des règles budgétaires en 2012 selon le stade de développement des pays



Source: Auteur à partir des données du FMI.

Ainsi, l'analyse des graphiques 1 et 2 montre que, d'un point de vue historique, le nombre de pays adoptant des règles budgétaires au niveau du gouvernement central est quasiment identique à celui des pays optant pour des règles infranationales. Certes, une certaine rupture a été observée entre 2003 et 2009. Néanmoins, vers le début de l'année 2012, les deux tendances semblent à nouveau évoluer simultanément.

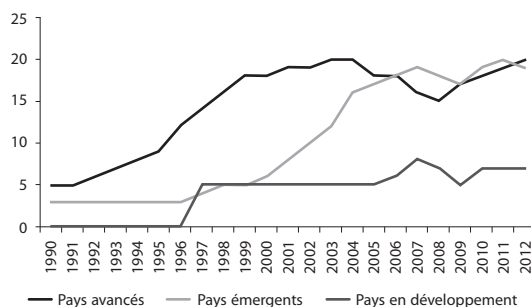
De même, l'observation des graphiques 3 et 4 laisse entrevoir qu'un rattrapage a été opéré entre les pays émergents et les pays développés. En effet, à partir de 1999, le nombre de pays émergents adoptant des règles budgétaires à l'échelle du gouvernement central s'est accru à un rythme soutenu, dépassant même en 2005 l'effectif des pays avancés ayant accusé

Conduite de la politique budgétaire

par ailleurs une baisse de régime durant cette période. A noter qu'en 2012, la proportion des deux groupes est devenue quasiment identique.

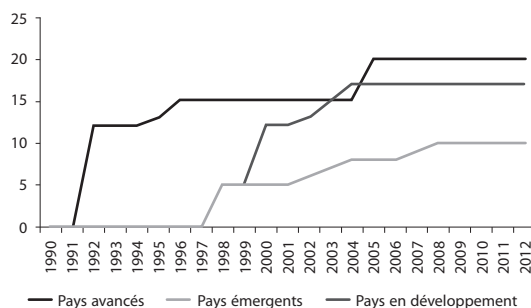
Graphique 3

Règles budgétaires au niveau central



Graphique 4

Règles budgétaires au niveau local



Source : Auteur à partir des données du FMI.

Au niveau des règles budgétaires infranationales, l'analyse du graphique I.4 fait état d'une orientation des pays en développement vers cette catégorie de règles. En effet, contrairement aux règles budgétaires encadrant les finances publiques nationales où l'effectif des pays en développement y adhérant semble très faible et largement au-dessous de celui des pays avancés et des pays émergents, le nombre des pays en développement adoptant des règles budgétaires infranationales a considérablement évolué entre 1999 et 2003 pour se situer à un niveau largement supérieur à celui des pays émergents et légèrement inférieur à celui des pays avancés optant pour des règles budgétaires locales.

Globalement, les tendances dégagées par les graphiques présentés ci-dessus traduisent, en premier lieu, des orientations imposées par une conjoncture économique particulière à l'instar des excès d'endettement observés durant les crises économiques et financières des années 1990 et 2008. En second lieu,

ces évolutions peuvent exprimer la volonté d'intégrer une union économique et monétaire, nécessitant ainsi de faire des ajustements au niveau des finances publiques pour converger avec les critères exigés par la zone concernée. Enfin, certaines expériences ont montré que l'implémentation des règles est intervenue suite à une amélioration significative de la situation budgétaire après un cycle marqué par l'intensification des plans de discipline budgétaire.

3.1. Orientations et préférences des pays

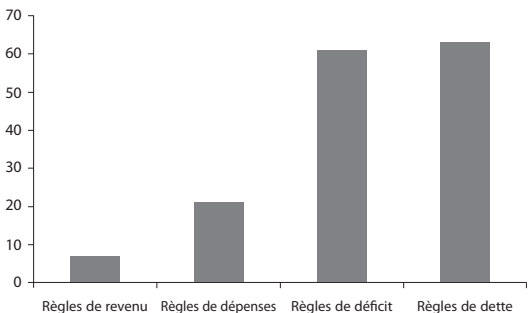
S'agissant des préférences en matière de règles budgétaires, l'analyse du graphique 5 démontre une prédominance avérée des règles de la dette ainsi que des règles du déficit. En dépit de l'incapacité de celles-ci à fournir des orientations opérationnelles bien établies, leur popularité chez les unions économiques et monétaires explique en grande partie ce nombre important d'adhérents. De leur côté, les règles des dépenses occupent une place importante dans la liste des règles les plus répandues, même si leur diffusion demeure timide comparativement aux performances des règles de la dette et des dépenses. Les règles du revenu ne semblent guère intéresser les gouvernements, vraisemblablement à cause de leur incapacité à donner un ancrage à la politique budgétaire pour en assurer la viabilité.

Par ailleurs, il ressort de l'analyse du graphique 6 que les pays optent généralement pour plus d'une règle budgétaire. Cette tendance peut s'expliquer, une fois encore, par l'orientation des pays formant les unions économiques et monétaires vers l'adoption de règles limitant le déficit et l'emprunt. De même, les leçons tirées des lacunes découlant des modes de gouvernance à l'aide d'une seule règle budgétaire ont joué un grand rôle dans la prolifération de la multiplicité des règles. A titre d'illustration, si les règles de la dette restent étroitement liées à l'objectif de soutenabilité, elles ne fournissent pas suffisamment de directives pour orienter la politique budgétaire. Par ailleurs, il semblerait opportun de signaler que la majorité des nouveaux pays ayant adopté des règles budgétaires nationales (environ 40 %) s'est directement dirigée vers une combinaison de règles.

Par ailleurs, il ressort de l'analyse du graphique 6 que les pays optent généralement pour plus d'une règle budgétaire. Cette tendance peut s'expliquer, une fois encore, par l'orientation des pays formant les unions économiques et monétaires vers l'adoption de règles limitant le déficit et l'emprunt. De même, les leçons tirées des lacunes découlant des modes de gouvernance à l'aide d'une seule règle budgétaire ont joué un grand rôle dans la prolifération de la multiplicité des règles. A titre d'illustration, si les règles de la dette restent étroitement liées à l'objectif de soutenabilité, elles ne fournissent pas suffisamment de directives pour orienter la politique budgétaire. Par ailleurs, il semblerait opportun de signaler que la majorité des nouveaux pays ayant adopté des règles budgétaires nationales (environ 40 %) s'est directement dirigée vers une combinaison de règles.

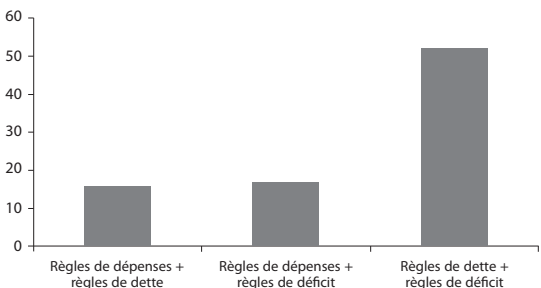
Graphique 5

Nature des règles adoptées (par nombre de pays, y compris les règles infranationales)



Graphique 6

Combinaison des règles adoptées (par nombre de pays, y compris les règles infranationales)



Source: Auteur à partir des données du FMI.

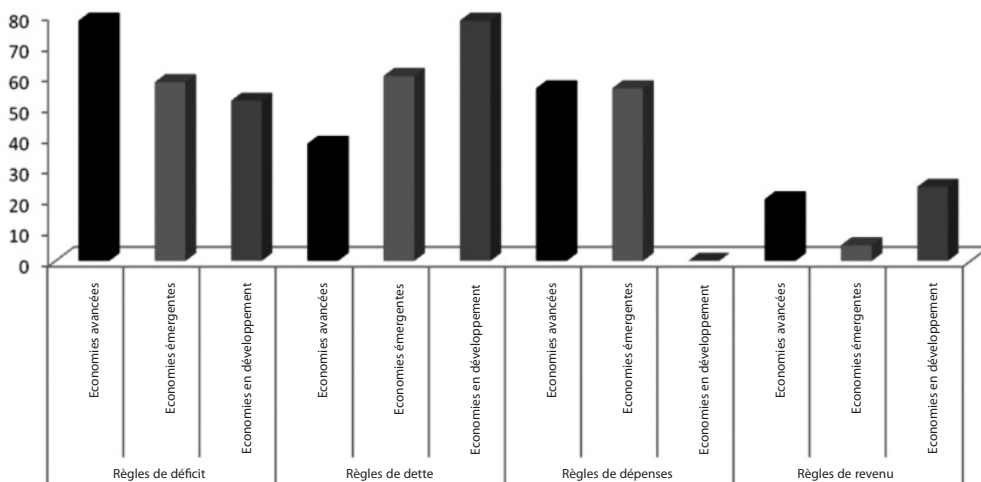
Il est à noter que d'après les informations tirées du graphique 6, la combinaison de règles budgétaires la plus populaire à l'échelle internationale réunit les règles de la dette et les règles du déficit. Par la suite, les combinaisons des règles des dépenses et des règles du déficit, des règles des dépenses et des règles de la dette semblent intéresser les gouvernements, néanmoins, dans une moindre mesure relativement à la première combinaison (dette et déficit).

En ce qui concerne la répartition des règles budgétaires en fonction du stade de développement des pays, il s'avère à l'issue de l'étude du graphique 7 que les règles nationales de la dette sont très répandues dans les pays en développement. Ce constat peut s'expliquer, éventuellement, par la persistance de rigidités institutionnelles à même de contraindre la mise en œuvre des règles des dépenses. Les pays avancés semblent s'orienter davantage vers les règles du solde budgétaire structurel en raison de la faible volatilité des cycles économiques qui les caractérise et de l'accumulation d'un certain savoir-faire en matière d'identification des cycles économiques qu'ils sont parvenu à atteindre à travers une longue expérience dans cette discipline.

A noter que les économies émergentes ont, de leur côté, massivement adopté les règles du solde budgétaire structurel ; néanmoins, pour palier les contraintes liées à l'observation des cycles économiques, ils ont tendance à utiliser le PIB effectif au lieu du PIB potentiel (Schaechter *et al.*, 2012).

Graphique 7

Répartition des règles budgétaires selon le stade de développement des pays (par nombre de pays, y compris les règles infranationales)



Source: Auteur à partir des données du FMI.

3.2. Soubassements juridiques encadrant l'adoption des règles

Dans la mesure où les règles budgétaires interviennent au niveau de la politique des gouvernements en matière de recettes et/ou de dépenses publiques, il semblerait approprié d'encadrer leur fonctionnement par un dispositif juridique propre et bien défini. Ainsi, les expériences internationales ont démontré que les dispositifs réglementaires peuvent relever d'engagements politiques, d'accords de coalition, de normes statutaires, de traités internationaux ou de principes constitutionnels.

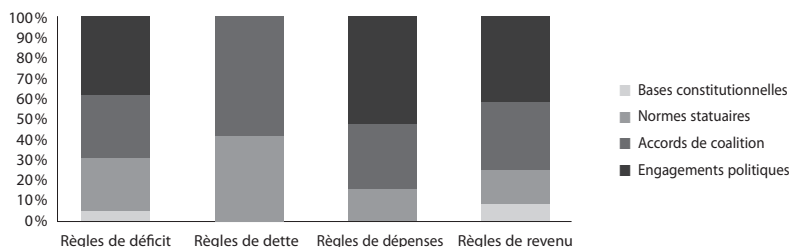
Au niveau des pays avancés (voir graphique 8), les règles du déficit semblent se baser particulièrement sur les accords de coalition et les engagements politiques. Les règles de la dette sont encadrées par les normes statutaires et les accords de coalition, à l'instar des règles du déficit. Enfin, les règles des dépenses et les règles des recettes s'appuient globalement sur les accords de coalition et les engagements politiques.

S'agissant des pays émergents et en développement (voir graphique 9), les normes statutaires représentent incontestablement le support législatif le plus important en matière de règles du déficit et de règles du revenu. A l'opposé, les règles de la dette et les règles des dépenses affichent une certaine diversité

quant à leurs soubassements juridiques vu qu'elles s'appuient à la fois sur les bases constitutionnelles, les normes statutaires et les accords de coalition.

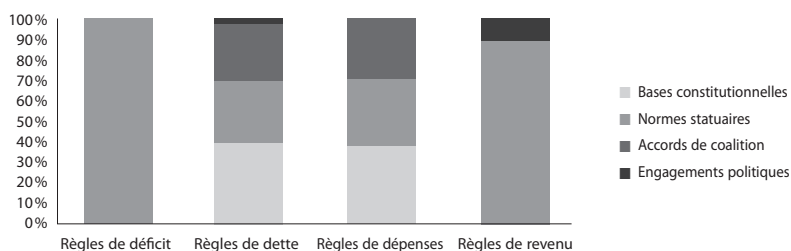
Graphique 8

Soubassements juridiques des pays avancés



Graphique 9

Soubassements juridiques des pays émergents et en développement



Source : Auteur à partir des données du FMI.

En définitive, le cadre législatif adéquat pour les règles budgétaires varie selon les spécificités institutionnelles de chaque pays. S'il semble évident que les règles appuyées par une législation de rang supérieur (constitution, lois...) sont plus difficiles à contourner du fait des changements gouvernementaux qui peuvent intervenir, leur efficacité en matière de préservation de la viabilité des finances publiques et de stabilisation de l'activité économique demeurerait néanmoins contrariée par la faiblesse des procédures d'exécution et de contrôle.

3.3. Mise en œuvre et suivi des règles budgétaires

La mise en œuvre et l'évaluation continue des règles budgétaires nécessitent des efforts en matière de gouvernance institutionnelle et d'implémentation d'un cadre analytique suffisamment développé pour informer les décideurs, en temps opportun, de l'évolution des principaux déterminants qui influencent les agrégats budgétaires. En effet, si les décideurs peuvent disposer d'informations fiables sur les déséquilibres susceptibles d'impacter la soutenabilité des finances publiques, leurs politiques seront

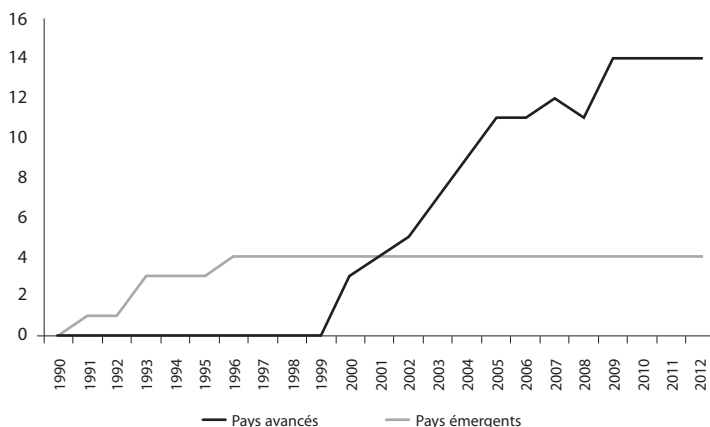
plus efficaces et plus crédibles. A ce titre, des systèmes de contrôle interne et externe, notamment à travers un reporting abondant, sont requis pour assurer la responsabilisation des différents acteurs du processus.

Par ailleurs, les règles budgétaires doivent s'appuyer sur un ensemble de mesures opérationnelles dans le but d'exécuter les orientations stratégiques tracées par celles-ci. Ainsi, les expériences internationales ont dévoilé que l'adoption d'un processus de budgétisation descendante, où la limite des dépenses globales est arrêtée avant la répartition des dépenses, permet de résoudre le conflit entre les dépenses conséquentes des ministères et la contrainte imposée par les limites des différentes ressources budgétaires. De même, l'instauration d'un cadre budgétaire couvrant un horizon temporel pluriannuel, à l'instar de l'Australie, la France, la Suède et le Royaume-Uni, permet aux gouvernements de quantifier l'impact des politiques antérieures, contemporaines et futures, de fixer les priorités budgétaires et de parvenir, in fine, à une meilleure maîtrise des dépenses publiques.

Parallèlement, les règles budgétaires peuvent être encadrées par les lois de responsabilité budgétaire qui définissent les exigences et les pratiques relatives aux procédures, à la transparence et aux objectifs numériques à pourvoir. L'analyse des expériences internationales en la matière (voir graphique 10) révèle que, outre la popularité des règles de responsabilité chez les pays émergents comparativement aux pays avancés, certains pays comme la Colombie, la Jamaïque, le Pakistan, le Panama, le Pérou, l'Espagne et le Sri Lanka ont intégré, sous forme de lois, des objectifs chiffrés aux règles budgétaires nationales. A l'opposé, d'autres pays à l'instar de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande accordent plus d'intérêt aux aspects procéduraux et à la transparence.

Graphique 10

Evolution des pays instaurant une responsabilité budgétaire



Source: Auteur à partir des données du FMI.

Sur le même registre et en vue de renforcer la crédibilité des règles budgétaires, un nombre croissant de pays avancés ainsi que de pays émergents ont opté pour l'institution d'organes indépendants de suivi de la politique budgétaire: *Fiscal Councils*. Ces organes jouent un rôle important dans le respect des engagements découlant des règles grâce à une veille rigoureuse sur l'état des équilibres budgétaires, à des évaluations continues de l'impact de la politique budgétaire contemporaine sur la viabilité des finances publiques à moyen et long terme et sur le degré de transparence des autorités publiques.

3.4. Dérogations aux règles budgétaires et mécanismes de correction automatique

D'aucuns ne peut négliger l'importance de l'irréversibilité des règles en matière de crédibilité et d'efficacité des politiques budgétaires. Toutefois, les évolutions économiques défavorables peuvent contraindre les pouvoirs publics à opter pour des politiques allant à l'encontre des limites fixées par les règles budgétaires dont la mesure où le respect des équilibres budgétaires, à moyen terme, peut éventuellement nuire au bon fonctionnement des capacités productives de l'économie à plus long terme. Ainsi, dans l'objectif de conférer aux règles une flexibilité adéquate, des clauses échappatoires ont été instituées. Néanmoins, leurs champs de manœuvre demeurent encadrés par des dispositifs visant à énoncer explicitement les événements susceptibles d'autoriser le recours aux échappatoires, les procédures institutionnelles qui doivent être déclenchées pour y recourir de même que les conditions de retour aux règles et les politiques à même de corriger les déséquilibres budgétaires.

Il est à noter qu'à l'échelle internationale (voir graphique 11), seulement 12 pays (5) et 2 unions économiques et financières (6) ont opté pour l'institution explicite des clauses échappatoires. L'analyse des différentes clauses instaurées par ces pays et unions indique que les récessions économiques et les catastrophes naturelles sont les principaux arguments justifiant la flexibilisation des règles budgétaires. Dans une moindre mesure, les changements de gouvernement, la faillite du système bancaire et les changements dans le champ de la couverture budgétaire fournissent des prétextes à même d'autoriser les pouvoirs publics à abandonner temporairement les règles budgétaires.

Le nombre relativement faible de pays (12) ayant recours aux clauses échappatoires, comparativement à l'ensemble des pays (76) qui ont adopté des règles budgétaires, exprime les difficultés liées à l'implémentation de ce dispositif. En effet, il s'avère extrêmement difficile de distinguer une récession ou une crise bancaire d'une simple conjoncture économique défavorable ne nécessitant pas des efforts budgétaires à même de déstabiliser la viabilité des finances publiques à moyen terme. Par ailleurs, il est d'autant plus complexe

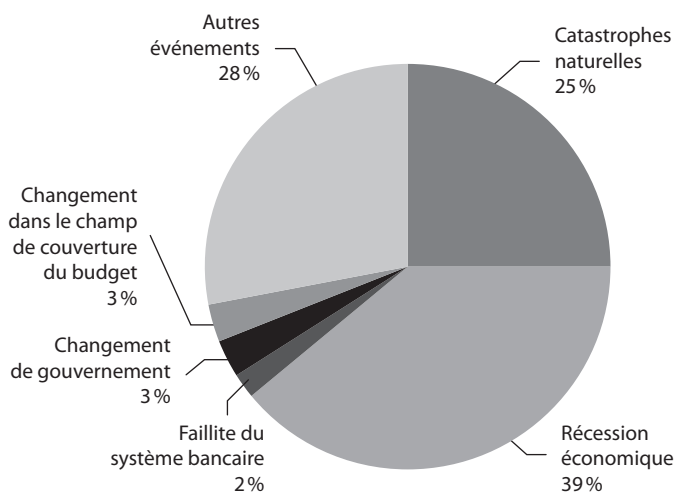
(5) Brésil, Colombie, Allemagne, Jamaïque, Îles Maurice, Mexique, Panama, Pérou, Roumanie, Slovaquie, Espagne et Suisse.

(6) Union européenne (UE) et Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

d'identifier le moment opportun annonçant la fin des récessions économiques dans la mesure où l'activité économique peut reprendre un rythme soutenu tout en restant étroitement dépendante des mesures de soutien.

Graphique 11

**Clauses échappatoires instituées
par les pays y recourant**



Source : Auteur à partir des données du FMI.

Les mécanismes de correction automatique demeurent confrontés quasiment aux mêmes dilemmes. Ainsi, bien qu'ils permettent de corriger de manière quasi automatique les déséquilibres survenus lors des phases marquées par des dépenses budgétaires excessives, leur mise en œuvre reste mitigée par les difficultés techniques liées à l'identification du point de démarrage de ce dispositif et les difficultés politiques liées à la diversité des stratégies à adopter et à la procédure institutionnelle à suivre.

Ainsi, durant cette section, nous avons essayé de présenter le cadre stratégique standard des règles budgétaires avec ses implications en matière de dispositifs institutionnels et opérationnels. Cependant, les spécificités économiques et politiques des pays débouchent sur l'émergence d'un certain nombre de singularités relevant du stade de développement de l'économie et de l'importance de la décentralisation dans l'organisation territoriale. Par conséquent, la section qui suit s'attachera à présenter les expériences d'un panel de pays à différents stades de développement afin de faire ressortir ces spécificités.

4. Estimation de la fonction de réaction budgétaire du Maroc

4.1. Dérivation de la fonction de réaction budgétaire

Dans un article séminal de Claeys (2008), la fonction de comportement des autorités budgétaires se base sur la distinction entre les mesures budgétaires de nature discrétionnaire et les mesures budgétaires répondant aux fluctuations conjoncturelles de la production (stabilisateurs automatiques). Dans ce cadre d'analyse, tout indicateur budgétaire (f_t) peut être décomposé en une composante structurelle (\hat{f}_t) augmentée d'une composante cyclique ($\alpha\gamma_t$) où le coefficient (α) mesure l'élasticité de l'indicateur budgétaire retenu.

$$f_t = \hat{f}_t + \alpha\gamma_t \quad (15)$$

Le processus de dérivation de cette fonction de comportement s'inspire de la dichotomie entre la composante discrétionnaire et la composante cyclique de la politique budgétaire (équation 15) dans la mesure où tout indicateur budgétaire (f_t) est une fonction $h(\cdot)$ des évolutions cycliques (y_t) ainsi que d'autres variables telles que l'inflation, la compétitivité de l'économie, les cycles électoraux, etc. Ces dernières sont généralement agrégées dans le terme X_t comme indiqué dans l'équation ci-dessous :

$$f_t = h(y_t, X_t) + \varepsilon_t \quad (16)$$

Dans l'objectif de déduire la spécification de la fonction de réaction (équation 16), une première démonstration s'attèlera à prendre comme instrument de la politique budgétaire le solde budgétaire (s_t) sous la forme d'un objectif/cible de déficit budgétaire (s_t^*). De ce fait, celui-ci varie en fonction de son niveau de long terme (s^*), de la variation de la croissance économique effective (y_t) par rapport à une cible de croissance (y^*), de la dette publique (b_t) par rapport à un objectif de dette (b^*) et enfin relativement aux évolutions de l'inflation courante (π_t) comparativement au taux souhaité (π^*).

$$s_t^* = s^* + \gamma(y_t - y^*) + \theta(b_t - b^*) + \beta(\pi_t - \pi^*) \quad (17)$$

Vu que la politique budgétaire est caractérisée par un certain décalage temporel entre la prise de décision et sa mise en œuvre effective, notamment en raison de la lenteur des procédures parlementaires, il semblerait opportun d'introduire dans la fonction de réaction une composante dynamique (ρ) reflétant cette dépendance intertemporelle. Ainsi, l'instrument de la politique budgétaire (s_t) devrait s'ajuster progressivement à son niveau ciblé (s^*):

$$s_t = \rho s_{t-1} + (1 - \rho)s_t^* + v_t \quad (18)$$

avec (v_t) chocs discrétionnaires de politique budgétaire.

Parallèlement, le remplacement de (s^*) dans l'équation 18 par ses déterminants, explicités dans l'équation 17, nous donne la forme suivante :

$$s_t = \rho s_{t-1} + (1 - \rho) [s^* + \gamma(y_t - y^*) + \theta(b_t - b^*) + \beta(\pi_t - \pi^*)] + v_t \quad (19)$$

En assumant que les gouvernements s'attachent à s'aligner davantage sur le niveau potentiel de croissance de l'économie (\bar{y}) que sur une cible de croissance (y^*) et en développant l'équation 19 par le terme $(1 - \rho)$, la fonction de réaction déduite de l'équation 19 se présente finalement comme suit :

$$s_t = \rho s_{t-1} + [(1 - \rho)s^*] + [(1 - \rho)\gamma(y_t - \bar{y})] + [(1 - \rho)\theta(b_t - b^*)] + [(1 - \rho)\beta(\pi_t - \pi^*)] + v_t \quad (20)$$

L'estimation économétrique de cette fonction nécessite par conséquent la transformation de l'équation 20 en vue d'identifier les paramètres sous une forme linéaire :

$$s_t = \rho s_{t-1} + c_1 + c_2(y_t - \bar{y}) + c_3(b_t - b^*) + c_4(\pi_t - \pi^*) + v_t \quad (21)$$

avec :

$$s^* = \frac{c_1}{1 - \rho} \quad \gamma = \frac{c_2}{1 - \rho} \quad \theta = \frac{c_3}{1 - \rho} \quad \beta = \frac{c_4}{1 - \rho}$$

A l'instar des fonctions de comportement qui composent les modèles macro-économiques, l'estimation de la fonction de réaction budgétaire (équation 21) se confronte à quelques contraintes. En premier lieu, les statistiques relatives aux finances publiques ne couvrent pas l'ensemble des dimensions de la question, limitant ainsi considérablement le champ des analyses. Par ailleurs, les données disponibles nécessitent généralement des efforts de consolidation dans la mesure où la prise en considération de certaines recettes exceptionnelles (privatisation, dons) ou dépenses partiellement exécutées (investissements programmés mais partiellement réalisés) pourrait fausser les corrélations entre les variables reflétant les instruments budgétaires et les principaux indicateurs macro-économiques.

En second lieu, il semblerait peu pertinent d'étendre le paradigme théorique à l'origine de l'émergence de la règle de Taylor (1993) aux fonctions de réaction budgétaire. En effet, si la règle de Taylor est inspirée des missions des banques centrales qui consistent à maintenir la stabilité des prix, les objectifs de la politique budgétaire sont multiples et différents d'un pays à l'autre. Dans ce sens, certains auteurs se sont focalisés uniquement sur l'évaluation de la sensibilité cyclique des principaux indicateurs de la politique budgétaire, tandis que d'autres études ont fait la lumière uniquement sur la réaction du solde budgétaire suite aux variations de la dette (Bohn, 1998).

En troisième lieu, l'hétérogénéité de la politique budgétaire aussi bien au niveau de la transmission aux agrégats macroéconomiques qu'au niveau de la prise des décisions complique davantage l'estimation des fonctions de réaction budgétaire. S'agissant de la transmission aux agrégats macro-économiques, la présence des stabilisateurs automatiques favorise le développement d'une forte corrélation entre le déficit budgétaire qui devrait varier en fonction des évolutions cycliques de l'activité et l'écart de production qui influence à son tour considérablement le déficit budgétaire à travers le même canal des stabilisateurs automatiques. Au niveau de la formulation des décisions de politique budgétaire, l'hétérogénéité est matérialisée par la nature politique des décisions relatives aux dépenses et à la fiscalité, laissant présager ainsi un comportement inconsistant avec la spécification de la fonction de réaction budgétaire.

En quatrième lieu et à l'instar de la règle de Taylor, les fonctions de réaction budgétaire utilisent l'écart de production (*output gap*) comme indicateur de l'évolution de l'activité par rapport à son potentiel. En effet, le potentiel d'une économie fait référence à la production optimale réalisée de façon durable sans créer de tensions inflationnistes. Ainsi, le PIB potentiel ne désigne pas la production la plus élevée mais plutôt celle qui est réalisée lorsque les facteurs de production sont pleinement utilisés, c'est-à-dire avec un taux de chômage naturel ou d'équilibre. C'est un indicateur non observable dans l'économie ; néanmoins, plusieurs méthodes sont utilisées pour l'approcher. Les plus connues sont les filtres de Hodrick et Prescott (HP), Christiano et Fitzgerald (CF), Baxter et King (BK), Kalman, et, enfin, les fonctions de production. Par conséquent, l'absence d'une méthodologie unifiée pour l'estimation du PIB potentiel rend les résultats de cette fonction très sensibles au choix de la technique utilisée pour son estimation.

Enfin, au vu de l'existence d'une dépendance conjointe entre le solde budgétaire (instrument de la politique budgétaire) et les variations de la dette (variable importante dans les règles budgétaires), l'estimation de la fonction de réaction *via* la méthode des moindres carrés ordinaires (MCO) conduit à des estimations biaisées et incohérentes. Généralement, le recours à des estimateurs à variables instrumentales peut corriger ce biais à travers l'introduction d'informations additionnelles.

4.2. Estimation de la fonction de réaction budgétaire sur données marocaines

Les fonctions de réaction estimées ici pour le cas du Maroc s'inspirent des travaux fondateurs de Claeys (2008). En effet, l'instrument budgétaire (s_t) désigne respectivement le solde budgétaire primaire, les dépenses totales et les recettes fiscales, rapportés tous au PIB. Au niveau des objectifs ciblés par les autorités publiques, ils devraient maintenir le PIB aux alentours de son niveau potentiel, la dette proche de sa tendance de long terme et

stabiliser le pouvoir d'achat des ménages. Par conséquent, le PIB potentiel et le niveau de long terme de la dette seront calculés par le filtre Hodrick et Prescott (HP), tandis que les efforts de maintien du pouvoir d'achat seront mesurés par la réaction des autorités budgétaires suite aux variations des cours mondiaux des matières premières alimentaires et énergétiques. Le choix s'est porté sur les cours des matières premières et non sur l'indice des prix à la consommation (IPC) en raison de l'amortissement qu'opère le mécanisme de compensation sur les chocs des matières premières. Ainsi, l'impact des chocs d'origine externe sur l'inflation est faiblement ressenti au niveau local au vu de la stabilité des prix, rendant ainsi cet indicateur relativement inadéquat pour les analyses.

Tableau 1

Variables testées dans les modèles

Indicateurs	Variables
Instruments budgétaires	Solde primaire/PIB Dépenses totales/PIB Recettes fiscales/PIB
Objectif de croissance	PIB effectif / PIB potentiel
Objectif de dette	Dette effective / Dette potentielle
Objectif de stabilité des prix	Indice des matières premières du FMI

A noter qu'en lien avec la dépendance mutuelle qui peut se manifester principalement entre les instruments budgétaires (solde primaire, dépenses totales et recettes fiscales) et la dette, les estimations seront réalisées à l'aide d'estimateurs à variables instrumentales qui sont la Méthode des moments généralisés (GMM), les Doubles moindres carrés (TSLS) et le Maximum de vraisemblance à informations limitées (LIML-KC). Par conséquent, la stationnarité de l'ensemble des variables, étape primordiale pour la fiabilité des estimations, a été testée par les tests Augmented Dickey Fuller (ADF) et Phillips Perron (PP) qui ont confirmé la stationnarité en niveau I (0) des variables utilisées dans les différents modèles.

a. Instrument du solde budgétaire

Les trois estimateurs utilisés convergent globalement vers les mêmes résultats. En effet, les coefficients sont tous significatifs (au vu du test de Student) et affichent des valeurs relativement similaires (voir tableau 2). Ainsi, le coefficient relatif à la persistance de la politique budgétaire (ρ) pèse lourdement dans l'évolution du solde primaire, il est suivi de l'écart de production, de l'écart de la dette et, enfin, du cours des matières premières qui présente une valeur très faible.

Tableau 2
Résultats des estimations de la fonction
de réaction du solde primaire

	GMM	TSLS	LIML / K-Class
ρ	0,6*	0,7*	0,5*
C ₁	-0,02*	-0,01*	-0,01*
C ₂	0,45*	0,6**	0,47**
C ₃	-0,06*	-0,03*	-0,07*
C ₄	-0,0006*	-0,0008*	-0,001*
R ² _{aj}	0,33	0,37	0,34
Test des instruments	0,20*	20,9*	1,72*

*, ** significativité à 5 % et 10 %.

S'agissant des paramètres de la règle budgétaire (voir tableau 3), les autorités publiques semblent avoir un objectif prioritaire de croissance, comme en témoigne la valeur importante du paramètre lié à l'écart de production (compris entre 0,95 et 1,9) dont le signe positif pointe vers une certaine procyclicité. Ce résultat semble logique dans la mesure où l'économie marocaine n'a pas encore atteint un stade de développement qui lui permettrait de réduire le chômage et la pauvreté qui figurent toujours parmi les premières préoccupations des pouvoirs publics. Bien que le paramètre de stabilisation de la dette se soit révélé significatif, le faible poids qu'il affiche (compris entre -0,14 et -0,1) confirme que l'instrument du déficit n'a pas joué un rôle prépondérant dans la stabilisation de l'emprunt. Ce constat rejoint dans une certaine mesure les conclusions mettant en lumière l'importance de la promotion de la croissance au détriment des autres préoccupations. Néanmoins, il semblerait opportun de souligner que la période étudiée (1990-2012) était marquée à la fois par un déficit budgétaire conséquent et un niveau de dette élevé laissant ainsi présager que le caractère non soutenable de la dette influencerait considérablement les résultats. Quant au paramètre lié au cours des matières premières, il ressort des estimations que son poids varie entre -0,002 et -0,015. En dépit de sa significativité, il semblerait particulièrement ardu d'affirmer qu'il a représenté un objectif important pour les autorités budgétaires durant la totalité de la période analysée. Cette conclusion reste en adéquation avec les constats relevés de l'observation de la courbe des matières premières (effectués dans la section précédente) et qui ont illustré que la volatilité des prix des matières premières ne s'est accélérée que vers la fin des années 2000.

Tableau 3

Paramètres de la règle du solde primaire

	GMM	TSLS	LIML / K-Class
ρ	0,6	0,7	0,5
γ	1,17	1,9	0,95
θ	-0,15	-0,1	-0,14
β	-0,015	-0,002	-0,002

b. Instrument des dépenses

Les estimations économétriques des coefficients de la fonction des dépenses semblent confirmer les orientations dégagées de la fonction de réaction du solde budgétaire (voir tableau 4). Ainsi, la persistance des politiques antérieures pèse lourdement sur l'évolution ultérieure des dépenses comme en atteste le coefficient de lissage (ρ) qui affiche une valeur très élevée (comprise entre 0,63 et 0,8). En second lieu, l'écart de production semble, une fois encore, plus corrélé avec l'instrument de politique budgétaire (valeur comprise entre -0,08 et -0,41) que l'écart de la dette par rapport à sa tendance de long terme (coefficient compris entre -0,05 et -0,10). En dernier lieu et à l'instar de la fonction du solde budgétaire, l'évolution du cours des matières premières influence parcimonieusement les dépenses.

Tableau 4

Résultats des estimations de la fonction de réaction des dépenses

	GMM	TSLS	LIML / K-Class
ρ	0,8*	0,63*	0,73*
C_1	0,05*	0,10*	0,08
C_2	-0,32*	-0,08	-0,41
C_3	-0,05*	-0,01	-0,10*
C_4	0,0006*	0,0002	-0,005*
R^2_{aj}	0,35	0,35	0,33
Test des instruments	0,27**	45,8	3,75

*, ** significativité à 5 % et 10 %.

Les paramètres de la règle budgétaire des dépenses font ressortir une certaine priorité accordée à la croissance économique, comme en témoigne la valeur élevée du paramètre (γ) et son signe négatif qui informe sur un comportement procyclique (voir tableau 5). Cette conclusion semble, une fois encore, cohérente avec le stade de développement du Maroc, dans la mesure où les besoins en matière d'investissement dans les infrastructures économiques et sociales ainsi que dans la mise à niveau des secteurs productifs restent considérables. Quoique la soutenabilité de la dette n'arrive qu'en second rang, la valeur du paramètre (θ) qu'elle affiche dans la règle des dépenses laisse présager un intérêt significatif mais modéré. Les arguments avancés lors des analyses accompagnant la présentation des résultats de la règle du solde budgétaire reste de vigueur pour la règle des dépenses au vu de la particularité de la période étudiée (1990-2012) qui a été marquée par un niveau d'endettement relativement élevé durant les années 90 et à partir de la fin des années 2000. Ainsi, le faible poids que représente la croissance des matières premières dans l'évolution des dépenses semble s'expliquer par l'accélération de la tendance ascendante de ces dernières seulement vers la fin de la décennie écoulée (particulièrement à partir de 2007).

Tableau 5
Paramètres de la règle des dépenses

	GMM	TSLS	LIML / K-Class
ρ	0,8	0,63	0,73
γ	-1,6	-0,2	-1,5
θ	-0,25	-0,02	-0,4
β	0,003	0,0005	-0,018

c. Instrument des recettes

Au plan de la fonction de réaction des recettes fiscales, l'analyse des résultats issus des trois estimateurs ne semble pas favoriser l'émergence d'un consensus incontestable. En effet, seul l'estimateur GMM permet d'obtenir des coefficients significatifs (à partir des valeurs des tests de Student) et donc susceptibles d'enrichir les discussions sur cette fonction, tandis que les estimateurs TSLS et LIML/K-Class n'ont révélé aucun coefficient significatif.

Pour ce qui est des poids des coefficients, la persistance des recettes affiche l'élasticité la plus imposante, quoique faible comparativement aux autres fonctions de réaction budgétaire préalablement estimées. Les autres coefficients qui reflètent la réactivité par rapport au cycle de croissance économique (C_1) et à l'écart de la dette (C_2) tendent quasiment tous vers une valeur nulle (voit tableau 6).

Tableau 6

Résultats des estimations de la fonction de réaction des recettes fiscales

	GMM	TSLs	LIML/K-Class
ρ	0,6*	0,77	0,77
C_1	0,08*	0,05	0,05
C_2	-0,09*	-0,01	-0,01
C_3	0,01*	0,003	0,003
R^2_{aj}	0,51	0,54	0,54
Test des instruments	0,24*	20,5	1,72

*, ** significativité à 5 % et 10 %.

En ligne avec les estimations économétriques, il semblerait ardu de conclure à l'effectivité d'une règle budgétaire des recettes fiscales au Maroc. Néanmoins, les résultats obtenus peuvent alimenter quelques réflexions intéressantes. En effet, le paramètre liant les recettes à l'écart de production, bien que très faible, pointe vers une certaine pro-cyclicité qui traduirait une hausse des recettes fiscales et donc vraisemblablement de la taxation dans les cycles économiques favorables. A l'opposé, les recettes fiscales contribuent aux efforts déployés par les pouvoirs publics dans les phases d'accroissement de la dette, comme en témoigne la contra-cyclicité des revenus fiscaux de l'Etat vis-à-vis de la dette (voir tableau 7).

Tableau 7

Paramètres de la règle des recettes fiscales

	GMM	TSLs	LIML/K-Class
ρ	0,6	0,77	0,77
γ	-0,23	-0,03	-0,03
θ	0,03	0,01	0,01

Cependant, les évidences empiriques tirées de cette règle révèlent le défi que doivent relever les pouvoirs publics en matière de politique fiscale. Ainsi, dans une économie qui demeure gangrenée par un secteur informel très important, la prolongation des exonérations accordées à l'agriculture, qui représente toujours une activité déterminante dans la croissance économique, ainsi que la persistance des pratiques de fraude fiscale dans les différentes branches d'activité empêchent de stabiliser la visibilité indispensable à l'évolution future des recettes. Somme toute, l'ancrage des recettes fiscales sur un objectif bien défini ne peut qu'appuyer les réformes visant à instaurer une fiscalité efficace et équitable.

Conclusion

L'objectif du présent papier était de présenter, en premier lieu, les arguments en défaveur de l'abandon des politiques budgétaires discrétionnaires ainsi que d'exposer les différentes règles budgétaires développées dans la littérature économique dédiée à cette thématique. En second lieu, une brève description des expériences internationales en la matière a été effectuée avant d'enchaîner sur une analyse des différentes phases traversées par la politique budgétaire au Maroc. En troisième lieu, plusieurs spécifications de fonctions de réaction ont été empiriquement testées dans le but d'identifier la règle budgétaire implicite des autorités publiques.

Au plan de la littérature économique sur les règles budgétaires, il ressort que les règles du solde budgétaire sont présentées comme une contrainte imposée au déficit sur un horizon temporel prédéfini. Elles fournissent ainsi aux responsables politiques un outil servant à restreindre les principaux déterminants de la dette publique par le biais d'une orientation opérationnelle clairement définie. De leur côté, les règles de la dette consistent à fixer une limite/cible explicite de la dette publique rapportée au PIB devant être atteinte dans un horizon temporel préalablement arrêté. Largement considérées comme les plus efficaces en termes de garantie de convergence vers un objectif d'endettement, les règles de la dette fournissent également un dispositif relativement facile à communiquer aux agents économiques. Les règles des dépenses désignent, quant à elles, les politiques visant à instaurer des contraintes ou plafonds sur les dépenses budgétaires. Ainsi, les seuils sont généralement fixés en termes de limite absolue des dépenses, sous forme de taux de croissance maîtrisé des dépenses ou bien par le biais d'une cible des dépenses, proportionnellement au PIB, sur un horizon temporel allant usuellement de trois à cinq ans. Enfin et bien que peu populaires comparativement aux trois autres catégories de règles budgétaires, les règles du revenu, consistant à fixer des plafonds ou des planchers sur les revenus budgétaires, sont très utiles en matière de stimulation de la perception des recettes fiscales, ainsi qu'à des fins d'alerte contre un alourdissement excessif des charges fiscales dont les répercussions peuvent nuire à la bonne tenue de l'activité économique.

Sur un plan pratique, il s'est avéré que les deux dernières décennies ont connu une très large diffusion des règles budgétaires à l'échelle internationale. En effet, au début des années 90, seuls cinq pays – l'Allemagne, l'Indonésie, le Japon, le Luxembourg et les États-Unis – adoptaient des règles encadrant, au minimum, la politique budgétaire du gouvernement central. Toutefois, au cours des deux décennies qui ont suivi, le nombre de pays a considérablement augmenté pour s'établir à 76 en 2012. Ainsi et d'un point de vue historique, le nombre de pays adoptant des règles budgétaires au niveau du gouvernement central est quasiment identique à celui des pays optant pour des règles infranationales. Certes, une certaine rupture a été observée entre 2003 et 2009. Néanmoins, vers le début de l'année 2012, les

deux tendances semblent de nouveau évoluer simultanément. À noter qu'un rattrapage semble s'opérer entre les pays émergents et les pays développés. En effet, à partir de 1999, le nombre de pays émergents adoptant des règles budgétaires à l'échelle du gouvernement central s'est accru à un rythme soutenu dépassant même en 2005 l'effectif des pays avancés ayant accusé par ailleurs une baisse de régime durant cette période. En somme, malgré l'impact de la crise financière internationale sur l'équilibre des finances publiques d'un nombre important de pays avancés et émergents, les règles demeurent toujours populaires dans la mesure où elles représentent un ancrage crédible de la politique budgétaire à même de pérenniser la viabilité des finances publiques à plus long terme et de permettre une certaine flexibilité dans les phases de dépression de l'activité.

S'agissant des résultats empiriques, trois fonctions de réaction ont été estimées s'intéressant respectivement à l'instrument du déficit primaire, des dépenses budgétaires et des recettes fiscales. Ainsi, les estimations relatives à la fonction de réaction du solde primaire ont révélé que les autorités budgétaires semblent avoir un objectif prioritaire de croissance, comme en témoigne la valeur importante du paramètre lié à l'écart de production et dont le signe positif pointe vers une certaine procyclicité. Bien que le paramètre de stabilisation de la dette se soit révélé significatif, le faible poids qu'il affiche confirme que l'instrument déficit n'a pas joué un rôle prépondérant dans la stabilisation de l'emprunt. Quant au paramètre lié au cours des matières premières, il ressort des estimations que son poids est très faible. Ce résultat reste cohérent avec les constats relevés de l'observation de la courbe des matières premières et qui ont illustré que la volatilité des prix des matières premières ne s'est accélérée que vers la fin des années 2000. De leur côté, les paramètres de la règle budgétaire des dépenses font aussi ressortir une certaine priorité accordée à la croissance économique. Cette conclusion semble cohérente avec le stade de développement du Maroc dans la mesure où les besoins en matière d'investissement dans les infrastructures économiques et sociales ainsi que dans la mise à niveau des secteurs productifs restent considérables. Bien que la soutenabilité de la dette n'arrive qu'en deuxième position, la valeur du paramètre qu'elle affiche dans la règle des dépenses laisse présager un intérêt significatif mais modéré. Par ailleurs, le faible poids de l'élasticité reflétant l'intérêt accordé aux subventions semble toujours s'expliquer par le renchérissement des cours des matières premières seulement vers la fin de la décennie écoulée. Enfin, il semblerait ardu de conclure à l'effectivité d'une règle budgétaire des recettes fiscales au Maroc. Néanmoins, le paramètre liant les recettes à l'écart de production, bien que très faible, pointe vers une certaine pro-cyclicité qui traduirait une hausse des recettes fiscales et donc vraisemblablement de la taxation dans les cycles économiques favorables. À l'opposé, les recettes fiscales contribuent aux efforts déployés par les pouvoirs publics dans les phases d'accroissement de la dette, comme en témoigne la contra-cyclicité des revenus fiscaux de l'Etat vis-à-vis de la dette.

Références

- BUCHANAN J. (1967), «Fiscal Policy and Fiscal Preference», in *Public Choice*, Springer, vol. 2(1), pages 1-10, décembre ; Persson T., Tabellini G. et Trebbi F. (2001), «Electoral Rules and Corruption», in *National Bureau of Economic Research*, publication, n° 8154.
- AGHION P., BOLTON P. (1990), «Government Debt and the Risk of Default: A Political Economic Model of the Strategic Role of Debt», in P. Dornbusch and H. Draghi (eds), *Public Debt Management: Theory and Practice*, Cambridge University Press.
- ALESINA A., DRAZEN A. (1991), «Why Are Stabilizations Delayed?», in *American Economic Review*, 1170-88, décembre.
- ALESINA A., PERROTI R. (1994), «The Political Economy of Budget Deficits», in *National Bureau of Economic Research*, publication n° 4637.
- BARRO R.J. (1974), «Are Government Bonds Net Wealth?», in *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 82, p. 1095-1117, novembre.
- BAXTER M., King R.G. (1999), «Measuring business cycles: Approximate Bandpass Filters», in *The Review of Economics and Statistics*.
- BENIGNO P., WOODFORD M. (2003), «Optimal Monetary and Fiscal Policy: A Linear Quadratic Approach», *National Bureau of Economic Research*, n° 9905.
- BERNANKE B.S., BLINDER A.S. (1992), «The Federal Funds Rate and the Channels of Monetary Transmission», in *American Economic Review*, vol. 82(4), p. 901-21, September.
- BLANCHARD O., PEROTTI R. (2002), «An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output», in *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 117, p. 1329-1368, novembre.
- BLANCHARD O., CHOURAQUI J.C., HAGEMANN R.P., SARTOR N. (1990), «The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question», in *Etudes économiques*, OCDE, n° 15.
- BOHN H. (1998), «The Behavior of U.S. Public Debt and Deficits», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 113, p. 949-963, août.
- BUCHANAN J. (1997), «Albert Breton, Competitive governments: An economic theory of politics and public finance», in *Public Choice*, Springer, vol. 93(3), p. 523-524, décembre.
- BUDINA N., SCHAECHTER A., WEBER A., KINDA T. (2012), «Fiscal Rules in Response to the Crisis - Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset», in *IMF Working Papers* 12/187.
- CHRISTIANO L.J., FITZGERALD T.J. (2003), «The Band Pass Filter», in *International Economic Review*, Department of Economics, University of Pennsylvania and Osaka University Institute of Social and Economic Research Association.
- CLAEYS P. (2008), «Rules, and their effects on fiscal policy in Sweden», in *Swedish Economic Policy Review*, p. 7-15.
- CUKIERMAN A., MELTZER A.H. (1989), «A Political Theory of Government Debt and Deficits in a Neo-Ricardian Framework», in *American Economic Review*, vol. 79(4), p. 713-32, septembre.
- DE BRUYCKER P., NIHOUL M. (1996), «L'impact de la régionalisation sur l'autonomie locale», *Annuaire des collectivités locales*, vol. 16, n° 1.
- HAGEN V.J., STRAUCH R.R. (2001), «Fiscal Consolidations: Quality, Economic Conditions, and Success», *Public Choice*, Springer, vol. 109, p. 327-46, décembre.
- HEMING R., KELL M., MAHFOUZ S. (2002), «The effectiveness of fiscal policy in simulating of economic activity: a review

- of literature », *in IMF working paper*, n° /02/208.
- HEMMING R., KELL M. (2001), « Promoting Fiscal Responsibility: Transparency, Rules and Independent Fiscal Authorities », *in* SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2095161> ou bien <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2095161>, February.
- HENIN P.Y. (1997), « Soutenabilité des déficits et ajustements budgétaires », *in Revue économique*, vol. 48 n° 3, p. 371-395.
- HODRICK R., PRESCOTT E.C. (1997), « Postwar U.S. Business Cycles: an Empirical Investigation », *in Journal of Money, Credit and Banking*.
- KALMAN R.E. (2008), « A new approach to linear filtering and prediction problems », *in Journal of Basic Engineering*, 1960, Retrieved.
- KEYNES J.M., (1923), « A Tract on Monetary Reform », *in The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol IV, Macmillan, 1971.
- LEEPER E.M. (1991), « Equilibria under 'active' and 'passive' monetary and fiscal policies », *in Journal of Monetary Economics*, Elsevier, vol. 27, p. 129-147, février.
- LOUGHLIN J. (2013), *The political economy of regionalism*, University of Cambridge, Routledge.
- MARCOU G. (2008), « La régionalisation en Europe », rapport Parlement européen, Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe.
- MILESI FERRETTI G.M. (1993), « The Disadvantage of Tying their Hands: on the Political Economy of Policy Commitments » *in National Bureau of Economic Research*, publication n° 2019.
- MILESI FERRETTI G.M. et Spolaore E. (1994), « How Cynical can an incumbent be? Strategic Policy in a Model of Government Spending », *in Journal of Public Economics*.
- PERSSON M., PERSSON T., SVENSSON L.E.O. (1989), « A Reply of: Time Consistency of Fiscal and Monetary Policy », *in Stockholm International Economic Studies*, Papers n° 427.
- SIMS C.A. (1994), « A Simple Model for Study of the Determination of the Price Level and the Interaction of Monetary and Fiscal Policy », *Economic Theory*, Springer, vol. 3, p. 381-99.
- SPOLAORE E. (1995), « On the Number and Size of Nations », *in National Bureau of Economic Research*, publication No. 5050.
- SUTHERLAND D., PRICE R.W.R., JOUMARD I. (2005), « Fiscal Rules for Sub-central Governments: Design and Impact », OECD Economics Department, *Working Papers* 465.
- TREHAN B., WALSH C. (1991), « Testing Intertemporal Budget Constraints: Theory and Applications to U.S. Federal Budget and Current Account Deficits », *in Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 23, p. 206-223, mai.