

# LA POLITIQUE MONETAIRE ET FINANCIERE DANS LE CADRE D'UNE STRATEGIE GLOBALE DE FINANCEMENT. (\*)

par

Abderrahim OMRANA

“... Une politique du développement s'exprime dans un dosage heureux de plusieurs politiques dont les leviers sont autant l'investissement direct que la fiscalité, le budget que la monnaie nationale.”<sup>1</sup>

## 1°) *Fiscalité, budget et investissement :*

‘ Pour réaliser une mobilisation rapide et efficace du surplus potentiel, il est nécessaire de repenser — aussi bien dans ses principes que dans ses modalités d'application — la structure de la fiscalité; pratiquement, une politique fiscale avisée aura-t-elle pour dessein, dans un pays en voie de développement, d'encourager le taux le plus élevé de formation de capital, tout en prenant soin d'éviter les pressions inflationnistes.

Parallèlement, la gestion budgétaire doit déborder le cadre étroit de la fonction qui consiste à établir le budget annuel et à veiller à la régularité de la dépense publique. La politique de gestion des finances publiques doit per-

---

(\*) Cette étude reprend le dernier chapitre de la thèse de Doctorat d'Etat es Sciences économiques de M. Abderrahim Omrana, intitulée “La Politique monétaire et financière dans le cadre du développement économique — le cas marocain — ”, soutenue en Juillet 1975 à la Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales de Rabat, devant un Jury composé des Professeurs Abdelaziz Belal, Président, Mohammed Lahbabi et Fathallah Oualalou, Suffragants.

1) Rudloff, op. cité, p. 319.

mettre de préciser les liens entre les décisions concernant des catégories déterminées de dépenses publiques et les objectifs d'ensemble des pouvoirs publics <sup>2</sup>.

Mais il ne suffit pas seulement de mobiliser le surplus, encore faut-il l'utiliser dans des investissements appropriés; ceci exige d'abord la définition des choix et des options précis dans le cadre d'une politique réelle de développement; et ensuite le choix de certaines techniques d'investissement conformes à ces options.

### 2°) *La monnaie :*

Toujours dans le cadre de cette stratégie de financement, la politique monétaire devrait nécessairement changer de principes, de style et de méthode. Le crédit n'aura plus un effet centralisateur, c'est-à-dire un "effet de répartition du capital — argent en faveur des gros capitaux" <sup>3</sup> mais sera un moyen d'accumulation collective du capital : "la redistribution centrale, faite par les banques d'Etat, peut être économiquement plus efficace que celle faite par les diverses entreprises, puisque cela permet de choisir les orientations de crédit les plus justifiées du point de vue de l'ensemble de l'économie nationale" <sup>4</sup>.

3°) Il est évident que les distorsions et les déséquilibres qui risquent de paraître auront, dans le cadre de cette politique monétaire et financière, une signification et une portée positives, dans la mesure où ils feront partie des moyens et financement du développement; on peut les considérer alors (et à juste titre) comme des déséquilibres productifs; et en tant que tels ils auraient contribué à réaliser ce "dosage heureux de plusieurs politiques" dont parle M. Rudloff.

### Section I :

#### — La politique budgétaire, instrument de mobilisation et d'utilisation productive du surplus.

La politique budgétaire doit être conforme à la politique de développement arrêtée.

La première doit viser la mobilisation du surplus et façonner la structure des dépenses publiques et de la fiscalité en fonction de cet objectif.

2) "Finances et Développement", n° 2, Juin 1974, p. 27.

3) Suzanne de Brunhoff, "La politique monétaire, un essai d'interprétation marxiste", collection Sup, PUF, 1973, p.182.

4) Bronislaw Mine, op.cité, p.348.

La seconde doit viser l'utilisation productive du surplus : ceci suppose l'adoption d'un certain nombre de principes de développement et de certains techniques de choix d'investissement.

### I — La politique budgétaire : auxiliaire de la politique de développement.

Au lieu d'être un simple instrument d'action administrative (prévoyant et réalisant des dépenses sur des bases empiriques), le budget doit être un moyen d'action réfléchi, cherchant à restructurer l'économie au niveau des flux financiers lesquels sont à la fois déterminants et déterminés; les finances sont en effet "une catégorie de la superstructure d'un genre particulier, réagissant activement sur la base, c'est-à-dire, sur les rapports de production" et même, elles peuvent "constituer une catégorie faisant partie de la base économique et indissolublement liée aux procès se produisant dans l'économie".<sup>1</sup>

#### 1) La structure fiscale et le développement

L'importance de la fiscalité comme moyen de financement peut être analysée en deux étapes successives :

- La manière dont le système fiscal peut mobiliser les ressources.
- La mesure dans laquelle la structure fiscale correspond aux exigences du développement économique.

#### a) La fiscalité et la mobilisation des ressources :

"La taxation est l'instrument le plus propre à accroître l'épargne des ressources internes en vue de la formation du capital";<sup>5</sup> la fiscalité permet en effet de résorber les disponibilités improductives ou oisives en accroissant l'épargne publique; mais à l'inverse, les ressources fiscales ne sont pas toujours suffisantes pour faire face aux montants des dépenses publiques prévues.

Quelles sont donc les facteurs qui déterminent le degré de mobilisation des ressources fiscales ? Elias Gannagé cite trois motivations qui déterminent la capacité du système fiscal : "couvrir les dépenses d'infrastructure, remédier à l'insuffisance des facteurs de production et permettre à l'économie de surmonter la faiblesse de l'épargne".<sup>6</sup>

En effet, l'initiative privée n'est pas intéressée par les projets d'infras-

5) N.Kaldor, "The role of Taxation in Economic Development, in Problems in Economic Development", Ed. by E.A.G. Robinson, Mac-Millan, 1965, pp. 170-196.

6) E.Gannagé, "Financement du Développement", collection SUP, PUF, 1969, p.99.

structure économique et sociale qui incombent plutôt à l'Etat <sup>7</sup> : outre que les critères de rentabilité privée sont différents de ceux que prend en considération l'Etat, ces projets exigent en général des possibilités financières énormes.

Par facteurs de production, nous entendons essentiellement le rôle de l'Etat dans le financement de l'éducation et de la qualification professionnelle par la prise en charge de ces dépenses d'aménagement humain et leur incorporation dans le budget de développement.

Le besoin en ressources fiscales est également motivé par la faiblesse de l'épargne globale et particulièrement volontaire :

Il s'agit d'accroître le taux d'épargne globale par rapport au revenu national, en transférant l'épargne détenue par un petit nombre de bénéficiaires de gros revenus.

Quelle est la capacité du système fiscal de répondre à ces motivations ? La réponse revient à déterminer les critères de potentialité d'un système fiscal; ce potentiel est mesuré par la proportion du produit national brut, prélevable sans effet de distorsion; parmi les facteurs qui déterminent le potentiel fiscal, on peut retenir :

— Le surplus économique disponible : la fiscalité sera liée au produit potentiel, après déduction de la production affectée à la consommation essentielle : plus l'excès de production disponible est élevé, plus le niveau du potentiel fiscal sera grand.

Certains interprètent de manière restrictive le concept de surplus économique et font dépendre le potentiel fiscal uniquement de l'excédent de la consommation effective sur la consommation minimum de la population. <sup>8</sup>

— L'inégalité dans la répartition du revenu est en principe source d'un taux potentiel d'épargne mobilisable par une fiscalité progressive.

Les revenus de la propriété et particulièrement la rente foncière, absorbent une grande partie du revenu national; c'est cette rente foncière qui est susceptible de mobilisation fiscale.

— Les habitudes de consommation peuvent considérablement limiter le potentiel fiscal; les classes privilégiées pratiquent des consommations impro-

---

7) Il y a un décalage entre rentabilité privée (basée sur le profit) et la productivité sociale (basée sur l'apport du projet à la société).

8) *Kaldor*, op. cité, p. 172 : "It would be more correct to say that the taxation potential of a country depends on the excess of its actual consumption over the minimum essential consumption of the population".

ductives correspondant à des besoins conventionnels tels que les coutumes d'hospitalité, les rites de cérémonie et les dépenses prestigieuses de mariage).

Le potentiel est également réduit par le traitement privilégié des entreprises étrangères qui se voient attribuer des exemptions fiscales pour (soi-disant) encourager leur implantation en territoire national; si seulement ces entreprises ne constituaient pas des enclaves liées au monde extérieur et sans effets induits de propagation !<sup>9</sup>

De plus, ce n'est pas seulement le secteur moderne qui doit supporter les charges fiscales; un surplus fiscal est inutilisé par la sous-imposition du secteur agricole.

En dernier lieu, le surplus fiscal potentiel dépend largement de la compétence et de l'intégrité de l'Administration fiscale.<sup>10</sup>

#### *b) Structure fiscale et stratégie du Développement :*

Les réflexions que nous venons de présenter, non seulement indiquent les conditions qu'un pays comme le Maroc doit réaliser pour maximiser le taux du surplus économique, mais aussi avaient pour but de dégager les effets du système fiscal dans son ensemble sur le développement économique. A l'analyse de cet aspect global doit s'ajouter celle de la structure même de la fiscalité.

La structure fiscale doit être conforme aux objectifs de développement économique et social d'un pays; deux questions peuvent alors être examinées :

\* Le choix de la fiscalité directe ou indirecte.

Disons que choisir entre les deux types de fiscalité conduit à une fausse alternative; le meilleur choix sera celui qui est effectué en fonction des objectifs de développement en se fondant sur les structures spécifiques à chaque pays. En somme, il faut réaliser un dosage judicieux entre ces deux types de fiscalité en fonction de deux critères qui paraissent déterminants :<sup>11</sup>

9) "Les ports francs et les transferts de bénéfices combinés permettent aux firmes internationales d'échapper à une grande partie de l'impôt sur les bénéfices...", communication de N. Kaldor, 3<sup>e</sup> Conférence de Rehovoth, Dunod 1967, p. 214.

10) renvoi n°2 de la page précédente

"Le niveau du Revenu National par tête dans les pays sous-développés n'est donc pas une bonne indication de leur potentiel fiscal. Si une grande partie des ressources d'un pays est consacrée à la consommation non essentielle et au luxe, il y a de très bonnes perspectives d'augmenter les rentrées fiscales...", cf. 3<sup>e</sup> Conférence de Rehovoth, Dunod, Paris 1967, p. 207 (communication de N. Kaldor).

11) Les effets discriminatoires du mode d'imposition sur le niveau de revenu ne seront pas examinés ici. "... sur le plan de l'équité et la répartition des revenus, il faut laisser tomber tout préjugé" : E. Gannagé, op. cit. p. 159.

— L'effort productif : dans quelle mesure les impôts directs et indirects favorisent-ils l'épargne et l'investissement ?

Les impôts sur le revenu ont un effet restrictif sur le montant de l'épargne, tandis que les impôts indirects augmentent l'épargne puisque tout revenu acquis et économisé échappe à l'imposition (différer la consommation, c'est ajourner le paiement de l'impôt).

C'est là une raison en faveur de la fiscalité indirecte. En fait, cette raison n'est pas déterminante puisque l'épargne est moins fonction du mode de l'imposition que des habitudes de consommation; dans les pays sous-développés, la propension marginale à épargner des divers groupes (à revenus élevés et à revenus faibles), loin d'être différente, se rapproche davantage qu'on ne le pense : *« Dans les groupes à revenu élevé, des habitudes de consommation, des schémas de comportement traditionnel, les pousse à utiliser une large partie de leurs ressources à des fins de prestige ou d'ostentation. Toujours pour des considérations sociologiques et structurelles, l'élasticité de l'épargne par rapport aux variations du taux d'intérêt demeure faible : une hausse du rendement de l'épargne à travers le mécanisme de l'imposition indirecte, n'implique pas forcément un accroissement du volume de l'épargne »*.<sup>12</sup>

Ces habitudes de consommation sont liées à ce que R. Nurkse appelle *« la connaissance plus complète des niveaux de vie plus avancés »*; <sup>13</sup> cet auteur pense que la connaissance des nouveaux modes de consommation ou la prise de contact avec eux élargit l'horizon de l'imagination et des désirs; selon lui, l'intensité de la force attractive exercée par les standards de consommation des pays avancés — et qui constitue la manifestation internationale de l'effet de démonstration — est déterminée par l'étendue des disparités dans le revenu réel et les niveaux de consommation et par l'importance de la connaissance que les gens ont de ce fait.

Et cette attirance étrangère n'atteint pas seulement l'épargne volontaire personnelle mais rend politiquement difficile le recours à la fiscalité comme instrument d'épargne forcée. <sup>14</sup>

De plus, en se présentant comme un ajournement de la consommation présente, l'imposition indirecte favorise la consommation future.

12) E. Gannagé, op. cit. pp. 155-156.

13) R. Nurkse, op. cit. p. 64.

14) Paul Prebisch analyse largement cet aspect de la fiscalité in *« the economic development of Latin America and its principal problems »* Nations Unies, 1950, pp. 5, 6 et 37.

Malgré ces réserves, la fiscalité indirecte atteint la consommation de toutes les couches de la population; son assiette est donc large; il convient simplement d'alléger son impact sur les groupes à revenus faibles et d'accroître son rendement pour les produits de luxe ou similaires. <sup>15</sup> Ceci n'est pas seulement dicté par des considérations d'équité sociale, mais aussi parce que l'épargne réalisée par un individu ne dépend pas principalement du niveau absolu de son revenu réel, mais aussi du rapport de son revenu au niveau de revenu supérieur des autres individus : *"en prenant en considération l'interdépendance des préférences de consommation, nous constatons qu'une répartition des revenus plus inégale peut réduire le taux moyen d'épargne, au lieu de l'augmenter, comme on le suppose ordinairement"*. <sup>16</sup>

D'un autre point de vue, des avantages d'ordre fiscal, tels que ceux de l'amortissement accéléré, de l'exonération des provisions pour autofinancement, diminuent fortement les effets négatifs d'une imposition directe sur l'effort productif et peuvent même avoir un effet d'incitation.

C'est dire qu'une fiscalité directe n'est pas forcément plus restrictive à l'égard de l'effort productif qu'une imposition indirecte. <sup>17</sup>

Le choix devrait plutôt tenir compte de la structure des activités comme on le verra plus loin.

— s'agissant du type de fiscalité comme instrument de stabilisation, le choix est là aussi difficile.

Certes, l'imposition directe progressive, grâce à sa sensibilité aux variations des revenus, atténue ou absorbe l'effet inflationniste ou déflationniste. Mais lorsque l'imposition indirecte est différenciée (biens de première nécessité, biens intermédiaires, bien de luxe), *"le taux marginal d'imposition indirecte aura plus de chances d'être efficace, car il pourra atteindre les bénéficiaires de revenus élevés, qui consomment les produits de luxe fortement taxés"*. <sup>18</sup> Dans cette situation, le taux marginal élevé d'imposition indirecte, intervient comme stabilisateur.

15) pour les inconvénients de la taxe sur la valeur ajoutée qui réduit le niveau de vie des populations à faibles revenus, cf. l'article de Björn Matthiasson, *"Finances et Développement"* n° 1, 1970, pp. 52-59.

16) R.Nurkse, op. cit. p.64.

17) le système fiscal doit être dans son ensemble élastique par rapport au revenu d'où *"la structure fiscale peut être aménagée de façon à ce que le rendement afférent à chaque taxe augmente à un rythme plus rapide que le revenu national, donc à l'instar d'un impôt progressif sur le revenu plutôt que d'une capitation"* : communication de R.K. Davidson, 3<sup>e</sup> Conférence de Rehovoth, Dunod 1967, p. 228.

18) E.Gannagé, op. cit. p.160.

\* Fiscalité et dualisme économique :

La fiscalité devrait être conçue et dosée selon les conditions socio-économiques de chaque secteur.

— S'agissant du secteur agricole, il faut opter pour un système fiscal, qui, tout en accroissant la productivité des terres et en réduisant la consommation ostentatoire des gros propriétaires fonciers, dégage des ressources financières pour la formation du capital dans l'industrie.<sup>19</sup>

Ceci signifie deux choses :

- toute fiscalité agricole oscillera entre une mobilisation du surplus inutilisé pour subvenir aux charges de financement des autres secteurs et le désir de ne pas décourager les incitations à produire dans le cadre de transformations agricoles appropriées.

- Il y a un dosage judicieux à trouver entre l'affectation des revenus prélevés au profit de la formation du capital des secteurs non agricoles et leur orientation vers des régions agricoles plus pauvres, dans le but de réaliser une plus grande productivité et équité à l'intérieur même du secteur agricole.<sup>20</sup>

— Quant au secteur moderne de l'économie, le dosage des deux types de fiscalité est là aussi nécessaire. La structure fiscale frappera à degrés divers les différentes sources de revenus :

- L'imposition du revenu personnel a un faible rendement en milieu sous-développé; le nombre de personnes atteintes par ce type d'impôt est inférieur à 3 % de la population occupée en milieu sous-développé et dépasse 50 % dans les pays avancés.<sup>21</sup> Pour faire jouer à cet impôt un rôle plus important dans le financement du développement, il convient que les taux soient révisés de manière à élargir le champ d'imposition, que les dégrèvements ne soient accordés qu'à la lumière des critères d'incitation à investir ou d'équité, que les catégories à revenus élevés soient proportionnellement atteintes autant que les catégories à revenus bas ou moyens, et que l'Administration fiscale met au point un dispositif de lutte contre l'évasion ou la fraude fiscale.<sup>22</sup>

19) L'exemple russe et japonais est à cet égard caractéristique.

20) Pour mobiliser l'épargne potentielle dans le secteur agricole, il faut concevoir une fiscalité différenciée selon l'importance et le caractère dual de l'agriculture :

- L'impôt foncier régira l'ensemble des exploitations moyennes et les petits agriculteurs.
- L'impôt sur le revenu agricole s'impose pour les exploitations agricoles modernes.
- L'impôt en nature ou une fiscalité indirecte sur les produits agricoles permettra, en frappant les petits agriculteurs, de dégager des ressources importantes inestimées.

21) W.A. Lewis, "Development Planning", Londres, Allen 1966, p.124.

atteintes autant que les catégories à revenus bas ou moyens, et que l'Administration fiscale met au point un dispositif de lutte contre l'évasion ou la fraude fiscale<sup>22</sup>.

- Il convient surtout de développer la fiscalité frappant les revenus des sociétés, dans la mesure où le processus d'industrialisation s'accroît, et atteindre les gains en capitaux (valeurs foncières ou investissements spéculatifs) au moyen d'une imposition spécifique du capital ou d'autres substituts.

- La fiscalité indirecte devra être maintenue avec une progression accentuée selon la nature des biens; les droits spécifiques de consommation seront *"l'instrument fiscal de demain, car, tout en limitant la consommation des biens dont l'élasticité de la demande par rapport aux prix est faible, ceux dont l'élasticité de la demande par rapport au revenu est forte..."*<sup>23</sup>.

En définitive et pour devenir "un opérateur" puissant de développement, tout système fiscal doit trouver une combinaison de ses composantes pour dégager le surplus mal utilisé et intégrer le secteur de subsistance dans l'économie moderne.

## 2) La structure des dépenses publiques et le développement :

L'analyse des dépenses publiques susceptibles de mobiliser le surplus économique n'est pas très importante à faire puisque notre postulat est que le budget, dans le cadre de la politique du surplus, n'est qu'un instrument utilisé par le plan de développement lequel est l'expression première et finale de la politique économique générale à long et moyen termes; c'est donc au plan de prévoir la structure optimale des dépenses publiques en relation avec les options retenues et la stratégie officielle en matière de développement.

Dans la mesure où cette stratégie vise l'industrialisation rapide du pays, la transformation radicale des structures agraires, la modulation du commerce extérieur, l'éducation des masses et le changement positif des mentalités, la mobilisation du surplus et son utilisation judicieuse exige (par la force des choses) une structure donnée des dépenses publiques.

Cette structure est donc plutôt la résultante de la politique économique de

---

22) Celle-ci peut être évaluée à 40 % du revenu imposable en Inde (*"Reading on Taxation in Developing countries"*, ed. by R. Bird et O. Oldman, John Hopkins Press, 1964, p.138).

23) *E.Gannagé*, op. cit. p.183. A tous ces impératifs, il ne faut pas oublier ceux d'éliminer les pratiques malhonnêtes : *"...un surplus de recettes peut être obtenu sans augmenter les taux des impôts, en administrant le système en vigueur d'une façon plus efficace et plus honnête"*, p.228, communication de R. Davidson, op. cit.

laquelle elle dépend; <sup>24</sup> le budget tout en respectant et en traduisant les choix de cette politique, doit être géré rationnellement; il y a donc deux problèmes liés :

- le budget et les choix économiques,
- le budget et la gestion budgétaire.

a) *Le Budget et les choix économiques :*

Peut-être simplifions-nous les choses à l'extrême, mais disons simplement, qu'une politique budgétaire qui vise la mobilisation du surplus économique doit être à l'*antipode* de celle qui domine la structure des budgets depuis l'indépendance :

- Nous avons vu que la structure budgétaire est caractérisée par une prépondérance nettement marquée des dépenses de fonctionnement dont la part, par rapport aux dépenses totales, se situe autour des 2/3 (1967-1973). Cette prépondérance a tendance à s'aggraver, puisque, si les recettes du budget général de l'Etat n'ont augmenté en moyenne que de 6,6 % par an, les dépenses de fonctionnement se sont accrues de 9,6 % en moyenne (1967-1972).

Et dans la totalité de ces dépenses, les dépenses de personnel, de matériel et de la dette, absorbent l'essentiel des dotations budgétaires. Ces déséquilibres reflètent la situation politique du pays et les options conservatrices qui font de l'Etat l'instrument du maintien de l'ordre et de la sécurité, plutôt qu'un agent promoteur du développement.<sup>25</sup> En effet, les statistiques disponibles montrent une diminution quasi constante de la part des services économiques dans le total des dépenses ordinaires qui passent de 14,2 % en 1965 à 10,7 % en 1973, tandis que la part des services d'ordre et de sécurité s'élève à 31,61 % en moyenne (1965-1973).<sup>26</sup>

- Les masses budgétaires destinées à l'équipement traduisent un effort sérieux de l'Etat mais ne représentent que le 1/4 des dépenses totales de l'Etat; et tous les crédits prévus au budget n'ont pas été réalisés : la moitié en 1973 par exemple.

---

24) Il y a moins de trente ans, la plupart des pays se préoccupaient principalement de fournir des services et de collecter les ressources destinées à les financer, et il était généralement admis que le rôle d'une politique économique désireuse d'assumer sa responsabilité financière et de conserver une économie "saine" était de réaliser l'équilibre budgétaire. De tels points de vue ont complètement changé et, aujourd'hui, bien des pays s'intéressent autant, sinon davantage, à l'impact du Budget sur la Demande et à la possibilité d'élever le niveau potentiel de la croissance économique à long terme par divers types d'investissements publics.

25) *Hirshman, op. citée, "les deux fonctions de l'Etat", pp.229 - 232.*

26) *Chap. II. Titre II, 1ère Partie.*

Une structure conforme à la politique du surplus exige un renversement total de cette situation; les dépenses d'équipement doivent être prépondérantes et leurs points d'impact arrêtés par le plan.<sup>27</sup>

*b) Le Budget et la gestion budgétaire :*

La gestion budgétaire doit obéir à l'analyse économique rationnelle de façon à développer toutes les possibilités de mobilisation et d'utilisation du surplus; sans cette analyse, il n'est pas possible de situer l'action budgétaire conjoncturelle dans le cadre des objectifs socio-économiques à long terme.

Pour arriver à ce résultat, il est nécessaire de repenser la classification des dépenses de l'Etat. Pourtant, dans la plupart des pays, on continue à établir les comptes budgétaires d'une façon qui ne se prête aucunement à l'analyse économique. Les dépenses y sont généralement inscrites par ministères ou par fonctions (par exemple, Santé, Police, etc.) et non pas sur la base de catégories économiques : consommation, investissements, transferts et prêts. Bien que cette ventilation par ministères puisse avoir son importance du point de vue du fonctionnement des divers organes administratifs, elle ne renseigne guère les économistes sur le comportement de l'économie en général. C'est pour cette raison qu'un grand nombre de pays ont réorganisé leurs comptes budgétaires de façon à classer désormais par catégories économiques les transactions effectuées par l'Etat, leur classification dépend de la définition du secteur public car une transaction étatique peut s'effectuer à l'intérieur de ce secteur comme entre ce secteur et le reste de l'économie; en définitive, *"le problème du contenu de la classification se ramène à celui de la dimension du secteur public et plus particulièrement à celui de l'intégration des entreprises publiques"* : tant qu'il s'agit des opérations des différents ministères, il faut obligatoirement en tenir compte pour évaluer et mesurer la gestion publique; s'agissant des organismes décentralisés (telles que les entreprises publiques), leurs activités doivent en principe *"être intégrées au secteur public si l'on veut avoir une vue complète de la gestion de l'Etat"*. En fait, l'intégration des entreprises publiques ou leur exclusion du secteur public dépend de l'angle sous lequel on se place; en effet, même si administrativement, les entreprises publiques sont liées à l'Etat, le comptable national les exclut du secteur public pour les ranger avec les entreprises privées; cette conception lui permet de connaître les agrégats intéressant le secteur appelé "Economie" par opposition à l'agent qu'est l'Etat. Par contre, les experts des Nations Unies intègrent les entreprises publiques dans un sous-secteur du secteur public national. On peut affirmer cependant que la délimitation du secteur public dépend des effets que l'on cherche à déterminer : si le

---

27) Les dépenses de fonctionnement doivent résulter des dépenses d'équipement au lieu d'être autonomes.

gouvernement veut mettre au point une politique économique à court terme, on peut se contenter d'évaluer seulement les activités des Administrations et des *“organismes de l'Etat dont le fonctionnement est soumis au contrôle direct du pouvoir exécutif”*. Une conception plus large du secteur public comprenant l'administration centrale, les collectivités locales et les entreprises privées est plus plausible quand il s'agit de mesurer l'incidence de l'action publique sur l'économie.

Une fois la délimitation du secteur public précisée, il faut chercher à quel critère obéit la classification économique des transactions publiques ? Cette classification *“s'inspire des subdivisions en flux économiques que l'on distingue en comptabilité nationale”*. En effet, le critère de classification consiste à distinguer les opérations en Revenu des opérations en capital. Jonathan Levin <sup>28</sup> estime que la classification économique range les transactions par catégories censées avoir des effets analogues sur l'économie; on y distingue :

- Les dépenses et recettes courantes pour biens et services, tel que les salaires et les charges sociales, les achats de biens non durables, les achats de biens militaires durables, les répartitions et l'entretien des routes et ouvrages hydrauliques n'augmentant pas la valeur du patrimoine...
- Les intérêts, les pertes et les profits des entreprises publiques,
- les transferts de revenus en provenance ou à destination d'autres secteurs, telles que les subventions aux entreprises et aux ménages,
- les transferts de revenus à l'intérieur du secteur public tel que les transferts de revenus à la Sécurité et aux collectivités locales,
- les transferts de capitaux à destination ou en provenance d'autres secteurs tels que les transferts de capitaux aux entreprises, aux ménages et à l'étranger,
  - les transferts de capitaux à l'intérieur du secteur public,
  - les investissements tels que les achats de terrains et bâtiments dans le pays, la construction de ces derniers, les travaux d'infrastructure, les achats de biens durables,
  - les prêts, avances et participations concernant, soit les entreprises, les ménages ou l'étranger,
  - et enfin, la dette publique.

---

28) Administrateur à la Banque Mondiale et au F.M.I.

Chaque catégorie d'opérations peut être débitée ou créditée suivant qu'elle concerne une dépense ou une recette.

Mais nous avons vu que cette expérience est actuellement limitée dans sa portée car elle ne s'applique pas encore aux budgets des collectivités locales, à ceux des établissements publics autonomes et aux budgets établissements publics à budgets autonomes; limitée uniquement au budget de l'Etat, elle empêche toute analyse globale du secteur public et, partant, la mesure de l'incidence des finances publiques sur l'économie nationale.<sup>29</sup>

Mais il ne suffit pas de restructurer le budget de l'Etat et de revoir sa gestion sur des bases économiques, encore faut-il que les principes de développement (qu'il ne peut que refléter) et les techniques de choix des investissements favorisent l'utilisation utile du surplus économique mobilisé.

## II La Politique budgétaire : instrument d'application des choix économiques.

L'utilisation productive du surplus économique exige tout d'abord la fixation d'une stratégie globale de développement et l'orientation des investissements vers les secteurs prioritaires retenus par cette stratégie.<sup>30</sup>

### 1) Principes de développement :

L'étude du surplus économique, facteur de base d'une politique de développement, doit être intégrée dans une conception d'ensemble qui arrête les exigences de la lutte contre le sous-développement et qui retiendra quelques éléments d'ordre stratégique<sup>31</sup> pour un développement global, rapide, efficient, durable et auto-centré; la politique budgétaire, élément de mobilisation (fiscalité) et d'utilisation (Dépenses publiques) du surplus est à placer dans ce contexte.

29) A.Omrana, *mémoire de D.E.S.*, Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales, Rabat, 1973. Cette question est donc liée à celle de la mise au point d'un plan comptable de l'Etat.

30) C'est dans ce contexte seulement que "le financement bien organisé, efficace et juste des dépenses gouvernementales..." peut être assuré; car, il va de soi que "le financement des dépenses ne constitue que la contrepartie monétaire de la mobilisation des ressources réelles telles que la main d'œuvre, les terres et le matériel". 3ème Conférence de Rehovoth, Dunod, 1967, p. 239 (communication de R. Goode).

31) Pour une étude plus complète, cf. A.Belal, *op.citée*, pp. 336 - 400.

a) *objectifs du développement :*

Ch. Bettelheim distingue deux types d'objectifs qu'il divise en objectifs ultimes et en objectifs intermédiaires.<sup>32</sup>

Les objectifs ultimes sont l'amélioration fondamentale du niveau de vie de la population tout entière; cela ne peut être atteint que dans le cadre d'une structure nouvelle de l'économie et de la société qui permet à chacun d'exprimer son talent dans le travail et de s'épanouir.

Pour atteindre cet objectif ultime, il faut que certains objectifs intermédiaires soient réalisés; il s'agit notamment de l'accroissement de la productivité du travail qui permet de produire, toutes choses égales par ailleurs, beaucoup plus d'objectifs agricoles et industriels qu'actuellement; cela nécessite l'introduction de nouvelles techniques et de nouvelles machines qui doivent être produites sur place.

*“Industralisation, modernisation de l'agriculture, diversification de l'économie, constituent les principaux aspects de l'effort pour le développement rapide des forces productives”.*

La réalisation de tels objectifs exige la réalisation d'un certain nombre de conditions préalables, sans lesquels il n'y a pas de développement au sens précis du terme; ces conditions ne sont pas seulement économiques, mais sociales, techniques et même anthropologiques.<sup>33</sup>

Examinons quelques unes d'entre elles.

b) *Les exigences de développement.*

— Le développement “passe” par la réorganisation sociale de l'économie et de l'emploi : cette réorganisation tendra à transformer simultanément les secteurs traditionnels et modernes en utilisant leurs disponibilités matérielles et humaines existantes et en les intégrant dans le cadre de structures homogènes.<sup>34</sup>

32) Ch. Bettelheim, op. cit. pp.45 - 47.

33) L'antropologie est en mesure d'apporter une contribution importante au développement; cf. l'article de Glynn Cochrane, *“Finances et Développement”*, pp.20 - 23, n°2, Juin 1974.

34) Il faut éliminer les anciennes relations de production, les anciens rapports de propriété, les anciennes relations humaines qui placent dans une situation subordonnée, les travailleurs, les producteurs, les femmes et les jeunes, c'est à dire, les éléments les plus dynamiques de la population.

Ceci exige aussi une vaste politique d'investissements matériels qui doit aboutir à une indépendance nationale croissante et à une accumulation d'abord nationale.

Cf. Aziz Belal, op.cit. pp.387-390.

Cf. également B.E.S.M., n° 122, Août 1973, pp. 111-122 : *“comment sortir du sous-développement ?”*, par Habib El Malki.

Le secteur moderne devra être socialisé et utilisera essentiellement des techniques capitalistiques en équipement lourd, tandis que le secteur traditionnel sera collectivisé et utilisera surtout le potentiel humain disponible dans le cadre d'une véritable réforme agraire.

C'est à dire, qu'il n'y a pas de développement sans mobilisation du travail et sans réforme agraire.

— Le développement "passe" par l'indépendance économique : il ne doit pas être soumis à des déterminations extérieures; les activités économiques doivent dépendre de décisions prises à l'intérieur. Ceci revient à dire qu'il n'y a pas de développement sans changement du comportement économique des unités de base qu'elles appartiennent au secteur industriel, financier ou commercial.

En particulier, la rationalité du banquier qui facilite le financement d'opérations apparemment rentables mais ne présentant aucun intérêt majeur pour le développement du pays, doit être changée.

— Le développement "passe" par la réorientation des investissements au profit du secteur industriel et intellectuel. Ceci exige le bouleversement des priorités existantes :

Le secteur industriel doit absorber l'essentiel des investissements (disons 45 %); les secteurs sociaux (tourisme, commerce, santé, habitat...) ne doivent pas dépasser 15 % des investissements totaux; l'agriculture et l'éducation peuvent être considérées aussi importantes l'une que l'autre après avoir réservé une partie des fonds pour le renouvellement du capital (disons 20 %). Cette répartition des investissements s'accompagnera d'une autre répartition de la population active.

— Le développement "passe" par une répartition équitable des revenus sans laquelle les producteurs ne seront pas motivés par le courant du renouveau.

— Le développement exige la participation des masses qui suppose une liaison étroite entre les cadres politiques et les couches les plus larges de la population.

• Les cadres politiques doivent mettre en place les institutions qui permettent l'élimination des grands intérêts privés capitalistes, ce qui suppose la nationalisation des richesses nationales, des moyens de production, de distribution et de financement.

Une telle entreprise suppose que ces cadres aient une vue claire des objectifs et des priorités de la lutte contre le sous-développement, et se dévouent totalement à l'intérêt national.

• Le succès de la politique du développement dépend de l'action confiante et enthousiaste de la population; les cadres politiques doivent donc soutenir cette action ce qui doit exclure toute conception bureaucratique et financière d'une politique de développement, qui n'aboutirait qu'à une sorte de capitalisme d'Etat.

Donc, la politique de développement suppose que soient réalisées des exigences objectives et subjectives; en d'autres termes, les exigences de la lutte contre le sous-développement se confondent avec les exigences mêmes d'une économie planifiée socialiste;<sup>35</sup> ce socialisme sera spécifique et cette spécificité se développera avec les enseignements de l'expérience et les apports progressifs de la doctrine socialiste.<sup>36</sup>

Ce sont schématiquement certaines conditions qui doivent être réalisées pour mobiliser le surplus économique potentiel; la politique budgétaire doit être un instrument d'application de ces choix.

Il reste à savoir dans quelles branches doit être utilisé le surplus pour, à la fois, éviter son mauvais investissement et entretenir son développement cumulatif.

## 2) *Choix des investissements :*

Nous avons déjà touché à ce problème en examinant ce que pourraient être les conditions de développement économique.

a) Comment va-t-on utiliser les fonds d'accumulation que cette politique aurait permis d'atteindre ?<sup>37</sup>

On présente généralement des critères de choix des investissements de façon à aider le planificateur dans ses décisions de principe.

— Il y a d'abord les critères de choix des investissements qui tendent à augmenter la productivité du Capital investi.

On peut ranger dans cette catégorie le critère de Polack et de Buchanan

35) *Ce sont aussi les exigences d'une politique de structure, cf. "Cahiers de l'Institut de Science Economique Appliquée", n° 127, Juillet 1962, (série BA, n°1) pp.48-54. Le secteur privé sera maintenu dans des activités bien délimitées et contrôlées.*

36) A. Tiano, op. cit. pp. 61-91 (Tiano défend pour les pays du Maghreb un "socialisme scientifique, réaliste, national, démocratique").

37) Cf. H. El Malki, op. citée, pp.302-350. Pour plus de détails et pour un examen systématique des critères de choix des investissements, on peut se référer à l'ouvrage d'Elias Gannagé, "Théorie du développement", op. cit. pp.271-300, cf. également Guy Caire, "La Planification", ed. Cujas, 1967; pp.441-460

qui implique le choix d'industries légères;<sup>38</sup> et le critère de H.B.Chenery qui tend à maximiser la productivité marginale sociale.<sup>39</sup>

— Il existe ensuite des critères qui cherchent "... à agir sur le taux net de formation du capital, en choisissant les investissements de façon à augmenter le taux d'épargne".<sup>40</sup>

Ce sont le critère de A.O. Hirschman qui visent la maximisation des effets d'induction des investissements sur la base d'une croissance dite déséquilibrée; et le critère de Galenson - Liebeinstein qui se fonde sur la propension des entrepreneurs à réinvestir leurs profits.<sup>41</sup>

b) Il semble que dans la pratique, la combinaison de ces différents types d'investissements s'impose dans le cadre du développement planifié de l'économie.

Poser ces critères sous forme de choix qui s'excluent, exprime des dogmes et des "choix étriqués qui ne traduisent pas toute la complexité de ce phénomène historique qu'est le développement. Leur schématisation ne conduit souvent qu'à des absurdités".<sup>42</sup>

Bien que les critères qui privilègient le réinvestissement des profits et les industries se situant au milieu de la chaîne de production (industries intermédiaires) soient favorables à la politique de développement, on ne peut pas adopter les autres critères dans certaines conditions ou étapes particulières de développement.

38) Polack : "Balance of Payments problems of countries reconstructing with the help of foreign loans", Quarterly Journal of Economics, Février 1953.

$$39) PMS = \frac{V}{K} - \frac{C}{K} + \frac{Br}{K}$$

*PMS* - Productivité marginale sociale,

$\frac{V}{K}$  Valeur brute sociale apportée par le projet exprimée en prix comptables,

$\frac{C}{K}$  Coûts totaux des seuls facteurs nationaux,

$\frac{Br}{K}$  Effets net total sur la Balance des paiements déflaté par le terme *r*.

40) A. Belal, op. cit. p. 358.

41) QMET -  $E(E+1) = E1 \frac{(P + cw)}{c}$

Cf. "Investment criteria, productivity and Economic development", in the Quarterly Journal of Economics, Août 1955.

42) H. El Malki, op. cit. p. 342.

Dans cette perspective, l'évolution économique du Maroc ne peut que renforcer des propositions qui tendent à exploiter les données matérielles et humaines existantes et à orienter les efforts vers l'élargissement du secteur moderne par une industrialisation véritable et la reconversion de l'artisanat; A. Belal estime que pour rechercher une combinaison "optima" des divers types d'investissement, il convient : <sup>43</sup>

— "d'obtenir une réduction du coût de "l'investissement intellectuel" et l'accroissement de son rendement";

— "d'assurer la rentabilisation de l'infrastructure économique "matérielle" qui existe actuellement et qui peut être considérée comme suffisante en grande partie";

— "d'harmoniser le développement agricole et industriel par un couplage judicieux des investissements dans les industries de base et l'utilisation du potentiel humain dans l'agriculture";

— d'"intégrer la reconversion de l'artisanat à la stratégie du développement économique et social".

De telles conditions d'investissements ne peuvent qu'aboutir à la réalisation de la loi économique de l'accumulation socialiste : "le volume et la structure de l'accumulation (ses orientations et son niveau technico-économique) sont définis par la nécessité d'un accroissement quantitatif et qualitatif des ressources productives de la société...".<sup>44</sup>

Ainsi donc, la maximisation du surplus ne garantit pas automatiquement des séquences de développement optimales; celles-ci exigent de combiner les différents critères d'investissement.

Et la technique de la rationalisation des choix budgétaires peut, à notre avis, s'ajouter à ces critères, peut rendre efficiente la réalisation des projets et mieux situer les responsabilités financières.<sup>45</sup>

Adopter ces techniques sans un cadre socialiste de conception et d'action (principes de développement et techniques d'investissement) revient à ration-

---

43) A. Belal, op. cit. pp. 364-370.

Cf. F. Perroux, "L'Économie des Jeunes Nations", P.U.F. tome I, pp. 36-37.

44) Bronislau Minc, op. citée, pp.413-414.

45) L.Lerctaille : "les choix budgétaires", dossier Thémis, P.U.F., 1972, p. 92 "L'adoption" de cette technique doit être minutieusement préparée et réfléchie.

liser les choix dans une économie de marché où le calcul économique s'oppose à des obstacles structuro-institutionnels.<sup>46</sup>

Mais la politique budgétaire n'est pas à elle seule suffisante pour canaliser et utiliser efficacement le surplus économique; la politique du crédit est aussi un instrument privilégié pour l'affectation productive du surplus.

## Section II

### La politique monétaire et la politique du surplus

La politique du surplus économique suppose que soient abolis les mécanismes d'accumulation privée du capital et que soient instituées des structures et des institutions en faveur de l'accumulation collective du capital.

#### I — La politique monétaire, comme instrument de domination et d'accumulation privée :

La système bancaire est resté avant tout un instrument d'accumulation au service du secteur moderne de l'économie; son objectif n'est pas de mobiliser un surplus économique potentiel, mais d'intervenir comme intermédiaire entre les unités de production excédentaires et déficitaires. Son objectif ultime est d'asseoir la position des détenteurs des moyens de production en renforçant leurs gains, l'Etat intervient pour atténuer les contradictions résultant des rapports de force entre banquiers et industriels et imposer une discipline conforme à leur intérêt à long terme.

- 
- 46) — Séminaire sur la modernisation des méthodes de gestion dans l'Administration publique C.A.F.R.A.D, Rabat, 3/2/1974.
- Les programmes à la charge du budget sont largement conditionnés par les études techniques nécessaires à leur conception et à leur réalisation ainsi que par les moyens mis en oeuvre pour le contrôle de leur exécution. Aussi, est-il impérieux d'examiner le secteur de l'Ingénierie au Maroc en vue de s'assurer de sa capacité à s'adapter aux besoins du pays en tenant compte de la nécessité de la marocaniser (ou de la nationaliser) et de garantir la qualité de ses services.
  - Actuellement, les bureaux d'études étrangers totalisent 99 % du chiffre d'affaires réalisé par l'ingénierie au Maroc : cette structure présente les inconvénients suivants :
    - Plus de 50 % de la dépense globale d'ingénierie sont transférés à l'étranger au titre des salaires et dividendes.
    - En d'autres termes, cela signifie que nous importons la matière grise dont la charge se révèle tout aussi importante que l'importation de certains biens essentiels.
    - Les études d'ingénierie s'accompagnent de l'importation de biens d'équipement à spécifications techniques données (1 franc d'études entraînerait 6 francs d'exportation de biens d'équipement) ce qui renforce la dépendance technologique et économique.
    - L'importation d'ingénierie fournit un emploi permanent à l'étranger.
- D'où la nécessité d'une restructuration et du développement d'une Ingénierie nationale.

1°) *Le crédit au service de l'accumulation privée :*

A côté de l'offre et de la demande de capitaux argent provenant des couches précapitalistes de la société (propriétaires fonciers, commerçants, rentiers, etc...), apparaît une offre et demande de capitaux argent provenant des mécanismes de la production capitaliste elle-même. Grâce à ces offres et demandes de capitaux, la fonction des institutions de crédit est de remplir un rôle d'intermédiaire entre ceux qui possèdent des sommes d'argent improductives et ceux qui cherchent à accroître leurs capitaux par des capitaux empruntés.

Le rapport précapitaliste entre le capital bancaire et les formes du capital est donc renversé : dans le mode de production capitaliste — qui caractérise le secteur moderne de l'économie — le capital bancaire commence par être un serviteur du capital industriel pour qu'ensuite il devienne le maître; en effet, le banquier joue un rôle social direct; il n'est utile au mode de production capitaliste que dans la mesure où il peut surmonter le fractionnement du capital social en une multitude de propriétés individuelles. C'est dans cette fonction de mobilisation et de centralisation du capital que réside toute son importance sociale.

Le banquier accorde trois types de crédits :

— Les crédits de circulation : c'est un crédit à court terme, accordé en attendant la vente des marchandises pour être remboursé.

La fonction essentielle du crédit circulant est de réduire au minimum le capital circulant propre de l'entrepreneur; cette fonction lui permet de réduire le temps de rotation du capital circulant en lui évitant l'immobilisation improductive des fonds.

— Les crédits d'investissement : tout crédit accordé afin d'accroître la masse du capital d'un entrepreneur industriel ou commercial est un crédit d'investissement.

Le risque inhérent à ce genre d'opérations est grand ce qui, d'une part, limite l'étendue des capitaux prêtés et, d'autre part, oblige à le cantonner au profit d'une clientèle choisie en fonction de ses références financières ou de "classe".

Ce risque amène également la banque à rechercher des garanties supplémentaires tel le droit de regard sur la gestion des fonds prêtés et sur l'administration générale de l'entreprise.

C'est pourquoi la participation directe aux entreprises secourues a été et reste la forme la plus répandue du crédit d'investissement.

Et quand on sait que 50 % du capital bancaire est d'origine étrangère, on comprend la symbiose qui existe entre la bourgeoisie autochtone et la bourgeoisie étrangère, laquelle détient donc les pouvoirs de décision en matière d'orientation industrielle et de financement des investissements.

— Le crédit à la consommation : le crédit de circulation et le crédit d'investissement se maintiennent essentiellement dans le cercle de la bourgeoisie, grande et petite.

Apparaît aussi le crédit à la consommation, qui profite essentiellement aux "supposés solvables" du secteur moderne; il peut être fourni sous forme usuraire ou non selon l'appartenance sociale, les garanties personnelles, etc. <sup>47</sup>

Industriels et commerçants ont intérêt à favoriser cette vente à tempérament, parce qu'elle représente le seul moyen d'élargir le marché des biens de consommation (en particulier durables) et parce qu'en général, ils touchent un intérêt considérable sur ce crédit (différence entre le prix au comptant et le prix à crédit).

Le secteur moderne de l'économie représente donc une image fidèle de l'évolution qui caractérise le système capitaliste pur. En effet, le crédit au Maroc a puissamment élargi le champ d'action du capital, en permettant la capitalisation de toute réserve d'argent disponible.

Il a facilité, accéléré, généralisé la circulation des marchandises. Il a stimulé la production dans certains secteurs, la spéculation dans d'autres et la concentration des capitaux, donc des revenus et des richesses.

Mais le crédit a également transformé la classe bourgeoise elle-même; la séparation de l'intérêt du profit, d'une classe de rentiers de la masse de la bourgeoisie, marque l'aboutissement logique du développement du capitalisme dans le secteur moderne de l'économie.

## 2°) *Le crédit, facteur de distorsions :*

Dans ces conditions, "l'économie du crédit" aura des caractéristiques particulières qu'il est vain de vouloir modifier sans atteindre les mécanismes mêmes de l'accumulation privée du capital :

— Inégale concentration géographique du réseau bancaire, qui résulte de l'existence des sources de profit dans des régions déterminées qui forment le secteur moderne de l'économie.

— Inégale répartition des dépôts et des crédits bancaires qui provient de la concentration des activités liées au secteur moderne.

47) D'après une note non publiée de la Banque du Maroc, le taux du crédit à la consommation varie entre 13 et 33 %

— Rejet du cercle de financement des activités liées au secteur traditionnel ou même celles du secteur moderne qui ne présentent pas les garanties de solvabilité.

— Primauté des crédits à la consommation, à la spéculation, des crédits à court terme.

C'est ainsi que l'agriculture ne reçoit qu'environ 10 à 12 % des crédits bancaires et l'essentiel de ces crédits est consacré, non pas à la production agricole proprement dite, mais à des activités annexes.

Et si l'industrie reçoit une part importante des crédits, le banquier ne finance que les branches qui ne répondent en aucun cas aux exigences d'une industrialisation de base : les industries alimentaires, les industries de textile et les matériaux de construction sont prédominants.

Les activités commerciales par contre, reçoivent jusqu'à 30 % des crédits, porportion supérieure à celle qu'elles occupent dans la production intérieure brute.

— Le système bancaire n'a pas été en mesure de diversifier ses ressources en développement notamment les dépôts à terme dont le montant reste négligeable comprenant essentiellement les bons et comptes à échéances fixes et les dépôts — importation; en effet, les dépôts à vue représentent 81 % des ressources des banques, et de 1961 à 1970, les dépôts à terme n'ont augmenté que de 50 %.<sup>48</sup>

L'accroissement de l'épargne liquide (c'est à dire la consolidation d'une partie des encaisses monétaires excédentaires sous forme de dépôts à terme), le développement d'organismes spécialisés et l'intervention active de la Banque Centrale (pour apporter à ces organismes le soutien du ré-escompte) n'ont pas suffi pour développer les crédits d'investissements.<sup>49</sup>

De même l'institution des établissements de crédits au profit du secteur traditionnel n'a pas permis d'intégrer celui-ci au secteur moderne de l'économie; ce bilan négatif peut être apprécié, non seulement en ce qui concerne la transformation des structures, mais aussi dans l'échec de la lutte contre l'endettement et l'usure.

Ces caractéristiques du crédit au Maroc montrent l'incapacité des autorités monétaires à agir sur les limitations de la politique monétaire qu'on peut résumer ci-après :<sup>50</sup>

48) Pour plus de détails, cf. 1ère partie, titre II, chap. I.

49) Voir B. Ducros, "Le financement du développement par le crédit à moyen terme", Etude mensuelle sur l'économie et les financements de la Syrie et des pays arabes, n° 42, Juin 1961.

50) Cf. 3ème Conférence de Rehovoth, Dunod Paris 1967, pp. 180-192, communication de John Mars.

— Un système pluraliste de comportement économique :

- Le secteur moderne a une superstructure financière assez développée, bien que les marchés monétaires et financiers soient imparfaits.

- Le secteur traditionnel est "marginalelement monétisé", d'où la prédominance du Troc, de la Thésaurisation et la préférence accordée aux placements en biens immobiliers, fonds de commerce et or.

- Le secteur gouvernemental, censé soutenir l'initiative privée, est, surtout, mû par des considérations politiques qui déterminent la nature des projets et l'ampleur du recours aux avances monétaires.

— Les incertitudes politiques et économiques se conjuguent avec les incertitudes monétaires pour peser sur les anticipations, sans lesquelles toutes décisions portant sur une certaine période sont rendues très difficiles.

— La vitesse de circulation est limitée, notamment par le nombre restreint des intermédiaires financiers et la nature de leurs opérations.

— Manque de coordination entre politique monétaire et financière qui sont formulées séparément.

— Insuffisance et rigidité de l'offre de biens liée à l'exigüité du marché national.

La solution résiderait dans la nécessité de faire du crédit un instrument d'une politique structurelle; ce qui signifie surtout l'importance de faire du crédit l'outil d'une intervention qualitative et la nécessité d'une réforme des mécanismes bancaires. <sup>51</sup>

## II — La transformation des structures bancaires pour la mobilisation du surplus monétaire et financier :

Cette transformation exige deux types de mesures complémentaires :

— L'aménagement des mécanismes bancaires pour faire du crédit un instrument de développement et non seulement de régularisation;

— La création d'un cadre institutionnel nouveau qui "passe" par un service bancaire public et non privé et qui, seule, permet de réaliser une accumulation du capital au profit de la collectivité et qui rend caduque les techniques de gestion de la monnaie dont l'efficacité est aléatoire. <sup>52</sup>

51) *Le Monde* 11/6/1974.

52) Pour une conception matérialiste de la politique monétaire, cf. *Suzanne de Brunhoff*, op. cit. pp. 138-151 et pp. 183-195.

1°) *L'aménagement des mécanismes bancaires :*

Cet aménagement ne peut (bien entendu) être utile que dans le cadre des structures bancaires que nous verrons plus loin.

Il consiste en un certain nombre de mesures destinées justement à préparer et à accompagner la mise sur pied de telles structures.

a) Le Statut de la Banque Centrale doit être repensé et conçu en fonction des impératifs de mobilisation du surplus économique. Par la même occasion, les relations Etat-Banque Centrale doivent être à l'avantage du premier et non du second, comme c'est le cas actuellement, car c'est l'Etat qui doit dicter à la Banque Centrale la politique à suivre et non l'inverse.

b) L'accès au marché monétaire ne doit plus être privilégié.<sup>53</sup> En effet, certaines techniques monétaires gênent plutôt les petites et moyennes entreprises dont le rôle est très important dans la première étape de démarrage économique.<sup>54</sup> L'accès trop privilégié de certaines banques sanctionne arbitrairement les autres, et la procédure anti-sélective facilite les prises de contrôle des sociétés et des secteurs d'activité considérés comme intéressants. Plus précisément, la réglementation actuelle ne donne pas des armes égales à la société prospère et à la banque qui s'y intéresse : l'accès aux disponibilités bancaires fonctionne à sens unique, et cela est d'autant moins admissible que la banque n'est pas, à l'heure actuelle, l'outil d'une orientation intelligible.

c) Les banques et les centres de chèques postaux devraient déposer, comme les caisses d'épargne, une partie de leur excédent de ressources, de l'ordre de 10 à 15 % à la C.D.G. afin qu'il n'existe pas de ségrégation dans la participation aux "équipements collectifs" (!).

d) La spécialisation bancaire qui fait des banques commerciales les pourvoyeurs des crédits à court terme, et des intermédiaires spécialisés les pourvoyeurs des crédits à long terme, ne paraît pas adaptée aux conditions d'un pays sous-développé. Les banques commerciales doivent aussi participer au mouvement de prêts à long terme en retenant des critères d'utilité sociale des projets, incompatibles avec l'esprit "affairiste" des banques.

e) En faisant bénéficier de crédits plus nombreux, moins onéreux et mieux adaptés aux besoins des utilisateurs, les secteurs d'activités dont l'extension est souhaitée, en restreignant, à l'inverse, ceux attribués à d'autres activités, on doit pouvoir agir directement sur l'évolution spontanée des

53) "Le Monde", 11/6/1974

54) "Le financement des petites industries", Robert W. Davenport, NH, E 56, 1973. "Development of small industries", document polycopié de l'Uganda Development Corporation, Ltd., Kampala, 1959.

structures. Mais il faut ici distinguer entre crédits à court terme et crédits à long et moyen termes :

— Dans le domaine du crédit à court terme, l'instrument se révèle assez peu maniable. Seules des industries ou des activités déjà établies ont besoin de crédits de cette nature pour la réalisation de leurs opérations courantes. Des facilités de crédits particulières à des industries encore inexistantes n'interviendront que modérément pour inciter les détenteurs de capitaux à investir.

Le seul cas dans lequel une augmentation massive des crédits à court terme à un secteur aurait pu contribuer à une transformation rapide de l'appareil de production, est précisément celui où l'emploi de ces crédits, comme outil de la politique structurelle, a été longtemps négligé. En effet, plus que de crédits à long terme, l'agriculture a d'abord besoin de crédits de campagne.

— Crédits à moyen et long termes : une répartition différenciée des crédits à moyen et long termes, doit permettre d'agir directement sur la structure de l'économie. Ceci en raison du fait que l'attribution d'un crédit d'investissement à un agent économique d'une branche déterminée doit presque nécessairement aboutir à un accroissement global de cette branche.

Une autre raison semble d'ailleurs faire des crédits étudiés un instrument privilégié d'action sur les structures : l'insuffisance des autres sources de financement, qu'il s'agisse de l'auto-financement ou de l'épargne privée investie en valeurs mobilières.

Du point de vue de l'entreprise, l'auto-financement présente des avantages certains; cependant, sous un angle structural, il présente l'inconvénient majeur de perpétuer des structures périmées ou parasitaires; comment ? Dans un pays sous-développé, il pourrait ainsi, par exemple, encourager une croissance excessive du secteur tertiaire.

En tout état de cause, s'il est opté pour une politique de croissance accélérée, l'importance de l'auto-financement ne peut être que limitée car la majorité des entreprises nouvellement créées, n'obtient de leurs investissements qu'un montant et un taux de profit encore faibles.

De plus, le crédit à long et moyen termes dispensé actuellement par les organismes spécialisés, se révèle d'un emploi relativement restreint en tant qu'instrument isolé de la politique structurelle; les limites proviennent de la situation des organismes qui le dispensent ou qui le contrôlent : s'ils sont en mesure de refuser de financer un investissement peu souhaitable, il ne leur

est pas possible, par contre, d'inciter les investisseurs à solliciter des crédits pour des créations prioritaires.<sup>55</sup>

La socialisation des moyens de production et le contrôle des unités de base apparaissent appropriés pour inciter à ces créations prioritaires.

f) "Des mécanismes particuliers de mobilisation du surplus thésaurisé en or et en métaux précieux, doivent être institués".<sup>56</sup>

Plusieurs techniques peuvent être imaginées pour parvenir à ce résultat; E. Gannagé propose quelques unes :<sup>57</sup>

— L'Etat peut d'abord songer à acheter l'or thésaurisé au prix du marché interne; les pertes résultant des prix élevés peuvent être compensées par l'accroissement de productivité due à l'importation supplémentaire de biens de capitaux.

— Emettre des bons d'Etat souscrits et rachetables en or, après l'écoulement d'une certaine période de temps. Cette formule aura pour avantage d'inciter ceux qui utilisent la thésaurisation d'or comme moyen d'évasion fiscale à préférer l'acquisition de bons en or, généralement au porteur.

— Enfin, on peut imaginer un schéma de mobilisation, où la thésaurisation d'or serait liée à l'importation des biens nécessaires aux programmes de développement du secteur privé (des licences d'importation contre la remise d'un montant déterminé d'or).

g) Accroître le rôle des caisses d'épargne et des institutions financières similaires.

Tous ces aménagements doivent être préconisés en fonction des priorités et des choix de la politique de développement, laquelle ne peut être conçue sans la création d'un cadre institutionnel nouveau qui procède par la nationalisation des banques et des organismes financiers privés.

2<sup>o</sup>) *La nécessité d'un service bancaire et financier public* :<sup>58</sup>

55) De telles données permettent d'expliquer les traits caractéristiques de la répartition des crédits à moyen et long termes : ces crédits seront affectés en majorité, soit au financement d'investissements industriels effectués par des sociétés para-étatiques, soit à des investissements non productifs (à caractère "social") comme la construction de logements. En tout état de cause, les crédits destinés aux investissements ne représentent en moyenne que 5 % de l'ensemble des crédits dispensés par le système bancaire.

56) H. El Malki, op. cit. 301.

57) E. Gannagé, op. cit. pp.50-51.

58) Telle est la conclusion d'un travail de thèse de Abdelali Ben Amour "Intermédiation financière et Développement Economique du Maroc", Ed. Maghrébines, Casablanca, 1971, pp. 402-420.

Cette nécessité peut être démontrée en deux étapes :

a) La centralisation des fonds prêtables, condition indispensable au financement harmonisé de l'économie : <sup>59</sup>

La première tâche des intermédiaires financiers est naturellement de pourvoir en liquidités les unités déficitaires grâce à l'excédent des autres unités.

— La concentration financière permet de mieux mobiliser l'épargne par une meilleure connaissance de ses sources; ceci nécessite des études coûteuses qu'un organisme financier à lui seul ne peut entreprendre.

— La concentration financière permet de mieux répartir les organismes collecteurs sur tout le territoire national.

— *“une offre appropriée d'actifs financiers peut nécessiter l'engagement de dépenses à fonds perdus pendant une période transitoire qui risque de durer assez longtemps; un seul organisme financier ne peut pas supporter le déficit qui résulte nécessairement de cette politique”*; <sup>60</sup>

— Les intermédiaires financiers devraient financer aussi bien le secteur traditionnel que le secteur moderne, aussi bien les opérations solvables que les opérations d'intérêt national mais présentant un degré élevé de risque d'immobilisation des fonds ou d'insolvabilité. La centralisation financière permet d'une part de mieux prévenir ce risque (par une étude plus appropriée du risque à prendre) ou de le répartir à l'échelle nationale entre tous les intermédiaires financiers et non pas seulement à charge de certains.

— Cette centralisation permet en dernière analyse de réduire le coût de l'intermédiation financière par l'organisation des services communs et par une réduction du nombre des intermédiaires qui remplissent les mêmes fonctions.<sup>61</sup>

b) Dans la pratique, la concentration des moyens de financement a pour corollaire la nationalisation des intermédiaires financiers. Cette mesure a *“pour but de permettre une gestion nationale des fonds prêtables”* qu'on peut utiliser en fonction des impératifs de développement. Cette gestion nationale supprimera aux banques privées le privilège de création monétaire qui est souvent à l'origine des déséquilibres monétaires, et que la banque centrale n'arrive pas à éviter.

Ce privilège est aussi à l'origine de l'extension des pouvoirs des banques

59) On suppose connus les mécanismes qui régissent les activités des intermédiaires financiers; pour plus de précisions, André Chaîneau, *“mécanismes et politique monétaire”*, collection SUP, PUF, 1973, pp. 199-217.

60) A. Ben Amour, op.cit. p.404.

61) La diversification est souhaitable quand elle se justifie amplement.

du domaine économique au domaine politique <sup>62</sup> ce qui est incompatible avec les exigences d'une souveraineté totale de l'Etat.

La nationalisation des banques et des organismes financiers spécialisés exige de coordonner leurs activités; ce rôle incombe à l'unité centrale qu'est la banque d'émission dont le rôle va se trouver renforcé et élargi mais qui dépendra pour les principes qui guident son action des directives de l'Etat.

En ce qui concerne certains objectifs de la nationalisation (développer le réseau bancaire tout en le ramifiant), les directives peuvent viser à déterminer des objectifs annuels pour l'installation de nouvelles agences, leur répartition selon un modèle de dispersion géographique et économique. Quant aux activités de crédit, les directives peuvent être beaucoup plus importantes, plus nombreuses, et dans certains cas, précises; la plupart d'entre elles concernent l'accroissement du rôle que les banques sont maintenant appelées à faire jouer aux régions géographiques et aux secteurs économiques jusqu'alors négligés.

De ce point de vue, les deux plus importantes directives seraient celles qui invitent les banques à 1) évaluer les besoins de crédits de ces régions et secteurs et à stimuler activement leurs demandes de crédits, et, 2) à accorder leurs prêts en tenant compte de l'intérêt économique du projet et non plus de la solvabilité des emprunteurs.

L'aménagement des mécanismes bancaires dans le cadre de la centralisation des moyens de financement est donc une nécessité dictée non par des préférences doctrinales, mais par des exigences économiques. Les succès obtenus jusqu'à présent par les banques nationalisées et les perspectives favorables de progrès futurs doivent amener les pouvoirs publics à faire cette expérience. <sup>63</sup>

Une telle orientation rendra plus efficace la coordination des politiques fiscales, budgétaires et monétaires pour maximiser le surplus mobilisé et l'utiliser conformément aux choix arrêtés qui doivent commander ces politiques.

Ce rôle de coordination doit incomber à nore avis au Trésor lequel serait chargé en plus, de veiller à exploiter des déséquilibres pour assurer le financement du développement dans des conditions saines et sans "emballements" durables.

---

62) J.Desazard de Mont Gaillard, "*les banques dans la vie contemporaine*", I.E.P. cours 1963, 1964, p. 86.

63) Il s'agit notamment de l'Inde. Cf. "*Finances et Développement*", Mars 1973, n°1, p.32.

## Section III

**Le Trésor et la nécessité d'une politique neuve et risquée des liquidités**

L'économie académique a toujours considéré le Trésor comme une entité "indéfinissable" qui échappe même à l'analyse, compte tenu de la complexité de ses interventions et de leurs prolongements économiques, juridiques et financiers.

Ce postulat apologétique ne résiste pas à un examen sérieux des opérations du Trésor qui n'ont rien de mystérieux mais dont les incidences sur les données économiques et financières globales sont insoupçonnées. Il convient donc, dans une première étape, de définir et préciser le rôle du Trésor et ses relations avec les autres services de l'Etat; et dans une seconde étape, d'analyser ce que pourrait être une politique du Trésor dans une conception dynamique des finances publiques.

**I — L'élargissement progressif du champ d'action du Trésor :**

Le rôle de plus en plus étendu du Trésor va dans le sens d'une confirmation de ses relations avec la croissance et la monnaie, ce qui permet de "*découvrir le caractère et l'évolution des rapports entre les Finances publiques et l'économie du pays*".<sup>64</sup>

Cette évolution qui se dessine au Maroc doit être renforcée pour permettre au Trésor de jouer pleinement son rôle dans la mobilisation du surplus par le recours à différentes modalités de financement.<sup>65</sup>

1°) *Diverses définitions ont été données en ce qui concerne le Trésor, M. Boch-Laine a indiqué à ce sujet :*

*"Parmi les termes qu'utilisent, depuis un demi siècle, la doctrine et la pratique, dans le domaine des Finances Publiques, il y en a peu qui soient définis de façon moins précise et compris de façons plus diverses que les termes de Trésor et de Trésorerie. La doctrine a donné un sens de plus en plus rigoureux aux notions budgétaires et fiscales; les lois et les règlements ont consacré pour ces matières un vocabulaire exact où chaque institution, chaque procédure est dénommée, décrite, délimitée sans équivoque. Au contraire, le terme de Trésor continue à désigner, dans la terminologie officielle comme dans le langage courant, tantôt les fonds qui sont destinés à l'acquittement*

64) Préface de René Passet, P.H. Dupuy, op. cit.

65) Il est évident que les modalités de financement commandent l'équilibre des prix et celui de la balance extérieure.

*des dépenses publiques, tantôt la caisse où des fonds sont déposés, tantôt l'administration qui est chargée de les centraliser pour en régler l'emploi."*

Dans son traité d'Economie et de Législation financière (Budget et Trésor) le Professeur Laufenburger indique :

*"Qu'est-ce que le Trésor ? Personne n'a su encore donner une réponse satisfaisante à cette question. D'un côté, le Trésor apparaît comme simple rouage, "comme un agent" d'exécution de la politique financière de l'Etat. Tout le monde est d'accord pour le qualifier de caissier de l'Etat. Mais on a l'impression qu'il dépasse de beaucoup le rôle purement technique que lui assignent les textes. Le Trésor couvre de sa propre initiative les découvertes des budgets, il assume des charges propres en dehors de ceux-ci"*.

*"Pour faire face à sa double tâche, il place, en sus des emprunts émis par l'Etat, des bons du Trésor à court terme, il recueille des dépôts de ses correspondants, il recourt aux avances de la Banque d'émission, il émet des emprunts à l'étranger, à titre exceptionnel, il met en circulation des instruments de paiement, enfin, il domine le marché monétaire et détermine le taux de l'intérêt."*

*"Le Trésor public a donc singulièrement débordé ses attributions primitives de caissier de l'Etat, il assume nettement les fonctions de banquier du budget, il joue pour le surplus le rôle de financier des dépenses publiques extra-budgétaires"*.

Sans doute M. Laufenburger reconnaît-il que le Trésor n'a pas de personnalité morale et qu'il se confond juridiquement avec l'Etat. Cependant, il estime que le Trésor a une personnalité de fait.

De son côté, M. Devaux, dans son livre sur la Comptabilité publique indique qu'il n'existe aucune définition du Trésor mais que si l'on voulait en donner une, on pourrait dire qu'il est constitué *"par l'exemple des services financiers de l'Etat, solidairement liés par une unité de trésorerie"*.

M. Boch-Laine, lui aussi, met l'accent sur la notion de service par opposition à celle d'établissement particulier. Il a indiqué à ce sujet :

*"Le Trésor constitue donc aujourd'hui un service de l'Etat, un service bancaire, semblable aux autres services de l'Etat, qui est entièrement intégré à cette entreprise plus vaste qu'est l'Etat. Il faut dire que le Trésor est l'Etat banquier. Il est, en effet, placé sous l'autorité absolue du Ministre des Finances, qui ne traite avec lui comme il traite, par exemple, avec la Banque de France, ou avec la Caisse autonome d'amortissement."*

Et il a défini ainsi le Trésor :

*“Le Trésor est un service de l'Etat qui effectue, conformément aux lois de finances, pour le compte de l'Etat et de la plupart des autres collectivités administratives, les opérations de caisse et de banque que comporte la gestion des finances publiques, et qui exerce sur l'ensemble des activités financières les pouvoirs de tutelle conférés à l'Etat”.*

2° Les différents aspects du Trésor ne se prêtent pas à une définition précise. Celle-ci dépend essentiellement, en effet, du point de vue auquel on se place.

A l'origine, le Trésor était une caisse où étaient centralisées toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat. A ce titre, il n'est nullement distinct de l'Etat mais s'il n'a pas une personnalité morale, il a néanmoins une personnalité comptable.

C'est le propre de la comptabilité publique de pouvoir créer, à volonté, de telles personnalités comptables, de personnifier des comptes suivant les besoins des écritures. Or, la personnalité comptable du Trésor, titulaire d'un ensemble de dettes, de créances et de disponibilités (c'est à ce titre qu'on parle du passif et de l'actif du Trésor) s'est progressivement affirmée en face de celle du budget <sup>66</sup> pour deux raisons : d'une part, le Trésor pour couvrir les insuffisances de recettes a été conduit à faire des avances au budget. D'autre part, en raison du développement des activités bancaires du Trésor, ses opérations extra-budgétaires se sont accrues.

Mais le Trésor n'est pas seulement une caisse et une personnalité comptable. Si on le considère d'un point de vue administratif, c'est un service qui a pour mission essentielle de prendre les mesures nécessaires pour ajuster les ressources aux paiements de l'Etat et d'exercer une certaine tutelle sur les activités financières. Ses préoccupations sont nettement différentes de celles, par exemple, du service chargé du Budget.

Si, enfin, laissant de côté les opérations qu'il réalise pour l'exécution du budget de l'Etat, on ne retient que ses autres opérations, on peut l'assimiler, bien qu'il n'en ait pas le caractère juridique, à un organisme bancaire recevant des dépôts, accordant des avances, donnant des garanties et émettant des bons et des emprunts. L'extension du rôle du Trésor provient de l'évolution des finances publiques. Les missions et les charges financières de l'Etat tendent

66) La budget a, lui aussi, plusieurs aspects. C'est d'abord, suivant la définition classique : *“L'acte suivant lequel sont prévues les dépenses et les recettes de l'Etat”*. C'est aussi la définition donnée par M. Devaux (*“La Comptabilité Publique”* page 109, note 1) le compte annuel des recettes et des dépenses de l'Etat (compte prévisionnel puis compte d'exécution). M. Devaux remarque, en effet, qu'on n'aperçoit pas comment on peut parler du *“déficit d'un acte ou de l'équilibre d'un acte”*. Cette définition a été reprise par l'article 16 de l'ordonnance française du 2 Janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, ainsi conçu : *“Le Budget est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent, pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'Etat”*.

à déborder largement le cadre administratif traditionnel, et de ce fait, le rôle du Trésor apparaît de plus en plus important. La première des attributions du Trésor consiste à encaisser les recettes et à payer les dépenses publiques. De cette première mission en découle une seconde, celle d'ajuster constamment les ressources aux dépenses de l'Etat.

Mais l'augmentation des charges de l'Etat entraîne une insuffisance des recettes tirées des impôts et des emprunts à long terme. Il en est résulté une troisième mission pour le Trésor : celle d'obtenir des ressources supplémentaires en recevant des dépôts et en émettant des effets publics. En outre, le développement des interventions de l'Etat dans les secteurs réservés autrefois aux initiatives privées, a conféré deux autres catégories d'attributions au Trésor :

D'une part, le Trésor a été conduit à accorder des avances, soit directement, soit par l'intermédiaire des Caisses publiques ou semi-publiques, à accorder des garanties et à prendre des participations dans le capital des sociétés d'intérêt général.

D'autre part, pour orienter la monnaie, le crédit, le marché financier dans le sens d'une croissance équilibrée, l'Etat a été généralement amené à exercer une tutelle ou un contrôle de plus en plus étroit sur le fonctionnement des institutions monétaires les organismes de crédit, les émissions de valeurs mobilières et les transactions concernant ces titres.

Le Trésor est à la fois, suivant les points de vue auxquels on se place, un service, une personnalité comptable et un organisme à caractère bancaire.

Si on considère le Trésor d'un point de vue administratif, c'est un service qui a pour mission essentielle de prendre les mesures nécessaires pour ajuster les ressources aux paiements de l'Etat. Ses préoccupations sont nettement différentes de celles, par exemple, du service chargé du Budget.

Si on l'étudie en tant que titulaire d'un ensemble de dettes, de créances et de disponibilités c'est une personnalité comptable dont la situation active et passive est affectée par toutes les opérations financières de l'Etat.

Si, enfin, laissant de côté les opérations qu'il réalise pour l'exécution du Budget de l'Etat, on ne retient que ses autres opérations, on peut l'assimiler, bien qu'il n'en ait pas le caractère juridique, à un organisme bancaire recevant des dépôts, accordant des avances, donnant des garanties et émettant des bons et des emprunts.

Et toutes ces opérations concourent à la réalisation des objectifs financiers du système économique. Ces objectifs consistent essentiellement à

assurer la couverture des dépenses publiques qui se sont largement accrues depuis l'indépendance et, d'autre part, à réaliser des conditions d'équilibre permettant le maintien d'une gestion financière saine.

Il s'agira pour nous de savoir également dans quelle mesure la recherche de cet équilibre (ou la recherche de la couverture du déficit financier) peut contribuer efficacement au processus du développement économique.<sup>67</sup>

## **II — Le Trésor et la recherche des objectifs financiers du système économique :**

En face des dépenses publiques toujours croissantes et devant les limites du financement du développement par le recours à l'épargne volontaire, le Trésor devra veiller à la réalisation de deux objectifs intimement liés :

- Une mobilisation plus intense des liquidités disponibles par le jeu du déficit financier.
- Faire de l'inflation une source efficace de développement.

Dans ces deux cas, nous cherchons à dégager le rôle de l'épargne forcée à travers les mécanismes de l'inflation et du déficit financier.

### *1°) Le financement complémentaire du développement par le déficit financier.*

Par déficit financier, nous entendons l'écart entre les recettes courantes et les dépenses courantes et en capital, en même temps que les voies et moyens de couvrir ce déficit.

a) Le Trésor, devant les limites des crédits budgétaires disponibles, essaiera de réaliser une ponction sur les liquidités du marché monétaire et financier par un transfert des ressources financières, des individus et des organismes financiers au profit du secteur public.

Plusieurs voies de recours sont possibles :

- Le recours à la Banque centrale : le recours peut prendre plusieurs formes selon la nature des dispositions qui régissent les relations entre le Trésor et la Banque Centrale.

---

67) E.Gannagé, op. cit. p.207.

De 1970 à 1974 ces avances ont ainsi évolué (en millions de DH) :

Source : BANQUE DU MAROC	1970	1971	1972	1973	1974
Contrepartie de l'échange monétaire	139	139	139	139	139
Avances Conventionnelles	1.000	1.000	1.000	1.000	1.500
Avances statutaires	127	298	374	379	446
Dépôts auprès des C.C.P.	36	36	37	37	41
Traites douanières et obligations cautionnées	53	-	44	38	5
Avances sur bons C.N.C.A.	135	-	105	135	-
Avances sur Obligations C.D.G.	-	-	-	65	-
Avances sur papiers du F.E.C.	72	-	-	99	-
<b>Total</b>	<b>1.562</b>	<b>1.473</b>	<b>1.699</b>	<b>1.892</b>	<b>2.131</b>

A cet égard, le recours du Trésor à la Banque Centrale pour pallier le déficit financier se heurte à des obstacles extra-économiques dont l'importance varie avec le poids et les pouvoirs des dirigeants de ces deux institutions; on ne trouve pas, en règle générale, une collaboration étroite entre elles, en vue de formuler une politique adéquate aux exigences du développement.

Certes, il existe des risques inflationnistes par ce mécanisme de création monétaire mais ce qui détermine ce risque, sera la manière dont seront utilisées ces avances.

Dans le cadre d'une nouvelle structure budgétaire où les dépenses d'équipement seraient prépondérantes (laquelle structure est déterminée par la politique du surplus), les chances ne sont pas à exclure d'investissements qui augmentent le produit physique en contrepartie de l'augmentation de cette demande de monnaie.

— Le recours au crédit bancaire : il s'agit de recourir à un emprunt auprès des banques commerciales qui peut prendre la forme de simples dépôts au Trésor et aux C.C.P. ou de bons du Trésor souscrits par ces banques.

Ce recours a ainsi évolué au Maroc :  
(en millions de DH)

	1970	1971	1972	1973	1974
Bons du Trésor	895	1.013	1.188	1.401	1.936
Dépôts auprès des C.C.P.	9	10	8	18	12
Fonds de contrepartie de l'aide Extérieure (dépôts BMCE et A.S.L.)	47	149	83	26	2
<b>Total</b>	<b>951</b>	<b>1.172</b>	<b>1.279</b>	<b>1.393</b>	<b>1.946</b>

Source : Banque du Maroc

Cet appel aux banques de dépôts ne conduit pas à une expansion multipliée de l'offre monétaire, mais simplement à un transfert des liquidités par l'intermédiaire des autorités publiques.

C'est cette seconde possibilité de recours qu'il faut développer lorsque le système bancaire n'arrive pas à fructifier ses disponibilités.

Et dans le cadre d'une politique dynamique du surplus, le financement du déficit financier par l'intermédiaire des emprunts aux banques commerciales modifie la liquidité globale de l'économie en donnant au secteur public une position dominante.<sup>68</sup>

— Le recours à l'emprunt auprès des particuliers :

Dans le cadre d'une politique efficiente du surplus, le Trésor doit lever par tous les moyens possibles la réticence et la méfiance du public à l'égard des emprunts de l'Etat.

68) Le financement par recours au crédit bancaire peut également se faire par action sur les réserves obligatoires que doivent détenir les banques de dépôts auprès de la Banque Centrale. L'institution d'une telle réserve permet surtout de contrôler le système bancaire et tant que la Banque Centrale ne l'institue pas, elle reste dans l'impossibilité de pratiquer une politique monétaire adéquate et demeure en marge du système bancaire qui conserve son autonomie.

Or, la Banque Centrale vient de supprimer la réserve obligatoire au Maroc. (Quoique de façon provisoire). Cf. I° P, T.II, Chap. I.

Cette forme de recours présente, en effet, l'avantage de n'être pas source de pressions inflationnistes et de réaliser une fonction sur l'épargne additionnelle que l'utilisation du surplus aurait provoquée: car l'une des conséquences du développement du surplus et son utilisation productive serait l'accroissement du revenu national et, plus le niveau du revenu national est élevé, plus forte serait la capacité de prêter des ménages et des firmes.<sup>69</sup>

En l'absence de statistiques donnant la ventilation de cette forme d'emprunt entre les ménages, les firmes et les sociétés d'assurances, ces recours ont évolué globalement comme suit (en millions de DH) :

	1969	1970	1972	1973	1974
Dépôts auprès du Trésor (Fonds particuliers e C.D.G.)	251	261	363	360	740
Dépôts auprès des CCP (particuliers)	243	259	263	269	420
Total	494	520	626	629	1.160

Source : Banque du Maroc

b) Plusieurs facteurs concourent pour expliquer les chances de succès d'une politique du déficit financier.

— Le volume des liquidités mobilisables par une telle politique doit rester dans des limites raisonnables; E. Gannagé estime que *"plus les revenus de la classe laborieuse sont rigides, plus les chances sont grandes pour la mobilisation de l'épargne par le déficit financier. De même, plus cette classe de travailleurs représente une proportion importante, plus grand sera le rendement du déficit financier"*.<sup>70</sup>

Ceci semble, en effet, vrai dans la mesure où toute augmentation des prix (consécutive à l'émission de monnaie par les divers recours envisagés) réduit la consommation et, donc, accroît le volume de l'épargne mobilisable.

Mais encore faut-il que les groupes atteints par la réduction du volume de leur consommation physique acceptent ces sacrifices: ceci suppose que les bénéficiaires du processus apporteront leurs ressources additionnelles à des

69) R.A. Musgrave, *"The Theory of Public Finance"*, N.Y. Mc Graw-Hill, 1959, pp. 581 et suivantes.

70) E. Gannagé, op. cité, p. 198.

investissements productifs; c'est là une question délicate à laquelle la politique du surplus doit prêter une attention particulière.

— Une utilisation rationnelle des liquidités mobilisées; cette utilisation se fera, non seulement pour faciliter la formation publique de capital (infrastructure physique), mais aussi pour lancer des projets productifs afin de contre-carrer les pressions inflationnistes.

— De ce fait, la structure optimale des modes de couverture du déficit financier variera avec les besoins de l'Etat dont la nature et l'ampleur dépendront de l'étape du développement économique; en général, l'emprunt à long terme apparaît comme le mode le plus adéquat du financement.

## 2<sup>o</sup>) *Le développement par l'inflation :*

L'inflation que nous avons analysée dans le chapitre I de la deuxième partie, est une inflation de sous-développement: en tant que telle, elle est intolérable.

Mais dans la mesure où elle est inhérente au processus de développement, elle constitue un mode de financement de développement.<sup>71</sup>

Quelle est donc l'influence du taux d'inflation sur le développement ?

D'un certain nombre d'études, il ressort qu'il est difficile de formuler une conclusion systématique quant à l'influence du taux d'inflation sur le développement dans un pays sous-développé déterminé<sup>72</sup>. On peut néanmoins analyser l'effet de l'inflation sur l'épargne et l'investissement.

— S'agissant de l'épargne, l'inflation peut-elle être source d'épargne forcée ?

Dans les perspectives d'une politique de financement basée sur le surplus et une redistribution adéquate des revenus, on peut espérer le développement de l'épargne forcée en mettant l'accent sur les sacrifices qu'impose la politique du surplus aux travailleurs et en tenant compte des larges possibilités d'épargne consécutive à des mesures de lutte contre les gaspillages des classes aisées.

71) Rudloff, op. cité, pp. 519-539.

72) On peut se référer aux études suivantes :

— G.S. Darrance *"The Effect of Inflation on Economic Development"*. International Monetary Fund Staff Papers, 1963;

— U Tun Wai, *"The relation between Inflation and Economic Development"* : A statistical Inductive Study, International Monetary Fund-Staff Papers. 1959.

— B. Higin, *Le financement de la croissance accélérée*, in *"Finances publiques et Développement"*, O.C.D. Paris, 1965.

En particulier, G.S. Darrance introduit pour l'évaluation de l'inflation un instrument d'analyse qui a l'avantage pour les pays sous-développés de tenir compte de la disparité de hausse des prix par secteurs : il s'agit d'un indice obtenu en calculant le rapport du revenu national aux prix courants, au revenu national à prix constants.

Le succès du financement par l'inflation dépend aussi de l'utilisation appropriée de l'épargne supplémentaire.

Dans le cadre de la stratégie de financement que nous avons esquissée, le Trésor interviendra, soit pour l'orienter dans des investissements fixes ou dans la formation des stocks, selon la cohérence recherchée par le plan.

Mais même si l'épargne s'oriente vers des investissements fixes, le Trésor doit intervenir pour son utilisation dans des équipements à long terme car le climat inflationniste encourage automatiquement les investissements à rentabilité forte et immédiate.

Dans tous les cas, le financement par inflation doit nécessairement s'accompagner d'un ensemble de mesures pour juguler ses effets nocifs et encourager ses effets favorables. Une structure fiscale répondant aux objectifs d'une mobilisation accélérée du surplus et un contrôle adéquat du crédit dans un contexte institutionnel nouveau, peuvent être les instruments efficaces de lutte contre les "maux" de l'inflation.

La fiscalité sera surtout à base de différenciation et de discrimination comme nous l'avons vu: La Banque Centrale interviendra pour modifier les rapports de liquidités, son action a beaucoup de chances de réussir maintenant qu'une nouvelle structure bancaire est mise en place.

Le Trésor peut aussi intervenir pour un contrôle administratif efficace des prix de produits essentiels, dans le but de protéger les groupes à revenus très bas. Une politique de subvention est également possible si elle ne contrarie pas la mobilisation du surplus, et si elle reste discriminatoire dans ses principes et son application (Cf. II<sup>e</sup> P. T.I, Chap.I).

Dans tous les cas, un programme de stabilisation monétaire ne doit jamais aller jusqu'à une politique de conservatisme monétaire incompatible avec les exigences d'un financement accéléré.

Plus précisément, la stabilisation doit se présenter non pas comme une alternative à l'inflation, mais comme une série de mesures destinées à la maintenir dans certaines limites. Après tout, l'expérience historique est faite de longues périodes inflationnistes et de brèves périodes de stabilité.<sup>73</sup>

## CONCLUSION

La politique monétaire et financière orthodoxe ne peut donc s'allier avec la politique et la théorie du surplus qui se veut dynamique et qui dépasse le cadre étroit de l'épargne volontaire ou le sens classique de l'épargne forcée.

73) N.Kaldor, "Economic Growth and the problems of Inflation" *Economica* Août 1959, pp.212 - 226; sur ce point, Harry G.Johnson (cf. conférence de Rehovot, "Les problèmes fiscaux et monétaires dans les pays en voie de développement" Dunot, Paris 1967, pp.120-129) est pessimiste.

Une politique de développement efficace doit se baser sur un degré modeste d'inflation comme moyen de mieux mobiliser les ressources de l'économie", p.128.

Le développement est un tout : le budget et la monnaie devraient être parmi ses leviers de commande.

Ceci nécessite un changement profond dans les conceptions et les méthodes de politique budgétaire et monétaire :

— Le budget doit d'abord refléter les priorités économiques; son exécution doit être rationnelle et en particulier, la réalisation des dépenses d'équipement doit se faire dans le cadre des critères combinés de choix des techniques d'investissements.

En outre, la structure du budget et celle de la fiscalité doit être conçue de manière à maximiser la mobilisation du surplus et son utilisation productive.

— Les structures bancaires mises en place pour favoriser l'accumulation privée du capital doivent être remplacées par des structures nouvelles répondant à l'objectif inverse; le principe de concentration des moyens de paiement et la nécessité de la nationalisation des institutions financières d'une mobilisation accrue du surplus économique.

— Les actions budgétaires et monétaires doivent être harmonisées de façon à rendre productives les déséquilibres et à donner la primauté au Trésor pour imposer les choix et la politique de l'Etat.